



Urteil vom 27. März 2017

Besetzung

Richter David Aschmann (Vorsitz),
Richter Pietro Angeli-Busi,
Richterin Eva Schneeberger
Gerichtsschreiberin Katharina Niederberger.

Parteien

Dr. A. _____
vertreten durch Prof. Dr. Andreas Auer,
Umbricht Rechtsanwälte,
Bahnhofstrasse 22,
Postfach 2957, 8022 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

Schweizerischer Nationalfonds SNF,
Abteilung Geistes- und Sozialwissenschaften,
Wildhainweg 3, Postfach 8232, 3001 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Beitragsgesuch

Sachverhalt:**A.**

Mit Schreiben vom 5. November 1989 beantragte A. _____ (nachfolgend: der Beschwerdeführer), geboren am (...), bei der Abteilung für Geistes- und Sozialwissenschaften des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF; nachfolgend: die Vorinstanz) die Ausrichtung eines Publikationsbeitrages zur Veröffentlichung von Band I des Werkes (...) über (...).

A.a

Die Vorinstanz teilte dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 16. März 1992 mit, der Nationale Forschungsrat habe das Publikationsgesuch mit einem positiven Ergebnis evaluiert. Sein Beschluss betreffe nicht nur den ersten Band, sondern das neunbändige [recte: achtbändige] Werk (...) in seiner Gesamtheit. Das vollständige, rund 4'000 Seiten umfassende Manuskript sei Gegenstand einer im Auftrag des SNF extern erarbeiteten Expertise gewesen.

A.b

Am 10. März 1993 erteilte die Vorinstanz sodann die Zusprache für den ersuchten Publikationsbeitrag. Für die Drucklegung von Band I wurde dem Beschwerdeführer ein Beitrag von Fr. 40'575.– zugesprochen. Die Vorinstanz wies den Beschwerdeführer darauf hin, dass für alle folgenden Bände je eine neue Verlagskalkulation vorzulegen sei.

A.c

In den Jahren 1994, 1998 und 2005 sprach die Vorinstanz dem Beschwerdeführer für die Bände II bis IV Publikationsbeiträge im Umfang von insgesamt Fr. 116'610.– zu.

A.d

Nachdem der Beschwerdeführer die Vorinstanz am 2. September 2013 um einen Publikationsbeitrag für den Band V in der Höhe von Fr. 61'155.– ersucht hatte, erfolgte am 18. Dezember 2013 der Zuspracheentscheid über Fr. 40'000.–. Die Vorinstanz teilte dem Beschwerdeführer mit, dass er sich für die Publikation der folgenden Bände eine andere Finanzierungsmöglichkeit suchen müsse, da ihre Förderung auf die Zeitspanne der Erwerbstätigkeit der Gesuchstellenden ausgerichtet sei.

A.e

Am 20. Juni 2014 ersuchte der Beschwerdeführer die Vorinstanz um Zusprechung eines Beitrages im Umfang von Fr. 117'082.– für die Drucklegung der letzten drei Bände VI–VIII des Werkes über (...).

A.f

Mit Verfügung vom 11. September 2014 trat die Vorinstanz nicht auf das Gesuch ein. Als Begründung führte sie im Wesentlichen an, der Beschwerdeführer erfülle die persönlichen Voraussetzungen zur Gesuchsstellung nicht. Obschon die Zulassungsbedingungen bereits bei der letzten Gesuchseinreichung nicht mehr erfüllt gewesen seien, habe sich der SNF damals für eine letzte Zusprache entschieden.

A.g

Gegen diese Verfügung stellte der Beschwerdeführer am 19. September 2014 bei der verfügenden Behörde einen Antrag auf Wiedererwägung und erhob zudem am 9. Oktober 2014 Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht.

A.h Am 13. November 2014 kündigte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer an, sie werde die Manuskripte der Bände VI–VIII zur materiellen Prüfung freigeben. Beim Bundesverwaltungsgericht habe sie gleichentags den prozessualen Antrag gestellt, das laufende Beschwerdeverfahren B-5803/2014 zu sistieren.

A.i

Mit Verfügung vom 13. April 2015 zog die Vorinstanz ihre Verfügung vom 11. September 2014 in Wiedererwägung, wies das Gesuch um Zusprechung der Publikationsbeiträge für die Bände VI–VIII jedoch ab.

A.j

Der Beschwerdeführer zog am 20. April 2015 seine Beschwerde gegen die am 11. September 2014 erlassene Verfügung zurück, worauf das Bundesverwaltungsgericht das Verfahren B-5803/2014 am 21. April 2015 abschrieb.

B.

Gegen die am 13. April 2015 eröffnete, neue Verfügung erhob der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 13. Mai 2015 wiederum Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt, die Verfügung sei aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, dem Beschwerdeführer einen

Druckkostenbeitrag von Fr. 129'082.– für die letzten drei Bände der Publikation (...) zu erstatten; unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Vorinstanz. Der Beschwerdeführer rügt, die Vorinstanz habe dem Entscheid einen unrichtigen Sachverhalt zugrunde gelegt, ihr Ermessen missbraucht und den Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt. Schliesslich verstosse sie gegen das Verbot der Altersdiskriminierung, falls sie selbständig erwerbstätige Forscher im Pensionsalter von der Forschungsförderung grundsätzlich ausschliesse.

C.

Mit Vernehmlassung vom 13. Mai 2015 bestreitet die Vorinstanz die Begründetheit der erhobenen Rügen und beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen.

D.

Mit Replik vom 11. September 2015 hält der Beschwerdeführer an seinem Antrag auf Gutheissung der Beschwerde fest.

E.

Mit Datum vom 12. November 2015 duplizierte die Vorinstanz.

F.

Am 12. Dezember 2016 wurde die Vorinstanz ersucht, dem Bundesverwaltungsgericht die Manuskripte für die Bände V–VIII einzureichen.

G.

Mit Schriftsatz vom 20. Dezember 2016 stellte die Vorinstanz einen neuen Hauptsachenantrag und beantragt die Abschreibung des Verfahrens wegen Gegenstandslosigkeit, unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Sie habe festgestellt, dass die Bände VI und VII seit kurzem veröffentlicht seien und die Publikation von Band VIII unmittelbar bevorstehe. Der Beschwerdeführer verstosse damit gegen die reglementarische Bestimmung, dass Beitragsgesuche vor Veröffentlichung des Werkes einzureichen seien.

H.

Mit Stellungnahme vom 10. Januar 2017 beantragt der Beschwerdeführer die Ablehnung des Abschreibungsbegehrens und die Gutheissung der Beschwerde unter Kostenfolge. Das Verfahren um Gewährung von Publikationsbeiträgen sei mit Verfügung vom 13. April 2015 abgeschlossen worden.

I.

Mit Eingabe vom 18. Januar 2017 hielt die Vorinstanz an ihrem Rechtsbegehren fest und reichte die verlangten Manuskripte ein.

J.

Auf die vorstehend genannten und auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen den am 13. April 2015 eröffneten Entscheid der Vorinstanz. Entscheide der Vorinstanz über die Gewährung von Beiträgen sind Verfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), die der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegen (Art. 13 Abs. 3 und Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 14. Dezember 2012 [FIG, SR 420.1] i.V.m. Art. 31 und Art. 33 Bst. h des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Der Beschwerdeführer ist als Adressat der angefochtenen Verfügung durch diese besonders berührt und hat ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Er ist damit zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Eingabefrist sowie die Anforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift wurden gewahrt (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG). Der Kostenvorschuss wurde innert Frist bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor (Art. 44 ff. VwVG).

1.3 Unbegründet ist der Antrag der Vorinstanz, das Verfahren sei abzuschreiben. Selbst wenn die Vorinstanz nach ihrer späteren Auffassung nicht mehr auf das Gesuch des Beschwerdeführers eintreten wollte, wäre das Eintreten auf die Beschwerde nach der angefochtenen Verfügung zu bestimmen und das Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers fiel durch einen nach Auffassung der Vorinstanz materiellen Mangel seines Gesuchs nicht dahin. Auch aus dem Umstand, dass die Publikationsbeiträge der Vorinstanz in jedem Fall subsidiär sind und der Beschwerdeführer

das Bundesverwaltungsgericht nicht über die Höhe der zwischenzeitlich von dritter Seite eingeworbenen Beträge unterrichtet hat, kann nicht pauschal auf das Gegenstandsloswerden des Verfahrens geschlossen werden.

1.4 Da sich die Beschwerde nach der angefochtenen Verfügung bestimmt, ist das Gesamtwerk im vorliegenden Verfahren nicht streitgegenständlich. Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG, SR 173.32) i.V.m. Art. 46a und Art. 50 Abs. 2 VwVG sehen vor, dass ausschliesslich anfechtbare Verfügungen Gegenstand einer Beschwerde wegen Rechtsverzögerung sein können. Auf die sinngemäss vorgetragene Rüge des Beschwerdeführers, im Rahmen der Gesuchsverfahren für die Bände I (1992), IV (2005) und V (2013) habe sich die Vorinstanz Rechtsverzögerungen zu Schulden kommen lassen, ist daher nicht einzugehen.

Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde, beschränkt auf das Publikationsgesuch zu den Bänden VI–VIII, ist damit einzutreten.

2.

2.1 Der Bund fördert die wissenschaftliche Forschung unter anderem durch Beiträge an Forschungsförderungsinstitutionen wie die Vorinstanz (Art. 7 Abs. 1 Bst. c FIG i.V.m. Art. 4 Bst. a Ziff. 1 FIG). Deren Statuten und Reglemente hierfür bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat, soweit sie Aufgaben regeln, für die Bundesmittel verwendet werden (Art. 9 Abs. 3 FIG).

2.2 Seit dem 1. Januar 2016 stehen das Beitrags- und das Ausführungsreglement der Vorinstanz in ihrer revidierten Fassung in Kraft. Im Zeitpunkt der Sachverhaltsverwirklichung bildeten demgegenüber das Reglement über die Gewährung von Beiträgen vom 14. Dezember 2007 (nachfolgend: aBeitragsreglement), das Allgemeine Ausführungsreglement zum Beitragsreglement in der Fassung vom 1. Mai 2014 (nachfolgend: aAusführungsreglement) und das Reglement zu den Publikationsbeiträgen in der Fassung vom 17. Juni 2008 die reglementarischen Grundlagen für die Förderungstätigkeit im Bereich der Wissenschaftskommunikation.

2.3 Die Übergangsbestimmungen des heutigen Beitragsreglements sehen vor, dass die neuen Rechtssätze auf die vor Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen eingegangenen Förderungsverhältnisse anwendbar sind (Art. 51 Abs. 2 Beitragsreglement und Ziff. 13.2 Ausführungsreglement).

Die den Beitragsempfängerinnen und Beitragsempfängern mit der Zusprache eingeräumten Rechte gelten fort, selbst wenn sie im neuen Reglement keine Grundlage mehr finden. Für die Bestimmung des vorliegend anwendbaren Normbestandes ist daher zunächst zu beurteilen, ob zwischen den Parteien am 1. Januar 2016 ein Förderungsverhältnis im Sinne von Art. 51 Abs. 2 Beitragsreglement i.V.m. Ziff. 13.2 Ausführungsreglement bestand, das dem Beitragsempfänger durch eine erfolgte Zusprache Rechte einräumt (E. 3).

3.

3.1 Nach Auffassung des Beschwerdeführers ging die Vorinstanz durch die schriftliche Zusicherung vom 16. März 1992 mit ihm ein Rechtsverhältnis ein, dessen Bindungswirkung bis heute fortbesteht. Die Vorinstanz habe dem Beschwerdeführer zugesichert, dass sie die Publikation des gesamten Werkes unterstützen werde. Diesen Beschluss habe sie in mehreren Verfügungen umgesetzt und daran bis zu ihrem "plötzlichen Meinungsumschwung" im Jahr 2013 festgehalten. Der Beschwerdeführer beruft sich auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV) und auf das daraus fließende Vertrauensschutzprinzip.

3.2 Die Vorinstanz tritt diesem Vorbringen mit dem Argument entgegen, dem Antrag der damaligen Publikationskommission vom 26. Februar 1993 sei zu entnehmen, dass für die neun Bände (recte: acht Bände) in den Jahren 1993 bis 1996 Publikationsbeiträge in der Höhe von insgesamt Fr. 320'000.– bis Fr. 350'000.– zuzusprechen seien. Damals sei die Vorinstanz davon ausgegangen, dass die Bände in überschaubarer zeitlicher Folge erscheinen würden und die Drucklegung des mehrbändigen Werkes innerhalb der nächsten paar Jahre abgeschlossen werde. Der Beschwerdeführer habe indessen im Jahr 2005, nach Erscheinen des Bandes IV, seine Publikationstätigkeit ohne Angabe von Gründen unterbrochen. Für die Zusprechung eines Publikationsbeitrages für den Band V habe er sich erst 2013, also über 20 Jahre nach Einreichung des ersten Publikationsgesuches, wieder gemeldet, was unverständlich und treuwidrig sei. Da sich die Publikation des Werkes bereits über 20 Jahre hinziehe, verlören die ausstehenden drei Bände zunehmend an Aktualität und an wissenschaftlicher Qualität. Der Berufung auf den Grundsatzentscheid von 1992 stehe zudem die in Rechtskraft erwachsene Verfügung vom 18. Dezember 2013 entgegen, in welcher die Vorinstanz ausdrücklich darauf hingewiesen habe, dass dem Beschwerdeführer in Zukunft keine weiteren Publikationsbeiträge mehr gewährt würden. Der Beschwerdeführer könne sich daher

nicht darauf berufen, er sei gutgläubig davon ausgegangen, weitere Zusprachen zu erhalten.

3.3 Der in Art. 9 BV als selbständiges, justiziables Grundrecht verankerte Grundsatz von Treu und Glauben gebietet ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr. Er verleiht Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 137 I 69 E. 2.5.1; 134 I 199 E. 1.3.1; 132 II 240 E. 3.2.2; 131 II 627 R. 6; WEBER-DÜRLER, Vertrauensschutz im öffentlichen Recht, 1983, S. 181; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., 2016, N. 622; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., 2008, S. 31). Wirksamkeitsvoraussetzung für den Schutz des berechtigten Vertrauens ist zunächst eine vorbehaltlos erteilte Zusicherung der zuständigen Behörde. Diese muss sich in einer konkreten Situation auf eine die Person berührende Angelegenheit beziehen und bei dieser bestimmte Erwartungen begründen. Die sich auf den Vertrauensschutz berufende Person, die berechtigterweise auf die behördliche Zusicherung vertraut, muss sodann gestützt darauf Dispositionen getroffen haben, die sie nicht ohne Nachteil wieder rückgängig machen kann. Die Geltendmachung des Vertrauensschutzes ist weiter an die Voraussetzung geknüpft, dass die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung unverändert die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Zusicherung. Schliesslich darf dem privaten Interesse am Vertrauensschutz das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung nicht entgegenstehen (BGE 137 I 69 E. 2.5.1; 131 II 627 E. 6.1; 129 I 161 E. 4.1; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A. 2014, S. 161 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 676 ff.).

3.3.1 Vorliegend ist aktenkundig, dass die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 16. März 1992 zusicherte, dass sich der positive Entscheid des Nationalen Forschungsrates nicht nur auf das Publikationsgesuch für den Band I beziehe, sondern auch das Gesamtwerk (...) umfasse. Der voraussichtlich zu gewährende Gesamtbetrag wird in dieser Zusicherungserklärung nicht beziffert. Entscheidend für die in Schriftform erfolgte Erklärung ist nicht die Rechtsnatur des Schreibens vom 16. März 1992, sondern dessen Bestimmtheitsgrad (vgl. BGE 134 I 23 E. 7.5; 130 I 26 E. 8.1). Beim strittigen Schriftsatz handelt es sich um einen an den Beschwerdeführer gerichteten Brief der zuständigen Abteilung Geistes- und Sozialwissenschaften der Vorinstanz, aus dem die Absicht des Nationalen Forschungsrats eindeutig hervorgeht. Da die Höhe der Beiträge in diesem

Brief nicht fixiert wurde, war gleichzeitig aber klar, dass pro Band jeweils noch ein Gesuch gestellt werden musste.

3.3.2 Es ist unbestritten und geht aus dem konkludenten Verhalten der Verfahrensbeteiligten hervor, dass die Zusicherung von 1992 unter dem Vorbehalt erfolgte, dass der Beschwerdeführer für jeden Band ein neues Gesuch einreichen werde. Die Äusserungen bzw. Zusicherungen der Behörden sind im Verkehr mit Privaten so zu interpretieren, wie sie die jeweils andere Seite bei gehöriger Sorgfalt verstehen durfte und musste (BGE 132 II 21 E. 2.1). Bereits mit Verfügung vom 27. Oktober 2005 hat die Vorinstanz im Zusammenhang mit der Beitragsgewährung für Band IV und erneut mit Zuspracheverfügung für den Band V vom 18. Dezember 2013 den Beschwerdeführer darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen des "Reglements über die Gewährung von Beiträgen" zu beachten seien. Die Vorinstanz teilte dem Beschwerdeführer die Internetadresse mit, unter welcher das Beitragsreglement abrufbar war, und anbot sich, dieses auf Anfrage postalisch zuzustellen. Vom Beschwerdeführer kann damit erwartet werden, die Bestimmungen zu den formellen und materiellen Voraussetzungen der Beitragsgewährung zu kennen. Die ihn begünstigende Zusicherung aus dem Jahr 1992 durfte und musste er bei gehöriger Sorgfalt so verstehen, dass diese an die Einhaltung der geltenden reglementarischen Bestimmungen gebunden war. Die Absichtserklärung der Vorinstanz vom 16. März 1992 ist nach dem Gesagten unter dem Vorbehalt erfolgt, dass der Gesuchsteller die reglementarischen Erfordernisse erfülle.

3.3.3 Überdies scheint fraglich, ob die Vertrauensgrundlage nach so langer Zeit noch eine Bindungswirkung entfalten kann. Die Vorinstanz stützt ihre Argumentation hinsichtlich der erwarteten zeitnahen Drucklegung der acht Bände auf den Antrag der Publikationskommission vom 26. Februar 1993. Bei diesem Schriftsatz handelt es sich um ein internes Dokument ihrer Fachstelle Publikationsbeiträge. Aus den Akten geht nicht hervor, ob der Inhalt dieses Dokuments, insbesondere der darin vorgesehene Zeitrahmen für die Publikation des Gesamtwerkes (1993–1996), dem Beschwerdeführer jemals schriftlich oder mündlich zur Kenntnis gebracht wurde. Indessen kann der Beschwerdeführer umgekehrt auch aus dem Schreiben des wissenschaftlichen Sekretärs vom 22. August 2011, der mutmasst, dass "die lange Geschichte" dieser Publikation "wohl noch einige Jahre dauern wird", nichts zu seinen Gunsten ableiten. Der Beschwerdeführer musste aufgrund der einzeln ergangenen Zuspracheentscheide für die Bände I–IV wissen, dass die Entscheidkompetenz nicht beim wissenschaftlichen Sek-

retär, sondern beim Nationalen Forschungsrat liegt (Art. 10 Abs. 2 aBeitragsreglement). Der Schutz des Vertrauens in eine Zusicherung ist auf eine bestimmte Dauer, die sich je nach dem in Frage stehenden Rechtsverhältnis bemisst, beschränkt (BGE 119 Ib 138 E. 4e). Zwischen der umstrittenen Zusicherung aus dem Jahr 1992 und dem Gesuch für die Bände VI–VIII liegen gut zweiundzwanzig Jahre. Die Gründe für die erheblichen Verzögerungen in der Drucklegung der Manuskripte liegen massgeblich im Verhalten des Beschwerdeführers. Dem Beschwerdeführer musste darum bewusst sein, dass für die Beurteilung eines wissenschaftlichen Werkes eine derart lange Zeitdauer eine neue Sachvoraussetzung schafft.

3.3.4 Im Übrigen kann eine Behörde in der Regel nicht über den Grundsatz von Treu und Glauben auf ihrer Zusicherung behaftet werden, solange gestützt darauf keine nachteiligen Dispositionen getroffen worden sind (vorstehend, E. 3.3). Ohne den definitiven Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes abzuwarten, publizierte der Beschwerdeführer aber bereits während des laufenden Beschwerdeverfahrens den Band VI, dessen Textteil der Vorinstanz als Druckfahne (ohne Bilder) eingereicht worden war. Spätestens zehn Monate vor dieser Drucklegung von Ende 2016 wusste er, dass ihm die Finanzierung der Bände VI–VIII von privater Seite zugesichert worden war (vgl. A. _____, [...], S. [...]). Auch die Bände VII und VIII, die im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung vom 20. Juni 2014 erst als nicht publikationsreife Rohmanuskripte vorgelegen hatten, gingen in Druck. Da der Beschwerdeführer sowohl nach altem wie nach neuem Recht verpflichtet gewesen wäre, der Vorinstanz vollständige (inkl. Bilder) und definitive Vorlagen einzureichen, stellt auch die ergänzende Textredaktion bis zur Druckreife keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil dar (Ziff. 5.1 Abs. 3 aAusführungsreglement; Ziff. 2.5 Abs. 3 Ausführungsreglement). Angesichts der erheblichen Veränderung der für die Zusprache massgebenden Verhältnisse kann sich der Beschwerdeführer somit nicht mehr in guten Treuen auf die Geltendmachung eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils berufen.

3.3.5 Im Ergebnis ist dem Beschwerdeführer zugute zu halten, dass das Schreiben aus dem Jahr 1992, unter Vorbehalt der Einhaltung der reglementarischen Bestimmungen, bei ihm zu Recht ein Vertrauen in die behördliche Zusicherung begründet hat. Der erfolgreichen Geltendmachung des Vertrauensschutzprinzips im jetzigen Zeitpunkt steht jedoch die Verwirkung durch Zeitablauf entgegen und der Beschwerdeführer hat zudem keine Dispositionen getroffen, die er nicht ohne Schaden rückgängig machen könnte.

3.4 Weil die besonderen Voraussetzungen für die Geltendmachung des Vertrauensschutzes nicht erfüllt sind, liegt kein vor Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen eingegangenes Förderungsverhältnis vor, das Rechtswirkungen über das Datum des Inkrafttretens vom 1. Januar 2016 hinaus entfaltet. Das am 20. Juni 2014 gestellte Gesuchsverfahren ist darum isoliert zu betrachten und es wurde mit Verfügung vom 13. April 2015 abgeschlossen. Der dem Streitfall zugrunde liegende Sachverhalt hat sich demnach abschliessend vor Inkrafttreten der revidierten Rechtsgrundlagen verwirklicht. Damit wird die zu beurteilende Streitsache von der intertemporalen Vorschrift nicht erfasst und das Verfahren ist für alle Stufen dem materiellen Recht zu unterstellen, unter dessen Geltung es erstinstanzlich eingeleitet wurde (Art. 51 Abs. 2 Beitragsreglement i.V.m. Ziff. 13.2 Ausführungsreglement).

4.

4.1 Art. 1 des Beitragsreglements vom 14. Dezember 2007 [nachfolgend: aBeitragsreglement]) sieht zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung die Gewährung von Beiträgen vor (Abs. 1), wobei auf diese kein Rechtsanspruch besteht (Abs. 2). Die vom Bund gewährten Mittel verwendet die Vorinstanz gestützt auf Art. 6a Abs. 4 aBeitragsreglement unter anderem für die Veröffentlichung von wissenschaftlich wertvollen Werken (Bst. a) sowie von Publikationen, die der Valorisierung der mit Unterstützung der Vorinstanz erzielten Forschungsergebnisse dienen (Bst. b). Zur Gesuchstellung sind natürliche Personen berechtigt, die in der Schweiz Forschung zu nichtkommerziellen Zwecken betreiben (Art. 8 Abs. 1 aBeitragsreglement). Die Forschung gilt als in der Schweiz betrieben, wenn der Gesuchsteller für die Dauer der Forschungsarbeiten als unselbständig Erwerbender bei einer Institution mit Sitz in der Schweiz angestellt ist oder als selbständig Erwerbender in der Schweiz Wohnsitz hat (Art. 8 Abs. 2 Bst. a und b aBeitragsreglement). Auf Beitragsgesuche, welche diese formellen Voraussetzungen nicht erfüllen, tritt die Vorinstanz nicht ein (Art. 11 Abs. 1 aBeitragsreglement).

4.2 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft angefochtene Forschungsförderungsentscheide mit freier Kognition, soweit sich die vorgebrachten Rügen auf die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 13 Abs. 3 Bst. a FIFG) oder auf die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes stützen (Art. 49 VwVG i.V.m. Art. 13 Abs. 3 Bst. b FIFG). Es auf-

erlegt sich bei der Überprüfung materieller Entscheidungsgründe für nicht gewährte Förderungsbeiträge eine gewisse Zurückhaltung, indem es bei Fragen, die ein besonderes Fachwissen voraussetzen, nicht ohne Not von der Beurteilung der erstinstanzlichen Fachbehörde abweicht. Es schreitet hier erst ein, wenn sich die Behörde von sachfremden oder sonst wie ganz offensichtlich unhaltbaren Erwägungen hat leiten lassen, so dass ihr Entscheid unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten als nicht mehr vertretbar und damit willkürlich erscheint (vgl. BGE 131 I 467 E. 3.1). Diese Zurückhaltung rechtfertigt sich indessen nur mit Bezug auf die materiellen Voraussetzungen der Förderungswürdigkeit eines bestimmten Gesuchs, insbesondere für die Beurteilung der wissenschaftlichen Qualität eines Projektes oder der wissenschaftlichen Qualifikation des Gesuchstellers (Urteile des BVGer B-1186/2014, B-1190/2014 vom 22. Juli 2015 E. 2; B-3728/2013 vom 27. August 2014 E. 2; B-63/2013 vom 3. September 2013 E. 2.2; B-5028/2009 vom 23. Juni 2010 E. 3.1; Botschaft über ein Forschungsgesetz vom 18. November 1981, BBl. 1981/III, 1029, 1079).

5.

5.1 Die Vorinstanz begründet ihren negativen Zuspracheentscheid mit dem Argument, der Beschwerdeführer habe im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung für die Bände VI–VIII die persönlichen Voraussetzungen nach Art. 8 aBeitragsreglement nicht erfüllt. Der Beschwerdeführer widerspricht dieser Rechtsauffassung mit dem Argument, dass das Pensionsalter bei ihm keinen Einfluss auf seine selbständige Erwerbstätigkeit habe. Seit dem Jahr 2008 [Eintritt ins Pensionsalter] sei er in Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen im In- und Ausland als unabhängiger, selbständiger Forscher, Autor, Lehrbeauftragter und Gastredner tätig.

5.1.1 Wie bereits aus dem ersten Absatz von Art. 8 aBeitragsreglement hervorgeht, geht es bei Abs. 2 dieser Bestimmung allein um die Frage, ob die in Frage stehende wissenschaftliche Forschung in der Schweiz betrieben wird, das heisst um die Abgrenzung von einer Forschungstätigkeit, die nicht in der Schweiz, sondern im Ausland erfolgt. Zur Bestimmung dieses Schweizbezugs bietet Art. 8 Abs. 2 aBeitragsreglement zwei Anknüpfungspunkte: Entweder ist der Gesuchsteller angestellt – dann wird auf den Sitz des Arbeitgebers abgestellt – oder er ist selbstständig erwerbend, dann wird auf seinen eigenen Wohnsitz abgestellt. Diese Art der Anknüpfung dient offensichtlich dazu, ein anderes Kriterium für den Schweizbezug als den Forschungsort selber aufzustellen. Massgeblich ist nicht, ob die effek-

tive Forschungstätigkeit ganz oder mehrheitlich in der Schweiz erfolgt, sondern ob sie zugunsten eines Instituts in der Schweiz bzw. des in der Schweiz wohnhaften Forschers, und nicht etwa zugunsten eines ausländischen Instituts, betrieben wird (Urteil des BVGer B-5405/2015 vom 1. Februar 2017 E. 3.3.3).

5.1.2 Es ist zwischen den Verfahrensparteien unbestritten, dass die in Frage stehende Gewährung von Publikationsbeiträgen nicht kommerziellen Zwecken dient und keinen Auslandsbezug aufweist, der begründen könnte, weshalb die Forschungstätigkeit des Beschwerdeführers als nicht "in der Schweiz betrieben" eingestuft werden sollte.

5.1.3 Nach Art. 8 Abs. 3 Bst. a aBeitragsreglement kann der Nationale Forschungsrat in den jeweiligen Reglementen oder Ausschreibungsbedingungen zusätzliche oder von den Bestimmungen in den Absätzen 1 und 2 abweichende Voraussetzungen vorsehen. Insbesondere ist er befugt, die Zulassung auf bestimmte Zielgruppen einzuschränken. Solche Zusatzbestimmungen sind unter anderem in Ziff. 1.8 aAusführungsreglement festgelegt. Nach diesen Bestimmungen werden emeritierte Forschende zur Gesuchstellung (Art. 8 aBeitragsreglement) zugelassen, wenn sie unter anderem folgende Voraussetzungen erfüllen: Sie verfügen über einen hervorragenden Leistungsausweis (Bst. a) und das unterbreitete Projekt muss eine durch internationale Expertisen bestätigte, hervorragende wissenschaftliche Qualität aufweisen, welche seine unbestrittene Klassifizierung in die höchste Förderungspriorität ermöglicht (Bst. b). Der Beschwerdeführer macht indessen nicht geltend, dass er ein Emeritus im Sinne von Ziff. 1.8 aAusführungsreglement ist. Er fällt folglich nicht in den Anwendungsbereich dieser eng gefassten Ausnahmeregelung.

5.1.4 Keine Rechtgrundlage im aBeitragsreglement findet die Anforderung der Vorinstanz, dass die selbständige Erwerbstätigkeit eine hauptberufliche Forschungstätigkeit beinhalten müsse (Duplik, S. 4). Die in Ziff. 1.9 Abs. 2 Bst. a aAusführungsreglement genannte hauptberufliche Tätigkeit ist im Anwendungsbereich auf Forschende mit einer Anstellung an einer Institution mit Sitz in der Schweiz gemäss Art. 8 Abs. 2 aBeitragsreglement, die ihre Forschungstätigkeit ganz oder teilweise im Ausland ausüben, beschränkt. Eine entsprechende Regelung für selbständig erwerbende Forschende mit Wohnsitz in der Schweiz wurde erst im neuen Beitragsreglement erlassen, das per 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist. Dessen Art. 10 Abs. 3 sieht vor, dass eine wissenschaftliche Forschungstätigkeit zusam-

men mit einer allfälligen Lehrtätigkeit mindestens im Umfang eines 50-Prozent-Pensums ausgeübt werden muss. Die Anwendung dieser neuen Regelung auf den Beschwerdeführer würde indessen zu einer echten, belastenden Rückwirkung führen, die im Widerspruch zum in Art. 5 BV verankerten Rechtsstaatsprinzip steht (vgl. BVGE 2009/3 E. 3.2).

5.2 Der Beschwerdeführer bringt vor, falls die Vorinstanz Beitragsgesuche von pensionierten, selbständig forschenden Gesuchstellern *ipso facto* ablehne, so stelle dies eine gegen Art. 8 Abs. 2 BV verstossende Diskriminierung aufgrund des Alters dar.

5.2.1 Gestützt auf Art. 8 Abs. 2 BV darf namentlich niemand aufgrund seines der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden. Das Diskriminierungsverbot lehnt sich in den Grundzügen an die internationalen Grundrechtsgarantien an, wie sie insbesondere in Art. 14 EMRK und in verschiedenen Bestimmungen des UNO-Paktes II (SR 0.103.2) enthalten sind (MÜLLER/SCHEFER, a.a.O., S. 679; RAINER J. SCHWEIZER, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, 2. A., 2008, Art. 8 N. 43). Eine Anknüpfung an ein in Art. 8 Abs. 2 BV genanntes Merkmal ist nicht absolut rechtswidrig, sondern begründet zunächst den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, der durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden kann (BGE 136 I 121 E. 5.2; 135 I 49 E. 4.1; 129 I 392 E. 3.2.2; 8C_1074/2009 vom 2. Dezember 2010 E. 3.4.2; ausführlich: MARKUS SCHEFER/RENÉ RHINOW, Zulässigkeit von Altersgrenzen für politische Ämter aus Sicht der Grundrechte. Gutachten im Auftrag des Schweizerischen Seniorenrats, Jusletter 7. April 2003, N. 54 f.; VINCENT MARTENET, Géométrie de l'égalité, 2003, N. 898).

5.2.2 Vor dem Hintergrund dieses Erwägungsgrundes ist zu beurteilen, ob die Vorinstanz durch ihre in der Vernehmlassung (S. 9) und Duplik (S. 4) erstmals vorgetragene Praxis, nicht emeritierte, selbständig erwerbende Forschende im Pensionierungsalter generell von der Forschungsförderung auszuschliessen, eine rechtliche Differenzierung vornimmt, die sachlich nicht gerechtfertigt werden kann. Die Vorinstanz begründet ihre Förderpraxis damit, dass ihr nur beschränkte finanzielle Mittel zur Verfügung ständen und sie aus diesem Grund eine Priorisierung vornehmen müsse.

5.2.3 Die Bestimmung über die Zielsetzungen des FIG und die Statuten (Art. 10 Abs. 3 Bst. a–d FIG; Art. 1 Abs. 3 und Art. 2 Abs. 1 Statuten SNF) legen fest, dass sich die Vorinstanz auf die Förderung exzellenter Forschungsprojekte, eines hoch qualifizierten wissenschaftlichen Nachwuchses, auf die Forschungsinfrastrukturen und die internationale Forschungszusammenarbeit konzentriert (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich [HFKG] vom 29. Mai 2009, BBl Nr. 26 4561, 4579). Aus der normativen Vorgabe, dass die Vorinstanz der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses besondere Aufmerksamkeit schenkt (Art. 1 Abs. 3 Statuten SNF), lässt sich indessen nicht ableiten, dass selbständig Forschende im Pensionsalter unter Ausserachtlassung des wissenschaftlichen Exzellenzkriteriums generell auszuschliessen sind. Die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit verlangt, dass bei einer Ungleichbehandlung aufgrund des Alters die Erfordernisse des Gleichheitsgrundsatzes unter Wahl des mildesten Mittels so weit wie möglich mit denen des angestrebten Zieles in Einklang gebracht werden müssen.

5.2.4 Der Einwand des Beschwerdeführers, er habe bereits 1992 nicht mehr zum wissenschaftlichen Nachwuchs gezählt, geht mit Blick auf die vorausgegangenen Feldstudien fehl. Art. 6a Abs. 4 Bst. b aBeitragsreglement sieht die Beitragsgewährung für Publikationen vor, die der Valorisierung der mit Unterstützung des SNF erzielten Forschungsergebnisse dienen. Die Feldforschungen, die der Beschwerdeführer von 1976 bis 1984 durchführte, wurden durch die Vorinstanz mitfinanziert. Der Beschwerdeführer zählte in diesem Zeitraum durchaus zum wissenschaftlichen Nachwuchs und die Publikation des Werkes über (...) diente der Valorisierung seiner von 1976 bis 1984 mit finanzieller Unterstützung der Vorinstanz geleisteten Forschungsarbeit.

5.2.5 Im Ergebnis erweist sich der Vorwurf der Altersdiskriminierung vorliegend allerdings als unbegründet. Die Vorinstanz stützte ihren ablehnenden Zuspracheentscheid nicht auf das Differenzierungskriterium "Alter", sondern auf die reglementarisch festgelegten Anknüpfungstatbestände der Erwerbstätigkeit (E. 5.1.1) und auf wissenschaftliche Qualitätskriterien (Art. 17 aBeitragsreglement). Sie bewies bereits mit ihrer Zuspracheverfügung vom 18. Dezember 2013, dass die reglementarischen Regelungen eine flexible Handhabung zulassen und Gesuche von über 65-jährigen Personen, die selbständig in der Schweiz forschen, nicht *eo ipso* abgelehnt werden. Der Beschwerdeführer war im Zeitpunkt des Zuspracheentschei-

des für den Band V bereits (...) Jahre alt. Die Vorinstanz hat den ihr zustehenden Ermessensspielraum also sogar zugunsten des Beschwerdeführers ausgenützt.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer rügt einen qualifizierten Ermessensmissbrauch durch die Vorinstanz. Die Vorinstanz habe sich bei der Würdigung der Fachgutachten von sachwidrigen Kriterien leiten lassen und aus verständlichen, aber verwerflichen Gründen jene Passagen hervorgehoben, die das Gesuch kritisch beurteilten. Durch ihr einseitiges Abstellen auf die mangelnde Aktualität des Werkes verkenne sie, dass die Forschung des Beschwerdeführers wegen der Bürgerkriege (...) ein wertvolles Zeugnis einer verschwundenen Epoche geworden sei. Insgesamt sei der aus den Expertisen gezogene Schluss sachfremd, widersprüchlich, unverhältnismässig und unverständlich.

6.2 Die Vorinstanz tritt dieser Rüge mit dem Argument entgegen, sie habe zwei Expertisen in Auftrag gegeben. Die erste äussere sich überwiegend kritisch und beanstande insbesondere die fehlende Aktualität des Werkes, die mangelhafte Einbindung der aktuellen Fachliteratur sowie eine aus heutiger Sicht problematische Darstellung dieser Gemeinschaft. Im Ergebnis empfehle der erste Gutachter, die Veröffentlichung des Werks nicht zu unterstützen. Die zweite Expertise beurteile die drei Bände zwar positiver, enthalte indessen ebenfalls Kritikpunkte. Unter anderem beträfen diese die mangelnde Berücksichtigung der Rolle der Frauen, eine nicht in allen Punkten überzeugende Struktur und die einseitige Sichtweise des Verhältnisses der (...) zu (...). Der Forschungsrat habe sich mit allen positiven und negativen Aspekten befasst und seine Ablehnung nachvollziehbar begründet. Ein Ermessensmissbrauch liege klarerweise nicht vor.

6.3 In ihrer Entscheidungsbegründung vom 13. April 2015 teilte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit, der Nationale Forschungsrat würdige die bedeutenden Forschungsarbeiten, beanstande indessen auch verschiedene Schwachpunkte. Sie stützt ihren negativen Zuspracheentscheid auf zwei in Art. 17 Abs. 2 aBeitragsreglement genannte Qualitätskriterien, namentlich auf die wissenschaftliche Bedeutung und auf die Aktualität des Projekts. Die dem Entscheid zugrundeliegenden Expertisen befassen sich umfassend und teilweise kritisch mit der Eignung des methodischen Vorgehens und der fehlenden Aktualität des Werkes. Beide Gutachter bestätigen

indessen die hohe die Fachkompetenz des Beschwerdeführers. Dass Experten ein Gesuch im Ergebnis unterschiedlich beurteilen und sich in einzelnen Punkten widersprechen, ist in der Wissenschaft nicht unüblich. Zur Förderung der wissenschaftlichen Qualität kann es sogar wünschenswert sein, wenn eine fachliche Auseinandersetzung unter verschiedenen Gesichtspunkten erfolgt. Dass die Expertisen im vorliegenden Fall nicht zu den gleichen Schlüssen gelangen, stellt daher für sich allein kein Grund dar, den angefochtenen Entscheid als rechtsfehlerhaft einzustufen (vgl. Urteil des BVGer B-5333/2009 vom 10. November 2010 E. 3.6). Unter Berücksichtigung der gebotenen Zurückhaltung bei der Beurteilung der materiellen Voraussetzungen sind für das Bundesverwaltungsgericht keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass die Vorinstanz sich von sachfremden Kriterien hat leiten lassen oder dass ihre Schlüsse auf einer unhaltbaren oder widersprüchlichen Beweiswürdigung beruhen. Aus dem Protokoll der Abteilung "*Subside de publication*" vom 1. März 2015 (Vernehmlassungsbeilage 20a, Ziff. 2) und aus der Entscheidungsbegründung geht vielmehr hervor, dass sich die Vorinstanz nicht einseitig auf die kritisierten Punkte stützte, sondern sich auch mit den positiven Aspekten auseinandersetzte. Die diesbezüglichen Erwägungen halten zudem dem Erfordernis der hinreichenden Begründungsdichte stand und sind sowohl verständlich als auch nachvollziehbar formuliert. Sie stehen inhaltlich auch nicht im Widerspruch zu den unterschiedlich ausgefallenen Expertenmeinungen, sodass der Entscheid unhaltbar und unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten willkürlich wäre. Dass der angefochtene Entscheid mit der Darstellung des Beschwerdeführers nicht übereinstimmt oder eine andere Lösung oder Würdigung vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, genügt praxisgemäss für die Begründung von Willkür nicht (BGE 131 IV 100 E. 4.1; 127 I 54 E. 2b mit Hinweisen). Wie der Beschwerdeführer richtigerweise vorbringt, trifft es zu, dass das Werk die sozialen, kulturellen und politischen Praktiken der (...) im Zeitraum von 1976 bis 1984 dokumentiert und es aufgrund seiner Einzigartigkeit und deskriptiven Dichte inzwischen einen hohen Wert für die historische Ethnografie erlangt hat. Die Vorinstanz hat diesen Aspekt durchaus gewürdigt (Vernehmlassungsbeilage 20a, Ziff. 2). Der Nationale Forschungsrat überschreitet den ihm zustehenden Ermessensspielraum indessen nicht bereits deswegen, weil er die Frage nach der Aktualität des wissenschaftlichen Werkes höher gewichtet hat als den ausdrücklich anerkannten historischen Wert, den das Werk durch die zeitgeschichtlich bedingten Ereignisse mittlerweile erlangt hat. Im Ergebnis hat die Vorinstanz aus den Expertisen keine rechtsfehlerhaften Schlüsse gezogen. Der Rüge eines qualifizierten Ermessensmissbrauchs kann daher nicht gefolgt werden.

7.

7.1 Schliesslich rügt der Beschwerdeführer die unrichtige Feststellung des Sachverhalts. Der Nationale Forschungsrat beanstandete die mangelnde Qualität der Manuskripte. Um die Bände VI–VIII zur Druckreife zu bringen, seien an den Manuskripten umfangreiche Redaktionsarbeiten vorzunehmen. Kein Autor und kein Verlag könnten sich indessen das Risiko leisten, ohne konkrete finanzielle Absicherung die aufwändigen Redaktions- und Korrekturarbeiten vorzunehmen. Indem die Vorinstanz eine in allen Details ausgearbeitete druckreife Vorlage verlange, habe sie den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig dargestellt.

7.2 Vorliegend ist nicht die formelle Rüge zu beurteilen, ob die Vorinstanz ihrem Entscheid einen falschen Sachverhalt zugrunde gelegt hat, sondern die materiell-rechtliche Frage, ob die Manuskripte den reglementarischen Anforderungen genügen. Die Vorinstanz weist zu Recht auf die hierzu geltenden Regelungen hin. Art. 2 Abs. 1 des Reglements zu den Publikationsbeiträgen und Ziff. 5.1 Abs. 3 aAusführungsreglement sehen vor, dass dem Gesuch eine vollständige, definitive Vorlage (inkl. Abbildungen) beiliegen muss. Nach diesen Bestimmungen tritt die Vorinstanz auf Beitragsgesuche nur ein, wenn ihr die vollständige, definitive Vorlage unterbreitet wird. Der Beschwerdeführer reichte entgegen dieser reglementarischen Bestimmungen zwei unbearbeitete Rohmanuskripte (Bände VII und VIII) ein, sowie eine in Bezug auf den Text druckreife Vorlage (Band VI), ohne allerdings das umfangreiche Bildmaterial in das Manuskript eingefügt zu haben. Das Bundesverwaltungsgericht kann nach erfolgter Manuskriptüberprüfung der Rüge des Beschwerdeführers nicht folgen.

8.

8.1 Im Ergebnis stellt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die angefochtene Verfügung vom 13. April 2015 nicht bundesrechtswidrig ist.

8.2 Weil die besonderen Voraussetzungen für die Geltendmachung des Vertrauensschutzes nicht erfüllt sind, kann die behördliche Zusicherung aus dem Jahr 1992 keine materiellen Rechtswirkungen entfalten, die bis heute andauern. Im Ergebnis hat die Vorinstanz den weiteren Sachverhalt, soweit er rechtserheblich ist, im Wesentlichen korrekt festgestellt und gewürdigt, ohne das ihr als Fachbehörde zustehende Ermessen zu überschreiten oder zu missbrauchen.

Aus diesem Grund ist die Beschwerde abzuweisen.

9.

Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG sowie Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.– festgesetzt. Der am 22. Mai 2015 einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet. Angesichts des vollständigen Unterliegens des Beschwerdeführers wird keine Parteienschädigung gesprochen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 VGKE).

10.

Dieser Entscheid kann nicht mit Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 Bst. k des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Es ist somit endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der geleistete Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführer (Einschreiben; Beschwerdebeilagen zurück)
- die Vorinstanz (Einschreiben; Vorakten zurück)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

David Aschmann

Katharina Niederberger

Versand: 29. März 2017