



Urteil vom 16. Oktober 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiberin Pascale Schlosser.

Parteien

A. _____,
vertreten durch
Personalverband des Bundes PVB,
Oberdorfstrasse 32, 3072 Ostermündigen,
Beschwerdeführer,

gegen

**Eidgenössisches Departement für auswärtige
Angelegenheiten,**

Direktion für Ressourcen (DR),
Freiburgstrasse 130, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Entscheid betreffend "Quality of Living"-Index.

Sachverhalt:**A.**

A._____ arbeitete seit (...) bis zu seiner Pensionierung am (...) für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA als Missionschef in B._____.

B.

Per (...) setzte das EDA aufgrund einer neuen Preiserhebung durch das von ihr beauftragte Unternehmen C._____ den Kaufkraftausgleich für die in B._____ tätigen Angestellten von (...)% auf (...)% herunter. A._____ erkundigte sich in der Folge nach den Gründen dieser Anpassung und verlangte die Aushändigung der erhobenen Daten.

C.

Nach mehrfacher Korrespondenz zwischen dem EDA und A._____ sowie einem Treffen mit der C._____ stellte A._____ am 25. September 2017 ein Gesuch um Zustellung einer Kopie des von der C._____ erstellten Berichts zur Berechnung der Kaufkraft und des "Quality of Living"-Indexes (nachfolgend: QLI) in B._____. Die Fachstelle Datenschutz, Öffentlichkeitsprinzip und Informationssicherheit EDA lehnte das Gesuch ab und leitete es an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten EDÖB weiter. Schliesslich gewährte das EDA A._____ mit Schreiben vom 25. Januar 2018 und 28. März 2018 antragsgemäss Zugang zu den Dokumenten der C._____.

D.

Mit Schreiben vom 11. Juli 2018 teilte A._____ dem EDA mit, dass er mit der Berechnung der Kaufkraft, wie sie die C._____ vorgenommen habe, einverstanden sei. Hingegen lehne er den für B._____ ermittelten QLI von (...) Punkten, der mit seiner eigenen Einschätzung der Lebensqualität in B._____ nicht übereinstimme, ab. Seiner eigenen Bewertung und Berechnung zufolge ergebe sich ein QLI von (...) Punkten, weshalb rückwirkend per (...) eine Korrektur des QLI vorzunehmen sei.

E.

Mit Schreiben vom 19. Oktober 2018 lehnte das EDA eine Anpassung des QLI und eine entsprechende Erhöhung der Inkonvenienzvergütung von A._____ ab. Es hielt fest, dass keine Gründe ersichtlich seien, weshalb die von der C._____ ermittelten Daten anzuzweifeln wären.

F.

Auf Antrag von A._____ erliess das EDA am 4. März 2019 eine beschwerdefähige Verfügung, wonach der QLI der Schweizer Vertretung in B._____ ab (...) (...) Punkte betrage. In ihren Erwägungen dazu hielt das EDA insbesondere fest, dass die Bewertung der C._____ schlüssig und nachvollziehbar sei. Es seien weder offensichtliche Fehler erkennbar noch würden die kaum substantiierten Vorbringen des Beschwerdeführers, die massgeblich auf subjektiven Empfindungen beruhen würden, etwas daran ändern.

G.

Gegen diese Verfügung des EDA (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt A._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 4. April 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt sinngemäss, der QLI für B._____ sei rückwirkend auf den (...) auf (...) Punkte anzupassen und seine Inkonvenienzvergütung entsprechend zu erhöhen. Zur Begründung führt er an, dass die von der C._____ erhobenen Daten teilweise falsch bzw. ungenau seien. So sei etwa die Angabe, dass in B._____ internationale Presseerzeugnisse erhältlich seien, nicht zutreffend. Aus der eigenen Datenerhebung der Schweizer Botschaft in B._____ resultiere ein QLI von (...) Punkten. Abklärungen hätten zudem ergeben, dass der QLI der Deutschen sowie Österreichischen Botschaft in B._____, welcher ebenfalls von der C._____ ermittelt werde, von demjenigen der Schweizerischen Botschaft abweiche. So entspreche etwa der für die Deutsche Botschaft ermittelte QLI demjenigen in D._____. Somit habe sich das EDA bei der Berechnung seiner Inkonvenienzvergütung auf einen zu hohen QLI von (...) Punkten gestützt. Dadurch sei ihm ein Schaden von ca. Fr. (...)– pro Jahr entstanden.

H.

Mit Vernehmlassung vom 22. Mai 2019 schliesst die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde. Sie führt im Wesentlichen aus, dass der QLI nicht gestützt auf subjektive Empfindungen ermittelt werden könne. Zwecks Sicherstellung einer objektiven und wertfreien Betrachtungsweise habe sie daher die C._____, eine externe und anerkannte Leistungserbringerin, mit der notwendigen Datenerhebung und –auswertung beauftragt. Die vom Beschwerdeführer vorgenommene Datenerhebung vermöge diejenige der C._____ nicht in Frage zu stellen.

I.

Mit Eingabe vom 6. August 2019 legt der Beschwerdeführer seine Schlussbemerken vor, hält an seinen bisherigen Ausführungen fest und stellt ergänzend die Anträge, es sei ein neues Gutachten einer Drittstelle zum QLI in B. _____ zu erstellen und die dadurch ermittelte Differenz sei ihm – zuzüglich Zins von 5% seit dem (...) – auszurichten. Eventualiter sei der QLI, welcher für den Einsatzort E. _____, gelte, anzuwenden und die daraus ergebende Differenz auszurichten. Zur Begründung führt er aus, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nur ungenügend abgeklärt und damit zusätzlich auch seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Zudem sei festzustellen, dass er, entgegen den Darstellungen der Vorinstanz in ihrer Verfügung vom 4. März 2019, bereits am (...) seine Tätigkeit in B. _____ aufgenommen habe.

J.

Die Vorinstanz weist in ihren Schlussbemerken vom 30. August 2019 insbesondere den Vorwurf, den Sachverhalt ungenügend abgeklärt zu haben, von sich. Sie habe keine Veranlassung gehabt, an der Richtigkeit der von der C. _____ erhobenen Daten zu zweifeln. Aufgrund der kaum substantiierten Kritik des Beschwerdeführers an der Punktevergabe der C. _____ sei es ihr zudem nicht möglich, näher darauf einzugehen.

K.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird – soweit für den vorliegenden Entscheid von Bedeutung – im Rahmen der 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.

Nach Art. 9 Bst. a der Verordnung des EDA vom 20. September 2002 zur Bundespersonalverordnung (VBPV-EDA, SR 172.220.111.343.3) ist das

EDA für die nicht in Art. 4-8 VBPV-EDA genannten Arbeitgeberentscheide für die Personen nach Art. 2 Abs. 1 und 1^{bis} der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) zuständig. Beim EDA handelt es sich um eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d VGG. Die Verfügung vom 4. März 2019 ist ein zulässiges Anfechtungsobjekt und kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (vgl. Art. 36 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1]). Die vorliegende Streitigkeit betrifft keine leistungsabhängigen Lohnanteile, weshalb eine Ausnahme nach Art. 32 Abs. 1 Bst. c VGG und Art. 36a BPG nicht gegeben ist (vgl. Urteil des BVGer A-7939/2015 vom 30. Januar 2017 E. 1.1 mit Hinweisen). 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).

1.3 Gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat.

Die Beschwerdeführer ist Verfügungsadressat und hat ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Abänderung der angefochtenen Verfügung. Er ist deshalb zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG) ist – unter Vorbehalt des nachfolgend unter E. 1.5. Ausgeführten – einzutreten.

1.5 Der Beschwerdeführer stellt den Antrag, es sei festzustellen, dass er bereits ab dem (...) und nicht erst ab dem (...) – wie die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung festgehalten habe – als Missionschef in B. _____ tätig gewesen sei.

Tatsächlich lässt sich den in den Akten liegenden Lohnabrechnungen entnehmen, dass dem Beschwerdeführer für seine Tätigkeit in B. _____ bereits für den Monat (...) ein Gehalt sowie eine Inkonvenienzvergütung ausgerichtet worden war. Im Rahmen der Ausführungen zum Sachverhalt hielt die Vorinstanz jedoch fest, der Beschwerdeführer habe seine Tätigkeit in B. _____ im (...) aufgenommen. Demgegenüber führt sie in der Entscheidungsbegründung aus, dass der QLI "im für den Verfügungsadressaten

massgebenden Zeitpunkt per (...) bis zu seinem Ausscheiden aus dem EDA per (...) (...) Punkte betrage, weshalb eine Erhöhung der Inkonvenienzvergütung rückwirkend per (...) abgelehnt werde. Ebenso ist im Dispositiv der angefochtenen Verfügung vom (...) die Rede. Vor diesem Hintergrund geht das Gericht davon aus, dass es sich bei der Nennung des Monats (...) statt (...) nicht um eine falsche Feststellung einer Tatsache, sondern um ein redaktionelles Versehen handelt. Dieses hatte keinerlei Auswirkungen auf das Ergebnis der angefochtenen Verfügung. Vielmehr wird in Ziff. 1 des Dispositivs festgehalten, dass ab dem (...) ein QLI von (...) Punkten gelte. Vor diesem Hintergrund ist ein schutzwürdiges Interesse des Beschwerdeführers an der von ihm beantragten Feststellung nicht erkennbar, weshalb darauf nicht einzutreten ist.

2.

Nach Art. 49 VwVG kann mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs des Ermessens, der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes sowie der Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung gerügt werden. Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition. Es auferlegt sich dabei jedoch eine gewisse Zurückhaltung, wenn die Natur der Streitsache dies sachlich rechtfertigt beziehungsweise gebietet, so beispielsweise bei der Würdigung von örtlichen oder technischen Verhältnissen, mit denen die verfügende Behörde besser vertraut ist bzw. über die sie mehr Sachkenntnis hat als das Bundesverwaltungsgericht. In diesem Fall kann und soll das Gericht deren Beurteilungsspielraum respektieren, jedenfalls soweit die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (vgl. Urteile des BVer A-4819/2017 vom 19. Juni 2019 E. 2; A-7589/2015 vom 14. November 2016 E. 2; A-1586/2013 vom 23. Juli 2014 E. 2.3; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz. 1050 ff.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.154 ff.).

3.

Der Beschwerdeführer rügt, der von der C. _____ ermittelte QLI von (...) Punkten beruhe auf Fakten, die den in B. _____ tatsächlich vorhandenen Verhältnissen nicht entsprechen würden. Wie seiner eigens vorgenommenen Punktevergabe entnommen werden könne, ergebe sich für B. _____ ein Resultat von (...) Punkten, woraus ein QLI von (...) Punkten

resultiere. Trotz der aufgezeigten Mängel habe es die Vorinstanz unterlassen weitere Abklärungen zu treffen. Seine eigene Berechnung des QLI habe die Vorinstanz in keiner Weise gewürdigt. Damit habe sie den Sachverhalt nur ungenügend festgestellt und sein rechtliches Gehör verletzt, weshalb die vorinstanzliche Verfügung aufzuheben und ein neues Gutachten zu erstellen sei. Gestützt auf den neu ermittelten QLI sei sodann rückwirkend per (...) seine Inkonvenienzvergütung zu erhöhen.

3.1 Die Vorinstanz weist diese Vorwürfe zurück und entgegnet, dass das von ihr gewählte System zur Ermittlung des QLI gerade eine subjektive Beeinflussung unterbinde und eine Gleichbehandlung sämtlicher Angestellter garantiere. Zu der vom Beschwerdeführer vorgenommenen Punktevergabe könne sie sich schwerlich äussern, da seine Vorbringen kaum substantiiert seien. In einigen Punkten übertreffe er die Einschätzung der C._____, in anderen stimme er mit ihr überein und in vielen Punkten vermerke er eine tiefere Bewertung. Mit den Details in den entsprechenden Berichten setze er sich hingegen nicht auseinander. Sie habe keinerlei Veranlassung gehabt, an der Richtigkeit der erhobenen Daten zu zweifeln. Die Berichte der C._____ seien objektiv und frei von staatlichen Überlegungen sowie schlüssig und nachvollziehbar. Offensichtliche Fehler seien zudem nicht erkennbar. Es sei daher nicht ersichtlich, weshalb die Bewertung des Beschwerdeführers, welche auf subjektiven Empfindungen beruhe, derjenigen der C._____ vorgezogen werden solle. An der Beurteilung der C._____ werde somit festgehalten und eine rückwirkende Erhöhung der Inkonvenienzentschädigung abgelehnt.

3.2 Es stellt sich vorliegend somit die Frage, ob die Vorinstanz zur Berechnung der Inkonvenienzvergütung für die im Ausland eingesetzten Angestellten zu Recht auf den von der C._____ ermittelten QLI von (...) Punkten abgestellt hat oder ob aufgrund der Vorbringen des Beschwerdeführers Zweifel an der Richtigkeit dieser Bewertung bestehen und daher weitere Abklärungen notwendig sind.

Im Hinblick darauf gilt es im Folgenden vorab die einschlägigen Rechtsgrundlagen darzustellen und das Vorgehen der C._____ bei der Ermittlung des QLI aufzuzeigen.

3.3

3.3.1 Gemäss Art. 18 Abs. 2 BPG i.V.m. Art. 81 Abs. 1 BPV wird den Angestellten bei Versetzungen und Einsätzen im Ausland eine finanzielle Abgeltung für die sich aus dem Rotationsprinzip, der Versetzungspflicht und den schwierigen Lebensbedingungen im Ausland ergebende Nachteile, Einschränkungen und Risiken ausgerichtet (Inkonvenienzvergütung). Die Höhe der Vergütung richtet sich insbesondere nach der Anzahl Versetzungen, der persönlichen Situation, dem Beschäftigungsgrad, dem Alter und der Aufenthaltsdauer am Arbeitsort.

Die Ausführungsbestimmung in Art. 80 VBPV-EDA sieht vor, dass den Angestellten zur Abgeltung schwieriger Lebensbedingungen eine Inkonvenienzvergütung ausgerichtet wird, sofern ihr Einsatzort im Index nach Art. 23 VBPV-EDA mit weniger als 95 Punkten bewertet ist. Pro Indexpunkt, um den der Einsatzort tiefer als mit 95 Punkten bewertet ist, entsteht ein Anspruch auf den Betrag von Fr. 701.– pro Jahr (Art. 81 VBPV-EDA). Die Indexierung der ausländischen Einsatzorte richtet sich gemäss Art. 23 Abs. 1 VBPV-EDA nach der Schwierigkeit der Lebensbedingungen vor Ort im Vergleich zu den Lebensbedingungen in der Stadt Bern. Die Lebensbedingungen an den Einsatzorten werden jährlich erhoben und namentlich aufgrund folgender Kriterienkategorien beurteilt: politisches und soziales Umfeld, medizinische und gesundheitliche Aspekte, Schulen und Ausbildung, öffentliche Dienstleistungen und Verkehr sowie Umweltverschmutzung. Die einzelnen Beurteilungskriterien und deren Gewichtung bei der Indexierung der Einsatzorte werden im Einvernehmen mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD in einer Weisung festgelegt. Die Indexwerte für die einzelnen Einsatzorte werden jeweils auf den 1. Januar des folgenden Jahres in Kraft gesetzt (Art. 23 Abs. 3 VBPV-EDA).

3.3.2 Art. 6 Abs. 1 der EDA-internen Weisung 200-4-061-D "Leistungen bei Einsätzen im Ausland" vom 1. Januar 2019 bestimmt, dass externe Leistungserbringer mit der Vornahme entsprechender Erhebungen und Aufwertungen beauftragt werden können.

Das EDA hat die C._____ mit der Erhebung von Lebensbedingungen in diversen Einsatzorten zwecks Ermittlung der QLI beauftragt. Bei der C._____ handelt es sich um ein internationales Beratungsunternehmen, welches zu den führenden Anbietern von Daten über die Lebensbedingungen in diversen Ländern gehört. Nach eigenen Darstellungen verwertet die

C._____ dabei die Kenntnisse lokaler Vertreter und gewinnt Informationen aus ihrem weltweiten Netzwerk von Beratern. Lokale und regionale Entwicklungen sowie deren Auswirkungen auf die Lebensqualität würden regelmässig überwacht werden. Die erhobenen Daten und die darauf gestützte Punktevergabe hielt die C._____ im vorliegenden Fall in ihren Berichten "(...)" vom September 2015, 2016 und 2017 fest. Die Punktevergabe orientiert sich dabei an einem Bewertungsraster, welches die jeweilige Punkteverteilung für einzelne Kriterien festlegt. Bei der Berechnung des QLI beachtet die C._____ zudem die von der Vorinstanz festgelegte Gewichtung der einzelnen Kriterien.

Vor diesem Hintergrund kann grundsätzlich angenommen werden, dass die C._____ ihre Ergebnisse fachlich kompetent erzielt. Der Beschwerdeführer zweifelt denn auch zu Recht nicht an der Tauglichkeit der Ermittlungsmethode oder der grundsätzlichen Qualifikation der C._____, zumal er deren ermittelten QLI für andere europäische Botschaften in B._____ sowie für andere Einsatzorte – wie etwa für E._____ – als richtig einschätzt. Die unabhängige und sich an objektiven Massstäben orientierende Bewertung der QLI für diverse Schweizer Botschaften ermöglicht eine objektive Vergleichbarkeit der verschiedenen Lebensbedingungen und eine Gleichbehandlung der betroffenen Angestellten.

3.4 Der Beschwerdeführer bestreitet indes die Richtigkeit der Punktevergabe, wie sie die C._____ für die Schweizer Botschaft in B._____ vorgenommen hat. Dabei verweist er auf seine eigene Bewertung, welche die Vorinstanz jedoch unter Verletzung seines rechtlichen Gehörs und des Untersuchungsgrundsatzes in keiner Weise geprüft habe.

3.4.1 Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist als selbständiges Grundrecht in Art. 29 Abs. 2 BV verankert und wird für das Verwaltungsverfahren in den Art. 29 ff. VwVG konkretisiert. Aus dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs leitet sich unter anderem die Pflicht der Behörden ab, die Vorbringen der Parteien sorgfältig und ernsthaft zu prüfen (Prüfungspflicht) und in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen (Art. 32 VwVG; BGE 136 I 229 E. 5.2). Damit hängt die Verpflichtung der Behörde zusammen, ihren Entscheid zu begründen, da sich meistens nur anhand der Verfügungsbegründung feststellen lässt, ob die Behörde ihrer Prüfungspflicht nachgekommen ist (Art. 35 Abs. 1 VwVG; BGE 136 I 229 E. 5.2; BVGE 2013/46 E. 6.2.3). Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis

der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sich die Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 143 III 65 E. 5.2).

3.4.2 Gemäss Art. 12 VwVG gilt der Untersuchungsgrundsatz. Demnach hat die Vorinstanz von Amtes wegen für die richtige und vollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts zu sorgen, wobei eine Verletzung dieser Pflicht gemäss Art. 49 Bst. b VwVG einen Beschwerdegrund darstellt (vgl. BGE 138 V 218 E. 6; BVGE 2009/50 E. 5.1; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. (...)6).

Als unrichtig gilt die Sachverhaltsfeststellung, wenn der angefochtenen Verfügung ein falscher und aktenwidriger Sachverhalt zugrunde gelegt wurde oder entscheidrelevante Gesichtspunkte nicht geprüft oder Beweise falsch gewürdigt wurden. Als unvollständig gilt sie, wenn nicht über alle rechtserheblichen Umstände Beweis geführt oder eine entscheidrelevante Tatsache zwar erhoben, jedoch nicht gewürdigt wurde und nicht in den Entscheid einfluss. Dies ist häufig dann der Fall, wenn die Vorinstanz gleichzeitig den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzte (vgl. Urteile des BVGer A-5493/2017 vom 6. Dezember 2018 E. 2.1, A-6519/2016 vom 3. Mai 2017 E. 4.2 f., A-5321/2013 vom 23. April 2014 E. 1.2, A-5183/2013 vom 24. Februar 2014 E. 3.3.1, A-3440/2012 vom 21. Januar 2014 E. 2.1.2 jeweils m.w.H.; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., Rz. 1043; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.189).

3.4.3 Aus den Akten geht hervor, dass die Vorinstanz die vom Beschwerdeführer mit Schreiben vom 11. Juli 2018 eingereichte eigene Bewertung der Lebensqualität in B. _____ und die darauf gestützte Berechnung des QLI analysiert und mit der Bewertung der C. _____ verglichen hat. In ihrem Antwortschreiben an den Beschwerdeführer vom 19. Oktober 2018 hielt sie fest, sie habe bei der Analyse der Bewertungen festgestellt, dass der QLI je nach subjektiven Wahrnehmungen leicht variieren könne. Um den Einfluss subjektiver Empfindungen auf die Berechnung des QLI zu verhindern, habe sie sich für den Beizug der C. _____, welche international einen guten Ruf geniesse und zur Ermittlung des QLI weltweit einheitliche Kriterien und die gleiche Methode anwende, entschieden. Sie kam sodann zum Schluss, dass die Bewertung des Beschwerdeführers diejenige der

C._____ nicht in Frage zu stellen vermöge. Dementsprechend erwog die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung, dass keine Anhaltspunkte bestehen würden, welche Zweifel an der Einschätzung der C._____ begründen könnten. Deren Bewertung sei schlüssig und nachvollziehbar. Es seien weder offensichtliche Fehler erkennbar noch würden die kaum substantiierten und auf subjektiven Empfindungen beruhenden Kritikpunkte des Beschwerdeführers die Bewertung in Frage stellen. Folglich kann nicht gesagt werden, die Vorinstanz hätte die Einwände des Beschwerdeführers nicht geprüft. Vielmehr hat die Vorinstanz dargelegt, weshalb diese keine Zweifel an der Bewertung der C._____ zu begründen vermögen. Zwar hat sich die Vorinstanz nicht im Einzelnen zu den jeweiligen Bewertungen der Kriterien geäußert. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass die Begründungsdichte wesentlich von den Vorbringen der Verfahrensbeteiligten abhängig ist. Je eingehender und spezifischer die Parteien ihre Standpunkte darlegen, desto einlässlicher hat grundsätzlich auch die Entscheidungsbegründung auszufallen (Urteil des BVGer A-1251/2012 vom 15. Januar 2014 E. 6.2; LORENZ KNEUBÜHLER, Die Begründungspflicht, 1998, S. 184 f.). Der Beschwerdeführer legte im Einzelnen nicht konkret dar, inwiefern die von der C._____ erhobenen Fakten von den tatsächlich vorhandenen Verhältnissen in B._____ abweichen würden und weshalb bei den jeweiligen Kriterien entsprechend weniger Punkte zu vergeben seien. Mit den in den Berichten "(...)" festgehaltenen Ausführungen der C._____ setzt er sich insbesondere nicht auseinander. Vor diesem Hintergrund ist die Vorinstanz ihrer Begründungspflicht in ausreichendem Mass nachgekommen.

In seiner Beschwerde und seinen Schlussbemerkungen geht der Beschwerdeführer in einigen wenigen Punkten näher darauf ein, weshalb eine tiefere Punktevergabe angezeigt sei. Die Vorinstanz hält dem entgegen, dass diese Vorbringen die Bewertungen der C._____ nicht in Frage zu stellen vermögen und für weitere Abklärungen keine Notwendigkeit bestanden habe. Ob die Vorinstanz mit Recht zu diesem Schluss kam, ist nachfolgend anhand dieser konkreten Kritikpunkte zu prüfen.

3.4.4

3.4.4.1 Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, dass in B._____ keine internationalen Presseerzeugnisse erhältlich und die Medien staatlich kontrolliert seien. Unabhängige Nachrichten seien legal nicht zugänglich und ein unabhängiger Internetanschluss könne lediglich unter einem erheblichen Aufwand genutzt werden. Entgegen der Bewertung der

C._____ sei das Kriterium "(...)" daher mit einer (...) und nicht einer (...) zu bewerten. Gemäss Bewertungsraster wird das genannte Kriterium in folgenden Fällen mit (...) bzw. (...) Punkten bewertet:

"(...)."

"(...)."

In ihren Berichten hielt die C._____ insbesondere fest, dass der Zugang zu Satellitenfernsehen sowie zum Internet stark eingeschränkt sei. Ergänzend nahm die C._____ auf Anfrage der Vorinstanz zu diesem Punkt sodann wie folgt Stellung: Es treffe zwar zu, dass in B._____ keine internationalen Zeitungen erhältlich seien. Das Kriterium sei indes mit einer (...) bewertet worden, da in den Hotels gewisse internationale Fernsehprogramme über Kabel und Satellit empfangen werden könnten. Zudem würden die Medien zwar staatlich kontrolliert, einigen Journalisten und Bloggern gelinge es jedoch, Artikel und Tweets zu veröffentlichen. Vor diesem Hintergrund kam die Vorinstanz zu Recht zum Schluss, dass eine Bewertung mit (...) Punkten begründet ist. Der Beschwerdeführer macht denn auch nicht geltend, dass diese Fakten nicht zutreffen würden. Es ist damit kein Grund für eine Senkung der Punktezahl von (...) auf (...) ersichtlich.

3.4.4.2 Sodann führt der Beschwerdeführer aus, dass B._____ grösstenteils über keine öffentliche Kanalisation und keine professionelle Entsorgungsanlage verfügen würde. Das Abwasser würde meist ungefiltert ins Meer fließen. Zum Kriterium "(...)" findet sich in den Berichten der C._____ eine Bewertung mit (...) Punkten, wohingegen der Beschwerdeführer eine solche mit (...) Punkten als angemessen erachtet. Das Bewertungsraster sieht folgende Punkteverteilung vor:

"(...)."

"(...)."

"(...)."

Eine Bewertung mit (...) Punkten erscheint nicht angemessen, zumal der Beschwerdeführer nicht geltend macht, dass sämtliche Abwasser unbehandelt entsorgt würden. Vielmehr führt er aus, dass "grösstenteils" keine öffentliche Kanalisation bestehen würden. Ähnlich ging die C._____ bei ihrer Bewertung von der Tatsache aus, dass in einigen Siedlungen von B._____ keine geeigneten öffentlichen Kanalisationen vorhanden seien. Mit Blick auf das Bewertungsraster erscheint eine Bewertung mit (...) Punkten damit jedenfalls nicht als offensichtlich fehlerhaft.

3.4.4.3 In Bezug auf das Kriterium "(...)" führt der Beschwerdeführer insbesondere an, dieses sei lediglich mit (...) Punkten – nicht mit (...) Punkten – zu bewerten, da die Güter des täglichen Bedarfs nur teilweise vorhanden seien und das Sortiment in den Läden stark eingeschränkt sei. Gemäss Bewertungsraster orientiert sich die Punkteverteilung an folgenden Massstäben:

"(...)."

"(...)."

"(...)."

"(...)."

Der Begründung zur Bewertung der C. _____ mit (...) Punkten lässt sich entnehmen, dass die Qualität der Produkte oft problematisch und das Angebot nicht beständig sei. Viele Güter seien importiert. Für Ausländer würden jedoch bestimmte Läden zur Verfügung stehen, welche Produkte von besserer Qualität anbieten würden. In Anbetracht dieser Tatsachen, welche vom Beschwerdeführer nicht konkret bestritten werden, erweist sich eine Bewertung mit (...) Punkten als angemessen. Nicht gefolgt werden kann sodann dem im diesem Zusammenhang vorgebrachten Einwand des Beschwerdeführers, dass aufgrund eines bevorstehenden Besuch (...) bei der Datenerhebung eine Realität abgebildet worden sei, die nicht den normalerweise herrschenden Lebensbedingungen entspreche. So seien nach dem Besuch von (...) viele Güter des täglichen Bedarfs wieder aus den Regalen der Supermärkte verschwunden. Wie den Akten und insbesondere dem entsprechenden Bericht der C. _____ vom September 2015 entnommen werden kann, wurde bereits im Jahr 2015 ein QLI von (...) Punkten ermittelt, wobei insbesondere das genannte Kriterium ebenfalls mit (...) Punkten bewertet wurde. Es kann daher nicht gesagt werden, das Kriterium sei aufgrund des Besuchs (...) im (...) höher bewertet worden.

3.4.4.4 Schliesslich macht der Beschwerdeführer geltend, das öffentliche Trinkwasser in B. _____ sei nicht konsumierbar, weshalb die Botschaft eine Wasseraufbereitungsanlage habe installieren müssen. Es sei daher nicht nachvollziehbar, weshalb das Kriterium "(...)" mit (...) Punkten bewertet worden sei. Vielmehr seien hierfür lediglich (...) Punkte zu vergeben. Das Bewertungsraster sieht was folgt vor:

"(...)."

"(...)."

Die C._____ führt dazu aus, das Leitungswasser sei trinkbar, wenn es abgekocht und gefiltert worden sei. Zum Kochen könne das Leitungswasser genutzt werden. Auch diesen Ausführungen widerspricht der Beschwerdeführer nicht, wenn er geltend macht, das Leitungswasser könne konsumiert werden, sofern es zuvor aufbereitet worden sei. Damit gelingt es dem Beschwerdeführer nicht, die Angemessenheit der Bewertung mit (...) Punkten in Zweifel zu ziehen. Jedenfalls ist keine offensichtliche Überbewertung ersichtlich.

3.4.5 Es ist damit festzuhalten, dass die Berichte der C._____ eine sorgfältige und umfassende Beurteilung der Lebensbedingungen in B._____ enthalten und die darauf gestützte Punktevergabe nachvollziehbar und nicht offensichtlich fehlerhaft erscheint. Da die obgenannten sowie auch die nicht näher substantiierten übrigen Kritikpunkte des Beschwerdeführers keine Zweifel an der Richtigkeit und Angemessenheit der von der C._____ erhobenen Daten und Bewertung zu begründen vermögen, hatte die Vorinstanz keinen Anlass, weitere Abklärungen dazu vorzunehmen und hat somit weder den Untersuchungsgrundsatz noch den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Der Antrag, es sei ein neues Gutachten zu erstellen und die daraus ermittelte Differenz sei dem Beschwerdeführer auszurichten, ist demnach abzuweisen. Ebenso wenig rechtfertigt sich damit eine Anwendung des für E._____ ermittelten QLI von (...) (2016 und 2017) bzw. (...) Punkten (ab 2018), zumal auch der Beschwerdeführer selbst für B._____ einen davon abweichenden QLI von (...) Punkten ermittelt haben will.

4.

Im Ergebnis hat die Vorinstanz somit zu Recht verfügt, dass der QLI für B._____ im für den Beschwerdeführer massgebenden Zeitpunkt per (...) bis zum (...) (...) Punkte beträgt, weshalb eine rückwirkende Erhöhung der Inkonvenienzvergütung nicht in Betracht kommt. Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird (vgl. E. 1.5).

5.

Es bleibt über die Kosten für das vorliegende Beschwerdeverfahren und allfällige Parteientschädigungen zu entscheiden.

5.1 Das Beschwerdeverfahren in personalrechtlichen Belangen vor Bundesverwaltungsgericht ist grundsätzlich kostenlos (Art. 34 Abs. 2 BPG).

Davon ist vorliegend nicht abzuweichen. Es sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben.

5.2 Eine Parteienschädigung ist weder dem unterliegenden Beschwerdeführer (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) noch der Vorinstanz als Bundesbehörde (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE) zuzusprechen.

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz ([...]; Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Christoph Bandli

Pascale Schlosser

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: