

(Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 10. November 2003 [PRK 2003-030/031/032])

Freistellung von Bundesangestellten auf Grund einer Dienstpflichtverletzung. Vorsorgliche Massnahmen.

- Die vorläufige Dienstenthebung im Sinn von Art. 103 BPV steht immer im Zusammenhang mit einem Verfahren auf Beendigung des Dienstverhältnisses. Sie setzt eine schwere oder wiederholte Pflichtverletzung durch die freigestellte Person voraus (E. 4b und c).

- Allein die Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde, in der einer vorgesetzten Person unkorrektes Führungsverhalten oder unrichtiges Vorgehen in Sachgeschäften vorgeworfen wird, stellt keine solche Pflichtverletzung dar (E. 5a) und rechtfertigt keine entsprechende Freistellung vom Dienst (E. 8a).

- Ist hingegen der geordnete Vollzug der Aufgaben gefährdet, können vorsorgliche Massnahmen angeordnet werden. Ist etwa die Vertrauensgrundlage für die Zusammenarbeit vollkommen gestört und ein ordentlicher Arbeitsablauf nicht mehr möglich, kann es dienstlich erforderlich sein, den Arbeitsbereich eines Angestellten nach Art. 25 Abs. 3 BPV vorübergehend oder definitiv zu ändern (E. 8b).

Suspension d'employés fédéraux en raison d'une violation du devoir de service. Mesures provisoires.

- La suspension provisoire en application de l'art. 103 OPers se rapporte toujours à une procédure concernant la fin des rapports de travail. Elle présuppose une violation grave ou répétée des devoirs de l'employé (consid. 4b et c).

- Le seul dépôt d'un recours hiérarchique, par lequel il est reproché à un supérieur de conduire le personnel d'une manière incorrecte ou de traiter les affaires du service de manière incorrecte, ne représente pas une telle violation des devoirs (consid. 5a) et ne justifie aucune suspension de service (consid. 8a).

- En revanche, si l'accomplissement des devoirs est mis en danger, des mesures provisoires peuvent être ordonnées. Si le climat de confiance pour la collaboration est complètement détérioré et s'il n'est plus possible d'établir un déroulement normal du travail, il peut être nécessaire pour des raisons de service de changer temporairement ou définitivement le domaine d'activité d'un employé selon l'art. 25 al. 3 OPers (consid. 8b).

Sospensione d'impiegati federali a causa della violazione di un dovere di servizio. Misure provvisionali.

- La sospensione provvisoria dal servizio ai sensi dell'art. 103 OPers è sempre in relazione con una procedura concernente la fine del rapporto di servizio. Essa presuppone una violazione grave o ripetuta dei doveri da parte della persona sospesa (consid. 4b e c).

- Il solo fatto di presentare una denuncia, nella quale si rimprovera al superiore un comportamento scorretto nella conduzione o un modo di procedere sbagliato nelle questioni materiali, non costituisce una violazione dei doveri di servizio (consid. 5a) e non giustifica la relativa sospensione dal servizio (consid. 8a).

- Se invece è minacciata l'esecuzione dei compiti assegnati, possono essere ordinate misure provvisionali. Se ad esempio è completamente incrinato il rapporto di fiducia alla base della collaborazione e non è più possibile uno svolgimento normale del lavoro, può essere giustificato per motivi di servizio modificare provvisoriamente o in modo definitivo l'ambito di lavoro di un impiegato ai sensi dell'art. 25 cpv. 3 OPers (consid. 8b).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. S. ist Leiter des Rechtsdienstes P. im Bundesamt X., H. und B. sind die beiden Mitarbeiter des Rechtsdienstes.

B. S. reichte am 18. August 2003 beim Departement eine Aufsichtsbeschwerde gegen den Direktor des Bundesamtes X. ein, in welcher er beantragte, der Direktor des Bundesamtes sei anzuweisen, die Organisation der Rechtsdienste beizubehalten und von einem Outsourcing des Rechtsdienstes P. abzusehen. Zur Begründung wurde in der Aufsichtsbeschwerde geltend gemacht, der Direktor des Bundesamtes X. versuche, S. ungerechtfertigt und mit strafbaren Mitteln aus dem Amt zu drängen. Ausgeführt wurde sodann, seinem Mitarbeiter B. sei von der Abteilungsleiterin im Auftrag des Direktors des Bundesamtes X. nahe gelegt worden, sich über die Organisation und die Fachkompetenz des Rechtsdienstes P. zu beklagen, damit alle Rechtsdienste wieder zusammengelegt und die Arbeitsverhältnisse von S. und H. aufgelöst werden könnten. In der Folge könnten die Rechtsdienste wieder getrennt und B. als Leiter des Rechtsdienstes P. eingesetzt werden. Geltend gemacht wurde schliesslich, dass unter dem mittleren Kader Konsens bestehe, dass die Amtsführung in hohem Masse ungenügend sei.

Mit Schreiben vom 15. September 2003 wandte sich S. erneut an das Departement. Er führte aus, seit der Einreichung der Aufsichtsbeschwerde gegen den Direktor des Bundesamtes X. sehe er sich an den wöchentlichen Führungsgesprächen mit haltlosen fachlichen Vorwürfen konfrontiert und ersuchte um Anweisungen darüber, wie er sich gegenüber seinem direkten Vorgesetzten verhalten solle. Er weigere sich, unter den gegebenen Umständen mit seinem direkten Vorgesetzten ohne Zeugen weitere Gespräche zu führen.

C. H. reichte am 19. August 2003 beim Departement Aufsichtsbeschwerde gegen den Direktor des Bundesamtes X. ein und beantragte, dieser sei anzuweisen, den Rechtsdienst P. weder zu reorganisieren noch aufzulösen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, H. habe von seinem Kollegen B. erfahren, dass solche Pläne beständen.

D. B. wandte sich mit Schreiben vom 18. August 2003 an den Generalsekretär des Departements und ersuchte angesichts der vom Leiter des Rechtsdienstes eingereichten Aufsichtsbeschwerde und in der Befürchtung, dass er mit massivsten Massnahmen der Leitung des Bundesamtes X. gegen seine Person rechnen müsse, um Anweisungen, wie er sich in der nächsten Zeit im Amt verhalten solle. Mit Schreiben vom 14. September 2003 wandte sich B. erneut an das Generalsekretariat. Da er die gewünschten Anweisungen nicht erhalten habe, ersuche er nochmals darum. Er führte überdies aus, die Situation spitze sich auch an seinem Arbeitsplatz zu. Auch habe er von weiteren Unregelmässigkeiten im Bundesamt X. Kenntnis erhalten, die möglicherweise strafbar seien.

E. Mit im Wesentlichen gleich lautenden Verfügungen vom 24. September 2003 ordnete das Departement in Anwendung von Art. 103 Abs. 1 Bst. c der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) an, dass S., H. und B. bis zum Abschluss der laufenden Untersuchungen in einer anderen Funktion im Departement eingesetzt würden; bis diese Einsatzmöglichkeiten gefunden seien, würden sie vom Dienst unter Wahrung sämtlicher Lohnansprüche freigestellt. Einer allfälligen Beschwerde gegen die Verfügungen wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Zur Begründung wurde insbesondere geltend gemacht, es könne davon ausgegangen werden, dass die Arbeitssituation von S., H. und B. äusserst schwierig sei und dass sich diese nicht verbessern werde, solange die inzwischen eingeleiteten Untersuchungen nicht abgeschlossen seien, was einige Zeit in Anspruch nehmen werde. Der geordnete Verwaltungsablauf im Bundesamt X. sei teilweise massiv gestört und die Amtsleitung sei nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben ungestört und unbelastet wahrzunehmen. Es bestehe bei dieser Sachlage die Gefahr, dass die eingeleiteten Untersuchungen bei Fortdauer der aktuellen Arbeitssituation erschwert werden könnten.

F. S., H. und B. erheben je einzeln Beschwerde bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission (PRK), im Wesentlichen mit den Anträgen, die in der Verfügung des Departement vom 24. September 2003 angeordnete Einsetzung in einer anderen Funktion im Departement und die zwischenzeitliche Freistellung seien aufzuheben. Ferner sei die den Beschwerden entzogene aufschiebende Wirkung wiederherzustellen. In der Beschwerde von S. wird zusätzlich der Antrag gestellt, die fachliche Aufsicht über den Rechtsdienst P. sei eventuell an den Leiter des Rechtsdienstes des Departements zu delegieren und es sei insoweit die Amtsleitung des Bundesamtes X. bis zum Abschluss der laufenden Untersuchungen von dieser Aufgabe zu entbinden. Zur Begründung wird in den Beschwerden im Wesentlichen geltend gemacht, es bestehe keine Rechtfertigung für die Freistellung der Beschwerdeführer vom Dienst. Die in Art. 103 BPV geregelten Voraussetzungen für eine solche Massnahme seien nicht erfüllt. Es sei weder die korrekte Aufgabenerfüllung durch die Beschwerdeführer gefährdet noch werde ein laufendes Untersuchungsverfahren behindert. Die Massnahme verletze zudem den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Eine vorläufige Neuregelung der fachlichen Aufsicht über den Rechtsdienst P. wäre in jedem Falle ausreichend gewesen.

G. Das Departement beantragt in seiner Vernehmlassung, die Beschwerden seien abzuweisen. Zur Begründung wird zu den drei Beschwerden im Wesentlichen übereinstimmend geltend gemacht, beim Entscheid des Departements habe das Interesse im Vordergrund gestanden, den ungestörten Verwaltungsablauf im Bundesamt X. wieder herzustellen und die laufenden Untersuchungen nicht zu beeinträchtigen. Der geordnete Verwaltungsablauf im Bundesamt X. sei seit dem Einreichen der Aufsichtsbeschwerden teilweise massiv gestört worden. Vor diesem Hintergrund habe auch die Gefahr, dass die vom Departement und von der Eidgenössischen Finanzkontrolle eingeleiteten Untersuchungen beeinträchtigt werden könnten, nicht von der Hand gewiesen werden können. Die Beschwerdeführer seien gegenwärtig zur korrekten Aufgabenerfüllung nicht mehr in der Lage. Bei einem weiteren Verbleiben in ihren Funktionen würde die Aufgabenerfüllung durch das Amt gefährdet. Es liege daher im berechtigten Interesse des Departements und des Bundesamtes X., die Beschwerdeführer aus ihrem Arbeitsumfeld zu versetzen. Diese Beurteilung gelte bis auf Weiteres und sei nach Abschluss der eingeleiteten Untersuchungen zu überprüfen. Ausgeführt wird sodann, dass für die drei Beschwerdeführer in der Zwischenzeit ein zumutbarer Einsatz ausserhalb des Bundesamtes X. habe gefunden werden können.

H. Am 31. Oktober 2003 fand eine Instruktionsverhandlung vor der PRK statt, an welcher die Beschwerdeführer, der stellvertretende Generalsekretär des Departements und der Direktor des Bundesamtes X. teilnahmen.

Aus den Erwägungen:

1.a.-b. (Formelles)

2. (Beschwerdevereinigung)

3.a.-b. (Kognition der PRK)

c. Die PRK stellt auf den Sachverhalt ab, wie er im Zeitpunkt ihres Entscheids vorliegt. Sie berücksichtigt demnach die Entwicklung, die seit dem Erlass der angefochtenen Verfügungen eingetreten ist (Entscheid der PRK vom 25. April 1995, veröffentlicht in VPB 60.8, E. 2; vgl. auch André Moser, in: André Moser/Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt am Main 1998, Rz. 2.80).

4.a. Art. 103 BPV trägt die Sachüberschrift «Freistellung vom Dienst» und lautet wie folgt:

«Ist eine korrekte Aufgabenerfüllung gefährdet, so kann die zuständige Stelle [...] die angestellte Person sofort vorsorglich vom Dienst freistellen oder sie in einer anderen Funktion verwenden, wenn:

- a. schwere strafrechtlich oder disziplinarisch relevante Vorkommnisse festgestellt oder vermutet werden;
- b. wiederholte Unregelmässigkeiten erwiesen sind; oder
- c. ein laufendes Verfahren behindert wird.

Sie kann zudem den Lohn und weitere Leistungen kürzen oder streichen».

Die Bestimmung findet sich im 6. Kapitel der Bundespersonalverordnung, welches die Überschrift «Verletzung der arbeitsrechtlichen Pflichten» trägt. Das Departement hat verfügt, dass die Beschwerdeführer gestützt auf Art. 103 Abs. 1 Bst. c BPV bis zum Abschluss der laufenden Untersuchungen in einer anderen Funktion im Departement eingesetzt und - bis diese anderen Funktionen gefunden seien - freigestellt würden.

b. Die in Art. 103 BPV geregelte Freistellung vom Dienst geht davon aus, dass die korrekte Aufgabenerfüllung durch ein pflichtwidriges Verhalten gefährdet wird, das die angestellte Person zu verantworten hat. Dabei ist nicht erforderlich, dass ein solches pflichtwidriges Verhalten feststeht; es reicht grundsätzlich aus, dass ein hinreichender Grund besteht, entsprechende Vorkommnisse zu vermuten. Art. 103 BPV entspricht damit im Wesentlichen der Regelung des früheren Art. 52 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG, BS 1 489), der die vorläufige Dienstenhebung zum Gegenstand hatte (vgl. auch Art. 75 der Angestelltenordnung vom 10. November 1959 [AngO], AS 1959 1181). In der Rechtsprechung ist zur vorläufigen Dienstenhebung in konstanter Praxis Folgendes ausgeführt worden: Die sofortige Enthebung des Beamten oder Angestellten

vom Dienst im Sinne einer vorsorglichen Massnahme kann verfügt werden, wenn dienstliche Gründe dies als notwendig erscheinen lassen. Die Massnahme hat aber nicht den Charakter einer Disziplinarstrafe. Sie soll in erster Linie die Zeitspanne zwischen Entdeckung und disziplinarischer Ahndung einer Dienstpflichtverletzung überbrücken (Strauss, Die vorläufige Dienstenthebung nach Art. 52 BtG, in

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 46/1945, S. 275 f.). Die vorläufige Dienstenthebung steht denn auch immer im Zusammenhang mit einem Verfahren auf Beendigung des Dienstverhältnisses (BGE 104 Ib 133 E. 2, BGE 99 Ib 133 E. 1c; vgl. auch Strauss, a.a.O., S. 276; Minh Son Nguyen, La fin des rapports de service, in: Helbling/Polledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 456). Die vorläufige Dienstenthebung setzt nicht voraus, dass die ihr zugrunde liegenden Dienstpflichtverletzungen bereits feststehen. Sie kann als vorsorgliche Massnahme getroffen werden, wenn genügende Anhaltspunkte für die behaupteten Dienstpflichtverletzungen bestehen oder wenn hinreichende Gründe für die Befürchtung vorliegen, der Beamte habe noch nicht näher bekannte Dienstpflichtverletzungen begangen. Erforderlich ist zusätzlich, dass es mit den dienstlichen Interessen unvereinbar erscheint, den Beamten bis zur Klärung der Vorwürfe im Amt zu belassen (vgl. Entscheid der Generaldirektion der Post-, Telefon- und Telegrafengebiete [PTT] vom 14. September 1992, in VPB 58.9 E. 26). Bei solchen dienstlichen Interessen braucht es sich aber nicht um eigentliche fachliche Interessen zu handeln, sondern es kann insbesondere auch um das Vertrauen der Vorgesetzten und der Öffentlichkeit in eine rechtmässige und korrekte Erfüllung der öffentlichen Aufgaben gehen (vgl. Urteil des schweizerischen Bundesgerichts vom 4. November 1988, in VPB 53.20 E. 2a). Die Wahlbehörde kann die Verfügung auf Grund einer bloss vorläufigen Beurteilung des Sachverhalts ohne weitläufige Beweiserhebungen erlassen. Sie hat dabei vor allem die innerbetrieblichen Verhältnisse und die Wahrscheinlichkeit zu würdigen, inwiefern eine Weiterbeschäftigung dem Ansehen der Verwaltung schaden könnte. Es ist ihr hierüber ein grosser Ermessensspielraum einzuräumen. Dies rechtfertigt sich aus der besonderen Eigenart der vorläufigen Dienstenthebung als einer in jeder Beziehung vorläufigen Massnahme, die nichts endgültig regelt oder vorbestimmt (Entscheid der PRK vom 27. Januar 1995, veröffentlicht in VPB 60.6 E.2; Hermann Schroff/David Gerber, Die Beendigung des Dienstverhältnisses in Bund und Kantonen, St. Gallen 1985, Rz. 310 mit weiteren Hinweisen). Diese Grundsätze gelten auch für die Anwendung von Art. 103 BPV.

5.a. Die Beschwerdeführer S. und H. haben beim Departement am 18. August 2003 je eine Aufsichtsbeschwerde gegen den Direktor des Bundesamtes X. erhoben, in der sie in der Sache geltend machten, man wolle sie ungerechtfertigt aus dem Amt entfernen, indem der Rechtsdienst P. aufgehoben werden solle. In der Aufsichtsbeschwerde von S. wurde überdies ausgeführt, der Direktor des Bundesamtes X. sei dabei in strafbarer Weise vorgegangen. Mit Schreiben vom 15. September 2003 an das Departement beschwerte sich S. zudem darüber, dass er seit der Einreichung der Aufsichtsbeschwerde von seinem unmittelbaren Vorgesetzten zunehmend mit haltlosen fachlichen Vorwürfen konfrontiert werde. Dieses Handeln ziele darauf, ihn in der Erfüllung seiner Arbeit zu stören.

b. Die angefochtenen Verfügungen des Departements erwecken den Eindruck, die Freistellung der Beschwerdeführer vom Dienst habe sich schon wegen der Einreichung der Aufsichtsbeschwerden gerechtfertigt. Auch anlässlich der Instruktionsverhandlung hat der Vertreter des Departements erklärt, die korrekte Aufgabenerfüllung im Bundesamt X. beziehungsweise im Rechtsdienst P. sei schon auf Grund der eingereichten Aufsichtsbeschwerden gefährdet worden.

c. Dieser Betrachtungsweise kann nicht gefolgt werden. Eine Freistellung vom Dienst nach Art. 103 BPV bewirkt einen empfindlichen Eingriff in die Rechtssphäre der betroffenen Person, obwohl sie nur provisorischen Charakter hat (BGE 104 Ib 134 E. 2) und grundsätzlich kein Rechtsanspruch auf Beschäftigung besteht (BGE 99 Ib 133 E. 1c). Sie setzt deshalb voraus, dass der freigestellten Person eine schwere oder wiederholte Pflichtverletzung vorgeworfen wird, welche eine korrekte Erfüllung der Aufgaben gefährdet. Die Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde, in der einer vorgesetzten Person ein unkorrektes Führungsverhalten oder ein unrichtiges Vorgehen in Sachgeschäften vorgeworfen wird, stellt keine solche Pflichtverletzung dar. Das gilt selbst dann, wenn in diesem Zusammenhang der Vorwurf strafrechtlichen Handelns erhoben wird. Anders würde es sich nur dann verhalten, wenn die in einer Aufsichtsbeschwerde erhobenen Vorwürfe vom Inhalt her mutwillig oder in der Form unnötig verletzend wären. Solches war bei den Aufsichtsbeschwerden der Beschwerdeführer S. und H. jedoch nicht der Fall. Zwar kann man sich mit Bezug auf die Aufsichtsbeschwerde von S. fragen, ob es von der Sache her geboten war, neben den dargestellten sachlichen

Vorwürfen den Vorwurf strafbaren Handelns zu erheben. Selbst wenn dieser Vorwurf erhoben wurde, vermag das den Schluss aber nicht zu rechtfertigen, es sei bereits mit der Einreichung der Aufsichtsbeschwerden oder der nachfolgenden Einreichung der Strafanzeige eine schwere Pflichtverletzung begangen worden, welche die korrekte Aufgabenerfüllung im Bundesamt X. bzw. im Rechtsdienst P. gefährdete. Für die Aufsichtsbeschwerde von B., die erst nach Erlass der Freistellungsverfügung eingereicht wurde und welche gegen den Generalsekretär des Departements gerichtet war, gilt das Gleiche. Zwar erscheint zweifelhaft, ob für diesen Schritt ein hinreichend gewichtiger Anlass bestand. Die Einreichung dieser Aufsichtsbeschwerde stellt aber zumindest keine schwere Pflichtverletzung dar, welche eine Freistellung im Sinne von Art. 103 BPV rechtfertigen würde.

6. Das Departement ordnete am 24. September 2003 gleichzeitig mit der Freistellung der Beschwerdeführer die Durchführung einer Administrativuntersuchung (Art. 97 BPV) an, welche vorab die behaupteten Missstände mit Bezug auf die Behandlung der Beschwerdeführer S. und H. klären sollte. Die Vorwürfe angeblicher Misswirtschaft im Bundesamt X. bildeten Gegenstand einer eigenen, von der Eidgenössischen Finanzkontrolle geführten Untersuchung. Das Departement stützte die Freistellung und Versetzung der Beschwerdeführer darauf, dass ohne solche Massnahme die laufenden Untersuchungen behindert würden (Art. 103 Bst. c BPV). Auch dieser Beurteilung kann nicht gefolgt werden. Weder werden in der Beschwerde konkrete Anhaltspunkte genannt noch ist ersichtlich, wie es wegen des Verbleibs der Beschwerdeführer in ihren angestammten Funktionen zu einer Behinderung der Untersuchungen kommen sollte. An der Instruktionsverhandlung führte der Vertreter des Departements aus, die Beschwerdeführer arbeiteten darauf hin, dass nicht nur ihre Fälle untersucht würden, sondern dass im Bundesamt X. eine allgemeine Mobbing-Untersuchung durchgeführt werde. Selbst wenn das zutrifft, so ergibt sich daraus in keiner Art und Weise, dass die Untersuchungen ohne vorläufige Versetzung bzw. Freistellung der Beschwerdeführer behindert würden.

7.a. Am 14. September 2003 wurde in der Zeitung über die eingereichten Aufsichtsbeschwerden und die Vorwürfe gegen den Direktor des Bundesamtes X. berichtet. Zugleich wurde auf mehrere Fälle angeblicher Misswirtschaft hingewiesen. Ausgeführt wurde, der Zeitung lägen die Aufsichtsbeschwerden vor, inklusive einer Dokumentation mit angeblichen Fehlleistungen der Amtsspitze. Erwähnt wurde ferner, die Beschwerdeführer hätten ihre dicke Post mit Verträgen und Briefwechseln detailliert dokumentiert. Am 21. und 28. September 2003 erschienen weitere Artikel in der Zeitung zur Situation im Amt.

b. Die Beschwerdeführer haben anlässlich der Instruktionsverhandlung erklärt, dass sie sich nicht an die Presse gewandt hätten. Der Vertreter des Departements hat ausdrücklich festgehalten, dass die Freistellung der Beschwerdeführer nicht mit dem Vorwurf begründet werde, diese hätten sich in unzulässiger Weise an die Medien gewandt. Nachdem das Departement einen solchen Vorwurf ausdrücklich verwirft, kann auch hier dahingestellt bleiben, ob eine Freistellung gestützt auf Art. 103 Abs. 1 Bst. c

BPV mit der Begründung hätte gerechtfertigt werden können, es müsse vermutet werden, dass die Beschwerdeführer ihre Vorwürfe gegen die Amtsleitung und interne Unterlagen zu Geschäften in unzulässiger Weise an die Öffentlichkeit getragen oder daran mitgewirkt hätten.

8.a. Es ergibt sich demnach, dass eine Freistellung der Beschwerdeführer vom Dienst bzw. die vorübergehende Zuweisung einer anderen Funktion nicht gestützt auf Art. 103 BPV angeordnet werden konnte. Eine Freistellung vom Dienst gestützt auf Art. 103 BPV kann nur in Betracht kommen, wenn festgestellt ist oder hinreichende Gründe für die Vermutung bestehen, dass die korrekte Aufgabenerfüllung durch ein grob oder wiederholt pflichtwidriges Verhalten der angestellten Person gefährdet wird. Für eine solche Annahme besteht im vorliegenden Fall - geht man davon aus, dass die Bekanntgabe der Aufsichtsbeschwerden und interner Dokumente an die Medien nicht den Beschwerdeführern anzulasten sei - kein Grund.

b. Das bedeutet nicht, dass eine vorsorgliche Versetzung der Beschwerdeführer, verbunden mit einer einstweiligen Beurlaubung bis zum Vollzug der Versetzung, nicht gestützt auf eine andere Rechtsgrundlage angeordnet werden konnte. Art. 26 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) gibt dem Arbeitgeber in weiter gehendem Masse, als dies in Art. 103 BPV zum Ausdruck kommt, die Befugnis zur Anordnung vorsorglicher Massnahmen, wenn der geordnete Vollzug der Aufgaben gefährdet ist. Dieser weitere Geltungsbereich wird teilweise durch Art. 25 Abs. 3 BPV abgedeckt. Gemäss Art. 25 Abs. 3 Bst. a BPV kann der Arbeitgeber ohne Kündigung des Arbeitsvertrages - definitive oder vorübergehende - Änderungen der Funktion beziehungsweise des Arbeitsbereichs und des Arbeitsortes vornehmen, wenn diese dienstlich erforderlich und zumutbar sind. Diese Bestimmung entspricht der altrechtlichen Versetzung im Amte bzw. Zuweisung einer anderen Tätigkeit (Art. 9 BtG) und ist ohne weiteres auch zulässig ausserhalb eines durch eine Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten verursachten Rahmens. Als dienstlich erforderlich kann eine Änderung nicht nur dann gelten, wenn anderswo Bedarf nach einem entsprechenden Einsatz besteht

oder wenn an der bisherigen Stelle kein entsprechender Bedarf mehr besteht. Als dienstlich erforderlich kann sich eine Änderung auch dann erweisen, wenn die Verhältnisse objektiv betrachtet eine sorgfältige Aufgabenerfüllung nicht mehr zulassen bzw. im bisherigen Arbeitsbereich die erforderliche Vertrauensgrundlage für die Zusammenarbeit ganz oder zumindest zeitweise entfallen ist. Im vorliegenden Falle konnte das Departement davon ausgehen, dass diese Vertrauensgrundlage - jedenfalls bis zum Zeitpunkt der Abklärung der erhobenen Vorwürfe - sowohl seitens der Amtsleitung als auch seitens der Beschwerdeführer nicht mehr gegeben war. Zwar darf allein auf Grund der Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde nicht oder jedenfalls nicht leichthin angenommen werden, dass dadurch die Vertrauensgrundlage für die weitere Zusammenarbeit entfallt. Andernfalls hätte dies zur unhaltbaren Folge, dass die angestellte Person, die eine solche Beschwerde einreicht, immer damit rechnen müsste, zumindest vorläufig aus ihrer Funktion, ihrem Arbeitsbereich oder Arbeitsort versetzt zu werden. Im vorliegenden Falle kommt jedoch hinzu, dass der Beschwerdeführer S. als Leiter des Rechtsdienstes P. gegen den Direktor des Bundesamtes X. nach der Einreichung der Aufsichtsbeschwerde zusätzlich Strafanzeige eingereicht hat; überdies waren die Aufsichtsbeschwerden samt internen Unterlagen und zusätzlichen Vorwürfen den Medien zugespielt worden. Dort wurden die Vorwürfe gegen die Amtsleitung breit aufgegriffen. Aus den Akten ergibt sich sodann, dass die Zusammenarbeit zwischen den Beschwerdeführern und anderen Stellen innerhalb des Amtes teilweise nicht mehr so vor sich ging, wie dies bei einem geordneten Vollzug der Aufgaben vorausgesetzt und bei einem intakten Vertrauensverhältnis der Fall ist. So teilte der Beschwerdeführer S. seinem unmittelbaren Vorgesetzten mit, dass er es bis zur Bereinigung der offenen Fragen ablehne, mit ihm Besprechungen ohne Zeugen abzuhalten. Er werde sich ab sofort zu allen Besprechungen von H. begleiten lassen. Der Beschwerdeführer B. teilte einer Abteilungsleiterin, die ihm ein Geschäft zur Beurteilung übermittle hatte, in seiner schriftlichen Stellungnahme mit, dass es gegenwärtig problematisch sei, die Sache mündlich zu erörtern. Sofern eine Besprechung gleichwohl erforderlich sei, bestehe der Leiter des Rechtsdienstes darauf, ebenfalls an der Sitzung teilzunehmen. Aus den Akten ist auch ersichtlich, dass seitens des Beschwerdeführers S. und des Beschwerdeführers B. bei Kontakten mit dem vorgesetzten Abteilungsleiter bzw. einer Mitarbeiterin des Direktionsstabs von rechtlichen Schritten die Rede war. Die Beschwerdeführer haben diese Vorkommnisse an der Instruktionsverhandlung zwar relativiert. Sie zeigen nach der Auffassung der PRK indes gleichwohl, dass - zumindest bis zur Klärung der erhobenen Vorwürfe - zwischen der Amtsleitung und den Mitarbeitern des Rechtsdienstes P. das für eine gedeihliche Zusammenarbeit erforderliche Vertrauensverhältnis beidseits nicht mehr im erforderlichen Masse bestand. Das Departement wies bei der Instruktionsverhandlung auch zu Recht darauf hin, dass durch den bestehenden und noch ungeklärten Konflikt zwischen den Mitarbeitern des Rechtsdienstes P. und der Amtsleitung die übrigen Dienststellen des Amtes, welche bei ihrer Tätigkeit auf direkte Kontakte zum Rechtsdienst P. angewiesen waren, in eine schwierige Situation kommen konnten. Dies gilt vor allem auch deswegen, weil der Presse neben den Aufsichtsbeschwerden detaillierte Unterlagen über Sachgeschäfte zugespielt worden waren und dort breit zur Sprache kamen. Im Übrigen konnte das Departement davon ausgehen, dass die Beschwerdeführer S. und B.

selber zum Ausdruck gebracht hatten, dass ihre Arbeitssituation schwierig geworden sei und dass deshalb Massnahmen zu treffen seien.

c. Der Beschwerdeführer S. macht geltend, selbst wenn von einer Störung des Vertrauensverhältnisses zur Amtsleitung auszugehen wäre, sei es nicht erforderlich, die Mitarbeiter des Rechtsdienstes zu versetzen. Es sei ausreichend, wenn der Rechtsdienst P. vorläufig fachlich einer andern Stelle im Departement unterstellt werde. An der Instruktionsverhandlung ist zudem geltend gemacht worden, es hätte gereicht, wenn das Departement nach dem Eingang der Aufsichtsbeschwerden unverzüglich tätig geworden wäre und die Amtsleitung und die Beschwerdeführer zu einer professionellen Zusammenarbeit angehalten hätte, bis die in den Aufsichtsbeschwerden erhobenen Vorwürfe abgeklärt seien. Diese Einwendungen sind nicht völlig ungerechtfertigt. In der Tat hätte ein schnelleres Eingreifen des Departements möglicherweise die offenkundige Eskalation verhindern können, die nach der Einreichung der Aufsichtsbeschwerden vom 18. und 19. August 2003 eingetreten ist. Nachdem die Aufsichtsbeschwerden und weitere Vorwürfe gegen die Amtsleitung den Weg in die Presse gefunden haben, war es aber nicht unverhältnismässig, wenn das Departement von einer solchen Lösung mit einer anderweitigen Unterstellung des Rechtsdienstes absah und stattdessen den

Leiter und die beiden Mitarbeiter des Rechtsdienstes bis zur Abklärung der in den Aufsichtsbeschwerden erhobenen Vorwürfe in anderen Funktionen und Arbeitsbereichen einsetzte. Nachdem der Untersuchungsbericht über die Aufsichtsbeschwerden voraussichtlich innert kurzer Frist vorliegen wird, ist es auch aus der Sicht der PRK nicht gerechtfertigt, die vorläufige Versetzung im heutigen Zeitpunkt rückgängig zu machen. Zu keinem anderen Schluss führen allfällige Erschwernisse, die sich bei diesem Vorgehen bei der Bearbeitung der Geschäfte des Rechtsdienstes P. ergeben. Ob solche Erschwernisse in Kauf genommen werden können, fällt hauptsächlich in den Verantwortungsbereich des Departements und ist durch dieses zu beurteilen.

9. Bei dieser Sachlage sind die Beschwerden im Sinne der Erwägungen teilweise gutzuheissen, und es sind die Ziff. 1 der angefochtenen Verfügungen in dem Sinne zu ändern, dass die Beschwerdeführer gestützt auf Art. 25 Abs. 3 Bst. a BPV vorläufig bis zum Abschluss der laufenden Untersuchungen in einer anderen Funktion im Departement eingesetzt werden. Die in den Verfügungen vom 24. September 2003 angeordnete Freistellung bis zum Zeitpunkt, in welchem eine andere Einsatzmöglichkeit feststeht, ist gegenstandslos geworden und nicht mehr in Ziff. 1 der Verfügungen aufzunehmen. Nachdem sich ergeben hat, dass

eine Freistellung nicht gestützt auf Art. 103 BPV angeordnet werden konnte, ist diese nachträglich als Beurlaubung einzustufen.

10. Die Beschwerdeführer haben das prozessuale Begehren gestellt, die von der Vorinstanz entzogene aufschiebende Wirkung sei wiederherzustellen. Mit dem vorliegenden Entscheid in der Hauptsache fällt die aufschiebende Wirkung in jedem Falle dahin (Moser, a.a.O., Rz. 3.13 mit Hinweisen). Über das gestellte Begehren braucht deshalb nicht mehr gesondert befunden zu werden.

Dokumente der PRK