Urteilskopf

99 Ib 233

28. Urteil vom 16. Februar 1973 i.S. X. gegen Eidg. Departement des Innern.
Regeste (de):
Dienstverhältnis des Bundesbeamten, Nichtwiederwahl.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Erw. 1).

2. Nichtwiederwahl wegen Beanstandung der Leistungen und des Verhaltens des Beamten. Ermessen der Wahlbehörde, Überprüfungsbefugnis des Bundesgerichts (Erw. 3, 4).

Regeste (fr):
Rapports de service du personnel fédéral. Non-réélection.

1. Recevabilité du recours de droit administratif (consid. 1).

2. Non-réélection en raison des prestations et du comportement non satisfaisants du fonctionnaire. Pouvoir d'appréciation de l'autorité de nomination, pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 3, 4).

Regesto (it):
Rapporto d'impiego del personale federale. Decisione di non rinnovare il rapporto.

1. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo (consid. 1).

2. Decisione di non rinnovare il rapporto a causa delle prestazioni e del comportamento insoddisfacenti del funzionario. Potere d'apprezzamento dell'autorità di nomina, cognizione del Tribunale federale (consid. 3, 4).

Sachverhalt ab Seite 233

A.- Der Beschwerdeführer X., geb. 1918, ist "Architekt-Techniker HTL"; er hat eine Hochbauzeichnerlehre absolviert und dann ein Diplom eines Abendtechnikums erworben. In den Jahren 1946 - 1960 war er bei verschiedenen Arbeitgebern in Stellung; darauf arbeitete er bis 1965 selbständig, und anschliessend war er als Techniker beim Hochbauamt des Kantons ... angestellt.
Im Dezember 1970 wählte ihn das Eidg. Departement des Innern auf Antrag der Direktion der eidg. Bauten (Baudirektion) zum technischen Beamten I. Er wurde einer Bauinspektion (Baukreisdirektion) zugeteilt. Zu seinem Pflichtenkreis gehörten Oberbauleitungen, Verhandlungen mit Behörden, Unternehmern und Lieferanten, Planbearbeitung und Baubegleitung bis zur Abrechnung. Die Besoldung wurde im Rahmen der 5. Klasse festgesetzt. Der Personalchef der Baudirektion erklärte dem

Beschwerdeführer, dass eine Beförderung in die 4. Besoldungsklasse auf 1. Januar 1972 bei guten Leistungen möglich sei. X. trat das Amt im Frühling 1971 an. Von Anfang an wurden seine Leistungen und sein Verhalten in der neuen Stellung von den Vorgesetzten als unbefriedigend befunden. Die in Aussicht genommene Beförderung wurde deshalb zurückgestellt. Am 18. Mai 1972 schrieb die Baudirektion dem Beschwerdeführer, sie werde der Wahlbehörde beantragen, ihn für die neue Amtsperiode 1973-1976 nicht wiederzuwählen. Sie fasste in dem Schreiben die Gründe wie folgt zusammen: "Tauglichkeit:
- fehlende Initiative, Unselbständigkeit in der Arbeit
- minimale Arbeitsleistung
- chronische Vergesslichkeit
Verhalten:
- ständige Unpünktlichkeit
- häufige unbegründete Abwesenheiten
- Unhöflichkeit, ja Arroganz, gegenüber Mitarbeitern und Unternehmern, keine Kollegialität - Nichtbefolgen unseres Aufgebotes, zur ärztlichen Aufnahmeuntersuchung zu erscheinen - Allen obigen Vorwürfen gegenüber haben Sie sich völlig einsichtslos gezeigt" Nachdem X. sich hiezu geäussert hatte, entschied das Eidg. Departement des Innern, dass er nicht wiedergewählt werde. Es erachtete die von der Baudirektion erhobenen Vorwürfe als begründet und stellte fest, dass die Auflösung des Dienstverhältnisses als im Sinne der Statuten der Eidg. Versicherungskasse vom Beamten verschuldet gelte. Mit Schreiben vom 13. September 1972 eröffnete die Baudirektion dem Beschwerdeführer den Entscheid des Departements samt Begründung.

B.- X. führt gegen die verfügte Nichtwiederwahl Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben. Er macht geltend, er sei von der Baudirektion hinsichtlich des Arbeitsgebietes, der Besoldung, der Aufstiegsmöglichkeiten und der Versicherungskasse getäuscht worden. Er hätte schon vor der Anstellung an den Vertrauensarzt gewiesen werden müssen; statt dessen habe man ihm damals die Freizügigkeit zwischen den Versicherungskassen des Kantons ... und des Bundes bestätigt. In seinem Alter könne er es nicht mehr auf eine ärztliche Untersuchung

ankommen lassen. Man habe ihn vorwiegend mit administrativen Arbeiten beschäftigt, die den Ambitionen eines Architekten nicht entsprächen. Diese Tatsache sei mitbestimmend für seine Leistungen und sein Verhalten gewesen. Seine Amtsvorgänger könnten als Zeugen bestätigen, dass der Sektionschef keinerlei Kompetenzen abgebe und es dadurch dem Untergebenen verunmögliche, mit Interesse und Initiative zu arbeiten. Er, X., sei vom Sektionschef über den Stand der Arbeiten an Grossbauten nicht genügend aufgeklärt worden. Er habe eine grosse Unordnung vorgefunden, die er schliesslich dank seinem Einsatz und seiner Erfahrung habe beseitigen können. Über seine beruflichen Fähigkeiten habe er sich schon bei der Bewerbung ausgewiesen. Seine Bemühungen, ein gutes Einvernehmen mit dem Sektionschef herzustellen, seien an dessen Charakter gescheitert. Weil die Baudirektion die finanziellen Vereinbarungen mit ihm nicht eingehalten habe, sei er in Bedrängnis geraten. Der angefochtene Entscheid beruhe auf einer unrichtigen und unvollständigen Feststellung des Sachverhalts und sei unangemessen.

C.- Das Eidg. Departement des Innern beantragt die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der angefochtene Entscheid des Eidg. Departements des Innern ist eine Verfügung im Sinne des Art. 5 VwG. Gegen solche von einem Departement des Bundesrates getroffenen Verfügungen ist nach Art. 97 Abs. 1 und Art. 98 lit. b OG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, es wäre denn, dass ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99 - 102 OG vorläge. Das ist hier nicht der Fall. Insbesondere trifft keine der Ausnahmen zu, die Art. 100 lit. e OG auf dem Gebiete des Dienstverhältnisses von Bundespersonal vorsieht. Der angefochtene Entscheid gehört auch nicht zu den Verfügungen "über die erstmalige Begründung des Dienstverhältnisses und über die Beförderung" (lit. e Ziff. 1); vielmehr wird durch ihn die Wiederwahl eines Beamten für eine weitere Amtsdauer abgelehnt. Der Entscheid unterliegt daher nach dem System der Art. 97 ff. OG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Allerdings hatte der Bundesrat in der Botschaft vom 24. September 1965 über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde der Bundesversammlung vorgeschlagen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde

gegen Verfügungen auf Grund von Bestimmungen über das Dienstverhältnis des Bundespersonals - unter Vorbehalt der verwaltungsrechtlichen Klage für vermögensrechtliche Ansprüche und der Beschwerde gegen Disziplinarverfügungen - unzulässig zu erklären (BBl 1965 II 1309 und 1334, Art. 99 lit. g Entw.). Die eidgenössischen Räte sind indessen dem Vorschlag nicht gefolgt, sondern haben den Rechtsschutz des Bundespersonals ausgedehnt; namentlich haben sie bewusst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Ablehnung einer Wiederwahl zugelassen (Protokolle der Kommission des Nationalrats, 2. Sitzung S. 39 ff., 4. Sitzung S. 65 ff.).

2. Die Verwaltung hatte den Beschwerdeführer vor dem Ausschluss von der Wiederwahl anzuhören (Art. 29 f. VwG; Art. 3 Abs. 1 BRB über die Wiederwahl der Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung für die Amtsdauer 1973 - 1976, vom 19. April 1972). Das ist vorschriftsgemäss geschehen. Auch Art. 57 Abs. 2 BtG, wonach die verfügte Nichtwiederwahl dem Betroffenen spätestens drei Monate vor Ablauf der Amtsdauer unter Angabe der Gründe schriftlich mitgeteilt werden muss, ist eingehalten worden, ebenso Art. 69 BO I, der vorschreibt, dass dem Beamten schriftlich zu eröffnen ist, ob die Massnahme im Sinne der Statuten der Versicherungskasse als Nichtwiederwahl aus eigenem Verschulden gelte. Der Beschwerdeführer erhebt in diesen Beziehungen mit Recht keine Einwendungen. Dagegen bestreitet er, dass seine Nichtwiederwahl sachlich gerechtfertigt sei.

3. Art. 57 Abs. 1 BtG bestimmt, dass mit dem Ablauf der Amtsdauer das Dienstverhältnis des Beamten erlischt und die Wahlbehörde nach freiem Ermessen über die Erneuerung entscheidet. Die Behörde hat das Ermessen pflichtgemäss auszuüben. Für die Ablehnung der Wiederwahl bedarf es eines zureichenden Grundes. Nach Art. 1 Abs. 2 des zit. BRB vom 19. April 1972 waren von der Wiederwahl u.a. auszuschliessen Beamte, "die hinsichtlich Tauglichkeit und Verhalten den Anforderungen des Amtes nicht genügen". Diese Regelung, auf die der hier angefochtene Entscheid sich stützt, ist nicht zu beanstanden; sie entspricht dem Sinn des Gesetzes. Die Nichtwiederwahl wegen ungenügender Leistungen und unbefriedigenden Verhaltens ist nicht nur zulässig, wenn dem Beamten ein Verschulden zur Last gelegt werden kann. Insbesondere ist nicht erforderlich, dass ihm ein Verhalten vorzuwerfen

ist, welches nach Art. 30 BtG Anlass zu einer disziplinarischen Massnahme geben könnte. Auch ein wichtiger Grund im Sinne des Art. 55 BtG, d.h. ein Umstand, der die Auflösung des Dienstverhältnisses vor Ablauf der Amtsdauer rechtfertigen würde, braucht nicht vorzuliegen. Es muss genügen, dass die wegen Beanstandung der Leistungen oder des Verhaltens des Beamten verfügte Nichtwiederwahl nach den Umständen als sachlich haltbare, nicht willkürliche Massnahme erscheint. Die Vorgesetzten des Beamten sind am besten imstande, seine Leistungen und sein Verhalten zu würdigen; in dieser Beziehung ist der Verwaltung ein Spielraum zuzugestehen. Das Bundesgericht hat sich auf die Prüfung zu beschränken, ob die Verwaltung das ihr in Art. 57 Abs. 1 BtG eingeräumte Ermessen überschritten oder missbraucht habe. Zu einer eigentlichen Ermessenskontrolle ist es auf diesem Gebiet nicht befugt. Unangemessenheit kann mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur in den Fällen gerügt werden, die in Art. 104 lit. c Ziff. 1 - 3 OG erwähnt sind. Hier liegt keiner dieser Fälle vor; insbesondere handelt es sich nicht um eine Disziplinarstrafe (Ziff. 2).

4. Der Beschwerdeführer sucht die Begründung der angefochtenen Verfügung dadurch zu entkräften, dass er seinerseits Vorwürfe gegen die Verwaltung erhebt. Er will glauben machen, er sei von der Verwaltung ungebührlich behandelt worden und habe darauf in einer Weise reagiert, die durchaus normal sei und daher die Nichtwiederwahl nicht zu rechtfertigen vermöge. Diese Argumentation ist offensichtlich unhaltbar. Der Beschwerdeführer behauptet, er sei von der Baudirektion hinsichtlich der Besoldung, der Aufstiegsmöglichkeiten und der Versicherungskasse getäuscht worden; die Direktion habe die finanziellen Vereinbarungen mit ihm nicht eingehalten. Davon kann keine Rede sein. In den Verhandlungen vor der Wahl war dem Beschwerdeführer erklärt worden, als Anfangsbesoldung komme der Höchstbetrag der 7. Klasse in Frage. Schliesslich wurde aber das Anfangsgehalt höher - nämlich um eine Jahresaufbesserung unter dem Maximum der 5. Klasse - angesetzt; dazu kamen die reglementarischen Zulagen und ausserdem eine Entschädigung für zeitweiligen doppelten Haushalt. Gegen diese Bedingungen hat der Beschwerdeführer seinerzeit nichts eingewendet; er war also mit ihnen einverstanden. Sie sind auch eingehalten worden. Eine Beförderung in die 4. Klasse wurde dem Beschwerdeführer zwar in Aussicht

gestellt; aber sie wurde ausdrücklich von seinen Leistungen abhängig gemacht. Ohne diese Bedingung hätte sie auch gar nicht zugesichert werden dürfen. Was die Eidg. Versicherungskasse anlangt, hat die Baudirektion allerdings zunächst davon abgesehen, den Beschwerdeführer zu der in Art. 12 Abs. 2 der Kassenstatuten vorgesehenen verwaltungsärztlichen Aufnahmeuntersuchung aufzubieten. Seine Vermutung, dies sei deshalb unterblieben, weil man gewusst habe, dass er sonst die Stelle nicht annehmen würde, ist jedoch abwegig. Der Grund war vielmehr, dass die Baudirektion vorerst irrtümlich annahm, der Beschwerdeführer sei Mitglied der Versicherungskasse des Kantons ... und könne daher auf Grund des Freizügigkeitsabkommens zwischen dem Kanton und dem Bund ohne weiteres in die Eidg. Versicherungskasse übertreten. In Wirklichkeit war er beim Kanton bloss Mitglied der Sparversicherung gewesen. Er liess aber die Baudirektion im Glauben, er sei der kantonalen Versicherungskasse beigetreten. Als der Irrtum entdeckt wurde, musste das Aufgebot zur ärztlichen Aufnahmeuntersuchung nachgeholt werden. Der Beschwerdeführer hätte der nachträglichen Aufforderung Folge leisten müssen. Er hat sich ohne stichhaltigen Grund geweigert.
Ferner wendet der Beschwerdeführer ein, die Baudirektion habe ihn auch hinsichtlich des Tätigkeitsbereiches getäuscht. Er macht geltend, der Sektionschef habe ihm vorwiegend administrative Arbeiten zugewiesen, die für einen Architekten nicht interessant seien; auf dem technischen Gebiet habe dieser Vorgesetzte keine Kompetenzen abgeben wollen. Demgegenüber erklärt der Sektionschef, es seien etliche Versuche unternommen worden, X. richtig einzusetzen, doch seien sie stets daran gescheitert, dass es ihm an Interesse und Initiative gefehlt habe; man habe dem Beschwerdeführer nichts allein überlassen können, was auf die Dauer für den sehr belas-

teten Vorgesetzten unzumutbar gewesen sei. Diese vom Bauinspektor (Baukreisdirektor) bestätigte Darstellung ist glaubwürdig. Der Beschwerdeführer vermag gegen sie nichts Triftiges vorzubringen. Er bestreitet die von der Verwaltung erhobenen Vorwürfe der ständigen Unpünktlichkeit und der chronischen Vergesslichkeit nicht. Gerade solche andauernden Nachlässigkeiten lassen aber auf einen Mangel an Interesse und Initiative schliessen. Der Beschwerdeführer hat schon wenige Wochen nach dem Amtsantritt um Versetzung an einen andern Dienstort ersucht, allerdings unter Berufung auf die Interessen seiner

Familie. Ob er das Gesuch nicht auch deshalb gestellt hat, weil ihm die Tätigkeit an dem ihm angewiesenen Dienstort nicht zusagte, mag dahingestellt bleiben. Jedenfalls hat es dazu beigetragen, dass der Sektionschef den Beschwerdeführer vorwiegend mit administrativen Arbeiten beschäftigte. Der eigentliche Grund dieses Vorgehens des Vorgesetzten war aber zweifellos, dass der Beschwerdeführer für die ihm zugedachten technischen Arbeiten nur wenig Interesse und Initiative aufbrachte. Es ist ausgeschlossen, dass der vielbeschäftigte Sektionschef von vornherein nicht gewillt war, in den technischen Belangen Kompetenzen abzugeben, wie der Beschwerdeführer behauptet. Es erübrigt sich, dazu frühere Inhaber des Amts des Beschwerdeführers als Zeugen einzuvernehmen. Da feststeht, dass der Beschwerdeführer bei der Arbeit unpünktlich war und ihr wenig Interesse entgegenbrachte, ist anzunehmen, dass ihm auch nicht ohne Grund vorgehalten wird, seine Arbeitsleistung sei "minimal" gewesen. Als feststehend darf ferner betrachtet werden, dass der Beschwerdeführer sich gegenüber Mitarbeitern und Unternehmern unhöflich, ja arrogant benommen hat. Die Ausführungen der Verwaltung hierüber hat er ebenfalls nicht zu widerlegen vermocht. Er liess sich durch die wiederholten Ermahnungen seitens der Verwaltung nicht bewegen, seine Einstellung zu ändern. Er begegnete ihnen mit Ausflüchten und haltlosen Anschuldigungen. Bezeichnend für seine Widerspenstigkeit ist seine grundlose Weigerung, dem Aufgebot zur ärztlichen Aufnahmeuntersuchung Folge zu leisten. Der Vorwurf, er habe sich einsichtslos gezeigt, erscheint als begründet. Aus der Arbeitsweise und dem persönlichen Verhalten des Beschwerdeführers durfte die Verwaltung den Schluss ziehen, er sei nicht fähig oder nicht willens, sich in den Dienstbetrieb einzuordnen und den Anforderungen seines Amtes zu genügen. Der Sachverhalt ist hinlänglich abgeklärt. Die feststehenden Tatsachen rechtfertigen die Annahme, dass die Verwaltung Grund genug hatte, die Wiederwahl des Beschwerdeführers abzulehnen. Das Departement des Innern hat mit der angefochtenen Verfügung das ihm nach Gesetz zustehende Ermessen weder überschritten noch missbraucht.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.