Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-3551/2009
{T 0/2}

Urteil vom 22. April 2010

Besetzung

Richter Beat Forster (Vorsitz), Richter André Moser, Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Gerichtsschreiberin Silja Hofer.

Parteien

X._____,
vertreten durch Fürsprecher lic. iur. Gerhard Hauser-Schönbächler,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesanwaltschaft,
Taubenstrasse 16, 3003 Bern,
Erstinstanz,

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD,
Generalsekretariat, Bundeshaus West, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

Auflösung des Arbeitsverhältnisses, Einreihung, Teuerungsausgleich und Entschädigung für Dolmetschertätigkeiten.

Sachverhalt:

Einreihung, Teuerungsausgleich und Entschädigung für Dolmetschertätigkeit

A.
X. arbeitete seit 1986 als wissenschaftlicher Adjunkt ... in der Bundeskanzlei. Seit 1988 war er als stellvertretender Chef Sektion ... und Chef ... bei den Zentralstellendiensten (ZSD/BAP) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) tätig. In dieser Funktion war er in der 27. Besoldungsklasse eingereiht.

B.
Infolge einer Reorganisation wurde X. per 1. April 2001 vom Bundesamt für Polizei (BAP) in die Bundesanwaltschaft (BA) versetzt und für die Amtsdauer 2001 bis 2004 unter Vorbehalt als Beamter wiedergewählt. Am 2. April 2001 genehmigte der damalige Bundesanwalt die Anstellung von X. auf Antrag des BAP und der Personalverantwortlichen der BA zu den bisherigen Anstellungsbedingungen (wiss. Adjunkt und Besoldungsklasse 27).

C.
Am 3. April 2001 unterbreitete die BA X. die Anstellungsbedingungen zur Unterzeichnung. Vorgesehen war die Tätigkeit als wiss. Adjunkt / Fachreferent ... in der Bundesanwaltschaft, die unveränderte Weiterführung des Dienstverhältnisses als Beamter und die erneute Einreihung in der 27. Besoldungsklasse. Dieses Schreiben unterzeichnete X. am 5. April 2001.

D.
Weil X. mit der Funktionsbezeichnung als wiss. Adjunkt – er verlangte die ab der 30. Besoldungsklasse massgebende Bezeichnung "Berater" – und mit der Einreihung in der 27. Besoldungsklasse nicht einverstanden war und von seinem bisherigen Arbeitgeber eine Verfügung über die neue Aufgabenzuweisung verlangte, erliess das BAP am 30. April 2001 eine Verfügung mit folgendem Inhalt:

„Herrn X., wiss. Adjunkt, 27. Besoldungsklasse, werden, gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und auf Artikel 9 des Beamtengesetzes, die Aufgaben gemäss Pflichtenheft vom Januar 2001 mit gleichzeitiger Neuunterstellung bei der Bundesanwaltschaft ab dem 1. April 2001, zugewiesen. Die Neubeurteilung der klassifikatorischen Einreihung und die Funktionsbezeichnung erfolgen durch die Bundesanwaltschaft."

E.
Da X. insbesondere auf einer Einreihung in einer höheren Besoldungsklasse bestand, liess die BA dessen Pflichtenheft beim Eidgenössischen Personalamt (EPA) bewerten und stellte am 23. Juli 2001 Antrag auf Einreihung als wiss. Adjunkt in der 27. Besoldungsklasse. Das EPA lehnte diesen Antrag am 21. September 2001 nach Prüfung des Pflichtenhefts und auf Grund von Quervergleichen ab und empfahl eine Einreihung in der 25. Besoldungsklasse.

F.
Im Hinblick auf die Überführung der altrechtlichen Dienstverhältnisse per 1. Januar 2002 in Arbeitsverhältnisse nach dem Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) unterbreitete die BA auch X. im Dezember 2001 einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag zur Unterschrift. Gemäss diesem Vertrag – mit Vertragsbeginn am 1. Januar 2002 – wurde X. als Fachreferent bezeichnet und in die Besoldungsklasse (recte: Lohnklasse [nachfolgend LK]) 25 eingestuft. Ausserdem wurde ihm im Sinne einer Besitzstandsgarantie eine nominelle Lohngarantie in der LK 27 bis zum 31. Dezember 2003 zugestanden. X. unterzeichnete den Arbeitsvertrag nur unter Vorbehalt. In einem Begleitschreiben vom 14. Februar 2002 führte er aus, die Funktionsbewertung gemäss LK 25 sei gegenüber dem geltenden Stand ein schwerwiegender Eingriff. Beim Stellenwechsel zur BA sei nie die Rede davon gewesen, dass sein Gehalt nach zwei Jahren in die Klasse 25 zurückgestuft werde. Unter dieser Voraussetzung hätte er die Stelle nie angenommen. Es sei eine neue, höhere Bewertung angebracht, weil seine neue Aufgabe in der BA der Funktion eines wissenschaftlichen Beraters entspreche.

G.
Am 25. Februar 2002 fand zwischen X., seinem Vorgesetzten, dem damaligen Stv. Bundesanwalt und zwei Personalverantwortlichen ein Gespräch statt. Aus einem Bestätigungsschreiben der BA vom 25. Februar 2002 geht hervor, dass X. im Zusammenhang mit dem angebrachten Vorbehalt beim neuen öffentlich-rechtlichen Vertrag mitgeteilt wurde, ein Vertrag mit Vorbehalt sei für das Personalamt nicht rechtsgültig. Gemäss Überführungsrecht müsse jeder bisherige Mitarbeitende bis am 28. Februar 2002 einen neuen Arbeitsvertrag nach BPG unterzeichnen, ansonsten das vertragslose Verhältnis im

März 2002 spätestens per 30. September 2002 aufgelöst werden müsse. Ihm werde somit Gelegenheit gegeben, den neuen Vertrag bis am 28. Februar 2002 ohne Vorbehalt zu unterzeichnen. Was die Frage der Lohnklasse angehe, so habe er aus der Kopie des Antrags an das EPA ersehen können, dass sich die BA für eine Einstufung in die LK 27 eingesetzt habe. Eine Begründung des EPA für die Rückstufung in die LK 25 habe das BA nicht erhalten. Nach Art. 108 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) gebe es aber einen Begleitausschuss der Sozialpartner, der gemäss Art. 63 der Verordnung des Eidg. Finanzdepartements (EFD) vom 6. Dezember 2001 zur BPV (VBPV, SR 172.220.111.31) eine Funktionsbewertung beim EPA beanstanden könne. Für eine Einsprache könne er sich an einen Personalverband richten. Dieses Vorgehen sei auch nach Unterzeichnung des neuen Arbeitsvertrages möglich.

H.
Am 26. Februar 2002 unterzeichnete X. den Arbeitsvertrag vom 4. Dezember 2001 ohne Vorbehalt, hielt in einem Begleitschreiben jedoch fest, angesichts der existenziellen Drohung mit der Kündigung sehe er sich ausser Stande, den Vertrag in der vorliegenden Fassung nicht zu unterzeichnen. Mit Hinweis auf das Anstellungsschreiben führte er weiter aus, darin sei ihm eine Besoldung in der LK 27 zugesichert worden. Von einer Zurückstufung oder einer befristeten Besitzstandsgarantie sei weder in der Verfügung vom 30. April 2001 noch im Anstellungsschreiben der BA je die Rede gewesen. Mit diesem Vorgehen versuche die BA ohne Begründung und einseitig mit einer Vertragsklausel einen Eckwert des Vertrages – nämlich den Lohn – „sozusagen auf Vorrat“ auf Ende 2003 zu ändern. Damit wolle die BA eine Vertragsänderung ohne Kündigung durchsetzen, was eine klare Umgehung der Kündigungsvorschriften bedeute. Er werde zu gegebener Zeit namentlich gegen eine allfällige einseitige Rückstufung die ihm zustehenden Rechtsmittel ergreifen, beantrage aber bereits jetzt volle Akteneinsicht.

I.
Am 13. Januar 2003 unterzeichnete X. einen neuen Arbeitsvertrag, welcher – im Gegensatz zum Vertrag vom 4. Dezember 2001 – die Funktion nicht nur als Fachreferent, sondern als „Fachreferent / Mitarbeiter „Assistenz“ im Arbeitsbereich Bundesanwaltschaft / Bereich Dienste“ umschrieb. Weitergehend wurden keine

Änderungen vorgenommen. Dieser Vertrag war nötig, weil die BA ihren Standort nach Bern wechselte. Auch diesen Vertrag unterschrieb X. unter Hinweis auf den bereits beim letzten Vertrag formulierten Vorbehalt.

J.
Mit Schreiben vom 22. November 2005 teilte die BA X. mit, er sei Ende 2001 darüber informiert worden, dass seine neue Funktion in der BA in die LK 25 zurückgestuft worden sei. Mit Unterzeichnung des Arbeitsvertrages vom 4. Dezember 2001 habe er diese Änderung zur Kenntnis genommen. Die damit verbundene Besitzstandsgarantie LK 27 sei bis am 31. Dezember 2003 gelaufen. Durch einen Buchungsfehler sei die LK per 1. Januar 2004 nicht angepasst worden, so dass er während fast zwei Jahren ein unverändertes und damit zu hohes Salär ausbezahlt bekommen habe. Trotz seiner gesetzlichen und vertraglichen Treuepflicht habe X. die BA nie auf diesen Umstand hingewiesen.

Als Beilage zu diesem Schreiben legte die BA einen aktualisierten Arbeitsvertrag per 22. November 2005 bei, mit der Aufforderung an X., diesen ohne Vorbehalt zu unterzeichnen. Ergänzend führte die BA aus, im positiven Fall sei sie bereit, auf die Nachverrechnung der zuviel bezahlten Salärbeiträge im Umfang von rund Fr. 24'906.-- zu verzichten.

K.
X. liess sich hierzu mit Schreiben vom 4. Dezember 2005 vernehmen. Er führte darin aus, es sei vom Arbeitsvertrag vom 3. April 2001 auszugehen. Den von der BA auf den 4. Dezember 2001 datierten Arbeitsvertrag habe er am 26. Februar 2002 mit einem zum Vertrag gehörenden Schreiben unterzeichnet. Darin habe er festgehalten, dass im neuen Vertrag die essentialia negotii abgeändert worden seien und er zur Unterschrift des Vertrages und zum Verfassen dieses Schreibens genötigt worden sei. Auch im Vertrag vom 13. Januar 2003 habe er auf den in einem Begleitschreiben formulierten Vorbehalt ausdrücklich verwiesen.

Er habe sowohl schriftlich als auch mündlich wiederholt auf die Problematik seiner Lohnklasse hingewiesen – dies allerdings hinsichtlich des Umstandes, dass er zu tief eingestuft sei (auch in der LK 27) und demnach zu wenig Salär ausbezahlt bekomme. Die Sache sei jedoch mit vagen mündlichen Zusagen und Versprechungen bis zum

heutigen Tag verschleppt worden. Die Rückforderung von Fr. 24'906.--, die ihn zur Unterzeichnung eines für ihn nachteiligen Vertrages bewegen solle, könne er nicht akzeptieren.

L.
Im Frühling 2006 reduzierte der Personaldienst der BA den Lohn von X. rückwirkend per 1. Januar 2006 auf das Maximum der LK 25. Daraufhin machte X. mündlich geltend, die Tieferbewertung sei gesetzlich nicht zulässig, da er bereits über 55 Jahre alt sei und sein Lohn daher unverändert bleiben müsse. Mit E-Mail vom 20. April 2006 wurde X. schliesslich vom Personaldienst der BA mitgeteilt, sein Lohn sei rückwirkend per 1. Januar 2006 wieder in die „alte“ Besoldungsklasse (LK 27) mutiert worden. Er werde noch eine schriftliche Mitteilung erhalten.

M.
Auf Verlangen von X. bestätigte der damalige interimistische Leiter der BA am 28. März 2007, dass der Inhalt des Schreibens der BA vom 22. November 2005 nichtig sei und alle finanziellen und rechtlichen Forderungen im Zusammenhang mit diesem Schreiben an ihn hinfällig seien.

N.
Am 12. April 2007 gelangte X. per E-Mail an den Personaldienst der BA mit der Bitte, ihm – nachdem im Schreiben vom 28. März 2007 bestätigt worden sei, dass er in der LK 27 eingereiht sei – die im März ausgerichtete Einmalzulage von 1,9 Prozent nachzuzahlen.

O.
Gleichentags informierte der Personaldienst der BA X. darüber, dass seine Funktion in der LK 25 eingereiht sei. Er behalte seinen Lohn, weil er zur Zeit der Rückstufung bereits 55-jährig gewesen sei. Eine Lohngarantie habe er nicht. Aus diesem Grund habe er keinen Anspruch auf die einmalige, unversicherte Märzzulage. Er habe erst dann wieder Anspruch auf diese Zulagen, wenn sein Lohn das Maximum der LK 25 nicht übersteige.

P.
Am 13. April 2007 teilte X. dem Personaldienst der BA mit, die Rückstufung von Lohn und Lohnklasse sei vom Bundesanwalt a.i. mit Schreiben vom 28. März 2007 ja gerade rückgängig gemacht worden. Falls der Personaldienst entgegen diesem Schreiben und entgegen

der Willensäusserung des Bundesanwaltes a.i. von einer anderen Sachlage ausgehe, verlange er eine begründete Verfügung.

Q.
Mit Schreiben vom 29. April 2007 beantragte X., ihm für geleistete Dolmetschertätigkeiten einen Betrag von Fr. 81'000.-- zu bezahlen. Zur Begründung führte er aus, seit Mitte 2002 leiste er für die BA pro Jahr mindesten 20 Tage Dolmetscherdienste. Häufig habe dieser Dienst den für einen Dolmetscher maximal zulässigen Tagesansatz von 6 Stunden pro Tag weit überstiegen.

R.
Die BA erläuterte X. am 16. Mai 2007, gemäss den gültigen Pflichtenheften vom Juni und Juli 2001 habe er periodisch auch Aufgaben als Dolmetscher auszuführen. In den Jahren 2003 und 2004 habe er ausserdem Leistungsprämien für diese speziellen Einsätze erhalten. Zusätzlich sei ihm aufgrund der Vereinbarung vom Januar 2005 „für häufig geleistete Überzeit im Zusammenhang mit seinen Einsätzen als Dolmetscher“ seit Januar 2005 eine zweiprozentige flexible Arbeitszeit-Zulage jeweils mit dem Monatssalär ausbezahlt worden. Bei den Dolmetschertätigkeiten handle es sich nicht um einsatzweise und bei Bedarf zusätzlich zu leistende Aufgaben, sondern um Pflichten im Rahmen seines Arbeitsvertrages. Eine separate Entschädigung der Dolmetschertätigkeit sei demnach in seinem Fall nicht angebracht.

S.
Der Personaldienst der BA machte X. am 13. Juni 2007 darauf aufmerksam, dass er gemäss den gesetzlichen Grundlagen keinen Anspruch auf die einmalige, unversicherte Märzzulage habe. Zur Begründung führte der Personaldienst aus, seine ursprüngliche Anstellung bei der BA sei unter der Bezeichnung Adjunkt in der LK 27 erfolgt. Im Juni 2001 sei ein neues Pflichtenheft für die Funktion „Fachreferent ...“ erstellt und auch von ihm unterzeichnet worden. Die darin beantragte LK 27 sei vom EPA abgelehnt worden. Seine Funktion sei neu in die LK 25 eingestuft worden und die 2-jährige Lohngarantie habe bis Ende September 2003 gedauert. Mit Brief vom 22. November 2005 habe er einen neuen Arbeitsvertrag mit LK 25 (Maximum der Lohnklasse) erhalten. Nachdem er im März 2006 selber den Personaldienst darauf aufmerksam gemacht habe, dass bei ihm als über 55-jährigen Mitarbeiter keine Rückstufung mehr vollzogen

werden könne, habe man im April 2006 den nicht zulässigen Abzug im Januar, Februar und März 2006 korrigiert. Auf seinen Wunsch hin habe dann der Bundesanwalt a.i. am 28. März 2007 bestätigt, dass die Forderungen vom 22. November 2005 obsolet seien und er aufgrund seines Alters eine dauernde Besitzstandswahrung in der LK 27 habe.

T.

Auf Ersuchen von X. erliess die BA am 10. Oktober 2007 eine beschwerdefähige Verfügung. Darin hielt sie Folgendes fest:

> „1. Der Arbeitnehmer ist nach dem Arbeitsvertrag vom 4. Dezember 2001 in der Lohnklasse 25 angestellt. Aufgrund der diversen unterschiedlichen Handhabungen in der Vergangenheit wird er aber ... nicht zurückgestuft und bleibt in der Lohnklasse 27 (Besitzstandsgarantie) entlöhnt.
> 2. Die Forderung des Arbeitnehmers auf Gewährung der März-Zulage 2007 (Teuerungsausgleich 2007) wird gestützt auf Art. 3 Bst. c der Verordnung über eine Lohnzulage für das Bundespersonal im Jahr 2007 vollumfänglich zurückgewiesen.
> 3. Die Forderung des Arbeitnehmers über Fr. 81'000.-- weist die Arbeitgeberin als unbegründet vollumfänglich ab.“

Zur Begründung führte die BA aus, am 1. Januar 2002 sei noch alt Art. 52 Abs. 7 der Bundespersonalverordnung vom 31. Juli 2003 (BPV, SR 172.220.111.3) in Kraft gewesen und deshalb vorliegend massgebend. Danach sei bei einer Tieferbewertung einer Funktion solange kein Teuerungsausgleich ausbezahlt worden, bis der Lohn den Höchstbetrag der neuen, tiefer festgelegten Funktion nicht mehr überstiegen habe. Nach zwei Jahren sei der Lohn auf jeden Fall nach dem aktuellen Funktionswert festgehalten worden. Eine fixe Lohngarantie sei zu jenem Zeitpunkt lediglich in Ziff. 8 des Sozialplanes festgehalten gewesen. Da X. bei Ablauf der 2-jährigen Lohngarantie lediglich 55 Jahre alt (und nicht wie gefordert 57-jährig) gewesen sei, hätte die Lohngarantie nur bis zum 1. Januar 2004 dauern dürfen. Aufgrund verschiedener Zusicherungen der Arbeitgeberin werde auf eine Rückforderung der zuviel ausgerichteten Lohnzahlungen verzichtet. Die Ausrichtung eines Teuerungsausgleiches sei gemäss Art. 3 Bst. c der Verordnung vom 10. Dezember 2004 über eine Lohnzulage für das Bundespersonal im Jahr 2007 (SR 172.220.11.8) für Personen mit einer nominellen Lohngarantie, wie X., zu Recht abgelehnt worden. Die Forderung aus Dolmetschertätigkeit werde ebenfalls abgelehnt. Diese Tätigkeit gehöre nach den Pflichtenheften des Arbeitnehmers zu seiner normalen Arbeitspflicht und werde nicht zusätzlich vergütet. Seiner in diesem Zusammenhang geleisteten

Überzeit werde seit Januar 2005 mit zwei Prozent flexibler Arbeitszeit-Zulage Rechnung getragen.

U.
Gegen diese Verfügung erhob X. am 9. November 2007 Beschwerde beim EJPD. Darin machte er geltend, die Rückstufung in die Lohnklasse 25 sei nichtig. Ab dem Jahr 2003 sei seine Funktion gemäss der Stellenbeschreibung vom Februar 2003 in die Lohnklasse 28 anzuheben, ab dem Jahr 2004 in die Lohnklasse 30 (gemäss Stellenbeschreibung vom November 2004). Zusätzlich seien ihm die Dolmetscherdienste im Umfang von Fr. 81'000.-- zu vergüten und die Teuerungszulage 2007 auszubezahlen.

V.
Mit Entscheid vom 20. Juli 2009 wies das EJPD die Beschwerde ab. Hierzu führte es aus, gemäss den Akten sei davon auszugehen, dass X. wie auch die BA der Meinung gewesen seien, die Frage der Lohnklasse werde erst nach dem Stellenantritt vom 1. April 2001 definitiv geklärt. X. habe den Arbeitsvertrag vom 4. Dezember 2001 mit der entsprechenden Lohnklasse 25 unterzeichnet und müsse sich diesen nun entgegenhalten lassen. Dies führe schliesslich auch dazu, dass X. gestützt auf den Vertrauensgrundsatz lediglich eine nominelle Lohngarantie der Stufe 27 zustehe, was gemäss den gesetzlichen Bestimmungen den Anspruch auf einen Teuerungsausgleich ausschliesse. Die Dolmetschertätigkeit werde schliesslich zu Recht nicht zusätzlich vergütet, da sie als Teil seiner arbeitsrechtlichen Verpflichtungen mit dem üblichen Monatslohn abgegolten werde.

W.
Gegen diesen Entscheid erhebt X. (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 14. September 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Verfahren A-5799/2009). Er verlangt, der Entscheid des EJPD (Vorinstanz) sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass er seit 1. April 2001 in der Lohnklasse 27 angestellt sei. Ihm sei der Teuerungsausgleich für die Jahre 2007 und folgende auszubezahlen, im Umfang, wie er den Angestellten des Bundes gewährt worden sei. Es sei eine Analyse seines Pflichtenheftes anzuordnen – gestützt auf Quervergleiche mit wissenschaftlichen Beratern mit ähnlichen Anforderungen und Aufgaben in der Bundesverwaltung. Die vorschriftsgemässen Anpassungen seien vorzunehmen, er sei ab Januar 2003 (ev. 2004) mindestens in die Lohnklasse 28 zu befördern und es sei

ihm der entsprechende Lohn nachzubezahlen. Für die geleisteten Dolmetschertätigkeiten sei ihm eine Entschädigung von Fr. 81'000.-- auszurichten.

Zur Begründung führt er aus, mit Anstellungsschreiben vom 3. April 2001 sei er in der Lohnklasse 27 angestellt worden. Da ihm die Lohnklasse 27 bestätigt worden sei, habe er keine Veranlassung gesehen, gegen die Verfügung des BAP vom 30. April 2001 vorzugehen, worin festgehalten worden sei, die Neubeurteilung der klassifikatorischen Einreihung und die Funktionsbezeichnung erfolge durch die BA. Entgegen der Meinung der Vorinstanz schaffe die E-Mail vom 1. Juni 2001 (fälschlicherweise von der Vorinstanz als vom 1. Mai 2001 bezeichnet) ebenfalls eine Vertrauensgrundlage. Darin werde zwölf Personen zugesichert, dass – im Unterschied zu anderen Personen, die vorher informiert worden seien – sie mit grundsätzlich unverändertem Pflichtenheft würden weiterarbeiten können. Aus dem Wort „grundsätzlich“ könne in diesem Kontext keinesfalls ein Vorbehalt der Lohnklasse interpretiert werden. Angesichts der klaren Drohung der Kündigung habe er den Arbeitsvertrag mit Lohnklasse 25 am 26. Februar 2002 unterzeichnet und ein Begleitschreiben beigelegt, worin er ausdrücklich festgehalten habe, dass er mit der Rückstufung nicht einverstanden sei. Die Anforderungen an seine Stelle seien nicht adäquat bewertet worden und er sei mit der Lohnklasse 27 zu tief eingereiht. Es reiche nicht, wenn die Vorinstanz die Beurteilungskriterien gemäss Art. 52 Abs. 3 BPV abstrakt wiedergebe. Ausserdem müsse der Lohn bei Vertragsschluss zwingend geregelt sein.

Hinsichtlich der Dolmetschertätigkeit führt der Beschwerdeführer aus, nur weil Dolmetschen in den Pflichtenheften aufgeführt sei, bedeute das nicht, dass diese Aufgabe leistungsgerecht bewertet sei. Tatsächlich sei sie weder bewertet noch in der Lohnberechnung berücksichtigt worden.

X.
Die BA verzichtete am 12. Oktober 2009 auf die Einreichung einer Stellungnahme.

Y.
Mit Vernehmlassung vom 16. Oktober 2009 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und verweist zur Begründung auf ihren Entscheid vom 20. Juli 2009. Ergänzend führt sie aus, sie halte daran fest, dass der Beschwerdeführer anlässlich seiner Anstellung

bei der BA keine rechtsgenügliche Zusicherung erhalten habe, er werde in der Lohnklasse 27 bleiben. Es werde überdies bestritten, dass der Beschwerdeführer einen rechtsgültigen Vorbehalt geltend gemacht habe, als er den Arbeitsvertrag vom 4. Dezember 2001 am 26. Februar 2002 unterschrieben habe. Weiter ergänzt sie, dass zwischen der Mitteilung des Beschwerdeführers, er werde die Kündigung anfechten – unmittelbar nach Erhalt der Verfügung vom 10. Oktober 2007 – und der Kündigung vom 27. November 2007 kein Zusammenhang bestehe.

Z.
Der Beschwerdeführer hält mit seiner Replik vom 23. November 2009 an der Beschwerde fest und macht geltend, soweit die Lohnklasse beim Übertritt in die neue Stelle bei der BA überhaupt ein Thema gewesen sei, dann nur hinsichtlich der Einreihung in eine höhere Lohnklasse.

Auflösung des Arbeitsverhältnisses

AA.
Am 30. August 2007 wurde X. von der BA als seine Arbeitgeberin ermahnt, er sei seiner arbeitsrechtlichen Pflicht, die Arbeitszeit täglich zu erfassen und monatlich dem Personaldienst mitzuteilen, nicht bzw. nur ungenügend nachgekommen. Er habe mehrmals weisungswidrig mit seiner Geschäftskreditkarte Bargeld in der Schweiz abgehoben und nicht rechtzeitig mit dem Finanzdienst abgerechnet. Er habe Fr 1'500.-- mit der Geschäftskreditkarte abgehoben und dazu verwendet, die Honorarforderung seines Sohnes an die Arbeitgeberin zu bezahlen. Damit habe er vorsätzlich in schwerwiegender Weise gegen die gesetzlichen und arbeitsvertraglichen Pflichten verstossen. Weiter führe er seinen Kalender im Outlook nicht den Vorschriften entsprechend nach, wodurch Unsicherheiten über seine An- und Abwesenheit entstünden. Der Arbeitnehmer verletze zudem immer wieder die Blockzeiten und komme und gehe, wann er wolle.

Es wurden verschiedene Massnahmen verfügt, verbunden mit einer Kündigungsandrohung bei deren Missachtung.

AB.
Mit Schreiben vom 24. Oktober 2007 wies die BA X. darauf hin, er sei seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen. Bis heute würden weder eine Monatsliste über seine Arbeitszeit für den September 2007

vorliegen noch habe er seinen Kostenvorschuss für die Geschäftsreise im Oktober 2007 – bezogen am 26. September 2007 – mit dem Finanzdienst abgerechnet. Aufgrund dieser abermaligen Verstösse gegen die in der Ermahnung vom 30. August 2007 angeordneten Massnahmen müsse davon ausgegangen werden, dass er nicht gewillt sei, diese zu befolgen. Die BA wies darauf hin, sie beabsichtige, das Arbeitsverhältnis unter Beachtung der sechsmonatigen Kündigungsfrist per 31. Mai 2008 zu beenden. Mit diesem Schreiben wurde X. eine Trennungsvereinbarung ausgehändigt, mit der Aufforderung, diese zu prüfen und innert 10 Tagen unterzeichnet zurückzusenden oder – im Falle der Nichtunterzeichnung – innert derselben Frist eine entsprechende Stellungnahme einzureichen.

AC.
Am 21. November 2007 verfügte die BA (gestützt auf Art. 12 Abs. 6 Bst. a des BPG) die Auflösung des Arbeitsverhältnisses per 31. Mai 2008 unter Entzug der aufschiebenden Wirkung einer allfälligen Beschwerde und sofortiger Freistellung von X. wegen Verletzung wichtiger gesetzlicher und vertraglicher Pflichten. Zur Begründung führte die BA aus, X. habe trotz vorgängiger Ermahnung seine Zeiterfassungskarte und eine Spesenabrechnung nicht rechtzeitig eingereicht.

AD.
Am 29. Dezember 2007 beantragte X. bei der BA die Feststellung der Nichtigkeit der Kündigungsverfügung, weil sie nicht begründet sei. Weder die (bestrittene) verspätete Spesenabrechnung noch die verspätete Abgabe des Zeiterfassungsformulars könnten eine schwere Verletzung der gesetzlichen Treuepflicht bzw. eine Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten darstellen.

AE.
Gleichentags erhob X. beim EJPD Beschwerde gegen die Kündigungsverfügung mit dem Antrag, diese sei aufzuheben und die BA anzuweisen, ihn weiter zu beschäftigen. Zudem sei das Verfahren bis zum Entscheid über die Nichtigkeit der Kündigungsverfügung zu sistieren.

AF.
Die BA ersuchte mit Schreiben vom 21. Januar 2008 um Feststellung der Gültigkeit der Kündigung vom 21. November 2007. Zur Be-

gründung verwies sie auf die Ausführungen in der Kündigungsverfügung.

AG.
Das EJPD hiess mit Verfügung vom 22. Mai 2008 ein Gesuch von X. um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde gut. Am 30. April 2009 wies es die Beschwerde gegen die Kündigungsverfügung ab.

AH.
Gegen diesen Entscheid erhebt X. (Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 2. Juni 2009 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (Verfahren A-3551/2009). Er beantragt, der Entscheid des EJPD (Vorinstanz) sei aufzuheben und das BA sei anzuweisen, ihn weiter zu beschäftigen.

Zur Begründung führt er aus, seine Leistungen seien in der ganzen Zeit als durchwegs sehr gut bis hervorragend bewertet worden. Was die in der Mahnung vom 30. August 2007 erwähnten Gründe betreffe, so habe er erstens die Spesenabrechnung fraglos rechtzeitig abgegeben und zweitens habe ein klarer und ausgewiesener Grund bestanden, die Zeiterfassungskarte am 24. Oktober 2008 seinem Vorgesetzten vorzulegen. Er habe mit ihm den Überstundenabbau besprechen wollen. Ferner könne ein Sachverhalt, der zu einer Ermahnung geführt habe, nicht ein zweites Mal als Kündigungsgrund dienen. Die Kündigung stelle vielmehr ein persönlicher Racheakt gegen ihn dar, weil er ab dem Jahr 2002 bis zur Kündigung rechtmässige Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis geltend gemacht und namentlich am Vortag der Kündigung erneut angemeldet habe.

AI.
Mit Vernehmlassung vom 6. Juli 2009 hält die Vorinstanz an ihrem Entscheid fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Ergänzend führt sie aus, dem Beschwerdeführer sei nicht aufgrund von fehlenden fachlichen Qualifikationen, sondern wegen seiner jahrelangen „administrativen Resistenz“ trotz wiederholter Mahnungen gekündigt worden. Entgegen der Formulierung des Beschwerdeführers in der Beschwerde sei dieser nicht einfach dazu angehalten worden, der fristgerechten Erstellung und Abgabe der Spesenrechnung und der Presento-Monatsauszüge mehr Beachtung zu schenken. Vielmehr sei ihm vor dem Hintergrund der zahlreichen aktenkundigen Ver-

fehlungen in der Vergangenheit unmissverständlich die Kündigung bei erneuter Missachtung der klaren Vorgaben in Aussicht gestellt worden.

AJ.
In seiner Replik vom 14. September 2009 ergänzt der Beschwerdeführer, es bestehe ein Zusammenhang zwischen dem Verfahren betreffend Kündigung und demjenigen der Lohneinreihung, des Teuerungsausgleichs und der Entschädigung für Dolmetschertätigkeit. Er führt weiter aus, die „administrative Resistenz“ habe sich aufgrund des Verhaltens der Arbeitgeberin entwickelt. Die geforderten Leistungen habe er in dieser ganzen Zeit immer und auf hohem Niveau erbracht. Die aktenkundigen Verfehlungen hätten aus verspäteten Presento- und Spesenabrechnungen bestanden. Damit habe er versucht, die Arbeitgeberin zu mahnen, das vertragliche Arbeitsverhältnis zu klären. Er habe damit weder Schaden angerichtet noch Führungsfunktionen beeinträchtigt. Die Spesenabrechnung vom 19. Oktober 2007 sei jedoch rechtzeitig erfolgt und die Presentoabrechnung habe er aus guten Gründen für das Mitarbeitergespräch vom 24. Oktober 2007 aufgehoben.

AK.
Mit Verfügung vom 19. Januar 2010 wurden die beiden Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht vereinigt und unter der Dossiernummer A-3551/2009 weitergeführt.

AL.
Auf die weiteren Sachverhaltselemente und Vorbringen der Parteien wird, soweit entscheidwesentlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Gegen Entscheide aus dem Bereich des Bundespersonalrechts steht grundsätzlich der Beschwerdeweg an das Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 36 Abs. 1 BPG). Das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nimmt einen einzigen Fall von der Anfechtung aus. Das sind jedoch nicht gehaltsmässige Einreihungen, Entschädigung von Dolmetschertätigkeiten oder Kündigungen, sondern leistungsabhängige Lohnbestandteile (Art. 32 Abs. 1 Bst. c

VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerden zuständig.

2.
Nach Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das VGG nichts anderes bestimmt.

3.
Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Als formeller Verfügungsadressat der belastenden Verfügungen vom 30. April 2009 und vom 20. Juli 2009 ist der Beschwerdeführer ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert.

Die Bundesanwaltschaft ist Teil der dezentralen Bundesverwaltung. Sie ist lediglich administrativ dem EJPD zugewiesen, in der Erfüllung ihrer Aufgaben aber weisungsungebunden. Sie untersteht der Aufsicht des Bundesrates, die allerdings auf administrative Belange beschränkt ist (Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege [SR 312.0] i.V.m. Art. 8 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1] und Art. 27 der Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das EJPD [OV-EJPD, SR 172.213.1]). Die Bundesanwaltschaft verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit (Urteil des Bundesgerichts 2A.379/2004 vom 9. November 2004 E. 3.3). Ebenso wenig steht ihr ein eigenes Beschwerderecht zu. Sie gilt demnach im vorliegenden Verfahren nicht als Beschwerdegegnerin, sondern als Erstinstanz.

4.
Auf die im Übrigen frist- und formgerechte Beschwerde ist grundsätzlich (vgl. jedoch E. 9.3) einzutreten (Art. 50 und 52 VwVG).

5.
Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG) oder die unrichtige bzw. unvoll-

ständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG), sondern auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (Art. 49 Bst. c VwVG). Bei der Prüfung der Angemessenheit auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht indes eine gewisse Zurückhaltung, soweit es um die Leistungsbeurteilung von Bediensteten des Bundes, um verwaltungsorganisatorische Fragen oder um Probleme der betriebsinternen Zusammenarbeit und des Vertrauensverhältnisses geht. Es entfernt sich insofern im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setzt ihr eigenes Ermessen nicht an die Stelle desjenigen der Vorinstanz (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-7932/2007 vom 29. Oktober 2008 E. 2, A-5455/2007 vom 11. Juni 2008 E. 5.4, A-1782/2006 vom 24. Mai 2007 E. 2.4.5, Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission [PRK] vom 25. April 1995, veröffentlicht in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 60.8 E. 3, ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 74 Rz. 2.160).

Nach konstanter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (und früher der PRK) verhält es sich auch so bei der Überprüfung einer Stelleneinreihung – sei es einer Rückstufung oder einer Besoldungseinstufung –, sofern diese letztlich auf die Verwaltungsorganisation und die betriebliche Zusammenarbeit zurückzuführen ist. Dabei gilt insbesondere, dass sich eigentliche Reorganisationsmassnahmen der gerichtlichen Überprüfung weitgehend entziehen. Diese werden entsprechend nur daraufhin überprüft, ob sie auf ernstlichen Überlegungen beruhen und nicht lediglich vorgeschoben sind, um auf diese Weise auf ein bestimmtes Dienstverhältnis Einfluss zu nehmen. Es kann nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts sein, selbst als qualifizierende Instanz tätig zu werden (Urteil des BVGer A-7932/2007 vom 29. Oktober 2008 E. 2, Urteil des BVGer A-3627/2007 vom 9. Januar 2008 E. 4.1, Entscheid der PRK vom 13. Juni 2003, veröffentlicht in VPB 68.8 E. 2 und 4b/bb).

6.

Der Beschwerdeführer beantragt, es sei festzustellen, dass er seit 1. April 2001 in der LK 27 angestellt sei. Ihm sei daher der Teuerungsausgleich für die Jahre 2007 und folgende auszubezahlen. Gestützt auf eine Analyse seines Pflichtenheftes sei er rückwirkend ab Januar 2003 (ev. 2004) mindestens in die LK 28 zu befördern und der entsprechende Lohn nachzubezahlen. Ferner sei ihm für geleistete

Dolmetschertätigkeiten eine Entschädigung von Fr. 81'000.-- zu bezahlen. Der Beschwerdeführer wehrt sich weiter gegen die Kündigungsverfügung vom 21. November 2007.

Einreihung Lohnklasse

7.
Nachfolgend ist zuerst auf die Frage der Lohnklasseneinreihung einzugehen.

7.1 Zur Begründung, weshalb er mindestens in der LK 27 eingereiht sein müsse, führt der Beschwerdeführer in seinen Eingaben aus, er habe sowohl schriftlich als auch mündlich wiederholt darauf hingewiesen, dass die Einstufung für seine Stelle zu tief sei. Den Arbeitsvertrag mit LK 25 habe er am 26. Februar 2002 nur ohne Vorbehalt unterschrieben, da ihm die BA andernfalls mit der Kündigung gedroht habe. In einem Begleitschreiben habe er jedoch ausdrücklich festgehalten, dass er mit dieser Einstufung nicht einverstanden sei. Ausserdem hätten sowohl das Anstellungsschreiben vom 3. April 2001 als auch die E-Mail der BA vom 1. Juni 2001 eine Vertrauensgrundlage geschaffen. Er bekräftigt ferner, eine Analyse seines Pflichtenheftes und Quervergleiche müssten dazu führen, dass er mindestens in der LK 28 eingestuft werde.

7.2 Die vorhandenen Akten lassen folgende Feststellungen zu: Per 1. April 2001 wechselte der Beschwerdeführer vom BAP zur BA. Die BA beabsichtigte, das Dienstverhältnis zu den bestehenden Anstellungsbedingungen weiterzuführen und insbesondere den Beschwerdeführer in der 27. Besoldungsklasse eingestuft zu lassen. In diesem Sinn bot sie ihm am 3. April 2001 die entsprechenden Anstellungsbedingungen an, welche der Beschwerdeführer am 5. April 2001 unterschrieb. Der Beschwerdeführer hielt jedoch an seiner bereits früher gestellten Forderung nach einer anderen Funktionsbezeichnung und einer Einstufung in eine höhere Lohnklasse fest. Die BA erachtete die Einreihung der fraglichen Stelle in die Besoldungsklasse 27 als gerechtfertigt, holte jedoch hierüber beim EPA als zuständiger Klassifikationsstelle (Art. 5 Bst. b der Verordnung vom 15. Dezember 1988 über die Einreihung der Ämter der Beamten [AS 1989 684]) ein Gutachten ein. Gestützt auf die Klassifikation durch das EPA am 21. September 2001 beschloss die BA, die Stelle des Beschwerdeführers neu in die Besoldungsklasse 25 einzureihen bzw. eine besoldungsmässige Rückstufung vorzunehmen. Auf den

1. Januar 2002 trat das BPG für die Bundesverwaltung in Kraft (Art. 1 Abs. 1 der Inkraftsetzungsverordnung BPG für die Bundesverwaltung vom 3. Juli 2001 [AS 2001 2197]) und der Arbeitgeber musste jedem Mitarbeitenden vor dem 1. Januar 2002 einen schriftlichen Arbeitsvertrag unterbreiten, der bis am 28. Februar 2002 zu unterzeichnen war (Art. 2 Abs. 2 und 4 der Überführungsverordnung BtG – BPG vom 3. Juli 2001 [AS 2001 1846]). Gestützt darauf unterbreitete die BA dem Beschwerdeführer einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag, worin seine Stelle neu der LK 25 zugewiesen wurde. Weil dieser Vertrag das Arbeitsverhältnis ab dem 1. Januar 2002 regelt, gilt hierfür neues Recht, mithin das Bundespersonalrecht.

7.3 Die Vorinstanz stellt sich ebenso wie die BA auf den Standpunkt, der Beschwerdeführer habe den Arbeitsvertrag mit der LK 25 unterzeichnet und müsse sich dessen Gültigkeit entgegenhalten lassen. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden.

Zwar kann der BA kein widersprüchliches Verhalten vorgeworfen werden. Stossend ist jedoch an ihrem Standpunkt (und jenem der Vorinstanz), dass damit dem Umstand nicht Rechnung getragen wird, wonach der Beschwerdeführer bereits vor Stellenantritt am 1. April 2001 und auch in der Folge wiederholt deutlich gemacht hat, er sei mit der Einteilung in der LK 27 nicht einverstanden (und damit noch weniger in der LK 25) und verlange eine höhere Bewertung. Den Arbeitsvertrag vom 4. Dezember 2001 hat er auf Grund der rechtlichen Bedingungen der Überführungsverordnung BtG – BPG unterschreiben müssen, um eine Stellenkündigung zu vermeiden. Die Vertragsunterzeichnung erfolgte zwar formell vorbehaltlos, aber unter Protest. Auch bei der Unterzeichnung der Vertragsänderung im Januar 2003 und in der Folge hielt der Beschwerdeführer an seinen Vorbehalten bzgl. Einreihung fest. Offen blieb somit die für den Beschwerdeführer massgebende Lohnklasse. In diesem Nebenpunkt des Vertrages kann nicht von einem Konsens ausgegangen werden, was hingegen das Zustandekommen des Vertrages nicht hindert (BGE 118 II 32 E. 3d; WOLFGANG WIEGAND in: Kurzkommentar Obligationenrecht, Zürich 2008, Rz. 21 zu Art. 1 OR; vgl. zur Lohnhöhe als Nebenpunkt: ALFRED KOLLER, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil I, Bern 2006, § 6 Rz. 26; ULLIN STREIFF/ADRIAN VON KAENEL, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR, 6. Aufl., Zürich 2006, N. 2 zu Art. 320). Damit ist zwar von einem gültig zustande gekommenen Arbeitsverhältnis auszugehen, was insoweit von keiner Seite ernsthaft

in Zweifel gezogen wird. Die Zustimmung des Beschwerdeführers kann jedoch auf Grund der konkreten Umstände jetzt nicht in dem Sinne gegen ihn verwendet werden, dass er mit der Vertragsunterzeichnung auf eine Neubeurteilung bzw. höhere Einstufung seiner Funktion verzichtet hätte. Vielmehr bestand in diesem Punkt Dissens bzw. weiterhin eine nicht beigelegte Streitigkeit über eine arbeitsrechtliche Angelegenheit, über die der Arbeitgeber in Anwendung von Art. 34 Abs. 1 BPG eigentlich bereits früher hätte verfügen müssen. Der Hinweis der BA auf Art. 108 BPV i.V.m. Art. 63 VBPV vermag sie von dieser Pflicht nicht zu befreien, zumal der Begleitausschuss der Sozialpartner keine Weisungs- oder Entscheidkompetenzen hat und das vorgesehene Verfahren bloss in Empfehlungen oder Vorschlägen münden kann. Die BA war sich dem offenbar bewusst, hielt sie doch in der hier strittigen Verfügung fest, es bestehe (in der Frage der Lohnklasse) nach wie vor ein aktuelles Interesse zum Erlass der vorliegenden Verfügung in Anwendung von Art. 34 Abs. 1 BPG – fehlende Einigung über eine Streitigkeit aus dem Arbeitsverhältnis – und zur verbindlichen Festsetzung des Lohnes des Arbeitnehmers.

7.4 Die Grundregel von Treu und Glauben im Rechtsverkehr beinhaltet das Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme der Rechtssubjekte und gilt auch im öffentlichen Recht (BGE 94 I 520 E. 4a). Man kann auch vom Gebot loyalen, d.h. anständigen, korrekten Verhaltens sprechen. Es geht um das gegenseitige Vertrauen- und Glaubendürfen und um Fairness im Rechtsverkehr (THOMAS GÄCHTER, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich 2005, § 2 S. 106). Das Schutzobjekt von Treu und Glauben gemäss Art. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) bildet in erster Linie der korrekt funktionierende Rechtsverkehr. Der im Grundsatz von Treu und Glauben enthaltene Hauptgedanke des Vertrauens kommt in verschiedenen Konstellationen zum Tragen. Zum einen schützt er das Vertrauen darauf, dass gesetzlich umschriebene Rechtspositionen lediglich zu den dem Gesetz zu entnehmenden Zwecken verwendet werden, zum anderen kommt er bei intersubjektiven Kontakten sowohl *vor* als auch *während* sowie *bei und nach* Beendigung einer Rechtsbeziehung zum Tragen. Insgesamt ergibt sich also, dass es kaum Rechtsanwendungssituationen gibt, in denen der Grundsatz überhaupt keine Rolle spielen könnte. Mit dem Grundsatz von Treu und Glauben ist es demnach nicht vereinbar, wenn die BA sich nun darauf beruft, der Beschwerdeführer habe den Vertrag unterzeichnet und müsse LK 25 gegen sich gelten lassen, nachdem er aufgrund der geänderten

Rechtslage in dieser Situation keine andere Möglichkeit gehabt hat, als den Vertrag ohne Vorbehalt zu unterzeichnen.

7.5 Allerdings vermag sich auch der Beschwerdeführer nicht gutgläubig auf irgend eine Zusicherung zu berufen. Das BAP hat ihn am 30. April 2001 klar darauf hingewiesen, dass Neubeurteilung, Einreihung und Funktionsbezeichnung durch die BA erfolgen werden. Auf die von ihm unterschriebenen Anstellungsbedingungen vom 3. April 2001 mit Einreihung in der Besoldungsklasse 27 kann sich der Beschwerdeführer nicht berufen, weil er selber die Einreihung als falsch erachtete und auf eine Neubeurteilung drängte. Der von ihm zitierten E-Mail des seinerzeitigen Bundesanwalts vom 1. Juni 2001 im Zusammenhang mit der Umsetzung der Effizienz-Vorlage, die an 12 Mitarbeitende gerichtet war, kann bloss entnommen werden, dass ihnen zugesichert wurde, ihre Pflichtenhefte würden ab Januar 2002 unverändert bleiben. Hinsichtlich der Lohnklasseneinteilung des Beschwerdeführers ab Stellenantritt lässt sich daraus nichts ableiten. Seine Rückstufung war nicht in einer Änderung des Pflichtenhefts per Januar 2002 begründet, sondern in der Beurteilung der seit dem Übertritt im April 2001 von ihm ausgeübten und auch im Jahr 2002 unveränderten Funktion. Zudem war er es, der Anlass zur Überprüfung der Gehalts- bzw. Lohneinreihung gegeben hat. Zwar verlangte er eine höhere Einstufung. Im Rahmen eines solchen Verfahrens kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass aus der Überprüfung eine Tieferbewertung resultiert. Das Bundespersonalrecht sieht diese Möglichkeit ausdrücklich vor (ursprünglich in Art. 52 Abs. 7 BPV [AS 2001 2206]; seit dem 1. Januar 2005 in Art. 52a BPV), wobei diese Bestimmungen auch regeln, wie dem bisherigen Besitzstand Rechnung zu tragen ist (vgl. dazu E. 8.2 ff.).

8.

8.1 In der Verfügung vom 10. Oktober 2007, die Ausgangspunkt des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet, hat die BA festgestellt, dass der Beschwerdeführer nach dem Arbeitsvertrag vom 4. Dezember 2001 in der LK 25 angestellt sei. In der Begründung nahm sie dabei Bezug auf den "Entscheid" des EPA vom 21. September 2001. Nachfolgend ist somit zu prüfen, ob die Funktion des Beschwerdeführers ab 1. Januar 2002 seinerzeit im Einklang mit den einschlägigen personalrechtlichen Bestimmungen der LK 25 zugewiesen worden ist.

8.2 Dem Gesetzgeber kommt bei Organisations- und Besoldungsfragen grundsätzlich ein grosser Ermessen- bzw. Gestaltungsspielraum zu und die zuständigen Behörden können aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandselemente auswählen, die für die Besoldung der Bediensteten massgebend sein sollen (vgl. Urteil des BVGer A-7932/2007 vom 29. Oktober 2008 E. 3). Das Bundespersonalrecht enthält auf der Stufe BPG denn auch nur wenige Vorgaben zum Lohn. Dieser bemisst sich gemäss Art. 15 Abs. 1 BPG nach den drei Kriterien Funktion, Erfahrung und Leistung. Näheres regeln die gestützt auf Art. 15 Abs. 3 BPG erlassenen Ausführungsbestimmungen, namentlich die BPV. Art. 36 BPV stellt ein System von 38 LK auf. Jede Funktion wird bewertet und einer dieser Klassen zugewiesen (Art. 52 Abs. 1 BPV). Vor ihrem Entscheid über die Zuweisung der einzelnen Funktionen zu einer LK holt die zuständige Stelle nach Art. 2 das Gutachten der Bewertungsstelle nach Art. 53 ein (Art. 52 Abs. 2 BPV). Für die Funktionsbewertung sind die nötige Vorbildung, der Umfang des Aufgabenkreises sowie das Mass der betrieblichen Anforderungen, Verantwortlichkeiten und Gefährdungen massgebend (Art. 52 Abs. 3 BPV). Grundlage für die Bewertung ist die Stellenbeschreibung bzw. das Pflichtenheft gemäss Art. 20 Abs. 1 VBPV. Die Bewertung hat nicht zuletzt auch aufgrund von Vergleichen mit anderen Stellen zu erfolgen (sog. Quervergleiche, Art. 20 Abs. 2 VBPV).

Die Stelle des Beschwerdeführers wurde per 1. Januar 2002 neu eingereiht. Damals und bis zum 31. Januar 2007 waren je nach Lohnklasse das EFD, das EPA oder das jeweilige Departement für die Bewertung zuständig (aArt. 53 BPV [AS 2001 2206]). Den Betroffenen kommt bei der eigentlichen Stelleneinreihung auch unter dem neuen Recht keine Mitsprachemöglichkeit zu (vgl. hierzu Urteil des BVGer A-3627/2007 vom 9. Januar 2008 E. 2 ff.). Von der Einreihung als solche zu unterscheiden ist deren individuelle Umsetzung im konkret betroffenen Arbeitsverhältnis. Nach einer Neueinreihung ist die Lohnklasse im Arbeitsvertrag anzupassen, bei Tiefereinreihungen sofort (Art. 52*a* BPV). Bei Tiefereinreihungen greift sodann eine Besitzstandsgarantie. Übersteigt der Lohn den Höchstbetrag der neuen Lohnklasse, bleibt er während zwei Jahren unverändert (Art. 52*a* Abs. 1 BPV). Bei Angestellten, die das 55. Altersjahr zurückgelegt haben, gilt die Besitzstandsgarantie zeitlich unbeschränkt (Art. 52*a* Abs. 2 BPV).

8.3 Vorliegend erfolgte die strittige Rückstufung auf den 1. Januar 2002. Hierfür sah die in jenem Zeitpunkt gültige Fassung der BPV (AS 2001 2206) vor, dass auf den Lohn kein Teuerungsausgleich ausgerichtet wird, wenn eine Funktion tiefer bewertet werden muss. Der Teuerungsausgleich wird wieder ausgerichtet, sobald der Lohn den Höchstbetrag nicht mehr übersteigt, der auf Grund der Funktionsbewertung und der Personalbeurteilung gerechtfertigt ist. Nach 2 Jahren werden Einreihung und Lohn auf jeden Fall nach dem aktuellen Funktionswert festgesetzt (aArt. 52 Abs. 7 BPV).

8.4 Dass die Stelle des Beschwerdeführers in der LK 25 eingereiht ist, ist als im Rahmen des Ermessensspielraums liegend nicht zu beanstanden. Denn obwohl das EPA im Antragsformular der BA lediglich festgehalten hat, „ aufgrund des PH (Pflichtenhefts) und den relevanten Quervergleichen können wir die BK 25 unterstützen“, ist den vorliegenden Akten zu entnehmen, wie es zu dieser Einstufung gekommen ist. In einer E-Mail vom 6. September 2001 an das Generalsekretariat (GS) EJPD erklärte das EPA, das Pflichtenheft des Beschwerdeführers sei mit denjenigen einer ... (BK 27) und einer ... (BK 26) verglichen worden. Die beantragte BK 27 dränge sich nicht auf. Im Gegenteil. Das Pflichtenheft des Beschwerdeführers enthalte vor allem beratende, begleitende, unterstützende und organisatorische Aufgaben. Streng klassifikatorisch wäre eine BK 25 in diesem Fall richtig. Die bisherige Situation des Stelleninhabers könne nur bedingt herangezogen werden. Mit der Leitung ... (4-9 Personen) und der Stellvertretung habe 1997 die BK 27 unterstützt werden können. Eine Lösung müsse gefunden werden, aber die BK 27 sei für das EPA ausgeschlossen.

Aus den Angaben des EPA wird ersichtlich, dass die Besoldungseinstufung des Beschwerdeführers auf ernstlichen Überlegungen beruhte und eine Einstufung in die neurechtliche und der BK 25 entsprechende LK 25 mit Blick auf die fehlende Führungsfunktion als ... durchaus vertretbar ist. Nach der Rechtsprechung kann es im Rahmen von Reorganisationen mit Neudefinition und Neubewertung sämtlicher Stellen sogar dann zu Rückstufungen kommen, wenn sich der Verantwortungs- und Aufgabenbereich eines Angestellten nicht bzw. nicht massgeblich verkleinert hat (vgl. Urteil des BVGer A-7932/2007 vom 29. Oktober 2008 E. 6.1). Wie in E. 5 erwähnt, entfernt sich das Bundesverwaltungsgericht im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setzt das eigene Ermessen nicht an die Stelle des-

jenigen der Vorinstanz. Ebenso wenig ist es selbst als qualifizierende Instanz tätig. Im streitbetroffenen Verfahren erfolgte die Einstufung des Beschwerdeführers überlegt und begründet. Es gibt keinen Grund, daran zu zweifeln.

8.5 Die BA hat in der Verfügung vom 10. Oktober 2007 ihre Feststellung, der Beschwerdeführer sei in der LK 25 angestellt, lediglich mit dem Arbeitsvertrag vom 4. Dezember 2001 und dem "Entscheid" des EPA vom 21. September 2001 begründet. Eine eigentliche inhaltliche Auseinandersetzung mit der Einreihung ist nicht erfolgt. Wie bereits die Vorinstanz festgehalten hat, ist es unverständlich, weshalb die BA darauf verzichtete, den Beschwerdeführer vollständig zu informieren. Ob und in welchem Umfang dem Beschwerdeführer auf sein Gesuch vom 26. Februar 2002 auch Einsicht in die Begründung des EPA (E-Mail vom 6. September 2001) gewährt worden ist, lässt sich auf Grund der vorhandenen Akten nicht feststellen. Indem die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid die Begründung des EPA in den wesentlichen Zügen wiedergegeben und auf die massgebenden Akten im Personaldossier verwiesen hat, war der Beschwerdeführer jedoch in der Lage, diesbezüglich sachgerecht Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht zu führen. Eine allfällige Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör wäre damit geheilt (vgl. u.a. Urteil des BVGer A-5754/2008 vom 5. November 2009 E. 2.2.3 mit Hinweisen).

8.6 Die Stellenbewertung des EPA erfolgte auf der Grundlage des Pflichtenhefts des Beschwerdeführers vom Juli 2001. Mit der Vorinstanz ist einig zu gehen, dass dieses Pflichtenheft seither keine wesentlichen Änderungen erfahren hat, die es rechtfertigen würden, von einer lohnklassenrelevanten Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen auszugehen. Damit ist weiterhin von der Massgeblichkeit der Stellenbewertung des EPA vom September 2001 auszugehen. Als Folge davon ist der Antrag des Beschwerdeführers auf Einreihung seiner Funktion in der Lohnklasse 27 als unbegründet abzuweisen.

8.7 Gestützt auf die Rückstufung per 1. Januar 2002 gewährte die BA dem Beschwerdeführer in Anwendung von aArt. 52 Abs. 7 BPV eine Besitzstandsgarantie bis am 31. Dezember 2003. Der Lohn des Beschwerdeführers blieb jedoch auf Grund eines Buchungsfehlers der BA auch in der Folge unverändert. Im Frühjahr 2006 sah die BA von

einer am 22. November 2005 angekündigten Rückforderung ab und liess den Lohn des Beschwerdeführers in Anwendung von Art. 52a Abs. 2 BPV (AS 2005 3) auf Grund seines Alters unverändert. Weil die Rückstufung des Beschwerdeführers bereits auf den 1. Januar 2002 erfolgte, die Lohngarantie für Angestellte, die das 55. Altersjahr zurückgelegt haben (Art. 52a Abs. 2 BPV), aber erst am 1. Januar 2005 in Kraft trat und der Beschwerdeführer ... diese Altersgrenze am 1. Januar 2002 ohnehin noch nicht zurückgelegt hatte, wäre ihm eigentlich dieser unbegrenzte Besitzstand gar nicht zugestanden. Auch nach dem am 1. Januar 2002 gültigen Sozialplan für die Bundesverwaltung (bei Umstrukturierungen oder Reorganisationen) hätte eine Rückstufung nur dann nicht vollzogen werden können, wenn der Beschwerdeführer bei Ablauf der Lohngarantie – in casu am 31. Dezember 2003 – das 57. Altersjahr vollendet gehabt hätte. Der Beschwerdeführer ist damit über die einschlägigen Bestimmungen hinaus bessergestellt, was jedoch nicht im Beschwerdeverfahren zu korrigieren ist (vgl. Urteil des BVGer A-411/2007 vom 25. Juni 2007 E. 14 in fine).

Teuerungsausgleich 2007

9.

9.1 Der Beschwerdeführer verlangt weiter die Auszahlung des Teuerungsausgleichs für die Jahre 2007 und folgende im Umfang, wie er den Angestellten des Bundes gewährt worden sei.

9.2 Gemäss Art. 3 Bst. c der Verordnung über eine Lohnzulage für das Bundespersonal im Jahr 2007 vom 10. Dezember 2004 (AS 2004 5261 i.V.m. AS 2006 5625) erhalten diejenigen Angestellten keine Zulage, denen bei tieferer Funktionsbewertung der bisherige Lohn nominal garantiert ist (Besitzstand). Wie hiervor unter E. 8 ff. erwähnt, ist die Einreihung des Beschwerdeführers in die LK 25 sachlich gerechtfertigt und vom Bundesverwaltungsgericht nicht zu beanstanden. Weil dem Beschwerdeführer eine nominale Lohngarantie zugesichert wurde (vgl. vorstehend E. 8.7), hat er keinen Anspruch auf die Auszahlung der Teuerungszulage für das Jahr 2007. Es kann dabei letztlich offen gelassen werden, ab welchem Alter (55- oder 58-jährig) Anspruch auf eine nominelle Lohngarantie bestanden hat, da der Beschwerdeführer bis heute nach der LK 27 (Besitzstand) entlöhnt wird.

9.3 Weil nur die Teuerungszulage 2007 Gegenstand der Verfügung der BA vom 10. Oktober 2007 bildete, geht der Antrag auf Zusprechung eines Teuerungsausgleichs für die Folgejahre in unzulässiger Weise über den Anfechtungsgegenstand hinaus, und es ist bereits aus diesem Grund darauf nicht einzutreten.

Entschädigung Dolmetschertätigkeit

10.

10.1 Der Beschwerdeführer beantragt ferner, für seine Tätigkeit als Dolmetscher für die Jahre 2002 – 2006 im Umfang von Fr. 81'000.-- entschädigt zu werden. Hierzu führt er aus, ab April 2001 bis Oktober 2007 habe die Intensität seiner Dolmetschertätigkeit stetig zugenommen. Dolmetschen gehöre zu den Tätigkeiten mit der grössten Stressbelastung und sollte aus gesundheitlichen Gründen 6 Stunden pro Tag und mehr als 30 Minuten ohne Unterbruch nicht übersteigen. Seine Tätigkeit als Dolmetscher sei häufig über die gesundheitlich vertretbare Belastung hinausgegangen. Dieses Ausmass werde weder von der BA noch vom GS EJPD bestritten. Auch wenn die Dolmetschertätigkeit im Pflichtenheft aufgeführt sei, bedeute diese nicht, dass sie auch leistungsgerecht bewertet sei. Tatsächlich sei sie nie bewertet und daher auch in der Lohnberechnung nie berücksichtigt worden. Das GS EFD, für welches er während seiner Anstellung beim BAP zwischendurch tätig gewesen sei, habe ihm derartige Leistungen immer separat abgegolten. Weder das Pflichtenheft noch die Stellenbeschreibung hätten eine Prozentangabe betreffend die Dolmetschertätigkeit enthalten. Dies, weil er als Dolmetscher separat entlöhnt werden müsse.

10.2 Zur Beurteilung der Entlöhnung für Dolmetschertätigkeiten ist nicht entscheidend, ob der Beschwerdeführer früher dafür separat entlöhnt worden ist, sondern nur, was im konkreten Arbeitsvertrag geregelt worden ist. Dem Pflichtenheft vom Juni 2001 ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer bei der Erfüllung seiner Aufgaben auch als Dolmetscher amtet (periodische Aufgabe). Wenn diese Aufgabe bei Vertragsschluss nicht in Prozenten bestimmt worden ist, bedeutet dies nicht, dass der Beschwerdeführer dafür separat entlöhnt werden soll. Im Gegenteil ist es nicht möglich, eine Dolmetschertätigkeit schon im Vornherein in Prozenten genau zu bestimmen. Es ergibt sich vielmehr aus der konkreten Situation, wann und wie lange ein Dolmetscher benötigt wird. Der Beschwerdeführer hat überdies in den Jahren 2003

und 2004 Einsatzprämien erhalten und seit 2005 wird ihm für die geleistete Überzeit im Zusammenhang mit seiner Dolmetschertätigkeit anlässlich von offiziellen Anlässen zwei Prozent flexible Arbeitszeit-Zulage mit dem Monatssalär ausbezahlt. Der Beschwerdeführer hat weder bei Vertragsunterzeichnung im Februar 2002 noch im Januar 2005 – bei der Vereinbarung betreffend flexible Arbeitszeit-Zulage – geltend gemacht, seine Tätigkeit als Dolmetscher müsse separat entlöhnt werden. Daraus und unter Berücksichtigung der Regelung im Pflichtenheft ist zu schliessen, dass die Dolmetschertätigkeit als arbeitsrechtliche Pflicht mit dem Arbeitslohn abgegolten ist und nicht separat entlöhnt werden muss. Die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

Kündigung

11.

11.1 In seiner Beschwerde vom 2. Juni 2009 beantragt der Beschwerdeführer, den Entscheid über die Kündigung des Arbeitsverhältnisses aufzuheben und die BA anzuweisen, ihn weiter zu beschäftigen. Zur Begründung führt er aus, entgegen der Meinung der BA habe er die Spesenabrechnung zweifellos rechtzeitig abgegeben und es habe ein klarer und ausgewiesener Grund (Mitarbeitergespräch) bestanden, die Zeiterfassungskarte erst seinem Vorgesetzten vorzulegen, um den Überstundenabbau besprechen zu können. Ein Sachverhalt, der zu einer Ermahnung führe, könne jedoch nicht ein zweites Mal als Kündigungsgrund dienen. Die Kündigung würde vielmehr ein persönlicher Racheakt gegen ihn darstellen, weil er ab 2002 bis zur Kündigung rechtmässige Ansprüche geltend gemacht und namentlich am Vortag der Kündigung erneut angemeldet habe. Ausserdem sei die Kündigung angesichts seines Dienstalters, Lebensalters und seiner Leistungen unverhältnismässig.

11.2 Nach Ablauf der Probezeit kann ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis auf Ende jeden Monats mit einer von der Anzahl der Dienstjahre abhängigen Mindestfrist ordentlich gekündigt werden. Dabei gelten folgende Mindestfristen: drei Monate in den ersten fünf Dienstjahren; vier Monate im sechsten bis und mit dem zehnten Dienstjahr; sechs Monate ab dem elften Dienstjahr (Art. 12 Abs. 3 BPG). Die Beendigung des Arbeitsverhältnisses hat schriftlich zu erfolgen (Art. 13 Abs. 1 BPG). Können sich die Parteien über die Beendigung nicht

einigen, so kündigt der Arbeitgeber in Form einer Verfügung (Art. 13 Abs. 3 BPG).

11.3 Der Beschwerdeführer arbeitet seit 1986 bei der Bundesverwaltung. Nach der ausgesprochenen Ermahnung vom 30. August 2007 erfolgte die Beendigung einseitig von der BA, d.h. ohne Einigung, nachdem der Beschwerdeführer die Frist zur Unterzeichnung einer Trennungsvereinbarung ungenutzt verstreichen liess. Indem die BA das Arbeitsverhältnis mit Verfügung vom 21. November 2007 per 31. Mai 2008 auflöste, hat sie sowohl die sechsmonatige Kündigungsfrist eingehalten als auch sich der vorgeschriebenen Verfügungsform bedient. Damit hat die BA die allgemeinen gesetzlichen Kündigungsvorschriften betreffend das Verfahren und die Form eingehalten, womit die Kündigung formell rechtsgültig erfolgt ist.

12. Weiter ist zu prüfen, ob ein rechtlich zulässiger Kündigungsgrund vorliegt.

12.1 Der Beschwerdeführer wurde am 30. August 2007 ermahnt. Er sei seiner arbeitsrechtlichen Pflicht, die Arbeitszeit täglich zu erfassen und monatlich dem Personaldienst mitzuteilen, nicht bzw. nur ungenügend nachgekommen. Angesichts der Tatsache, dass er aus diesem Grund bereits mehrfach von der Arbeitgeberin ermahnt worden sei, wiege das Verschulden nicht leicht. Es seien diesbezüglich in der Personalakte acht schriftliche Ermahnungen zu finden. Erschwerend komme hinzu, dass er vorsätzlich gegen die Zeiterfassungsweisungen verstossen habe, wie er dies in seinem Schreiben vom 20. Juli 2007 eingestehe: „Mein Presento-Verhalten ist ein Protest gegen die jahrelange Verweigerung, mein Angestelltenverhältnis zu regularisieren.“ In der Ermahnung wird weiter ausgeführt, der Beschwerdeführer habe mehrmals weisungswidrig mit seiner Geschäftskreditkarte Bargeld in der Schweiz abgehoben und nicht rechtzeitig mit dem Finanzdienst abgerechnet. Aus dem Schreiben vom 20. Juli 2007 des Beschwerdeführers sei ersichtlich, dass er die offene Rechnung von Fr. 1'500.-- dazu verwendet habe, die Honorarforderung seines Sohnes an die Arbeitgeberin zu bezahlen. Damit habe er vorsätzlich in schwerwiegender Weise gegen die gesetzlichen und arbeitsvertraglichen Pflichten verstossen. Weiter führe er seinen Kalender im Outlook nicht den Vorschriften entsprechend nach, wodurch Unsicherheiten über seine An- und Abwesenheit entstünden. Der Arbeitnehmer verletze

zudem immer wieder die Blockzeiten und komme und gehe, wann er wolle. Die BA verfügte in der Ermahnung die folgenden Massnahmen:

„1. Der Arbeitnehmer hat die Monatslisten Arbeitszeiterfassung jeweils bis zum 15. den zuständigen Stellen abzugeben.
2. Der Arbeitnehmer hat seine künftigen Geldvorschüsse für Geschäftsreisen innerhalb von 14 Tagen nach Ende der Geschäftsreise mit allen nötigen Quittungen und Belegen mit dem Finanzdienst abzurechnen.
3. Der Arbeitnehmer hat sein Outlook den Vorschriften entsprechend auszufüllen und Rechenschaft über seine An- und Abwesenheiten abzulegen.
4. Der Arbeitnehmer hat die Blockzeiten bei Tätigkeiten im Hause einzuhalten.
5. Bei Missachtung einer dieser Massnahmen hat der Arbeitnehmer mit einer ordentlichen oder gar fristlosen Kündigung zu rechnen.
6. (...)“

12.2 Nach Auffassung der Vorinstanz liegt vorliegend der ordentliche Kündigungsgrund gemäss Art. 12 Abs. 6 Bst. a BPG vor, weil der Beschwerdeführer wichtige vertragliche Pflichten verletzt habe, indem er gegen die Vorgaben der Ermahnung vom 30. August 2007 verstossen habe. So habe er die Presento-Monatsauszüge nicht bis zum 15. des folgenden Monats eingereicht und den Kostenvorschuss für die Geschäftsreise vom 2. bis 5. Oktober 2007 nicht fristgerecht mit dem Finanzdienst abgerechnet.

12.3 Der Beschwerdeführer bringt dagegen vor, er habe nicht gegen die Vorgaben in der Ermahnung vom 30. August 2007 verstossen. Die Abrechnung für seine Dienstreise habe er spätestens am 19. Oktober 2007 der Protokollführerin des Staatsanwaltes übergeben. Da ihm die jeweiligen Pauschalbeträge nicht bekannt gewesen seien und auch nicht hätten bekannt sein müssen, seien diese Formulare immer vom Sekretariat ausgefüllt worden. Weil die Spesenrechnung durch den Staatsanwalt habe visiert werden müssen, sei es klar gewesen, dass die entsprechende Rechnung auch durch ihn bzw. seine Sekretärin ausgefüllt werde. Hinsichtlich des Zeiterfassungssystems Presento macht der Beschwerdeführer geltend, nach getaner Arbeit habe er nicht noch Lust und Zeit gehabt, die Zeiterfassung auszufüllen, soweit diese nicht durch ein- und ausstempeln sowieso automatisch erfasst worden sei. Weil er den Überzeitenabbau am Abend des 24. Oktobers 2007 mit seinem Vorgesetzten habe besprechen wollen, habe er die Zeiterfassung noch nicht eingereicht. Hätte er ernsthaft mit einer Kündigung wegen Nichteinreichens der Zeiterfassung rechnen müssen, hätte er diese sicher auf dem Dienstweg abgegeben und für die Besprechung zusätzlich eine Kopie erstellt.

12.4 Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung ergänzend aus, der Beschwerdeführer verkenne, dass es zu seinen eigenen Aufgaben gehöre, die Spesenabrechnung selbständig und vollständig auszufüllen und an das für die Verarbeitung zuständige Dienstleistungszentrum Finanzen des GS EJPD in elektronischer und Papierform weiterzuleiten. Mit der Einführung des neuen Spesenformulars per 1. Januar 2007 sei für sämtliche Mitarbeiter der BA eine obligatorische, halbtägige Schulung durchgeführt worden. Bereits dies zeige, dass es zu den persönlichen Aufgaben von jedem Mitarbeiter gehöre, das Spesenformular selbständig auszufüllen. Die Einholung der Unterschrift des Vorgesetzten sei Sache des um Auszahlung der Spesen ersuchenden Mitarbeiters.

12.5 In seiner Replik macht der Beschwerdeführer geltend, die „administrative Resistenz“ habe sich auf Grund des Verhaltens der Arbeitgeberin entwickelt. Die geforderten Leistungen habe er in dieser ganzen Zeit trotzdem immer und auf hohem Niveau erbracht. Die aktenkundigen Verfehlungen hätten aus verspäteten Presento- und Spesenrechnungen bestanden, womit er – ziemlich erfolglos – versucht habe, die Arbeitgeberin zu mahnen, endlich das vertragliche Arbeitsverhältnis zu klären, da seine anderen Ersuchen zu nichts geführt hätten. Er habe damit weder einen Schaden angerichtet noch eine Führungsfunktion beeinträchtigt. Es stimme zwar, dass es Sache des Mitarbeiters sei, die Unterschrift des Vorgesetzten einzuholen. Da er als wissenschaftlicher Berater diese Dienstreise ausschliesslich im Rahmen eines ...verfahrens unternommen habe, für das der mitreisende Staatsanwalt alleine zuständig gewesen sei, sei dieser sein Vorgesetzter und ihm gegenüber alleine weisungsbefugt gewesen. Generell sei er im Rahmen aller ...verfahren, in denen er beigezogen worden sei, immer dem jeweiligen verfahrensführenden Staatsanwalt unterstellt und nur im Rahmen von dessen Anweisungen tätig gewesen. Seinem direkten Vorgesetzten habe er die Abrechnungen nur dann zur Unterzeichnung gegeben, wenn die Auslagen keinem bestimmten Verfahren hätten zugeordnet werden können. Die Erfahrung einer früheren Dienstreise, als nachträglich die Kosten aufwendig auf drei Verfahren hätten aufgeteilt werden müssen, hätten ihn in seiner Auffassung bestärkt, es sei aus Sicht der Verwaltungseffizienz sinnvoller, dem direkten Vorgesetzten die Spesenabrechnung zu übergeben. Da er anlässlich dieser Dienstreise auch alle Nebengeschäfte (Geschenkpapier bis Hotelreservation) getätigt habe, habe er es für schicklich gehalten, der Sekretärin des Staats-

anwaltes auch seine Spesenabrechnung zur Bearbeitung zu überlassen, da sie ohnehin für ihren Chef alles auszufüllen gehabt habe. Es sei nicht ersichtlich, warum diese nahe liegende Arbeitsteilung und diese rechtlich vernünftige Interpretation der Spesenformularvorschriften einen Kündigungsgrund darstellen könnten.

12.6 Das Bundespersonalgesetz nennt in Art. 12 Abs. 6 BPG in einer abschliessenden Aufzählung Sachverhalte, die als Gründe für die ordentliche Kündigung gelten. Eine Kündigung ist zulässig, wenn der Arbeitnehmer wichtige gesetzliche oder vertragliche Pflichten verletzt hat (Bst. a), wegen Mängel im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung (Verwarnung) anhalten oder sich wiederholen (Bst. b) und wegen mangelnder Bereitschaft, die im Arbeitsvertrag vereinbarte Arbeit zu verrichten (Bst. c). Obwohl es der Gesetzeswortlaut im Falle von Bst. a nicht ausdrücklich erwähnt, muss der Arbeitgeber aus Gründen des Kündigungsschutzes und der Verhältnismässigkeit bei den ordentlichen Kündigungsgründen gemäss Art. 12 Abs. 6 Bst. a und b im Voraus eine schriftliche Mahnung aussprechen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_277/2007 vom 30. Juni 2008 E. 5.3 ff., Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5455/2009 vom 21. Januar 2010 E. 5.2, A-76/2009 vom 24. August 2009 E. 4.1 und A-1684/2009 vom 14. September 2009 E. 5.2).

12.7 Die grundlegenden Pflichten des Arbeitnehmers (Bst. a) bestehen darin, die ihm übertragenen Arbeiten mit Sorgfalt auszuführen (Arbeits- und Sorgfaltspflicht) und die berechtigten Interessen des Arbeitgebers zu wahren (Treuepflicht, vgl. Art. 20 Abs. 1 BPG). Das Weisungsrecht des Arbeitgebers (bzw. die Befolgungspflicht des Arbeitnehmers) ist begriffswesentlicher Inhalt des Arbeitsverhältnisses und begründet ein rechtliches Subordinationsverhältnis zwischen den Parteien. Die Ausübung des Weisungsrechts konkretisiert die Arbeits- und Treuepflicht des Arbeitnehmers; die Nichtbefolgung bedeutet eine Verletzung der gesetzlichen Pflicht (vgl. NÖTZLI, a.a.O., Rz. 154 ff. und Rz. 174 ff.). Die Abgrenzung zwischen Art. 12 Abs. 6 Bst. a BPG und Bst. b BPG ist oftmals schwierig. Die Unterscheidung von Verhaltensmängeln und der Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten und das Subsumieren eines bestimmten Verhaltens unter die eine oder andere Bestimmung bereiten häufig Probleme. Ein mangelhaftes Verhalten erweist sich oft auch als Pflichtverletzung. Als mangelhaftes Verhalten, das keine Pflichtverletzung im Sinne von Art. 12 Abs. 6 Bst. a BPG

darstellt, kommen z.B. ungebührliches oder aufmüpfiges Benehmen, mangelnde Verantwortungsbereitschaft, fehlende Teamfähigkeit, fehlender Wille zur Zusammenarbeit, fehlende Dynamik oder fehlende Integration in Frage (vgl. NÖTZLI, a.a.O., Rz. 194 ff.).

12.8 Es ist vorliegend unbestritten, dass der Beschwerdeführer sowohl die Presento-Abrechnungen als auch die Spesenabrechnungen vermehrt und trotz wiederholter Mahnungen verspätet eingereicht hat und entgegen den Weisungen mit der Firmenkreditkarte Bargeld bezogen hat. Dies ergibt sich aus verschiedenen Unterlagen: Mitarbeitergespräch vom 15. Januar 2003 und 3. Juli 2007, E-Mail Nachrichten im Monat Mai 2004, 4. August 2006, 17. August 2006, 21. August 2006, 30. August 2006, 30. Oktober 2006, 6. Dezember 2006, 2. Februar 2007, 7. März 2007, 28. März 2007, 2. April 2007, 20. April 2007, 5. Juni 2007, 7. Juni 2007, 28. Juni 2007, Schreiben vom 6. September 2006 und vom 19. April 2007 (Androhung eines Disziplinarverfahrens). Der Beschwerdeführer selbst führt in seinem Protokoll des Zielvereinbarungsgesprächs vom 3. Juli 2007 aus, sein Presento-Verhalten sei ein Protest gegen die jahrelange Weigerung, sein Arbeitsverhältnis zu regularisieren. Den Bezug von Fr. 1'500.-- mit der Geschäftskreditkarte (die ihm in der Folge entzogen wurde) habe er getätigt, um seinem Sohn ein ausstehendes Honorar für dessen Übersetzungstätigkeiten für das EJPD vorzuschiessen.

Der Beschwerdeführer beruft sich nun darauf, er habe sich nach der Ermahnung vom 30. August 2007 nichts mehr zu Schulden kommen lassen, indem er die Abrechnung der Spesen für die Geschäftsreise der Sekretärin des zuständigen Staatsanwaltes zur Bearbeitung übergeben und die Presento-Liste zur Besprechung des Überstundenabbaus zurückbehalten habe. Aufgrund der Vorgeschichte und der Ermahnung vom 30. August 2007 war es für den Beschwerdeführer zweifellos klar, dass er das fristgerechte Erstellen der Spesenabrechnungen und das rechzeitige Einreichen der Presento-Monatslisten selbst vorzunehmen hatte. Seine Aussage, er habe es für schicklich gehalten, der Sekretärin des Staatsanwaltes auch seine Spesenabrechnung zur Bearbeitung zu überlassen, da sie ohnehin für ihren Chef alles auszufüllen hatte und es sei nicht ersichtlich, warum diese nahe liegende Arbeitsteilung und rechtlich vernünftige Interpretation der Spesenformularvorschriften einen Kündigungsgrund darstellen könnten, ist vorliegend unerheblich. Ebenso wenig kann er

sich darauf berufen, hätte er ernsthaft mit einer Kündigung wegen Nichteinreichens der Zeiterfassung rechnen müssen, hätte er diese sicher auf dem Dienstweg abgegeben und für die Besprechung zusätzlich eine Kopie gemacht. Die Ermahnung vom 30. August 2007 konnte nicht anders verstanden werden, als dass im Wiederholungsfalle die Kündigung droht. Dies war für den Beschwerdeführer klar und verständlich. In seiner Position als wissenschaftlicher Mitarbeiter hat er sich an die Weisungen seines Arbeitgebers zu halten und ist nicht befugt, entgegen diesen Vorgaben nach eigenen Regeln – weil angeblich effizienter – zu handeln. Ebenso wenig war er berechtigt, seine arbeitsrechtlichen Pflichten zu vernachlässigen, nur weil er nach getaner Arbeit keine Lust und Zeit mehr gehabt hat, die Presento-Listen auf dem aktuellsten Stand zu halten. Auch wenn der Beschwerdeführer eine zeitintensive Arbeitstätigkeit ausführt, ist es seine Pflicht, sich die Arbeit so einzuteilen, dass er die vom Arbeitgeber geforderten Presento-Monatslisten ausfüllen kann. Ausserdem nimmt diese Aufgabe nicht viel Zeit in Anspruch, wenn man die Listen immer akkurat und auf dem neuesten Stand führt. Auch hat der Beschwerdeführer vorgängig nicht abzuklären versucht, ob die BA mit seinem Vorgehen einverstanden wäre, sondern eigenmächtig gehandelt. Der Beschwerdeführer hat vorliegend durch sein eigenes uneinsichtiges Verhalten zweifellos die Weisungen des Arbeitgebers missachtet und seine Arbeitnehmerpflichten verletzt.

13.

13.1 Der Beschwerdeführer macht ferner geltend, die Kündigung sei angesichts seines Dienstalters, Lebensalters und seiner Leistungen unverhältnismässig.

13.2 Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss alles staatliche Handeln verhältnismässig sein. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 581 mit Hinweisen).

13.2.1 Art. 12 Abs. 6 Bst. a BPG setzt eine gewisse Intensität der Pflichtverletzung voraus, die verschuldet sein muss. Kleinere Verfehlungen des Angestellten rechtfertigen keine ordentliche Kündigung. Es wäre aber stossend, wenn der Arbeitgeber im Falle von dauernden

oder sich wiederholenden Pflichtverletzungen, die für sich allein betrachtet die geforderte Intensität nicht erreichen, das Arbeitsverhältnis nicht ordentlich kündigen könnte. Es ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer wiederholt gegen die Weisungen der BA hinsichtlich der rechtzeitigen Abgabe der Presento-Monatsauszüge und der rechtzeitigen Abrechnung der Spesenbezüge verstossen hat. Es kann demnach offen gelassen werden, ob die Verstösse im Einzelnen als klein zu werten wären, da der Beschwerdeführer diese wiederholt und über Jahre begangen hat.

13.2.2 Schliesslich wird vorliegend die Verhältnismässigkeit des staatlichen Akts durch die Einhaltung der Kündigungsvorschriften bereits impliziert. Vor Einleitung des Kündigungsverfahrens hat die BA den Beschwerdeführer wiederholt auf die Verstösse gegen seine Arbeitnehmerpflichten hingewiesen und verschiedentlich die Möglichkeit zur Besserung geboten, bevor sie schliesslich am 30. August 2007 eine Mahnung als letzte Chance für den Beschwerdeführer erlassen hat. Nachdem der Beschwerdeführer die in der Mahnung genannten Vorgaben erneut verletzt hat, hat die BA ihm das rechtliche Gehör eingeräumt und Hand zu einer Trennungsvereinbarung geboten. Da der Beschwerdeführer mit seinem Verhalten gegen seine grundlegenden Arbeitnehmerpflichten verstossen hat und eine Besserung der Situation folglich in erster Linie eine Verhaltensänderung seinerseits verlangt hätte, gab es für die BA in letzter Konsequenz keine mildere, geeignete und zumutbare Massnahme als die Kündigung. Zudem ist die Arbeitgeberin bei Verschulden des Arbeitnehmers nicht verpflichtet, im Sinne von Art. 19 Abs. 1 BPG alle sinnvollen Möglichkeiten einer zumutbaren Weiterbeschäftigung auszuschöpfen.

14.

Der Beschwerdeführer verkennt zudem, dass er als Arbeitnehmer grundsätzlich nicht berechtigt ist, angeblich rechtswidrigen Zuständen oder Weisungen des Arbeitgebers mit Verletzungen der eignen Pflichten zu entgegnen (vgl. E. 12.7). Gerechtfertigt wäre ein solch drastisches Verhalten ausnahmsweise dann, wenn höherwertige Rechtsgüter (wie z.B. Leib und Leben oder die Gesundheit) nur unter Verletzung der Arbeitnehmerpflichten gewahrt werden können (vgl. NÖTZLI, a.a.O., Rz. 183 f. und Urteil des BVGer A-5455/2009 vom 21. Januar 2010 E. 6.3). Eine solche Notsituation ist vorliegend aber bei Weitem nicht ersichtlich. Vielmehr hätte der Beschwerdeführer die Möglichkeit gehabt, bereits früher zusätzliche Schritte einzuleiten,

damit die BA über die strittige Lohnfrage endlich eine anfechtbare Verfügung erlässt (Art. 34 Abs. 1 BPG), ohne dabei seinem Standpunkt mit Verstössen seinerseits Nachdruck zu verschaffen.

15.

15.1 Der Beschwerdeführer begründet seine Begehren weiter damit, es handle sich bei der Kündigung um eine Rachekündigung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 Bst. a BPG in Verbindung mit Art. 336 Abs. 1 Bst. d des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220), weil er angekündigt habe, von seinem Recht Gebrauch zu machen, seine Einstufung anzufechten. So habe er mit E-Mail vom 23. Oktober 2007 an die BA mitgeteilt, er werde gegen die Verfügung vom 10. Oktober 2007 betreffend Einreihung LK, Teuerungszulage und Entschädigung für Dolmetschertätigkeiten Beschwerde einreichen. Die Tatsache, dass die BA am 24. Oktober 2007 die Kündigung angekündigt und Gelegenheit zum rechtlichen Gehör eingeräumt habe, verdeutliche, dass es sich um eine Rachekündigung gehandelt habe.

15.2 Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, ist aus den Akten ersichtlich, dass beide Verfahren sich seit Jahren hingezogen haben und die wiederholten Verstösse des Beschwerdeführers gegen seine arbeitsrechtlichen Verpflichtungen schliesslich zur Mahnung vom 30. August 2007 – mithin zwei Monate vor Erlass der Verfügung betreffend die Funktionseinstufung – führten. Die Kündigungsverfügung ist eine logische Konsequenz der erneuten Verstösse gegen die arbeitsrechtlichen Verpflichtungen des Beschwerdeführers. Er alleine hätte es in der Hand gehabt, eine Kündigung zu verhindern. Aus der Tatsache, dass die neuerlichen Verstösse für sich alleine gesehen unter Umständen als leichte Vergehen zu werten wären, kann nicht geschlossen werden, dass es sich vorliegend um eine Rachekündigung gehandelt hat. Denn wie in E. 13.2.1 ausgeführt, wäre es stossend, wenn der Arbeitgeber im Falle von dauernden oder sich wiederholenden Pflichtverletzungen, die für sich allein betrachtet die geforderte Intensität nicht erreichen, das Arbeitsverhältnis nicht ordentlich kündigen könnte. Es gibt demnach keinerlei Hinweise darauf, dass die BA lediglich darum gekündigt hat, weil der Beschwerdeführer nach Treu und Glauben Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis geltend machen wollte. Völlig aus der Luft gegriffen ist die Mutmassung, ihm sei gekündigt worden, weil er hinsichtlich der neuen Modalitäten der

Kontaktaufnahme mit dem russischen Generalstaatsanwalt schlechte Botschaften habe übermitteln müssen.

16.
Im Ergebnis ist die ordentliche Kündigung vom 21. November 2007 formell und materiell rechtsgültig erfolgt, weshalb der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Weiterbeschäftigung hat.

17.
Der Beschwerdeführer hat in seinen Beschwerden beantragt, es seien verschiedene Personen als Auskunftspersonen bzw. als Zeugen zu befragen.

17.1 Das Bundesverwaltungsgericht stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest (Art. 12 VwVG) und bedient sich nötigenfalls verschiedener Beweismittel. Es nimmt die ihm angebotenen Beweise ab, wenn diese zur Abklärung des Sachverhaltes tauglich erscheinen (Art. 33 Abs. 1 VwVG). Das Bundesverwaltungsgericht kann von einem beantragten Beweismittel dann absehen, wenn bereits Feststehendes bewiesen werden soll, wenn von vornherein gewiss ist, dass der angebotene Beweis keine wesentlichen Erkenntnisse zu vermitteln vermag oder wenn es den Sachverhalt auf Grund eigener Sachkunde ausreichend würdigen kann (antizipierte Beweiswürdigung; BGE 131 I 153 E. 3 sowie MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 165 Rz. 3.144). Bezüglich der vom Beschwerdeführer beantragten Zeugeneinvernahmen ist zudem zu beachten, dass solche nur angeordnet werden, wenn sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären lässt (Art. 14 Abs. 1 VwVG).

17.2 Vorliegend erschliesst sich der Sachverhalt in genügender Weise aus den Akten und es erscheint von vornherein gewiss, dass die beantragten Personenbefragungen keine wesentlichen Erkenntnisse vermitteln würden. Die Durchführung von Zeugeneinvernahmen oder die Befragung von Auskunftspersonen erweist sich zur weiteren Abklärung des entscheidwesentlichen Sachverhalts als nicht notwendig, weshalb davon in antizipierter Beweiswürdigung abzusehen ist.

18.
Gestützt auf vorstehende Erwägungen erweisen sich die beiden Beschwerden als unbegründet und sind abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

19.
Das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ist bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis – unabhängig vom Ausgang des Verfahrens – grundsätzlich kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG). Dem Beschwerdeführer sind deshalb keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

Angesichts seines Unterliegens steht dem Beschwerdeführer keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. BD04 080269Sea; Gerichtsurkunde)
- die BA (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Beat Forster	Silja Hofer

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens 15'000 Franken beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG]; SR 173.110). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig,

wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (vgl. Art. 83 Bst. g BGG).

Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, so ist sie innert 30 Tagen seit Eröffnung des angefochtenen Urteils zu erheben. Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Sie muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden (vgl. Art. 42, 48, 54 und 100 BGG).

Versand: