



Abteilung I
A-1745/2011

Urteil vom 7. Dezember 2011

Besetzung

Richter Lorenz Kneubühler (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Richter Jérôme
Candrian, Richter Christoph Bandli, Richterin Kathrin
Dietrich,
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Y._____,
Vorinstanz.

Gegenstand

Änderung der Funktionsbewertung (Rückstufung).

Sachverhalt:**A.**

X._____, war bis zum 31. Dezember 2008 als (...) im Generalsekretariat (GS) des A._____ in der Funktion "(...)" beschäftigt. Im Rahmen dieser Tätigkeit wirkte er namentlich bei der Planung, Leitung, Durchführung und Auswertung von Inspektionen im ganzen A._____ mit, insbesondere auch im (...).

B.

Am (Datum) beschloss der Bundesrat, die mit den (...) Aufgaben im Bereich (...) ins Y._____ zu transferieren. Im Rahmen dieses Wechsels wurde neben anderen auch die Stelle von X._____ per 1. Januar 2009 ins GS Y._____ überführt. Die Generalsekretariate der beiden betroffenen Departemente regelten die Übertrittsmodalitäten anfangs Dezember 2008 in einer Vereinbarung "Transfer (...) in das Y._____ / Übernahme von betroffenem Personal im GS A._____ durch das Y._____". Dort wird namentlich festgehalten, das Y._____ übernehme die vom Transfer betroffenen Mitarbeitenden zu den bisher im GS A._____ geltenden Arbeitsbedingungen.

Wenige Tage später hat X._____ mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft, handelnd durch das GS A._____, eine Vereinbarung betreffend Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen abgeschlossen, in welchem für ihn die Übertrittsmodalitäten geregelt werden. Auch dort wird festgehalten, der verwaltungsinterne Übertritt erfolge zu denselben Anstellungsbedingungen.

C.

Am 5. Dezember 2008 hat X._____ einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das GS Y._____, abgeschlossen. Dieser Vertrag hält die bisher für X._____ im GS A._____ geltenden Anstellungsbedingungen, insbesondere seine Funktion "(...)" sowie die 27. Lohnklasse (LK), fest.

D.

Mit Entscheid vom 24. Februar 2011 hat das GS Y._____ verfügt, die Funktion "(...)", die X._____ inne habe, werde per 1. September 2011 von der LK 27 in die LK 26 zurückgestuft; zudem hat es auf diesen Zeitpunkt hin entsprechende Anpassungen des Arbeitsvertrags angeordnet. Es begründete dies damit, die Funktion erfülle hinsichtlich

dem erforderlichen Wissen, der Selbständigkeit und des Verantwortungsgrades die Anforderungen an die 26. LK, nicht aber an die 27. Dies ergebe sich aus Quervergleichen sowohl innerhalb des Y._____ als auch gegenüber ähnlichen Funktionen in anderen Departementen. Die von ihm dagegen vorgebrachten Einwände seien allesamt unbegründet. Insbesondere müsse sich das Y._____ die Vereinbarung zwischen X._____ und dem GS A._____ nicht entgegenhalten lassen; im Übrigen sei dieser ohnehin nachgelebt worden.

E.

Mit Eingabe vom 20. März 2011 erhebt X._____ (Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde gegen diese Verfügung und beantragt deren Aufhebung. Auf die Begründung wird, soweit entscheidwesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

F.

Das Y._____ (Vorinstanz) beantragt in seiner Vernehmlassung vom 9. Mai 2011 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. In seiner Stellungnahme vom 15. Mai 2011 hält der Beschwerdeführer an seinem Rechtsbegehren fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gemäss Art. 35 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) unterliegen Verfügungen des Arbeitgebers der Beschwerde an die in den Ausführungsbestimmungen bezeichnete interne Beschwerdeinstanz. Ausgenommen sind namentlich erstinstanzliche Verfügungen der Departemente, die direkt beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sind (Art. 35 Abs. 2 BPG i.V.m. Art. 36 Abs. 1 BPG). Ein Ausnahmefall im Sinne von Art. 32 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32; vgl. insbesondere Art. 32 Abs. 1 Bst. c VGG) ist nicht gegeben, weshalb das Bundesverwaltungsgericht damit zur Beurteilung der vorliegenden, gegen eine Verfügung des Y._____ gerichteten Beschwerde zuständig ist (vgl. auch Art. 31 VGG 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).

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

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 formeller Adressat hat der Beschwerdeführer ein aktuelles, schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Er ist vor der Vorinstanz mit seinen Anliegen zudem nicht durchgedrungen, weshalb er auch materiell beschwert und folglich zur Beschwerde befugt ist.

Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und 52 VwVG) ist demnach 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 auch 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. In diesen Fällen entfernt es sich 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; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5455/2007 vom 11. Juni 2008 E. 5.4 und A-1782/2006 vom 24. Mai 2007 E. 2.4.5; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, N 2.149 ff.; ULRICH

HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 473 ff. mit Hinweisen).

Bei Stelleneinreihungen im Zusammenhang mit eigentlichen Reorganisationsmassnahmen überprüft das Bundesverwaltungsgericht diese Massnahmen nur darauf hin, ob sie auf ernstlichen Überlegungen beruhen und nicht lediglich vorgeschoben sind, um auf diese Weise auf ein bestimmtes Dienstverhältnis Einfluss zu nehmen. Die Überprüfung von Stelleneinreihungen hat sich darüber hinaus auch generell – nicht nur bei Reorganisationsmassnahmen – auf das Vorliegen ernstlicher Überlegungen zu beschränken. Es kann nicht Aufgabe des Bundesverwaltungsgerichts sein, selbst als qualifizierende Instanz tätig zu werden (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-7932/2007 vom 29. Oktober 2008 E. 2, A-3629/2007 vom 9. Januar 2008 E. 4, A-1764/2010 vom 14. Oktober 2010 E. 2). Ob letztendlich vorliegend – wie vom Beschwerdeführer behauptet – ein Ausbau der bestehenden Organisation oder – wie von der Vorinstanz dargelegt – eine erstmalige Organisation des Bereichs „(...)“ vorliegt, ist demnach für die folgenden Erwägungen unerheblich.

4.

Der Beschwerdeführer erachtet die vorinstanzlich angeordnete Rückstufung aus verschiedenen Gründen als unzulässig. Unter anderem macht er einen Vertrauensschutz-Tatbestand geltend und beruft sich auf die Übertrittsvereinbarung, die er im Dezember 2008 mit seinem ehemaligen Arbeitgeber, dem A._____, abgeschlossen hat. Die vorliegend interessierende Ziff. 3 dieser Vereinbarung hat folgenden Wortlaut (Anonymisierung durch Bundesverwaltungsgericht):

"Der verwaltungsinterne Übertritt vom GS A._____ ins Y._____ erfolgt zu denselben Anstellungsbedingungen, d.h. die aktuelle Funktion, Lohnklasse, Besoldung, Guthaben aus Ferien-/GLAZ-/Überzeit und Treueprämien sowie Sondervereinbarungen (Ausbildung, Veränderung Beschäftigungsgrad, Ausübung Nebenerwerb) bleiben bestehen."

4.1. Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, diese Vereinbarung sei zwischen dem Beschwerdeführer und dem A._____ abgeschlossen worden und für sie deshalb nicht verbindlich; das Y._____ müsse sich Vereinbarungen, die andere Arbeitgeber der Bundesverwaltung abgeschlossen hätten, nicht entgegenhalten lassen. Sollte das Bundesverwaltungsgericht dieser Auffassung nicht folgen, so sei der

Vereinbarung nachgelebt worden, da der Beschwerdeführer unmittelbar nach seinem Transfer ins Y._____ keine Tieferbewertung habe hinnehmen müssen; diese sei erst zwei Jahre später anlässlich der Konsolidierung des Bereichs erfolgt. Eine eigentliche Zusicherung liege nicht vor, da die Vereinbarung keine Rückschlüsse auf ein wohlerworbenes Recht zulasse; sie sei vielmehr vage formuliert und vor allem in zeitlicher Hinsicht unbestimmt gehalten.

Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, die Vereinbarung sei nicht mit dem A._____ abgeschlossen worden, sondern mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft, weshalb das Y._____ diese zu beachten habe. Die Vorinstanz habe die Rückstufung von Anfang an geplant gehabt und bloss deshalb zwei Jahre damit zugewartet, um die gemachten Zusicherungen nicht einhalten zu müssen.

4.2. Das Dienstverhältnis eines Bediensteten des Bundes ist nicht unabänderlich. Ein umfassender Schutz bestimmter Ansprüche besteht nur dort, wo diese als wohlerworbene Rechte betrachtet werden können, welche durch den Anspruch auf Treu und Glauben (Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützt sind (BGE 106 Ia 163 E. 1b; vgl. auch BGE 132 II 485 E. 9.5). Dies trifft für die vermögensrechtlichen Ansprüche der öffentlichen Angestellten in der Regel nicht zu, sondern nur dann, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für allemal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt, oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden (BGE 134 I 23 E. 7.1 mit zahlreichen Hinweisen). Eine solche Zusicherung liegt vor, wenn sich die behördliche Angabe auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht, die Amtsstelle, welche die Auskunft erteilt hat, hierfür zuständig war oder jedenfalls in guten Treuen für zuständig gehalten werden durfte, der Adressat die Unrichtigkeit des Bescheides nicht ohne weiteres hat erkennen können und er im Vertrauen auf die erhaltene Auskunft nicht ohne Nachteil wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat. Eine behördliche Information steht zudem immer unter dem Vorbehalt einer allfälligen späteren Rechtsänderung (vgl. BGE 137 I 69 E. 2.5.1; BGE 131 II 627 E. 6.1; BGE 129 I 161 E. 4.1; BGE 118 Ia 253 E. 4b mit Hinweisen; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 22 Rz. 15 und 19).

4.3. Indem die Vorinstanz geltend macht, die Vereinbarung vom Dezember 2008 sei nicht von ihr, sondern vom A._____ abgeschlossen worden und vermöge sie deshalb nicht zu binden, scheint sie das Vorliegen einer Zusicherung am Kriterium der Zuständigkeit zur Auskunftserteilung scheitern lassen zu wollen. – Zu Unrecht: Um den verwaltungsinternen Übertritt des Beschwerdeführers ins Y._____ zu ermöglichen, musste vorweg dessen bestehendes Arbeitsverhältnis mit dem A._____ aufgelöst werden. Dies geschah durch die Vereinbarung vom 12. bzw. 15. Dezember 2008 betreffend Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen, was diese als verwaltungsrechtlichen Vertrag qualifiziert. Wie sich aus dem Rubrum der Vereinbarung ohne weiteres ergibt, wurde sie zwischen dem Beschwerdeführer und der Schweizerischen Eidgenossenschaft abgeschlossen und nicht zwischen diesem und dem A._____. Dieses Departement bzw. (...) handelten vielmehr bloss im Namen der Eidgenossenschaft. Diese war aber offensichtlich zuständig, dem Beschwerdeführer Zusicherungen hinsichtlich der Modalitäten seiner Weiterbeschäftigung abzugeben.

Vorliegend haben die beiden Departemente die Übernahme der vom Transfer betroffenen Mitarbeitenden des GS A._____ durch das GS Y._____ zu den bisherigen Arbeitsbedingungen zusammen vereinbart (vgl. Ziff. 4 der undatierten, am 1. Dezember 2008 in Kraft getretenen Vereinbarung zwischen den Generalsekretariaten der beiden Departemente). Dies war dem Beschwerdeführer bekannt, wird doch im Ingress der Auflösungsvereinbarung zwischen ihm und dem GS A._____ auf diese Abmachung Bezug genommen. Bei dieser Sachlage durfte der Beschwerdeführer das A._____ als zuständig erachten, mit ihm eine Vereinbarung betreffend den unveränderten Fortbestand seiner Arbeitsbedingungen zuzusichern.

4.4. Die Vorinstanz ist der Auffassung, sie habe der Vereinbarung nachgelebt, denn der Beschwerdeführer habe "unmittelbar beim Transfer ... keine Tieferbewertung hinnehmen" müssen, sondern erst einige Zeit später (Verfügung vom 24. Februar 2011, Ziff. 8). Dem ist zuzustimmen, denn Art. 52a der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) normiert die Möglichkeit, den Arbeitsvertrag eines gemäss BPG angestellten Arbeitnehmers jederzeit hinsichtlich Lohnklasse anzupassen, sofern seine Funktion tiefer bewertet werden muss oder wenn eine tiefer bewertete Funktion zugewiesen wird. Mangels einer Vereinbarung über die zeitlichen Umstände des

unveränderten Fortbestands der Anstellungsbedingungen ist die Einhaltung der Vereinbarung als gegeben zu betrachten, kann doch der Beschwerdeführer aus der Übertrittsvereinbarung nicht ableiten, für die gesamte weitere Dauer seines Anstellungsverhältnisses ungeachtet aller äusseren Umstände vor einer Veränderung seiner Anstellungsbedingungen geschützt zu sein. Aus diesen Gründen steht der Vertrauensgrundsatz einer Anpassung des Arbeitsvertrages nach einer mehr als zweijährigen Weiterbeschäftigung gemäss der in der Vereinbarung festgehaltenen Arbeitsbedingungen nicht entgegen.

5.

Weiter macht der Beschwerdeführer sinngemäss geltend, die Vorinstanz habe lediglich eine Restrukturierung vorgeschoben, um auf die Arbeitsverhältnisse Einfluss zu nehmen und eine Rückstufung vorzunehmen. Es habe nämlich weder ein Neuaufbau noch eine Reorganisation des Bereichs "(...)" im Y._____ stattgefunden. Im Übrigen sei die Struktur des neu beim Y._____ angegliederten Bereichs "(...)" bereits bei dessen Überführung Anfang 2009 bekannt gewesen. Die Vorinstanz ihrerseits bestreitet nicht, dass keine eigentliche Reorganisation stattgefunden hat. Vielmehr legt sie dar, dass der Bereich „(...)“ erstmals überhaupt eine Organisation erfahren habe und dass die Ende 2010 festgelegte Organisation erstmalige Bewertungen der Funktionen nötig gemacht habe.

Dass der Bereich "(...)" im Y._____ neu aufgebaut wurde, wird von der Vorinstanz nicht behauptet. Im Gegenteil: Sie legt dar, dass bereits zum Zeitpunkt der Überführung des (...) vom GS A._____ ins GS Y._____ Anfang 2009 die künftige Struktur des Bereichs „(...)“ in ihren Grundzügen festgelegt wurde. Die detaillierte Ausgestaltung der Organisation benötigte jedoch nicht zuletzt aufgrund politischer Entscheide (Bewilligung von Arbeitsstellen) Zeit. Erst die Konstituierung und Konsolidierung der neuen Struktur ermöglichte es, das Erstellen fehlender Stellenbeschriebe und gesetzeskonformer Funktionsbewertungen nachzuholen. Dem stimmt der Beschwerdeführer im Übrigen grundsätzlich zu. Das Argument, es handle sich um eine vorgeschobene Reorganisation, um auf die Dienstverhältnisse Einfluss zu nehmen, erscheint aus diesen Gründen nicht als stichhaltig.

6.

6.1. Gemäss Art. 15 Abs. 1 BPG bemisst sich der Lohn nach den drei Kriterien Funktion, Erfahrung und Leistung. Näheres regeln die gestützt auf Art. 15 Abs. 3 BPG erlassenen Ausführungsbestimmungen. Art. 36 BPV stellt ein System von 38 Lohnklassen auf. Jede Funktion wird bewertet und einer dieser Klassen zugewiesen (Art. 52 Abs. 1 BPV). Vor ihrem Entscheid über die Zuweisung holt die zuständige Stelle das Gutachten der Bewertungsstelle nach Art. 53 BPV ein (Art. 52 Abs. 2 BPV). Zuständige Bewertungsstellen für die Funktionen der Lohnklassen 1 bis 31 sind die Departemente (Art. 53 Abs. 1 Bst. b 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 gemäss Art. 20 Abs. 1 der Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung vom 6. Dezember 2001 (VBPV, SR 172.220.111.31) die Stellenbeschreibung (Pflichtenheft). Die Bewertung hat nicht zuletzt auch aufgrund von Vergleichen mit anderen Stellen zu erfolgen (sog. Quervergleiche, Art. 20 Abs. 2 BPV). Muss eine Funktion tiefer bewertet werden oder wird eine tiefer bewertete Funktion zugewiesen, so wird die Lohnklasse im Arbeitsvertrag angepasst (Art. 52a BPV).

6.2. Die neue Einstufung der Funktion des Beschwerdeführers ist auf die Überführung der mit den (...) Aufgaben im Bereich (...) vom GS A._____ ins GS Y._____ zurückzuführen, welche ihre Grundlage in einem Beschluss des Bundesrates vom (Datum) hat. Im Zuge dieses Transfers wurde auch die Funktion des Beschwerdeführers als „(...)“ überführt. Die Bewilligung neuer Stellen im Herbst 2010 und die neue Zuweisung und Verteilung der Aufgaben erforderte die Erstellung neuer Stellenbeschriebe durch den Chef (...). Aufgrund dieses Stellenbeschriebs wurde die Funktion „(...)“ des Beschwerdeführers erstmalig im GS Y._____ einer Grundbewertung unterzogen und der Lohnklasse 26 zugewiesen. Dieser Sachverhalt ist nicht bestritten.

Im Wesentlichen ist die Frage streitig, ob die Stelle des Beschwerdeführers, welche er seit dem 1. Januar 2009 beim GS Y._____ inne hat, jedoch durch die Konsolidierung im Bereich „(...)“ eine Veränderung hinsichtlich Aufgabenbereich erfahren hat und neu als „(...)“ bezeichnet wird, zu Recht der LK 26 zugeteilt worden ist oder ob eine Einreihung in LK 27 angezeigt wäre. Demzufolge ist zu prüfen, ob die Bewertung der Funktion des Beschwerdeführers den gesetzlichen Vorgaben genügt.

6.3. Grundlage für die Funktionsbewertung bildet gemäss Art. 20 Abs. 1 VBPV die Stellenbeschreibung (Pflichtenheft), die im vorliegenden Fall vom Chef (...) im September 2010 verfasst wurde.

6.3.1. Der Beschwerdeführer bringt betreffend Funktionsbewertung im Wesentlichen vor, seine Stelle habe nach der Überführung ins Y._____ eine massive Aufgabenerweiterung und eine Zunahme der fachlichen Anforderungen erfahren. Insbesondere betreffend (...) seien ihm neue Kernaufgaben übertragen worden, während wenige untergeordnete Nebenaufgaben aus dem Portfolio des A._____ weggefallen seien. Im neuen Stellenbeschrieb würden die neuen Aufgaben jedoch durch Verallgemeinerungen zu wenig in Erscheinung treten, was das Y._____ zum Anlass genommen habe, eine Rückstufung zu rechtfertigen. Auch die Entscheidungskompetenzen seien massiv erweitert worden, würden diese doch jenen des Chefs (...) entsprechen. Aus hierarchischen Gründen würde er nämlich alle fachtechnischen und daraus ableitbaren übergeordneten Entscheide an seinen Vorgesetzten delegieren, damit dieser seine Rolle als administrativer Leiter der (...) Y._____ wahrnehmen könne. Daraus folge auch, dass der Chef (...) die Organisationseinheit nur administrativ, nicht fachlich führe.

6.3.2. Die Vorinstanz bestreitet nicht, dass ein Ausbau des Aufgabenbereichs stattgefunden hat, doch macht sie geltend, dass es sich bei der Erhöhung von Kernaufgaben um eine quantitative Erhöhung der Aufgaben und nicht um eine qualitative Erweiterung des Aufgabenkreises handle. Insofern seien auch nicht neue Aufgaben und Entscheidungskompetenzen die Folge. Die Vorinstanz führt weiter aus, die Beurteilung der Fachstelle Personal Y._____ habe gezeigt, dass die Tätigkeiten der zu bewertenden Funktion weniger breit gefächert seien und dass Kompetenzen sowie Verantwortlichkeiten gegenüber der im GS A._____ ausgeübten Funktion abgenommen hätten. Der Fachbereich werde fachlich, organisatorisch und administrativ durch den Chef (...) geführt, wodurch Kompetenzen und Verantwortung der Unterstellten begrenzt würden.

6.3.3. Als Rechtsgrundlage hält Art. 52 Abs. 1 bis 3 BPV für die Funktionsbewertung fest, dass die Zuweisung einer Funktion zu einer Lohnklasse aufgrund eines Gutachtens der gemäss Art. 53 BPV zuständigen Bewertungsstelle erfolgt und dabei die erforderliche Vorbildung, der Umfang des Aufgabenkreises sowie das Mass der betrieblichen Anforderungen, Verantwortlichkeiten und Gefährdungen

massgebend sind. Die von der Vorinstanz erwähnte Verordnung über die Funktionsbewertung in der Bundesverwaltung fällt als Rechtsgrundlage dagegen ausser Betracht, da es sich um eine unveröffentlichte Quelle handelt, die weder dem Beschwerdeführer noch dem urteilenden Gericht bekannt ist. Hingegen hat die Vorinstanz ein Gutachten der nach Art. 53 Abs. 1 Bst. b BPV zuständigen Fachstelle Personal des Y._____ veranlasst, um die Funktion des Beschwerdeführers neu im Gefüge der Lohnklassen einzureihen. Dieses Gutachten vom 22. Dezember 2010 wurde weitgehend in die Verfügung vom 24. Februar 2010 übernommen und liegt dem Bundesverwaltungsgericht vor. Die Fachstelle Personal Y._____ hat in ihrem Gutachten in Erwägung gezogen, die Lohnklasse 24 setze Aufgaben grundlegender Art voraus, welche Entscheidkompetenzen einschliesse und besonders qualifizierte Berufskenntnisse erfordere. Für die Lohnklasse 25 werde ein grösserer Handlungs- und Beurteilungsspielraum vorausgesetzt und Basis für die Lohnklasse 26 sei das Vorhandensein hochgradigen Spezialwissens im Sinne einer fachlichen Autorität. Dabei habe der Stelleninhaber einen abgeschlossenen Fachbereich zu verantworten und müsse über erweiterte Entscheidkompetenzen verfügen. Zudem werde von einem Arbeitnehmer in der Lohnklasse 26 auch erwartet, dass er die Leitung von Projekten von besonders grosser Bedeutung und/oder Teilprojekten übernehmen könne, welche in der Regel von grosser strategischer Bedeutung seien. Hingegen würde die Einstufung einer Funktion in die Lohnklasse 27 bedingen, dass eine noch weitergehende Verantwortung übernommen werde.

6.3.4. Die Vorinstanz stellt denn in ihrer gestützt auf das zitierte Gutachten erstellten Verfügung auch fest, dass es sich bei der Überprüfung, Analyse und Verifizierung der komplexen (...) Tätigkeiten und bei der Ableitung von Handlungs- und Entscheidungsempfehlungen zuhanden des Chefs Y._____ und der parlamentarischen Oberaufsicht um Aufgaben handelt, welche ein fundiertes Spezialwissen im Sinne einer fachlichen Autorität sowie einen grossen Selbständigkeits- und Verantwortungsgrad erfordern. Daraus geht hervor, dass die Stellenbeschreibung der Funktion des Beschwerdeführers als "(...)" die wesentlichen, in Art. 52 Abs. 3 BPV aufgeführten und kumulativ zu berücksichtigenden Kriterien enthält. Aus dem Gutachten der Fachstelle Personal Y._____ ist ersichtlich, dass diese Kriterien ausreichend geprüft wurden.

6.3.5. Für die Bewertung der Funktion ist gemäss Art. 52 Abs. 3 BPV insbesondere auch das Mass der Verantwortlichkeiten massgebend. Dieses wurde im Rahmen des Gutachtens der Fachstelle Personal Y._____ geprüft und durch die Funktionsbewertung bestätigt.

Tatsächlich wurde durch die Konsolidierung des Bereichs „(...)“ im GS Y._____ im Rahmen der erstmaligen Bewertung der Funktionen eine neue Organisationsstruktur festgelegt und der Funktion „(...)“ eine Funktion „Chef (...)“ übergeordnet. Sinn und Zweck dieser Hierarchie ist es, Verantwortungen zuzuordnen. Damit ist klargestellt, dass der Inhaber der vorgesetzten Funktion die Gesamtverantwortung für die ihr unterstellten Bereiche trägt, selbst wenn den Untergebenen faktisch weiterhin ein hohes Mass an Autonomie zukommt. Mit anderen Worten trägt der Inhaber der vorgesetzten Funktion im Aussenverhältnis die formelle Gesamtverantwortung, selbst wenn der ihm unterstellte Stelleninhaber im Innenverhältnis die fachliche und materielle Verantwortung gegenüber dem Vorgesetzten trägt.

6.4. Im Weiteren erfolgt die Bewertung der Funktion gestützt auf Quervergleiche mit anderen Stellen. Auf diese Weise soll ein stimmiges Einreihungsgefüge der Funktionen und Lohnklassen aufrechterhalten werden. Im vorliegenden Fall hat die Fachstelle Personal Y._____ verschiedene Quervergleiche durchgeführt, welche im Gutachten vom 22. Dezember 2010 berücksichtigt wurden.

6.4.1. Der Beschwerdeführer macht geltend, die zum Quervergleich beigezogenen Bewertungsgrundlagen würden den Besonderheiten einer (...) nicht Rechnung tragen und es werde Ungleiches verglichen. Deshalb seien die Bewertungsgrundlagen auch nicht tauglich, um eine Tiefereinreihung zu begründen und zu rechtfertigen. Insbesondere legt der Beschwerdeführer dar, dass er dem Chef (...) fallbezogen die notwendigen Informationen aus den Bereichen „(...)“, „(...)“ und „(...)“ verschaffe, damit jener den Departementschef Y._____, die (...) Y._____ sowie die Geschäftsprüfungsdelegation korrekt zu beraten vermöge. In denselben Fachgebieten bearbeite er Anfragen im Rahmen des Öffentlichkeitsgesetzes. Aufgrund dieser Aufgaben käme ihm deshalb die Funktion eines Referenten zu. Der Beschwerdeführer macht ausserdem sinngemäss geltend, die aufgeführten Quervergleiche seien nicht repräsentativ, da seine Funktion in einem politisch sensiblen Bereich angesiedelt sei, wo die (...) regelmässig direkten Einblick (...) habe, welche der Geheimhaltung unterliegen würden.

6.4.2. Art. 20 Abs. 2 VBPV sieht vor, dass die Bewertung einer Funktion u.a. gestützt auf Vergleiche mit anderen Stellen zu erfolgen hat. Die Vorinstanz hat diese durch die Fachstelle Personal Y._____ durchgeführten Quervergleiche in ihre Verfügung aufgenommen, wobei insbesondere Faktoren wie die Komplexität und Vielfältigkeit der Aufgaben sowie die der Funktion zu Grunde liegenden Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zum Tragen kommen. Die Verwendung dieser Kriterien ermöglicht einen Vergleich von verschiedenartigen Fachbereichen. So hat die Vorinstanz resp. die Fachstelle Personal Y._____ einerseits einen Vergleich mit anderen anspruchsvollen Funktionen im Generalsekretariat Y._____ durchgeführt, wobei unter Beachtung funktionspezifischer Besonderheiten die Funktion des Beschwerdeführers mit den Stellen von "Inspektoren/Inspektorinnen", "Leiter/in Preisprüfungen", „Leiter/in Revisionen“ im (...) Y._____ und "Juristen/Juristinnen“ im Bereich Recht – welche allesamt der Lohnklasse 25 zugeordnet sind – durchgeführt wurden. Andererseits wurde ein Quervergleich mit Funktionen in anderen Departementen angestellt, wobei auch die der Lohnklasse 27 zugeordneten Stellen im (...) A._____ herangezogen wurden. Diese Y._____ internen Quervergleiche führten aufgrund der sehr breit gefächerten Tätigkeitsbeschreibungen und der damit verbundenen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der (...) im A._____ zu einer sachlichen Begründung der Abgrenzung von einer Lohnklasse zu den (...) des Bereichs „(...)“. Im Weiteren wurden Y._____ externe Quervergleiche mit den in der Lohnklasse 27 angesiedelten und mit sehr hohem Autonomiegrad ausgestatteten Stellen der Wirtschafts- und Finanzexperten in der Bundesanwaltschaft sowie mit den der Lohnklasse 25 zugeordneten Steuerexperten der Eidgenössischen Steuerverwaltung gezogen. Das Gutachten der Fachstelle Personal Y._____ zeigt demnach, dass die Vorinstanz weitreichende Vergleiche angestellt hat, was eine fundierte und differenzierte Einbettung der Funktion des "(...)" in das Gesamtgefüge der Lohnklassen ermöglicht hat. Die Einstufung der Stelle des Beschwerdeführers in die Lohnklasse 26 lässt sich somit als sachlich begründet bezeichnen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass die verschiedenen, dem Vergleich zugrunde liegenden Tätigkeiten je spezifische Eigenschaften aufweisen. So mag es zutreffen, dass die Tätigkeit des Beschwerdeführers in einem (...) Bereich eine gewisse politische Bedeutung aufweist, doch dürfte ähnliches in je unterschiedlicher Weise auch für die Vergleichspositionen zutreffen. Die Einreihung der einzelnen Funktionen in die entsprechenden Lohnklassen beruht auf vertretbaren Gründen und ergibt gesamthaft betrachtet ein

stimmiges Ganzes. Dies insbesondere auch im Hinblick darauf, dass das Bundesverwaltungsgericht nicht selber als qualifizierende Instanz tätig wird, wenn die durch die Vorinstanz vorgenommene Stelleneinreihung auf ernstlichen Überlegungen beruht (vgl. oben E. 4; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1764/2010 vom 14. Oktober 2010 E. 5.3 und A-7932/2007 vom 29. Oktober 2008 E. 6).

Im Übrigen ist festzuhalten, dass die Funktion des Beschwerdeführers nicht mit jener eines (Fach-)Referenten gleichgesetzt werden kann, handelt es sich doch dabei um die im Stab eines Departementsvorstehers angesiedelten Stellen, die ihrem direkt vorgesetzten Departementschef unmittelbar Bericht erstatten. Auch das Argument der politischen Brisanz vermag nicht zu überzeugen. Zahlreiche Funktionen im Staatsdienst bearbeiten Informationen, welche der Geheimhaltung unterliegen. Die Tatsache, dass ein Sachverhalt geheim klassifiziert ist, vermag eine Sonderbehandlung des entsprechenden Funktionsträgers hinsichtlich Lohnklasse nicht zu rechtfertigen, gehört Verschwiegenheit in diesen Funktionen doch zum Standardverhalten. Die durchgeführten Quervergleiche erscheinen aus den angeführten Gründen als zweckmässig und ergeben ein nachvollziehbares Bild des Lohnklassengefüges.

6.5. Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung eines öffentlichen Interesses müssen verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sein. Letzteres ist zu bejahen, wenn ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem konkreten Eingriffszweck und der konkreten Eingriffswirkung, mithin eine angemessene Zweck-Mittel-Relation besteht. Ob dem so ist, ist durch Abwägung aller berührter Interessen zu ermitteln (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, a.a.O., § 21 Rz. 16).

6.5.1. Vorliegend bezweckt die Neueinstufung im Wesentlichen die angemessene Einstufung der Funktion des Beschwerdeführers sowie eine Harmonisierung der Funktionseinreihungen im GS Y._____. Sie verfolgt damit ein öffentliches Interesse, das nur auf diese Weise erreicht werden kann, ist somit geeignet und erforderlich.

6.5.2. Die Rückstufung führt beim Beschwerdeführer zu einer Lohneinbusse von rund Fr. 7'500.-- pro Jahr. Zu beachten ist, dass diese Einbusse auf einem hohen Lohnniveau erfolgt, was das Mass der Einbusse relativiert; dem Beschwerdeführer verbleibt auch nach der

Rückstufung ein beträchtliches Einkommen. Wegen der Besitzstandgarantie wird die Herabsetzung des Gehalts zudem erst ab 1. September 2013 wirksam werden. Schliesslich macht der Beschwerdeführer auch keine in seiner Person liegenden Umstände geltend, welche die von der Vorinstanz angeordneten Massnahme als übermässig erscheinen liesse.

Im Ergebnis erscheint das Verhältnis zwischen Eingriffszweck und Eingriffswirkung vorliegend nicht als unangemessen. Die Zumutbarkeit der Rückstufung ist entsprechend zu bejahen.

7.

Diese Erwägungen führen zum Schluss, dass die Vorinstanz eine ganzheitliche Funktionsbewertung im Sinne des Art. 52 Abs. 1 bis 3 BPV durchgeführt hat. Sie zeigen, dass die Bewertung der Funktion "(...)" auf ernstlichen Überlegungen beruht und dass die Anforderungen an die Lohnklasse 26 insgesamt erfüllt sind. Die Bewertung erscheint im Weiteren angemessen, da sie auf ernstlichen, sachlichen und nachvollziehbaren Gründen beruht und das Gesamtgefüge der Lohnklassen gewahrt wird. Die Einstufung in diese Lohnklasse erfolgte zu Recht. Die Beschwerde ist somit abzuweisen und die angefochtene Verfügung vom 24. Februar 2011 ist zu bestätigen.

8.

Verfahrenskosten sind angesichts des personalrechtlichen Charakters des vorliegenden Rechtsstreits keine zu erheben (Art. 34 Abs. 2 BPG). Die nicht anwaltlich vertretenen Parteien haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 und 8 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 Beschwerde wird abgewiesen und die angefochtene Verfügung vom 24. Februar 2011 wird bestätigt.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben und es werden keine Parteientschädigung gesprochen.

3.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 04-14; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Lorenz Kneubühler

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 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [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, 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 Frist steht still vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Art. 46 Abs. 1 Bst. c 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: