



Urteil vom 28. April 2021

Besetzung

Richter Jürg Marcel Tiefenthal (Vorsitz),
Richter Jürg Steiger,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Stephan Metzger.

Parteien

A. _____,
vertreten durch Dr. iur. Harry F. Nötzli, Rechtsanwalt,
Zuerich Law Rechtsanwälte,
Limmatquai 52, Postfach, 8024 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

Oberzolldirektion (OZD),
Kommando Grenzwachtkorps,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Disziplinarverfügung vom 4. Dezember 2019.

Sachverhalt:**A.**

A._____ arbeitet seit dem [...] bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), Grenzwachtkorps (GWK). Am [...] wurde er zum Teamchef beim Grenzwachtposten X._____ gewählt und übt diese Funktion seither aus.

B.

Am 1. April 2019 unterzog eine Patrouille des Grenzwachtkorps (GWK) auf der Autobahnraststätte Y._____ den russischen Staatsbürger A.G einer Kontrolle. Da sich W._____ den Anweisungen der beiden GWK-Beamtinnen nur widerwillig fügte respektive deren Anweisungen keine Folge leistete, zogen sie die ebenfalls auf der Raststätte Y._____ anwesende GWK-Patrouille von A._____ zur Verstärkung bei.

C.

Die Vorgehens- und Handlungsweise von A._____ im Zusammenhang mit dieser Kontrolle veranlasste den Regionenkommandanten, am 3. Mai 2019 eine disziplinarische Untersuchung der Ereignisse vom 1. April 2019 anzuordnen. Infolge Ausstandsbegehrens durch A._____ vom 3. Mai 2019 gegen die Angehörigen des Kommandos der Grenzwachregion I trat der beauftragte Stv Grenzwachtkommandant Reg I in den Ausstand. Es wurde in der Folge die Postenchefin des Grenzwachpostens Z._____ sowie ein Angehöriger des Kommando GWK mit der Durchführung des Verfahrens beauftragt. Dabei wurde A._____ am 13. August 2019 persönlich befragt. Am 2. Oktober 2019 wurde der Untersuchungsbericht verfasst. Mit Disziplinarverfügung vom 4. Dezember 2019 wurde die Untersuchung durch das Kommando GWK abgeschlossen und gegen A._____ wegen vorsätzlicher Dienstpflichtverletzungen und einer fahrlässigen Dienstpflichtverletzung eine Verwarnung ausgesprochen.

Das Kommando GWK begründete dies im Wesentlichen damit, A._____ habe die Reisedokumente von W._____ unrechtmässig eingezogen und die Kantonsvereinbarung mit dem Kanton Aargau verletzt, den Dienstbefehl für die Dokumentenprüfung nicht beachtet, eine Recherche in der Datenbank C-VIS unrechtmässig durchgeführt und schliesslich unrechtmässig direkten Kontakt mit der konsularischen Abteilung der russischen Botschaft geführt. Mit seinem Verhalten habe A._____ verschiedene Dienstpflichten verletzt.

D.

Mit Eingabe vom 20. Januar 2020 erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) gegen die Verfügung der EZV, vertreten durch das Kommando GWK (nachfolgend: Vorinstanz), Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt, die Disziplinarverfügung vom 4. Dezember 2019 und die darin enthaltene Verwarnung seien aufzuheben. Er begründet dies im Wesentlichen damit, bereits aufgrund von verschiedenen Verfahrensfehlern und Verstössen gegen grundlegende Rechtsprinzipien müsse die Disziplinarverfügung aufgehoben werden. Darüber hinaus sei er sich nicht bewusst, gegen arbeitsrechtliche Pflichten oder Dienstbefehle verstossen zu haben, schon gar nicht vorsätzlich. Im Übrigen erweise sich die ausgesprochene Massnahme als unverhältnismässig.

E.

Mit Eingabe vom 17. Februar 2020 lässt sich die Vorinstanz vernehmen und schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, jedem und jeder Angehörigen des GWK (nachfolgend: AdGWK) seien die geltenden Dienstbefehle bekannt, dies gelte im vorliegenden Fall ebenso für die Vereinbarung mit dem Kanton Aargau. Der Beschwerdeführer habe mit seinem Verhalten während der Kontrolle sowie im Nachgang dazu gegen die Vorgaben des Arbeitgebers verstossen, stelle sich jetzt aber als Opfer einer übermässig strengen Hierarchie dar.

F.

Mit Replik vom 4. Mai 2020 hält der Beschwerdeführer an seinem Begehren sowie dessen Begründung fest. Ergänzend macht er ausserdem geltend, die Vereinbarung mit dem Kanton Aargau komme überhaupt nicht zur Anwendung. Im Übrigen gehe es vorliegend offensichtlich darum, ihn mit der angeordneten Disziplinar-massnahme abzustrafen, habe die Vorinstanz doch gar nicht versucht, eine Einigung anzustreben.

G.

In ihrer Duplik vom 25. Mai 2020 hält die Vorinstanz an ihrem Antrag fest, die Beschwerde abzuweisen.

H.

In seinen Schlussbemerkungen vom 6. Juli 2020 hält der Beschwerdeführer an seinem Begehren fest und verweist grundsätzlich auf seine bereits dargelegten Ausführungen in der Beschwerdeschrift sowie der Duplik.

I.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**1.**

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern diese von einer Vorinstanz nach Art. 33 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) stammen und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt (vgl. Art. 31 VGG).

Der angefochtene Entscheid ist eine Verfügung im genannten Sinn und stammt von einer Vorinstanz gemäss Art. 33 Bst. d VGG (vgl. Anhang 1, B. Ziff. V 1.6 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]). Die Verfügung vom 4. Dezember 2019 ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und kann direkt beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (vgl. Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1]). Eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

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

Gemäss Art. 34 Abs. 1 BPG in Verbindung mit Art. 98 Abs. 2 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) richtet sich das erstinstanzliche Disziplinarverfahren nach dem VwVG. Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG 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 ist als Adressat des angefochtenen Entscheids, mit dem gegen ihn eine Disziplinar massnahme verfügt wurde, beschwert. Er ist deshalb zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist daher grundsätzlich einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet mit uneingeschränkter Kognition und überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger und unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Bei der Prüfung der Angemessenheit auferlegt es sich indes eine gewisse Zurückhaltung, soweit es um die Leistungsbeurteilung von Angestellten, um verwaltungsorganisatorische Fragen oder um Probleme der betriebsinternen Zusammenarbeit und des Vertrauensverhältnisses geht. In diesen Fällen weicht es im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz ab und setzt sein eigenes Ermessen nicht an deren Stelle (vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts [nachfolgend: BVGer] A-73/2014 vom 14. Juli 2014 E. 2.1, A-5859/2012 vom 15. Mai 2013 E. 2; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.160).

3.

3.1 Gemäss Art. 25 BPG trifft der Arbeitgeber die für den geordneten Vollzug der Aufgaben nötigen (Disziplinar-)Massnahmen. Vorgesehen ist unter anderem die Möglichkeit, eine Verwarnung auszusprechen, den Lohn zu kürzen oder eine Busse respektive die Freistellung zu verfügen (Art. 25 Abs. 2 Bst. b BPG). Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zum Disziplinarverfahren finden sich in der BPV.

3.2 Mit Disziplinar-massnahmen wird grundsätzlich auf Amtspflichtverletzungen der Angestellten reagiert. Insbesondere mit der Verwarnung gibt der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer zu verstehen, dass er das gerügte Verhalten nicht weiterhin hinzunehmen gewillt ist und dass er bei Wiederholung oder Weiterführung des gerügten Verhaltens härtere Massnahmen zu treffen gedenkt. Damit soll der gute Gang der Verwaltung sichergestellt sowie das Ansehen und die Vertrauenswürdigkeit der Behörden nach aussen gewahrt werden. Art. 25 BPG zielt jedoch nicht nur auf primär reaktiv-repressive (Disziplinar-)Massnahmen, sondern auch auf aufbauende, zielführende Impulse, wie beispielsweise organisatorische Massnahmen (Botschaft des Bundesrates vom 31. August 2011 zu einer Änderung des Bundespersonalgesetzes, BBl 2011 6719). Das Disziplinarrecht des BPG will mithin nicht mehr (wie noch das alte Beamten-gesetz [BtG, SR 172.221.10])

nur auf das in der Vergangenheit liegende rechtsverletzende Verhalten reagieren (pöner, repressiv-korrektiver Zweck), sondern in erster Linie das künftige Verhalten lenken. Das Ziel ist nicht mehr nur reaktiv, sondern das Disziplinarrecht will auch proaktiv und präventiv wirken; die Massnahmen sollen – wie Art. 25 Abs. 1 BPG festhält – den geordneten Vollzug der Aufgaben wiederherstellen beziehungsweise sicherstellen (Botschaft des Bundesrates vom 14. Dezember 1998 zum Bundespersonalgesetz, BBl 1999 II 1621; PETER HELBLING, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Bundespersonalgesetz [BPG], Stämpflis Handkommentar, Bern 2013 [nachfolgend: Handkommentar BPG], Art. 25 aBPG Rz. 12, 53; vgl. ferner ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 1506; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2014, § 32 Rz. 48, 50; PIERRE MOOR/FRANÇOIS BELLANGER/THIERRY TANQUEREL, in: PdS – Précis de droit Stämpfli, Volume III: L'organisation des activités administratives. Les biens de l'Etat, 2. Aufl., Bern 2018, S. 616 ff.).

3.3 Jede Disziplinar-massnahme setzt voraus, dass durch den Arbeitnehmer eine arbeitsrechtliche Pflicht verletzt wurde, was im Rahmen einer vorgängig durchgeführten Disziplinaruntersuchung nach Art. 98 BPV festzustellen oder zu erhärten ist (Art. 99 Abs. 1 BPV; Urteil des BVGer A-8073/2015 vom 13. Juli 2016 E. 5.2.3). Er muss die ihm obliegende Pflicht gekannt und diese vorsätzlich oder fahrlässig (vgl. Art. 99 Abs. 2 und 3 [je Ingress] BPV) verletzt haben. Schliesslich durfte keine Not- oder Zwangslage vorliegen, das heisst der Arbeitnehmer muss die Möglichkeit gehabt haben, rechts- und pflichtkonform zu handeln. Weitere Voraussetzung ist die Angemessenheit beziehungsweise Verhältnismässigkeit der Massnahme (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV, SR 101] i.V.m. Art. 6 Abs. 1 BPG; zum Ganzen Urteil des BVGer A-6699/2015 vom 21. März 2016 E. 4.2; HELBLING, Handkommentar BPG, a.a.O., Art. 25 aBPG Rz. 42 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., §32 Rz. 53).

Ist die fehlerhafte Handlung des Arbeitnehmers fahrlässig geschehen, so kann eine Verwarnung ausgesprochen oder eine Änderung des Aufgabekreises verfügt werden (Art. 99 Abs. 2 Bst. a BPV). Bei grobfahrlässiger oder vorsätzlicher Verletzung besteht darüber hinaus auch die Möglichkeit, den Lohn zu kürzen, eine Busse auszusprechen oder die Änderung von Arbeitszeiten oder des Arbeitsortes anzuordnen (vgl. JASMINA BUKOVAC/FELIX STREBEL/FELIX UHLMANN, Administrativ- oder Disziplinaruntersuchung, in: Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung [SGG] und Schweizeri-

sche Evaluationsgesellschaft [SEVAL], Gesetzgebung & Evaluation, LeGes 32 [2020] 2, Nr. 1, Rz. 14; URS BÜRGI/GUDRUN BÜRGI-SCHNEIDER [Hrsg.], Handbuch öffentliches Personalrecht, Zürich 2017, S. 87 f. Rz. 287 f.; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, a.a.O., S. 616 f., 620).

3.4 Aufgrund der Anwendbarkeit des VwVG für das erstinstanzliche Disziplinarverfahren erlangt eine Person, deren Rechte und Pflichten durch die Disziplinarverfügung berührt werden, nicht nur Parteistellung (vgl. oben E. 1.2). Als betroffene Person untersteht respektive profitiert sie auch von den umfassenden Verfahrensrechten des VwVG. Das heisst sie nimmt an der Sachverhaltsfeststellung teil (Mitwirkungspflicht), ihr muss Akteneinsicht gewährt werden und sie hat Anspruch auf rechtliches Gehör (vgl. unten E. 4.1 und 4.2; BUKOVAC/STREBEL/UHLMANN, a.a.O., Rz. 14, 22).

4.

Der Beschwerdeführer rügt eine Reihe von Verfahrensfehlern. Diese gilt es, im Anschluss zu prüfen.

4.1

4.1.1 Der Beschwerdeführer rügt insbesondere, er sei durch die Vorinstanz anlässlich seiner Einvernahme am 13. August 2019 nicht auf sein Recht aufmerksam gemacht worden, er könne seine Aussage und Mitwirkung verweigern. Dieses Versäumnis verstosse gegen den geltenden Dienstbefehl und stelle einen schwerwiegenden Verfahrensfehler dar. Derselbe Dienstbefehl verweise im Übrigen auf die insbesondere anwendbaren Bestimmungen des VwVG, wobei die Mitwirkungspflicht ausgenommen sei. Die Akten würden ausserdem zeigen, dass die von ihm gemachten Aussagen in der Disziplinaruntersuchung verwendet und die angebliche Dienstpflichtverletzung darauf abgestützt beschlossen worden seien. Aufgrund des Verfahrensfehlers seien die Aussagen jedoch nicht verwertbar und die Disziplinarverfügung vom 4. Dezember 2019 müsse schon deshalb aufgehoben werden.

4.1.2 Die Vorinstanz führt in ihrer Vernehmlassung vom 17. Februar 2020 aus, die Frage, ob ein Arbeitnehmer seine Aussage verweigern dürfe, sei aus dem Arbeitsverhältnis heraus zu beantworten. Das Aufklärungsinteresse des Arbeitgebers überwiege gegenüber drohenden arbeitsrechtlichen oder disziplinarischen Nachteilen, welche ein Arbeitnehmer aufgrund seiner Aussagen befürchte. Ein Aussageverweigerungsrecht zur Verhinderung einer Selbstbelastung bestehe nur bei anstehendem Strafverfahren.

Dies sei vorliegend offensichtlich nicht der Fall, weshalb auch auf einen entsprechenden Hinweis vor der Befragung verzichtet worden sei. Vielmehr sei der Arbeitnehmer aufgrund der Treuepflicht zur Aussage verpflichtet und die Beschwerde bezüglich der Rüge eines schwerwiegenden Verfahrensfehlers abzuweisen. Ausserdem sei ihm das rechtliche Gehör sowie die Möglichkeit zur Akteneinsicht gewährt worden, doch habe er auf beides verzichtet. In ihrer Duplik vom 25. Mai 2020 ergänzt die Vorinstanz zudem, dass Dienstbefehle als Verwaltungsverordnungen nur insoweit rechtsverbindlich seien, als sie auch den gesetzgeberischen Willen wiedergeben würden. Wenn der zitierte Dienstbefehl fehlerhaft sei und ein dem Gesetz widersprechendes Aussageverweigerungsrecht festhalte, so könne er nicht als zwingendes Recht gelten. Im Übrigen sei der Beschwerdeführer anlässlich der Einvernahme auf seine Mitwirkungs- und Aussagepflicht hingewiesen worden und habe diese in Anwesenheit seines Rechtsvertreters anerkannt.

4.1.3 Durch die Eröffnung einer Disziplinaruntersuchung, welche darauf ausgerichtet war, mittels einer Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG abgeschlossen zu werden und den Beschwerdeführer in seinen Rechten und Pflichten zu berühren, kommt diesem Parteistellung im erstinstanzlichen Verfahren gemäss Art. 6 VwVG zu (vgl. oben E. 1.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 443). Als AdGWK und damit als Angestellter Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) untersteht der Beschwerdeführer unbestritten dem Bundespersonalrecht. Demzufolge stehen ihm im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren nicht nur die Verfahrensrechte des VwVG zu, sondern es werden ihm auch die entsprechenden Pflichten auferlegt (vgl. E. 1.2, 3.4).

4.1.3.1 Eine dieser Pflichten ist die den Untersuchungsgrundsatz einschränkende Mitwirkungspflicht, welche in Art. 13 VwVG geregelt ist. Diese Bestimmung hält fest, dass die Parteien dazu verpflichtet sind, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken, in einem Verfahren, das sie durch eigenes Begehren einleiten (Abs. 1 Bst. a), in einem anderen Verfahren, soweit sie darin selbständige Begehren stellen (Abs. 1 Bst. b) oder soweit ihnen nach einem anderen Bundesgesetz eine weitergehende Auskunft- oder Offenbarungspflicht obliegt (Abs. 1 Bst. c). Diese Regelung ist sodann nicht abschliessend zu verstehen, sind die Parteien doch über diese gesetzliche Vorschrift hinaus gestützt auf den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 BV zur Mitwirkung an der Sachverhaltsfeststel-

lung verpflichtet, selbst wenn sich die Mitwirkung zu Ungunsten der betroffenen Partei auswirkt. Dies hat insbesondere dann zu gelten, wenn eine Partei die Umstände und Gegebenheiten eines Ereignisses besser kennt und durch ihre Mitwirkung die Sachverhaltsfeststellung erst ermöglicht (BGE 132 II 113 E. 3.2; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 463 ff.; ISABELLE HÄNER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl., Zürich/St.Gallen 2019 [nachfolgend: Kommentar VwVG], Art. 6 Rz. 14 ff.; PATRICK KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER/FABIO BABEY, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2. Aufl. Zürich 2016 [nachfolgend: Praxiskommentar VwVG], Art. 13 Rz. 3, 15, 35–37, 86; BUKOVAC/STREBEL/UHLMANN, a.a.O., Rz. 14, 20, 22; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 463 f.; FELIX UHLMANN/JASMINA BUKOVAC, Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung, in: ZBI 121/2020 S. 351, 365).

4.1.3.2 Eine solche Mitwirkungspflicht wird im Allgemeinen auch aus der dem Dienstverhältnis der Bundesangestellten inhärenten Treuepflicht des Arbeitnehmers (Art. 20 Abs. 1 BPG und Art. 6 Abs. 2 BPG i.V.m. Art. 321a Abs. 1 des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]) abgeleitet und wird auch als Interessenwahrungspflicht beschrieben. Dabei ist die Treuepflicht dahingehend zu verstehen, dass der Arbeitnehmer die Interessen des Arbeitgebers nach guten Treuen zu wahren hat, respektive dass stets zwischen den privaten Interessen des Arbeitnehmers und den öffentlichen Interessen des Staates als Arbeitgeber abzuwägen ist. Eine solche Betrachtung hat stets auf die Funktion des Arbeitnehmers und hinsichtlich seiner konkreten dienstlichen Aufgaben und Stellung zu erfolgen. So sind denn auch bei leitenden oder exponierten Staatsangestellten, wie zum Beispiel Richtern oder Polizisten, höhere Anforderungen an die Treuepflicht zu stellen (vgl. Urteile des BVGer A-2138/2020 vom 22. Juli 2020 E. 6.1, A-6432/2018 vom 10. Februar 2020 E. 3.2.3 und A-6699/2015 vom 21. März 2016 E. 5.2 f.; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, Praxiskommentar VwVG, Art. 13 Rz. 35 ff.; ALAIN GRIFFEL, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, Zürich 2017, S. 375; TOBIAS JAAG/MARKUS RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Aufl., Zürich 2019, Rz. 3050; BEATRIX SCHIBLI, Einschränkungen der Meinungsfreiheit des Bundespersonals, Zürich 2005, S. 87 ff. m.w.H.; ANDREA HÜLSMANN, Disziplinarische Verantwortlichkeit im öffentlichen Dienst, Diss., Bern 2014, S. 86 ff.; WALTER HINTERBERGER, Disziplinarfehler und Disziplinar massnahmen im Recht des öffentlichen

Dienstes, Diss., St.Gallen 1986, S. 38 f., 53; HELBLING, Handkommentar BPG, a.a.O., Art. 20 aBPG, Rz. 15 ff.).

4.1.3.3 Die Mitwirkungspflicht gilt selbst dann, wenn sich die betroffene Person – zum Beispiel durch ihre Aussagen – selbst belastet. In einem solchen Fall kann die nachteilige Mitwirkungspflicht mit dem strafprozessualen Grundsatz, sich nicht selbst belasten zu müssen (Selbstbelastungsverbot aufgrund der Unschuldsvermutung) in Konflikt geraten. Dies ist allerdings nur dann der Fall, wenn aufgrund der Disziplinaruntersuchung (respektive Verwaltungsverfahren) Sanktionen strafrechtlicher Natur im Sinne von Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 3. Oktober 1974 (EMRK, SR 0.101) drohen. Ausschlaggebend bei der entsprechenden Beurteilung ist, ob das Recht eine staatliche Massnahme dem Strafrecht zuordnet oder ob die Natur und Schwere des Vergehens sowie die Art und Schwere der in Aussicht gestellten Sanktion für einen strafrechtlichen Charakter sprechen (vgl. BGE 140 II 384 E. 3.2.1, 139 I 72 E. 2.2.2; Urteil des Bundesgerichts [nachfolgend: BGer] 2C_739/2015 vom 25. April 2016 E. 3.4). Dabei darf allerdings nicht massgebend sein, welchen (Haupt-)Zweck die Behörde mit der angeordneten Massnahme verfolgt. Abzustellen ist vielmehr auf die tatsächlichen, objektiven Umstände des Einzelfalls und die konkreten Auswirkungen der angeordneten Massnahme auf die betroffene Person. Je schwerer der damit verbundene Eingriff in deren Rechtssphäre beziehungsweise Persönlichkeit ist, desto eher ist von einem strafrechtlichen Charakter einer Sanktion auszugehen. Im Allgemeinen gelten jedoch disziplinarische Massnahmen – so auch die im Bundespersonalrecht vorgesehenen – als administrative Sanktionen und nicht als Strafen im Rechtssinne, da ihnen kein vergeltender Charakter zukommt. Vielmehr sollen sie – auch wenn sie von den Betroffenen als pönale Massnahme wahrgenommen werden – durch den Ausdruck der Missbilligung eines konkreten Verhaltens oder einer konkreten Handlung die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sowie der Wahrung des Ansehens und der Vertrauenswürdigkeit der Verwaltungsbehörden sicherstellen, indem die sanktionierte Person zu pflichtgemäsem Handeln bewegt werden soll. Den disziplinarischen Massnahmen gemäss Art. 98 BPV kommt somit in der Regel kein strafrechtlicher Charakter im Sinne des Art. 6 EMRK zu (vgl. Urteil des BGer 1C_500/2012 vom 7. Dezember 2012 E. 3.3; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, Praxiskommentar VwVG, Art. 13 Rz. 35 ff., 86 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1506 ff.; CHRISTIAN MEYER, Die Mitwirkungsmaxime im Verwaltungsverfahren des Bundes, Zürich 2019, Rz. 452 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 465 f.; UHLMANN/BUKOVAC, a.a.O., S. 365; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, a.a.O.,

S. 619; ALEXANDER LOCHER, Verwaltungsrechtliche Sanktionen, ZStöR Nr. 210, Zürich 2013, S. 101 Rz. 185; TOBIAS JAAG, in: Biaggini/Häner/Saxer/Schott [Hrsg.], Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, Rz. 23.65, 23.73; PETER HÄNNI, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, 2. Aufl. Zürich 2008, S. 458 ff. zu BGE 121 I 379; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., §32 Rz. 46 f.; HANSJÖRG SEILER, Das (Miss-)Verhältnis zwischen strafprozessualen Schweigerecht und verwaltungsrechtlicher Mitwirkungs- und Auskunftspflicht, in: recht 2005 S. 11 f., 16; HINTERBERGER, a.a.O., S. 38 ff., 51 ff.).

4.1.3.4 Allerdings steht dieser Mitwirkungspflicht – ebenso aufgrund des Grundsatzes von Treu und Glauben – eine Aufklärungspflicht des Arbeitgebers gegenüber. Dabei ist es unerheblich, ob das Verfahren durch ein Gesuch des Betroffenen eingeleitet wurde oder ob es sich um ein anderes Verfahren handelt. Der Umfang der Aufklärungspflicht bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalls. Die Verwaltungsbehörden haben demnach den Betroffenen darüber zu informieren, worin seine Mitwirkungspflicht besteht und darf sich insbesondere nicht damit begnügen, Eingaben summarisch als nicht genügend zu qualifizieren. Besondere Bedeutung kommt der Aufklärungspflicht dann zu, wenn die betroffene Partei ohne Rechtsbeistand auftritt. Hingegen kann eine anwaltliche Vertretung oder ein grosser Wissensvorsprung der Partei dazu führen, dass die Aufklärungspflicht weniger weit geht oder in Bezug auf bestimmte Mitwirkungshandlungen entfällt (vgl. KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 13 Rz. 50 ff.; CHRISTIAN MEYER, a.a.O., Rz. 269 ff., 1056; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 466).

4.1.4 Unter Anwendung dieser Grundlagen ergeben sich folgende Erkenntnisse für den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt:

4.1.4.1 Die der angefochtenen Verfügung vom 4. Dezember 2019 zu Grunde liegende Disziplinaruntersuchung wurde von Amtes wegen eingeleitet und nicht durch ein Begehren des Beschwerdeführers (gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG). Auch ein anderes Verfahren, in welchem der Beschwerdeführer ein selbständiges Begehren stellen würde, stellt das durchgeführte Disziplinarverfahren nicht dar (gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b VwVG). Im Weiteren geht aus der einschlägigen Gesetzgebung betreffend die Dienstverhältnisse der Angehörigen des GWK nicht explizit hervor, dass diesen Personen eine Auskunfts- oder Offenbarungspflicht obliegen würde (gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. c VwVG; KRAUSKOPF/EMMENEGGER/BABEY, in: Praxiskommentar VwVG, a.a.O., Art. 13 Rz. 10 ff.). Eine

solche wird von der Vorinstanz jedenfalls auch nicht geltend gemacht. Vielmehr sieht – gemäss Verweis des Beschwerdeführers – der Dienstbefehl "Rechtliche Stellung des Personals GWK" vom 1. Januar 2016 (nachfolgend: Dienstbefehl Personal GWK) im Anhang zu Ziff. 6.1.2 gegenteilig vor, dass eine beschuldigte Person durch die Leitung der Disziplinaruntersuchung zu Beginn der ersten Einvernahme darauf aufmerksam zu machen sei, dass die Aussage und die Mitwirkung verweigert werden könnten. Zwar sei dies – so die Vorinstanz – eine fehlerhafte Bestimmung, doch bestätigt sie immerhin, dass das Dienstrecht keine explizite Mitwirkungspflicht vorsieht.

Hingegen ist vorliegend, wie oben in E. 4.1.3.1 f. ausgeführt, eine Mitwirkungspflicht des Beschwerdeführers aus dem Grundsatz von Treu und Glauben abzuleiten. Aufgrund seiner Tätigkeit als Angehöriger der Grenz- wache ist er in der Öffentlichkeit besonders exponiert, weshalb ihm als Arbeitnehmer des Bundes in erhöhtem Masse die Pflicht obliegt, die Interessen der Eidgenossenschaft zu wahren. Ein solches Interesse besteht unter anderem ganz besonders darin, die Reputation der Behörden in der Öffentlichkeit zu wahren, indem fehlerbehaftetes Verhalten der Arbeitnehmer des Bundes aufgeklärt und allenfalls disziplinarisch sanktioniert wird. Ohne Mitwirkung des Beschwerdeführers wäre es im vorliegenden Fall dem Arbeitgeber kaum möglich gewesen, die präzisen Sachumstände zu klären, respektive eine Disziplinaruntersuchung durchzuführen. Es wäre dem Arbeitgeber sodann auch nicht möglich gewesen, den Ansprüchen an sich selbst, gegenüber der Öffentlichkeit (d.h. gegenüber der russischen Botschaft und der überprüften Person) transparent zu kommunizieren und rechtsstaatlich zu handeln, nachzukommen. Damit wäre sein Interesse, die Reputation zu wahren, nicht erfüllt worden, was einen Reputationsschaden der Eidgenossenschaft in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu einem Drittstaat nach sich gezogen hätte. Demzufolge ist ohne Weiteres aus der Treuepflicht des Beschwerdeführers als Arbeitnehmer des Bundes dessen Mitwirkungspflicht in der Disziplinaruntersuchung abzuleiten.

4.1.4.2 Wenn der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang geltend macht, er sei zu Unrecht dazu angehalten worden, sich mit seinen Aussagen selber zu belasten, wodurch die ihm zustehenden Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK verletzt worden seien, so ist auf die Ausführungen in E. 4.1.3.3 zu verweisen und der Vorinstanz folgend festzuhalten, dass die letztendlich verhängte Verwarnung keine strafrechtliche Sanktion im Sinne dieser Bestimmung darstellt. Ein Recht, die Aussage zu verweigern, kann der Beschwerdeführer somit nicht auf das Selbstbelastungsverbot stützen.

4.1.4.3 Doch ist im Weiteren zu klären, ob die Vorinstanz den Beschwerdeführer hätte über seine Rechte und insbesondere über das Ausmass seiner Mitwirkungspflicht sowie das im Dienstbefehl Personal GWK festgehaltene Recht, die Auskunft und Mitwirkung zu verweigern, aufklären müssen. Eine solche Aufklärung ist – von der Vorinstanz nicht bestritten – unterblieben.

Wie bereits dargelegt wurde, war der Beschwerdeführer aufgrund Art. 13 Abs. 1 VwVG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 321a Abs. 1 OR sowie Art. 20 BPG (vgl. oben E. 4.1.3.2) verpflichtet, an der Disziplinaruntersuchung mitzuwirken, das heisst anlässlich der Einvernahme vom 13. August 2019 die Fragen der Leiterin der Untersuchung wahrheitsgetreu zu beantworten. Wenn er sich auf das im Dienstreglement (fälschlicherweise) festgehaltene Recht, die Auskunft zu verweigern, stützt sowie geltend macht, er sei nicht über das Ausmass seiner Mitwirkungspflicht aufgeklärt worden und daraus ableitet, die Disziplinar massnahme sei aufgrund dieses Verfahrensfehlers aufzuheben, so kann ihm nicht gefolgt werden: Einerseits besteht die Mitwirkungspflicht des Staatsangestellten aufgrund übergeordneten Rechts, welches die Bestimmung des Dienstrechts – selbst wenn sie Gültigkeit hätte und allenfalls aufgrund von Treu und Glauben die Rüge des Beschwerdeführers stützen könnte – ohnehin unrechtmässig macht. Eine Pflicht der Vorinstanz, auf ein solches – unrechtmässiges – Auskunftsverweigerungsrecht hinzuweisen, kann demnach aus der Rechtsordnung nicht abgeleitet werden (vgl. BGE 121 II 473 E. 2 b). Auch ein Verweis auf die im Dienstbefehl Personal GWK fehlende Bestimmung betreffend eine Mitwirkungspflicht ist insoweit unbehelflich, kommen die dem Dienstbefehl in formellen Gesetzen übergeordneten Bestimmungen doch ohne weiteres zur Anwendung, wobei solche von einer Verwaltungsbehörde erlassenen Weisungen auch keine von der gesetzlichen Ordnung abweichende Bestimmungen vorsehen dürfen (vgl. auch unten E. 5.2.3.1; BGE 121 II 473 E. 2b). Andererseits vermag das Argument der versäumten Aufklärungspflicht deshalb nicht zu überzeugen, da der Beschwerdeführer doch zur Einvernahme – wie aus den Akten hervorgeht – durch seinen Rechtsvertreter begleitet wurde. Dieser wäre ohne Weiteres in der Lage gewesen, aufgrund seiner Rechtskundigkeit – wie er anlässlich der Einvernahme auch mehrfach unter Beweis gestellt hat – auf Verfahrensfehler aufmerksam zu machen (vgl. E. 4.1.3.4). Eine derartige Intervention ist jedoch in Bezug auf die Aufklärungspflicht nicht erfolgt, was dem Beschwerdeführer zuzurechnen ist. Im Übrigen ist dem Protokoll zur

Einvernahme vom 13. August 2019 klar zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer mit schriftlichen Ausführungen sehr gut vorbereitet erschien und betreffend das Ausmass seiner Auskunftspflicht informiert war.

4.2 Im Weiteren rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Rechts auf ein faires Verfahren.

4.2.1 Der Beschwerdeführer macht in seiner Beschwerdeschrift vom 20. Januar 2020, seiner Replik vom 4. Mai 2020 sowie seiner Eingabe vom 6. Juli 2020 im Wesentlichen geltend, die Vorinstanz habe ihn mit Schreiben vom 17. Mai 2019 vorverurteilt, indem sie festgehalten habe, er hätte seine Kompetenzen überschritten. Damit stehe fest, dass das Ergebnis der Disziplinaruntersuchung bereits vor seiner Einvernahme vom 13. August 2019 festgestanden habe, bevor es überhaupt durchgeführt worden sei. Mit dem erwähnten Schreiben habe sie insbesondere auch gegen die Unschuldsvermutung verstossen, indem sie Dritten gegenüber bereits vor dem Ergebnis der Disziplinaruntersuchung eine Pflichtverletzung mitgeteilt habe. Mit ihrem Verhalten habe die Vorinstanz die grundlegenden verfassungsrechtlichen Prinzipien des fairen und ergebnisoffenen Verfahrens verletzt sowie im Weiteren auch gegen ihre Fürsorgepflicht verstossen. Eine auf diese Rechtsverletzungen basierende Disziplinarverfügung habe keinen Bestand und sei aufzuheben. Ausserdem würden weitere formelle Mängel im Verfahren den Grundsatz dessen Fairness verletzen: So sei dem Beschwerdeführer unter anderem der Grund der Disziplinaruntersuchung – weder vorab, noch anlässlich seiner Einvernahme – nicht mitgeteilt, die Akten seien ihm unvollständig vorgelegt und die Sache sei nicht beförderlich behandelt worden. Ausserdem habe er keine Gelegenheit gehabt, sich zu zwei gegen ihn verwendete Stellungnahmen an den Kommandanten zu äussern.

4.2.2 Die Vorinstanz bringt in ihrer Beschwerdeantwort vom 17. Februar 2020 sowie in ihrer Duplik vom 25. Mai 2020 dagegen im Wesentlichen vor, strafprozessuale Grundsätze und Schutznormen würden beim vorliegend zu beurteilenden Disziplinarverfahren keine Anwendung finden. Es sei durch eine neutrale Stelle festgestellt worden, dass das Vorgehen des Beschwerdeführers nicht den vorgesehenen Prozessen entsprochen habe und die Einziehung der ausländischen Dokumente nicht statthaft gewesen sei. Dies habe sodann nichts mit einer Vorverurteilung zu tun. Vielmehr sei die Untersuchung unabhängig von der Korrespondenz mit dem betroffenen ausländischen Staatsbürger durchgeführt worden, um das Vorliegen und das Verschulden einer allfälligen Dienstpflichtverletzung zu klären. Insofern

als der Beschwerdeführer keine Einsicht in gewisse Dokumente erhalten habe, so sei dieses Versäumnis anlässlich der Einvernahme zur Kenntnis genommen und der Mangel geheilt worden. Die Verfahrensverzögerung habe sich sodann aufgrund von zwei Ausstandsbegehren ergeben und könne nicht der Vorinstanz angelastet werden. Ebenso sei der Vorwurf des Beschwerdeführers, er sei vorab nicht über den Grund und den Inhalt der Disziplinaruntersuchung informiert worden, nicht zu hören, immerhin sei er sehr gut vorbereitet zur Einvernahme erschienen.

4.2.3

4.2.3.1 Der Grundsatz der Unschuldsvermutung findet seine Grundlage in Art. 32 Abs. 1 BV aber auch in Art. 6 Abs. 2 EMRK. Er besagt, dass eine beschuldigte Person so lange als unschuldig erachtet werden muss, bis ihre Schuld (das objektiv und subjektiv tatbestandsmässige und rechtswidrige Verhalten) durch den Staat gesetzlich nachgewiesen, das heisst durch ein Urteil festgestellt ist. Verpflichtet werden dadurch die Vertreter des Staates. Sie missachten demnach die Unschuldsvermutung, falls sie vor dem rechtskräftigen Entscheid zum Ausdruck bringen, dass sie die beschuldigte Person für schuldig halten. Der Grundsatz schützt somit eine beschuldigte Person vor Vorverurteilung durch Behörden, in weiterem Sinne auch durch Dritte (z.B. Medien; vgl. ANDREAS DONATSCH/CHRISTIAN SCHWARZENEGGER/WOLFGANG WOHLERS, Strafprozessrecht, Zürich 2014, S. 58 f.; MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], Rz. 570; VERA BEUTLER, Für den mutmasslichen Täter gilt die Unschuldsvermutung, Diss., Fribourg 2013, Rz. 1077 ff.).

4.2.3.2 Die Gesetzssystematik (vgl. Überschrift zu Art. 32 BV) bringt klar zum Ausdruck, dass es sich bei der Unschuldsvermutung um einen Grundsatz des Strafverfahrens- und Strafprozessrechts handelt. Gleiches hat auch aufgrund des Wortlauts von Art. 6 Abs. 2 EMRK zu gelten, bezieht er sich doch auf eine wegen einer strafbaren Handlung angeklagten Person. Nur in Ausnahmefällen kommt diese Bestimmung auch in verwaltungsrechtlichen Verfahren zur Anwendung, nämlich wenn eine verwaltungsrechtliche Sanktion strafrechtlichen Charakter hat (vgl. oben E. 4.1.3.3). Dies wurde im konkreten Fall bereits verneint (vgl. E. 4.1.4.2), weshalb der Grundsatz der Unschuldsvermutung vorliegend nicht zur Anwendung kommen kann (wie der Beschwerdeführer in seiner Replik vom 4. Mai 2019 [Rz. 34] ebenfalls in Betracht gezogen hat).

Dennoch ist bei objektiver Betrachtung des Schreibens vom 17. Mai 2019 an W._____ Folgendes festzuhalten: Der Kommandobereich Stab des GWK hat mit der Formulierung "[...] Was wir in dieser Kontrolle nicht akzeptieren können, ist der Umstand, dass Ihnen aufgrund mangelnder Verfügbarkeit von Barmitteln die Reisedokumente vorläufig sichergestellt wurden. Hier hat das Personal seine Kompetenzen überschritten." geäußert, dass ein Fehlverhalten seines Personals festgestellt wurde und damit implizit den Beschwerdeführer belastete. Festzuhalten ist allerdings auch, dass eine sehr allgemeine Formulierung ("...unser Personal...") gewählt wurde und der Beschwerdeführer weder ausdrücklich beschuldigt wurde, noch eindeutig bestimmbar ist. Selbst bei Anerkennung der strafrechtlichen Unschuldsvermutung, müsste deren Verletzung deshalb abgelehnt werden, zumal die Voraussetzung einer expliziten Beschuldigung einer Person – einhergehend mit der Schädigung deren Reputation – nicht erfüllt wären (vgl. VILLIGER, a.a.O., Rz. 569 f.)

4.2.3.3 Hingegen stellt sich die Frage, ob – wie der Beschwerdeführer rügt – das dargelegte Verhalten der Vorinstanz (als solches muss sich diese das Vorgehen des Stabes Kommando GWK als – jedenfalls bis Ende 2020 – vorgesetzte Stelle anrechnen lassen und vermag sich nicht durch den Verweis auf die zentrale Bearbeitung des Schreibens vom 17. Mai 2019 durch den Stab Kommando GWK zu entlasten) eine Verletzung der Fürsorgepflicht darstellt.

Dem Arbeitgeber obliegt gemäss Art. 328 Abs. 1 OR eine allgemeine Fürsorgepflicht gegenüber dem Arbeitnehmer. Aufgrund von Art. 6 Abs. 2 BPG hat diese Bestimmung auch Geltung für Bundesangestellte respektive den Bund als Arbeitgeber. Die Fürsorgepflicht ist das Gegenstück zur allgemeinen Treuepflicht des Arbeitnehmers (vgl. Art. 321a Abs. 1 OR), hat denselben umfassenden Charakter wie diese und ergibt sich unter anderem aus den Bestimmungen zum Schutz der Persönlichkeit sowie aus dem Grundsatz von Treu und Glauben. Der Arbeitgeber hat demnach im Arbeitsverhältnis die Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu achten und zu schützen, auf dessen Gesundheit gebührend Rücksicht zu nehmen und für die Wahrung der Sittlichkeit zu sorgen. Die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers trägt der engen Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Arbeitsverhältnis Rechnung und ist notwendiges Korrelat zur Weisungsgebundenheit und persönlichen Abhängigkeit des Arbeitnehmers. Sie ist im Weiteren Ausfluss aus dem personenbezogenen Charakter des Einzelarbeitsvertrages und besteht somit gegenüber der individuellen angestellten Einzelperson (vgl. WOLFGANG PORTMANN/ROGER RUDOLPH, in: Basler Kommentar

zum Obligationenrecht I, 7. Aufl. 2020 [nachfolgend: BSK-OR], Art. 328 Rz. 1; MANFRED REHBINDER/JEAN-FRITZ STÖCKLI, Berner Kommentar zu den Art. 319–330b OR, Band VI, Das Obligationenrecht, Die einzelnen Vertragsverhältnisse, Der Arbeitsvertrag, Art. 319–362 OR, Bern 2010 [nachfolgend: BK-OR], Art. 328 Rz. 1–5; THOMAS GEISER/ROLAND MÜLLER/KURT PÄRLI, Arbeitsrecht in der Schweiz, Bern 2019, Rz. 453).

4.2.3.4 Mit Art. 328 OR wird insbesondere der Persönlichkeitsschutz von Art. 27 und Art. 28 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) für das Arbeitsvertragsrecht konkretisiert, wobei die Fürsorgepflicht sowohl als Handlungspflicht als auch als Unterlassungspflicht ausgestaltet ist. Insbesondere hat in diesem Zusammenhang der Arbeitgeber die persönliche und berufliche Ehre des Arbeitnehmers zu schützen. Davon betroffen sind sodann auch Äusserungen des Arbeitgebers, welche sich rufschädigend auswirken können. Mit anderen Worten – und im Hinblick auf den Umstand, dass die Fürsorgepflicht das Gegenstück zur Treuepflicht des Arbeitnehmers darstellt – soll sich der Arbeitgeber gleichermassen für das Wohlergehen des Arbeitnehmers einsetzen, so wie letzterer aufgrund der Treuepflicht zur Loyalität gegenüber seinem Arbeitgeber verpflichtet ist und beispielsweise Äusserungen zu unterlassen hat, welche dem Arbeitgeber wirtschaftlichen Schaden zufügen oder dessen Ruf schädigen können. Zur Wahrung der Fürsorgepflicht gehört demnach auch eine respektvolle Behandlung und der Schutz der Angestellten vor Rufschädigungen. Das Vorliegen einer Persönlichkeitsverletzung – und damit eine Verletzung der Fürsorgepflicht – setzt jedoch voraus, dass die Persönlichkeitsverletzung objektiv eine gewisse Schwere aufweist und dass die seelischen Leiden vom Opfer subjektiv als so schwer empfunden werden, dass es unter den gegebenen Umständen als legitim erscheint, Schadenersatz und allenfalls eine Genugtuung zu beanspruchen. Damit die Schwere der Verletzung bejaht werden kann, bedarf es in objektiver Hinsicht jedenfalls einer ausserordentlichen Kränkung oder Beleidigung. Es genügt dafür zum Beispiel nicht jede leichte Beeinträchtigung des beruflichen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Ansehens einer Person (vgl. zum Ganzen: BGE 125 III 70 E. 3a; PORTMANN/RUDOLPH, in: BSK-OR, a.a.O., Art. 328 Rz. 1 f., 4, 24, 53b; ULLIN STREIFF/ADRIAN VON KAENEL/ROGER RUDOLPH, Arbeitsvertrag – Praxiskommentar zu Art. 319–362 OR, 7. Aufl. Zürich 2012, Art. 328 Rz. 2 ff., 7; Beschluss und Urteil des Zürcher Obergerichts LA 150015 vom 2. Juli 2015 E. 6.4; ANDREAS MEILI, in: Honsell/Vogt/Geiser [Hrsg.], Basler Kommentar Zivilgesetzbuch I, 5. Aufl. Basel 2014, Art. 28 Rz. 28; GEISER/MÜLLER/PÄRLI, a.a.O., Rz. 454 f.; REH-

BINDER/STÖCKLI, BK-OR, a.a.O., Art. 328 Rz. 22; HELBLING, Handkommentar BPG, a.a.O., Art. 26 aBPG Rz. 38; ROLAND BREHM, Berner Kommentar zu den Art. 41-61 OR, Band VI, Das Obligationenrecht, Allgemeine Bestimmungen, Die Entstehung durch unerlaubte Handlung, Art. 41–61 OR, 3. Aufl. Bern 2006, Art. 49 OR Rz. 19 f., 26; JÜRIG OSKAR LUGINBÜHL, Schikanen am Arbeitsplatz – rechtliche, gesundheitliche und soziale Aspekte, in: ARV 2010 S. 65, 68).

4.2.3.5 Aufgrund dieser Ausführungen ist vorliegend allerdings keine derart schwere Verletzung des Persönlichkeitsrechts zu erkennen, welche eine Verletzung der Fürsorgepflicht darstellen würde, dies auch deshalb, da der Beschwerdeführer nicht als Einzelperson und namentlich diskreditiert wurde. Der Beschwerdeführer macht sodann auch keine schwerwiegende Persönlichkeitsverletzung geltend. Dennoch ist anzumerken, dass selbst bei diesem Ergebnis die Disqualifizierung des Verhaltens ihres eigenen "Personals" gegenüber W._____ durch die Vorinstanz vor dem Abschluss der eigentlichen Untersuchung der genauen Sachumstände jedenfalls nicht der im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses anzustrebenden Loyalität gegenüber ihren Angestellten entspricht.

4.2.4 Wenn der Beschwerdeführer rügt, es seien ihm nicht die vollständigen Akten offen gelegt worden, so macht er eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend. Er beanstandet, es seien ihm die Stellungnahme des stellvertretenden Grenzwachtkommandanten des Grenzwachtkommandos Reg I vom 12. April 2019 und das Schreiben der Stabchefin GWK vom 17. Mai 2019 (Antwort an W._____, vgl. oben E. 4.2.3.2) vorenthalten worden. Wie den Akten zu entnehmen ist, hat der Beschwerdeführer dies anlässlich seiner Einvernahme vom 13. August 2019 vorgebracht. Das Fehlen dieser Aktenstücke anlässlich der am 3. Mai 2019 beantragten ersten Akteneinsicht vor der Einvernahme wird von der Vorinstanz in ihrer Beschwerdeantwort vom 17. Februar 2020 eingeräumt.

4.2.4.1 Die Parteien haben in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 29 ff. VwVG). Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht des Betroffenen, sich vor Erlass eines solchen Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen und Einsicht in die Akten zu nehmen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör

umfasst als Mitwirkungsrecht somit alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen und einen behördlichen Entscheid sachgerecht anfechten kann (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2 m.w.H., 140 I 99 E. 3.4; 135 II 286 E. 5.1).

4.2.4.2 Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt, ist allein ausschlaggebend, ob sich der Beschwerdeführer zu sämtlichen Vorhaltungen äussern kann. Zwar hat sich der Beschwerdeführer anlässlich seiner Einvernahme vom 13. August 2019 ausführlich zu den ihm gestellten Fragen geäußert, doch kann nicht beurteilt werden, ob er auch auf die erwähnten fehlenden Dokumente hätte Bezug nehmen wollen, wären sie ihm bekannt gewesen. Ob diesbezüglich eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt, kann jedoch offen bleiben: Das Bundesverwaltungsgericht besitzt volle Kognition. Der Beschwerdeführer hatte im vorliegenden Verfahren ausgiebig Gelegenheit, sich – auch zu den nunmehr in den Akten befindlichen Dokumenten – zu äussern, wovon er auch Gebrauch gemacht hat. Es war ihm somit ohne weiteres möglich, seine Sache im Rechtsmittelverfahren vorzubringen, das heisst seine Sache wirksam zur Geltung zu bringen und den Entscheid der Vorinstanz anzufechten. Selbst eine allfällige Gehörsverletzung wäre somit im vorliegenden Rechtsmittelverfahren geheilt worden (vgl. Urteil des BGer 1C_39/2017 vom 13. November 2017 E. 2.1; Urteil des BVer A-1029/2018 vom 18. April 2019 E. 2.3; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 548 ff.). Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich somit als unbegründet.

4.2.5 Im Weiteren beanstandet der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang, er sei insbesondere vor seiner Einvernahme vom 13. August 2019 nicht über den genauen Inhalt der eingeleiteten Disziplinaruntersuchung orientiert worden.

4.2.5.1 Bei den Disziplinaruntersuchungen fehlt es – nicht wie bei den Administrativuntersuchungen – an einer ausdrücklichen Regelung zur Information der Betroffenen. Eine Pflicht zur Unterrichtung der betroffenen Person über die Eröffnung einer Disziplinaruntersuchung ergibt sich jedoch aus der Anwendbarkeit der Regeln des Verwaltungsverfahrens woraus sich die Beachtung der Verfahrensgrundrechte der Bundesverfassung ergibt (Art. 98 Abs. 2 BPV i.V.m. Art. 29 Abs. 1 BV). Letztere Bestimmung schreibt ein faires Verfahren vor, wobei sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör dessen Teilgehalt ableitet, dass die Betroffenen über die wesentlichen Verfahrensschritte sowie deren Inhalt hinreichend informiert und

orientiert sein müssen. Dazu gehören in Bezug auf eine Disziplinaruntersuchung die Bekanntgabe von deren Eröffnung an sich sowie die Gründe, welche zu diesem Vorgehen geführt haben, wobei als Massstab ein grober Abriss genügt (vgl. UHLMANN/BUKOVAC, a.a.O., S. 358 f.; BERNHARD WALDMANN, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 [nachfolgend: BSK-BV], Art. 29 Rz. 16, 44, 53).

4.2.5.2 Im vorliegenden Fall wurde der Beschwerdeführer mit Schreiben vom 3. Mai 2019 unter Verweis auf die durch W._____ erhobene und beim Kommando GWK eingegangene Beschwerde vom 3. April 2019 sowie der betreffend diese Sache durch den Beschwerdeführer verfassten Stellungnahme über die Eröffnung einer Disziplinaruntersuchung orientiert. Dieses Schreiben erwähnt somit als Grund für diesen Schritt allein die Beschwerde von W._____, allerdings unter namentlicher Nennung. Mittels Schreiben vom 3. Juli 2019 erfuhr der zu diesem Zeitpunkt bereits durch einen Rechtsvertreter repräsentierten Beschwerdeführer die Absicht, den Sachverhalt anlässlich einer Einvernahme zu klären. Im Weiteren erfolgte die Kommunikation zwischen den Parteien via E-Mail, ohne dass auf die Gründe der Untersuchung verwiesen wurde. Erst das Protokoll der Einvernahme vom 13. August 2019 nennt als Grund der Befragung die "Disziplinarische Untersuchung wegen Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten; insbesondere betr. Verhalten gegenüber Reisenden und damit möglicher Schädigung des Ansehens des Bundes; Nichtbeachtung von Vorschriften / Prozessen; unsachgemässe Dienstauführung".

Diese Orientierung über die Gründe der Disziplinaruntersuchung anlässlich der Einvernahme vom 13. August 2019 erscheint isoliert betrachtet – und in Anbetracht der gemäss Art. 29 Abs. 1 BV zu gewährleistenden Information des Beschwerdeführers zur Wahrnehmung dessen Rechte als verspätet. Dennoch ist die Rüge, er sei nicht über die Gründe der Untersuchung orientiert worden, unbegründet: Der Beschwerdeführer musste sich bereits im Nachgang der Ereignisse vom 1. April 2019 mit der Sache auseinandersetzen (ausführliche Stellungnahme des Beschwerdeführers per E-Mail vom 5. April 2019 und schriftlich vom 8. April 2019 auf Aufforderung des Kdo GWK), wobei allein die namentliche Nennung von W._____ im Schreiben vom 3. Mai 2019 geeignet war, die Eröffnung der Disziplinaruntersuchung mit den Ereignissen vom 1. April 2019 und den sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen zu verbinden. Wie den Akten zu entnehmen ist, hat sich der Beschwerdeführer auch eingehend mit der Sache befasst (vgl. auch Gesuch vom 27. Juni 2019 betreffend Einstellung der

Disziplinaruntersuchung), was sich unter anderem auch durch seine präzisen Ausführungen anlässlich der Einvernahme vom 13. August 2019 zeigte. Es ist somit nicht ersichtlich, weshalb der Beschwerdeführer nicht – wenigstens in groben Zügen (vgl. WALDMANN, in: BSK-BV, Art. 29 Rz. 53) – über den Gegenstand und die Gründe der Disziplinaruntersuchung rechtzeitig orientiert gewesen wäre. Sein Informationsstand erlaubte es ihm immerhin, seinen Standpunkt anlässlich seiner Einvernahme vom 13. August 2019 umfassend zu vertreten.

4.2.6 Mit der Rüge, das Disziplinarverfahren sei nicht beförderlich behandelt worden, rügt der Beschwerdeführer eine absichtliche Verzögerung des Verfahrens.

4.2.6.1 Art. 29 Abs. 1 BV statuiert unter anderem auch das Verbot, ein Rechtsanwendungsverfahren über Gebühr zu verzögern, indem er den Anspruch auf eine Beurteilung innert angemessener Frist vermittelt. Welche Verfahrensdauer als angemessen gilt, kann allerdings nicht nach starren Regeln bestimmt werden. Erst die Berücksichtigung der gesamten Umstände im Einzelfall und deren Beurteilung in ihrer Gesamtheit lassen einen Schluss zu. Entscheidend für die Feststellung einer Rechtsverzögerung ist, ob sich die Umstände, die zur Verlängerung des Verfahrens geführt haben, objektiv gerechtfertigt sind (vgl. WALDMANN, in: BSK-BV, Art. 29 Rz. 26 f.).

4.2.6.2 Die Anzeige der Eröffnung einer Disziplinaruntersuchung ist am 3. Mai 2019 erfolgt, die Einvernahme des Beschwerdeführers fand am 13. August 2019 statt, worauf in der Folge der Untersuchungsbericht am 2. Oktober 2019 erging, dessen Ergebnis mit Schreiben vom 30. Oktober 2019 dem Beschwerdeführer eröffnet wurde und schliesslich – nach erfolgtem Antrag auf Verzicht einer Verwarnung durch den Beschwerdeführer vom 20. November 2019 innert Frist die Disziplinarverfügung am 4. Dezember 2019 ergangen ist.

4.2.6.3 Über die gesamte Verfahrensdauer hinweg – und bereits in der Zeit zwischen dem beanstandeten Ereignis am 1. April 2019 und der Eröffnung der Disziplinaruntersuchung – hat zwischen den Parteien eine rege Kommunikation (mehrheitlich per E-Mail) stattgefunden. Es wurden Stellungnahmen eingeholt, über Ausstandsbegehren seitens des Beschwerdeführers befunden, unter anderem eine länger dauernde Terminabsprache getroffen, zur Einvernahme Stellung genommen, etc. Aus den Akten geht hervor, dass das Verfahren in der Zeit zwischen April 2019 bis zum Erlass der angefochtenen Verfügung nie über eine unvertretbar längere Zeit geruht

hat. Demzufolge kann auch nicht von einer Verschleppung ausgegangen werden oder eine mutwillige Verzögerung erkannt werden. Diese Rüge ist somit nicht stichhaltig.

4.2.7 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verfahrensrechte des Beschwerdeführers gewahrt wurden und der Grundsatz der Unschuldsvermutung vorliegend nicht anwendbar ist. Die diesbezüglichen Rügen erweisen sich demzufolge als unbegründet.

4.3 Im Weiteren rügt der Beschwerdeführer, die allgemeinen Voraussetzungen der Anordnung einer Disziplinar massnahme seien nicht erfüllt.

4.3.1 Der Beschwerdeführer argumentiert im Wesentlichen, das Disziplinarrecht habe in Zeiten, wo Arbeitsverhältnisse zwischen Arbeitnehmer und Bund mittels Einzelarbeitsvertrag abgeschlossen würden, seine innere Rechtfertigung grösstenteils verloren. Es sei deshalb bei der Anwendung Zurückhaltung geboten. Vielmehr sei dem Verhältnismässigkeitsgebot und dem Rechtsgleichheitsgebot Achtung zu schenken und der Arbeitgeber sei gehalten, Massnahmen mit der angestellten Person einvernehmlich zu regeln, allenfalls schriftlich zu verfügen. Die vorgeworfenen Verletzungen der obliegenden arbeitsrechtlichen Pflicht seien sodann in einer Disziplinaruntersuchung festzustellen beziehungsweise zu erhärten. Die Disziplinaruntersuchung sei vorliegend jedoch zum Zwecke eingeleitet worden, nach einer Dienstpflichtverletzung zu suchen, habe dem Beschwerdeführer doch vorab keine solche als Grund für die Untersuchung genannt werden können. Auch von Einigungsbemühungen könne keine Rede sein, vielmehr habe man einen kritischen Arbeitnehmer abstrafen wollen. Dies werde sodann auch dadurch belegt, dass entgegen dem Gesetz keine Erwartungen an das zukünftige Handeln des Beschwerdeführers geknüpft worden seien, sondern mit der Verwarnung ein rein pönaler Zweck verfolgt wurde. Damit verstosse die verhängte Massnahme gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip, sei rechtsungleich und willkürlich.

4.3.2 Die Vorinstanz hält indessen im Wesentlichen fest, die abgeschlossene Disziplinaruntersuchung habe eine Verletzung von Dienstpflichten ergeben. Sodann sei ein Verzicht auf eine Verfügung seitens des Beschwerdeführers im Sinne einer Anerkennung der vorgeworfenen Pflichtverletzungen vor deren Erlass auf keine Weise vorgeschlagen worden und das letztendliche Anfechten der Verfügung zeige, dass sich der Beschwerdeführer nicht einmal mit der kleinstmöglichen zur Verfügung stehenden Massnahme der Verwarnung habe einverstanden erklären können. Im Übrigen

habe die Vorinstanz sehr wohl mit der von ihr gewählten Massnahme die Warnfunktion erfüllt, denn die Verwarnung erweise sich trotz der grobfahrlässigen Dienstpflichtverletzungen als mildeste Massnahme und das geeignetste Mittel, um den Dienstbetrieb wieder herzustellen.

4.3.3 Mit der Rüge der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots, der willkürlichen Behandlung und der Unverhältnismässigkeit der Massnahme macht der Beschwerdeführer einen Ermessensmissbrauch geltend. Ob ein solcher Fall vorliegt, gilt es im Rahmen der materiellen Prüfung zu beurteilen. Ebenso das Vorbringen, es hätten keine Anstrengungen für eine einvernehmliche Lösung stattgefunden (vgl. unten E. 6 und 7).

4.3.4 In Bezug auf die Geeignetheit der Anwendung des Disziplinarrechts ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer allgemein argumentiert und seine Rüge nicht sachbezogen begründet. Es ist indessen festzuhalten, dass die geltende Rechtsordnung in Art. 25 BPG und Art. 97 f. BPV ausdrücklich die Möglichkeit vorsieht, infolge Dienstpflichtverletzungen Disziplinar-massnahmen verhängen zu können. Die Vorinstanz handelt insofern in Anwendung der Rechtsordnung und es ist nicht die Aufgabe des BVGer, vorliegend über den Sinn des Disziplinarrechts an sich zu befinden. Diese Rüge ist nicht zu hören.

4.4 Als Zwischenfazit ist nach dem Gesagten festzuhalten, dass die Vorinstanz mit ihrem Vorgehen weder ihre Fürsorgepflicht als Arbeitgeberin, noch allgemeine Verfahrensgarantien des Beschwerdeführers – insbesondere das Recht auf ein faires Verfahren – verletzt hat.

5.

Im Weiteren gilt es, die materiellen Vorbringen des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit den Ereignissen vom 1. April 2019 auf der Autobahn-raststätte Y._____ zu prüfen und zu beurteilen, ob seine Verhaltens- und Handlungsweisen zu Recht als Dienstpflichtverletzungen qualifiziert wurden.

5.1 Anlässlich der Kontrolle des Reisenden W._____ am 1. April 2019 beabsichtigte der Beschwerdeführer, diesem ein Bussgeld von Fr. 200.-- wegen der fehlenden Autobahnvignette an dessen Mietfahrzeug aufzuerlegen, wobei sich W._____ äusserst unkooperativ verhielt, die Anweisungen der AdGWK missachtete, sich aufbrausend respektive wütend zeigte und sich teilweise Drohgebärden und Beleidigungen bediente. W._____ lehnte ein Ordnungsbussenverfahren ab und verweigerte

sämtliche Angaben zur Person und seiner Wohnadresse. Infolge fehlender Barmittel sah sich der Beschwerdeführer gezwungen, ein ordentliches Verfahren einzuleiten. Zumal die drei verschiedenen durch W._____ mitgeführten russischen Reisepässe sowie eine Identitätskarte der Vereinigten Arabischen Emirate verschiedene Adressen auswiesen, beschloss er, zwei von drei Reisepässen sowie die Identitätskarte einzuziehen, um die Adressen zu überprüfen. Die Vorinstanz vertritt die Ansicht, er habe die Dokumente eingezogen, um deren Echtheit zu überprüfen (was auf eine Protokollierung durch den Beschwerdeführer als "Echtheitsüberprüfung" statt "Echtheitsüberprüfung der Adressen" zurückgeführt werden kann) und um die Bezahlung des Bussen-Kostendepositums zu erwirken. Dessen Bezahlung erfolgte am 2. April 2019 durch W._____, worauf diesem die Reisedokumente wieder ausgehändigt wurden.

5.2 Die angefochtene Verfügung vom 4. Dezember 2019 hält dem Beschwerdeführer vor, er habe aufgrund der Weigerung von W._____, ein Bussen-Kostendepositum zu leisten, den Einzug von Reisedokumenten als Druckmittel missbraucht und damit vorsätzlich gegen die diesbezüglichen Regelungen der Vereinbarung mit dem Kanton Aargau beziehungsweise Dienstvorschriften verstossen. Ausserdem habe sich der Beschwerdeführer nicht an den verbindlichen Leitfaden gehalten, indem er keinen Kontakt mit dem Pikett-Staatsanwalt aufgenommen habe.

5.2.1 Der Beschwerdeführer weist diese Vorwürfe zurück und macht im Wesentlichen geltend, er habe die Reisedokumente im Rahmen des strafprozessualen Vorverfahrens sichergestellt und zwar in der Absicht, die angegebenen Adressen, welche sich nachweislich als falsch erwiesen hätten, zu überprüfen (und nicht, wie ihm vorgeworfen werde, die Echtheit der Dokumente). Die Herausgabe der Dokumente sei zu keiner Zeit an die Bezahlung der Kautions gebunden gewesen. Mit der Begleichung der Kautions [Anm. BVGer: damit ist wohl die Bezahlung der Busse gemeint] sei somit auch der Beizug des Pikett-Staatsanwaltes hinfällig geworden. Die missverständliche Bezeichnung auf der Quittung stelle sodann eine Bagatelle dar und rechtfertige in keiner Weise eine disziplinarische Massnahme. Im Übrigen sei der Leitfaden nicht als verbindliche Dienstanweisung oder Dienstbefehl zu verstehen, sei er doch nie für verbindlich erklärt worden und begründe keine arbeitsrechtlichen Pflichten. Vielmehr diene er als Hilfestellung für das Verständnis und die Auslegung der in der angewendeten Kantonsvereinbarung festgehaltenen allgemeingültigen und wesentlichen Grundsätze sowie der durch sie den AdGWK übertragenen Aufgaben. Gemäss diesem Leitfaden sei sodann im Bereich Strassenverkehrsgesetz

(SVG) auch kein Beizug des Kaderpiketts GWK vorgesehen, er sei sogar – wie auch die Kantonsvereinbarung – auf den vorliegenden Fall überhaupt nicht anwendbar. Diese regle wohl die Erledigung von SVG-Delikten, doch stelle das Fahren ohne Autobahnvignette kein solches dar. Ein Verstoss gegen die Kantonsvereinbarung oder deren Leitfaden könne deshalb gar nicht vorliegen und somit auch keine Verletzung einer Dienst- oder der arbeitsrechtlichen Treuepflicht. Die durch die Vorinstanz aufgestellte Behauptung, es hätte sofort nach der Verweigerung des Bussen-Kostendepositums der Pikett-Staatsanwalt beigezogen werden müssen, finde im Leitfaden ebenso keine Grundlage.

5.2.2 Demgegenüber führt die Vorinstanz im Wesentlichen aus, das Vorgehen des Beschwerdeführers habe nicht den vorgegebenen Prozessen entsprochen. Der Beschwerdeführer sei nämlich nicht befugt, selbständig über das Vorgehen respektive die Erhebung eines Bussen-Kostendepositums zu entscheiden, sondern nur in Rücksprache mit dem zuständigen Pikett-Staatsanwalt. Dieser hätte gemäss dem verbindlichen Leitfaden der Grenzwachregion I sofort nach der Weigerung von W._____, ein Depositum zu leisten, kontaktiert werden müssen. Die Sicherstellung von Ausweisdokumenten sei ausserdem gar nicht zur Wahrung des Bussen-Kostendepositums vorgesehen. Aufgrund der entsprechenden Gesetzgebung sowie des Anhang 22 zur Kantonsvereinbarung sei sodann das GWK sehr wohl befugt, Ordnungsbussenverfahren im Zusammenhang mit der Autobahnvignette selbständig zu erledigen. Neben der anwendbaren Kantonsvereinbarung erweise sich auch der dazugehörige Leitfaden als verbindlich, habe dieser doch – selbst bei fehlender ausdrücklicher Verbindlichklärung – Weisungscharakter und begründe arbeitsrechtliche Pflichten. Dessen eigenmächtige Auslegung durch Mitarbeitende des GWK würde sodann insbesondere zu rechtsungleicher Behandlung und unerwünschten Praxisänderungen führen. Die Pflicht zum Beizug des Pikett-Staatsanwaltes ergebe sich sodann aus der Bussen-Kostendepositen Vereinbarung des Kantons Aargau und jener des Kaderpiketts des GWK aufgrund der hierarchischen Organisation und der Kompetenzordnung. Auf jeden Fall habe der Beschwerdeführer aufgrund der geltenden Bestimmungen keinerlei Kompetenz gehabt, die Reisedokumente einzuziehen.

5.2.3 Zunächst gilt es, die rechtliche Verbindlichkeit sowie die Rechtsnatur von Dienstbefehlen und Leitfäden zu erörtern. Im Weiteren sind Fragen zum anwendbaren Recht zu klären.

5.2.3.1 Allgemeine Dienstbefehle (hier nicht verstanden als individuell-konkrete Anweisungen an Verwaltungsbehörden; vgl. RENÉ WIEDERKEHR/KASPAR PLÜSS, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 2415, 2420; HÄNNI, a.a.O., S. 713, 717), Dienstverordnungen oder Leitfäden werden (ebenso wie Anleitungen, Befehle, Dienstreglemente, Direktiven, Finanzpläne, Instruktionen, Kreisschreiben, Leitbilder, Merkblätter, Reglemente, Richtlinien, Richtpläne, Rundschreiben, Wegleitungen, Weisungen, Zirkulare, etc.) vom Überbegriff der Verwaltungsverordnungen erfasst. Im Sinne eines weiten Verständnisses ist darunter ein Sammelbecken für sämtliche generell-abstrakten Regelungen, die nicht auf der Stufe des Gesetzes oder der Rechtsverordnung zu finden sind, zu verstehen. Als allgemeine Dienstanweisungen betreffen sie primär den internen Dienstbetrieb. Selbst bei einem weiten Begriffsverständnis bleiben jedoch Abgrenzungsschwierigkeiten und die Frage betreffend Beständigkeit und Verbindlichkeit muss letztlich durch das entsprechende Dokument selbst beantwortet werden. Verwaltungsverordnungen verpflichten grundsätzlich nicht Bürger und Unternehmen zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen, sondern beinhalten Vorgaben über das verwaltungsinterne Verhalten. Sie bezwecken, eine einheitliche und rechtsgleiche Verwaltungspraxis zu schaffen und der Verwaltung die Rechtsanwendung als Entscheidungshilfe zu erleichtern. Die Verwaltung bringt dadurch unter Umständen auch gegen aussen zum Ausdruck, wie sie gewisse (höherrangige) Rechtssätze versteht und wie sie jene in ihrer Praxis mit Blick auf die Handhabung offen formulierter Normen oder bei der Ermessensausübung etc. anzuwenden gedenkt. Diese Präzisierung dient der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Behandlung der Betroffenen sowie der Effizienz. Dazu bedarf es keiner förmlichen gesetzlichen Ermächtigung, ebenso wenig einer Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts (vgl. BGE 120 Ia 343 E. 2a; Urteile des BVGer A-4699/2015 vom 11. April 2016 E. 5.1.1 und A-7309/2010 vom 7. April 2011 E. 2.3 f.; OLIVER ZIEBUNG/ELIAS HOFSTETTER, Praxiskommentar VwVG, Art. 49 Rz. 10 m.w.H.; WIEDERKEHR/PLÜSS, a.a.O., Rz. 2422; FELIX UHLMANN/IRIS BINDER, Verwaltungsverordnungen in der Rechtssetzung: Gedanken über Pechmarie, in: LeGes 2009/2 S. 151, 153 ff., 161 ff.).

5.2.3.2 Die Verwaltungsvereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und den einzelnen Kantonen (auch "Kantonsvereinbarungen" genannt) berücksichtigen den Umstand, dass sowohl das GWK als auch das jeweilige kantonale Polizeikorps als mit der Wahrung von Sicherheitsaufgaben betraute Organe in demselben geografischen Raum tätig

sind. Durch die Delegation von polizeilichen Kompetenzen (in verschiedenem Masse) an das GWK sollen Synergien genutzt werden (vgl. Delegationsmatrix kantonaler Aufgaben an die EZV, <<https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/verwaltungsvereinbarungen-mit-kantonen.html#-2081900116>>, aufgerufen am 24. Februar 2021; RONNY FISCHER/JÜRIG M. TIEFENTHAL, Die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben im Grenzraum, in: Jusletter 20 octobre 2014, S. 7 f.). Die Kantonsvereinbarungen sind deshalb klar als generell-abstrakte Verwaltungsverordnungen zu qualifizieren, welche zwecks Koordination von Tätigkeiten und letztendlich zur Durchsetzung der Rechtsordnung geschlossen werden. In diesem Sinne wurde auch die "Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Kanton Aargau und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Finanzdepartement über die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei Aargau und dem Grenzwachtkorps beziehungsweise der Eidgenössischen Zollverwaltung" vom 9. November 2006 (angepasst am 9. September 2014; nachfolgend: Kantonsvereinbarung Aargau) geschlossen und durch ein Mitglied des Regierungsrates des Kantons Aargau sowie dem Oberzolldirektor unterzeichnet.

Die Kantonsvereinbarung Aargau ist kurz gehalten. Sie regelt insbesondere die Grundzüge der Zusammenarbeit und hält in seinen Anhängen konkretisierend die Rechtsgrundlagen der verschiedenen von der Kompetenzzuweisung an das GWK betroffenen Sachbereiche fest. Aus ihr geht sodann – wie die Vorinstanz in ihrer Beschwerdeantwort vom 17. Februar 2020 zutreffend ausführt – hervor, dass sie der Nutzung von Synergien, der Vereinheitlichung der Prozesse und damit der Sicherung der Rechtsgleichheit dienen soll. Als Verwaltungsvereinbarung ist sie (inkl. Anhänge) – wie oben in E. 5.2.3.1 dargelegt – für die Angehörigen von GWK und kantonalem Polizeikorps zweifelsohne verbindlich. Wie die Parteien darlegen und den Akten zu entnehmen ist, existiert ein umfangreicher Leitfaden, der die Kantonsvereinbarung Aargau auf mehreren hundert Seiten detailliert konkretisiert. Er dient dazu, den Mitarbeitenden des GWK eine Entscheidungshilfe bei der Auslegung der Kantonsvereinbarung zu sein, damit gleichgelagerte Fälle in derselben Weise behandelt und letztendlich die Prozesse vereinheitlicht werden. Demzufolge steht fest, dass Verwaltungsverordnungen dieser Art sehr wohl arbeitsrechtliche Pflichten begründen können, indem sie die durch den Arbeitgeber festgelegten Vorgehens- und Verhaltensweisen der Arbeitnehmer bei der Erledigung der Arbeit statuieren. Diesbezüglich ist sodann der Argumentation der Vorinstanz zu folgen, wird doch nur bei einer Befolgung des Leitfadens und der Einhaltung der Prozesse auch

eine rechtsgleiche Behandlung der Betroffenen gewährt und eine einheitliche Verwaltungspraxis geschaffen. Aus dem Regelwerk heraus zu beurteilen, ist dieser Leitfaden als Ausführungsbestimmung zur Kantonsvereinbarung Aargau zu verstehen und als solche auch für die den Leitfaden anwendende Behörde als verbindlich zu beurteilen (vgl. oben E. 5.2.3.1).

5.2.3.3 Es ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer befugt war, gestützt auf die Kantonsvereinbarung Aargau und deren zugehörigen Anhänge sowie Leitfäden eine Kontrolle des Reisenden W._____ durchzuführen. Der Beschwerdeführer bestreitet jedoch die Anwendbarkeit dieser Grundlagen im Zusammenhang mit dem durch W._____ erfüllten Tatbestand des Benützens eines Fahrzeuges ohne gültige Autobahnvignette auf einer abgabepflichtigen Nationalstrasse.

Wie der Beschwerdeführer korrekt ausführt, sind die Gesetzesbestimmungen betreffend die Autobahnvignette nicht im Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, 741.01), sondern im Bundesgesetz über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen vom 19. März 2019 (Nationalstrassenabgabegesetz, NSAG, SR 741.71) niedergelegt. Hingegen kann ihm nicht gefolgt werden, wenn er geltend macht, die Kantonsvereinbarung Aargau sei auf diesen Fall nicht anwendbar: Diese führt in Art. 23 Ziff. 9 klar auf, dass der Bereich "Ordnungsbussen/Vignette" der selbständigen Erledigung durch die Grenzwaiche untersteht und in Anhang 22 näher spezifiziert wird. Dieser Anhang führt für den Bereich "Ordnungsbussen (EZV)" neben dem SVG und dem Ordnungsbussengesetz vom 16. März 2016 (OBG; SR 741.03) auch die das NSAG ausführende Verordnung über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen vom 24. August 2011 (NSAV; SR 741.711) als Rechtsgrundlage für die ihr übertragenen Kompetenzen an. Die Bestimmungen des NSAG und der NSAV befugen die Organe der EZV, Fahrzeuge hinsichtlich Autobahnvignette zu überprüfen und damit zusammenhängende Übertretungen grundsätzlich im Ordnungsbussenverfahren zu erledigen (Art. 14 f. NSAG, Art. 6 NSAV, Art. 1 Abs. 1 Bst a Ziff. 8 OBG, Art. 1 Abs. 2 OBG i.V.m. 15 OBG sowie Art. 1 Bst. b Ordnungsbussenverordnung vom 16. Januar 2019 [OBV, SR 314.11] und Anhang 2 OBV). Gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. a NSAG ist diese Kontrolle für das GWK zwar allein an der Grenze vorgesehen und überträgt die Kompetenz für die Kontrollen im Landesinnern auf die Kantone (Bst. b). Die Kontrollkompetenz wird hier jedoch mittels entsprechender ausführender Kantonsvereinbarungen auf den jeweiligen vereinbarten Einsatzraum des GWK erstreckt. Lehnt eine beschuldigte Person das Ordnungsbussenverfahren ab, so wird ein ordentliches Strafverfahren eröffnet, bei Anwendung des NSAG ein

Verfahren nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974 (VStrR, SR 313.0), welches durch die Zollverwaltung beurteilt wird (Art. 13 Abs. 2 OBG i.V.m. Art. 15 Abs. 3 NSAG).

Nichts anderes geht aus Anhang 22 der Kantonsvereinbarung Aargau hervor, der eine Erledigung durch das GWK im Rahmen des Ordnungsbussenverfahrens vorsieht, was nach dem Gesagten auch auf Übertretungen im Zusammenhang mit der Vignettenpflicht zutrifft (Art. 23 Ziff. 9 Kantonsvereinbarung Aargau). Damit ist die Anwendbarkeit der Kantonsvereinbarung Aargau inkl. Anhänge und Leitfaden gegeben.

5.2.4 Die zwischen dem Kanton Aargau und der Grenzwachregion I geschlossene "Bussen-Kostendepositen Vereinbarung Kanton Aargau" verfolgt das Ziel, durch die Forderung einer Sicherheitsleistung zu veranlassen, dass sich eine Person zu weiteren Verfahrenshandlungen bereithält. Sie stützt sich auf die Bestimmungen von Art. 238 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0), welche insofern Wirkung entfalten, als das VStrR keine Regelung bereithält. Als Verwaltungsverordnung hat die Bussen-Kostendepositen Vereinbarung entsprechende Verbindlichkeit für die sie anwendenden Behörden (vgl. oben E. 5.2.3.1). Sie zielt augenscheinlich darauf ab, bei – Vorliegen auch vermuteten – strafbaren Handlungen Sicherheitsleistungen von beschuldigten Personen, welche keinen festen Wohnsitz in der Schweiz haben, einzufordern und dient den ausführenden Organen als Hilfestellung in einer konkreten Situation. Zu diesem Zweck enthält sie eine Liste von verschiedenen Vergehen und Übertretungen gegen verschiedene Gesetze, auch das SVG. Diese Vereinbarung sieht vor, dass der Einzug eines Bussen-Kostendepositums dann zulässig ist, wenn der Beschuldigte über keinen festen Wohnsitz in der Schweiz verfügt oder sich nicht ausweisen kann. Insbesondere wird auch festgehalten, welches Vorgehen bei auftretenden Komplikationen oder Unklarheiten zu wählen ist: Ist der fragliche Tatbestand in der Liste nicht aufgeführt, oder treffen mehrere Widerhandlungen zusammen, ist das Bussen-Kostendepositum bei der zuständigen Stelle, das heisst im Allgemeinen bei der Staatsanwaltschaft (ausserhalb der Bürozeiten Pikettdienst), nachzufragen. Ebenso ist bei der Weigerung, ein Depot zu leisten, mit dem Pikett-Staatsanwalt Rücksprache zu nehmen.

Im vorliegenden Fall sah sich der Beschwerdeführer mit zweierlei Problematik konfrontiert. Zum einen lehnte W. _____ das Ordnungsbussenverfahren ab und zum anderen verweigerte er die Leistung eines Bussen-Kostendepositums, angeblich aufgrund fehlender Barmittel. Ohne Zweifel war

der Beschwerdeführer gemäss der Bussen-Kostendepositen Vereinbarung Kanton Aargau in dieser Lage befugt, aufgrund eines fehlenden Wohnsitzes in der Schweiz, ein Bussen-Kostendepositum von W._____ zu verlangen. Mit der Ablehnung des Ordnungsbussenverfahrens war allerdings das weitere Vorgehen des Beschwerdeführers nicht mehr von der Kantonsvereinbarung Aargau erfasst (gemäss Anhang 22 Kantonsvereinbarung Aargau wird nur das Ordnungsbussenverfahren selbständig erledigt). Durch den Übergang ins ordentliche Strafverfahren, wäre die Kontaktaufnahme mit dem Pikett-Staatsanwalt – mindestens eine Rücksprache mit der Kantonspolizei, wie sie vom Anhang 22 Kantonsvereinbarung Aargau für andere Tatbestände verlangt wird – gefordert gewesen. Spätestens aber mit der Festlegung der Höhe des Bussen-Kostendepositums für das nicht in der Liste der entsprechenden Vereinbarung verzeichnete Delikt und mit der Weigerung des Beschuldigten, das Depositum zu leisten, wurde die Kontaktaufnahme zum Pikett-Staatsanwalt durch den Beschwerdeführer zur Notwendigkeit (in diesem Sinne äussert sich auch die Botschaft des Bundesrates zum Ordnungsbussengesetz vom 17. Dezember 2014, BBl 2014 959, 984 f.). Nichts anderes geht sodann aus der vom Beschwerdeführer beigezogenen Weisung der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Aargau vom 3. August 2015 hervor, welche die Polizeiorgane dazu befugt, selbständig Bussendepots zu erheben. Auch dieses Dokument verweist jedoch auf die Rücksprache mit dem Pikett-Staatsanwalt bei der Weigerung, ein Depot zu leisten (Ziff. 6.1).

5.2.5 Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass der Beschwerdeführer sein Vorgehen nicht an den verbindlichen Vorgaben des Arbeitgebers ausgerichtet hat, mit dem Verzicht auf die – ausdrücklich geregelte – Kontaktaufnahme zum Pikett-Staatsanwalt die festgelegten Prozesse nicht befolgt und damit gegen dienstliche Weisungen verstossen hat. Zumal die rechtlichen Grundlagen als bekannt vorausgesetzt werden dürfen respektive müssen und der Beschwerdeführer bewusst handelte, ist davon auszugehen, dass die Dienstpflichtverletzung mindestens grobfahrlässig erfolgte.

5.2.6 Bezüglich der Einziehung der Reisedokumente machen die Parteien widersprüchliche und letztendlich auch nicht überprüfbare Aussagen: Der Beschwerdeführer bringt zwar vor, er habe die zwei russischen Reisepässe sowie eine Identitätskarte zur Echtheitsprüfung der Adresse eingezogen, wobei die Vorinstanz ausführt, Reisepässe – auch russische – würden gar keine Adresse enthalten. Demzufolge hätte sich eine Einziehung zwecks Adressprüfung als nutzlos erwiesen, was im Sinne der Vorbringen der

Vorinstanz zu Lasten des Beschwerdeführers auszulegen wäre. Dieser legt sodann auch nicht substantiiert dar, auf welche rechtliche Grundlage er eine solche Einziehung stützt. Demgegenüber macht die Vorinstanz geltend, eine Einziehung von Reisedokumenten sei deshalb nicht statthaft, weil der Reisende nicht in seiner Fortbewegung gehindert werden dürfe, könne in der Schweiz doch ohne Reisepass nicht einmal ein Hotel bezogen werden. Dabei übersieht sie, dass dem Reisenden W. _____ ein russischer Reisepass – und damit ein gültiges Reisedokument – belassen wurde. Der Vorwurf der Hinderung in der Fortbewegung verfängt deshalb vorliegend nicht. Wenn die Vorinstanz geltend macht, der Einzug von Ausweisen falle nicht in den Kompetenzbereich eines Teamchefs, der als Einsatzleiter vor Ort agiere, und es sei offensichtlich, dass das Kaderpikett GWK hätte beigezogen werden müssen, so erscheint diese Argumentation zwar überzeugend, anhand von rechtlichen Grundlagen wird sie aber dennoch nicht substantiiert belegt. Die Frage nach der Rechtmässigkeit der Einziehung der Reisedokumente hat deshalb vorläufig offen zu bleiben, wird jedoch in E. 5.3.5 geklärt.

5.3 Im Weiteren wird dem Beschwerdeführer in der angefochtenen Verfügung vorgeworfen, er habe vorsätzlich den Dienstbefehl für Dokumentenprüfung nicht beachtet.

5.3.1 Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, der Dienstbefehl für Dokumentenprüfung beziehe sich auf das Vorgehen bei Verdacht auf Fälschungen anlässlich einer Anhaltung im Rahmen einer Zollkontrolle. Dieser Dienstbefehl finde jedoch vorliegend keine Anwendung, weshalb auch nicht von einer vorsätzlichen Dienstpflichtverletzung die Rede sein könne. Er habe nämlich die Reisedokumente von Beginn an für echt befunden, es sei aber irritierend gewesen, weshalb ein Reisender drei russische Pässe und eine Identitätskarte der Arabischen Emirate mit sich führe. Deshalb sei eine Prüfung der Adressen angebracht gewesen. Das Einbehalten von Ausweisen sei sodann in den Vorschriften auch nicht explizit verboten. Ausserdem wäre in diesem Fall auch eine Festnahme unter Anwendung von Zwangsmitteln zulässig gewesen. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit habe er sich jedoch für den Einzug der Reisedokumente zwecks Echtheitsprüfung der Adresse entschieden.

5.3.2 Die Vorinstanz macht geltend, mit der Einziehung der Reisepässe und der Identitätskarte zur angeblichen Echtheitsprüfung habe der Beschwerdeführer faktisch gegen den Dienstbefehl Dokumentenfälschung

verstossen. Es sei unglaublich, dass er die Reisedokumente zur Prüfung der Richtigkeit der Adresse eingezogen habe, denn Pässe würden im Allgemeinen – so auch russische Reisepässe – keine Adressen enthalten. Die Überprüfung der Adressen habe sodann bis am Folgetag auch nicht stattgefunden und die Reisedokumente seien nach Bezahlung der Busse zurückgegeben worden. Die Möglichkeit einer Festnahme bestehe im Übrigen im ordentlichen Verfahren gemäss Schweizerischer Strafprozessordnung, wobei die entsprechenden Massnahmen wiederum in die Kantonshoheit fallen würden. Eine entsprechende Delegation via Kantonsvereinbarung Aargau habe nicht stattgefunden, weshalb ein Mitarbeitender der Vorinstanz auch nicht eigenständig entsprechende Entscheide fällen dürfe. Der Beschwerdeführer habe sodann seine Kompetenzen klar überschritten, denn die Sicherstellung von Dokumenten zwecks Überprüfung der Adresse sei weder in der Kantonsvereinbarung Aargau noch in einer internen Weisung des GWK vorgesehen.

5.3.3 Die Begründung eines vorsätzlichen Verstosses gegen den Dienstbefehl Dokumentenfälschung und in der Folge die Verfügung einer Disziplinar-massnahme gegen den Beschwerdeführer stützt die Vorinstanz auf Ziffer 2.8 dieses Dienstbefehls als Rechtsgrundlage. Diese Bestimmung regelt das Vorgehen, wenn anlässlich der Prüfung von Dokumenten Zweifel an deren Echtheit bestehen. In solchen Fällen muss demnach ein Dokumentenberater oder ein Fachspezialist, bei deren Nicht-Erreichbarkeit die Fachstelle Dokumente, beigezogen werden. Ausserdem hält die Bestimmung fest, dass einem Reisenden die Weiterreise vorbehaltlos zu gestatten ist, wenn keine der genannten Stellen innert nützlicher Frist erreichbar ist. In diesem Fall sind Kopien der fraglichen Ausweise an den zuständigen Dokumentenberater respektive an den Fachspezialisten des betreffenden Dienstbereiches der Region weiterzuleiten.

5.3.4 Der Beschwerdeführer hat zu keinem Zeitpunkt geltend gemacht, es hätten Zweifel an der Echtheit der eingezogenen Dokumente bestanden (vgl. auch Protokoll zur Einvernahme vom 13. August 2019, Frage 14–17; Frage 18 S. 9). Zwar hat er auf der Quittung, welche an W._____ ausgehändigt wurde, als Zweck der Einziehung deren "Echtheitsüberprüfung" angegeben, diese Äusserung jedoch durch seine Aussage, er habe die Echtheitsüberprüfung der Adressen gemeint, widerrufen. Die Vorinstanz macht hingegen geltend, der Beschwerdeführer habe die Dokumente zwecks Druckausübung auf W._____ zur Bezahlung des Bussendeposits eingesetzt. Letztendlich lässt sich der wahre Grund des Beschwerdegegners für die Einziehung nicht belegen. Fest steht aber in Bezug auf

den geltend gemachten Verstoss gegen den Dienstbefehl Dokumentenfälschung, dass der Beschwerdeführer in jedem Fall nicht an der Echtheit der Dokumente zweifelte und dass die Vorinstanz auch nicht glaubhaft vorbringt, der Beschwerdeführer habe den Einzug der Dokumente zwecks Echtheitsüberprüfung vorgenommen. Somit ist die zur Begründung der Dienstpflichtverletzung herangezogene Bestimmung nicht als Rechtsgrundlage tauglich, beschlägt sie doch andere Sachverhalte. Der Tatbestand einer vorsätzlich begangenen Dienstpflichtverletzung in Gestalt eines Verstosses gegen den Dienstbefehl Dokumentenfälschung erweist sich deshalb als nicht erfüllt.

5.3.5 Allerdings geht aus der zitierten Bestimmung hervor, dass die Einziehung von Reisedokumenten nur als Ultima Ratio in Frage kommt, ja diese selbst bei begründetem Verdacht auf eine Fälschung dem Reisenden zu belassen sind, wenn die entsprechenden Fachstellen nicht erreichbar sind. Dies erhärtet sodann das Argument der Vorinstanz, es sei höchst zweifelhaft, ob die vom Beschwerdeführer angesichts der Verweigerung der Bezahlung der Ordnungsbusse unter anderem mit der Möglichkeit der "Leistung einer anderen angemessenen Sicherheit" gemäss Art. 12 NSAG begründete Sicherstellung der Dokumente vor dem Willen der rechtsetzenden Instanzen standhalte, bestehe dieser doch darin, Reisedokumente nicht einzuziehen, allenfalls nur im äussersten Fall. Dass kein solcher vorliegt ist – schon anhand des ursächlichen Tatbestandes einer fehlenden Autobahnvignette gemessen – offensichtlich nicht gegeben. Ausserdem drängt sich die Frage auf, weshalb der Beschwerdeführer zwar zwei der drei mitgeführten russischen Reisepässe sowie die Identitätskarte zwecks angeblicher Echtheitsüberprüfung der Adresse einzog, nicht aber den dritten Reisepass (An dieser Stelle gilt es anzumerken, dass aus den Akten unterschiedliche Aussagen zur genauen Anzahl der mitgeführten Reisepässe hervorgehen. W._____ führt in seiner Beschwerde vom 3. April 2019 aus: "A._____ [anonymisiert durch BVGer] confiscated both of my passports and I was forced travel documents identifying me in the foreign country. Imagine Swiss citizen traveling in Russia without own passport." Sinngemäss macht W._____ damit geltend, es seien zwei von zwei mitgeführten Reisepässen eingezogen worden und er sei gezwungen gewesen, ohne jegliche Reisedokumente weiterzureisen. Hingegen erwähnt der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde vom 20. Januar 2020, Ziff. 9 drei Reisepässe sowie die Identitätskarte, wobei zwei Reisepässe eingezogen worden seien [vgl. auch Protokoll zur Einvernahme vom 13. August 2019, Frage 18, S. 7]. Dieser Darstellung wird von der Vorinstanz nicht widersprochen, weshalb ihr zu folgen ist). Eine umfassende Überprüfung der

Adressen hätte augenscheinlich die Überprüfung sämtlicher mitgeführter Reisedokumente bedingt und hätte – wie die Vorinstanz ausführt – zwecks zeitverzugsloser Überprüfung und der unmittelbaren Verfügbarkeit der Dokumente für den Reisenden – zweckmässigerweise auf einem Posten des GWK durchgeführt werden müssen. Insofern erscheint es unglaublich, dass die Einziehung mit dem hauptsächlichen Ziel der Echtheitsprüfung der Adressen durchgeführt wurde.

Nach Würdigung all dieser Umstände liegt es deshalb nahe und erscheint vielmehr glaubhaft, dass der Beschwerdeführer mit der Einziehung der Reisedokumente bei W. _____ – möglicherweise auch aufgrund dessen reitenden, drohenden und unkooperativen Verhaltens – tatsächlich beabsichtigte, einen gewissen (Gegen-)Druck aufzubauen. Dass die Einziehung von Reisedokumenten nicht den gängigen Prozessen entspricht, allenfalls nur in äussersten Fällen zu praktizieren ist, musste dem Beschwerdeführer als langjähriger Mitarbeiter im GWK jedenfalls bekannt sein. Auch die Argumentation, diese Einziehung werde durch Organe des zivilen Zolls praktiziert und durch die Arbeitgeberin geduldet, vermag das unrechtmässige Vorgehen nicht zu rechtfertigen. Auch in Bezug auf die unrechtmässige Einziehung von Reisedokumenten ist deshalb eine – mindestens grobfahrlässige – Verletzung einer (arbeitsrechtlichen) Dienstpflicht zu erkennen.

5.4 Die angefochtene Verfügung vom 4. Dezember 2019 beanstandet im Weiteren die vorsätzliche unrechtmässige Recherche in der Datenbank C-VIS, welche der Beschwerdeführer am Tag vor seiner Einvernahme vom 13. August 2019 getätigt hatte, um Adressinformationen betreffend den Reisenden W. _____ zu erlangen.

5.4.1 Der Beschwerdeführer führt diesbezüglich im Wesentlichen aus, es sei ihm bekannt, dass die Abfrage von Datenbanken für private Zwecke untersagt sei. Die erwähnte Abfrage habe er jedoch im Zuge dienstlicher Abklärungen im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Ausweise von W. _____ getätigt, weshalb es unerheblich sei, ob die getätigte Abfrage dienstlich notwendig oder unnötig gewesen sei. Aufgrund des dienstlichen Charakters der Abfrage liege jedenfalls offenkundig keine Dienstpflichtverletzung vor.

5.4.2 Die Vorinstanz entgegnet, der Beschwerdeführer habe wissentlich und willentlich eine unrechtmässige Abfrage in der Datenbank C-VIS getätigt, dies habe er sogar bei der Einvernahme vom 13. August 2019 zuge-

geben. Nach ihrer Auffassung gehöre es nicht zum dienstlichen Aufgabebereich des Beschwerdeführers, eigenmächtig einen Sachverhalt aus dem Informationssystem C-VIS zu erheben. Dies habe er aber getan, um einen Vorwand für sein fehlbares Verhalten im Zusammenhang mit der Einziehung der drei Reisedokumente zu finden und habe deshalb privaten Charakter.

5.4.3 Der Dienstbefehl Grenzkontrolle / Einreise, Aufenthalt, Asyl – Visa Information System (VIS) vom 17. September 2012 (nachfolgend: Dienstbefehl C-VIS) regelt unter anderem die Anwendung des zentralen VIS (C-VIS) durch das GWK (zwar beanstandet der Beschwerdeführer die Aktualität der verwendeten Version, doch legt er keine neuere Version dieses Dienstbefehls vor). Er stützt sich unter anderem auf die Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem vom 18. Dezember 2013 (Visa-Informationssystem-Verordnung, VISV, SR 142.512) welche in Anhang 3 die Zugriffsberechtigungen auf das C-VIS regelt. Gemäss Art. 1 Bst. c VISV und Art. 11 Abs. 1 Bst. e VISV in Verbindung mit Anhang 3 VISV sind die Organe des Bundes und der Kantone, welche an den Schengen-Aussengrenze sowie auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz Kontrollen tätigen, berechtigt, zur Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben Abfragen zu tätigen. Dazu gehört für das GWK unter anderem – und für die Beurteilung des vorliegenden Sachverhaltes relevant – auch die Überprüfung der Identität von Visuminhaberinnen oder Visumhabern, zur Prüfung der Echtheit von Visa oder zur Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Einreise in das Hoheitsgebiet der Schweiz oder für den dortigen Aufenthalt erfüllt sind (Art. 11 Abs. 1 Bst. e Ziff. 2 VISV. Diese Regelung wird in Ziff. 4 des Dienstbefehls C-VIS übernommen, der den Zugriff des GWK durch eine abschliessende Aufzählung von Handlungen beschränkt. Insbesondere werden dabei die Verifizierung einer Identität, aber auch die Identifizierung einer Person, wenn eine Verifizierung anhand des Visums nicht erfolgreich oder möglich ist, Zweifel an deren Identität oder an der Echtheit des Visums oder des Reisedokuments bestehen, genannt.

Der Dienstbefehl C-VIS wird ergänzt durch das Informationsschreiben des Chefs GWK betreffend die Benutzung von Datenbanken vom 17. Mai 2011 (nachfolgend: Informationsschreiben) sowie das Informationsbulletin des Kommandos GWK vom 24. September 2018 betreffend private Abfragen auf berufsspezifischen Datenbanken (nachfolgend: Informationsbulletin). Das Informationsschreiben stellt fest, dass Benutzende unter anderem zu Ausbildungszwecken nach Informationen betreffend ihre Familie, ihrem eigenen Familiennamen oder ihrem Bekanntenkreis sowie von berühmten

Personen suchten, dass solche Abfragen den gesetzlichen Rahmen, der zum Schutz der Persönlichkeit der ausgeschriebenen Personen erstellt wurde, verletzen und deshalb nicht zulässig sind. Es verweist unter anderem darauf, dass Abfragen in Datenbanken ausschliesslich zu beruflichen Zwecken erlaubt sind und nur zu kontrollierende Personen überprüft werden dürfen. Es hält ausserdem fest, dass Abfragen in Datenbanken aus privaten Gründen, das heisst alle Abfragen, die den Benutzenden, seine Familienmitglieder, Angehörige, Bekannte oder berühmte Personen betreffen, verboten sind. Diese Anweisungen bestanden bereits vor der Inbetriebnahme des C-VIS am 11. Oktober 2011 und haben offensichtlich allgemeine Gültigkeit. Das Informationsbulletin vom 24. September 2018 hielt fest, dass offenbar innerhalb des GWK Datenbanken mit funktionell beschränkter Zugriffsberechtigung (FABER, RIPOL, etc.) für private Abfragen missbraucht wurden, obwohl diese ausschliesslich polizeilichen Funktionen und für dienstliche Zwecke vorbehalten sind. Auch dieses Schreiben verwies – unter Bezugnahme auf das oben erwähnte Informationsschreiben – auf die Unzulässigkeit solcher Abfragen, da sie die Persönlichkeitsrechte der in der Datenbank erfassten Personen verletzen. Es wurde erneut darauf aufmerksam gemacht, dass Personendaten nur bearbeitet werden dürfen, soweit und solange dies zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben notwendig ist und dass Abfragen in solchen Datenbanken aus privaten Gründen verboten sind.

5.4.4 Dass der Beschwerdeführer grundsätzlich befugt ist, Abfragen auf dem C-VIS zu tätigen, wird sodann auch nicht bestritten. Ebenso ist klar, dass die Abfrage des Beschwerdeführers am Vortag der Einvernahme vom 13. August 2019 zwar einen der im Dienstbefehl C-VIS genannten Anwendungsfälle betraf, nach mehr als vier Monaten aber nicht mehr in direktem Zusammenhang mit den Abklärungen der Personalien von W. _____ anlässlich der Ereignisse vom 1. April 2019 erfolgte. Dies war dem Beschwerdeführer – aufgrund seiner Aussage, er habe unerlaubterweise eine Abfrage getätigt, zu urteilen – auch bewusst. Vielmehr versuchte der Beschwerdeführer an eine Information zu gelangen, um im Rahmen der Disziplinaruntersuchung argumentieren zu können. Inhaltlich war die Abfrage somit von den Zugriffsrechten des GWK erfasst, doch stellt sich die Frage, ob sie dienstlichen oder persönlichen Charakter hatte. Unbestritten ist in diesem Zusammenhang, dass die Abfrage nicht – wie durch die beiden Informationsschreiben ausdrücklich verboten – den Beschwerdeführer selbst, seine Familienangehörigen oder seine Bekannten betraf und auch nicht aus Neugierde in Bezug auf berühmte Persönlichkeiten getätigt

wurde. Die Abfrage deshalb als zu "privaten Zwecken" erfolgt zu bezeichnen, wird den Sachumständen jedenfalls nicht gerecht. Allerdings erfolgte die Abfrage auch nicht unmittelbar zu dienstlichen Zwecken. Immerhin liegt die Ursache der Abfrage in einem dienstlichen Zusammenhang, nämlich in der aufgrund der Ereignisse vom 1. April 2019 gegen den Beschwerdeführer eingeleiteten Disziplinaruntersuchung. Wenn nun in diesem Rahmen – wie oben in E. 4.2.4.1 ausgeführt – eine Mitwirkungspflicht statuiert wird, so muss dem Beschwerdeführer auch ein Mitwirkungsrecht zukommen, nämlich um die Sachlage aus seiner Sicht darzustellen und allenfalls auch richtigzustellen oder um sich angesichts von vorgeworfenen Verfehlungen zu rechtfertigen und Gegenbeweise vorzulegen. In diesem Zusammenhang steht es sodann der Vorinstanz auch nicht zu, die Erforderlichkeit der Recherche zu beurteilen.

Aus diesem Grund kann dem Beschwerdeführer nicht vorgeworfen werden, er habe ungerechtfertigterweise eine C-VIS-Abfrage zu privaten Zwecken getätigt und damit eine Dienstpflicht verletzt.

5.5 Im Weiteren beurteilt die angefochtene Verfügung vom 4. Dezember 2019 den direkten Kontakt des Beschwerdeführers zur konsularischen Abteilung der russischen Botschaft als unrechtmässig und deshalb als fahrlässige Dienstpflichtverletzung. Am 2. April 2019 sei der Beschwerdeführer durch die russische Vertretung in der Schweiz direkt kontaktiert worden, wobei festgestellt worden sei, dass W. _____ um Unterstützung gebeten habe, da ihm seine Reisepässe entzogen und eine Busse auferlegt worden seien. Auf diese Mail habe der Beschwerdeführer nicht geantwortet. Am Folgetag habe sich die russische Vertretung erneut per direkter E-Mail an den Beschwerdeführer gewandt und um Klärung weiterer Punkte sowie um Information gebeten. Diesmal habe der Beschwerdeführer ohne Ermächtigung zur direkten Beantwortung eine Antwort verfasst, damit seine Kompetenzen überschritten und gegen die Weisungen der Geschäftsordnung EZV verstossen, was als Verletzung der Dienst- und Verhaltenspflichten zu beurteilen sei. Nicht eindeutig geklärt werden könne sodann, inwiefern der Beschwerdeführer seinen Vorgesetzten über die direkte Anfrage und seine Antwort informiert habe.

5.5.1 Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, sein Vorgesetzter sei bereits vorab am 2. April 2019 durch die russische Botschaft telefonisch kontaktiert worden. Dieselbe Frage sei ihm selbst nach diesem Telefonat und am 3. April 2019 erneut schriftlich gestellt worden. Er habe sodann auch weder eine Auskunft erteilt, noch habe er die Beschwerde

erledigt. Er habe einfach mitgeteilt, dass die Aussagen von W. _____ nicht der Wahrheit entsprechen würden und dass ohne weitere Vollmacht keine Auskunft erteilt werden könne. Daraufhin habe sich die Botschaft bedankt und die Sache sei für ihn abgeschlossen gewesen. Da die Botschaft auch bereits Kontakt zu seinem Vorgesetzten gehabt habe, sei für ihn nicht erkennbar gewesen, weshalb er nicht zur Abgabe dieser Antwort hätte befugt sein sollen. Immerhin stehe in seinem Stellenbeschrieb, dass er über die Erledigung von Vorfällen selbständig entscheiden könne. Dass er eine direkt an ihn gewendete E-Mail auch persönlich beantworte, sei deshalb naheliegend.

5.5.2 Die Vorinstanz führt demgegenüber im Wesentlichen aus, die im GWK gelebte hierarchische Struktur gebiete es und verlange selbstredend, dass eingehende schriftliche Beschwerden oder Reklamationen nicht von der durch sie betroffenen Person bearbeitet, geschweige denn erledigt würden. Ein pflichtbewusster und gewissenhaft handelnder AdGWK hätte sich entsprechend das Einverständnis eines anwesenden Vorgesetzten eingeholt, um die Beschwerde zu beantworten. Das Verhalten des Beschwerdeführers, die Beschwerde der russischen Botschaft direkt selbständig zu beantworten und zu erledigen, sei deshalb mindestens als grobfahrlässige Verletzung seiner arbeitsrechtlichen Pflichten zu beurteilen. Es hätte ihm insbesondere klar sein müssen, dass zur Erledigung der Beschwerde eine weitergehende Abklärung des Sachverhaltes durch den Aufgabenvollzug angezeigt gewesen wäre.

5.5.3 Die Vorinstanz stützt ihre Beurteilung des Verhaltens des Beschwerdeführers namentlich auf die Geschäftsordnung der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV; GO-EZV) vom 1. Januar 2019 und führt aus, das beanstandete Verhalten verstosse gegen Ziff. 3 GO-EZV, welche die Vertretung nach aussen regle.

Gemäss Ziff. 1.2 GO-EZV regelt diese Geschäftsordnung unter anderem die Aufbauorganisation, die Vertretung der EZV nach aussen, das allgemeine Führungsverständnis, die Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsleitung etc. Im Weiteren bestimmt Ziff. 3.1 GO-EZV, dass der Direktor die EZV gegen aussen vertritt und Ziff. 3.1 GO-EZV besagt, dass die Mitglieder der Geschäftsleitung in ihren Aufgabengebieten unter Berücksichtigung der Vorgaben des Direktors die EZV gegen aussen, das heisst gegenüber den Kantonen und dem Ausland vertreten, wobei dieses Recht im Einzelfall delegiert werden kann. Dabei sind sie gehalten, die Vorgaben

des Direktors und der Geschäftsleitung sowie die Interessen der Eidgenossenschaft und der EZV zu wahren. Ziff. 3.6 GO-EZV bestimmt ausserdem, dass für die Vertretung der Schweiz beziehungsweise der EZV in internationalen Organisationen, gegenüber anderen Staaten und in anderen vergleichbaren Fällen ein schriftliches Mandat des zuständigen Mitglieds der Geschäftsleitung und in wichtigen Fällen des Direktors vorgängig und rechtzeitig einzuholen ist.

5.5.4 Die GO-EZV bezweckt die grundlegende Organisation und Festlegung der (Führungs-)Strukturen und Aufgabenverteilung in der EZV. Dabei stützt sie sich auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010), welches die Führungs- und Verwaltungsstrukturen des Staates auf oberster Ebene festlegt (Botschaft des Bundesrates betreffend ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG]) vom 16. Oktober 1996, BBI 1996 V 1, 13–17). Dies wird betreffend die Vertretung der EZV gegen aussen durch den direkten Verweis auf die Bestimmungen von Art. 50 RVOG bestätigt. Diese Bestimmungen lassen ausserdem erkennen, dass sich die Regelung der Vertretung der EZV gegen aussen, wie sie die GO-EZV behandelt, auf eine andere hierarchische – nämlich einiges höhere – Stufe bezieht, als jene, welche vorliegend betroffen ist. Durch die ausdrückliche Erwähnung einer Delegationsmöglichkeit im Einzelfall oder von "wichtigen Fällen" gibt sie klar zum Ausdruck, dass sie nicht einzelne konkrete Fälle auf unterer operativer Stufe regeln will, welche zahlreich und möglicherweise täglich anfallen. Es liegt auf der Hand, dass sich die Geschäftsleitung nicht mit der Erledigung derartiger (potenzieller) Alltagsfälle respektive der Vertretung der EZV gegenüber Drittpersonen (die "Kunden") des GWK befassen kann. Wäre dies durch die GO-EZV beabsichtigt, so wäre die Geschäftsleitung gezwungen, entsprechende Weisungen, allenfalls mit einer entsprechenden Delegation auf geeignete Hierarchie- und Führungsebenen der operativen Stufe für die Erledigung solcher Fälle und die Kommunikation gegenüber Drittpersonen zu erlassen. Solche Weisungen, Reglemente oder Dienstbefehle nennt die Vorinstanz allerdings nicht und stützt die Feststellung einer Dienstpflichtverletzung allein auf die GO-EZV. Deren alleinige Anwendung hätte – wie der Beschwerdeführer zutreffend ausführt – zur Folge, dass eine Reihe weiterer Personen in der Hierarchie über ihm ebenso wenig zur Kommunikation mit der russischen Botschaft befugt gewesen wären und die Kommunikation mit der russischen Botschaft konsequenterweise durch die Geschäftsleitung hätte erledigt werden müssen. Nach dem Gesagten ist denn auch nicht ersichtlich, dass die GO-EVZ eine arbeitsrechtliche Dienstpflicht für den Beschwerdeführer begründen würde.

In Bezug auf den konkreten Fall gilt es im Weiteren anzumerken, dass im vorliegenden Fall das Auftreten der russischen Botschaft nicht im Sinne einer Vertretung des russischen Staates und seiner Interessen in der Schweiz (die klassische Aufgabe einer diplomatischen Vertretung) zu verstehen ist, sondern – wie im Übrigen auch aus den Akten hervorgeht (z.B. E-Mails der russischen Botschaft vom 2. und 3. April 2019 sowie Untersuchungsbericht vom 2. Oktober 2019, S. 3) – als Unterstützung für einen russischen Staatsbürger, der im Ausland konsularische Dienste im Verkehr mit inländischen Amtsstellen beansprucht. Wie soeben ausgeführt, liegt es aus Praktikabilitätsgründen auf der Hand, dass derartige Fälle – ob die Anfrage von einer konsularischen Vertretung oder durch eine beliebige andere Stelle oder Person gestellt wird, bleibe dahingestellt – durch die Organe des GWK auf operativer Ebene in geeigneter Weise erledigt werden sollen. Wie dies zu geschehen hat, müsste jedenfalls Gegenstand von stufengerechten Weisungen für die Kompetenzenregelung betreffend die Kommunikation gegenüber Dritten bilden. Zumal die Vorinstanz keine solche Grundlage darlegt, können diesbezüglich weitere Erwägungen unterbleiben. Aufgrund der gegebenen Umstände ist insbesondere festzuhalten, dass es sich nicht als sachgerecht erweist, die geltend gemachte Dienstpflichtverletzung auf die Bestimmungen der GO-EZV zu stützen.

5.5.5 Indessen gilt es zu klären, ob der Beschwerdeführer eine der allgemeinen Treuepflicht des Arbeitnehmers inhärente arbeitsrechtliche Pflicht, insbesondere eine Sorgfaltspflicht verletzt hat, wie dies die Vorinstanz andeutet. Hinsichtlich Grundlagen wird auf E. 4.3.1.2 verwiesen.

5.5.5.1 Die russische Botschaft richtete ihre erste E-Mail vom 2. April 2019 mit der Wichtigkeitsstufe "hoch" an den Beschwerdeführer, versah sie mit dem Betreff "dringliche Anfrage" und betitelte ihr Schreiben mit der Überschrift "Anfrage". Im Weiteren Schriftenverkehr – das heisst in der Antwort auf die E-Mail des Beschwerdeführers vom 3. April 2019 – brachte die russische Botschaft mit den Worten "Soweit haben wir keine weiteren Fragen" sodann zum Ausdruck, dass ihr Informationsbedürfnis gestillt war und im Weiteren eine Fortführung der Sache nur in Betracht zog, als W. _____ ihre weitere Unterstützung erwünsche.

Dass sich der Beschwerdeführer als Einsatzleiter der Kontrolle vom 1. April 2019 vor Ort durch die direkt an ihn gerichtete Nachricht angesprochen fühlte und in der Lage sah, eine kurze sachliche Auskunft zu erteilen, ist nachvollziehbar. Dies ganz besonders auch aufgrund der augenscheinli-

chen Dringlichkeit, welche die russische Botschaft der Angelegenheit beizumessen. Die einzige durch den Beschwerdeführer verfasste E-Mail-Antwort an die russische Botschaft vom 3. April 2019 zeigt auf, dass er im Bewusstsein seiner beschränkten Auskunftsbefugnisse handelte und seine Antwort so knapp als möglich hielt, indessen weitere Auskünfte nur nach erfolgter Vollmachterteilung durch W._____ für möglich in Aussicht stellte. Seine Ausführungen beschränkten sich sodann darauf, die an ihn gerichteten Fragen im Sinne einer Unterstützung der Sachverhaltsklärung seitens russischer Botschaft und unter grösstmöglicher Zurückhaltung zu beantworten, jedoch ohne die Ereignisse rechtlich zu bewerten.

Dieser Schriftenverkehr lässt in keiner Weise darauf schliessen, dass die russische Botschaft eine Beschwerde gegen das Vorgehen des Beschwerdeführers erhob. Wenn sich dieser im Rahmen der folgenden Stellungnahmen und der Disziplinaruntersuchung dahingehend äusserte, er habe die "Beschwerde" mit dem Ende des E-Mail-Verkehrs mit der russischen Botschaft und deren Dank als erledigt betrachtet, so ist der Sinn des verwendeten Begriffs aus dem Kontext heraus wohl missverständlich gewählt, doch ist er sinngemäss ohne Weiteres als "Anfrage" oder "Informationsbedürfnis seitens der russischen Botschaft" zu verstehen. Jedenfalls kann die Anfrage der russischen Botschaft in keiner Weise als Beschwerde im Rechtssinne (in diesem Fall gegen einen Realakt) gedeutet werden, wird doch weder ein konkretes Begehren gestellt, noch werden Vorwürfe konkret erhoben oder spezifische Handlungsweisen gerügt. In der Folge kann auch der Argumentation der Vorinstanz, der Beschwerdeführer habe eigenmächtig eine durch die russische Botschaft erhobene Beschwerde erledigt, ohne die zuständigen Stellen (Aufgabenvollzug) einzuschalten, nicht gefolgt werden. Die durch W._____ später erhobene Beschwerde (im Rechtssinne) konnte von der Äusserung des Beschwerdeführers sodann gar nicht erfasst sein, wurde diese doch erst einige Stunden nach dem E-Mail-Verkehr – und offenbar ohne Wissen des Beschwerdeführers – verfasst und beim Kommando GWK eingereicht.

5.5.5.2 Der Beschwerdeführer stützt sich ausserdem auf den Beschrieb seiner Arbeitsstelle vom 1. Juni 2005 und führt aus, er habe sich durch die Formulierung "Entscheidet in seinem Kompetenzbereich selbständig über die Erledigung von Vorfällen" dazu befugt gefühlt, die Antwort auf die Anfrage der russischen Botschaft selbständig zu verfassen, zumal sein Vorgesetzter offenbar aufgrund des telefonischen Kontaktes mit der Botschaft vom Vortag bereits informiert gewesen sei. Aus den Akten geht nicht her-

vor, welche Weisungen die Kommunikation der Organe des GWK gegenüber Dritten regeln und welche Unternehmenskultur besteht, um Korrespondenzen zu führen. Ebenso kann offen bleiben, welchen Umfang die dem Beschwerdeführer durch den Stellenbeschrieb eingeräumte Kompetenz zur selbständigen Erledigung von Vorfällen einräumt: Selbst wenn der Beschwerdeführer es versäumt hätte, den Vorgesetzten zu informieren – diesbezüglich bleibt der Sachverhalt (auch von der Vorinstanz unbestritten) ungeklärt – kann das Handeln des Beschwerdeführers aus der Situation heraus nicht als Verletzung der Treuepflicht respektive Interessenwahrungspflicht des Arbeitnehmers gewertet werden, was einen Bruch des Vertrauensverhältnisses zur Folge hätte. Eine Verletzung der Treuepflicht liegt nämlich insbesondere dann vor, wenn der Arbeitnehmer gegen die Interessen des Arbeitgebers handelt, seine Arbeit nicht gewissenhaft und sorgfältig verrichtet, aber auch wenn er Vorteile annimmt, die Geheimnispflicht verletzt, Intrigen spinnt, den Ruf des Arbeitgebers schädigt oder sich diesem gegenüber in verschiedener Hinsicht unehrlich oder nicht aufrichtig verhält (vgl. HELBLING, Handkommentar BPG, a.a.O., Art. 20 aBPG Rz. 15 ff.; PORTMANN/RUDOLPH, in: BSK-OR, a.a.O., Art. 321a Rz. 2 ff., 19 ff.). Dieses Ausmass an Illoyalität, Vertrauensmissbrauch oder wirtschaftlicher Schädigung des Arbeitgebers erreicht das Verhalten des Beschwerdeführers jedoch in keiner Weise. Ganz im Gegenteil, hat er doch gerade in gutem Glauben, seine Arbeit pflichtgemäss und im Interesse der Arbeitgeberin zu erledigen sowie im Bewusstsein seiner beschränkten Kompetenzen und mit Vorsicht (zit.: "Soweit es mir zulässig ist, gebe ich wie folgt Antwort:...") gehandelt. Dies geht aus den Akten hervor, wobei die E-Mail vom 3. April 2019 an die russische Botschaft im Übrigen auch belegt, dass er sich einer äusserst korrekten und freundlichen Ausdrucksweise bediente. Dass sich der Beschwerdeführer – mangels klarer Weisungen für die Kommunikation – als befugt betrachtete, die Sache angesichts der von der Botschaft geäusserten Dringlichkeit unbürokratisch, zielgerichtet und zweckmässig zu erledigen, kann ihm denn auch nicht zum Vorwurf gemacht werden. Eine Dienstpflichtverletzung ist in seinem Verhalten jedenfalls nicht zu erblicken.

5.5.6 Zusammenfassend erweist es sich in Bezug auf die Korrespondenz mit der russischen Botschaft sodann als unbegründet, dem Beschwerdeführer vorzuwerfen, er habe eigenmächtig und unter Umgehung des Vorgesetzten (zumal dieser bereits telefonischen Kontakt zur russischen Botschaft in dieser Sache hatte) eine Beschwerde (im Rechtssinne) selbständig erledigt und damit eine Dienstpflicht oder die allgemeine Treuepflicht des Arbeitnehmers verletzt.

6.

Eine Grundvoraussetzung für das Anordnen einer Disziplinar massnahme ist deren Verhältnismässigkeit (vgl. oben E. 3.3). Ob die im vorliegenden Fall ausgesprochene Verwarnung des Beschwerdeführers dieser Voraussetzung genügt ist im Anschluss zu prüfen.

6.1 Der Beschwerdeführer bringt diesbezüglich im Wesentlichen vor, die verhängte Disziplinar massnahme verfolge einen pönalen Zweck, zumal entgegen dem Sinn der gesetzlichen Bestimmungen zum Disziplinarstrafrecht keine Erwartungen an sein zukünftiges Handeln geknüpft und keine Einigungsbemühungen angestrengt worden seien. Vielmehr suche die Vorinstanz nach einer Dienstpflichtverletzung, um ihn abzustrafen, weshalb sich die Disziplinar massnahme als unverhältnismässig respektive nicht angemessen erweise und deren Grundlage nicht gegeben sei.

6.2 Die Vorinstanz entgegnet im Wesentlichen, sie habe mit der Aussprechung einer Verwarnung die mildest-mögliche Massnahme gewählt und – wie der Begriff bereits erkennen lasse – habe diese sehr wohl eine Warnfunktion. Im Übrigen hätte der Beschwerdeführer die Möglichkeit gehabt, die vorgeworfenen Pflichtverletzungen anzuerkennen und damit den Erlass einer Verfügung zu umgehen; dies habe er jedoch nicht getan. Stattdessen sei er mit der kleinstmöglichen Massnahme nicht einverstanden. Diese erweise sich jedoch als bestgeeignet, um den Dienstbetrieb wiederherzustellen. Eine andere Massnahme würde hingegen keinen Erfolg versprechen und der Vorwurf der Bestrafung gehe fehl, stehe doch eben gerade nur die Warnfunktion im Vordergrund.

6.3 Art. 25 Abs. 2 BPG nennt verschiedene Massnahmen, welche der Arbeitgeber für den geordneten Vollzug der Aufgaben treffen kann. Bei einer fahrlässigen Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten können eine Verwarnung ausgesprochen oder eine Änderung des Aufgabenkreises vorgenommen werden (Art. 99 Abs. 2 BPV), bei grobfahrlässigen oder vorsätzlichen Dienstpflichtverletzungen besteht zudem die Möglichkeit weitergehender Massnahmen, wie zum Beispiel eine Lohnkürzung oder eine Busse (Art. 99 Abs. 3 BPV). Dem Arbeitgeber kommt bei der Wahl der "nötigen Massnahmen" Ermessen zu. Dieses ist pflichtgemäss auszuüben, das heisst der Entscheid hat rechtmässig und angemessen respektive verhältnismässig zu sein. Die Beachtung von allgemeinen Verfassungsgrundsätzen wie dem Willkürverbot, dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Verhältnismässigkeitsprinzip versteht sich hierbei von selbst (statt vieler Urteil des BVGer

A-1849/2013 vom 20. August 2013 E. 5.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 320 ff.; BÜRGI/BÜRGI-SCHNEIDER, a.a.O., S. 87 Rz. 286 ff.).

6.4 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) umfasst drei Elemente, die kumulativ gegeben sein müssen: Eine staatliche Massnahme ist verhältnismässig, wenn sie zur Verwirklichung der im öffentlichen Interesse liegenden Ziele geeignet, erforderlich und zumutbar ist. Geeignet ist sie dann, wenn mit ihr die angestrebten Ziele erreicht werden können oder sie zu deren Erreichung einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag leisten kann (sog. Zwecktauglichkeit). Die Erforderlichkeit liegt vor, wenn mit keiner gleichermassen geeigneten, aber für den Betroffenen weniger einschneidenden Massnahme der angestrebte Erfolg ebenso erreicht werden kann. Sie ist schliesslich nur dann gerechtfertigt, wenn eine angemessene Zweck-Mittel-Relation (sog. Zumutbarkeit) besteht, das heisst der damit verbundene Eingriff in die Rechtstellung des Betroffenen im Vergleich zur Bedeutung der verfolgten öffentlichen Interessen nicht unverträglich schwerer wiegt (vgl. statt vieler BGE 136 I 29 E. 4.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 514 ff.).

6.5 Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz aufgrund der durch sie durchgeführten Disziplinaruntersuchung vorsätzliche und fahrlässige Verletzungen von Dienstpflichten festgestellt. Daraufhin hat sie aus den bei einer fahrlässigen Pflichtverletzung vorgesehenen Massnahmen zur Sicherstellung des geordneten Aufgabenvollzugs eine Verwarnung nach Art. 99 Abs. 2 Bst. a BPV ausgesprochen (vgl. Art. 25 Abs. 2 BPG i.V.m. Art. 99 Abs. 2 BPV).

6.5.1 Als administrative Sanktionen dienen disziplinarische Massnahmen unter anderem der Aufrechterhaltung der Ordnung, der Durchsetzung von Dienstpflichten sowie der Wahrung des Ansehens und der Vertrauenswürdigkeit der Verwaltungsbehörden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1506; JAAG, a.a.O., Rz. 23.65; HÜLSMANN, a.a.O., S. 82 f.). Wie den Akten zu entnehmen ist, zielt die Vorinstanz mit der Disziplinierung des Beschwerdeführers darauf ab, den Dienstbetrieb wiederherzustellen. Damit ist grundsätzlich belegt, dass die gewählte Massnahme eingesetzt werden kann, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Sodann erweist sich die gewählte Massnahme als geeignet, das Verhalten des Beschwerdeführers zu sanktionieren respektive diesen zur Disziplin und zu weisungskonformem Verhalten bei seiner Aufgabenerfüllung zu ermahnen. Insofern ist die Massnahme ebenfalls geeignet, eine allenfalls noch andauernde Störung des geordneten Dienstbetriebs zu beseitigen.

6.5.2 Sodann ist die Frage zu beantworten, ob das Aussprechen einer Verwarnung im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel auch erforderlich war, das heisst ob die ergriffene Massnahme das mildeste Mittel darstellt, um das gesetzte Ziel zu erreichen.

6.5.2.1 Wie die Vorinstanz korrekt ausführt, stellt die Verwarnung die mildeste gesetzlich vorgesehene Disziplinar-massnahme dar. Indessen gibt es weitere Mittel administrativer Art, um fehlbares Verhalten zu qualifizieren, so zum Beispiel die informelle Zurechtweisung, die Rüge oder die Ermahnung. Diese Mittel können ergriffen werden, ohne jedoch – wie bei den gesetzlichen Disziplinar-massnahmen – die Rechtsposition des fehlbaren Arbeitnehmers zu verschlechtern, gilt dieser bei einer späteren Pflichtverletzung doch als disziplinarisch vorbestraft (vgl. LOCHER, a.a.O., Rz. 194; HÄNNI, a.a.O., S. 472). Mit dem Entscheid, eine disziplinarische Massnahme auszusprechen, überschreitet die Arbeitgeberin die Grenze, welche zwischen der einvernehmlichen Beilegung durch administrative Massnahmen im Rahmen der Personalführung und der autoritativen Sanktionierung durch disziplinarische Massnahmen verläuft. Bei Letzteren wird – selbst in ihrer mildesten gesetzlich vorgesehenen Form – die Pflichtverletzung des Angestellten hoheitlich festgestellt und in seiner Personalakte vermerkt. Dies kann sich insbesondere bei späteren personalrechtlichen Massnahmen oder bei neuen Disziplinar-massnahmen negativ auswirken, aber auch für das berufliche Fortkommen Folgen haben (vgl. HÜLSMANN, a.a.O., S. 68 f., 125 f.; UHLMANN/BUKOVAC, a.a.O., S. 368; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, a.a.O., S. 617; BÜRGI/ BÜRGI-SCHNEIDER, a.a.O., S. 87 Rz. 287; LOCHER, a.a.O., Rz. 194; JAAG, a.a.O., Rz. 23.73). Damit ist die Disziplinar-massnahme – selbst wenn nicht im strafrechtlichen Sinne relevant (vgl. oben E. 4.1.3.3) – geeignet, durch den betroffenen Arbeitnehmer als pönale Sanktionierung seiner Verhaltens- oder Arbeitsweise wahrgenommen zu werden. Ausserdem kann die Massnahme sodann – insbesondere, wenn das beanstandete Verhalten angesichts konkreter Umstände oder Ereignisse kontrovers diskutiert werden könnte – vom Arbeitnehmer auch als Missbilligung seiner Person aufgefasst werden und sich so negativ auf das Betriebsklima oder das Vertrauensverhältnis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber auswirken.

Aus diesen Gründen ist eine einvernehmliche Lösung dem Erlass einer Verfügung denn auch vorzuziehen. Eine solche Vereinbarung schafft mehr Akzeptanz und kann das Ziel einer Disziplinar-massnahme nicht nur besser, sondern auch schneller erreichen. Dieses Vorgehen entspricht ausserdem

der arbeitgeberischen Fürsorgepflicht und trägt dem wirtschaftlichen respektive beruflichen Fortkommen des Arbeitnehmers Rechnung. (vgl. Urteil des BVGer A-6432/2018 vom 10. Februar 2020 E. 3.3.1; LOCHER, a.a.O., Rz. 185, 194; JAAG, a.a.O., 23.65, 23.73; UHLMANN/BUKOVAC, a.a.O., S. 368; HINTERBERGER, a.a.O., S. 44 f.). In diesem Zusammenhang gilt es sodann in Betracht zu ziehen, dass aus der Rechtsordnung (vgl. Art. 25 BPG, Art. 99 BPV) kein Wille des Gesetzgebers abgeleitet werden kann, welcher darauf schliessen liesse, dass der Arbeitgeber zu einer bestimmten Handlungsweise verpflichtet ist und die gesetzlich vorgesehenen Rechtsfolgen eintreten zu lassen hat. Damit ist ihm durchaus auch die Möglichkeit gegeben, Zweckmässigkeitsgesichtspunkte zu berücksichtigen und selbst von der geringfügigsten gesetzlichen Disziplinar-massnahme abzusehen, wenn eine andere Massnahme das künftige pflichtgemässe Handeln nachhaltiger gewährleisten kann (diese Abkehr von einem strafenden Disziplinarrecht hin zu einer auf einvernehmlichen Lösungen basierenden Regelung von Dienstpflichtverletzungen und letztendlich der Sicherstellung des geordneten Aufgabenvollzugs wurde bereits mit der Einführung des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten [Beamten-gesetz, BtG, SR 175.221.10] vollzogen [vgl. zugehörige Botschaft des Bundesrates vom 18. Juli 1924, BBl 1924 III 112 f.] und in der Revision der bis Ende 2000 gültigen Bestimmungen [Art. 30 ff. BtG] bestätigt [vgl. Botschaft des Bundesrates betreffend die Änderung des Beamten-gesetzes und über die Genehmigung von Änderungen des Ämterverzeichnis-ses vom 10. März 1986]). Der Entscheid, auf eine formelle Disziplinierung zu verzichten, hat sodann unabhängig von der Schwere der Pflichtverletzung gefällt zu werden. Ausschlaggebend ist allein, ob durch andere Mittel die künftige Pflichterfüllung und damit der Zweck der Disziplinierung nachhaltiger erreicht werden kann. Dies setzt sodann voraus, dass beim fehlbaren Arbeitnehmer eine Bereitschaft besteht, seine Pflichtverletzung zu erkennen und sein Verhalten aufgrund einer Ermahnung, Belehrung oder Ähnlichem zu ändern (vgl. BBl 1986 II 326]; BBl 1999 II 1621 zu Art. 22 BPV, BBl 2011 6719 zu Art. 25 und 26; HINTERBERGER, a.a.O., 352 ff.; HÜLSMANN, a.a.O., S. 68 f.).

6.5.2.2 Eine Verwarnung gibt dem Beschwerdeführer zwar klar zu verstehen, dass sein Verhalten nicht korrekt und deshalb fehlerhaft war. Sie zeigt ihm auch im Sinne einer Warnung an, dass bei einer Wiederholung schärfere Sanktionen drohen und gibt ihm die Möglichkeit einer Korrektur seines Verhaltens. Allerdings führt die Verwarnung beim Beschwerdeführer höchstwahrscheinlich auch zu Demotivation und Misstrauen gegenüber der Arbeitgeberin, schlimmstenfalls zu innerer Kündigung. Insofern ist im

vorliegenden Fall zu prüfen, ob durch die Vorinstanz das der Situation angemessene Mittel gewählt wurde, um dem fehlbaren Verhalten angemessen entgegenzutreten oder mit welchen anderen Massnahmen die Erkenntnis des Fehlverhaltens durch den Beschwerdeführer ebenso gewährleistet, gleichermassen der geordnete Aufgabenvollzug sichergestellt und damit dem öffentlichen Interesse an korrekt sowie diszipliniert handelnden und motivierten Angestellten der Sicherheitsorganisationen Rechnung getragen werden kann. Dies hat unter Berücksichtigung von Beweggründen, Verschulden und beruflichem Vorleben sowie in Abwägung der Interessen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu erfolgen (vgl. Urteil des BVGer A-6432/2018 vom 10. Februar 2020 E. 3.3.1; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, a.a.O., S. 617; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., §32 Rz. 53; HÄNNI, a.a.O., S. 472; HINTERBERGER, a.a.O., S. 44 f., 375 f.).

Bezüglich der Beweggründe wird auf E. 5.3.5 verwiesen. Dabei ist festzuhalten, dass – wie aus den Akten hervorgeht – der Beschwerdeführer nach wie vor die Ansicht vertritt, rechtmässig gehandelt zu haben und sein Vorgehen mit der Durchsetzung der Rechtsordnung begründet. Dass er dabei jedoch seine Dienstpflicht verletzte, indem er entgegen den in der Kantonsvereinbarung Aargau festgehaltenen Weisungen für das Vorgehen bei der Sicherstellung eines Bussen-Kostendepositums handelte und Reisedokumente der kontrollierten Person ungerechtfertigt einzog, wurde in E. 5.2.3.3 und 5.2.4 f. erörtert. Gemäss den dort gemachten Ausführungen kann jedoch vorliegend nicht von einem schweren Verschulden gesprochen werden. Zwar hätte sich der Beschwerdeführer den beschriebenen Prozessen und Weisungen bewusst sein müssen, gerade auch deshalb, da er an der Überarbeitung der Kantonsvereinbarung Aargau mitgewirkt hatte, wie er selber ausführt (vgl. Urteil des BVGer A-6432/2018 vom 10. Februar 2020 E. 3.3.2). Auch ist von ihm zu erwarten, dass er als langjähriger Mitarbeiter des GWK die Situation mit der renitenten Person des W. _____ und dessen Verhalten in sachlicher Weise erledigt hätte, ohne die Reisedokumente einzuziehen. Dennoch ist es nicht angemessen, ihm ein vorsätzliches Verhalten dergestalt vorzuhalten, dass er die bestehenden Weisungen geplant, absichtlich und arglistig missachtet hätte. Sein Verschulden ist demzufolge auch nicht als gravierend zu werten. Vielmehr erscheint das pflichtwidrige Verhalten des Beschwerdeführers – gerade vor dem Hintergrund seines beruflichen Vorlebens – als einmalige persönlichkeitsfremde Entgleisung: Der Beschwerdeführer arbeitet seit mehr als 25 Jahren beim GWK, ohne dass sein Verhalten oder seine Arbeit in irgendeiner Weise Grund zur Beanstandung gegeben hätte. Nichts anderes geht aus den Akten hervor, wie durch die Vorinstanz selbst abgeklärt wurde und auch nicht

geltend gemacht wird, dies jedenfalls während der letzten fünf Jahre vor dem Ereignis vom 1. April 2019. Im Gegenteil: Die in den Akten vorhandenen Personalbeurteilungen der Jahre 2014 bis 2018 des Beschwerdeführers zeichnen das Bild eines gegen innen sowie aussen jederzeit korrekt auftretenden, verhältnismässig agierenden, umsichtigen und engagierten AdGWK mit hoher Fachkompetenz und tadellosem Verhalten. Das berufliche Vorleben des Beschwerdeführers hat bei der Ausfällung der Disziplinar-massnahme keine oder allenfalls nur marginale Berücksichtigung gefunden, doch ist dieses gerade – unter Berücksichtigung des Verschuldens des Beschwerdeführers – der begangenen Dienstpflichtverletzung gegenüberzustellen (vgl. Urteil des BVGer A-6432/2018 vom 10. Februar 2020 E. 3.3.1; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, a.a.O., S. 617; HÄNNI, a.a.O., S. 472; HINTERBERGER, a.a.O., S. 44 f., 372 ff., 382 ff.; MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, a.a.O., S. 617 f.; BETTY-ANNETT MEIER, Bewertung des Arbeitgebers im Internet, in: Müller/Geiser/Pärli [Hrsg.], RiU – Recht in privaten und öffentlichen Unternehmen, Nr. 24 2018, S. 53; BÜRGI/BÜRGI-SCHNEIDER, a.a.O., S. 87 Rz. 286).

Die Berücksichtigung von Beweggründen, Verschulden und beruflichem Vorleben des Beschwerdeführers führt zum Schluss, dass ein Führungsgespräch mit einer informellen Zurechtweisung dem Beschwerdeführer dessen fehlbares Verhalten ebenso vor Augen führen könnte, ohne eine – allenfalls laufbahnrelevante – Disziplinar-massnahme zu verhängen. Selbst der stellvertretende Grenzwachtkommandant des Grenzwachtkommandos Reg I stellte in seiner Stellungnahme vom 12. April 2019 zur Beschwerde von W._____ an das Kommando GWK in Aussicht, dass der Vorfall mit den involvierten Mitarbeitern sowie der Postenführung im Rahmen einer Nachbesprechung eingehend behandelt werde. Damit hat die Vorinstanz bereits in Betracht gezogen, dieses Führungsinstrument einzusetzen, um mit dem Beschwerdeführer die Vorkommnisse vom 1. April 2019 zu erörtern und sich damit auf Augenhöhe – und nicht durch hoheitliche Feststellung – sachlich auseinanderzusetzen. Inwiefern eine solche Besprechung stattgefunden hatte, ist den Akten ebensowenig zu entnehmen, wie ein Hinweis, dass das Verhalten des Beschwerdeführers Gegenstand eines Führungsgesprächs respektive von Einigungsbemühungen gewesen war. Zumal jedoch keine Verpflichtung des Arbeitgebers besteht, mit dem fehlbaren Arbeitnehmer eine Vereinbarung zu treffen (vgl. E. 6.5.2.1), kann diese Frage offengelassen werden.

6.5.2.3 Im Folgenden ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die Interessen der Vorinstanz bestehen insbesondere im geordneten Dienstbetrieb, das heisst auch der disziplinierten sowie rechtskonformen Abwicklung ihrer Kontrolltätigkeit gegenüber Dritten und der damit verbundenen Wahrung des guten Rufs der Verwaltungsbehörden in der Öffentlichkeit. Demgegenüber stehen die privaten Interessen des Beschwerdeführers an einem makellosen Personaldossier und gegebenenfalls dem damit verbundenen nicht beeinträchtigten beruflichen Fortkommen. Selbst wenn das Verschulden des Beschwerdeführers an der Dienstpflichtverletzung nicht als schwerwiegend zu beurteilen ist, so muss deren Sanktionierung dennoch eine Signalwirkung beigemessen werden: Der Beschwerdeführer ist Teamchef und übernimmt als Vorgesetzter Verantwortung im Einsatz. Sein Verhalten gibt einen Massstab für andere AdGWK vor und hat demnach ohne Kompromisse das rechtmässige Vorgehen einzuhalten. Insofern sind die Interessen der Vorinstanz am geordneten und disziplinierten Dienstbetrieb sowie der damit verbundenen Reputation der Schweizer Verwaltungsbehörden in der Öffentlichkeit als gewichtig einzustufen und überwiegen die privaten Interessen des Beschwerdeführers. Angesichts der ohne Zweifel vorliegenden Dienstpflichtverletzung ist somit die ausgesprochene Verwarnung als mildeste gesetzliche Disziplinar massnahme als angemessenes Mittel zu beurteilen. Zumal davon auszugehen ist, dass die Vorinstanz ihre Personalentscheide in Achtung ihrer Fürsorgepflicht und somit in Berücksichtigung der gesamten Umstände – insbesondere des beruflichen Vorlebens – fällt, erweist sich die ausgesprochene Disziplinar massnahme denn auch als zumutbar.

An diesem Resultat vermag sodann auch die Berücksichtigung des einwandfreien beruflichen Vorlebens und des geringen Verschuldens nichts zu ändern. Auch die Tatsache, dass mildere informelle Massnahmen existieren, führt zu keinem anderen Ergebnis: Einerseits statuiert Art. 25 Abs. 1 BPG in Verbindung mit Art. 34 Abs. 1 BPG nicht die Verpflichtung des Arbeitgebers, eine einvernehmliche Lösung dem Erlass einer Verfügung resp. einer Disziplinar massnahme vorzuziehen (vgl. oben E. 6.5.2.1). Andererseits ist insbesondere aus den Akten nicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführer eine Einsicht in die Beanstandung seines fehlbaren Verhaltens gezeigt hätte. Anlässlich seiner Einvernahme vom 13. August 2019 zeigte sich der Beschwerdeführer von der Rechtmässigkeit seines Vorgehens fest überzeugt und versuchte, dieses zu rechtfertigen. Diese Einstellung hat sich auch während des Beschwerdeverfahrens vor BVGer nicht geändert und lässt sodann zumindest daran zweifeln, ob er anlässlich des

Versuchs einer einvernehmlichen Lösung zur notwendigen Einsicht gefunden und damit den Weg für eine nachhaltigere Lösung als eine Disziplinar-massnahme geebnet hätte. Schliesslich ist auch auf den strengen Massstab des BVGer bei der Beurteilung von Dienstpflichtverletzungen von Angestellten des Bundes zu verweisen, zumal diese unter besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit stehen und ein vorbildliches sowie gesetzestreues Verhalten gegenüber dem Bürger repräsentieren. Insbesondere übt das BVGer Zurückhaltung, wenn Personalentscheidungen beurteilt werden und weicht nicht ohne triftigen Grund von der Position der Vorinstanz ab, welche das Geschehene aus unmittelbarer Perspektive beurteilt (vgl. oben E. 2 und z.B. Urteil des BVGer A-180/2019 vom 22. Oktober 2019 E. 2.1, 5.5; HÜLSMANN, a.a.O., S. 100 f.).

6.6 Wie dargelegt wurde, erweist sich die verhängte Disziplinar-massnahme im vorliegenden Fall – in Beachtung der gesamten Umstände – als angemessen und hält demzufolge der Verhältnismässigkeitsprüfung stand.

7.

Aus den Erwägungen wird im Weiteren ersichtlich, dass der Entscheid der Vorinstanz nicht willkürlich gefällt wurde und auch das Ausmass eines Ermessensmissbrauchs nicht erreicht (vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 430 ff., 605 ff.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1035 ff.).

Ebenso ist eine vom Beschwerdeführer gerügte Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots zu verneinen. Insofern als er geltend macht, dieselbe – oder ähnliche – Verstösse gegen Weisungen oder dienstliche Anordnungen seien in verschiedenen anderen Fällen nicht disziplinarisch geahndet worden, steht ihm kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht zu (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 599 ff.).

8.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer eine Dienstpflicht verletzt hat, indem er sich bei der Kontrolle eines Reisenden nicht an die in der Kantonsvereinbarung Aargau festgelegten Prozesse hielt und dass sich die ausgesprochene Verwarnung als verhältnismässig erweist und zu bestätigen ist. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen.

9.

9.1 Das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist in personalrechtlichen Angelegenheiten unabhängig vom Ausgang des Verfahrens, ausser bei Mutwilligkeit, grundsätzlich kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG). Es sind deshalb keine Verfahrenskosten zu erheben.

9.2 Sodann steht dem Beschwerdeführer angesichts seines Unterliegens keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario). Ebenso hat die obsiegende Vorinstanz als Bundesbehörde, die als Partei auftritt, von vorneherein keinen Anspruch auf eine Entschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat EFD (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Jürg Marcel Tiefenthal

Stephan Metzger

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 BGG). 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 Entscheids beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 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: