Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-6990/2014

Urteil vom 5. März 2015

Besetzung

Richter André Moser (Vorsitz),
Richter Jérôme Candrian,
Richterin Marie-Chantal May Canellas,
Gerichtsschreiber Bernhard Keller.

Parteien

A._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidg. Forschungsanstalt WSL,
Zürcherstrasse 111, 8903 Birmensdorf ZH,
Beschwerdegegnerin,

ETH-Beschwerdekommission,
Postfach 6061, 3001 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Beendigung eines befristeten Arbeitsverhältnisses.

Sachverhalt:

A.
A._____ […] absolvierte von 1984 bis 1993 das Studium […] an der ETH Zürich (ETHZ). […] Mit Vertrag vom […] stellte die Eidgenössische Forschungsanstalt WSL A._____ für die Zeit vom 1. November 2009 bis zum 31. Oktober 2010 befristet bei der Forschungseinheit […] als Programmiererin mit einem Beschäftigungsgrad von 80 % an. Das Arbeitsverhältnis wurde […] 2010 für ein Jahr befristet bis am 31. Oktober 2011 verlängert. Mit Vertrag vom […] erfolgte eine Verlängerung des Arbeitsverhältnisses, wiederum befristet für ein Jahr bis am 31. Oktober 2012, allerdings mit einem reduzierten Arbeitspensum von 60 %. Mit Datum vom […] wurde schliesslich ein für die Zeit vom 1. November bis zum 31. Dezember 2012 befristeter Arbeitsvertrag abgeschlossen (Beschäftigungsgrad: 60 %).

B.
Zwei Monate nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses gelangte der damalige Rechtsvertreter von A._____ mit Schreiben vom 8. März 2013 an die Arbeitgeberin. Er stellte darin namentlich die Rechtmässigkeit der Kündigung in Frage, die ohne Ansetzung einer Kündigungsfrist erfolgt sei. Die Arbeitgeberin antwortete dahin, im Falle einer Befristung des Arbeitsverhältnisses entfalle eine Kündigung. Allein mit Rücksicht auf die persönlichen Verhältnisse von A._____ sei der Arbeitsvertrag ausnahmsweise und im Sinne eines Entgegenkommens um zwei Monate verlängert worden. Auf Begehren des Rechtsvertreters vom 2. Dezember 2013 erliess die Eidgenössische Forschungsanstalt WSL am 7. Februar 2014 eine Verfügung, worin sie feststellte, dass das Arbeitsverhältnis mit A._____ seit dem 31. Dezember 2012 beendet sei.

C.
Die ETH-Beschwerdekommission wies die dagegen erhobene Beschwerde am 30. Oktober 2014 ab, soweit darauf eingetreten werden konnte.

D.
Mit Eingabe vom 28. November 2014 erhebt A._____ (Beschwerdeführerin) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie begehrt die Überprüfung sowie die Aufhebung des Urteils der ETH-Beschwerdekommission sowie die Aufhebung der Verfügung der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL, sofern ein solches Begehren zulässig sei.

In ihrer Begründung bringt die Beschwerdeführerin im Wesentlichen vor, sie sei von der Arbeitgeberin nicht vertragsgemäss eingesetzt worden. Ihre befristete Anstellung habe Art. 19 der Verordnung des ETH-Rates vom 15. März 2001 über das Personal im Bereich der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (PVO-ETH, SR 172.220.113) widersprochen Die ETH-Beschwerdekommission habe ihren Entscheid auf der Grundlage eines von ihr selbst gewählten, jedoch der Sache unangemessenen Kriteriums der Unterscheidung von Infrastrukturaufgaben von übrigen Aufgaben getroffen.

E.
Die Eidgenössische Forschungsanstalt WSL (Beschwerdegegnerin) schliesst in ihrer Beschwerdeantwort vom 16. Januar 2015 auf vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, während die ETH-Beschwerdekommission (Vorinstanz) in ihrem Schreiben vom 8. Dezember 2014 auf ihr Urteil vom 30. Oktober 2014 verweist.

F.
Die Beschwerdeführerin hat auf Schlussbemerkungen verzichtet.

G.
Auf die übrigen Ausführungen in den Rechtsschriften wird – soweit entscheidrelevant – 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 Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021). Die ETH-Beschwerdekommission gehört zu den eidgenössischen Kommissionen nach Art. 33 Bst. f VGG (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., 2013, Fn. 98 zu Rz. 1.34) und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (vgl. Art. 32 Abs. 1 Bst. c VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist deshalb für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 62 Abs. 2 PVO-ETH).

1.2 Die erstinstanzliche Verfügung vom 7. Februar 2014 ist durch den Beschwerdeentscheid der Vorinstanz vom 30. Oktober 2014 ersetzt worden (Devolutiveffekt). Soweit sich die Beschwerde gegen die Verfügung der Eidgenössischen Forschungsanstalt WSL vom 7. Februar 2014 richtet, ist das Bundesverwaltungsgericht demnach nicht zuständig, weshalb darauf insoweit nicht einzutreten ist. Immerhin gilt die erstinstanzliche Verfügung als inhaltlich mitangefochten (BGE 134 II 142 E. 1.4, BGE 129 II 438 E. 1 mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-6543/2012 vom 22. April 2013 E. 1.2, A-5076/2012 vom 11. Februar 2013 E. 1.2 und A-3434/2011 vom 30. Januar 2012 E. 1.1).

1.3 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG. Vorbehalten bleiben abweichende Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz, SR 414.110) oder des VGG (vgl. Art. 37 Abs. 1 ETH-Gesetz und Art. 37 VGG).

1.4 Zur Beschwerde ist 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 (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Die Beschwerdeführerin ist formelle Adressatin des angefochtenen Beschwerdeentscheids und durch diesen auch materiell beschwert. Sie ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.5 Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist daher mit der in Erwägung 1.2 erwähnten Einschränkung einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Verletzungen von Bundesrecht – einschliesslich der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG). Im Personalrecht auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht bei der Prüfung der Angemessenheit allerdings eine gewisse Zurückhaltung, soweit es um die Leistungsbeurteilung von Bediensteten, um verwaltungsorganisatorische Fragen oder um Probleme der betriebsinternen Zusammenarbeit und des Vertrauensverhältnisses geht. Es entfernt sich insofern im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setzt nicht an deren Stelle sein eigenes Ermessen. Voraussetzung für

diese Zurückhaltung ist allerdings, dass es im konkreten Fall keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gibt und davon ausgegangen werden kann, dass die Vorinstanz die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend vorgenommen hat (BGE 133 II 35 E. 3, mit Hinweisen; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5859/2012 vom 15. Mai 2013 E. 2, A-134/2012 vom 13. Juli 2012 E. 2, A-734/2011 vom 11. Juli 2011 E. 5.1, A-8233/2010 vom 27. Dezember 2011 E. 2, A-438/2009 vom 1. März 2011 E. 19.7 sowie A-2424/2007 vom 4. April 2008 E. 4.4; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., Rz. 2.160, HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., 2010, Rz. 446c f.).

3.

3.1 Gemäss einem allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsatz ist in der Regel dasjenige materielle Recht massgeblich, das im Zeitpunkt der Verwirklichung des streitigen Sachverhalts Geltung hat. Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die Rechtmässigkeit eines angefochtenen Verwaltungsakts deshalb in der Regel anhand der bei dessen Ergehen geltenden materiellen Rechtslage (vgl. BGE 129 II 497 E. 5.3.2 m.w.H.; Urteil des Bundesgerichts 2C_559/2011 vom 20. Januar 2012 E. 1.4 m.w.H.; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-5381/2013 vom 8. Mai 2014 E. 3.1 und A-5333/2013 vom 19. Dezember 2013 E. 3). Vorliegend ist umstritten, ob das Arbeitsverhältnis der Beschwerdeführerin durch Zeitablauf per 31. Dezember 2012 beendet worden ist. Es sind entsprechend die personalrechtlichen Bestimmungen in derjenigen Fassung anzuwenden, wie sie bis zum 30. Juni 2013 in Kraft standen. Danach durften Arbeitgeber und Arbeitnehmer das Arbeitsverhältnis auf grundsätzlich längstens fünf Jahre befristen (aArt 9 Abs. 2 BPG, AS 2001 894). Die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen der ETH sahen vor, dass befristete Arbeitsverhältnisse u.a. für wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in der Lehre und in Forschungsprojekten eingesetzt werden, sowie für Mitarbeitende, die für befristete Infrastrukturaufgaben eingesetzt werden, gelten (aArt. 19 Abs. 2 Bst. d und e PVO-ETH, AS 2001 1789). Befristete Arbeitsverhältnisse durften nicht zur Umgehung des Kündigungsschutzes nach aArt. 14 BPG abgeschlossen werden (aArt. 19 Abs. 3 PVO-ETH).

3.2 Wie im privaten Arbeitsrecht (Art. 334 Abs. 1 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR, SR 220]) endigt das befristete Arbeitsverhältnis nach aArt. 10 Abs. 2 Bst. c BPG ipso jure durch blossen Zeitablauf und

ohne dass eine Kündigung bzw. eine Verfügung nötig ist (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3434/2011 vom 30. Januar 2012 E. 5.2; PETER HÄNNI, Beendigung öffentlicher Dienstverhältnisse, in: Stellenwechsel und Entlassung, 2. Auflage, 2012, Rz. 8.22 mit Hinweis; RÉMY WYLER/BORIS HEINZER, Droit du travail, 3. Auflage, 2014, S. 497). Soll das Arbeitsverhältnis trotz Zeitablauf fortgesetzt werden, muss ein neuer Arbeitsvertrag abgeschlossen oder die vereinbarte Befristung geändert werden (HARRY NÖTZLI, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BPG, 2013, Art. 11, N. 4).

3.3 Rechtsprechung und Lehre bezeichnen die Aneinanderreihung mehrerer befristeter Arbeitsverhältnisse gleichen Inhalts als Kettenarbeitsverträge. Sofern die Grenze des Rechtsmissbrauchs nicht überschritten wird, gelten diese auch im Rahmen öffentlich-rechtlicher Anstellungsverhältnisse als zulässig. Von einem rechtsmissbräuchlichen Verhalten ist dann auszugehen, wenn für den Abschluss mehrerer aufeinanderfolgender Verträge kein sachlicher Grund besteht und bei denen die ungewöhnliche Vertragsgestaltung bezweckt, die Anwendung der Bestimmungen über den Kündigungsschutz zu umgehen oder das Entstehen von Rechtsansprüchen, die von einer Mindestdauer des Arbeitsverhältnisses abhängen, zu verhindern (vgl. BGE 129 III 618 E. 6.2 mit Hinweisen; Urteile des Bundesgerichts 1C_100/2007 vom 26. März 2008 E. 3.3.2 und 2P.26/2007 vom 28. Juni 2007 E. 3.6; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-3434/2011 vom 30. Januar 2012 E. 5.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 21. Mai 2008, in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2008 529 ff. E. 6.2-6.4; vgl. PETER HÄNNI, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, 2008, S. 74 ff.; MATTHIAS MICHEL, Beamtenstatus im Wandel, 1998, S. 275).

3.4 Das Arbeitsverhältnis der Beschwerdeführerin wurde durch vier aufeinanderfolgende Arbeitsverträge geregelt. Die mehrmalige Befristung der Anstellung wurde damit begründet, dass die Stelle der Beschwerdeführerin bis am 31. Oktober 2012 projektgebunden war und vollständig über Drittmittel finanziert wurde. In den ersten drei Verträgen wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine Verlängerung des Arbeitsverhältnisses längstens bis zum Projektende oder der maximalen Befristungsdauer erfolgen könne. Damit war den Vertragsparteien bereits bei Vertragsschluss die Dauer ihrer arbeitsvertraglichen Bindung klar und sie waren entsprechend in der Lage, rechtzeitig die für die Zeit danach erforderlichen Massnahmen zu treffen (z.B. Stellensuche, Budgetierung)

(vgl. PETER HELBLING, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BPG, 2013, Art. 9, N. 32; WYLER/HEINZER, a.a.O., S. 495). Die Beschwerdegegnerin orientierte die Beschwerdeführerin im Mai 2012 bzw. nach deren Darstellung am 5. Juni 2012 darüber, dass das Arbeitsverhältnis am 31. Oktober 2012 definitiv enden werde und eine weitere Verlängerung mangels Aufträgen und Drittmitteln ausgeschlossen sei.

Bei dieser Ausgangslage ist ein sachlicher Grund für den Abschluss von drei einjährigen, aufeinanderfolgenden Verträgen zu bejahen. Wenn die Beschwerdegegnerin schliesslich der Beschwerdeführerin aus Entgegenkommen noch einen vierten, auf zwei Monate, d.h. für die Zeit vom 1. November bis 31. Dezember 2012, befristeten Arbeitsvertrag offerierte, so vermag dies an der erwähnten Beurteilung nichts zu ändern. Dieser Vertrag ersetzte das bisherige Arbeitsverhältnis und sah weder eine Verlängerungsmöglichkeit vor noch stellte er eine solche in Aussicht. Es handelte sich beim letzten Vertrag nicht um eine weitere Ausdehnung bisheriger Vertragsverhältnisse, sondern um einen Vertrag mit anderen Aufgaben. Die Beschwerdeführerin unterzeichnete ihn vorbehaltlos und stellte dessen Gültigkeit nie infrage. Im Übrigen wurde auch mit diesem vierten Vertrag die gemäss aArt. 9 Abs. 2 BPG für ohne Unterbruch aneinander gereihte befristete Arbeitsverhältnisse maximal zulässige Vertragsdauer von fünf Jahren nicht erreicht.

3.5 Wenn die Beschwerdeführerin sinngemäss geltend macht, es liege eine unbefristete Anstellung vor, weil sie nicht vertragsgemäss eingesetzt worden sei, vermag sie damit nicht durchzudringen. Die Vorinstanz hält in ihrem Beschwerdeentscheid nämlich zutreffend fest, für eine korrekte Vertragserfüllung sei entscheidend, dass die Beschwerdeführerin durchwegs als Programmiererin gearbeitet habe, weil sie einen Anspruch darauf gehabt habe, in der Funktion beschäftigt zu werden, in der sie angestellt gewesen sei. Hingegen liege es im Weisungsrecht der Arbeitgeberin, die Beschwerdeführerin auch für andere Projekte einzusetzen als im Vertrag festgehalten, zumal Vertragsänderungen laut den vier Verträgen, welche die Parteien abgeschlossen hätten, jederzeit möglich gewesen seien, sofern sie betrieblich erforderlich und zumutbar waren, was vorliegend der Fall gewesen sei. Ebenso wenig ist der Schluss der Vorinstanz zu beanstanden, die Tätigkeit der Beschwerdeführerin als Informatikerin sei eine (befristete) Infrastrukturaufgabe gewesen, da Projekte von der vorliegenden Art ohne Programmierung nicht durchführbar seien. Wie die Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort richtigerweise festhält, hat die Beschwerdeführerin in der E-Mail vom 23. Juni 2013 ihre Tätigkeit

selber dahin umschrieben, sie habe projektbezogen als Software-Programmiererin für verschiedene Forschungsprojekte gearbeitet. Mit einer Subsumption des Arbeitsverhältnisses der Beschwerdeführerin unter aArt. 19 Abs. 2 Bst. e PVO-ETH hat die Vorinstanz somit kein Bundesrecht verletzt. Abgesehen davon würden die Aufgaben jenseits von strikten Infrastrukturaufgaben, wie sie die Beschwerdeführerin verstanden haben will, wissenschaftliche Tätigkeiten im Sinne von aArt. 19 Abs. 2 Bst. d PVO-ETH darstellen, für die ebenfalls eine Befristung des Arbeitsverhältnisses vorgesehen ist.

3.6 Die Beschwerde erweist sich bei diesem Ergebnis als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

4.
4.1 Gemäss Art. 34 Abs. 2 BPG ist das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht in personalrechtlichen Angelegenheiten unabhängig vom Verfahrensausgang grundsätzlich kostenlos. Vorliegend sind daher keine Kosten zu erheben.

4.2 Der durch interne Organe vertretenen, obsiegenden Beschwerdegegnerin sind für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht keine notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten im Sinne von Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) erwachsen, weshalb weder ihr noch der unterliegenden Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
– die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. Verf.-Nr. …; Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
André Moser	Bernhard Keller

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: