

(Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 24. November 1999 i.S. B. und H. [PRK 1999-018])

Bundespersonal. Entzug einer Dienstwohnung. Beschwerdeinstanz und -legitimation. Anwendbares Recht.

- Zuständigkeit der PRK bezüglich des Entzugs von Dienstwohnungen (E. 1).
- Legitimation zur Beschwerdeführung eines Untermieters gegen die Verfügung, welche dem Obermieter die Dienstwohnung entzieht (E. 2b).
- Eine Dienstwohnung kann gestützt auf Art. 20 AngO entzogen werden, wenn die Voraussetzungen für die Zuweisung nicht mehr bestehen oder andere sachliche Gründe gegeben sind. Benutzung und Entzug der Dienstwohnung richten sich ausschliesslich nach öffentlichem Recht. Das privatrechtliche Mietrecht ist einzig dann subsidiär anwendbar, wenn das öffentliche Recht keine eigene Regelung enthält und im Rahmen der Rechtsanwendung eine Lücke geschlossen werden muss (E. 4).

Personnel fédéral. Retrait d'un logement de service. Autorité de recours et qualité pour recourir. Droit applicable.

- Compétence de la CRP en ce qui concerne le retrait d'un logement de service (consid. 1).
- Qualité pour recourir d'un sous-locataire contre la décision supprimant pour le locataire principal le droit d'occuper un logement de service (consid. 2b).
- Un logement de service peut être retiré sur la base de l'art. 20 RE, lorsque les conditions pour l'attribution n'existent plus ou que d'autres motifs objectifs sont donnés. L'utilisation d'un logement de service et le retrait sont exclusivement régis par le droit public. Le droit privé du bail à loyer ne s'applique à titre subsidiaire que lorsque le droit public ne contient aucune réglementation propre et que dans le cadre de l'application du droit, une lacune doit être comblée (consid. 4).

Personale federale. Ritiro di un alloggio di servizio. Autorità di ricorso e legittimazione a ricorrere. Diritto applicabile.

- Competenza della CRP per quanto concerne il ritiro di un alloggio di servizio (consid. 1).
- Legittimazione a ricorrere di un subconduttore contro la decisione che toglie al conduttore principale il diritto di occupare un alloggio di servizio (consid. 2b).
- Un alloggio di servizio può essere ritirato in base all'art. 20 RI se le condizioni per l'attribuzione non sussistono più o se sono dati altri motivi oggettivi. L'impiego e il ritiro di un alloggio di servizio sono retti esclusivamente dal diritto pubblico. Il diritto privato di locazione è applicabile solamente a titolo sussidiario se il diritto pubblico non comprende alcuna regolamentazione propria e occorre colmare una lacuna nell'ambito dell'applicazione del diritto (consid. 4).

(Vgl. Sachverhalt im vorinstanzlichen Entscheid des Rates der Eidgenössischen Technischen Hochschulen [ETH-Rat] vom 8. Juli 1999, VPB 64.40[175])

Seit dem 1. September 1999 ist B. nicht mehr im Waldbau der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ) tätig. Er absolviert seither eine ETHZ-interne Umschulung, die bis zum Herbst 2000 dauert.

B. (Beschwerdeführer 1) und H. (Beschwerdeführer 2) erheben gegen den Entscheid des ETH-Rates vom 8. Juli 1999 Beschwerde bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission (PRK) mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung aufzuheben. Zur Begründung führen sie im Wesentlichen aus, es sei gegen sie ein Feldzug geführt worden. Sie hätten sich nicht mehr zu Schulden kommen lassen als die übrigen Mitbewohner. Ihren Aussagen sei jedoch zu wenig Gewicht beigemessen worden, so dass der Eindruck habe entstehen müssen, sie seien untragbare Hausbewohner. Massgebend für den Feldzug gegen die Beschwerdeführer sei A. L. gewesen. Dieser habe aufgrund seiner dienstlichen Stellung grossen Einfluss auf die übrigen Mitbewohner gehabt. Seine Integrität müsse jedoch bezweifelt werden, was sich schon daraus ergebe, dass L. seinen Privatmüll illegal am Arbeitsplatz beseitigt habe.

Mit Eingabe vom 20. September 1999 ersucht die Personalabteilung der ETHZ im Einvernehmen mit dem ETH-Rat darum, der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Zur Begründung weist sie darauf hin, dass der Beschwerdeführer 1 seit dem 1. September 1999 nicht mehr im Waldbau tätig sei, sondern aufgrund des erlittenen Berufsunfalles eine ETHZ-interne Umschulung absolviere. Er benötige die Dienstwohnung daher aus betrieblichen Gründen nicht mehr.

Aus den Erwägungen:

1. Die PRK ist unter anderem Beschwerdeinstanz für erstinstanzliche Verfügungen und Beschwerdeentscheide letzter Instanzen autonomer eidgenössischer Anstalten oder Betriebe, soweit letztinstanzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht offen steht (Art. 79 der Angestelltenordnung vom 10. November 1959 [AngO], SR 172.221.104 in Verbindung mit Art. 58 Abs. 2 Bst. b Ziff. 3 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 [BtG], SR 172.22.10). Die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH) sind autonome öffentlichrechtliche Anstalten des Bundes mit Rechtspersönlichkeit (Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 4. Oktober 1991 [ETH-Gesetz], SR 414.110). Die Beschwerde richtet sich gegen einen Beschwerdeentscheid des ETH-Rates über öffentlichrechtliche Dienstverhältnisse (Art. 37 Abs. 2 ETH-Gesetz). Die Verfügung über die Zuweisung einer Dienstwohnung bzw. den Entzug einer Dienstwohnung betrifft Rechte und Pflichten aus dem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis (vgl. Art. 20 Abs. 1 AngO). Das entsprechende Rechtsverhältnis ist öffentlichrechtlicher, nicht etwa privatrechtlicher Natur. Der angefochtene Entscheid fällt auch unter keinen der in Art. 100 Abs. 1 Bst. e des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110) vorgesehenen Ausschlussgründe. Namentlich stellt die Zuweisung bzw. der Entzug einer Dienstwohnung keine blosse dienstliche Anordnung im Sinne von Art. 100 Abs. 1 Bst. e Ziff. 2 OG dar. Als solche gelten Anweisungen, welche die besondere Art und Weise der Aufgabenerfüllung betreffen, ohne dass die private Rechtssphäre des Beamten oder Angestellten berührt wird. Zu diesen dienstlichen Anordnungen zählt die Verpflichtung, eine Dienstwohnung zu beziehen, bzw. ihr Gegenstück, eine Dienstwohnung zu verlassen, gerade nicht. Die Beschwerde ist deshalb zulässig.

2.a. Der Beschwerdeführer 1 ist mit Verfügung der ETHZ vom 4. November 1998 verpflichtet worden, die ihm zugewiesene und von ihm seit 1996 bewohnte Dienstwohnung zu verlassen. Er ist durch die angefochtene Verfügung berührt und besitzt ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Er ist damit zur Beschwerdeführung befugt (Art. 48 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021). Auf seine Beschwerde ist deshalb einzutreten.

b. Das Gleiche gilt mit Bezug auf die Legitimation des Beschwerdeführers 2. Diesem ist zwar nicht als Angestellter der ETHZ eine Dienstwohnung zugewiesen bzw. entzogen worden. Vielmehr ist er einzig Untermieter beim Beschwerdeführer 1. Die Untermiete beruht indes auf der Bewilligung der ETHZ, die dem Beschwerdeführer 1 ausdrücklich erteilt worden ist. Wird diesem die Dienstwohnung entzogen, fällt notwendigerweise auch die Untermiete dahin. Der Beschwerdeführer 2 steht deshalb in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zum Streitgegenstand (vgl. auch Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1998, Rz. 547; André Moser, in: Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt am Main 1998, Rz. 2.27). Die PRK hat unlängst entschieden, dass die Auflösung des Dienstverhältnisses eines Angestellten nicht durch dessen Lebenspartnerin angefochten werden könne, da diese über kein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Beschwerdeführung besitze (nicht veröffentlichte Erwägung eines Entscheids der PRK vom 21. Januar 1999 i.S. M. [PRK 1998-177], E. 1c). Angesichts der eigenen rechtlichen Beziehung zur Dienstwohnung verhält es sich mit Bezug auf die Legitimation des Untermieters jedoch anders. Da die von der ETHZ bewilligte Untermiete nur weiterbestehen kann, wenn die Dienstwohnung dem Vermieter nicht entzogen wird, besitzt der Untermieter ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Auf die Beschwerde ist deshalb auch einzutreten, soweit sie vom Beschwerdeführer 2 erhoben wird.

3.a. Die PRK überprüft die bei ihr angefochtenen Verfügungen und Entscheide mit uneingeschränkter Kognition. Gerügt werden kann nicht nur die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG) oder die unrichtige bzw. unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG), sondern auch die Unangemessenheit der angefochtenen Verfügung oder des Entscheides (Art. 49 Bst. c VwVG). Bei der Prüfung der Angemessenheit auferlegt sich die PRK indes nach ihrer ständigen Praxis eine gewisse Zurückhaltung, soweit es um die Leistungsbeurteilung von Bediensteten des Bundes, um verwaltungsorganisatorische Fragen oder um Probleme der betriebsinternen Zusammenarbeit und des Vertrauensverhältnisses geht. Sie entfernt sich insofern im Zweifel nicht von der Auffassung der Vorinstanz und setzt nicht ihr eigenes Ermessen an die Stelle des Ermessens der Vorinstanz (vgl. Entscheid der PRK vom 25. April 1995, veröffentlicht in VPB 60.8 E. 3 S. 72; vgl. auch Moser, a.a.O., Rz. 2.59 ff., insb. 2.62; Kölz / Häner, a.a.O., Rz. 617 f.; Ulrich Zimmerli / Walter Kälin / Regula Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 1997, S. 91, 106 f.).

Eine solche Zurückhaltung ist auch geboten, wenn - wie im vorliegenden Fall - die Tragbarkeit eines Bediensteten in einer Dienstwohnung und der betreffenden Hausgemeinschaft zu beurteilen ist. Die Zurückhaltung bei der Beurteilung eines solchen Sachverhaltes ist aus den gleichen Gründen angezeigt, die zur Beurteilung bei Fragen der betriebsinternen Zusammenarbeit und beim Bestehen des Vertrauensverhältnisses für die Zusammenarbeit gelten.

b. Die PRK stellt in Anwendung von Art. 49 Bst. b VwVG grundsätzlich auf den Sachverhalt ab, wie er im Zeitpunkt ihres Entscheides vorliegt (Art. 48 Bst. b VwVG). Sie berücksichtigt damit Änderungen des rechtserheblichen Sachverhalts, die seit dem Zeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheids eingetreten sind. Voraussetzung dafür ist freilich, dass die Parteien Gelegenheit hatten, sich zu den neuen Sachverhaltselementen zu äussern und dass ihr Anspruch auf rechtliches Gehör auf diese Weise gewahrt wurde (Entscheid der PRK vom 25. April 1995, veröffentlicht in VPB 60.8 E. 2 f. S. 71; Moser, a.a.O., Rz. 2.80). Im vorliegenden Fall ist der Beschwerdeführer 1 nach der Kündigung der Dienstwohnung in einen Umschulungsprozess eingetreten und er ist aus betrieblichen Gründen nicht mehr auf die Benützung einer Dienstwohnung angewiesen. Die Beschwerdeführer konnten sich dazu ergänzend äussern. Auf das nachträglich eingetretene Sachverhaltselement ist deshalb bei der Beurteilung der vorliegenden Beschwerde abzustellen.

4. Die administrativen und technischen Mitarbeiter der ETH sind grundsätzlich dem Dienstrecht der allgemeinen Bundesverwaltung unterstellt (Art. 17 Abs. 2 ETH-Gesetz). Gemäss Art. 20 Abs. 1 AngO ist der Angestellte verpflichtet, die ihm zugewiesene Dienstwohnung zu beziehen. Als Dienstwohnung gilt die dem Angestellten aus dienstlichen Gründen zugewiesene Wohnung. Es besteht kein Anspruch auf Zuweisung einer Dienstwohnung oder, wenn eine solche entzogen wird, auf eine Entschädigung (Art. 20 Abs. 2 AngO). Art. 20 Abs. 6 AngO sieht vor, dass das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) die Grundsätze betreffend das Nutzungsverhältnis an Dienstwohnungen bestimmt. Solche Grundsätze sind in den Richtlinien des EFD vom 12. Dezember 1997[176] erlassen worden. Diese betreffen indes vorab die Einschätzung der Dienstwohnungen. Zum Entzug von Dienstwohnungen besagen die Richtlinien nichts Näheres. Über den Entzug einer Dienstwohnung ist deshalb unmittelbar gestützt auf Art. 20 AngO zu entscheiden. Die Dienstwohnung kann entzogen werden, wenn die Voraussetzungen für die Zuweisung nicht mehr bestehen oder andere sachliche Gründe gegeben sind, welche den Entzug unter Berücksichtigung der allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze rechtfertigen. Beigefügt sei, dass sich die Zuweisung, die Benutzung und der Entzug einer Dienstwohnung ausschliesslich nach öffentlichem Recht richten. Das privatrechtliche Mietrecht ist darauf nicht anwendbar (vgl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 98/1997, S. 71 ff., mit Hinweisen). Es ist einzig subsidiär und analog soweit herbeizuziehen, als das öffentliche Recht für das Rechtsverhältnis keine eigene Regelung enthält und im Rahmen der Rechtsanwendung eine Lücke geschlossen werden muss (ZBl 98/1997, S. 73, E. 3a; Maja Leuthold, Die Anwendung von Zivilrecht auf öffentlichrechtliche Rechtssachen, Diss. Zürich 1970, S. 41 ff.). Solches ist jedoch beim Entzug der Dienstwohnung nicht der Fall.

5.a. Der ETH-Rat hat den Entzug der dem Beschwerdeführer 1 zugewiesenen Dienstwohnung damit begründet, dass sich die Mitbewohner des Hauses seit über zwei Jahren durch die Beschwerdeführer in ihrem Wohlbefinden gestört fühlen, und zwar durch wiederholte Nachtruhestörungen, Geruchsmissionen und Vernachlässigung der Reinigungs- und Arealpflegepflichten. Der Beschwerdeführer 1 sei durch die ETHZ wiederholt zur Rücksichtnahme angehalten worden und es sei ihm der Entzug der Dienstwohnung angedroht worden, falls sich die Situation nicht ändere. Eine Besserung sei dennoch nicht eingetreten. Der ETH-Rat stellte überdies darauf ab, dass der Beschwerdeführer 1 P. L., die Tochter eines Mitbewohners, die bei der ETHZ eine kaufmännische Lehre absolvierte, mit einem pornografischen E-Mail belästigt hatte und dass der Familie L. das Zusammenwohnen mit ihm im gleichen Haus nicht weiter zumutbar sei.

b. Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, sie hätten sich nicht mehr zu Schulden kommen lassen als die übrigen Mitbewohner. Gegen sie sei ein eigentlicher Feldzug geführt worden, angestiftet durch A. L., dessen eigene Glaubwürdigkeit in Frage gestellt sei. Die übrigen Mitbewohner hätten aufgrund der dienstlichen Stellung L.s unter dessen Einfluss gestanden. Die

Vorinstanz habe jeweils immer der Darstellung der Mitbewohner Glauben geschenkt und der Darstellung der Beschwerdeführer kein Gewicht beigemessen. Diese Einwendungen sind indes nicht begründet, denn aus den Akten ergibt sich mit hinreichender Klarheit, dass zwischen den Beschwerdeführern einerseits und den übrigen Bewohnern der verschiedenen Dienstwohnungen in der Liegenschaft X. seit längerem Spannungen bestehen. Diese Spannungen ergaben sich ungefähr ein halbes Jahr nachdem die Beschwerdeführer die Wohnung bezogen hatten. Über das Verhalten der Beschwerdeführer beklagten sich gleich mehrere Mitbewohner der Liegenschaft. Die Vorinstanz führt zutreffend aus, dass die Vorkommnisse zum Teil unbestritten sind. Streitig ist einzig die Bedeutung der Vorkommnisse. Die Vorinstanz erkannte zudem zu Recht, dass angesichts der teilweise unbestrittenen Vorfälle kein

Anlass bestehe, die Glaubwürdigkeit der Aussagen der Mitbewohner in Frage zu stellen. Daran ändert auch der Einwand der Beschwerdeführer nichts, die Mitbewohner hätten sich ihrerseits nicht immer korrekt verhalten. Es entspricht der allgemeinen Lebenserfahrung, dass bei einem Konflikt zwischen verschiedenen Benutzern einer Liegenschaft ein Fehlverhalten nicht nur auf einer Seite festzustellen ist. Aufgrund der Akten besteht für die PRK aber kein Zweifel daran, dass die Beschwerdeführer ein Verhalten an den Tag legten, das massgebend zu den heute bestehenden Spannungen beitrug und das nicht hinzunehmen war. Es ist nicht zu beanstanden, wenn die ETHZ dieser Situation dadurch ein Ende setzte, dass sie dem Beschwerdeführer 1 die Dienstwohnung entzog. Die ETHZ hat damit nicht eine Sanktion zu Lasten derjenigen Seite getroffen, die zum Konflikt weniger beigetragen hat. Dass der Einwand der Beschwerdeführer, sie hätten sich nicht mehr zu Schulden kommen lassen als die Mitbewohner, nicht haltbar ist, ergibt sich allein schon aus den Vorkommnissen mit den pornografischen E-Mails und der Projektion von pornografischen Bildern an die Hauswand, wie dies im Entscheid der Vorinstanz festgehalten und in der Beschwerde nicht bestritten wird.

c. Es kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer 1 aus betrieblichen Gründen keine Dienstwohnung mehr benötigt, da er aufgrund der eingeleiteten Umschulung nicht mehr im Waldbau der ETHZ beschäftigt ist. Bei dieser Ausgangslage und angesichts der Spannungen zu den Mitbewohnern ist es nicht zu beanstanden, wenn die ETHZ ihm die Dienstwohnung entzog. Dass sich der Beschwerdeführer 1 aufgrund eines Betriebsunfalls in einem Umschulungsprogramm befindet und noch keine neue Erwerbstätigkeit ausübt, ändert an diesem Ergebnis ebenso wenig wie die Tatsache, dass die Familie L. in der Zwischenzeit aus der Liegenschaft X. weggezogen ist oder dass in der Liegenschaft X. und den benachbarten Liegenschaften der ETHZ angeblich mehrere Wohnungen frei stehen. Denn der Entzug der Dienstwohnung lässt sich mit hinreichenden sachlichen Gründen rechtfertigen, so durch das Verhalten der Beschwerdeführer und den Umstand, dass der Beschwerdeführer 1 aus dienstlichen Gründen auf die Dienstwohnung nicht mehr angewiesen ist. Spannungen haben sich nicht nur zur Familie L., sondern auch zu andern Bewohnern ergeben. Die Vorinstanz hat den Einwand der Beschwerdeführer zu Recht verworfen, die anderen Mitbewohner hätten sich durch das Verhalten der

Beschwerdeführer nicht beeinträchtigt gefühlt. Bei dieser Sachlage kann der Entzug der Dienstwohnung auch nicht deswegen als unangemessen erscheinen, weil - wie die Beschwerdeführer geltend machen - andere Wohnungen leer stehen. Ob ein allfälliger zusätzlicher Leerstand in Kauf genommen werden soll, ist von der ETHZ zu entscheiden.

6. Die ETHZ hat die Dienstwohnung auf Ende 1998 gekündigt. Da diese Frist in der Zwischenzeit wegen der aufschiebenden Wirkung der beim ETH-Rat und der bei der PRK eingereichten Beschwerde verstrichen ist, ist eine neue Frist anzusetzen. Von der ETHZ wird im Schreiben vom 17. November 1999 geltend gemacht, die Dienstwohnung werde dringend für andere Mitarbeiter des Lehr- und Forschungswaldes der ETHZ benötigt. Dennoch erscheint es als angemessen, den Beschwerdeführern in Anlehnung an die privatrechtliche Kündigungsfrist von Art. 266c des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 über das Obligationenrecht (OR, SR 220) eine Frist von drei Monaten als spätesten Zeitpunkt für die Räumung der Wohnung festzusetzen.

7. Die ETHZ hat das Begehren gestellt, der Beschwerde sei die aufschiebende Wirkung zu entziehen. Mit dem vorliegenden Entscheid in der Hauptsache fällt die aufschiebende Wirkung in jedem Falle dahin (André Moser, a.a.O., Rz. 3.13, mit Hinweisen). Das gestellte Begehren ist deshalb gegenstandslos. Selbst bei einem Entzug der aufschiebenden Wirkung hätte es sich im Übrigen angesichts des Umstandes, dass die in der erstinstanzlichen Verfügung angesetzte Frist zur Räumung der Wohnung längst abgelaufen ist, aufgedrängt, eine gleichartige Nachfrist anzusetzen, wie dies nunmehr mit dem Entscheid in der Sache selber geschehen ist.

Die Beschwerde wurde am 24. November 1999 abgewiesen und der Entscheid des ETH-Rats vom 8. Juli 1999 mit folgender Ergänzung bestätigt: «Die Beschwerdeführer haben die Dienstwohnung spätestens Ende Februar 2000 zu verlassen.»

[175] Vgl. unten S. 519.

[176] Zu beziehen beim Eidgenössischen Personalamt, Bundesgasse 32, 3003 Bern.

Dokumente der PRK