Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-6211/2017

Urteil vom 14. Mai 2018

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Jürg Steiger,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Marcel Zaugg.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK,
Monbijoustrasse 45, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Begehren um Erlass einer Verfügung über einen Realakt;
Nichteintretensverfügung.

Sachverhalt:

A.
Am 9. Mai 2016 betraute der damalige Bundespräsident in seiner Funktion als Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (nachfolgend: WBF) die Eidgenössische Finanzkontrolle (nachfolgend: EFK) mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung im Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (nachfolgend: BWL) zur Abklärung von Sachverhalten betreffend die Gewährung von Bürgschaften für die Schweizer Hochseeflotte, die Erhöhung des Bürgschaftsrahmenkredits im Jahr 2008 sowie den Umgang mit den gestiegenen Risiken des Bundes seit Beginn der Hochseeschifffahrtskrise im Jahr 2008.

B.
Nach Abschluss der Administrativuntersuchung und nachdem die EFK dem WBF den entsprechenden Abschlussbericht "Gewährung und Begleitung von Bürgschaften für die Schweizer Hochseeflotte" abgeliefert hatte, gelangte A._____ – (Angaben zur Funktion von A._____) – mit Eingabe vom 30. August 2017 an die EFK und ersuchte um Erlass einer Verfügung über Realakte im Sinne von Art. 25a des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021). Mit dieser Verfügung sei der Bericht der EFK "Gewährung und Begleitung von Bürgschaften für die Schweizer Hochseeflotte" vom Sommer 2016 zu widerrufen. Ferner beantragte er, es sei die Widerrufsverfügung allen Behörden, Organisationen und Personen, welchen der Bericht in irgendeiner Form bekannt oder zugänglich gemacht worden sei, zur Kenntnis zu bringen und mitzuteilen, dass der Bericht in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht gegenstandslos sei und weder verwendet noch bearbeitet werden dürfe. Sodann verlangte er den Erlass vorsorglicher Massnahmen und stellte verfahrensrechtliche Anträge (Ausstandsbegehren, Akteneinsicht).

C.
Am 20. September 2017 teilte die EFK A._____ mit, dass sie für die Behandlung seiner Eingabe vom 30. August 2017 das WBF für zuständig erachte und das Gesuch dementsprechend zuständigkeitshalber an das WBF weitergeleitet habe.

D.
Mit Schreiben vom 23. September 2017 an die EFK verlangte A._____ den Erlass einer Nichteintretensverfügung.

E.
Am 25. September 2017 teilte das WBF A._____ mit, dass es sich in Übereinstimmung mit der EFK für sein Begehren um Erlass einer Verfügung gestützt auf Art. 25a VwVG für zuständig erachte. Es werde darüber nach Ergehen der Empfehlung des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten im parallel hängigen Verfahren um Zugang zum Untersuchungsbericht gestützt auf das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ, SR 152.3), in welchem er im Rahmen seiner Stellungnahme auch datenschutzrechtliche Berichtigungsbegehren gestellt habe, befinden.

F.
Mit Schreiben vom 27. September 2017 teilte A._____ der EFK mit, dass er mit dem vom WBF vorgesehenen Vorgehen nicht einverstanden sei und ersuchte nochmals um unverzüglichen Erlass einer Nichteintretensverfügung.

G.
Die EFK verfügte daraufhin am 29. September 2017 das Nichteintreten auf die Begehren gemäss Schreiben vom 30. August 2017. Zur Begründung führte die EFK aus, dass gemäss Art. 27d Abs. 3 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV, SR 172.010.1) Untersuchungsorgane einer Administrativuntersuchung im Rahmen ihres Auftrages zwar Weisungen erteilen, jedoch keine Verfügungen erlassen könnten. Das Untersuchungsorgan habe keine Verfügungsmacht über den Bericht. Es sei denn auch die anordnende Stelle, welche die erforderlichen Weisungen über Zutritts- und Einsichtsrechte der Untersuchungsorgane erlasse sowie über die Auskunftspflicht der betroffenen Angestellten und die Folgen einer Administrativuntersuchung entscheide (Art. 27f Abs. 2 und Art. 27j Abs. 4 RVOV). Als zum Erlass einer Verfügung nach Art. 25a VwVG zuständige Behörde müsse diejenige gelten, welcher der entsprechende Realakt zugerechnet werden könne. Da die EFK nicht Herrin der Administrativuntersuchung sei, sondern diese lediglich im Auftrag des Generalsekretariats des WBF durchführe, könne sie nicht über die Widerrechtlichkeit des Berichts befinden und diesen auch nicht widerrufen. Dies zu tun, würde im diametralen Widerspruch zu den Bestimmungen der RVOV stehen.

H.
Gegen diese Verfügung der EFK (nachfolgend: Vorinstanz) vom 29. Sep-

tember 2017 erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 2. November 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Darin beantragt er, es sei die Verfügung vom 29. September 2017 aufzuheben, es sei festzustellen, dass die Vorinstanz die für die Behandlung seines Begehrens vom 30. August 2017 zuständige Behörde sei und es sei diese zu verpflichten, das Verfahren nach Art. 25a VwVG unverzüglich an die Hand zu nehmen. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, dass für den Erlass einer Verfügung über einen Realakt nach Art. 25a VwVG diejenige Behörde zuständig sei, welche die beanstandete Handlung ausgeführt habe. Dabei gelte diejenige Verwaltungseinheit als Behörde, in welche die handelnden Personen administrativ eingegliedert seien. Da Mitarbeiter der Vorinstanz die Administrativuntersuchung durchgeführt hätten, sei diese für den Erlass der Verfügung zuständig. Untersuchungsorgane könnten lediglich bei der Durchführung der Administrativuntersuchung keine verfahrensleitenden oder materiellen Verfügungen erlassen. In einem vom Gesetz vorgesehenen besonderen Verfahren der nachträglichen Überprüfung eines Realaktes komme einer Behörde, die zuvor einen Realakt vollzogen habe, jedoch sehr wohl Verfügungsbefugnis zu. Die Handlungen der Vorinstanz als Untersuchungsorgan könnten auch nicht der anordnenden Stelle zugerechnet werden. Dies würde der Systematik der RVOV, welche konsequent zwischen "anordnender Stelle" und "Untersuchungsorgan" unterscheide, widersprechen. Auch komme dem WBF aufgrund dem der Vorinstanz erteilten Untersuchungsauftrag keine Oberverantwortung zu, da die Vorinstanz eine unabhängige und selbständige Behörde sei, über welche es keine Oberaufsicht eines Departementes gebe.

I.

In ihrer Vernehmlassung vom 15. Dezember 2017 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde und begründet ihren Antrag im Wesentlichen mit den in der angefochtenen Verfügung vorgebrachten Argumenten. Ergänzend führt sie aus, dass sie zwar im Rahmen ihrer Aufgaben gemäss dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG, SR 614.0) über hoheitliche Befugnisse verfüge, vorliegend jedoch nicht in Erfüllung dieser Funktion tätig geworden sei. Bei der Durchführung der Administrativuntersuchung seien ihr daher keine hoheitlichen Befugnisse zugestanden. Werde einem Privaten die Erfüllung staatlicher Aufgaben übertragen, ohne diesem gleichzeitig die Befugnis zu hoheitlichem Handeln zu übertragen, so sei gemäss herrschender Lehre diejenige Behörde für Gesuche nach Art. 25a VwVG zuständig, welcher die Aufsicht über die Handlungen der Privaten zukomme.

Dasselbe müsse gelten, wenn ein staatlicher Akteur – wie vorliegend – in einem Bereich tätig werde, in welchem ihm keine hoheitlichen Befugnisse zukommen würden. Der handelnde Akteur und die zuständige Behörde seien deshalb vorliegend nicht deckungsgleich.

J.
In seinen Schlussbemerkungen vom 12. Januar 2018 bestreitet der Beschwerdeführer die Vorbringen der Vorinstanz und hält an seinen Anträgen und Ausführungen in der Beschwerdeschrift fest.

K.
Auf die weitergehenden Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Die angefochtene Nichteintretensverfügung ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG) und stammt von einer Behörde im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG; eine Ausnahme im erwähnten Sinn liegt nicht vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz 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 nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil. Als Adressat der Verfügung ist er von ihr berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung, damit seine Begehren materiell geprüft werden. Er ist somit zur Beschwerde berechtigt.

1.3 Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht ist das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen, soweit es im Streit liegt. Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz nicht beurteilen; sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen. Wird – wie hier – ein Nichteintretensentscheid angefochten, so prüft das Bundesverwaltungsgericht nur die Rechtsfrage, ob die Vorinstanz die Eintretensvoraussetzungen zu Recht verneinte (statt vieler: Urteil des BVGer A-1269/2015 vom 11. August 2015 E. 1.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Auflage 2013, Rz. 2.8, 2.164 und 2.213, je mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts).

Die Vorinstanz trat auf das Gesuch des Beschwerdeführers um Erlass einer Verfügung gemäss Art. 25a VwVG nicht ein, weil es sich zu dessen Beurteilung nicht als sachlich zuständige Behörde erachtete. Die weiteren Eintretensvoraussetzungen prüfte die Vorinstanz nicht mehr. Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet daher einzig die Frage der sachlichen Zuständigkeit der Vorinstanz.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 und Art. 52 VwVG) ist folglich einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechterheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.
Zu prüfen gilt es vorliegend, ob die Vorinstanz ihre sachliche Zuständigkeit

zur Beurteilung des Gesuches des Beschwerdeführers um Erlass einer Verfügung gemäss Art. 25a VwVG zu Recht verneinte.

3.1 Nach Art. 25a Abs. 1 VwVG kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die für Handlungen zuständig ist, welche sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und Rechte oder Pflichten berühren, verlangen, dass sie widerrechtliche Handlungen unterlässt, einstellt oder widerruft (Bst. a), die Folgen widerrechtlicher Handlungen beseitigt (Bst. b) oder die Widerrechtlichkeit von Handlungen feststellt (Bst. c). Dieser Artikel räumt der betroffenen Person das Recht auf ein eigenständiges, nachgeschaltetes Verwaltungsverfahren ein, das in eine Verfügung über den beanstandeten Realakt mündet (Art. 25a Abs. 2 VwVG; BGE 136 V 156 E. 4.2). Zuständig für die Behandlung eines Begehrens um Erlass einer Verfügung nach Art. 25a VwVG ist die für den beanstandeten Realakt örtlich, sachlich und funktionell zuständige Verwaltungsbehörde (Urteile des BVGer A-4699/2015 vom 11. April 2016 E. 5.2.2 und A-5762/2012 vom 7. Februar 2013 E. 5). Die Zuständigkeit für die Beurteilung eines Begehrens nach Art. 25a VwVG setzt voraus, dass der angerufenen Behörde im betreffenden Sachbereich auch Verfügungsbefugnis zukommt (Urteil des BVGer A-4699/2015 vom 11. April 2016 E. 5.2.3; BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Art. 25a Rz. 38; MARIANNE TSCHOPP-CHRISTEN, Rechtsschutz gegenüber Realakten des Bundes [Artikel 25a VwVG], Diss. Zürich 2009, S. 99; MARKUS MÜLLER, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Pierre Tschannen [Hrsg.], Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis 2006, Bern 2007, S. 345).

3.2 Der fragliche Bericht zur Administrativuntersuchung als Realakt, dessen Widerruf der Beschwerdeführer beantragte, erging von der Vorinstanz. Ob diese auch zur Beurteilung des Begehrens nach Art. 25a VwVG zuständig ist, hängt nach dem vorgehend Ausgeführten davon ab, ob ihr im betreffenden Sachbereich gleichzeitig die Verfügungsbefugnis zukommt, was nachfolgend zu prüfen ist.

3.3

3.3.1 Die Vorinstanz gehört als organisatorisch verselbständigte Verwaltungseinheit ohne Rechtspersönlichkeit zur dezentralen Bundesverwaltung (vgl. Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Bst. B Ziff. V.2.1.1 RVOV). Stellung, Organisation und Aufgabenbereich der Vorinstanz sind im FKG geregelt.

Als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes ist sie in ihrer Prüfungstätigkeit nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet. Sie unterstützt die Bundesversammlung bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege sowie den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung (Art. 1 Abs. 1 FKG). Im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften ist sie selbständig und unabhängig. Parlament und Bundesrat können der Vorinstanz Sonderaufträge erteilen, welche sie jedoch ablehnen kann, wenn diese die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeit oder die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden (Art. 1 Abs. 2 FKG). Administrativ ist sie dem Eidgenössischen Finanzdepartement beigeordnet (Art. 1 Abs. 3 FKG), jedoch von diesem unabhängig (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 22. Juni 1998 betreffend die Revision des FKG, BBl 1998 4703, 4718).

3.3.2 Die Vorinstanz als Bundesbehörde verfügt im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gemäss FKG unbestritten über hoheitliche Befugnisse. Die Durchführung einer Administrativuntersuchung fällt jedoch nicht in den gesetzlich normierten Aufgabenbereich der Vorinstanz (vgl. zum Aufgabenbereich der Vorinstanz insbesondere Art. 6 FKG). Die Beauftragung zur Durchführung einer Administrativuntersuchung im BWL stellt sodann auch keinen Sonderauftrag des Parlaments oder des Bundesrates im Sinne des FKG dar. Der Auftrag wurde zwar vom damaligen Bundespräsidenten erteilt, allerdings nicht in Vertretung des Bundesrates, sondern in seiner Funktion als Vorsteher des WBF. Aufträge des Bundesrates bedürften denn auch eines Bundesratsbeschlusses (vgl. KURT GRÜTER, Finanzkontrolle, in: Handbuch der öffentlichen Verwaltung der Schweiz, 2013, S. 648), woran es vorliegend fehlt.

3.3.3 Damit führte die Vorinstanz die Administrativuntersuchung nicht in Erfüllung der ihr durch das FKG übertragenen Aufgaben aus. Bei der Durchführung der Administrativuntersuchung kamen ihr deshalb grundsätzlich auch keine hoheitlichen Befugnisse und damit verbunden auch keine Verfügungskompetenzen zu.

3.4 Zu klären bleibt damit, ob ihr eine solche Befugnisse durch die Beauftragung mit der Administrativuntersuchung eingeräumt wurden.

3.4.1 Die Administrativuntersuchung ist ein Instrument der Verwaltungsaufsicht, mit der in der Regel eine von der kontrollierten Verwaltungseinheit

unabhängige Instanz abklärt, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert (Art. 27a Abs. 1 i.V.m. Art 25 Abs. 2 RVOV). Für die Bundesverwaltung ist die Administrativuntersuchung in Art. 27a ff. RVOV näher geregelt. Die RVOV unterscheidet zwischen der anordnenden Stelle und den Untersuchungsorganen (vgl. Art. 27c und Art. 27d RVOV). Nach Art. 27c Abs. 1 RVOV ordnen die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler in den ihnen unterstehenden Verwaltungseinheiten Administrativuntersuchungen an. Die anordnende Stelle erteilt einen schriftlichen Untersuchungsauftrag, worin sie insbesondere den Gegenstand der Untersuchung, die Einsetzung des Untersuchungsorgans, die Kompetenzen des Untersuchungsorgans, die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses, die Entschädigung des Untersuchungsorgans, die Bereitstellung der erforderlichen Hilfsmittel, den Beizug von Hilfsorganen, die Art und Weise der Berichterstattung sowie die Termine umschreibt (Art. 27e Abs. 1 RVOV). Sodann gibt sie den betroffenen Verwaltungsstellen die Eröffnung der Administrativuntersuchung, deren Anlass und Zweck sowie das Untersuchungsorgan bekannt und erlässt die erforderlichen Weisungen über Zutritts- und Einsichtsrechte der Untersuchungsorgane sowie über die Auskunftspflicht der betroffenen Angestellten (Art. 27f RVOV). Die Anforderungen an die Untersuchungsorgane sind in Art. 27d RVOV geregelt. Gemäss Abs. 2 der genannten Bestimmung kann die Untersuchung auch Personen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden. Die Untersuchungsorgane können im Rahmen ihres Auftrages Weisungen, aber keine Verfügungen erlassen (Art. 27d Abs. 3 RVOV). Nach Durchführung der Untersuchung liefert das Untersuchungsorgan der anordnenden Stelle sämtliche Untersuchungsakten sowie einen Bericht ab. Darin stellt es den Ablauf sowie die Ergebnisse der Untersuchung dar und präsentiert Vorschläge für das weitere Vorgehen. Die anordnende Stelle informiert die in eine Administrativuntersuchung einbezogenen Behörden und Personen über das Ergebnis und entscheidet über die Folgen der Administrativuntersuchung (Art. 27j Abs. 1-4 RVOV).

3.4.2 Vorliegend ordnete der damalige Bundespräsident in seiner Funktion als Vorsteher des WBF die Administrativuntersuchung an und beauftragte die Vorinstanz mit der Durchführung der Untersuchung. Die Vorinstanz als Untersuchungsorgan war damit nach Art. 27d Abs. 3 RVOV zwar befugt, im Rahmen ihres Auftrages Weisungen zu erlassen, hingegen kam ihr keine Verfügungsbefugnis zu. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass es sich bei der Vorinstanz um eine Behörde der Bundesverwaltung handelt.

Aus Art. 27d Abs. 2 RVOV, wonach die Untersuchung auch Personen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden kann, ergibt sich, dass sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organe mit einer Administrativuntersuchung betraut werden können. In beiden Fällen fehlt dem Untersuchungsorgan nach der ausdrücklichen Bestimmung von Art. 27d Abs. 3 RVOV jedoch die Verfügungsbefugnis, bezieht sich doch diese Bestimmung auf alle Untersuchungsorgane und nicht nur auf solche ausserhalb der Bundesverwaltung. Da das WBF als anordnende Stelle der Vorinstanz auch ansonsten mit dem Untersuchungsauftrag, worin u.a. die Kompetenzen des Untersuchungsorgans umschrieben werden (vgl. Art. 27e Abs. 1 Bst. c RVOV), keine hoheitlichen Befugnisse übertrug, wurde der Vorinstanz durch die Beauftragung mit der Administrativuntersuchung keine Verfügungsbefugnis eingeräumt.

3.5 Damit steht fest, dass der Vorinstanz bei der Durchführung der Administrativuntersuchung im BWL keine Verfügungsbefugnis zukam. Eine solche Kompetenz kommt ihr weder gestützt auf das FKG zu noch wurde ihr eine solche durch die Einsetzung als Untersuchungsorgan eingeräumt. Die hoheitlichen Befugnisse im fraglichen Sachbereich lagen vielmehr beim WBF, welches die Administrativuntersuchung als Instrument der Verwaltungsaufsicht angeordnet hatte und welchem das BWL als Verwaltungseinheit unterstellt ist bzw. dessen Aufsicht es unterliegt (vgl. Art. 7 Abs. 3 i.V.m. Anhang 1 Bst. B Ziff. VI.1.7 RVOV; Art. 37 und 38 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG, SR 172.010]). Die eigentliche Verfahrenshoheit bei einer Administrativuntersuchung liegt denn nach den Bestimmungen des RVOV auch nicht beim Untersuchungsorgan, sondern bei der anordnenden Stelle. Diese bestimmt u.a. den Gegenstand der Untersuchung, setzt das Untersuchungsorgan ein, umschreibt deren Kompetenzen und bestimmt die Termine (vgl. Art. 27e Abs. 1 RVOV). Auch hat sie bei einem absehbaren Verfahrenskonflikt die Administrativuntersuchung zu sistieren oder abzubrechen (Art. 27b Abs. 2 RVOV) und schlussendlich über die Folgen der Untersuchung zu entscheiden (Art. 27j Abs. 4 RVOV).

3.6 Aus den vorgehenden Erwägungen folgt, dass die Zuständigkeit für die Beurteilung eines Begehrens nach Art. 25a VwVG vorliegend beim WBF liegt, auch wenn der Bericht der Administrativuntersuchung als Realakt von der Vorinstanz erging. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers hängt die Zuständigkeit zum Erlass einer Verfügung nach Art. 25a VwVG nicht von der tatsächlichen Ausführung der beanstandeten Handlung ab, sondern vielmehr von der Verfügungsbefugnis im betreffenden Sachbereich

(vgl. vorstehend E. 3.1). Auch in anderen Konstellationen decken sich die zuständige Behörde und der handelnde Akteur nicht. So beispielsweise dann, wenn der Staat die Aufgabenerfüllung an Private überträgt. In solchen Fällen ist ein Begehren auf Erlass einer Verfügung über Realakte an die für die Auslagerung der Aufgabenerfüllung verantwortliche staatliche Behörde zu richten. Davon ausgenommen sind einzig Fälle, in denen die Übertragung der Aufgabenerfüllung auch die Befugnis zu hoheitlichem Handeln umfasst (vgl. BEATRICE WEBER-DÜRLER, a.a.O., Art. 25a Rz. 38; MARIANNE TSCHOPP-CHRISTEN, a.a.O., S. 100 ff.; MARKUS MÜLLER, a.a.O., S. 346; ISABELLE HÄNER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2016, Art. 25a Rz. 30). Dasselbe muss gelten, wenn – wie hier – mit der Aufgabenerfüllung zwar eine staatliche Behörde beauftragt wird, dieser aber im entsprechenden Sachbereich keine Verfügungsbefugnis zukommt und eine solche auch nicht übertragen wird. Art. 25a Abs. 1 VwVG spricht denn auch nicht von der "handelnden Behörde", sondern von der "Behörde, die für Handlungen zuständig ist".

3.7 Ebenfalls nicht gefolgt werden kann dem Einwand des Beschwerdeführers, wonach der Vorinstanz trotz fehlender Kompetenz zum Erlass von verfahrensleitenden oder materiellen Verfügungen bei der Durchführung der Administrativuntersuchung im Verfahren der nachträglichen Überprüfung des Realaktes nach Art. 25a VwVG sehr wohl Verfügungsbefugnis zukomme. Wie bereits erwähnt, hatte die Vorinstanz als Untersuchungsorgan nach Durchführung der Untersuchung dem WBF als anordnende Stelle sämtliche Untersuchungsakten sowie einen Bericht abzuliefern (Art. 27j Abs. 1 RVOV). Der Entscheid über die Folgen der Administrativuntersuchung obliegt sodann dem WBF (Art. 27j Abs. 4 RVOV). Dieses hat zu entscheiden, welche Massnahmen es gestützt auf die Untersuchungsergebnisse in einer ihm unterstellten Verwaltungseinheit allenfalls ergreifen möchte. Wäre nun die Vorinstanz in einem Verfahren nach Art. 25a VwVG befugt, den Untersuchungsbericht – wie vom Beschwerdeführer beantragt – zu widerrufen, könnte sie dem WBF die Entscheidgrundlage entziehen und dadurch in dessen Zuständigkeitsbereich eingreifen. Zu beachten ist sodann, dass gestützt auf Art. 25a Abs. 1 Bst. a VwVG nicht nur der Widerruf widerrechtlicher Handlungen verlangt werden kann, sondern ebenfalls deren Einstellung. Damit könnte in einem Verfahren nach Art. 25a VwVG auch die Beendigung einer noch andauernden Handlung verfügt werden. Wäre hierfür die Vorinstanz zuständig, würde dies den Bestimmungen zur Administrativuntersuchung nach Art. 27a ff. RVOV widersprechen, welche der anordnenden Stelle die grundsätzliche Verfahrenshoheit einräumen

und in Art. 27b Abs. 2 RVOV zudem ausdrücklich festlegen, dass für die Sistierung oder den Abbruch der Untersuchung bei einem absehbaren Verfahrenskonflikt die anordnende Stelle zuständig ist. Daraus folgt, dass auch die Zuständigkeit für die Einstellung der Untersuchung aus anderen Gründen bei der anordnenden Stelle liegen muss, andernfalls je nach in Frage stehendem Einstellungsgrund unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen würden. Die Zuständigkeit für die Beurteilung eines Begehrens nach Art. 25a VwVG setzt daher gerade Verfügungsbefugnis im betreffenden Sachbereich voraus (vgl. vorstehend E. 3.1). Dadurch werden konkurrierende Zuständigkeiten ausgeschlossen.

3.8 Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Vorinstanz mangels Verfügungsbefugnis im betreffenden Sachbereich für die Behandlung des vom Beschwerdeführer gestellten Begehrens um Erlass einer Verfügung nach Art. 25a VwVG nicht zuständig ist. Zuständige Behörde ist vielmehr das WBF. Die Vorinstanz hat somit zu Recht ihre Zuständigkeit verneint und ist auf die Begehren des Beschwerdeführers gemäss Schreiben vom 30. August 2017 nicht eingetreten. Die Beschwerde erweist sich folglich als unbegründet und ist dementsprechend abzuweisen.

4.
Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

4.1 Dem Verfahrensausgang entsprechend gilt der Beschwerdeführer als unterliegend und hat die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 VwVG). Diese sind auf Fr. 1'500.-- festzusetzen (Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Der vom Beschwerdeführer einbezahlte Kostenvorschuss in gleicher Höhe wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

4.2 Angesichts seines Unterliegens hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 Abs. 1 VGKE). Dasselbe gilt für die obsiegende Vorinstanz als Bundesbehörde (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der einbezahlte Kostenvorschuss wird zur Bezahlung der Verfahrenskosten verwendet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Gerichtsurkunde)
– das Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Einschreiben)
– den EDÖB (zur Kenntnis)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Maurizio Greppi	Marcel Zaugg

Versand: