Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-1725/2015

Urteil vom 8. Juni 2015

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Richter Maurizio Greppi,
Gerichtsschreiber Robert Lauko.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

armasuisse,
(…),
Rodtmattstrasse 110, 3003 Bern,
Vorinstanz,

Gegenstand

schriftliche Mahnung,

Sachverhalt:

A.
A._____ ist seit dem 1. Juli 2002 als (…) in der Bundesverwaltung tätig. Im Rahmen eines Optimierungsprojekts wurde die Organisationseinheit, in der A._____ ursprünglich tätig war, in eine Einheit der armasuisse überführt. Seit dem 1. Januar 2009 übt er die Funktion als (…) aus. Am 31. Dezember 2014 wurde A._____ von der armasuisse, (…), in Anwendung von Art. 10 Abs. 3 Bst. b des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) schriftlich ermahnt. Mit E-Mail vom 16. Januar 2015 verlangte A._____ eine anfechtbare Verfügung. Am 25. Januar 2015 nahm er Stellung zur schriftlichen Mahnung vom 31. Dezember 2014.

B.
Die armasuisse ging im Zweifel zugunsten von A._____ davon aus, dass die vorliegend strittige Mahnung insbesondere im Hinblick auf die durchaus mögliche spätere Auflösung des Arbeitsverhältnisses in dessen Rechtsstellung eingreife und erliess daher die schriftliche Mahnung am 19. Februar 2015 in Form einer anfechtbaren Verfügung folgenden Inhalts:

> 1. Sie werden förmlich **ermahnt**, dass Ihre Leistungen und Ihr Verhalten im Sinne von Art. 10 Abs. 3 Bst. b BPG als ungenügend erachtet werden.
>
> 2. Folgende **Massnahmen** sind **sofort** umzusetzen:
>
> Anweisungen des Vorgesetzten sind umzusetzen. Die vereinbarten Ziele und Termine müssen eingereicht bzw. eingehalten werden. Bei Gefährdung der Termine und Zielerreichung muss zeitgerecht (vor Ablauf) reagiert werden.
>
> Das Verhalten gegenüber Mitarbeitende und Vorgesetzte ist jederzeit korrekt, konstruktiv und teamorientiert. Sachliche Kritik ist zu akzeptieren.
>
> (…).
>
> Die Anforderungen gemäss Stellenprofil müssen erfüllt werden (…).
>
> (…).
>
> Qualitativ gute und zeitgerechte Arbeitsresultate sind grundsätzlich selbständig zu liefern, ohne dass Vorgesetzte die Resultate überarbeiten müssen. Sollte berechtigterweise Unterstützung erforderlich sein, sind Vorgesetzte frühzeitig darum zu ersuchen.

C.
Gegen die schriftliche Mahnung/Verfügung vom 19. Februar 2015 erhebt

A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 15. März 2015 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Der Begründung kann in Verbindung mit der Stellungnahme vom 25. Januar 2015, auf die der Beschwerdeführer ausdrücklich verweist, entnommen werden, dass verschiedene Punkte in der schriftlichen Mahnung von diesem als falsch, nicht korrekt, aus dem Kontext gerissen oder subjektiv dargestellt erachtet werden. Sinngemäss schliesst der Beschwerdeführer damit auf Aufhebung bzw. Abänderung der angefochtenen Verfügung.

D.
Die armasuisse (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt mit Vernehmlassung vom 30. April 2015 die Abweisung der Beschwerde.

E.
Der Beschwerdeführer nimmt in seinen Bemerkungen vom 22. Mai 2015 kurz dazu Stellung.

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

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen und frei die Zulässigkeit der bei ihm erhobenen Beschwerden. Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt es Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist und eine Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG entschieden hat. Bei der armasuisse handelt es sich um eine Vorinstanz i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG (vgl. Anhang 1 Ziff. IV 1.5 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]) und eine Ausnahme nach Art. 32 VGG liegt nicht vor. Zu prüfen bleibt, ob die schriftliche Mahnung vom 19. Februar 2015 ein zulässiges Anfechtungsobjekt ist.

2.
Als Verfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten individuelle, an

den Einzelnen gerichtete Hoheitsakte, durch die eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird. Für das Vorliegen einer Verfügung ist dabei nicht massgebend, ob sie als solche gezeichnet ist und eine Rechtsmittelbelehrung enthält oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht. Massgebend ist vielmehr, ob die inhaltlichen Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (Urteile des BVGer C-8135/2010 vom 10. Januar 2013 E. 1.4 und A-8518/2007 vom 18. September 2008 E. 4.4).

2.1

Bei der Frage der Anfechtbarkeit von Akten ist auch dem Rechtsschutzbedürfnis des Betroffenen Rechnung zu tragen (BGE 138 I 6 E. 1.2; Urteil des BVGer A-3864/2014, A-3920/2014 vom 7. April 2015 E. 1.2.4 mit Hinweisen). Mit Bezug auf eine Mahnung hat die Rechtsprechung stets unterschieden zwischen der Mahnung im Sinne von aArt. 12 Abs. 6 Bst. b BPG (in der bis 30. Juni 2013 gültigen Fassung) und der (disziplinarischen) Verwarnung nach Art. 25 BPG. Während Letztere als selbständig anfechtbare Verfügung qualifiziert wird, gilt es hinsichtlich der Mahnung Folgendes festzuhalten:

2.1.1

Die Mahnung im Sinne von aArt. 12 Abs. 6 Bst. b BPG ist eine empfangsbedürftige Willenserklärung. Sie erfüllt grundsätzlich zwei Funktionen: Einerseits hält der Mahnende dem anderen die begangene Vertragsverletzung vor und mahnt ihn zu künftigem vertragsgemässem Verhalten (Rügefunktion); andererseits drückt sie die Androhung einer Sanktion aus (Warnfunktion). Daran hat die per 1. Juli 2013 eingetretene Änderung des Bundespersonalgesetzes nichts geändert, selbst wenn bei der Aufzählung der Kündigungsgründe im revidierten Art. 10 Abs. 3 BPG darauf verzichtet wurde, die Mahnung ausdrücklich zu erwähnen. Denn der Wille des Gesetzgebers war, an der bisherigen Praxis festzuhalten, wonach vor Erlass einer Kündigung grundsätzlich eine Mahnung auszusprechen ist (Urteile des BVGer A-969/2014 vom 11. November 2014 E. 6.1 und A-692/2014 vom 17. Juni 2014 E. 3.2.2 mit Hinweisen).

2.1.2

Die Rechtsprechung der Eidgenössischen Personalrekurskommission ging davon aus, es sei nicht angebracht, die einer Kündigung vorausgehende Mahnung als Verfügung zu qualifizieren, die als solche, unabhängig von einer Kündigungsverfügung, Anfechtungsobjekt einer Beschwerde sein

könne (vgl. Entscheide vom 25. August 2003, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 68.6 E. 11, und vom 30. September 2004, veröffentlicht in VPB 69.33 E. 2, vgl. auch Entscheid der Rekurskommission des Bundesgerichts vom 1. Juli 2005, veröffentlicht in VPB 69.122 E. 3). In einem Urteil aus dem Jahre 2008 liess das Bundesverwaltungsgericht offen, ob eine solche Mahnung in jedem Fall in rechtlich geschützte Interessen eingreife, mithin anfechtbar sei bzw. eine Verfügung darstelle, weil der Beschwerdeführer im damals zu beurteilenden Fall aus anderen Gründen über ein hinreichendes Rechtsschutzinteresse verfügte (Urteil des BVGer A-8518/2007 vom 18. September 2008 E. 4.4.3).

2.1.3

Das Bundesgericht hat dann seinerseits im Jahre 2010 festgehalten, gemäss Rechtsprechung stelle eine gestützt auf aArt. 12 Abs. 6 Bst. b BPG ausgesprochene Mahnung keine mit Beschwerde anfechtbare Verfügung dar (Urteil des BGer 8C_358/2009 vom 8. März 2010 E. 4.3.1). Das Bundesverwaltungsgericht wiederum ist dieser bundesgerichtlichen Praxis in einem in 5er-Besetzung ergangenen und amtlich publizierten Urteil vom 23. Mai 2011 gefolgt (BVGE 2011/31 E. 3.3). Es hat im Übrigen auf die Ausgangslage gemäss Obligationenrecht hingewiesen, wo die Möglichkeit ebenfalls nicht gegeben ist, sich über eine Mahnung zu beschweren, deren Begründetheit aber im Rahmen eines Kündigungsverfahrens überprüft werden kann. Auch im Urteil A-692/2014 vom 17. Juni 2014 ist das Bundesverwaltungsgericht mit der gleichen Begründung auf eine Beschwerde nicht eingetreten.

2.1.4

Daraus folgt, dass entgegen der Auffassung der Vorinstanz nunmehr eine gefestigte Praxis von Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht besteht, wonach einer der Kündigung vorausgehenden Mahnung kein Verfügungscharakter zukommt. Auf die Beschwerde ist demnach nicht einzutreten, und zwar ungeachtet des Umstandes, dass die Vorinstanz die schriftliche Mahnung auf Ersuchen des Beschwerdeführers in Verfügungsform erlassen und mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen hat (vgl. oben E. 2).

3.

Das Beschwerdeverfahren in personalrechtlichen Belangen ist grundsätzlich kostenlos (vgl. Art. 34 Abs. 2 BPG). Es sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben. Weder dem unterliegenden Beschwerdeführer (Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario) noch der Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7

Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) kommt eine Parteientschädigung zu.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es wird keine Parteientschädigung ausgerichtet.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Einschreiben)
– das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
André Moser	Robert Lauko

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 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: