Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-7939/2015

Urteil vom 30. Januar 2017

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Maurizio Greppi, Richterin Christine Ackermann,
Richter Christoph Bandli, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Heer HE,
Papiermühlestrasse 14, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Feststellungsverfügung; Prozentsatz der Lohnentwicklung mit Bezug auf die Gesamtbeurteilung für die Beurteilungsperiode 1. November 2014 bis 31. Oktober 2015.

Sachverhalt:

A.
A. _____ arbeitet als […] beim Heer resp. der Schweizer Armee, d.h. er ist angestellt beim Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Am 11. Dezember 2014 unterzeichnete er die Zielvereinbarung für die Beurteilungsperiode vom 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2015.

B.
Am 11. September 2015 wurde durch den Bundesrat eine Änderung der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3) verabschiedet. Am gleichen Tag wurde an das Bundespersonal kommuniziert, dass die Änderungen betreffend Lohnentwicklung per 1. Oktober 2015 in Kraft treten und die laufende Beurteilungsperiode betreffen. Neu sei per 1. Januar 2016 u.a. bei der Beurteilungsstufe 3 ein Lohnanstieg zwischen 1% bis 2% (statt wie bisher 2,5% bis 3,5%) vorgesehen.

C.
Am 11. September 2015 verlangte A. _____ erstmals eine anfechtbare Verfügung mit dem Begehren, es sei festzustellen, dass der per 1. Oktober 2015 reduzierte Satz für die Beurteilungsperiode 2015 zur Anwendung komme. Dies wurde vom Arbeitgeber mit E-Mail vom 14. September 2015 abgelehnt. Die erneute Forderung vom 14. September 2015 nach einer Verfügung blieb unbeantwortet. Mit E-Mail vom 22. September 2015 forderte A. _____ erneut eine Verfügung, worauf ihm die Beurteilung des Rechtsdienstes HEER mitgeteilt wurde. Demnach fehlte es A. _____ mangels Konkretisierung des Lohnanstiegs zumindest vor dessen Mitteilung anlässlich des Personalbeurteilungsgesprächs an einem schutzwürdigen Interesse.

D.
Am 26. Oktober 2015 wurden die Leistungen von A. _____ mit der Gesamtbeurteilung 3 (gut) bewertet. Diese Beurteilung blieb unbestritten. Am gleichen Tag verlangte A. _____ beim Chef HEER eine anfechtbare Verfügung mit den Anträgen, es sei ihm mitzuteilen, welcher Lohnanstieg für seine Person zur Anwendung komme und es sei festzuhalten, dass auf die Beurteilungsperiode vom 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2015 der Prozentsatz gemäss Bundespersonalverordnung mit Stand vom 1. Oktober 2015 zur Anwendung komme.

E.
Mit Verfügung vom 3. November 2015 stellte der Chef HEER fest, die Lohnentwicklung für A. _____ betrage ab 1. Januar 2016 unter Anwendung der per 1. Oktober 2015 in Kraft getretenen Regelung der BPV 1% bis 2%. In der Rechtsmittelbelehrung wurde als zuständige Rechtsmittelinstanz der Bundesrat angegeben.

F.
A. _____ (Beschwerdeführer) erhebt gegen diese Feststellungsverfügung des Chefs HEER (Vorinstanz) mit Eingabe vom 4. Dezember 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Beschwerde sei entgegen der Rechtsmittelbelehrung der Verfügung direkt an das Bundesverwaltungsgericht zuzulassen, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und es sei zu verfügen, dass für die Beurteilungsperiode 1. November 2014 bis 31. Oktober 2015 die Lohnentwicklung in Prozenten gemäss der Bundespersonalverordnung mit Stand am 11. Dezember 2014 zu betragen habe. Er begründet sein Begehren im Wesentlichen damit, es sei die Frage betreffend die zulässige oder unzulässige Rückwirkung eines Rechtssatzes des Bundespersonalrechts zu klären. Im Weiteren bestehe aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention das Recht auf ein unparteiisches und unabhängiges Gericht, welches die Ansprüche zu beurteilen habe. Die vorliegende Verfügung hingegen widerspreche diesem Grundsatz, da der Bundesrat einerseits betreffend diese Verfügung zu entscheiden, andererseits aber auch die rückwirkende Anwendung angeordnet habe. Im Übrigen sei das geltende Recht zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Zielvereinbarung anwendbar, weshalb eine Rückwirkung, wie sie vom Bundesrat per Verordnungsänderung beabsichtigt worden sei, nicht Rechtens sei. Eine solche würde nämlich gegen das Willkürverbot und gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen. Deshalb sei auf die Beurteilungsperiode 1. November 2014 bis 31. Oktober 2015 jenes Recht mit Gültigkeit am 11. Dezember 2014 anwendbar.

G.
Die Vorinstanz beantragt in ihrer Vernehmlassung vom 4. Januar 2016, auf die Beschwerde sei mangels Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts nicht einzutreten und an den Bundesrat zu überweisen. Eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Zur Begründung führt sie insbesondere aus, es handle sich beim Streitgegenstand um leistungsabhängige Lohnanteile, weshalb die Zuständigkeit für die Beurteilung beim Bundesrat liege. Ausserdem führt die Vorinstanz aus, der Beschwerdeführer fechte

den Lohnanstieg an. An der Anwendbarkeit des neuen Rechts per 1. Oktober 2015 ändere auch nicht, dass die Zielvereinbarung noch unter altem Recht abgeschlossen worden sei, die Ziele seien nämlich dieselben geblieben und hätten im Übrigen auch keine verbindliche Nennung einer Lohnerhöhung beinhaltet.

H.
Mit Datum vom 19. Januar 2016 ersucht der zuständige Instruktionsrichter des Bundesverwaltungsgerichts den Bundesrat um einen Meinungsaustausch betreffend die Zuständigkeit in der vorliegenden Sache.

I.
Mit Schreiben vom 11. Februar 2016 äussert sich das Bundesamt für Justiz als Instruktionsbehörde des Bundesrates in dessen Namen und hält fest, dass seines Erachtens ein Fall von leistungsabhängigen Lohnanteilen vorliege, denn die Lohnentwicklung sei grundsätzlich von der Personalbeurteilung abhängig. Der Umstand, dass der Beschwerdeführer nicht die Beurteilung selbst, sondern die Auslegung der rechtlichen Rahmenbedingungen bestreite, ändere daran nichts. Hingegen sei es der Ansicht, dass aufgrund des Vorrangs der Rechtsweggarantie der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) das Bundesverwaltungsgericht die zuständige Beschwerdeinstanz sei.

J.
Mit Eingabe vom 13. März 2016 hält der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest und führt aus, nur weil die Zielvereinbarung die Lohnerhöhung nicht explizit nenne, bedeute dies nicht, dass diese nicht verbindlich festgelegt worden sei. Die Vorinstanz behaupte ausserdem fälschlicherweise, dass die im Bundespersonalrecht festgelegten Prozentpunkte jeweils bis zum 31. Dezember abgeändert werden könnten, obschon die Beurteilungsperiode am 31. Oktober ende.

Mit derselben Eingabe lässt sich der Beschwerdeführer zur Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz vom 11. Februar 2016 vernehmen und führt aus, die Hauptfrage bestehe darin, zu beurteilen, welcher Stand des Bundespersonalrechts Grundlage für die Beurteilungsperiode 1. November 2014 bis 31. Oktober 2015 bilde. Zumal die Kürzung des Lohnanstiegs aufgrund des angepassten Bundespersonalrechts erfolgt sei und nicht aufgrund von Leistungsmängeln, sei der vorliegende Streit justiziabel und die Verfügung müsse durch eine richterliche Instanz resp. das Bundesverwaltungsgericht beurteilt werden.

K.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Verfügungen des Arbeitgebers können nach Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1) mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Bei der Vorinstanz handelt es sich um einen Arbeitgeber im Sinn des BPG (vgl. Art. 3 Abs. 2 BPG, Art. 2 Abs. 4 und 5 BPV). Der angefochtene Entscheid, der in Anwendung von Art. 15 BPG i.V.m. Art. 39 Abs. 1 und 3 BPV ergangen ist, stellt eine Feststellungsverfügung dar (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes [VwVG, SR 172.021]).

1.1 Zunächst ist die Zuständigkeit in der Sache zu klären:

1.1.1 Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz gehe in ihrer Rechtsmittelbelehrung der Verfügung vom 3. November 2015 davon aus, Art. 36a BPG sei auf den vorliegenden Sachverhalt anwendbar, wonach der Bundesrat die zulässige Beschwerdeinstanz verkörpere. Er beantragt im Wesentlichen, die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht sei gemäss Art. 36 Abs. 1 BPG zuzulassen. Er begründet dies damit, dass nicht die Leistungsbeurteilung angefochten werde. Es handle sich um eine justiziable Frage betreffend die zulässige oder unzulässige Rückwirkung von Bestimmungen der BPV. Ausserdem führt der Beschwerdeführer aus, jedermann habe aufgrund von Art. 6 Abs. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) ein Recht auf ein unparteiisches und unabhängiges Gericht, um seine Ansprüche beurteilen zu lassen.

1.1.2 Die Vorinstanz hält an der Richtigkeit der Rechtsmittelbelehrung in der Verfügung vom 3. November 2015 fest und begründet ihren Antrag auf Nichteintreten und Überweisung an den Bundesrat damit, dass die Zuständigkeit durch Art. 36a BPG festgelegt werde. Es handle sich vorliegend um einen Streitgegenstand betreffend leistungsabhängige Lohnanteile.

1.1.3 In seinem Schreiben vom 11. Februar 2016 führt das Bundesamt für Justiz aus, seines Erachtens betreffe der vorliegend zu beurteilende Sachverhalt einen leistungsabhängigen Lohnanteil im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32). Gegenstand der Beschwerde sei nämlich die Frage, welche Lohnentwicklung im Sinne von Art. 39 BPV dem Beschwerdeführer zustehe, zumal die umstrittene Lohnentwicklung gemäss Art. 39 Abs. 1 BPV grundsätzlich von der Personalbeurteilung abhängig sei. Der Umstand, dass der Beschwerdeführer nicht die Beurteilung selbst anfechte, sondern die Auslegung der rechtlichen Rahmenbedingungen bestreite, ändere daran nichts. Hingegen sei zu prüfen, ob die Anwendung des Ausnahmetatbestandes von Art. 32 Abs. 1 Bst. c VGG – und damit der Ausschluss einer gerichtlichen Beurteilung – mit Art. 6 EMRK vereinbar sei. Lohnstreitigkeiten aus Arbeitsverhältnissen würden nämlich zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK betreffen. Aufgrund des Vorrangs der Rechtsweggarantie der EMRK vor dem Ausnahmekatalog von Art. 32 VGG wäre demzufolge das Bundesverwaltungsgericht die zuständige Beschwerdeinstanz.

1.1.4 Gemäss Art. 36 BPG kann gegen die Verfügungen des Arbeitgebers grundsätzlich beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Art. 36a BPG hält hingegen fest, dass in Streitigkeiten betreffend leistungsabhängige Lohnanteile die Beschwerde an eine richterliche Instanz nur insofern zulässig ist, als sie die Gleichstellung der Geschlechter betreffen (vgl. übereinstimmend Art. 32 Abs. 1 Bst. c VGG und Art. 85 Abs. 1 Bst. b BGG; HANSJÖRG SEILER, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich/Niklaus Oberholzer [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz [BGG], Stämpflis Handkommentar, 2. Aufl., Bern 2015, Art. 85 Rz. 15 ff.; BEAT RUDIN, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger, Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, Art. 85 Rz. 21). Ziel und Zweck dieser Regelung bestehen darin, den Willen des Gesetzgebers umzusetzen, die Entscheide betreffend die leistungsabhängigen Lohnanteile als Führungsentscheide zu qualifizieren und bei den Leistungsbewertungen der Bundesangestellten die Handlungsfreiheit der Verwaltung zu wahren. Der Gesetzgeber sieht in diesen Entscheiden Werturteile als Ergebnis eines Personalbeurteilungsprozesses, welche es – resp. die daraus resultierenden lohnwirksamen Massnahmen – nicht zu verrechtlichen gelte. Infolgedessen sollen sie nicht der Rechtsprechung zur Überprüfung überlassen werden und sind gemäss Art. 72 Bst. b VwVG der Überprüfung durch den Bundesrat zu unterstellen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-759/2014 vom 28. April 2014; PETER HELBLING, in:

Wolfgang Portmann/Felix Uhlmann [Hrsg.], Bundespersonalgesetz [BPG], Stämpflis Handkommentar, Bern 2013, Art. 36a Rz. 1 ff., 8; zur Kritik an dieser Konzeption vgl. RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rz. 1381 und ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 1284 f.).

1.1.5 Vorliegend ist zunächst zu klären, ob der Streitgegenstand überhaupt leistungsabhängige Lohnanteile beschlägt und die Beschwerde damit gemäss Art. 36a BPG nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverwaltungsgerichts fallen würde. Im Weiteren ist zu prüfen, ob allenfalls – wie auch das Bundesamt für Justiz in seinem Schreiben vom 11. Februar 2016 ausführt – eine Rechtsstreitigkeit im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorliegt. Gegebenenfalls wäre statt der subsidiären Beschwerde an den Bundesrat dennoch die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zugelassen (vgl. Art. 36 Abs. 1 BPG bzw. Art. 33 Bst. a VGG i.V.m. Art. 74 VwVG; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1284 f.).

Leistungsabhängige Lohnanteile, welche im Sinne von Art. 36a BPG nicht justiziabel sind, umfassen u.a. die leistungsabhängige Lohnentwicklung, insbesondere die Verweigerung und das Ausmass der Lohnerhöhung, aber auch die Gewährung oder Verweigerung von verschiedenen leistungsabhängigen Prämien (vgl. HELBLING, a.a.O., Rz. 12 ff.). Diese Lohnanteile sind eine direkte Folge der Leistungsbeurteilung des Arbeitnehmers.

Im zu beurteilenden Sachverhalt beanstandet der Beschwerdeführer seine Gesamtbeurteilung explizit nicht. Er rügt indessen die Anwendung der am 1. Oktober 2015 in Kraft getretenen Änderung der BPV auf eine Beurteilungsperiode, welche zu einem wesentlichen Teil – sie dauert vom 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2015 – einen Zeitraum vor dessen Inkrafttreten beschlägt. Was der Beschwerdeführer mit anderen Worten beanstandet, ist nicht die konkrete Bemessung eines leistungsabhängigen Lohnanteils als Folge seiner Leistungsbeurteilung im Sinne eines Werturteils (vgl. E. 1.1.4), sondern vielmehr sein Lohnanstieg als Folge der Anwendung (resp. Nicht-Anwendung) einer gesetzlichen Bestimmung (vgl. e contrario Urteil des Bundesgerichts 2D_31/2014 vom 22. April 2014 E. 2.2.1 f. und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4699/2015 vom 11. April 2016 E. 4.3).

Demzufolge beschlägt der Streitgegenstand vorliegend keine leistungsabhängigen Lohnanteile, wie sie der Gesetzgeber der richterlichen Beurteilung entziehen wollte. Vielmehr ist eine Frage der generellen Rechtsanwendung im oben erwähnten Sinn betroffen, also eine justiziable Frage, für deren Beurteilung das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der vorliegenden Beschwerde i.S.v. Art. 36 BPG durchaus zuständig ist. Somit kann die Frage offenbleiben, ob es sich bei den vorliegenden Rügen um zivilrechtliche Ansprüche i.S.v. Art. 6 Abs. 1 EMRK handelt und dadurch eine Zuständigkeit des Gerichts begründet werden könnte.

Das Bundesverwaltungsgericht ist sachlich zuständig und das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (vgl. Art. 37 VGG).

1.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde 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.

1.2.1 Der Beschwerdeführer ist Adressat der angefochtenen Verfügung und durch diese formell und materiell beschwert. In Bezug auf das Begehren, die Feststellungsverfügung vom 3. November 2015 sei aufzuheben, ist er ohne weiteres zur Beschwerde legitimiert.

1.2.2 Im Weiteren beantragt der Beschwerdeführer sinngemäss, es sei festzustellen, dass für seine Lohnentwicklung ab 1. Januar 2016, aufgrund der Beurteilungsperiode vom 1. November 2014 bis 31. Oktober 2015, die Ansätze der BPV mit Stand am 11. Dezember 2014 zur Anwendung kommen. Es ist somit zu klären, ob ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse vorliegt.

Ein solches ist analog dem bei der Bestimmung der Beschwerdelegitimation nach Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG vorausgesetzten schutzwürdigen Interesse auszulegen. Es liegt dann vor, wenn die gesuchstellende Person ohne die verbindliche und sofortige Feststellung des Bestandes, Nichtbestandes oder Umfangs öffentlichrechtlicher Rechte und Pflichten Gefahr liefe, dass sie oder die Behörde ihr nachteilige Massnahmen treffen oder ihr günstige unterlassen würden. Dabei genügt es, wenn ein rechtliches oder tatsächliches Interesse glaubhaft gemacht wird, wobei dieses grundsätzlich aktuell, besonders und unmittelbar sein muss. Im Weiteren hat das

Interesse individuell und konkret zu sein (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 340 f., ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Bern 2013, Rz. 2.29 f.).

Je nach anzuwendender Fassung von Art. 39 BPV erfährt der Beschwerdeführer einen unterschiedlichen Lohnanstieg (1% bis 2% oder 2,5% bis 3,5%), der sich auf sein persönliches Fortkommen auswirkt. Im Weiteren handelt es sich bei seinem Festsstellungsbegehren letztlich bloss um die Reformation der Feststellung der Vorinstanz, dass für die Lohnentwicklung ab dem 1. Januar 2016 die Ansätze der BPV mit Stand vom 1. Oktober 2015 (und nicht mit Stand vom 11. Dezember 2014) zur Anwendung komme. Dieses Vorgehen ist korrekt (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-5147/2014 vom 7. April 2015 E. 1.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.211). Somit steht fest, dass es sich bei seinem Feststellungsinteresse um ein aktuelles, individuell konkretes und unmittelbares Interesse handelt.

Der Beschwerdeführer besitzt somit ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse und ist auch bezüglich seines Feststellungsbegehrens zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. dazu Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerde vom 4. Dezember 2015 im Wesentlichen geltend, es sei nicht der Zeitpunkt der Eröffnung der Gesamtbeurteilung massgebend für die Bestimmung des geltenden Rechts, sondern der Zeitpunkt der Unterzeichnung der Zielvereinbarung vom 11. Dezember 2014. Er begründet dies damit, dass Letztere mit Hinblick auf die Beurteilungsperiode vom 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2015 geschlossen und im Sinne eines zweiseitigen Vertrages unterzeichnet worden sei. Dabei seien die Leistungspflichten im Austauschver-

hältnis zu sehen, wobei mit seiner Zielerreichung ihm gegenüber die Gegenleistung durch die Vorinstanz in Form einer Lohnerhöhung zu erbringen sei. Wenn die Zielvereinbarung auf die explizite Nennung einer Lohnerhöhung als Folge einer Gesamtbewertung mit der Note 3 verzichte, so habe dies seine Richtigkeit, sei diese doch durch Art. 39 BPV jeweils für die Beurteilungsperiode definiert.

3.2 Die Vorinstanz beantragt in ihrer Stellungnahme vom 4. Januar 2016, eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Sie führt aus, es gehe dem Beschwerdeführer in der Sache um einen rein finanziellen Aspekt, nämlich um die Feststellung, wieviel sein Lohn per 1. Januar 2016 ansteigen werde. An der Anwendbarkeit des neuen Rechts per 1. Oktober 2015 ändere auch nicht, dass die Zielvereinbarung noch unter altem Recht abgeschlossen worden sei. Im Weiteren seien auch die Ziele in der Zielvereinbarung durch die BPV unverändert geblieben und hätten zudem auch keine verbindliche Nennung der Lohnerhöhung enthalten. Ausserdem seien auch die Grundsätze der Wirksamkeit der Lohnentwicklung festgelegt. Gemäss Art. 9 Abs. 1 der Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung vom 6. Dezember 2001 (VBPV; SR 172.220.111.31) würden Lohnerhöhungen, die gestützt auf die Personalbeurteilung erfolgen würden, auf den 1. Januar des folgenden Jahres wirksam.

3.3 Es ist somit zu prüfen, ob die rechtliche Regelung von Art. 39 BPV korrekt angewendet wurde, d.h. ob die Lohnentwicklung des Beschwerdeführers zu Recht dem Art. 39 Abs. 3 BPV mit Stand vom 1. Oktober 2015 unterstellt wurde. Mit anderen Worten stellt sich die Frage nach dem anwendbaren Recht. Grundsätzlich ist jenes materielle Recht massgeblich, welches im Zeitpunkt der Verwirklichung des streitigen Sachverhalts Geltung hat. Tritt ein neuer Erlass in Kraft, fragt sich, auf welche Sachverhalte noch das alte Recht anzuwenden ist und welche Sachverhalte nach dem neuen Recht zu beurteilen sind. In der Regel wird diese Frage vom Gesetz beantwortet, indem die neu in Kraft tretende Bestimmung übergangsrechtliche Regelungen bereithält. Fehlt eine gesetzliche Regelung, muss aufgrund allgemeiner Grundsätze über das anwendbare Recht entschieden werden. In diesem Zusammenhang unterscheiden Lehre und Rechtsprechung zwischen "echter" und "unechter" Rückwirkung (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2016, Rz. 268 ff., 288 ff.).

3.3.1 Echte Rückwirkung liegt vor, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses

Rechts verwirklicht hat (vgl. BGE 126 V 134 E. 4a, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 268, und TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2014, § 24 Rz. 23).

Die echte Rückwirkung ist vom Grundsatz her unzulässig. Damit sie ausnahmsweise zulässig ist, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Unter anderem muss die echte Rückwirkung ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt sein (vgl. BGE 126 V 134 E. 4a, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 269 f., und TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 Rz. 26).

3.3.2 Von unechter Rückwirkung ist demgegenüber zu sprechen, wenn neues Recht für die Zeit seit Inkrafttreten auf einen zeitlich offenen Sachverhalt angewendet wird, d.h. auf Verhältnisse, die zwar unter altem Recht entstanden sind, aber bei Inkrafttreten des neuen Rechts noch andauern (vgl. BGE 126 V 134 E. 4a, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 279, und TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 Rz. 28). Weiter liegt unechte Rückwirkung vor, wenn neues Recht für die Zeit seit Inkrafttreten Anwendung findet, dabei aber in einzelnen Belangen auf Sachverhalte abstellt, die früher eingetreten sind (sog. "Rückanknüpfung"; vgl. BGE 114 V 150 E. 2a, BGE 113 V 296 E. 2 [S. 299 am Ende], Urteil des Bundesgerichts 2C_84/2015 vom 3. Februar 2016 E. 5.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 282; in diesem Sinne auch TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 Rz. 24).

Auch aus BGE 138 I 189 gehen keine anderen Kriterien hervor. Gemäss der dort verwendeten Formulierung liegt eine echte Rückwirkung vor, "wenn ein Gesetz bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis anknüpft, das sich vor dessen Inkrafttreten ereignet hat und das im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen ist" (vgl. BGE 138 I 189 E. 3.4). Aus der Verwendung des Begriffs "Anknüpfung" könnte allenfalls zwar geschlossen werden, dass sich das Bundesgericht dabei auch auf Rückanknüpfungen bezieht. Zu beachten ist indes, dass unter anderem ausdrücklich auf BGE 126 V 134 (E. 4a) verwiesen wird. Dort wird die übliche Formulierung verwendet, wonach eine echte Rückwirkung vorliegt, wenn neues Recht "auf Sachverhalte angewendet wird, die sich abschliessend vor Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht haben" (vgl. auch Urteil des BVGer A-2269/2014 vom 19. Januar 2016 E. 5.1.3).

Eine echte Rückwirkung ist also beispielsweise gegeben, wenn ein neues Steuergesetz die Steuerpflicht an einen Tatbestand anknüpft, der sich vor

Inkrafttreten verwirklicht hat. So etwa, indem es eine neue Schenkungssteuer einführt und dieser auch Schenkungen unterstellt, die vor Inkrafttreten erfolgten. In diesem Fall bedeutet die Anknüpfung, dass das neue Recht rückwirkend auf einen früheren Vorgang zur Anwendung kommt (vgl. in diesem Zusammenhang HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 268). Keine echte Rückwirkung, sondern eine Rückanknüpfung liegt hingegen vor, wenn eine Abgabe für eine Periode nach Inkrafttreten des neuen Rechts erhoben wird, für die Bemessung der Abgabe aber auf Umstände aus einer früheren Periode abgestellt wird (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 Rz. 24). Anders als eine Rückanknüpfung läuft eine echte Rückwirkung somit jeweils darauf hinaus, "einen Sachverhalt hinterher neuen Regeln zu unterstellen" (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 24 Rz. 25).

3.3.3 Nicht bestritten ist die Gesamtbewertung des Beschwerdeführers für die Beurteilungsperiode vom 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2015 mit der Note 3 sowie die Tatsache, dass die BPV keine Übergangsbestimmung betreffend die Lohnentwicklung mit Bezug auf die vorliegend relevante Beurteilungsperiode enthält. Umstritten ist allein, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausging, dass sich der Lohnanstieg per 1. Januar 2016 aufgrund der vom Beschwerdeführer im Zeitraum vom 1. November 2014 bis zum 31. Oktober 2015 erbrachten und mit der Note 3 beurteilten Arbeitsleistung nach Art. 39 BPV mit Stand vom 1. Oktober 2015 richtet (d.h. 1% bis 2%).

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers kann Art. 39 BPV mit Stand vom 1. Oktober 2015 für die Lohnentwicklung ab 1. Januar 2016 zur Anwendung kommen, weil die Bestimmung den Lohnanstieg für eine Zeit nach dessen Inkrafttreten regelt. Insofern liegt auch keine Rückwirkung vor. Die Bestimmung stellt zwar zur Bemessung der Lohnentwicklung auf eine Beurteilungsperiode ab, die grösstenteils vor ihrem Inkrafttreten eingetreten ist. Dies stellt unter den gegebenen Umständen jedoch eine blosse Rückanknüpfung dar. Es geht vorliegend somit nach der aufgezeigten Rechtsprechung und Lehre nicht um eine echte, sondern um eine unechte Rückwirkung.

3.4 Die unechte Rückwirkung ist grundsätzlich zulässig, sofern ihr nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen (vgl. BGE 126 V 134 E. 4a und HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 283). Vorliegend sind keine solchen Rechte ersichtlich (vgl. zum Begriff des wohlerworbenen Rechts: HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1237 ff.). Es bleibt jedoch zu prüfen,

ob andere Gründe vorhanden sind, die im vorliegenden Fall ausnahmsweise gegen die Anwendung des neuen Rechts sprechen.

4.

4.1 Die Anwendung des neuen Rechts kann im Fall einer unechten Rückwirkung unter Umständen mit dem Prinzip des Vertrauensschutzes kollidieren. Der Beschwerdeführer macht sodann sinngemäss geltend, eine Anwendung der BPV mit Stand vom 1. Oktober 2015, d.h. eine Anwendung der gekürzten Lohnanstiegsprozente, verletze das Prinzip von Treu und Glauben. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, dass beispielsweise die Lohnentwicklung ab Januar 2015 durch das Eidgenössische Personalamt (EPA) bereits vor deren Umsetzung öffentlich zugänglich kommuniziert wurde, und dass ein solches Vorgehen der Verhinderung von Willkür und der Wahrung von Treu und Glauben diene.

4.1.1 Private können nicht ohne weiteres auf den Fortbestand eines geltenden Gesetzes vertrauen, sondern müssen mit dessen Revision rechnen. Sie können das Prinzip des Vertrauensschutzes daher nur anrufen, wenn sie durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage haben. Auch in einem solchen Fall besteht aber kein Anspruch auf Nichtanwendung des neuen Rechts, sondern lediglich ein solcher auf eine angemessene Übergangsregelung (vgl. zum Ganzen HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 283, 640 f., sowie Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6072/2013 vom 4. Juni 2015 E. 2.3; vgl. auch BGE 134 I 23 E. 7.6.1 und BGE 122 V 405 E. 3b/bb). Anders zu beantworten ist die Frage des Vertrauensschutzes bei Rechtsänderungen nur, wenn gestützt auf das bisherige Recht Rechtsanwendungsakte ergangen sind und diese Grundlagen des Vertrauensschutzes sind (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 645).

4.1.2 Zunächst ist festzuhalten, dass es mit der in der Schweiz geltenden Auffassung nicht vereinbar ist, wenn es dem Gemeinwesen verwehrt wäre, sich im öffentlichen Interesse an veränderte Verhältnisse anzupassen, indem beispielsweise die Besoldungsausgaben mit seinen finanziellen Leistungsmöglichkeiten in Einklang gebracht werden (vgl. BGE 101 Ia 443 E. 2b). Auch sonst besteht kein verfassungsmässiger Anspruch auf Beibe-

haltung des einmal festgelegten Lohnanstiegs (vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_644/2014 vom 25. März 2015 E. 6.4). Schlussendlich ist die Lohnentwicklung auch abhängig von der jeweiligen Leistungsbeurteilung.

4.1.3 Der Beschwerdeführer konnte nicht davon ausgehen, er werde aufgrund der Gesamtbeurteilung mit der Note 3 stets einen Lohnanstieg von 2,5% bis 3,5% erfahren. Er kann vorliegend auch keine Ansprüche aus Vertrauensschutz geltend machen. Er hat weder dargetan noch nachgewiesen, dass er aufgrund der alten Regelung Dispositionen getroffen hat. Im Weiteren würde eine bloss verminderte Lohnerhöhung kein schwerwiegender Eingriff darstellen. Folglich besteht gemäss der oben aufgeführten Rechtsprechung (vgl. E. 4.1.1) auch kein Anspruch auf eine Übergangsregelung.

4.2 Im Weiteren rügt der Beschwerdeführer sinngemäss, die Reduktion der Prozentsätze des Lohnanstiegs verletze das Willkürverbot. Das Verbot willkürlichen Handelns geht aus Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) hervor. Willkür liegt bei der Auslegung und Anwendung von Gesetzesnormen demnach dann vor, wenn ein Entscheid offensichtlich unhaltbar ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn er einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (vgl. BGE 141 I 70 E. 2.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 605). Wie oben aufgezeigt, liegt keine Rechtsverletzung vor.

4.3 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat, dass die BPV mit Stand vom 1. Oktober 2015 für die Lohnentwicklung per 1. Januar 2016 zur Anwendung kommt und die betreffende Lohnentwicklung im Fall des Beschwerdeführers 1% bis 2% beträgt. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen.

5.

Das Beschwerdeverfahren ist in personalrechtlichen Angelegenheiten unabhängig vom Verfahrensausgang grundsätzlich kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG), weshalb keine Verfahrenskosten zu erheben sind. Eine Parteientschädigung ist weder dem unterliegenden Beschwerdeführer (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) noch der Vorinstanz (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE) zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Einschreiben)
– das Generalsekretariat VBS (z.Hd. der beschwerdeberechtigten Instanz; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Jürg Steiger	Stephan Metzger

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens Fr. 15'000.-- beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 BGG). 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, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheids beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: