

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-3629/2007
{T 0/2}

Urteil vom 9. Januar 2008

Besetzung

Richter Jürg Kölliker (Vorsitz), Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot, Richter Daniel Riedo, Gerichtsschreiber Thomas Moser.

Parteien

A._____,
vertreten durch Fürsprecher Beat Messerli,
Gesellschaftsstrasse 27, Postfach 6858, 3001 Bern,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV,
Länggassstrasse 35, Postfach, 3000 Bern 9,
Vorinstanz.

Gegenstand

Neueinreihung (Rückstufung),
Verfügung der EAV vom 29. März 2007.

Sachverhalt:**A.**

A._____, (...), geboren 1961, arbeitet bei der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) als Leiterin des Bereichs X. Diese Stelle war bisher in Lohnklasse 27 eingeteilt. Gemäss dem Arbeitsvertrag vom 31. Oktober 2001 bezog A._____ einen entsprechenden Lohn. Als Ergebnis einer Evaluation wurden zahlreiche Stellen neu bewertet; jene von A._____ wurde dabei eine Klasse tiefer eingereiht. Nachdem sie mündlich informiert worden und eine einvernehmliche Anpassung des Arbeitsvertrags in der Folge gescheitert war, stellte ihr die EAV am 4. Dezember 2006 im Sinne einer Änderungskündigung einen an die neuen Verhältnisse angepassten Vertrag zu. Am 13. Dezember 2006 teilte A._____ der EAV mit, da ihr die Gründe für die Tiefereinreihung nicht bekannt seien, möge ihr die EAV die Anpassung in Form eines Verfügungsentwurfs unterbreiten. Als Resultat weiterer Gespräche, an denen auch andere von einer Rückstufung betroffene Personen aus der EAV teilnahmen, gelangte der Direktor der EAV am 8. Februar 2007 mit einem Wiedererwägungsgesuch an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD). Darin beantragte er, einzelne der Neueinreihungen, so auch jene betreffend die Stelle von A._____, seien nochmals zu prüfen. Der Generalsekretär EFD teilte am 14. März 2007 mit, er könne dem Wiedererwägungsgesuch in keinem der fraglichen Fälle entsprechen.

B.

Da keine Einigung erzielt werden konnte, sah sich die EAV veranlasst, den Arbeitsvertrag mit A._____ mittels Verfügung an die Neubewertung anzupassen. So verfügte sie am 29. März 2007 eine Änderung des Lohns und teilte A._____ neu der Lohnklasse 26 zu. Zur Begründung führte sie aus, die zuständigen Stellen hätten die Einreihung anhand sachlicher und objektiver Kriterien überprüft und seien zu einem eindeutigen Ergebnis gekommen; aus Anlass des Wiedererwägungsgesuches habe das EFD gar nochmals eine eingehende und sorgfältige Prüfung vorgenommen. Einreihungsentscheide seien als solche nicht beschwerdefähig. Es sei deshalb nicht relevant, ob A._____ die Grundlagen und Kriterien für die Stellenbewertung im Einzelnen kenne oder nicht. Die Betroffenen müssten bloss die Einreihungskriterien kennen und anhand der organisatorischen Grundlagen nachvollziehen können, wie die Einreihung zustande gekommen sei. Dies sei vorliegend der Fall. Die Stellenneueinrei-

hung sei im Rahmen des Reorganisationsprojekts REMEDURA erfolgt. A._____ habe die dazugehörigen Unterlagen gekannt; sie und die übrigen Betroffenen seien in die Reorganisation einbezogen und frühzeitig über die individuellen Folgen informiert worden.

C.

Gegen diese Verfügung führt A._____ (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 10. Mai 2007 Beschwerde beim EFD. Sie beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und auf eine Rückstufung ihrer Stelle und eine entsprechende Anpassung ihres Arbeitsvertrags sei zu verzichten. Sie wirft der EAV vor, ihr nicht Einsicht in alle für die Tieferbewertung relevanten Akten gewährt zu haben, namentlich nicht in die angeblich vorgenommenen und wiederholt erwähnten Quervergleiche. So könne nicht geprüft werden, ob überhaupt Vergleiche angestellt worden seien und ob sich die angeblich herangezogenen Stellen für einen solchen eigneten. Der Entscheid sei sodann nicht genügend begründet. REMEDURA werde nur vorgeschoben, könne indes aber gerade nicht Grundlage für eine tiefere Einreihung sein, habe die Reorganisation für ihren Arbeitsbereich doch zu einer erheblichen Erweiterung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten geführt. Die Rückstufung sei nicht nachvollziehbar und in keiner Weise gerechtfertigt, zumal ihre Stelle auch Führungsaufgaben beinhalte.

D.

Das Generalsekretariat des EFD (GS EFD) gelangte am 16. Mai 2007 an das Bundesverwaltungsgericht, hielt fest, es halte die Voraussetzungen für einen Sprungrekurs für gegeben und bat um einen Meinungsaustausch in dieser Frage. Das Bundesverwaltungsgericht teilte dem GS EFD am 29. Mai 2007 mit, es erachte die Voraussetzungen für einen Sprungrekurs ebenfalls für erfüllt und eröffne daher ein Beschwerdeverfahren.

E.

Die EAV beantragt mit Vernehmlassung vom 16. Juli 2007 die Abweisung der Beschwerde und die Bestätigung der Rückstufung. Sie hält fest, organisatorische Entscheide lägen in der Führungsverantwortung der zuständigen Stellen und seien gerichtlich nicht anfechtbar; Einreihungsentscheide könnten nur im dafür vorgesehenen Verfahren überprüft werden. Es bestehe keine Pflicht zur Herausgabe aller Grundlagen, Quervergleiche, Führungsdokumente und Anweisungen, die bei einer Stellenbewertung eine Rolle gespielt hätten. Der Entscheid der

hier zuständigen Bewertungsstelle sei genügend begründet und die EAV müsse sich daran halten. Die Betroffenen, so auch die Beschwerdeführerin, seien frühzeitig und stufengerecht über die Reorganisation und die damit einhergehende Neubewertung ihrer Stellen informiert worden. Die EAV habe der Beschwerdeführerin in zahlreichen Gesprächen und anhand von Dokumenten dargelegt, wie die Bewertung zustande gekommen sei. Aus diesen Gründen gingen deren Rügen betreffend verweigerte Akteneinsicht und ungenügende Begründung fehl.

F.

Die inzwischen anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat am 1. Oktober 2007 eine weitere Stellungnahme abgegeben, in der sie ihre Begehren teilweise umformuliert. So beantragt sie nebst der Aufhebung der angefochtenen Verfügung neu die Einstufung in Klasse 27 oder eventuell die Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Neubeurteilung. Sie erweitert auch ihre Rügen und bringt vor, die strittige Verfügung sei unangemessen. Ferner macht sie geltend, der Direktor der EAV habe, indem er die Möglichkeit der Zusprechung einer zusätzlichen Klasse nicht einmal in Erwägung gezogen habe, sein Ermessen in missbräuchlicher Weise unterschritten. Sodann habe er sich ungebührlich benommen, Druck ausgeübt und gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen, weil er ihr Anliegen im Rahmen der Lohnverhandlungen noch als begründet bezeichnet habe, diese Haltung dann aber aufgegeben habe.

G.

Da die verfügte Vertragsanpassung seit dem 1. Oktober 2007 wirksam ist und negative Folgen hätte, was den Teuerungsausgleich und die Lohnentwicklung angeht, hat das Bundesverwaltungsgericht einem Gesuch der Beschwerdeführerin entsprochen und mit Zwischenverfügung vom 2. November 2007 die (zuvor durch die EAV entzogene) aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederhergestellt.

H.

Auf weitere Sachverhaltselemente und Parteivorbringen wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Gegen Entscheide aus dem Bereich des Bundespersonalrechts steht grundsätzlich der Beschwerdeweg an das Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1]). Das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) nimmt einen einzigen Fall von der Anfechtung aus. Das sind jedoch nicht die gehaltsmässigen Einreihungen, sondern die leistungsabhängigen Lohnbestandteile (Art. 32 Abs. 1 Bst. b VGG).

1.1 Die EAV (Vorinstanz) führt wiederholt aus, Einreihungsentscheide seien organisatorische bzw. Führungsentscheide und könnten als solche nicht gerichtlich angefochten werden. Es bleibt jedoch unklar, ob sich diese Ausführungen nur auf die Bewertung der Stelle an sich beziehen, oder ob die Vorinstanz auch eine gestützt auf eine Neubewertung vorgenommene individuelle Vertragsanpassung für nicht beschwerdefähig hält. Da sie nicht beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, sondern nur, diese sei abzuweisen, darf angenommen werden, dass sie die vorliegend angefochtene Verfügung, mit der die vorherige Neubewertung umgesetzt wird, als taugliches Beschwerdeobjekt ansieht. So oder anders kann festgehalten werden, dass lohnmässige Rückstufungen, die ein konkretes Arbeitsverhältnis betreffen, ohne weiteres anfechtbar sind, dies jedenfalls im öffentlichen Dienstrecht des Bundes. Die vormals zuständige richterliche Behörde, die Eidgenössische Personalrekurskommission (PRK), hat dies in konstanter Praxis so gehandhabt (vgl. z. B. Entscheid PRK, 2006-014 vom 7. September 2006, E. 1b). Anders ist es zum Teil in den Kantonen; nach kantonalem Personalrecht kann die Einreihung in Besoldungsklassen und -stufen von einer gerichtlichen Überprüfung ausgenommen sein (vgl. für Zürich: TOBIAS JAAG, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2005, Rz. 3088, mit Hinweisen; für Bern: eine entsprechende Einschränkung wurde vor rund drei Jahren aufgehoben [vgl. Art. 78 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege, VRPG, BSG 155.21 sowie BAG 05-45]). Von der grundsätzlichen Anfechtbarkeit einer lohnmässigen Einreihung (im Bereich des Bundespersonalrechts) zu unterscheiden ist die Frage, mit welcher Kognition das Bundesverwaltungsgericht solche Entscheide überprüft (dazu unten E. 4.1).

1.2 Personalrechtliche Verfügungen der EAV können an sich nicht direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden; im Normalfall unterliegt nur der Entscheid der departementsinternen Rekurs-

instanz der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (Art. 36 Abs. 1 BPG). Von dieser Regel kann abzuweichen sein, wenn die Voraussetzungen für einen Sprungrekurs nach Art. 47 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) gegeben sind. Demnach kann eine Beschwerdeinstanz, die im Einzelfall eine Weisung erteilt hat, dass oder wie zu verfügen sei, übersprungen und dafür unmittelbar die nächsthöhere Instanz angerufen werden. Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt. Das GS EFD ist bei Verfügungen der Vorinstanz die interne Beschwerdestelle nach Art. 36 Abs. 1 BPG. Das GS EFD hat aber auch massgeblich bei der Evaluation mitgewirkt, die zur Tiefereinreihung der Stelle der Beschwerdeführerin geführt hat, die ihrerseits Grundlage für die vorliegend strittige Vertragsanpassung ist. Ausserdem hat das GS EFD einen durch die Vorinstanz gestellten Wiedererwägungsantrag, der auf einen Verzicht auf die Rückstufung und auf den Verbleib in der alten Lohnklasse abzielte, abgewiesen. Folglich ist anzunehmen, dass es das GS EFD als Beschwerdebehörde neuerlich ablehnen würde, die Beschwerdeführerin entsprechend ihrem in der Beschwerde vom 10. Mai 2007 gestellten Antrag in der Lohnklasse 27 zu belassen. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach als Sprungrekursinstanz für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.3 Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt. Die Beschwerdeführerin ist durch die angefochtene Verfügung unmittelbar berührt und daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 VwVG). Beschwerdefrist (Art. 50 VwVG) und -form (Art. 52 VwVG) sind gewahrt. Der Rechtsvertreter ist gehörig bevollmächtigt (Art. 11 VwVG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.4 Im Beschwerdeverfahren gilt die Eventualmaxime und es sind deshalb sämtliche Begehren und Eventualbegehren bereits in der Beschwerdeschrift selber vorzubringen (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 611). Es ist daher kurz darauf einzugehen, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe vom 1. Oktober 2007 ihre Anträge teilweise umformuliert hat. So verlangt sie nicht mehr, auf eine Rückstufung sei zu verzichten, sondern sie sei in die Lohnklasse 27 einzureihen. Da beide Begehren letztlich auf das gleiche Ergebnis hinauslaufen, ergeben sich mit Blick auf die Eventualmaxime keine Probleme. Unproblematisch ist auch der neu gestellte Rückweisungs-

antrag, denn zu einer Rückweisung wäre das Bundesverwaltungsgericht auch ohne entsprechenden Antrag befugt (Art. 61 Abs. 1 VwVG).

2.

Das Bundespersonalrecht enthält auf Stufe BPG nur wenige Vorgaben zum Lohn. Dieser bemisst sich gemäss Art. 15 Abs. 1 BPG nach Funktion, Erfahrung und Leistung. Näheres regeln die gestützt auf Art. 15 Abs. 3 BPG erlassenen Ausführungsbestimmungen, namentlich die Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3). Art. 36 BPV stellt ein System von 38 Lohnklassen auf. Jede Funktion wird bewertet und einer dieser Klassen zugewiesen (Art. 52 Abs. 1 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 vom 6. Dezember 2001 zur Bundespersonalverordnung (VBPV, SR 172.220.111.31) die Stellenbeschreibung (Pflichtenheft). Die Bewertung hat nicht zuletzt auch aufgrund von Vergleichen mit anderen Stellen zu erfolgen (Art. 20 Abs. 2 VBPV).

2.1 Die Stelle der Beschwerdeführerin wurde im Spätsommer 2006 neu eingereiht. Damals und bis zum 31. Januar 2007 waren je nach Lohnklasse das EFD, das EPA oder das jeweilige Departement für die Bewertung zuständig (Art. 53 aBPV [AS 2001 2227]); heute entscheidet grundsätzlich der Vorsteher des EFD oder das Departement (Art. 53 BPV), Letzteres im Einvernehmen mit dem EFD (Art. 52 Abs. 5 BVP). Bis Ende Januar 2007 gab es sodann die sog. Koordinationskommission, die durch die Abgabe von Empfehlungen zur überdepartementalen Koordination bei der Bewertung von höheren Funktionen beitrug (Art. 54 aBPV [AS 2001 2227]). Zur Bereinigung von Differenzen konnte weiter die Human-Resources-Konferenz (HRK) angerufen werden, die mit einer Empfehlung an das EFD gelangte, worauf dieses endgültig entschied (Art. 55 aBPV). Der HRK kam überdies die Aufgabe zu, für die Lohnklassen 1-17 die Zuweisung der departementsübergreifend vergleichbaren Funktionen zu koordinieren (Art. 20 Abs. 3 VBPV). Diese Verfahren gibt es so seit Februar 2007 nicht mehr. Die Bestimmungen dazu in der BPV wurden per Ende Januar 2007 aufgehoben; in der VBPV unterblieb eine entsprechende Aufhebung. Die Verfahren nach Art. 54 f. aBPV verliefen rein arbeitgeberseitig; d.h. es waren daran nur die verschiedenen Einheiten des Bundes beteiligt. Den betroffenen Stelleninhabern standen die vorgesehenen Behelfe

nicht zur Verfügung. Den Betroffenen kommt bei der eigentlichen Stelleneinreihung auch unter dem neuen Recht keine Mitsprachemöglichkeit zu.

2.2 Von der Einreihung als solche zu unterscheiden ist deren individuelle Umsetzung im konkret betroffenen Arbeitsverhältnis. Nach einer Neueinreihung ist die Lohnklasse im Arbeitsvertrag anzupassen, bei Tiefereinreihungen sofort (Art. 52a BPV). Bei Tiefereinreihungen greift sodann eine Besitzstandsgarantie. Übersteigt der Lohn den Höchstbetrag der neuen Lohnklasse, bleibt er während zwei Jahren unverändert (Art. 52a Abs. 1 BPV). Bei Angestellten, die das 55. Altersjahr zurückgelegt haben, gilt die Besitzstandsgarantie zeitlich unbeschränkt (Art. 52a Abs. 2 BPV). Kommt in Bezug auf die Anpassung des Vertrags keine Einigung zustande, muss dieser auf dem Verfügungsweg geändert werden (Art. 34 Abs. 1 BPG), wie dies vorliegend auch geschehen ist. Verfahren, an deren Ende eine Verfügung nach Art. 5 VwVG steht, müssen grundsätzlich nach den Regeln des Verwaltungsverfahrens, also des VwVG, geführt werden (Art. 1 Abs. 1 VwVG). Nach Art. 3 Bst. b VwVG ist das VwVG für gewisse Verfahren im Bereich des Bundespersonalrechts nicht anwendbar, so bei der erstmaligen Begründung des Dienstverhältnisses, der Beförderung und bei dienstlichen Anordnungen. Anpassungen als Folge von Änderungen bei der Lohnklasseneinreihung sind jedoch gerade nicht ausgenommen. Damit sind Lohnklassen- bzw. Lohnanpassungen, die durch eine Tiefereinreihung bedingt sind, nicht nur gerichtlich anfechtbar (vgl. oben E. 1.1), vielmehr kommen im Verfahren, das der Verfügung vorangeht, auch die normalen Vorschriften des VwVG zur Anwendung.

3.

Die Beschwerdeführerin wirft der Vorinstanz eine Verletzung mehrerer Parteirechte gemäss VwVG vor. So macht sie geltend, die Vorinstanz habe ihr zu unrecht die Akteneinsicht verwehrt und ihre Verfügung nur unzureichend begründet. Sie habe schon gestützt auf den Verfügungsentwurf, der ihr unterbreitet worden sei, darauf hingewiesen, die Herabsetzung in der Lohnklasse sei weder inhaltlich nachvollziehbar noch gebe es dafür rechtsgenügende Gründe. In der angefochtenen Verfügung werde darauf nicht eingegangen, sondern nur beteuert, die zuständigen Stellen hätten die Einreihung sachlich und objektiv sowie anhand aller relevanten Kriterien geprüft. So sei es indes gerade nicht; mit der Rückstufung werde verkannt, welches ihre (gegenüber der letzten Funktionsbewertung erheblich erweiterten) Aufgaben und Ver-

antwortlichkeiten seien und dass sie Führungsfunktionen wahrnehme. Die Rückstufung sei nicht gerechtfertigt und mangels gehöriger Begründung auch nicht nachvollziehbar. Was als Begründung vorliege, sei zu knapp; das gelte namentlich auch für die Ausführungen des Generalsekretärs des EFD im Rahmen von dessen Wiedererwägungsentscheid. Da ihr jegliche Akteneinsicht verweigert worden sei, könne nicht überprüft werden, ob amtsintern oder überdepartemental überhaupt Quervergleiche angestellt worden seien und wenn ja, ob sich die dafür herangezogenen Stellen für einen Vergleich eigneten. Dem hält die Vorinstanz entgegen, der Entscheid der zuständigen Bewertungsstelle sei genügend begründet und sie (die Vorinstanz) müsse sich daran halten. Im Übrigen habe sie der Beschwerdeführerin in zahlreichen Gesprächen und anhand von Dokumenten dargelegt, welches die Einreihungskriterien seien und wie die neue Bewertung zustande gekommen sei. Alle Betroffenen seien frühzeitig und stufengerecht orientiert worden. Einreihungsentscheide könnten als organisatorische Entscheide nicht gerichtlich angefochten werden. Es liege deshalb im Ermessen der Bewertungsstellen, wie sie die Betroffenen informierten. Auf jeden Fall bestehe keine Pflicht zur Herausgabe aller Grundlagen, Quervergleiche, Führungsdokumente und Anweisungen, die bei einer Stellenbewertung eine Rolle spielten. Aus diesen Gründen gingen die Rügen der Beschwerdeführerin fehl.

3.1 Wer Partei in einem Verwaltungsverfahren ist, hat Anspruch auf Akteneinsicht (Art. 26 VwVG). Von diesem Recht gibt es Ausnahmen, so wenn wesentliche öffentliche oder private Interessen, z.B. Geheimhaltungsinteressen von Gegenparteien, entgegenstehen (Art. 27 VwVG). Wird einer Partei die Einsichtnahme in ein Aktenstück verweigert, so darf auf dieses zum Nachteil der Partei nur abgestellt werden, wenn ihr die Behörde von seinem für die Sache wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen (Art. 28 VwVG). Der Akteneinsicht unterliegen alle Akten, die geeignet sind, Grundlage für die spätere Verfügung zu bilden (KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 296, mit Hinweisen; PIERRE MOOR, Droit administratif, Bd. II, 2. Aufl., Bern 2002, Ziff. 2.2.7.6, S. 285 f.). Bei verwaltungsinternen Dokumenten besteht in der Regel kein Einsichtsrecht; eine Ausnahme gilt dann, wenn die fraglichen Dokumente den Ausgang des Verfahrens beeinflussen können, mithin dann, wenn sie zur Feststellung des für die Verfügung wesentlichen Sachverhalts von objektiver Bedeutung sind (vgl. Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 64.105 E. 2a).

3.2 Die Vorinstanz bestreitet nicht, dass sie der Beschwerdeführerin nicht Einsicht in alle Akten gewährt hat, die im Zusammenhang mit der Überprüfung der Bewertung ihrer Stelle stehen. Sie macht jedoch geltend, da Einreihungsentscheide als organisatorische Entscheide gerichtlich nicht anfechtbar seien, liege es im Ermessen der jeweiligen Stellen, wie sie die Betroffenen informierten. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden, denn einerseits sind Einreihungen bzw. deren Umsetzung im Arbeitsvertrag sehr wohl gerichtlich anfechtbar (oben E. 1.1) und andererseits bestehen Verfahrensrechte wie das Akteneinsichtsrecht unabhängig davon, ob die Verfügung, die am Ende des Verfahrens steht, anfechtbar ist oder nicht. Wenn die Vorinstanz so dann ausführt, es bestehe kein Anspruch auf Einsichtnahme in alle Führungsdokumente, ist das zwar grundsätzlich richtig. In Dokumente, die für die Einreihung unmittelbar bedeutsam sind, muss jedoch Einsicht gewährt werden. Das gilt namentlich für Quervergleiche mit anderen Stellen, denn solche Vergleiche sind für eine Einreihung regelmässig von zentraler Bedeutung (Art. 20 Abs. 2 VBPV). Können gewisse Dokumente nicht offen gelegt werden, weil überwiegende Interessen entgegenstehen (Art. 27 VwVG), muss aber wenigstens deren für die Einreihung relevante und wesentliche Inhalt bekannt gegeben werden (Art. 28 VwVG).

Vorliegend ist weder das eine noch das andere geschehen; die Beschwerdeführerin hat namentlich keinen Einblick in die von der Vorinstanz wiederholt erwähnten Quervergleiche erhalten. Unbehelflich in diesem Zusammenhang ist der Hinweis der Vorinstanz, sie habe der Beschwerdeführerin in zahlreichen Gesprächen und anhand von Dokumenten dargelegt, wie es zur Neubewertung gekommen sei. Zwar mag es durchaus zur Vorlage von Dokumenten gekommen sein. Die für die Rückstufung effektiv ausschlaggebenden Unterlagen dürften hingegen nicht offen gelegt worden sein, denn sonst wäre deren Inhalt heute bekannt. In den zugestellten Verwaltungsakten befindet sich jedenfalls nichts Dergleichen, weder im sog. Aktendossier noch im Personaldossier.

Somit ist festzustellen, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin nicht in rechtsgenügender Form Akteneinsicht gewährt hat.

3.3 Die Beschwerdeführerin rügt weiter, die Vorinstanz sei ihrer Begründungspflicht nicht hinreichend nachgekommen. Die Pflicht der Behörden, ihre Verfügungen zu begründen (Art. 35 Abs. 1 VwVG), er-

gibt sich aus dem Anspruch der Rechtsunterworfenen zu wissen, warum eine Entscheidung so und nicht anders ausfällt. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass der Betroffene ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl er wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 129 I 232 E. 3.2).

3.4 Die Vorinstanz macht geltend, der Entscheid der zuständigen Bewertungsstellen sei genügend begründet und sie (die Vorinstanz) müsse sich an deren Beschluss halten. Die Einreihung sei sachlich und objektiv sowie anhand aller relevanten Kriterien geprüft worden. Eine nochmalige eingehende und sorgfältige Prüfung aus Anlass des Wiedererwägungsgesuchs habe die Neubewertung bestätigt. Es genüge, wenn die Beschwerdeführerin die Einreihungskriterien kenne und den Entscheid anhand der organisatorischen Grundlagen nachvollziehen könne; die Kriterien müssten ihr nicht im Einzelnen bekannt sein.

Diesen Ausführungen kann ebenfalls nicht gefolgt werden. Die Vorinstanz spricht zwar stets davon, es seien alle wesentlichen Aspekte sorgfältig geprüft und Quervergleiche angestellt worden. Was genau geprüft wurde, welche angeblich sachlichen und objektiven Kriterien tatsächlich berücksichtigt und welche Quervergleiche konkret gemacht wurden, ist jedoch völlig unklar. Es reicht nicht, wenn die Vorinstanz die Beurteilungskriterien, die sich ja bereits aus Art. 52 Abs. 3 BPV ergeben, bloss abstrakt wiedergibt. Vielmehr muss sie konkret und zwar schriftlich (Art. 34 f. VWVG; MOOR, a.a.O., Ziff. 2.2.8.2, S. 301) erläutern, welches die einbezogenen Faktoren sind und wie sie gewichtet wurden. Was die Quervergleiche angeht, so muss, jedenfalls in groben Zügen, konkret auf andere Einheiten oder Ämter Bezug genommen und erklärt werden, warum im Vergleich dazu bei der Stelle der Beschwerdeführerin eine Rückstufung um eine Klasse in Klasse 26 angezeigt ist. Nur wenn die wesentlichen der herangezogenen Kriterien und deren Bewertung offen gelegt werden, ist überprüfbar, ob die neue Einreihung auf ernstlichen Überlegungen beruht (VPB 68.8 E. 2), sachlich begründet und angemessen ist. So wie die Vorinstanz die Rückstufung in der angefochtenen Verfügung und in der Vernehmlassung begründet hat, ist sie schlicht nicht nachvollziehbar, weder für die Beschwerdeführerin noch für das Bundesverwaltungsgericht.

Daran vermag auch der einzige kleine Hinweis im Wiedererwägungsentscheid des Generalsekretärs EFD nichts zu ändern, wonach u.a. die Grösse der EAV (bezeichnet mit Amt) eine Rolle spielte. Der Hinweis ist zu knapp und zu pauschal, um den Entscheid verständlich zu machen. Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin die eigentlichen Gründe für die Neueinreihung mündlich mitgeteilt hat. Hätte sie das, wie sie das unter Hinweis auf zahlreiche Gespräche geltend macht, hätte sie diese Gründe im Beschwerdeverfahren konkret benennen können. Unbehelflich ist auch, wenn die Vorinstanz vorbringt, sie habe frühzeitig und stufengerecht über die mit REMEDURA betitelte Reorganisation informiert. Denn es ist keineswegs erstellt, dass die Neueinreihung Folge von REMEDURA ist. Und selbst wenn sie es wäre, würde dies die Vorinstanz nicht davon entbinden, die Tieferereinreihung anhand von konkreten Argumenten und Quervergleichen verständlich zu machen.

Somit ist festzuhalten, dass die angefochtene Verfügung infolge unzureichender Begründung nicht nachvollziehbar ist; damit wird nicht zuletzt auch eine sachgerechte Anfechtung verunmöglicht.

3.5 Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin somit nicht nur das Akteneinsichtsrecht verwehrt, sondern sie ist auch ihrer Begründungspflicht nicht in genügendem Masse nachgekommen. Diese beiden Parteirechte bilden Teilgehalte des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Gehörsverletzungen können für sich allein, d.h. unabhängig von den Erfolgsaussichten in der Sache selbst, zur Aufhebung der strittigen Verfügung führen (vgl. zum Ganzen: PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 30, Rz. 35 ff., mit Hinweisen). Vorliegend wiegen die aufgezeigten verfahrensrechtlichen Versäumnisse derart schwer, dass die angefochtene Verfügung aufzuheben ist.

4. Der Beschwerdeführerin verlangt nicht nur die Aufhebung der angefochtenen Verfügung, sondern auch die Einstufung bzw. Belassung ihrer Stelle in der Lohnklasse 27. Zur Begründung dieses Antrags legt sie ihre Aufgaben und Verantwortungen ausführlich dar und betont, ihre Funktionen seien in den letzten Jahren erheblich erweitert worden und sie nehme überdies Führungsaufgaben wahr. Mit Hinweis auf andere Stellen innerhalb und ausserhalb der EAV legt sie sodann dar, warum sie eine Einreihung in Lohnklasse 27 für angezeigt hält.

4.1 Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet in der Regel reformatorisch, ausnahmsweise kann es die Sache aber auch an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Dies geschieht namentlich dann, wenn weitere Tatsachen festgestellt werden müssen und die Vorinstanz dafür besser geeignet ist, weil sie die genauen Verhältnisse besser kennt (vgl. KÖLZ/HÄNER, a.a.O., Rz. 694). Hat das Bundesverwaltungsgericht aufgrund einer Beschwerde über eine gehaltsmässige Einreihung zu befinden, kommt ihm zwar grundsätzlich volle Kognition zu; es prüft mithin auch, ob die angefochtene Verfügung angemessen ist (Art. 49 Bst. c VwVG). Bei dieser Angemessenheitskontrolle hat es sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen. Auch die PRK hat in diesem Zusammenhang regelmässig festgehalten, bei der Überprüfung einer Stelleneinreihung entferne sie sich im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setze anstelle von deren Ermessen nicht ihr eigenes. Zu beachten sei sodann, dass sich eigentliche Reorganisationsmassnahmen der gerichtlichen Überprüfung weitgehend entziehen würden. Sie prüfe in solchen Fällen nur, ob die Reorganisation auf ernstlichen Überlegungen beruhe und nicht nur vorgeschoben werde, um auf diese Weise auf ein bestimmtes Dienstverhältnis Einfluss zu nehmen (Entscheid der PRK, 2006-014 vom 7. September 2006, E. 2, mit Hinweisen). Für das Bundesverwaltungsgericht besteht kein Anlass, diese Praxis im hier zu beurteilenden Fall nicht weiterzuführen.

4.2 Vorliegend ist es dem Bundesverwaltungsgericht nicht möglich, die Einreihung der Stelle der Beschwerdeführerin in sachlicher Hinsicht und unter Angemessenheitsgesichtspunkten zu beurteilen. Dafür fehlen die nötigen Entscheidungsgrundlagen. Wie gezeigt, geht weder aus den durch die Vorinstanz eingereichten Akten noch aus ihrer Begründung in der angefochtenen Verfügung und der Vernehmlassung hervor, warum die Stelle der Beschwerdeführerin in die Lohnklasse 26 einzureihen sei. Umgekehrt kann aber auch nicht einfach den Darstellungen der Beschwerdeführerin zu ihren Aufgaben und zur Bewertung anderer Stellen innerhalb und ausserhalb der EAV gefolgt und daraus der Schluss gezogen werden, ihre Stelle müsse in Klasse 27 belassen werden. Denn, wie erwähnt, ist in solchen Fragen für das Bundesverwaltungsgericht Zurückhaltung geboten. Zurückhaltung ist vorliegend umso mehr angezeigt, als das Bundesverwaltungsgericht aufgrund eines Sprungrekurses mit dem Geschäft befasst ist. Es kann daher nicht selber über die strittige Einreihung befinden. Die Sache ist vielmehr zum neuerlichen Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4.3 Eine Belassung der Stelle in Lohnklasse 27 kann insbesondere auch nicht gestützt auf die Vorbringen der Beschwerdeführerin zum angeblich treuwidrigen Verhalten des Direktors der EAV angeordnet werden. Zum einen ist der Vorwurf des Verstosses gegen den Grundsatz von Treu und Glauben nur wenig substantiiert und zum andern scheint sehr zweifelhaft, ob die Voraussetzungen gegeben wären, um zugunsten der Beschwerdeführerin ein begründetes und zu schützendes Vertrauen anzunehmen (vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., § 27). Auf ihre übrigen Rügen, so z.B. es sei Druck auf sie ausgeübt worden, um sie von einer Beschwerde abzuhalten, braucht angesichts des Ergebnisses, der Rückweisung der Sache, nicht eingegangen zu werden.

5.

Damit ist die Beschwerde gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben. Die Sache ist an die Vorinstanz zurückzuweisen. Diese hat in einem neuerlichen Verwaltungsverfahren nachzuholen, was sie zuvor unterlassen hat. Sie muss der Beschwerdeführerin Einsicht in die für die Einreihung ihrer Stelle relevanten Unterlagen, namentlich in die wiederholt erwähnten Quervergleiche, gewähren und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Verfügt sie danach erneut eine Rückstufung, muss sie diesen Entscheid gehörig begründen.

6.

Personalrechtliche Beschwerdeverfahren sind grundsätzlich kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG). Es sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben.

7.

Bei einer Rückweisung an die Vorinstanz gilt die Beschwerdeführerin als obsiegend. Sie hat daher nach der Praxis zu Art. 64 Abs. 1 VwVG Anspruch auf eine Entschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten. Zu entschädigen sind dabei im Wesentlichen die Aufwendungen für die anwaltliche Vertretung (Art. 8 des Reglements vom 11. Dezember 2006 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat eine Kostennote über Fr. 11'327.25 eingereicht. Ein solcher Betrag ist für einen Fall wie den vorliegenden ausserordentlich hoch. Kommt hinzu, dass der Rechtsvertreter seine Mandantin erst in der letzten Phase des Beschwerdeverfahrens vertreten und nur die letzte Eingabe verfasst hat; die Beschwerdeschrift hat die Beschwerdeführerin noch selber ge-

schrieben. Die geltend gemachten Aufwendungen können daher nicht voll entschädigt werden. Unter Berücksichtigung des Obsiegens der Beschwerdeführerin im Verfahren betreffend Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung scheint eine Entschädigung von pauschal Fr. 4'500. (inkl. Mehrwertsteuer) angemessen. Dieser Betrag ist der Vorinstanz zur Zahlung aufzuerlegen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird insofern gutheissen, als die angefochtene Verfügung aufgehoben wird. Die Sache wird zum weiteren Vorgehen im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 4'500. zu zahlen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (mit Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (eingeschrieben)
- das Generalsekretariat EFD (mit Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Kölliker

Thomas Moser

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 (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 (Art. 83 Bst. g BGG).

Steht die Beschwerde offen, so ist sie innert 30 Tagen seit Eröffnung des angefochtenen Entscheids zu erheben. Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Sie muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42, 48, 54, 90 ff. und 100 BGG).

Versand: