Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-385/2017

Urteil vom 21. August 2017

Besetzung

Richter Jürg Steiger (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian, Richterin Kathrin Dietrich,
Gerichtsschreiber Oliver Herrmann.

Parteien

A._____,
vertreten durch Rechtsanwälte
Dr. iur. Martin Ammann und MLaw Renato Bucher,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössisches Departement für
auswärtige Angelegenheiten EDA,
Direktion für Ressourcen (DR),
Freiburgstrasse 130, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Einstellung des Disziplinarverfahrens infolge Verjährung.

Sachverhalt:

A.
A._____ wurde (…) zum konsularischen Dienst des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA zugelassen und war ab (…) als Postenchef (Leiter der […] Vertretung) im (…) in (…) eingesetzt.

B.
Im Nachgang zu einer Prüfung ([der Vertretung]) durch die Interne Revision des EDA und gestützt auf den entsprechenden Prüfbericht vom 27. Oktober 2015, der auf Probleme im Bereich Personal hindeutete, nahm das EDA, Direktion für Ressourcen DR (nachfolgend: EDA-DR), zusätzliche Abklärungen vor, wobei auch Gespräche mit den Mitarbeitenden ([der Vertretung]) geführt wurden.

C.
Anlässlich eines persönlichen Gesprächs zwischen Vertretern des EDA-DR und A._____ wurde Letzterem am 14. Dezember 2015 Gelegenheit gegeben, zu verschiedenen Vorwürfen im Zusammenhang mit der Amtsführung Stellung zu nehmen. Unmittelbar im Anschluss an dieses Gespräch wurde A._____ ein vom gleichen Tag datierender Versetzungsentscheid ausgehändigt, mit dem ihm mit sofortiger Wirkung seine bisherige Funktion entzogen und er an die Zentrale des EDA nach Bern versetzt wurde. Dort trat er am (…) 2016 eine neue Stelle als (…) an.

D.
Mit Verfügung vom 1. März 2016 trat das EDA-DR nicht auf das Gesuch von A._____ ein, im Zusammenhang mit dem Versetzungsentscheid vom 14. Dezember 2015 eine beschwerdefähige Verfügung im Sinne von Art. 25 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes (BPG, SR 172.220.1) zu erlassen.

E.
A._____ erhob gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht, das die Beschwerde in diesem Punkt mit inzwischen rechtskräftigem Urteil A-2180/2016 vom 30. August 2016 guthiess und das EDA-DR anwies, "im Zusammenhang mit dem Versetzungsentscheid vom 14. Dezember 2015 eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen und in der Sache zu entscheiden". Es hatte erwogen, bei der Versetzung von A._____ habe es sich entgegen der Auffassung des EDA-DR nicht um eine Versetzung im Rahmen der Versetzungspflicht (vgl. dazu Art. 132

Abs. 1 der Verordnung des EDA vom 20. September 2002 zur Bundespersonalverordnung [VBPV-EDA, SR 172.220.111.343.3]) gehandelt, sondern – wie A._____ geltend gemacht hatte – um eine Disziplinarmassnahme im Sinne von Art. 25 Abs. 2 Bst. c BPG in Verbindung mit Art. 99 Abs. 2 Bst. c und Abs. 3 Bst. d der Bundespersonalverordnung (BPV, SR 172.220.111.3).

F.
Am 13. Oktober 2016 eröffnete das EDA-DR gestützt auf Art. 25 BPG in Verbindung mit Art. 98 Abs. 1 BPV eine Disziplinaruntersuchung, die es mit Verfügung vom 6. Dezember 2016 infolge Verjährung einstellte.

G.
Gegen diese Verfügung des EDA-DR (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 17. Januar 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit nachfolgenden Rechtsbegehren:

"1. Die Verfügung der Direktion für Ressourcen DR vom 7. [recte: 6.] Dezember 2016 (Referenz/Aktenzeichen: […]) sei aufzuheben.

2. Es sei festzustellen, dass die mit Versetzungsentscheid vom 14. Dezember 2015 angeordnete Versetzung des Beschwerdeführers nach Bern und der damit verbundene Entzug der Funktion als Postenchef ([der Vertretung]) in (…) rechtswidrig erfolgt sind.

3. Es sei die Vorinstanz zu verpflichten, den Beschwerdeführer in eine Funktion zu versetzen, welche mindestens im Funktionsband B3.2 und mindestens der Lohnklasse 28 zugeteilt ist.

4. Es sei die Vorinstanz zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine Entschädigung in der Höhe von einem Jahreslohn (Basis Bruttolohn 2015 plus regelmässig ausgerichtete Zulagen) zu bezahlen.

5. Eventualiter zu Rechtsbegehren Ziff. 2, 3 und 4: Es sei die Vorinstanz zu verpflichten, innert zehn Tagen nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils eine Verfügung zum Versetzungsentscheid vom 14. Dezember 2015 zu erlassen.

6. Unter Entschädigungsfolgen (zzgl. Mehrwertsteuer) zulasten der Vorinstanz bzw. der schweizerischen Eidgenossenschaft."

H.
Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 6. Februar 2017, auf die Beschwerde nicht einzutreten.

I.
Der Beschwerdeführer nimmt am 7. März 2017 Stellung zur Vernehmlassung der Vorinstanz und hält an seinen Anträgen fest.

J.
Die Vorinstanz reicht am 17. März 2017 eine weitere Eingabe ein.

K.
Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde und direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann (Art. 36 Abs. 1 BPG). Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 31 VGG und Art. 44 VwVG).

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

1.2 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Der Beschwerdeführer hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt. Fraglich ist, ob er ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Änderung oder Aufhebung hat, was die Vorinstanz bestreitet.

Die Beschwerdelegitimation ist wegen des im Verwaltungsbeschwerdeverfahren geltenden Untersuchungsgrundsatzes von Amtes wegen zu prüfen (Art. 12 VwVG); die beschwerdeführende Person ist jedoch zur Mitwirkung verpflichtet (vgl. Art. 13 Abt. 1 Bst. b und Art. 52 VwVG). Es trifft sie die Obliegenheit, ihre Beschwerdeberechtigung – soweit diese nicht offensichtlich gegeben ist – substanziiert darzulegen, das heisst eingehend zu erörtern bzw. zu begründen. Andernfalls ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (Zwischenentscheid des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] A-7678/2015 vom 10. März 2016 E. 3.1; Urteile des BVGer B-6161/2014 vom 5. Oktober 2015 E. 3.1 und A-7021/2014 vom 12. Mai 2015 E. 4.5.1 m.w.H.; vgl. ferner BGE 133 II 249 E. 1.1; Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_128/2016 vom 11. Juli 2016 E. 3.2).

Ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung wird vom Beschwerdeführer nicht substanziiert dargelegt. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern er durch die Einstellung der Disziplinaruntersuchung (ohne Kostenfolgen) materiell beschwert sein soll und welchen rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil er aus einer Aufhebung oder Änderung der Verfügung zu ziehen vermöchte, zumal eine Änderung nur innerhalb des Streitgegenstandes (vgl. dazu sogleich E. 1.3) erfolgen könnte. Überdies stellt sich auch der Beschwerdeführer ausdrücklich auf den Standpunkt, dass ein allfälliges – von ihm bestrittenes – disziplinarrechtlich relevantes Fehlverhalten verjährt wäre; er beanstandet die Verfahrenseinstellung mithin explizit nicht. Auf das Rechtsbegehren 1 ist daher mangels eines schutzwürdigen Interesses nicht einzutreten (zur Beschwerdelegitimation betreffend die Rechtsverweigerungsbeschwerde vgl. nachfolgend E. 1.4).

1.3

1.3.1 Streitgegenstand der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege und damit des Beschwerdeverfahrens ist grundsätzlich einzig das Rechtsverhältnis, das Gegenstand des angefochtenen Entscheides bildet oder bei richtiger Rechtsanwendung hätte bilden sollen, soweit es nach Massgabe der Beschwerdebegehren im Streit liegt. Der Entscheid der unteren Instanz (Anfechtungsobjekt) bildet somit den Rahmen, der den möglichen Umfang

des Streitgegenstandes begrenzt: Gegenstand des Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens war bzw. des angefochtenen Entscheides ist oder hätte sein müssen. Gegenstände, über welche die vorinstanzliche Behörde nicht entschieden hat und nicht zu entscheiden hatte, darf die Beschwerdeinstanz grundsätzlich nicht beurteilen, da sie ansonsten in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz eingreifen würde. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten (statt vieler Urteil des BVGer A-6111/2016 vom 27. Juli 2017 E. 1.3 m.H.).

1.3.2 Streitgegenstand der angefochtenen Verfügung ist einzig die Disziplinaruntersuchung bzw. deren Einstellung infolge Verjährung. Das vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 30. August 2016 entschiedene Verfahren A-2180/2016, auf das die Rechtsbegehren 2–4 Bezug nehmen, war demgegenüber zwar Auslöser des von der Vorinstanz eingeleiteten und eingestellten Disziplinarverfahrens; es ist jedoch nicht Gegenstand des angefochtenen Entscheides. Ebenso wenig waren die genannten Begehren des Beschwerdeführers Streitthema des vorinstanzlichen Verfahrens. Auf die Rechtsbegehren 2–4 ist deshalb nicht einzutreten.

Nicht geprüft werden muss bei diesem Ergebnis, ob im Fall von Einstellungsverfügungen wie bei Nichteintretensentscheiden (vgl. dazu statt vieler Urteil des BVGer A-2262/2017 vom 23. Mai 2017 E. 2; ferner Urteil des BGer 2C_298/2015 vom 26. April 2017 E. 2.2; je m.w.H.) im Beschwerdeverfahren grundsätzlich nur das Nichteintreten bzw. das Einstellen durch die Vorinstanz beanstandet und keine materielle Beurteilung verlangt werden kann.

1.4 Mit seinem Eventualbegehren erhebt der Beschwerdeführer Rechtsverweigerungsbeschwerde und beantragt, die Vorinstanz sei zu verpflichten, eine Verfügung zum Versetzungsentscheid vom 14. Dezember 2015 zu erlassen.

1.4.1 Gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer Verfügung kann jederzeit Beschwerde geführt werden (Art. 46a und Art. 50 Abs. 2 VwVG). In einem solchen Fall fehlt grundsätzlich ein Anfechtungsobjekt; dieses ist im unrechtmässigen Verweigern oder Verzögern des Verfahrens, mithin dem Fehlen eines anfechtbaren Entscheides, auf dessen Erlass ein Anspruch der rechtsuchenden Person besteht, zu erblicken. Art. 46a VwVG schafft bzw. "fingiert" im Fall einer (formlosen) Rechtsverweigerung oder Rechtsverzögerung das erforderliche Anfechtungsobjekt (Urteil des BGer 4A_8/2015 vom 20. Februar 2015 E. 2.1). Voraussetzung

für die Zulässigkeit der Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass der Rechtsuchende vor dem Einreichen der Beschwerde ein Begehren um Erlass einer anfechtbaren Verfügung bei der zuständigen Behörde gestellt hat. Eine Rechtsverweigerungsbeschwerde soll sodann nur dann zur Anwendung kommen, wenn die verweigerte Verfügung grundsätzlich selbst anfechtbar wäre. Die beschwerdeführende Person hat im Sinne einer Eintretensvoraussetzung zumindest glaubhaft zu machen, dass ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung besteht. Ein solcher Anspruch liegt dann vor, wenn einerseits die ersuchte Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 und Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (statt vieler BVGE 2016/20 E. 3 m.w.H.; zum Ganzen Urteil des BVGer A-7484/2015 vom 19. Februar 2016 E. 1.3.1 f. m.w.H.). Sind die Voraussetzungen für den Erlass einer Verfügung gegeben und unterlässt die zuständige Behörde dies dennoch, begeht sie eine widerrechtliche Rechtsverweigerung oder -verzögerung (Urteil des BVGer A-2923/2015 vom 27. Juli 2015 E. 1.3.1 m.H.). Ob dies der Fall ist, bildet indes nicht Gegenstand der Eintretensprüfung; diese Frage ist vielmehr im Rahmen der materiellen Prüfung der Beschwerde zu klären (zum Ganzen Urteile des BVGer B-3026/2015 vom 21. Dezember 2016 E. 1.3.2 und A-7443/2015 vom 18. Juli 2016 E. 1.1, je m.w.H.).

1.4.2 Die Eintretensvoraussetzungen für die Rechtsverweigerungsbeschwerde sind vorliegend erfüllt: Die Vorinstanz ist die zuständige Behörde für die verlangte Verfügung und vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 30. August 2016 zu deren Erlass verpflichtet worden. Der Beschwerdeführer hat diesbezüglich Parteistellung inne und die Verfügung wird voraussichtlich mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sein. Dass der Beschwerdeführer – soweit ersichtlich – nach Ergehen des genannten Urteils und vor Erheben der Rechtsverweigerungsbeschwerde die Vorinstanz nicht mehr ausdrücklich um Erlass einer Verfügung betreffend den Versetzungsentscheid vom 14. Dezember 2015 ersucht hat, reicht ihm ausnahmsweise nicht zum Nachteil: Einerseits ist die Vorinstanz bereits im erwähnten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verpflichtet worden, eine entsprechende Verfügung in der Sache zu erlassen; andererseits durfte der Beschwerdeführer angesichts der von der Vorinstanz eingeleiteten Disziplinaruntersuchung nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) davon ausgehen, dass sie die geforderte Verfügung von sich aus erlassen würde.

1.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde im Umfang der Rechtsbegehren 1–4 mangels eines schutzwürdigen Interesses bzw. wegen Überschreitens des Streitgegenstandes nicht einzutreten ist. Es kann daher offenbleiben, ob die Einstellung eines Disziplinarverfahrens überhaupt in Verfügungsform zu ergehen hat und mit Beschwerde anfechtbar ist.

Auf die eventualiter erhobene Rechtsverweigerungsbeschwerde (Rechtsbegehren 5) ist dagegen einzutreten.

Für den Fall des Eintretens auf die Beschwerde hat die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung eine Nachfrist zur Ergänzung ihrer – im Wesentlichen auf die Eintretensvoraussetzungen beschränkten – Ausführungen beantragt. Davon ist jedoch abzusehen, nachdem das Bundesverwaltungsgericht nur im Umfang der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Rechtsverweigerung auf die Beschwerde eintritt und sich die Vorinstanz zu diesem Eventualbegehren sowohl in formeller als auch materieller Hinsicht explizit und implizit bereits geäussert hat.

2.
Eine formelle Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde auf eine ihr frist- und formgerecht unterbreitete Sache nicht eintritt bzw. diese nicht behandelt, obwohl sie darüber befinden müsste (vgl. statt vieler Urteil des BGer 1C_642/2015 vom 8. November 2016 E. 2.2 m.w.H.).

2.1 Dem von einem Rechtsuchenden frist- und formgerecht eingereichten Gesuch um Erlass eines Entscheides gleichzustellen ist vorliegend die rechtskräftige Anweisung in Dispositiv-Ziff. 1 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. August 2016. Die Vorinstanz hat unzweideutig zum Ausdruck gebracht, dass sie im Zusammenhang mit dieser Anweisung keine (weitere) Verfügung zu erlassen beabsichtigt, nachdem sie das Disziplinarverfahren gegen den Beschwerdeführer eingestellt hat. Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Vorinstanz der Anweisung in der genannten Dispositiv-Ziffer, "im Zusammenhang mit dem Versetzungsentscheid vom 14. Dezember 2015 eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen und in der Sache zu entscheiden", rechtsgenüglich nachgekommen ist, indem sie eine Disziplinaruntersuchung gegen den Beschwerdeführer eingeleitet und diese wegen Verjährung eingestellt hat. Andernfalls beging sie eine unzulässige Rechtsverweigerung.

2.2

2.2.1 Das Bundesverwaltungsgericht hat mit inzwischen rechtskräftigem Urteil vom 30. August 2016 entschieden, dass es sich beim Versetzungsentscheid vom 14. Dezember 2015 um eine Disziplinarmassnahme im Sinne von Art. 25 Abs. 2 Bst. c BPG in Verbindung mit Art. 99 Abs. 2 Bst. c und Abs. 3 Bst. d BPV handelte (a.a.O., E. 6.3). Disziplinarmassnahmen sind in der Form einer anfechtbaren Verfügung zu erlassen, sofern der betroffene Arbeitnehmer der von der Arbeitgeberin vorgesehenen Massnahme nicht zustimmt, mithin keine Einigung zwischen den Parteien erzielt wird (vgl. Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 25 Abs. 3 BPG; Urteil des BVGer A-2180/2016 vom 30. August 2016 E. 3.2; PETER HELBLING, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BPG, 2013, Art. 25 N 29 ff.; Kommentar des Eidgenössischen Personalamtes EPA vom März 2017 zu Art. 99 Abs. 1 BPV).

Die Vorinstanz hatte dem Beschwerdeführer seine Versetzung mit schriftlichem "Versetzungsentscheid" vom 14. Dezember 2015 mitgeteilt. Da es sich dabei zumindest der Form nach um ein gewöhnliches Schreiben handelte, verlangte der Beschwerdeführer in der Folge eine beschwerdefähige Verfügung, die ihm die Vorinstanz zu Unrecht verweigerte, indem sie auf sein Gesuch mit Verfügung vom 1. März 2016 nicht eintrat. Das Bundesverwaltungsgericht wies die Vorinstanz daher mit Urteil vom 30. August 2016 an, eine formelle Verfügung zu erlassen. Sodann verlangte es ausdrücklich einen materiellen Entscheid "in der Sache".

2.2.2 Dieser Verpflichtung ist die Vorinstanz mit ihrem Einstellungsentscheid (noch) nicht rechtsgenüglich nachgekommen. Zwar ist nicht zu beanstanden, dass sie – wenn auch ohne entsprechende Aufforderung durch das Bundesverwaltungsgericht – eine Disziplinaruntersuchung gegen den Beschwerdeführer einleitete, und ebenso wenig, dass sie diese einstellte, nachdem sie die Verjährung seiner disziplinarischen Verantwortlichkeit festgestellt hatte. Dies entbindet die Vorinstanz jedoch nicht von der Pflicht, die disziplinarrechtliche Versetzung des Beschwerdeführers – das heisst deren Rechtmässigkeit – in einer anfechtbaren Verfügung materiell zu beurteilen. Der Beschwerdeführer muss die Möglichkeit erhalten, sich gegen eine allenfalls unzulässige disziplinarische Versetzung rechtlich zur Wehr setzen zu können (vgl. dazu auch das Urteil vom 30. August 2016 E. 6.3, 2. Abschnitt). Die Vorinstanz kommt in der angefochtenen Verfügung zwar zum Schluss, infolge der Verfahrenseinstellung hätten die Vorkommnisse

([in der Vertretung]) in (…) für den Beschwerdeführer keine disziplinarischen Folgen (a.a.O., E. 4a). Diese Feststellung ist jedoch unzutreffend, ordnete die Vorinstanz doch aufgrund der genannten Geschehnisse bereits vor der formellen Eröffnung eines Disziplinarverfahrens eine Disziplinarmassnahme an: die Versetzung des Beschwerdeführers vom 14. Dezember 2015. Über deren Rechtmässigkeit hat sie einen beschwerdefähigen Entscheid zu fällen. Zu prüfen ist einerseits, ob die disziplinarische Versetzung in prozessualer Hinsicht korrekt zustande kam. Andererseits und vor allem ist zu untersuchen, ob die Versetzung als Disziplinarmassnahme materiell bzw. inhaltlich gerechtfertigt war.

Sollte sich die Versetzung als unrechtmässig erweisen, sind sodann die Rechtsfolgen dieser Rechtsverletzung zu bestimmen. Ob sich diesfalls – wie der Beschwerdeführer geltend macht – eine analoge Anwendung von Art. 34b Abs. 1 Bst. a BPG rechtfertigt, kann vorliegend offenbleiben.

2.3 Die Rechtsverweigerungsbeschwerde ist demnach gutzuheissen.

Der Beschwerdeführer verlangt zusätzlich, der Vorinstanz sei zum Erlass der geforderten Verfügung eine Frist von zehn Tagen ab Rechtskraft des vorliegenden Urteils anzusetzen. Eine solche Massnahme drängt sich jedoch (noch) nicht auf, weshalb einstweilen darauf zu verzichten ist (vgl. statt vieler Urteil des BVGer A-6037/2011 vom 15. Mai 2012 E. 7.2 m.H.), umso mehr als es auch im Interesse des Beschwerdeführers ist, dass der der Verfügung zugrunde liegende Sachverhalt korrekt ermittelt und jene rechtsgenüglich begründet wird. Sollte die Vorinstanz den Entscheid indes unzulässig verzögern, wäre es dem Beschwerdeführer unbenommen, beim Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverzögerungsbeschwerde einzureichen.

3.

Heisst das Bundesverwaltungsgericht eine Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde gut, überweist es die Sache mit verbindlichen Weisungen an die zuständige Instanz (vgl. Art. 61 Abs. 1 VwVG). Eine andere Möglichkeit, den rechtmässigen Zustand herzustellen, gibt es regelmässig nicht; das Gericht darf grundsätzlich insbesondere nicht anstelle der das Recht verweigernden Behörde entscheiden, würden dadurch doch der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der Verfahrensbeteiligten verletzt (statt vieler Urteil des BVGer C-5148/2016 vom 13. Februar 2017 E. 2.2 m.H.). Ein Entscheid in der Sache durch das Bun-

desverwaltungsgericht kommt nur ausnahmsweise in Frage, wenn prozessuale Leerläufe vermieden werden sollen oder die Feststellung der Rechtsverweigerung zur Wiedergutmachung nicht genügt und weitere Anordnungen zu treffen sind (zum Ganzen statt vieler BVGE 2016/20 E. 10.1 m.w.H.).

Die Voraussetzungen für einen ausnahmsweisen Entscheid in der Sache durch das Bundesverwaltungsgericht sind vorliegend nicht erfüllt. Die Vorinstanz ist besser mit den konkreten Umständen vertraut und geeignet, um die für den geforderten Entscheid notwendigen Untersuchungshandlungen und Beweismassnahmen durchzuführen. Sie hat daher die im Zusammenhang mit dem Versetzungsentscheid vom 14. Dezember 2015 noch erforderlichen Sachverhaltsabklärungen und Beweiserhebungen vorzunehmen, dem Beschwerdeführer in geeigneter Form das rechtliche Gehör zu gewähren, soweit dies nicht bereits geschehen ist, sowie anschliessend – in der Form einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG – einen Entscheid in der Sache zu fällen.

4.

4.1 Das Beschwerdeverfahren ist in personalrechtlichen Angelegenheiten unabhängig vom Verfahrensausgang grundsätzlich kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG), weshalb keine Verfahrenskosten zu erheben sind.

4.2

4.2.1 Dem teilweise obsiegenden Beschwerdeführer ist eine angemessene (reduzierte) Parteientschädigung für die ihm erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG sowie Art. 7 Abs. 1 und 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei; unnötiger Aufwand wird nicht entschädigt (Art. 8 VGKE).

Für die Beurteilung, ob es sich beim geltend gemachten Aufwand um notwendige Kosten handelt, steht dem Bundesverwaltungsgericht ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Neben der Komplexität der Streitsache ist etwa in Betracht zu ziehen, ob der Rechtsvertretung die Sach- und Rechtslage bereits bekannt war. Zu einer Reduktion der Parteientschädigung führen sodann Wiederholungen in Rechtsschriften und Eingaben. Ferner kann vermeidbarer Koordinationsaufwand beim Beizug mehrerer Rechtsanwälte

zu einer Herabsetzung führen, ebenso eine Doppelvertretung, sofern deren Unerlässlichkeit nicht begründet wird. Gelangt das Bundesverwaltungsgericht zum Ergebnis, dass die Kostennote zu reduzieren ist, kürzt es sie in pauschaler Weise und ohne einlässliche Berechnung (zum Ganzen statt vieler Urteil des BVGer A-5664/2014 vom 18. November 2015 E. 10.2.1.2 m.w.H.).

4.2.2 Der Beschwerdeführer bzw. seine Rechtsvertretung hat mit den Bemerkungen zur Vernehmlassung eine Kostennote für den Zeitraum 17. Dezember 2015 bis 7. März 2017 über knapp Fr. 100'000.– (entsprechend einem Arbeitsaufwand von rund 250 Stunden) eingereicht. Zu den im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu entschädigenden Kosten gehören indessen weder diejenigen, die im Zusammenhang mit dem Verfahren A-2180/2016 angefallenen sind, noch – mangels entsprechender spezialgesetzlicher Bestimmung – die Kosten des erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens vor der Vorinstanz bzw. der Disziplinaruntersuchung (statt vieler Urteil des BVGer A-4005/2016 vom 27. Juni 2017 E. 9.2.3 m.H.). Ebenso wenig ist der im Zusammenhang mit dem Staatshaftungsbegehren vom 13. Dezember 2016 entstandene Aufwand zu berücksichtigen. Massgebend sein können von vornherein nur diejenigen Kosten, die seit dem Ergehen der angefochtenen Verfügung am 6. Dezember 2016 in direktem Zusammenhang mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren angefallen sind. Dies gilt auch für die Rechtsverweigerungsbeschwerde, wurde sie doch offensichtlich erst aufgrund der angefochtenen Verfügung als Eventualbegehren erhoben. Zu den in Verbindung mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren stehenden Kosten gehört grundsätzlich der für den Zeitraum ab dem 3. Januar 2017 geltend gemachte Aufwand von Fr. 16'245.05 (entsprechend knapp 50 Stunden) und ein – wohl eher geringfügiger – Teil der für den Zeitraum 12. September bis 22. Dezember 2016 ausgewiesenen Kosten von Fr. 20'514.90 (entsprechend rund 50 Stunden, wobei sich der Kostennote nicht entnehmen lässt, welcher Anteil im Zusammenhang mit dem vorliegenden Beschwerdeverfahren steht). Soweit einer der beiden Rechtsvertreter sodann einen Stundenansatz von Fr. 520.– verrechnet, ist auf Art. 10 Abs. 2 VGKE zu verweisen, der eine entsprechende Obergrenze von Fr. 400.– vorsieht.

Angesichts der konkreten Verhältnisse, namentlich des Umstandes, dass sich der Beschwerdeführer durch zwei Rechtsanwälte vertreten lässt, denen überdies die Sach- und Rechtslage bereits bekannt war, ist die (volle) angemessene Parteientschädigung auf Fr. 12'000.– festzusetzen. Da der Beschwerdeführer lediglich im Eventualpunkt obsiegt, rechtfertigt es sich,

diesen Betrag auf einen Viertel zu reduzieren und ihm eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuerzuschlag im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Bst. c VGKE) zuzusprechen. Sie ist der Vorinstanz zur Bezahlung aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG), die ihrerseits keinen Anspruch auf Parteientschädigung hat (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Verfügung der Vorinstanz vom 6. Dezember 2016 wird bestätigt. Auf die Beschwerde wird insoweit nicht eingetreten.

2.
Die Rechtsverweigerungsbeschwerde wird gutgeheissen und die Vorinstanz angewiesen, im Zusammenhang mit dem Versetzungsentscheid vom 14. Dezember 2015 eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu erlassen und in der Sache zu entscheiden.

3.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

4.
Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– zu bezahlen.

5.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. _____; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Jürg Steiger	Oliver Herrmann

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 [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 Entscheides beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: