

JAAC 57.37

Entscheid des Bundesrates vom 1. Juni 1992

Personnel fédéral. Promotion dans un service de carrière du DFAE.

- *Pour qu'une promotion ait lieu, il ne suffit pas que les conditions formelles en soient remplies, mais il est encore tenu compte des intérêts à long terme du département.*
- *La structure d'âge actuellement déséquilibrée justifie d'introduire une certaine gradation déjà dans les rangs inférieurs.*
- *A qualification égale, les années de grade, subsidiairement les années de service peuvent être tenues pour déterminantes.*
- *Le remplacement dans une fonction supérieure fait partie des tâches ordinaires des fonctionnaires des services de carrière et constitue un élément de leur formation.*
- *Vu que le classement des fonctions, dans le système de carrière, ne se fonde pas sur le cahier des charges, un élargissement de ce dernier ne donne pas droit à une promotion.*

Bundespersional. Beförderung in einem Karrieredienst des EDA.

- *Für eine Beförderung müssen nicht nur die formellen Voraussetzungen erfüllt sein, sondern es werden die langfristigen Interessen des Departements berücksichtigt.*
- *Die gegenwärtig unausgeglichene Altersstruktur rechtfertigt es, bereits in den unteren Rängen eine gewisse Abstufung herbeizuführen.*
- *Bei gleicher Eignung dürfen die Gradjahre, subsidiär die Dienstjahre den Ausschlag geben.*
- *Die Stellvertretung in einem höher eingestuftem Amt gehört zu den üblichen Pflichten der Beamten der Karrieredienste und bildet einen Teil der Ausbildung.*

- Da die Einreihung der Stellen im Karrieresystem nicht pflichtenheftbezogen ist, gibt die Erweiterung des Pflichtenhefts keinen Anspruch auf Beförderung.

Personale federale. Promozione in un servizio di carriera del DFAE.

- Per una promozione non devono essere adempiute soltanto le condizioni formali, ma viene tenuto conto anche degli interessi a lungo termine del Dipartimento.

- La struttura oggi giorno non equilibrata per età giustifica l'introduzione di una certa graduatoria già nei ranghi inferiori.

- In caso di pari idoneità, possono essere determinanti gli anni di grado, sussidiariamente gli anni di servizio.

- La sostituzione in una funzione assegnata a una classe superiore rientra nei doveri usuali dei funzionari del servizio di carriera e costituisce una parte della formazione.

- Poiché la classificazione dei posti nel sistema di carriera non è basata sul capitolato d'oneri, l'ampliamento di quest'ultimo non dà diritto a una promozione.

Zusammenfassung des Sachverhalts

Der Beschwerdeführer, konsularischer Mitarbeiter der 20. Besoldungsklasse, wurde vom EDA nicht in die Liste der per ... zu befördernden Beamten des EDA aufgenommen. In seiner Verfügung vom ... führte das EDA zur Begründung an, die Beförderung in die 22. Besoldungsklasse bilde für die Beamten der Konsularkarriere einen besonders wichtigen Schritt, weil sie den Aufstieg zum Rang eines Konsuls ermögliche; bei Beamten mit bloss zwei Gradjahren werde hier ein besonders strenger Massstab angelegt. Er sei deshalb nicht zu den am besten geeigneten Beamten des EDA gezählt worden.

In einer Beschwerde an den Bundesrat machte der Beschwerdeführer geltend, er habe während seiner Tätigkeit Aufgaben wahrgenommen, die höheren Anforderungen entsprächen, und verwies auf seine ausserordentlich guten Qualifikationen. Auch bei Anlegen eines besonders strengen Massstabes gehöre er im Sinne der Beförderungsbestimmungen zu den am besten geeigneten Beamten des EDA.

3. In seiner Vernehmlassung vom ... beantragte das EDA die Abweisung der Beschwerde.

...

Vorliegend seien zwar die formellen Voraussetzungen einer Beförderung erfüllt, doch liege es nicht im langfristigen Interesse des Departements, junge Beamte jederzeit in unbeschränkter Zahl in ein höheres Amt zu befördern; es müsse auf die Altersstruktur des Departements Rücksicht genommen werden.

...

In Anbetracht der Tatsache, dass bei Beamten mit dem reglementarischen Minimum an Gradjahren ein besonders strenger Massstab angelegt werde, sei in Würdigung des Antrags der Beförderungskommission, welche neben den Qualifikationsberichten auch Eindrücke ihrer Mitglieder aufgrund persönlicher Kontakte oder schriftlicher Arbeiten berücksichtige, von einer Beförderung abgesehen worden.

Das EDA machte im weiteren geltend, im Rahmen des Karrieresystems müsse den Beförderungskommissionen bei der Beurteilung der Leistungen und der Eignung von Beamten beziehungsweise beim Entscheid, ob in einem Fall nach zwei, drei, vier oder erst fünf Jahren zu befördern sei, ein weiterer Spielraum eingeräumt werden, ansonsten dieses Beförderungssystem nicht mehr funktioniere.

...

4. Replikweise hielt der Beschwerdeführer fest, die Beförderungsvorschriften enthielten keine Bestimmung, welche die Praxis des EDA rechtfertige, bei Beförderungen junger Beamter die langfristigen Interessen des Departements zu berücksichtigen. Es widerspreche Sinn und Zweck der Beförderungsvorschriften, den Massstab bei der Beurteilung der Eignung so hoch anzusetzen, dass eine Beförderung nach dem reglementarischen Minimum an Gradjahren überhaupt nicht mehr möglich sei. Diese Praxis stelle eine Pauschalmassnahme dar, welche keine ausreichende Begründung im Einzelfall darstelle, und verletze auch den Auftrag des Parlaments, die Beamten vermehrt leistungsorientiert zu entlönnen.

...

5. Das EDA entgegnete in seiner Duplik, es sei zwar richtig, dass der Beschwerdeführer besser qualifiziert worden sei als alle elf Beamten (Beamtinnen), welche - mit mehr Gradjahren - in die 22. Besoldungsklasse befördert worden seien.

Beim Quervergleich sei indes auch den unterschiedlichen Beurteilungen durch die verschiedenen Vorgesetzten Rechnung zu tragen; dazu sei die aus erfahrenen Mitgliedern zusammengesetzte Beförderungskommission berufen. Schliesslich sei zu beachten, dass an Beamte mit mehr Gradjahren bei der Qualifikation höhere Anforderungen gestellt würden. Das EDA hielt daher seinen Antrag auf Abweisung der Beschwerde aufrecht.

6. Das Eidgenössische Personalamt schloss sich in seinem Amtsbericht der Stellungnahme des EDA an. Es wies darauf hin, dass beim Karrieresystem vorübergehend anspruchsvollere Aufgaben zu erfüllen seien und es keine eigentliche Stellenbewertung gebe. Die beiden Beförderungssysteme dürften nicht miteinander vermischt werden. Vorliegend könne von einer Überschreitung des Ermessens oder gar Willkür keine Rede sein.

...

8. Auf den ... ist der Beschwerdeführer in die 22. Besoldungsklasse befördert worden.

Der Bundesrat weist die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

1.1. Der angefochtene Entscheid des EDA ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG und unterliegt nach Art. 100 Bst. e Ziff. 1 OG in Verbindung mit Art. 72 ff. VwVG der Beschwerde an den Bundesrat.

...

1.2. Nachdem der Beschwerdeführer auf den ... in die 22. Besoldungsklasse befördert worden ist, dreht sich der Streit nur noch darum, ob die Beförderung vom EDA zu Recht um ein Jahr zurückgestellt worden ist.

1.3. («Eignung», vgl. [VPB 56.3](#))

2. Als Beförderung gilt die Wahl des Beamten zum Träger eines Amtes, das in einer höheren Besoldungsklasse eingereiht ist als das bisher von ihm bekleidete Amt (Art. 12 Abs. 1 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 [BtG], SR 172.221.10).

Der Bundesrat stellt die Grundsätze für die Beförderungen auf; er kann diese Befugnis nachgeordneten Amtsstellen übertragen (Art. 12 Abs. 3 BtG).

Die Beförderung richtet sich nach den dienstlichen Bedürfnissen (Art. 12 Abs. 2 BtG) und der Eignung des Beamten für das höhere Amt (Art. 4 des Vollzugsreglements III zur Beamtenordnung [3] vom 16. Mai 1989, im folgenden Reglement).

Das EDA stellt jedes Jahr für jeden seiner vier Dienste (diplomatischer Dienst, konsularischer Dienst, Sekretariatsdienst und allgemeine Dienste) ein Beförderungstableau auf, in welches die Beamten aufgenommen werden, die seit der Wahl oder der letzten Beförderung die in den Bestimmungen über die Anforderungen für die einzelnen Ämter vorgesehene Anzahl von Dienstjahren (Gradjahren) aufweisen, es sei denn, sie hätten die Endstellung erreicht (Art. 3 Abs. 1 und 2 Reglement). Über jeden Beamten, der in das Beförderungstableau aufzunehmen ist, hat ein Qualifikationsbericht vorzuliegen, der nicht mehr als 6 Monate zurückliegt (Art. 3 Abs. 3 Reglement).

3. Der Beschwerdeführer bekleidete beim EDA im hier massgeblichen Zeitpunkt die Funktion eines konsularischen Mitarbeiters; er gehört dem konsularischen Dienst und damit den Karrierediensten des EDA an (Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Bst. b der Beamtenordnung [3] vom 29. Dezember 1964 [BO3], SR 172.221.103). Deren Wahlerfordernisse und Beförderungsvoraussetzungen regelt das vom EDA aufgrund von Art. 12 Abs. 3 BtG, Art. 15 BO3 und Art. 2 Abs. 2 der V vom 15. Dezember 1988 über die Einreihung der Ämter der Beamten (Verordnung Ämterklassifikation, SR 172.221.111.1) erlassene, vorne erwähnte Reglement.

Konsularische Mitarbeiter der 22. Besoldungsklasse sind wie Konsule derselben Besoldungsklasse Mitarbeiter mit Verwaltungsausbildung und in der Regel zweijähriger Tätigkeit in einem Amt der 20. Besoldungsklasse, die sich über die notwendigen Vorgesetzteneigenschaften und die erforderliche gesellschaftliche Gewandtheit ausgewiesen haben und welche die Leitung eines Postens oder einer Kanzlei mit konsularischen Aufgaben, die gleichwertige Aufgaben stellt, übernehmen. Sie können auch einem bedeutenden Posten als Stellvertreter des Postenchefs zugeteilt oder in einer

Mission oder an der Zentrale mit Aufgaben betraut werden, die gleichwertige Anforderungen stellen wie diejenigen eines Zweiten Botschaftssekretärs oder eines diplomatischen Mitarbeiters der gleichen Besoldungsklasse (Ziff. 6119.1 in Verbindung mit Ziff. 6102 Reglement).

4.1. Das dienstliche Bedürfnis gilt laut Art. 4 Abs. 2 Reglement insbesondere dann als vorhanden, wenn dem Beamten voraussichtlich dauernd Obliegenheiten übertragen sind oder in naher Zukunft übertragen werden, die den Anforderungen für das höhere Amt entsprechen. In diesem Sinne hat das EDA das dienstliche Bedürfnis an der Beförderung des Beschwerdeführers bejaht.

Das EDA berücksichtigt indes im Rahmen seiner Beförderungspolitik auch die langfristigen Interessen des Departements, welche in einem weiteren Sinne ebenfalls dem dienstlichen Interesse zugerechnet werden können. Es führt aus, es liege nicht im langfristigen Interesse des Departements, jederzeit in unbeschränkter Zahl junge Beamte in ein höheres Amt zu befördern; die gegenwärtig unausgeglichene Altersstruktur erfordere es, bereits in den unteren Rängen eine gewisse Abstufung herbeizuführen.

4.2. Art. 4 Abs. 4 Reglement geht davon aus, dass nicht sämtliche Beamte befördert werden, welche die formellen Voraussetzungen erfüllen; es sind nur diejenigen Beamten zu befördern, welche hinsichtlich Ausbildung, Erfahrung, Leistungen, Sprachkenntnisse, Fähigkeiten, Charakter, Verhalten und Eignung für den betreffenden Dienst und, je nach dem Amt, der Vorgesetzteigenschaften am besten geeignet sind.

Das EDA hatte daher - bei gleicher Eignung (vgl. hinten, E. 5) - zuerst die besonders qualifizierten Beamten mit drei Gradjahren zu berücksichtigen.

5. Umstritten ist die Eignung des Beschwerdeführers für das höhere Amt am Ende der massgebenden Qualifikationsperiode (für den Beschwerdeführer im Hinblick auf die ihm neu übertragene Tätigkeit im wesentlichen aufgrund seiner letzten Qualifikation). Im einzelnen ist zu untersuchen, ob im Sinne eines Quervergleichs die elf auf den ... in die 22. Besoldungsklasse beförderten Beamten (Beamtinnen) und der Beschwerdeführer im Sinne des Reglements in gleicher Weise geeignet sind. Die Qualifikationen berücksichtigen insbesondere die Berufskennntnisse und die Berufserfahrung und geben Auskunft über die frühere und die gegenwärtige Tätigkeit des Beamten (Art. 4 Abs. 3 Reglement). Die Bewertung umfasst sechs Hauptgruppen (in Klammern: Ziffer in der Qualifikation): 1. Charakter, Verhalten und allgemeine Eignung (4.1.); 2. Intellektuelle Eignung (4.2.); 3. Berufliche Eignung (4.3.); 4. Chefqualitäten (4.4.); 5. Gesamtbeurteilung der Eignung aufgrund der gegenwärtigen Funktion (5.3.); 6. Eignung für die unmittelbar höhere Funktion (5.4.).

5.1. Die Instruktionsbehörde hat in die für den Quervergleich massgeblichen Akten Einsicht nehmen können und dabei folgendes festgestellt:

Auf den ... wurden vom konsularischen Dienst folgende Beamte (Beamtinnen) in die 22. Besoldungsklasse befördert:

a. Beamte (Beamtinnen) mit 4 Gradjahren:

- ein(e) Beamter (Beamtin) mit 6 mal sehr gut,
- ein(e) Beamter (Beamtin) mit 5 mal sehr gut und 1 mal gut.

b. Beamte (Beamtinnen) mit 3 Gradjahren:

- ein(e) Beamter (Beamtin) mit 1 mal hervorragend, 4 mal sehr gut und 1 mal gut,
- sechs Beamte (Beamtinnen) mit 6 mal sehr gut,
- ein(e) Beamter (Beamtin) mit 5 mal sehr gut und 1 mal gut,
- ein(e) Beamter (Beamtin) mit 4 mal sehr gut und 2 mal gut.

c. Von den Beamten (Beamtinnen) mit zwei Gradjahren wurde keiner (keine) befördert.

5.2. Aufgrund dieses Quervergleichs stellt sich die Frage, ob die Eignung dieser elf Beamten (Beamtinnen) jener des Beschwerdeführers, welcher als Qualifikation «dreimal hervorragend, einmal sehr gut und zweimal neutral» erhielt, gleichkommt.

Die Vorinstanz ist davon ausgegangen, dass die Qualifikationen gleichwertig sind und deshalb jene Beamten (Beamtinnen) befördert, die mehr Gradjahre aufwiesen.

5.2.1. Die Detailqualifikationen des Beschwerdeführers (unter Ziff. 4.3. mit 7 mal hervorragend und sechs mal sehr gut) zeigen, dass die zum Teil hervorragende Qualifikation etwas zu relativieren ist. Ein einziges hervorragend weniger unter Ziff. 4.3. hätte nicht nur die Qualifikation unter dieser Ziffer von hervorragend auf sehr gut gemindert, auch die Gesamtbeurteilung wäre mit sehr gut anders ausgefallen. Trotz dieser Relativierung ist die Qualifikation des Beschwerdeführers noch insgesamt besser als jene der beförderten Beamten (Beamtinnen). Der Unterschied ist indes nicht mehr so gross, wie er auf den ersten Blick erscheint.

5.2.2. Das EDA hat darauf hingewiesen, dass Beamte der gleichen Besoldungsklasse mit zwei Gradjahren weniger streng beurteilt würden als jene mit mehr Gradjahren. Der Bundesrat hat keinen Anlass, an dieser Feststellung zu zweifeln, weshalb es gerechtfertigt erscheint, die Unterschiede zwischen den Qualifikationen der beförderten Beamten (Beamtinnen) und jener des Beschwerdeführers auch aus diesem Grunde zu relativieren.

Zudem sieht Art. 4 Abs. 4 Reglement ausdrücklich vor, dass auch die Erfahrung mitzuberücksichtigen ist; auch dies rechtfertigt eine besondere Berücksichtigung der Gradjahre.

6. In Anbetracht des dem EDA hier eingeräumten Beurteilungsspielraumes kommt der Bundesrat daher zum Schluss, dass die Auffassung des EDA, die Eignung der per ... in die 22. Besoldungsklasse beförderten Beamten (Beamtinnen) entspreche jener des Beschwerdeführers, keine Willkür darstellt.

Bei gleicher Eignung geben gemäss Art. 4 Abs. 5 Reglement in erster Linie die Gradjahre den Ausschlag. Da alle beförderten Beamten (Beamtinnen) mindestens ein Gradjahr mehr als der Beschwerdeführer aufweisen, genossen jene - aufgrund ihrer längeren Erfahrung im bisherigen Grad - den Vorrang.

7. Das EDA und das Eidgenössische Personalamt haben im übrigen mit Recht darauf hingewiesen, dass die Stellvertretung in einem höher eingestuftem Amt zum Pflichtenkreis der Beamten der Karrieredienste gehört (Art. 74 Abs. 2 B03)

und daraus nichts abgeleitet werden kann (vgl. *e contrario* Art. 13 Abs. 1 des Reglements für die Beamten der allgemeinen Dienste). Die Einreihung der Stellen ist beim Karrieresystem auch nicht pflichtenheftbezogen, so dass auch mit der Erweiterung des Pflichtenhefts kein Anspruch auf Beförderung zu begründen ist.

8. Dass das EDA die Beförderung des Beschwerdeführers um ein Jahr zurückgestellt hat, verstösst daher nicht gegen Bundesrecht, beruht nicht auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und ist auch nicht unangemessen (Art. 49 VwVG).

JAAC 57.37 - Entscheid des Bundesrates vom 1. Juni 1992

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	57
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 775

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.