Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-3045/2008
{T 0/2}

Urteil vom 25. November 2008

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz), Richter Jürg Kölliker,
Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Mario Vena.

Parteien

A._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Peter A. Sträuli,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössisches Departement des Innern EDI,
Vorinstanz.

Gegenstand

Abberufung/Entschädigungsregelung.

Sachverhalt:

A.
A._____ wurde am 21. September 1999 als wissenschaftliche Adjunktin beim Bundesamt für Statistik (BFS) angestellt. Das Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik (SR 0.431.026.81; in Kraft seit dem 1. Januar 2007; hiernach: bilaterales Statistikabkommen) eröffnete der Schweiz die Möglichkeit, schweizerische Sachverständige zum Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) in Luxemburg abzuordnen. Auf ihre Bewerbung hin wurde A._____ im Herbst 2006 ausgewählt, um einer ersten Abordnung schweizerischer Sachverständiger zu Eurostat anzugehören. In einem Briefwechsel zwischen der Europäischen Kommission (Generaldirektion für Personal und Verwaltung) und der Ständigen Vertretung der Schweiz bei der Europäischen Union (EU) vom 2. Februar 2007 wurde unter anderem festgelegt, dass die Abordnung am 1. März 2007 beginnen, zunächst zwei Jahre dauern und danach allenfalls um zwei weitere Jahre verlängert werden sollte.

A._____ und das BFS führten Gespräche über die weiteren Entsendungsmodalitäten. Bevor eine entsprechende Regelung getroffen werden konnte, nahm A._____ Anfang März 2007 im Einverständnis mit dem BFS ihre Tätigkeit bei Eurostat auf. Am 27. Juni 2007 wurde ihr eine "Vereinbarung über die Gewährung eines bezahlten Urlaubes für ein Secondment bei Eurostat in Luxemburg" zur Unterzeichnung zugestellt, die zwischen ihr auf der einen beziehungsweise dem BFS und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf der anderen Seite hätte abgeschlossen werden sollen. Nach dieser "Vereinbarung" hätte A._____ unter anderem Anspruch auf Leistungen gemäss einer Verordnung des EDA erhalten, die zu ihrem weiterhin bestehenden Lohnanspruch hinzugekommen wären. A._____ berief sich indessen darauf, dass in ihrem Fall nicht diese Verordnung massgeblich sei, sondern vielmehr die europäische Entschädigungsregelung für abgeordnete nationale Sachverständige zur Anwendung kommen sollte. Weitere Gespräche führten zu keiner Einigung. A._____ unterzeichnete die ihr unterbreitete Vereinbarung nicht.

B.
Mit Verfügung vom 2. November 2007 ordnete das BFS die Beendigung der Abordnung von A._____ zu Eurostat per 31. Dezember 2007 an und forderte sie auf, ihre angestammte Tätigkeit beim BFS per 8. Januar 2008 wiederaufzunehmen. Im Übrigen hielt es fest, die Details der Rückkehr würden zu einem späteren Zeitpunkt geklärt. Zur Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, A._____ drücke durch ihre Verweigerung, die ihr unterbreitete "Vereinbarung" zu unterzeichnen, ihre Ablehnung der Rahmenbedingungen der Abordnung zu Eurostat aus, die daher nicht fortgesetzt werden könne. Zudem könne nicht zugelassen werden, dass interne Streitigkeiten dem Ansehen des BFS und der Schweiz bei Eurostat schaden würden.

C.
Die von A._____ dagegen erhobene Beschwerde vom 3. Dezember 2007 wurde vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) mit Entscheid vom 5. Juni 2008 abgewiesen. Das EDI wies dabei das BFS an, "betreffend Abberufung von A._____ und deren Wiederaufnahme der Arbeit beim BFS neue Termine zu setzen", wobei es hierfür in den Erwägungen eine Frist von drei Monaten für angemessen hielt. Im Übrigen verneinte es zwar aufgrund des Ausgangs des Beschwerdeverfahrens einen Anspruch von A._____ auf eine Parteientschädigung, sprach ihr aber "in unpräjudizieller Weise" eine "Entschädigung für unnötige Umtriebe im Zusammenhang mit der Klärung der aufschiebenden Wirkung" im Umfang von Fr. 1'000.-- (inkl. MWST) zu.

D.
A._____ (Beschwerdeführerin) führt mit Eingabe vom 8. Juli 2008 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht, mit folgenden Rechtsbegehren:

"1. Ziff. 1 der Verfügung des EDI sei aufzuheben. Inhaltlich sei die vorzeitige Abberufung der Beschwerdeführerin von Eurostat in Luxemburg zum BFS in Neuenburg aufzuheben und

2. der Beschwerdegegner sei anzuweisen, die Entschädigungsregelung mit einer überprüfbaren Anordnung und Begründung zu regeln,

unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners bzw. der Vorinstanz."

Mit einer weiteren Eingabe vom 9. Juli 2008 ergänzte sie ihre Rechtsbegehren dahingehend, dass ihr "für die Aufwendungen im Beschwer-

deverfahren vor der Vorinstanz" eine Parteientschädigung zuzusprechen sei.

E.
In seiner Vernehmlassung vom 26. August 2008 hält das EDI (Vorinstanz) am angefochtenen Entscheid fest und beantragt die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Gemäss Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) können Beschwerdeentscheide interner Beschwerdeinstanzen betreffend Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Die internen Beschwerdeinstanzen, die für die Beurteilung von Beschwerden gegen Verfügungen der Arbeitgeber zuständig sind, werden in den Ausführungsbestimmungen zum Bundespersonalgesetz bezeichnet (Art. 35 Abs. 1 BPG). Gemäss Art. 110 Bst. a der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) sind die Departemente unter anderem Beschwerdeinstanzen für erstinstanzliche Verfügungen der Ämter. Im vorliegenden Fall hat das EDI mit Entscheid vom 5. Juni 2008 über die gegen die erstinstanzliche Verfügung des BFS vom 2. November 2007 erhobene (interne) Beschwerde befunden. Das Bundesverwaltungsgericht ist damit zur Beurteilung der vorliegenden, gegen den Beschwerdeentscheid des EDI gerichteten Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021] und Art. 33 Bst. d VGG).

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

2.
2.1 Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse zu beurteilen, zu denen die zuständige Verwaltungsbehörde vorgängig verbindlich – in Form einer Verfügung – Stellung genommen hat. Insoweit bestimmt die Verfügung den auf dem

Beschwerdeweg weiterziehbaren Anfechtungsgegenstand. Die Beschwerdebegehren müssen sich zumindest auf einzelne der durch die Verfügung tatsächlich geregelten Rechtsverhältnisse beziehen; der Streitgegenstand darf also grundsätzlich nicht über den in der angefochtenen Verfügung geregelten Anfechtungsgegenstand hinaus erweitert werden (vgl. zum Ganzen BGE 131 V 164 E. 2.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-8636/2007 vom 23. Juni 2008 E. 1.2; André Moser/ Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, Rz. 2.208 mit weiteren Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin hatte im vorinstanzlichen Verfahren beantragt, das BFS sei zu verpflichten, ihr seit Beginn der Entsendung zu Eurostat "eine Spesenentschädigung gemäss den einschlägigen EU-Richtlinien" auszurichten; eventualiter sei das BFS anzuhalten, "eine rechtsmittelfähige Verfügung betreffend Spesenentschädigung zu erlassen" (Begehren 2a und 2b der Beschwerde vom 3. Dezember 2007). Die Vorinstanz hielt im angefochtenen Entscheid fest, Gegenstand der Verfügung des BFS und damit auch des Beschwerdeverfahrens bilde einzig die Beendigung der Abordnung, nicht aber auch die Frage der Spesenregelung. Die Beschwerdeführerin wiederum beantragt vor Bundesverwaltungsgericht nicht mehr die Ausrichtung einer bestimmten Spesenentschädigung, hält aber an ihrem im vorinstanzlichen Verfahren gestellten Eventualbegehren weiterhin fest (Begehren 2 der Beschwerde vom 8. Juli 2008), wobei aus der Begründung der Beschwerde deutlich wird, dass sie dem BFS in diesem Zusammenhang eine unrechtmässige Rechtsverweigerung vorhält (vgl. a.a.O., S. 11).

Tatsächlich ist im bisherigen Verfahren über die Frage, welche Entschädigungsregelung im Zusammenhang mit der Abordnung der Beschwerdeführerin zu Eurostat zu gelten hat, nicht verbindlich in Form einer Verfügung befunden worden. Das "Nichtakzeptieren der Entsendemodalitäten" durch die Beschwerdeführerin – einschliesslich der vom BFS und vom EDA in der "Vereinbarung" vom 27. Juni 2007 vorgeschlagenen, von ihr aber abgelehnten Entschädigungsregelung – bildete jedoch – wie bereits erwähnt – einen der Gründe für ihre Rückberufung. Zutreffend stellt die Vorinstanz denn auch fest, die Entschädigungsregelung sei indirekt für das Handeln des BFS und der Beschwerdeführerin ausschlaggebend gewesen. Insofern erweist sich aber die Frage nach der Entschädigungsregelung als eine Vorfrage, die es im vorliegenden Verfahren für die Beurteilung der Rechtmässig-

keit der Rückberufung der Beschwerdeführerin zu beantworten gilt. Da im Übrigen diese Rückberufung in Form der Verfügung vom 2. November 2007 erging und das BFS damit einen Entscheid erliess, der bei der Vorinstanz angefochten werden konnte, liegt – entgegen der Ansicht der Beschwerderdeführerin – keine formelle Rechtsverweigerung nach Art. 46a VwVG vor (vgl. dazu im Einzelnen BVGE 2008/15 E. 3.2; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 5.24 mit weiteren Hinweisen).

2.2 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 formelle Adressatin hat die Beschwerdeführerin ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Sie ist daher zur Beschwerde legitimiert.

2.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist einzutreten.

3.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die bei ihm angefochtenen Entscheide 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 oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG), sondern auch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (Art. 49 Bst. c VwVG). Die Beschwerdeinstanz überprüft demnach nicht nur, ob die Verwaltung bei ihrem Entscheid im Rahmen ihres Ermessens geblieben ist, sondern grundsätzlich auch, ob sie eine dem Sachverhalt angemessene Lösung getroffen hat, das heisst nicht bloss rechtlich, sondern ebenfalls sachlich richtig entschieden hat. Bei der Prüfung der Angemessenheit auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht indessen eine gewisse Zurückhaltung, soweit es um die Leistungsbeurteilung von Bediensteten, 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 nicht an deren Stelle sein eigenes Ermessen (vgl. BVGE 2007/34 E. 5 mit weiteren Hinweisen).

4.

4.1 Die Vorinstanz stützte sich zur Bestätigung der Rückberufung der Beschwerdeführerin zum einen auf Art. 25 Abs. 3 Bst. a BPV, der besagt, dass der Arbeitgeber ohne Kündigung des Arbeitsvertrags unter anderem eine Änderung des Arbeitsorts vornehmen kann. Zum anderen hielt sie auch die Voraussetzungen von Art. 10 Abs. 2 Bst. a des Beschlusses der Europäischen Kommission über die Regelung für zur Kommission abgeordnete nationale Sachverständige vom 1. Juni 2006 (KOM [2006] 2033; hiernach: EG-Kommissionsbeschluss 2006/2033) für erfüllt, wonach die Abordnung vom Arbeitgeber des nationalen Sachverständigen fristlos beendet werden kann, wenn wesentliche Interessen des Arbeitgebers dies erfordern.

Die Vorinstanz führte dazu aus, gemäss dem bilateralen Statistikabkommen verfüge die Schweiz bezüglich der Höhe der Entschädigung für Sachverständige, die zu Eurostat abgeordnet würden, über ein eigenes Ermessen und könne damit eine innerstaatliche Regelung treffen. Im Fall der Beschwerdeführerin habe daher zusätzlich zum bestehenden Arbeitsvertrag eine Regelung zwischen ihr und dem BFS getroffen werden müssen, welche die Einzelheiten der Entsendung einschliesslich der Kostenregelung beinhalten würde. Dies habe in Analogie zum Arbeitsvertrag ebenfalls in Form eines öffentlichrechtlichen Vertrags erfolgen müssen. Eine auf die vorliegende Situation angepasste gesetzliche Grundlage für diese Entschädigungsregelung sei in der Verordnung des EDA über die den Bundesangestellten bei ihrem Einsatz in internationalen Organisationen ausgerichteten Leistungen (SR 172.220.111.310.1) gefunden worden. Als Form sei die der Beschwerdeführerin unterbreitete tripartite "Vereinbarung" gewählt worden. Da die betreffende Regelung für sämtliche zu Entsendenden gleich ausgestaltet sein müsse, habe kein Raum für individuelle Lösungen ("ad personam") bestanden, wie sie von der Beschwerdeführerin gewünscht worden seien.

Die Beschwerdeführerin habe die "Vereinbarung" vom 27. Juni 2007 selbst nach Klarstellung der Rechtslage durch das BFS nicht unterzeichnet und habe dadurch ihrem Arbeitgeber gegenüber klar ausgedrückt, dass sie die Abordnung in der vorgelegten Form nicht akzeptiere. Es müsse daher dem Arbeitgeber die Möglichkeit zuerkannt werden, mittels Verfügung eine Änderung der Situation herbeizuführen, indem die betreffende Person an den Arbeitsort in der Schweiz zurückberufen werde. Das BFS habe befürchtet, dass durch das Verhalten

der Beschwerdeführerin, die offenbar den Personaldienst von Eurostat mit der "Problematik" bekannt gemacht habe, sein Ruf Schaden nehmen könne, was zu respektieren sei. Die Angestellten des Bundes hätten sich im Rahmen ihrer Treuepflicht nach ihrem Verhalten innerwie ausserhalb des Dienstes der Achtung und des Vertrauens würdig zu erweisen, das ihre Stellung erfordere. Sei dieses Vertrauen von Seiten des BFS nicht mehr gegeben, so sei es naheliegend und nachvollziehbar, die Beschwerdeführerin an den ursprünglichen Arbeitsort zurückzurufen. Aus der Befürchtung einer Rufschädigung ergebe sich ein wesentliches Interesse des BFS an der Beendigung der Abordnung. Im Übrigen bestehe kein Rechtsanspruch auf eine Abordnung zu Eurostat.

4.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, dass zum Zeitpunkt ihres Arbeitsbeginns bei Eurostat noch kein Vertrag vorlag, der ihre Abordnung geregelt hätte. Sie macht indessen geltend, sie habe vertraut, dass die entsprechende Regelung angemessen und "den Zusicherungen und Erwartungen gemäss" ausfallen würde. Dies habe aber mit Bezug auf die ihr später zur Unterschrift vorgelegte Entschädigungsregelung nicht zugetroffen. Die Beschwerdeführerin habe eine Regelung angeregt, wie sie für die bei Eurostat tätigen schweizerischen Abgeordneten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gelte, die mit derjenigen für die statistischen Experten der übrigen Mitgliedstaaten der EFTA und der EU übereinstimme. Weil das BFS auf der im Rahmen des tripartiten Vertragswerks geregelten Übernahme der Regelung gemäss EDA beharrt habe, sei es nicht zur Unterschrift der Beschwerdeführerin unter den die Abordnung regelnden Vertrag gekommen. Dies rechtfertige jedoch eine Rückberufung nach Art. 25 Abs. 3 Bst. a BPV nicht, da die kumulativen Voraussetzungen dieser Bestimmung nicht erfüllt seien.

Dienstlich nicht erforderlich sei die Rückberufung deshalb, weil entgegen den Ausführungen der Vorinstanz keine objektiven Anhaltspunkte dafür bestehen würden, dass die Beschwerdeführerin nicht mehr vertrauenswürdig sei. Befinde sich eine zu Eurostat abgeordnete Sachverständige in einem Konflikt mit ihrem Arbeitgeber, sei dies für die europäische Organisation kein Grund, sich daran zu stossen, solange die Arbeit nicht darunter leide. Die Beschwerdeführerin werde vom BFS dafür bestraft, dass sie ihre Anstellungsbedingungen mit Bezug auf die Entschädigungen für ihren Einsatz im Ausland rechtlich überprüft haben wollte. Einer Mitarbeiterin müsse aber die Möglichkeit zustehen,

eine Regelung ihres Anstellungsverhältnisses rechtlich zu hinterfragen und allenfalls überprüfen zu lassen. Die Anfechtung der Entschädigungsregelung durch die Beschwerdeführerin könne daher für sich allein keine Pflichtverletzung darstellen und ebenso wenig als Vertrauensbruch interpretiert werden, ohne dass objektiv weitere Misstrauenstatbestände gegeben wären.

Zudem sei die Rückberufung für die Beschwerdeführerin auch unzumutbar. So habe sie ihre Eigentumswohnung in der Schweiz vermietet, eine Wohnung in Luxemburg gemietet und den gesamten Hausrat dorthin verbracht. Ihr Lebenspartner sei mit ihr nach Luxemburg gezogen. Der gesamte Aufwand sei für eine Dauer von mindestens zwei Jahren getätigt worden und wäre unterblieben, wenn eine Rückberufung nach bereits wenigen Monaten von Anfang bekannt gewesen wäre.

5.

5.1 Gemäss Art. 8 Abs. 1 zweiter Satz BPG entstehen die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse des Bundespersonals durch den Abschluss eines schriftlichen Arbeitsvertrags (vgl. auch Art. 25 Abs. 1 BPV). Diese Formvorschrift dient der Rechtssicherheit (PETER HÄNNI, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. I, Organisationsrecht, Teil 2, Personalrecht des Bundes, 2. Aufl., Basel/Genf/München 2004, Rz. 52). Zum zwingenden Mindestinhalt des schriftlichen Arbeitsvertrags zählen nach Art. 25 Abs. 2 Bst. c BPV auch die Festlegung des Arbeitsorts und die Regelung der Bedingungen für die Versetzbarkeit (vgl. HARRY NÖTZLI, Die Beendigung von Arbeitsverhältnissen im Bundespersonalrecht, Bern 2005, Rz. 13). Jede Vertragsänderung bedarf ebenfalls der Schriftform (Art. 30 Abs. 1 BPV).

Ungeachtet ihrer Abordnung zu Eurostat in Luxemburg verblieb die Beschwerdeführerin zwar weiterhin im Dienst des BFS und ging nicht etwa einen neuen Arbeitsvertrag mit Eurostat ein. Mit der Abordnung war aber ein längerfristiger Wechsel ihres Arbeitsorts verbunden. Diese Änderung erforderte nach dem Gesagten eine Anpassung ihres schriftlichen Arbeitsvertrags. Wenn auch unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin ihre Tätigkeit in Luxemburg im Einverständnis mit dem BFS aufgenommen hat, so steht ebenfalls fest, dass eine entsprechende schriftliche Vertragsänderung, mit der die Einzelheiten der Abordnung hätten geregelt werden sollen, zwischen den Parteien nicht zustande gekommen ist. Die der Beschwerdeführerin unterbreitete

"Vereinbarung" vom 27. Juni 2007, die unter anderem ausdrücklich Luxemburg als neuen, vorübergehenden Arbeitsort vorsah (vgl. Art. 2), wurde von ihr nicht unterzeichnet, weil sie mit der ihr gleichzeitig vorgeschlagenen Entschädigungsregelung nicht einverstanden war.

Die Folgen fehlender Schriftlichkeit werden weder im BPG noch in dessen Ausführungsbestimmungen geregelt. Mangels anderer bundesgesetzlicher Regelungen gelten daher nach Art. 6 Abs. 2 BPG sinngemäss die einschlägigen Bestimmungen des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220). Gemäss Art. 320 Abs. 3 OR sind in Fällen, in denen ein Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin in gutem Glauben Arbeit aufgrund eines ungültigen Vertrags leistet, die Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis in gleicher Weise wie aus gültigem Vertrag zu erfüllen, bis dieses wegen Ungültigkeit des Vertrags von der einen oder anderen Vertragspartei aufgehoben wird. Zu den ungültigen Verträgen im Sinne dieser Bestimmung zählen auch Verträge, die Formvorschriften missachten (ULLIN STREIFF/ADRIAN VON KAENEL, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319−362 OR, 6. Aufl., Zürich 2006, N. 9 zu Art. 320). Wissen beide Vertragsparteien in gleicher Weise vom Gültigkeitshindernis, würde der Einwand des Arbeitgebers, die Arbeitnehmerin sei nicht in gutem Glauben gewesen, gegen Treu und Glauben verstossen (STREIFF/VON KAENEL, a.a.O., N 11 zu Art. 320; vgl. zum Ganzen auch Urteil des Bundesverwaltunsgerichts A-5455/2007 vom 11. Juni 2008 E. 4.2.1 f.).

Nach diesen Grundsätzen hatte der neue Arbeitsort der Beschwerdeführerin (Luxemburg) so lange Gültigkeit, bis sich das BFS in verbindlicher Weise auf die Ungültigkeit berief. Dies geschah mit ihrer Rückberufung in Form der Verfügung vom 2. November 2007. Dabei wies das BFS ausdrücklich darauf hin, dass die Beschwerdeführerin "mangels Unterzeichnung des Vertrags [...] zurzeit ohne rechtliche Regelung [ihrer] Abordnung zu Eurostat" arbeiten würde. Unzutreffend ist die Auffassung der Beschwerdeführerin, die Schriftlichkeit eines öffentlichrechtlichen Arbeitsvertrags sei "zwar vorgesehen, indessen nicht Gültigkeitsvoraussetzung" (Beschwerde an das EDI vom 3. Dezember 2007, S. 9). Immerhin ist ihr aber im Ergebnis zuzustimmen, wenn sie an gleicher Stelle ausführt, die "übrigen" (nicht die umstrittene Entschädigungsregelung betreffenden) Vertragsinhalte hätten Gültigkeit gehabt, "soweit sie gelebt [worden seien]". Zu diesen "Inhalten" der "Vereinbarung" vom 27. Juni 2007 zählte aber – wie erwähnt – gerade

auch die Bestimmung von Luxemburg als neuen, vorübergehenden Arbeitsort.

5.2 Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Rückberufung der Beschwerdeführerin aus Luxemburg die unmittelbare Folge davon war, dass keine schriftliche Einigung über ihre Abordnung zu Eurostat und deren Modalitäten, namentlich die dabei anzuwendende Entschädigungsregelung, zustande kam. Kommt bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis keine Einigung zustande, erlässt der Arbeitgeber eine Verfügung (Art. 34 Abs. 1 BPG). Der Entscheid des BFS orientierte sich am weiterhin bestehenden Arbeitsvertrag, stützte sich auf sein allgemeines Weisungsrecht als Arbeitgeber (Art. 321d Abs. 1 OR i.V.m. Art. 6 Abs. 2 BPG; vgl. allgemein dazu HÄNNI, a.a.O., Rz. 175; STREIFF/VON KAENEL, a.a.O., N 1 ff. zu Art. 321d) und lag damit in seinem Ermessen, zumal sich auch aus der allgemeinen Fürsorgepflicht des Arbeitgebers (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. b und g BPG sowie Art. 328 Abs. 1 OR i.V.m. Art. 6 Abs. 2 BPG; STREIFF/VON KAENEL, a.a.O., N 3 und 7 zu Art. 328) kein Anspruch der Beschwerdeführerin auf Fortsetzung ihrer Tätigkeit bei Eurostat ableiten lässt. Die Rechtmässigkeit der Rückberufung hing daher auch nicht davon ab, dass zusätzlich die Voraussetzungen von Art. 25 Abs. 3 Bst. a BPV (vgl. im Einzelnen dazu Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission [PRK] 2003-030/031/032, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 68.67, E. 8b; Urteil des Bundesgerichts 2A.394/2001 vom 27. November 2001 E. 4a) oder aber Art. 10 Abs. 2 Bst. a EG-Kommissionsbeschluss 2006/2033 erfüllt waren. Es erübrigt sich daher, im Einzelnen auf die diesbezüglichen Ausführungen der Vorinstanz und der Beschwerdeführerin einzugehen. Hinzuweisen ist im Übrigen darauf, dass sich Art. 25 Abs. 3 Bst. a BPV nur auf nachträgliche Änderungen des vertraglich vorgesehenen Arbeitsorts bezieht, wie sich aus ihrem systematischen Zusammenhang mit Art. 25 Abs. 2 und Art. 30 Abs. 2 BPV klar ergibt. Mit der Rückberufung der Beschwerdeführerin an ihren ursprünglichen Arbeitsort nahm das BFS jedoch gerade keine Änderung des vertraglich vorgesehenen Arbeitsorts vor.

5.3 Die Rechtmässigkeit der Rückberufung wäre allenfalls anders zu beurteilen, wenn angenommen werden müsste, das BFS habe sich dabei in treuwidriger Weise auf die Nichtunterzeichnung der "Vereinbarung" vom 27. Juni 2007 durch die Beschwerdeführerin berufen. Dies käme aber erst dann in Betracht, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen

würden, dass es ihr in dieser "Vereinbarung" eine Entschädigungsregelung aufzwingen wollte, mit der sie um Vorteile gebracht worden wäre, die ihr rechtlich zustanden oder aber auf die sie zumindest in guten Treuen vertrauen durfte. Darauf ist nachfolgend näher einzugehen.

5.3.1 Mit der Unterstellung des Arbeitsvertrags unter das öffentliche Recht (Art. 8 Abs. 1 BPG) geht einher, dass der Staat als Arbeitgeber unter anderem auch an das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) gebunden ist. Danach darf der Inhalt eines Arbeitsvertrags nicht dem Gesetz widersprechen. Darüber hinaus ist es dem Staat auch verwehrt, sich von einer Arbeitnehmerin oder einem Arbeitnehmer vertraglich etwas zusichern zu lassen, für das sich überhaupt kein gesetzlicher Anhaltspunkt finden lässt (vgl. Nötzli, a.a.O., Rz. 14; Tomas Poledna, Annäherungen ans Obligationenrecht, in: Peter Helbling/Tomas Poledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 220 f.; vgl. allgemein zur Bedeutung des Legalitätsprinzips für die Ausgestaltung verwaltungsrechtlicher Verträge Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 33 Rz. 29 f., und Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 1077 mit weiteren Hinweisen).

Öffentliche Angestellte haben bei Einsätzen im Ausland sowie bei internationalen Organisationen nach Art. 81–88 BPV i.V.m. Art. 18 Abs. 2 BPG Anspruch auf eine Entschädigung für damit verbundene Nachteile und Auslagen. Gemäss Art. 114 Abs. 1 BPV erlässt das EDA im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) die zum Vollzug von Art. 81–88 BPV erforderlichen Bestimmungen. Das EDA hat dies in der bereits erwähnten Verordnung vom 8. März 2002 über die den Bundesangestellten bei ihrem Einsatz in internationalen Organisationen ausgerichteten Leistungen getan, in deren 4. Abschnitt die betreffenden Leistungen des Bundes näher umschrieben werden (vgl. namentlich Art. 8 f.). Es ist folglich unter dem Gesichtswinkel des Legalitätsprinzips nicht zu beanstanden, dass das BFS der "Vereinbarung" vom 27. Juni 2007 die Entschädigungsregelung in der erwähnten EDA-Verordnung zugrunde legen wollte (vgl. namentlich Art. 5 Abs. 2 der "Vereinbarung", der auf die Leistungen gemäss Art. 8 der EDA-Verordnung verweist). Was die Beschwerdeführerin dagegen einwendet, vermag nicht zu überzeugen.

So beruft sie sich zu Unrecht auf die Entschädigungsregelung im EG-Kommissionsbeschluss 2006/2033. Der Vorinstanz ist beizupflichten, dass diese Entschädigungsregelung nicht unmittelbar auf die Beschwerdeführerin anwendbar ist. Gemäss Art. 6 Abs. 2 des bilateralen Statistikabkommens werden die mit der Abordnung schweizerischer Sachverständiger zu Eurostat verbundenen Kosten in vollem Umfang von der Schweiz getragen (vgl. in diesem Sinne auch Anhang B, Ziff. 2.4). Eine bestimmte Entschädigungsregelung wird durch das Abkommen selbst nicht vorgeschrieben. Aus Art. 17 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 EG-Kommissionsbeschluss 2006/2033 ergibt sich, dass abgeordnete nationale Sachverständige, deren Abordnung – wie im Fall der Schweiz – keine von der Kommission zu tragenden Kosten verursacht, keinen Anspruch auf die "Vergütungen und Erstattungen" nach dessen Kapitel III haben. Dies wurde im Briefwechsel zwischen der Europäischen Kommission und der Ständigen Vertretung der Schweiz bei der EU vom 2. Februar 2007 ausdrücklich bestätigt.

Die Beschwerdeführerin leitet die Anwendbarkeit der europäischen Entschädigungsregelung auch aus dem Anspruch auf Rechtsgleichheit ab und macht dabei geltend, der europäischen Regelung unterlägen insbesondere auch die schweizerischen Sachverständigen, die im Rahmen des EFTA-Abkommens zu Eurostat abgeordnet würden. Der Bund ist auch als Arbeitgeber an den verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) gebunden (vgl. HÄNNI, a.a.O. Rz. 38; POLEDNA, a.a.O., S. 220 f.). Die Beschwerdeführerin übersieht aber, dass die Regelung der Entschädigung von Sachverständigen, die im Rahmen des EFTA-Abkommens für Eurostat tätig sind, nicht allein von der Schweiz abhängt. Dem BFS musste es daher mit Blick auf die Rechtsgleichheit in erster Linie darum gehen, für die neu im Rahmen des bilateralen Statistikabkommens zu Eurostat abzuordnenden Sachverständigen eine einheitliche Regelung zu treffen, die überdies auch nicht im Widerspruch zu bereits geltenden Regelungen für Bundesangestellte stehen würde, die in vergleichbarer Weise im Ausland tätig sind. Dass dabei auf die erwähnte EDA-Verordnung zurückgegriffen wurde, die keineswegs nur für das EDA-Personal, sondern auch für die Angestellten der anderen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung gilt (Art. 1 Abs. 2 der EDA-Verordnung i.V.m. Art. 1 BPV), erscheint entsprechend nachvollziehbar.

5.3.2 Die Beschwerdeführerin stellt sich schliesslich auf den Standpunkt, die betreffende europäische Entschädigungsregelung bean-

spruche in ihrem Fall auch nach den Grundsätzen des Vertrauensschutzes Geltung. Sie habe bei Aufnahme ihrer Tätigkeit bei Eurostat ihrem Arbeitgeber, dem BFS, vertraut und sei davon ausgegangen, eine entsprechende Entschädigungsregelung würde angemessen und "den Zusicherungen und Erwartungen gemäss" ausfallen. Auch wenn sie sich nicht "im strengen Sinne" auf Treu und Glauben berufen könne, sei die Möglichkeit einer Entschädigung nach der europäischen Regelung "zumindest diskutiert worden, als Möglichkeit, ja sogar als wahrscheinliche Lösung". Die Beschwerdeführerin nennt in diesem Zusammenhang eine E-mail des damaligen Leiters des internationalen Dienstes des BFS vom 18. Dezember 2006 sowie eine mündliche Zusicherung, die ihr der stellvertretende Direktor des BFS abgegeben haben soll (vgl. Beschwerde vom 8. Juli 2008, S. 4 und 8).

Aus dem in Art. 9 BV statuierten Grundsatz von Treu und Glauben ergibt sich unter anderem ein Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder in anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Voraussetzung dafür ist, dass eine durch eine zuständige Behörde geschaffene Vertrauensgrundlage vorliegt, die betroffene Person von der Vertrauensgrundlage Kenntnis hatte und ihre allfällige Fehlerhaftigkeit nicht kannte und auch nicht hätte kennen sollen, sie gestützt auf ihr Vertrauen eine nicht wieder rückgängig zu machende Disposition getätigt hat und dem Interesse am Vertrauensschutz keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen (BGE 131 V 480 E. 5, BGE 129 I 161 E. 4.1, je mit weiteren Hinweisen; Häfelin/Müller/ Uhlmann, a.a.O., Rz. 631 ff.). Das Prinzip von Treu und Glauben gilt für die gesamte Rechtsordnung. Sämtliche Behörden sind gegenüber den Rechtsunterworfenen an den Grundsatz von Treu und Glauben gebunden (Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 26). Damit können sich auch Bundesangestellte gegenüber ihrem Arbeitgeber auf den Vertrauensgrundsatz berufen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5537/2007 vom 29. Januar 2008 E. 4.2). Zu beachten ist allerdings, dass behördliche Auskünfte und Zusicherungen nur dann schutzwürdiges Vertrauen begründen können, wenn sie inhaltlich hinreichend bestimmt sind und vorbehaltlos erteilt werden. Nicht schutzwürdig ist dagegen das Vertrauen in Auskünfte und Zusicherungen, wenn die Behörde wenigstens sinngemäss klar zum Ausdruck bringt, dass sie sich nicht festlegen will (Häfelin/Müller/ Uhlmann, a.a.O., Rz. 669 f. und 680 mit weiteren Hinweisen).

Vorliegend hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid ausführlich dargelegt, dass die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Berufung der Beschwerdeführerin auf den Vertrauensgrundsatz nicht erfüllt sind. So sei die E-mail des Leiters des internationalen Dienstes des BFS vom 18. Dezember 2006 zwar in ihrer Aussage nicht eindeutig und zum Teil widersprüchlich gewesen, habe aber keine klare und individuelle Zusicherung einer konkreten Entschädigungsregelung enthalten. Zudem sei der Beschwerdeführerin in einem Schreiben des stellvertretenden Direktors des BFS vom 30. Januar 2007 klar mitgeteilt worden, die Modalitäten der Entsendung müssten in Zusammenarbeit mit dem EDA noch näher abgeklärt werden. Diese Feststellungen der Vorinstanz sind aufgrund der Akten als zutreffend zu bestätigen. Entsprechend erübrigen sich in diesem Zusammenhang weitere Sachverhaltsabklärungen und Beweiserhebungen, wie sie von der Beschwerdeführerin beantragt werden (vgl. Beschwerde vom 8. Juli 2008, S. 8); die entsprechenden Beweisanträge sind vielmehr im Sinne einer antizipierten Beweiswürdigung (vgl. BGE 130 II 425 E. 2.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 3.144) abzuweisen.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vom BFS mit Verfügung vom 2. November 2007 angeordnete, von der Vorinstanz bestätigte Beendigung der Abordnung der Beschwerdeführerin zu Eurostat rechtmässig ist und angemessen erscheint. Das BFS wird der Beschwerdeführerin für ihre Rückberufung und die Wiederaufnahme der Arbeit in der Schweiz neue Termine im Sinne der Erwägungen der Vorinstanz zu setzen haben. Da diese Termine entsprechend nicht vor Ende Februar beziehungsweise Anfang März 2009 liegen werden, wird nebenbei auch dem Einwand der Beschwerdeführerin Rechnung getragen, ihr mit dem Umzug nach Luxemburg verbundener Aufwand sei für eine Dauer von mindestens zwei Jahren getätigt worden. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen.

7.

Gemäss Art. 34 Abs. 2 BPG sind das erstinstanzliche Verfahren sowie das Beschwerdeverfahren in personalrechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich kostenlos. Es sind demnach keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Da die Beschwerdeführerin sowohl im vorinstanzlichen als auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren unterliegt, hat sie – über die ihr von der Vorinstanz "in unpräjudizieller Weise" zugesprochene

Entschädigung hinaus – keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch eine Parteientschädigung zugesprochen.

3.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 7-07-04-5/AHH; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
André Moser	Mario Vena

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 vermögensrechtli-

chen 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 der Ausfertigung 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: