



Abteilung I
A-840/2007
{T 0/2}

Urteil vom 22. März 2007

Mitwirkung: Richter Beat Forster (Vorsitz); Richter André Moser; Richterin Florence Aubry Girardin; Gerichtsschreiber Simon Müller.

Eawag, Direktion, Überlandstrasse 133, 8600 Dübendorf,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Alfred Schütz, Bleicherweg 45, 8002 Zürich,

gegen

X. _____
Beschwerdegegner,

ETH-Beschwerdekommision, Postfach 6061, 3001 Bern,
Vorinstanz,

betreffend

Neues Lohnsystem, Funktionsüberführung; Zirkulationsbeschluss der ETH-Beschwerdekommision vom 18. Dezember 2006 betreffend Zuständigkeit und Beschwerdelegitimation.

Sachverhalt:

- A. X._____ ist seit dem 1. August 1988 bei der Eidgenössischen Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (Eawag), einer öffentlich-rechtlichen Forschungsinstitution der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH), tätig. Im Zusammenhang mit dem neu in Kraft getretenen Bundespersonalrecht führten die ETH per 1. Januar 2006 ein neues Lohnsystem (NLS) ein. Am 16. November 2006 (recte: 2005) teilte die Direktion Eawag X._____ mit, dass sein aktueller Lohn gemäss Lohnklasse 25 unverändert in das neue Lohnsystem überführt und seine bisherige Funktion als wissenschaftlicher Adjunkt per 1. Januar 2006 der Funktionsstufe 10 zugeordnet werde.
- B. Nach ergebnislosen Gesprächen mit der Abteilungsleitung und dem Personaldienst der Eawag gelangte X._____ mit seinem Anliegen, der Funktionsstufe 12 zugeteilt zu werden, erfolglos an die Eawag-Überprüfungskommission NLS und am 25. März 2006 an die paritätische Überprüfungskommission für Funktionsbewertungen im ETH-Bereich.
- C. In einem als Verfügung bezeichneten und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehenen Schreiben eröffnete die Direktion Eawag X._____ am 5. Juli 2006, dass in Befolgung der Empfehlung der paritätischen Überprüfungskommission am Einreihungsentscheid festgehalten werde.
- D. Mit Beschwerde vom 7. August 2006 an die ETH-Beschwerdekommision beantragte X._____ die rückwirkende Zuordnung zur Funktionsstufe 12, eventualiter zur Stufe 11.
- E. Die anwaltlich vertretene Eawag bestritt in ihrer Beschwerdeantwort vom 13. September 2006 die Zuständigkeit der ETH-Beschwerdekommision und die Beschwerdelegitimation von X._____.
- F. Im Anschluss an einen mehrfachen Schriftenwechsel wies die ETH-Beschwerdekommision die Einrede der Eawag betreffend Unzuständigkeit am 18. Dezember 2006 ab und stellte fest, dass X._____ zur Beschwerdeerhebung legitimiert sei. Das angefochtene Schreiben der Eawag stelle eine Verfügung dar und bei der Einreihung in eine neue Funktionsstufe handle es sich um eine bei ihr anfechtbare arbeitsrechtliche Angelegenheit. X._____ habe ein schützenswertes Interesse an der Prozessführung.
- G. Gegen diesen Entscheid liess die Eawag (Beschwerdeführerin) am 31. Januar 2007 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einreichen. Beantragt wird die Aufhebung des Entscheides und das Nichteintreten auf die Beschwerde von X._____.
- H. Die ETH-Beschwerdekommision (Vorinstanz) am 15. Februar 2007 auf eine Vernehmlassung verzichtete, beantragt X._____ (Beschwerdegegner) am 24. Februar 2007 die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1. Entscheide der ETH-Beschwerdekommision sind beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen [ETH-Gesetz; SR 414.110] i.V.m. Art. 31 und 33 Bst. e des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht [VGG; SR 173.32]).

Beim angefochtenen Beschluss handelt es sich um eine selbständig eröffnete Zwischenverfügung über die Zuständigkeit und die Beschwerdelegitimation; sie ist innert 30 Tagen nach Eröffnung anfechtbar (Art. 45 Abs. 1 i.V.m. Art. 50 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]). Die Beschwerdeführerin ist als Forschungsanstalt und erstinstanzlich verfügende Behörde beschwerdeberechtigt (Art. 37 Abs. 2 ETH-Gesetz). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Strittig ist in erster Linie die Entscheidbefugnis der Vorinstanz in vorliegender Angelegenheit. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin stellt ihre Mitteilung vom 5. Juli 2006 entgegen der irrtümlichen Bezeichnung als Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung bloss eine nicht anfechtbare interne Weisung bzw. Anordnung dar. Denn das neue Lohnsystem gewährleiste kraft Gesetz ausdrücklich die Besitzstandsgarantie und bewirke keine für die Arbeitnehmer nachteilige Änderung ihrer öffentlich-rechtlichen Arbeitsverträge. Mit dessen Einführung seien weder Rückstufungen noch Beförderungen verbunden. Erfülle der Beschwerdegegner in Zukunft ein höheres Anforderungsprofil, sei eine Beförderung unabhängig von der Einstufung möglich. Das neue Lohnsystem sei ein reines Führungsinstrument. Deshalb und mangels Änderung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrages liege keine bei der ETH-Beschwerdekommision anfechtbare Streitigkeit aus einem Arbeitsverhältnis im Sinne von Art. 34 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) vor.
3. Der Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren ist grundsätzlich nur gegen Verfügungen gegeben (Art. 44 VwVG). Als Verfügung gelten einzelfallweise Anordnungen der Behörden gestützt auf öffentliches Recht des Bundes, mit denen eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (Art. 5 Abs. 1 VwVG; ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 188, mit Hinweisen). Dass auch die Abweisung eines Begehrens auf Begründung oder Änderung eines Rechts eine Verfügung darstellt, geht aus der Legaldefinition hervor (Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG).
- 3.1 Strittig ist vorliegend die Zuordnung des Beschwerdegegners zu einer Funktionsstufe im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Lohnsystems an den beiden ETH und den Forschungsanstalten. Art. 65a der Verordnung des ETH-Rates vom 15. März 2001 über das Personal im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (PVO-ETH, SR 172.220.113) bestimmt, dass die aktuellen Löhne in ihrer Höhe unverändert in das neue Lohnsystem überführt werden (Abs. 1). Die

Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter wird auf Grund der Funktion einer Funktionsstufe zugeordnet und auf Grund der Erfahrung innerhalb des Lohnbandes dieser Funktionsstufe eingereiht (Abs. 2). Sie oder er ist über die Zuordnung schriftlich zu informieren (Abs. 4). Funktionsraster und Lohnskalen sind in den Anhängen 1 und 2 der PVO-ETH festgehalten.

- 3.2 Vorliegend hat der Beschwerdegegner den Antrag gestellt, er sei im neuen Lohnsystem – nicht wie von der Beschwerdeführerin als seiner Arbeitgeberin vorgesehen – der Funktionsstufe 10, sondern der Stufe 12 zuzuordnen. Die Beschwerdeführerin teilte ihm am 5. Juli 2006 mit, sie halte an der ursprünglich vorgesehenen Zuordnung fest. Damit hat sie das Begehren des Beschwerdeführers, einer Funktionsstufe mit einem wesentlich höheren Maximallohn (vgl. Anhang 2 PVO-ETH) zugeordnet zu werden, abgewiesen. Weil dieser Entscheid die Rechtsstellung des Beschwerdegegners berührt, indem ihm das Recht verweigert wird, im neuen Lohnsystem einer Funktionsstufe mit besseren Lohnentwicklungsmöglichkeiten zugeteilt zu werden, kommt ihm Verfügungscharakter zu (vgl. ANDRÉ MOSER, Der Rechtsschutz im Bund, in: Peter Helbling / Tomas Poledna, Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 542). Die Behauptung der Beschwerdeführerin, das neue Lohnsystem gewährleiste ausdrücklich die Besitzstandsgarantie und bewirke keine für die Arbeitnehmer nachteilige Änderung ihrer öffentlich-rechtlichen Arbeitsverträge, trifft nur insofern zu, als die aktuellen Löhne in ihrer Höhe unverändert ins neue Lohnsystem überführt werden (Art. 65a PVO-ETH). Die Zuordnung zu einer Funktionsstufe gemäss neuem Lohnsystem hat demgegenüber eine neue Lohnskala mit anderen Maximalöhnen zur Folge. Insoweit kann die vorliegende Zuteilung im Ergebnis mit einer Änderung der Lohneinreihung verglichen werden, welche gemäss Eidgenössischer Personalrekurskommission zu verfügen ist (vgl. auch Entscheid PRK vom 28. November 2005 [PRK 2005-014] E. 6 in fine). Der Entscheid der Beschwerdeführerin vom 5. Juli 2006 stellt somit eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG dar. Dieser Ansicht ist im Übrigen – worauf der Beschwerdegegner zu Recht hingewiesen hat – auch der ETH-Rat, der die PVO-ETH und damit den vorliegend anwendbaren Art. 65a erlassen hat. Gemäss seinem Kommentar zu dieser Bestimmung hat die zuständige Stelle die definitive Entscheidung über die Zuordnung zu verfügen (ETH-Rat [Hrsg.], Personalrecht ETH-Bereich, 4. Aufl. Dezember 2005, S. 45).
- 3.3 Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin handelt es sich bei der vorliegenden Angelegenheit weiter um eine Streitigkeit aus dem Arbeitsverhältnis. Das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis gestützt auf das BPG regelt die arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen dem Bund und seinem Personal (Botschaft vom 14. Dezember 1998 zum BPB, BBl 1998 1597, S. 1605). Dazu gehört auch der sich nach Funktion, Erfahrung und Leistung bemessende Lohn (Art. 15 Abs. 1 BPG). Dies gilt auch für die Arbeitsverhältnisse der beiden ETH und deren Forschungsanstalten (Art. 17 Abs. 2 ETH-Gesetz). Demzufolge gehört auch die Zuweisung einer Funktionsstufe zum Arbeitsverhältnis (vgl. Art. 25 Abs. 1 PVO-ETH). Sind sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer über die Zuordnung der Funktionsstufe

nicht einig, liegt eine Streitigkeit aus dem Arbeitsverhältnis vor. Die Beschwerdeführerin geht somit fehl mit ihrem Standpunkt, solche Streitigkeiten könnten nur bei Änderungen des Arbeitsvertrages vorliegen. Auf den Einwand der Vorinstanz, die Beschwerdeführerin wäre verpflichtet gewesen, mit der Einführung des neuen Lohnsystems neue Arbeitsverträge auszuarbeiten, ist nicht weiter einzugehen.

- 3.4 Art. 34 Abs. 1 BPG hält fest, dass bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis der Arbeitgeber eine Verfügung erlässt, falls keine Einigung zu Stande kommt. Dessen Verfügung unterliegt der Beschwerde an die in den Ausführungsbestimmungen bezeichnete interne Beschwerdeinstanz (Art. 35 Abs. 1 BPG) und deren Entscheid kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (Art. 36 Abs. 1 BPG). Interne Beschwerdeinstanz der ETH und der Forschungsanstalten betreffend öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse ist die ETH-Beschwerdekommision (Art. 37 Abs. 3 Bst. a ETH-Gesetz). Die Vorinstanz hat sich demnach zu Recht in vorliegender Streitsache für zuständig erklärt.
- 3.5 Gegen die Zuständigkeit der Vorinstanz wendet die Beschwerdeführerin vergeblich ein, vorliegend werde der Rechtsschutz des Arbeitnehmers im Rahmen der Sozialpartnerschaft durch die paritätisch zusammengesetzte Überprüfungscommission gewährleistet. Denn damit übersieht sie, dass es sich bei der paritätischen Überprüfungscommission für Funktionsbewertungen im ETH-Bereich nicht um eine Rechtsmittelinstanz, sondern um ein Gremium mit Mitgliedern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite handelt, das zu Handen der Beteiligten mehr oder weniger verbindliche Empfehlungen abgibt (Art. 1 Abs. 2 und 7 Abs. 2 der gleichnamigen Verordnung vom 11. April 2002 [SR 172.220.113.41]). Deren Anrufung vermag ein rechtsstaatliches Überprüfungsverfahren durch eine von den Beteiligten unabhängige und in der Sache unbefangene Beschwerdeinstanz nicht zu ersetzen.

Mit ihrem weiteren Einwand, es entspreche nicht dem Willen des Gesetzgebers, dass die ETH-Beschwerdekommision ihr Ermessen an Stelle der beiden Überprüfungscommissionen setze, verkennt die Beschwerdeführerin schliesslich, dass sich die Frage des Ermessens nicht im Zusammenhang mit der Zuständigkeit, sondern der Kognition bzw. des Prüfungsumfanges der Beschwerdeinstanz stellt (vgl. Art. 49 VwVG).

4. Wie bereits die Vorinstanz festgehalten hat, ist der Beschwerdegegner durch den an ihn gerichteten negativen Entscheid der Beschwerdeführerin beschwert, weil sein Antrag auf Einteilung in die Funktionsstufe 12 mit einem höheren Maximallohn abgewiesen worden ist. Er hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Anfechtung. Die Vorinstanz hat somit zu Recht die Prozessbefugnis des Beschwerdegegners festgestellt. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, der Rechtsschutz des Beschwerdegegners sei bereits durch die Beurteilung durch die beiden Überprüfungscommissionen gewährleistet worden, zielt an der Sache vorbei.
5. Gestützt auf vorstehende Erwägungen ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen und der angefochtene Zwischenentscheid zu bestätigen.

6. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist in personalrechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG). Parteientschädigungen sind bei diesem Ausgang des Verfahrens keine geschuldet.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen und der Zirkulationsbeschluss der ETH-Beschwerdekommision vom 18. Dezember 2006 bestätigt.
2. Für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht werden weder Kosten erhoben noch Parteientschädigungen zugesprochen.
3. Dieses Urteil wird eröffnet:
 - der Beschwerdeführerin
 - dem Beschwerdegegner
 - der Vorinstanz

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Beat Forster

Simon Müller

Rechtsmittelbelehrung

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse können mit Beschwerde beim Bundesgericht angefochten werden, sofern es um eine vermögensrechtliche Angelegenheit geht, bei welcher der Streitwert mindestens 15'000 Franken beträgt oder bei der sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG]; SR 173.110). Bei einer nicht vermögensrechtlichen Angelegenheit ist die Beschwerde nur zulässig, wenn sie die Gleichstellung der Geschlechter betrifft (vgl. Art. 83 Bst. g BGG).

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

Versand am: