Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung II
B-5981/2019

Urteil vom 13. März 2020

Besetzung

Richter Ronald Flury (Vorsitz),
Richter Stephan Breitenmoser,
Richter Pietro Angeli-Busi;
Gerichtsschreiber Davide Giampaolo.

Parteien

X._____,
Beschwerdeführer,

gegen

Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI,
Vorinstanz,

Verband Schweizerischer Elektro- Installationsfirmen VSEI,
Erstinstanz.

Gegenstand

Berufsprüfung für Elektro-Sicherheitsberater.

Sachverhalt:

A.
X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) nahm im Mai 2019 an der Berufsprüfung für Elektro-Sicherheitsberater mit eidgenössischem Fachausweis teil. Mit Verfügung vom 8. Mai 2019 eröffnete ihm die Prüfungskommission des Verbands Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen VSEI (nachfolgend: Erstinstanz), dass er die Berufsprüfung nicht bestanden habe.

B.

B.a Hiergegen wandte sich der Beschwerdeführer mit Beschwerde vom 9. Mai 2019 an das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (nachfolgend: Vorinstanz). Er beantragte im Wesentlichen, es sei ihm Gelegenheit zu geben, die Prüfung im Fach "Messtechnik" zu wiederholen.

B.b Mit Schreiben vom 17. Mai 2019 forderte die Vorinstanz den Beschwerdeführer auf, bis zum 5. Juni 2019 eine Kopie des angefochtenen Entscheids der Erstinstanz und ein Doppel der Beschwerdeschrift einzureichen sowie den angeordneten Kostenvorschuss zu bezahlen, ansonsten auf die Beschwerde nicht eingetreten werde.

B.c Mit Schreiben vom 21. Juni 2019 bestätigte die Vorinstanz die fristgerechte Leistung des Kostenvorschusses. Gleichzeitig forderte sie den Beschwerdeführer auf, die verlangten Beschwerdebeilagen umgehend einzureichen, ansonsten aufgrund der Akten fortgefahren werde.

B.d In der Folge kam der Beschwerdeführer dieser Aufforderung nicht nach, woraufhin die Vorinstanz mit Verfügung vom 1. November 2019 auf die Beschwerde vom 9. Mai 2019 nicht eintrat.

C.

C.a Mit Beschwerde vom 8. November 2019 gelangte der Beschwerdeführer an das Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt "die Wiederaufnahme der Beschwerde", damit "die Sachlage geprüft […] und eine Entscheidung getroffen" werde. Es ist dabei davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer sinngemäss den Antrag stellt, es sei, unter Aufhebung der vorinstanzlichen Verfügung vom 1. November 2019, die Sache zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

C.b Auf entsprechende instruktionsrichterliche Aufforderung hin reichte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 20. November 2019 eine – allerdings unvollständige – Kopie der angefochtenen Verfügung der Vorinstanz ein.

D.

D.a Mit Instruktionsverfügung vom 25. November 2019 wurde der Vorinstanz und der Erstinstanz Frist angesetzt, um zusammen mit den Verfahrensakten eine Vernehmlassung einzureichen.

D.b Mit (innert erstreckter Frist eingereichter) Vernehmlassung vom 23. Januar 2020 beantragt die Vorinstanz, die Beschwerde abzuweisen. Sie legte ihrer Eingabe die vorinstanzlichen Verfahrensakten bei.

D.c Die Erstinstanz liess sich nicht vernehmen.

E.
Mit Verfügung vom 5. Februar 2020 teilte der Instruktionsrichter den Verfahrensbeteiligten mit, dass ein weiterer Schriftenwechsel nicht vorgesehen sei.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene Nichteintretensentscheid der Vorinstanz vom 1. November 2019 betreffend die bei ihr erhobene Beschwerde vom 9. Mai 2019 stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) dar. Das Bundesverwaltungsgericht ist für die Beurteilung der vorliegenden Streitsache zuständig (Art. 31 und Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32] i.V.m. Art. 61 des Berufsbildungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 [BBG, SR 412.10]).

1.2 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist als Adressat der angefochtenen Verfügung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung (Art. 48 Abs. 1 VwVG). Er ist daher zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Die Mindestanforderungen an Form und Inhalt der Beschwerdeschrift sind erfüllt und der Kostenvorschuss wurde fristgerecht bezahlt (Art. 52 und Art. 63 Abs. 4 VwVG).

Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

2.

Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet einzig die Frage, ob die Vorinstanz mit ihrer Verfügung vom 1. November 2019 zu Recht auf die Beschwerde vom 9. Mai 2019 nicht eingetreten ist (vgl. BGE 133 II 35 E. 2; 117 V 122 E. 1; Urteil des BVGer B-1290/2017 vom 22. September 2017 E. 4.2). Materielle Fragen, über welche die Vorinstanz nicht entschieden hat, können mit der vorliegenden Beschwerde nicht zur Überprüfung gebracht werden, weil ansonsten der – durch das Anfechtungsobjekt begrenzte – mögliche Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens in unzulässiger Weise erweitert und in die funktionelle Zuständigkeit der Vorinstanz eingegriffen würde (vgl. Urteil des BVGer B-1761/2019 vom 4. November 2019 E. 1.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.7 f. und Rz. 2.208).

3.

Gemäss Art. 52 VwVG, der auf das vorinstanzliche Verfahren Anwendung findet, hat die Beschwerde die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers zu enthalten. Der Beschwerdeschrift sind die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden beizulegen, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat (Abs. 1). Genügt die Beschwerde diesen Anforderungen nicht und stellt sich die Beschwerde nicht als offensichtlich unzulässig heraus, hat die Beschwerdeinstanz dem Beschwerdeführer eine kurze Nachfrist zur Verbesserung einzuräumen (Abs. 2). Sie verbindet diese Nachfrist mit der Androhung, nach unbenutztem Fristablauf aufgrund der Akten zu entscheiden oder, wenn Begehren, Begründung oder Unterschrift fehlen, auf die Beschwerde nicht einzutreten (Abs. 3).

4.

4.1 Der Beschwerdeführer rügt sinngemäss eine unrichtige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG), weil die Vorinstanz tatsachenwidrig festgestellt habe, der Beschwerdeführer habe die mit Schreiben vom 17. Mai 2019 und 21. Juni 2019 eingeforderten Unterlagen (d.h. eine Kopie der angefochtenen Verfügung und ein Doppel der

Beschwerde) nicht eingereicht. Er macht geltend, er habe bereits mit der Beschwerde vom 9. Mai 2019 alle nötigen Unterlagen eingereicht, weshalb er die entsprechenden Aufforderungen als gegenstandslos erachtet habe.

4.2 Der Beschwerdeführer hat seine Behauptung, die angefochtene Verfügung und ein Doppel der Beschwerdeschrift bei der Vorinstanz eingereicht zu haben, mit keinerlei Beweismitteln untermauert. Aus den vorinstanzlichen Akten ergeben sich zudem keine Anhaltspunkte dafür, dass die Eingabe des Beschwerdeführers vom 9. Mai 2019 unvollständig dokumentiert worden sei. Indem der Beschwerdeführer in unsubstantiierter Weise das Gegenteil behauptet, gelingt es ihm nicht, die vorinstanzlichen Feststellungen zu entkräften. Die sinngemässe Rüge der unrichtigen Sachverhaltsfeststellung ist unbegründet.

5.
Soweit die übrigen Vorbringen des Beschwerdeführers den vorliegend streitgegenständlichen Nichteintretensentscheid der Vorinstanz infolge Nichteinreichens der angefochtenen Verfügung bzw. eines Beschwerdedoppels betreffen (vgl. E. 2), ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer damit sinngemäss die Rüge des überspitzten Formalismus (Art. 29 Abs. 1 BV) erhebt.

5.1 In ihrer Vernehmlassung vom 23. Januar 2020 führt die Vorinstanz, namentlich unter Referenzierung eines Entscheids der Rekurskommission EVD vom 28. März 1996 (VPB 61 Nr. 46), aus, dass den Beschwerdeführer gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG eine Mitwirkungspflicht treffe, die es gebiete, dass er sich durch Vorlegen der angefochtenen Verfügung an der Feststellung des Sachverhalts beteilige. Verweigere der Beschwerdeführer diese Mitwirkung, sei es nicht überspitzt formalistisch, wenn auf die Beschwerde nicht eingetreten werde. Denn es könne nicht die Aufgabe der Vorinstanz sein, die angefochtene Verfügung von Amtes wegen bei Dritten einzuverlangen, damit die Eingabe des Beschwerdeführers den gesetzlichen Anforderungen von Art. 52 Abs. 1 VwVG genüge. Der Beschwerdeführer habe auf die zweimalige Aufforderung, die angefochtene Verfügung einzureichen, in keiner Weise reagiert und diese mithin absichtlich missachtet, weshalb die Vorinstanz androhungsgemäss auf die Beschwerde nicht eingetreten sei. Der Beschwerdeführer verhalte sich querulatorisch, was keinen Rechtsschutz verdiene.

5.2 Überspitzter Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV) liegt vor, wenn für ein Verfahren rigorose Formvorschriften aufgestellt werden, ohne dass die Strenge sachlich gerechtfertigt wäre, wenn die Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt. Wohl sind im Rechtsgang prozessuale Formen unerlässlich, um die ordnungsgemässe und rechtsgleiche Abwicklung des Verfahrens sowie die Durchsetzung des materiellen Rechts zu gewährleisten. Nicht jede prozessuale Formstrenge steht demnach mit Art. 29 Abs. 1 BV im Widerspruch. Überspitzter Formalismus ist nur gegeben, wenn die strikte Anwendung der Formvorschriften durch keine schutzwürdigen Interessen gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder verhindert (BGE 132 I 249 E. 5; 130 V 177 E. 5.4.1; 116 V 353 E. 3b, je m.w.H.).

5.3 Gemäss bundesgerichtlicher Judikatur beurteilt sich die Frage, was unter dem Blickwinkel des Verbots des überspitzten Formalismus nach Art. 29 Abs. 1 BV an formellen prozessualen Vorkehren zur Gewährleistung eines ordnungsgemässen Verfahrens notwendig und gerechtfertigt ist, nicht allgemein abstrakt, sondern unter Berücksichtigung der konkreten Verfahrenssituation (vgl. BGE 116 V 353 E. 3c). In seiner jüngeren Praxis hat das Bundesgericht wiederholt festgehalten, dass eine Beschwerdeinstanz grundsätzlich nicht gegen Art. 29 Abs. 1 BV verstösst, wenn sie die fehlende Einreichung der angefochtenen Verfügung innert Nachfrist mit einem Nichteintretensentscheid ahndet, sofern in der konkreten Verfahrenssituation die Einreichung der angefochtenen Verfügung im Sinne der Mitwirkungspflicht geboten ist. Überspitzter Formalismus liegt hingegen dann vor, wenn das Erfordernis, die angefochtene Verfügung einzureichen, in der konkreten Verfahrenssituation einen blossen Selbstzweck darstellt (vgl. BGE 116 V. 353 E. 3b und c; Urteile des BGer 8C_2/2013 vom 19. April 2013 E. 4.2 und H 2/01 Hm vom 28. Dezember 2001 E. 3 und 4).

5.4 Das in Art. 52 Abs. 1 VwVG normierte Erfordernis, die angefochtene Verfügung einzureichen, dient unter anderem dazu, der angerufenen Beschwerdeinstanz Gewissheit zu verschaffen, über welchen Streitgegenstand welcher Verfügungsinstanz sie zu entscheiden hat (vgl. in Bezug auf ähnliche Verfahrensvorschriften des Sozialversicherungsrechts BGE 116 V 353 E. 3c; Urteil des BGer 8C_2/2013 vom 19. April 2013 E. 4.2). Wird dieser Zweck jedoch bereits auf andere Weise erreicht, namentlich wenn auf-

grund der konkreten Umstände der Beschwerdeinstanz die Verfügungsinstanz bekannt ist, sie ohnehin deren Akten beizuziehen hat (vgl. Art. 57 Abs. 1 VwVG) und diesen ohne Weiteres die angefochtene Verfügung entnehmen kann, so ist im Beharren auf der Einreichung der angefochtenen Verfügung ein überspitzter Formalismus zu erblicken (vgl. BGE 116 V 353 E. 3c; Urteile des BGer 8C_2/2013 vom 19. April 2013 E. 4.2 und 5.2 und H 2/01 Hm vom 28. Dezember 2001 E. 4; so auch SEETHALER/PORTMANN, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 52 VwVG N. 119 m.w.H.).

5.5 Im vorliegenden Fall erwähnte der Beschwerdeführer in der an die Vorinstanz gerichteten Beschwerde vom 9. Mai 2019 unter anderem die Prüfungsmaterie sowie Ort und Datum der abgelegten Prüfung, woraufhin die Vorinstanz in ihrem Schreiben vom 17. Mai 2019 den Gegenstand des eingeleiteten Beschwerdeverfahrens definierte ("Berufsprüfung für Elektro-Sicherheitsberater 2019; Beschwerde"). Anhand der Angaben in der Beschwerde konnte die Vorinstanz als Fachbehörde ohne Weiteres die verfügende Erstinstanz eruieren, was im Übrigen von der Vorinstanz auch nicht bestritten wird. Die angefochtene Verfügung hätte sich folglich ohnehin den praxisgemäss von Amtes wegen beizuziehenden Akten (vgl. Art. 57 Abs. 1 VwVG) entnehmen lassen.

Unter diesen Umständen ist es überspitzt formalistisch, auf die Beschwerde mangels Einreichung der angefochtenen Verfügung nicht einzutreten. Nichts anderes gilt selbstredend auch in Bezug auf das Nichteinreichen eines Doppels der Beschwerde, zumal der entsprechenden Anordnung bloss Ordnungscharakter zukommt.

6.
Sodann argumentiert die Vorinstanz sinngemäss, dem Beschwerdeführer fehle es an einem praktischen Interesse an der Beschwerdeführung, weshalb der Nichteintretensentscheid vom 1. November 2019 zu bestätigen sei.

6.1 Die Vorinstanz führt aus, der Beschwerdeführer habe im Fach "Messtechnik" die Note 2.8 erzielt. Diese Note sei das Mittel der Teilnoten 2.5 (schriftliche Prüfung) und 3.0 (mündliche Prüfung). Mit der erhobenen Beschwerde wende sich der Beschwerdeführer lediglich gegen die Bewertung der mündlichen Prüfung, wobei er aber keine höhere Note oder das Bestehen der Prüfung beantragt habe. Es könne aufgrund der eingereichten Unterlagen ausgeschlossen werden, dass dem Beschwerdeführer

ohne den behaupteten Verfahrensfehler mindestens die Note 5.5 in der mündlichen Prüfung zu erteilen wäre. Somit sei keine genügende Fachnote bzw. das Bestehen der Prüfung Gegenstand der Beschwerde, sondern nur die "Form des Prüfens".

6.2 Soweit die Vorinstanz damit sinngemäss das Rechtsschutzinteresse des Beschwerdeführers – und mithin eine Sachurteilsvoraussetzung – verneint, ist auf ihre eventualiter vorgetragene Argumentation einzugehen, da diese mit dem streitgegenständlichen Nichteintretensentscheid vom 1. November 2019 in direktem Zusammenhang steht. Soweit die Vorinstanz indessen darüber hinaus materielle (Bewertungs-)Aspekte thematisiert, liegen ihre Ausführungen ausserhalb des vorliegenden Streitgegenstands, weshalb darauf nicht eingegangen werden kann (vgl. E. 2).

6.3 Die Berechtigung zur Beschwerde (Art. 48 VwVG) setzt unter anderem voraus, dass der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen aus der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids zieht (vgl. BGE 141 II 50 E. 2.1; MARANTELLI/HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 48 VwVG N. 5 und 15 m.w.H.). Wie der Beschwerde vom 9. Mai 2019 zu entnehmen ist, beantragt der Beschwerdeführer, es sei ihm Gelegenheit zu geben, die (mündliche) Prüfung im Fach "Messtechnik" zu wiederholen, namentlich weil der Prüfungsablauf mit Verfahrensfehlern behaftet gewesen sei. Die damit anvisierte Rechtsfolge korrespondiert mit der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts und seiner Vorgängerorganisationen, wonach Verfahrensfehler im Prüfungsablauf grundsätzlich nur dazu führen können, dass ein Beschwerdeführer den betroffenen Prüfungsteil gebührenfrei wiederholen darf, nicht aber zur Erteilung des Prüfungsausweises (vgl. BVGE 2010/21 E. 8.1; Urteil des BVGer B-8265/2010 vom 23. Oktober 2012 E. 4.8, je m.w.H.). Treffen die Rügen zu – was Gegenstand der materiellen Beurteilung bildet – und würde dem Beschwerdeführer antragsgemäss ermöglicht, die mündliche Prüfung im Fach "Messtechnik" zu wiederholen, so ist nicht ersichtlich, weshalb dabei die Möglichkeit, die Note 5.5 (und gemäss den vorinstanzlichen Ausführungen mithin auch die Bestehensgrenze für die Berufsprüfung) zu erreichen, von Vornherein ausgeschlossen sein soll. Insofern kann der Vorinstanz nicht gefolgt werden, wenn sie sich sinngemäss auf den Standpunkt stellt, auf die Beschwerde vom 9. Mai 2019 sei mangels eines praktischen Interesses nicht einzutreten.

7.
Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung (Nichteintretensentscheid der Vorinstanz vom 1. November 2019) ist aufzuheben und die Sache ist an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sie, nach Prüfung der übrigen Eintretensvoraussetzungen, über die Beschwerde vom 9. Mai 2019 materiell entscheide.

8.

8.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens gilt der Beschwerdeführer als obsiegend, weshalb ihm keine Kosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 und 3 VwVG). Vorinstanzen haben keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

8.2 Da der Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten ist und im Übrigen kein erheblicher Aufwand geltend gemacht wurde, ist ihm praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [SR 173.320.2]).

9.
Dieses Urteil kann nicht mit Beschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 83 Bst. t des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Es ist somit endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Verfügung des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI vom 1. November 2019 wird aufgehoben und die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 700.– wird dem Beschwerdeführer auf ein von ihm zu bezeichnendes Konto zurückerstattet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Einschreiben; Beilagen: Rückerstattungsformular, Beschwerdebeilagen zurück);
– die Vorinstanz (Ref-Nr.: […]; Einschreiben; Beilagen: Vorakten zurück);
– die Erstinstanz (Einschreiben).

Der vorsitzende Richter: Der Gerichtsschreiber:

Ronald Flury Davide Giampaolo

Versand: