



Urteil vom 15. Dezember 2020

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Richterin Christine Ackermann,
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

Parteien

X._____,
vertreten durch
Martin Farner, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerin,

gegen

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich,
vertreten durch
Prof. Dr. iur. Hans Rudolf Trüb, Rechtsanwalt LL.M.,
Vorinstanz,

Gegenstand

Verantwortlichkeit.

Sachverhalt:**A.**

X._____ wurde am [...] als [...] an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETHZ) angestellt [...].

Aufgrund [...] leitete die ETHZ [...] eine Administrativuntersuchung ein [...]. Diese Untersuchung wurde mit Schlussbericht vom [...] abgeschlossen.

B.

Mit Schreiben vom 20. Oktober 2018 meldete X._____ bei der ETHZ Begehren auf Schadenersatz in unbestimmter Höhe und auf Genugtuung im Betrag von Fr. 100'000.– an. Zur Begründung machte sie zusammengefasst geltend, das Vorgehen der ETHZ im Zusammenhang mit [...] stelle eine erhebliche Fürsorgepflichtverletzung dar. Ohne Klärung [...] seien zu Unrecht Massnahmen umgesetzt worden. Sollte das Arbeitsverhältnis vorzeitig beendet werden, sei die ETHZ verpflichtet, den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Dieser bestehe darin, was sie verdient und als Pensionskassenguthaben erlangt hätte, wenn sie bis zum Eintritt ins ordentliche Pensionsalter als [...] angestellt geblieben wäre. Durch das Verhalten der ETHZ sei [...]. Dies hätte sich nicht ereignet, wenn die ETHZ eine rasche und korrekte Untersuchung durchgeführt hätte [...]. Die ETHZ schulde ihr daher auch eine Genugtuung. Ferner habe sie ihr die im Rahmen der Administrativuntersuchung angefallenen Anwaltskosten zu ersetzen.

C.

Die ETHZ leitete nach Abschluss der Administrativuntersuchung (Bst. A) das Entlassungsverfahren gegen X._____ ein. [...]. Am [...] stellte der ETH-Präsident beim Rat der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Rat) den Antrag auf Entlassung von X._____.

Mit Verfügung vom [...] beschloss der ETH-Rat, den Arbeitsvertrag X._____ unter Einhaltung der gesetzlichen Kündigungsfrist von sechs Monaten [...] zu kündigen. Gegen diese Verfügung des ETH-Rats erhob sie Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht [...]. Dieses Verfahren betreffend die Auflösung des Arbeitsverhältnisses ist zurzeit noch hängig.

D.

Was die geltend gemachten Verantwortlichkeitsansprüche (Bst. B) anbelangt, überwies die ETHZ die Angelegenheit mit Schreiben vom 16. Januar 2019 an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) mit der Begründung, das EFD sei für die Beurteilung der Begehren zuständig.

E.

Das EFD und die ETHZ nahmen in der Folge auf Intervention von X._____ mit den Schreiben vom 12. Februar 2020 und 30. April 2020 einen Meinungs austausch hinsichtlich der Zuständigkeitsfrage vor, der zu keiner Einigkeit führte. Mit Schreiben vom 10. März 2020 bezog auch der ETH-Rat gegenüber dem EFD Stellung und beantragte, das Entschädigungsgesuch zuständigkeitshalber der ETHZ zu überweisen.

F.

Das EFD überwies das Dossier mit Schreiben vom 7. Mai 2020 zurück an die ETHZ. Zur Begründung der abgelehnten Zuständigkeit führte das EFD aus, X._____ beanstandete in ihrem Begehren um Schadenersatz ein angeblich fehlerhaftes Verhalten der ETHZ und der für die ETHZ tätigen Personen. Deshalb sei die ETHZ als eine mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraute und ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehende Organisation selbst zum Erlass einer Verfügung über die sie betreffenden Ansprüche zuständig.

G.

Die ETHZ trat mit Verfügung vom 17. Juni 2020 auf das Gesuch von X._____ nicht ein und verneinte ihre Zuständigkeit zur Beurteilung der Verantwortlichkeitsansprüche. Zur Begründung hielt sie im Wesentlichen fest, sämtliche Ansprüche stünden im Zusammenhang mit der Entlassung durch den ETH-Rat und den vorgelagerten Untersuchungsschritten und Massnahmen. Für die Beurteilung von Verantwortlichkeitsansprüchen, die gestützt auf amtliche Tätigkeiten von Mitgliedern des ETH-Rates geltend gemacht würden, sei das EFD zuständig.

H.

Gegen diese Verfügung der ETHZ erhebt X._____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 7. August 2020 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit dem Begehren, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Vorinstanz anzuweisen, die mit Eingabe vom 20. Oktober 2018 geltend gemachten Ansprüche materiell zu prüfen.

I.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 21. September 2020, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

In prozessualer Hinsicht stellt die Vorinstanz den Antrag, das Verfahren sei bis zur rechtskräftigen Erledigung des bundesverwaltungsgerichtlichen Verfahrens [...] betreffend Entlassung zu sistieren.

J.

Mit Stellungnahme vom 4. November 2020 beantragt die Beschwerdeführerin, der Sistierungsantrag der Vorinstanz sei abzuweisen.

K.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit entscheidrelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt.

Der angefochtene Nichteintretensentscheid stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. c VwVG dar. Die ETHZ ist eine Anstalt des Bundes (Art. 33 Bst. e VGG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen [ETH-Gesetz, SR 414.110]). Sie ist somit, unter Vorbehalt spezialgesetzlicher Regelungen (Art. 32 Abs. 2 Bst. a VGG), eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil des BVGer A-5588/2007 vom 10. August 2012 E. 1.1.1). Art. 37 Abs. 3 Satz 1 des ETH-Gesetzes sieht zwar vor, dass gegen Verfügungen der ETHZ grundsätzlich zuerst Beschwerde bei der ETH-Beschwerdekommision geführt werden muss. Ausgenommen davon sind jedoch Verfügungen, die sich auf das Verantwortlichkeitsgesetz abstützen (Art. 37 Abs. 3 Satz 2 ETH-Gesetz; vgl. Urteil A-5588/2007 E. 1.1.2.2). Der angefochtene Entscheid stützt sich auf die Zuständigkeitsregeln im Verantwortlichkeitsgesetz (VG; SR 170.32), weshalb keine spezialgesetzliche Ausnahme nach Art. 32 Abs. 2 Bst. a VGG vorliegt. Somit ist das Bundesverwaltungsgericht für die vorliegende Streitsache zuständig.

1.2 Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist somit einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

2.

Streitgegenstand im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht bildet das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildet oder nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen, soweit es im Streit liegt. Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, so prüft das Bundesverwaltungsgericht einzig, ob die Vorinstanz die Eintretensvoraussetzungen zu Recht verneint hat (vgl. Urteile des BVerG A-693/2016 vom 28. Juli 2016 E. 2; A-4929/2017 vom 31. Januar 2018 E. 1.2.3; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2013, Rz. 2.164, 2.213 und 2.8).

3.

Streitig und zu prüfen ist vorliegend einzig die Frage, ob die Vorinstanz ihre Zuständigkeit zur Beurteilung der am 20. Oktober 2018 eingereichten Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung zu Recht verneint hat.

3.1 Die Vorinstanz erachtet in der angefochtenen Verfügung das EFD für zuständig. Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen dem EFD und den Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung erfolge im Sinne einer doppelrelevanten Tatsache danach, ob die schädigende Handlung auf die (Amts-)Tätigkeit von Organen oder Angestellten des Bundes einerseits oder einer Organisation andererseits zurückzuführen sei. Ursache des angeblich entstandenen Schadens sei offenkundig die durch den ETH-Rat verfügte Entlassung, nicht das Verhalten von ihr als Arbeitgeberin. Ansprüche gestützt auf amtliches Handeln von Mitgliedern des ETH-Rates habe das EFD zu beurteilen. Alle Ansprüche würden sich vorliegend auf einen zusammenhängenden Sachverhaltskomplex – die Entlassung durch den ETH-Rat und die vorgelagerten Untersuchungsschritte und Massnahmen – beziehen. Dass verschiedene Instanzen die Entlassung einerseits und die vorgelagerten Schritte andererseits angeordnet hätten, könne nicht entscheidend sein, da sich die bei der Prüfung der Verantwortlichkeit zu erwartenden Sach- und Rechtsfragen überschneiden würden. Es sei der Gefahr sich widersprechender Entscheide zu begegnen und die Zuständigkeit bei einer einzigen Behörde zu konzentrieren.

3.2 Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, die Auffassung der Vorinstanz habe zur Folge, dass das Handeln ihrer Amtsträger und Angestellten überhaupt nicht beurteilt werden könnte. Wenn die Zuständigkeit des EFD zu verneinen sei, sei nicht ersichtlich, welche Instanz ausser der ETHZ die geltend gemachten Ansprüche prüfen könnte, ansonsten eine Verletzung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a der Bundesverfassung

(BV; SR 101) und Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vorläge. In ihrem Entschädigungsgesuch bestanden sie Handlungen und Unterlassungen von Amtsträgern und Angestellten der Vorinstanz und sie mache den Schaden geltend, der durch die Verletzung der Fürsorgepflicht der Arbeitgeberin verursacht worden sei. Deshalb sei der Schaden gegenüber der ETHZ anzumelden. Die angefochtene Verfügung sei willkürlich und daher aufzuheben.

3.3 Der Bund haftet nach dem Verantwortlichkeitsgesetz für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt (Art. 3 Abs. 1 VG). Bei einer widerrechtlichen Verletzung der Persönlichkeit besteht unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Leistung einer Geldsumme als Genugtuung (Art. 6 VG). Daneben sieht das Gesetz eine entsprechende Haftung der mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten Organisationen ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung für den Schaden vor, den Organe oder Angestellte der Organisation (in Ausübung der mit diesen Aufgaben verbundenen Tätigkeiten) Dritten widerrechtlich verursachen (Art. 19 VG). Ob es sich um eine Organisation nach Art. 19 VG handelt, bestimmt sich in erster Linie danach, ob sie über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt (vgl. Urteil des BVGer A-7111/2010 vom 11. April 2012 E. 3; MARIANNE RYTER, Staatshaftungsrecht, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Kapitel 29 [nachfolgend: Staatshaftungsrecht], Rz. 29.149; FELIX UHLMANN, Schweizerisches Staatshaftungsrecht [nachfolgend: Staatshaftungsrecht], 2017, Rz. 61 ff. mit Hinweisen; TOBIAS JAAG, Staats- und Beamtenhaftung, 3. Aufl. 2017, Rz. 213 ff.). Den Bund trifft im Fall der Verantwortlichkeit der Organisation lediglich eine sog. Ausfallhaftung, wenn die Organisation den geschuldeten Betrag nicht zu leisten vermag (Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG).

3.4 Die Zuständigkeit zur Beurteilung von Begehren auf Schadenersatz oder Genugtuung gestützt auf die genannten Haftungsbestimmungen ist wie folgt geregelt: Über streitige Ansprüche von Dritten gegen den Bund befindet das EFD als zuständige Behörde mittels Verfügung (Art. 10 Abs. 1 VG; Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 der Verordnung zum Verantwortlichkeitsgesetz vom 30. Dezember 1958; SR 170.321). Über streitige Ansprüche von Dritten gegen eine Organisation nach Art. 19 VG entscheidet die Organisation hingegen verfügungsweise selbst (Art. 19 Abs. 3 VG; vgl. BVGE 2010/4 E. 2.1). Im erstinstanzlichen Verfahren können sich somit unterschiedliche Zuständigkeiten ergeben, je nachdem, ob die Verantwortlichkeit des Bundes oder einer Organisation nach Art. 19 VG in Frage steht (vgl. Urteil des BVGer A-893/2013 vom 19. März 2014 E. 3.1.1.2, RYTER,

Staatshaftungsrecht, Rz. 29.191, 29.194 und 29.196; UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 59, 175).

3.5 Die ETHZ ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, die ihre Angelegenheiten selbstständig regelt und verwaltet (Art. 5 Abs. 1 und 2 ETH-Gesetz). Als solche bildet sie eine Organisation im Sinne von Art. 19 VG (vgl. Urteil des BGer 2C_936/2012 vom 14. Januar 2013 E. 2.1) und ist dafür zuständig, über gegen sie gerichtete Begehren auf Schadenersatz aus dem Verhalten ihrer Organe und Angestellten zu befinden (für die Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne [ETHL / EPFL]: Urteile des BVGer A-2634/2016 vom 5. Dezember 2017 E. 2.3, A-4685/2007 vom 24. Juni 2009 E. 3; vgl. ferner Urteil des BVGer A-5588/2007 vom 10. August 2012 E. 1.1.2.3 f.).

Der ETH-Rat bildet hingegen keine Einheit der ETHZ, sondern das strategische Führungs- und Aufsichtsorgan des ETH-Bereichs (Art. 4 Abs. 2 ETH-Gesetz). Dieser umfasst neben der ETHZ insbesondere auch die ETHL und die Forschungsanstalten (Art. 1 Abs. 1 ETH-Gesetz). Der ETH-Bereich verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. Anhang 1 Ziffer B.VI.2.1.1 der Regierungs- und Verwaltungsverordnung [RVOV; SR 172.010.1]).

3.6 Gemäss der dargelegten Zuständigkeitsordnung (E. 3.4) ist vorliegend zunächst massgebend, dass die Beschwerdeführerin, wie sich aus ihrer Eingabe vom 20. Oktober 2018 eindeutig ergibt, Ansprüche explizit gegen die Vorinstanz gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz erhoben hat. Sie begründet die gegen diese gerichteten Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung insbesondere mit dem Verhalten ihrer Organe im Zusammenhang mit der Untersuchung und der Orientierung der Medien. Hingegen hat die Beschwerdeführerin am 20. Oktober 2018 keine Begehren bzw. Ansprüche «gegen den Bund» im Sinne von Art. 10 Abs. 1 VG aufgrund der amtlichen Tätigkeit des ETH-Rats eingereicht. Dies erklärt sich nicht zuletzt dadurch, dass sie sich in diesem Zeitpunkt in ungekündigter Stellung befand und das Entlassungsverfahren noch nicht eingeleitet war. Der ETH-Rat hatte damals noch keine Entlassung ausgesprochen, welche die Beschwerdeführerin als Ursache des Schadens hätte geltend machen können (vorne, Bst. B ff.).

Wenn die Vorinstanz ausführt, dass Verantwortlichkeitsansprüche aus der amtlichen Tätigkeit des ETH-Rates durch das EFD zu beurteilen seien, so wäre dies allenfalls in Fällen von streitigen Ansprüchen gegen den Bund

aufgrund von Handlungen oder Unterlassungen des ETH-Rats relevant. Beispielsweise hatte das Bundesverwaltungsgericht im Urteil A-713/2018 vom 4. Februar 2020 eine Verfügung des EFD zu beurteilen, welches die Staatshaftung des Bundes für das Verhalten des ETH-Rats verneint hatte. Vorliegend sind die Erwägungen der Vorinstanz hingegen insofern nicht von Belang, als ausschliesslich Verantwortlichkeitsansprüche gegen sie aufgrund des Verhaltens ihrer Organe im Streit liegen. Über solche Ansprüche hat die Vorinstanz – als Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit im Sinne von Art. 19 VG (E. 3.5) – selbst mittels Verfügung zu befinden. Die Zuständigkeit des EFD fällt somit ausser Betracht.

3.7

3.7.1 Die Vorinstanz stellt im Weiteren aber darauf ab, dass die Beschwerdeführerin das Kausalitätserfordernis zu wenig substantiiert vorgetragen habe und der Tatsachenvortrag deshalb nicht geeignet sei, ihre Zuständigkeit zu begründen. Da es sich bei den Haftungsvoraussetzungen um doppelrelevante Tatsachen handle, müssten diese im Rahmen der Eintretensfrage mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorliegen. Kausal für die angeblich entgangenen Lohnzahlungen und Pensionskassenbeiträge sei aber offenkundig die Entlassung der Beschwerdeführerin durch den ETH-Rat und nicht die behauptete Fürsorgepflichtverletzung von ihr als Arbeitgeberin. Selbst wenn man von einem Kausalzusammenhang zwischen ihren (der Entlassung vorgelagerten) Handlungen und dem geltend gemachten Schaden ausgehe, sei er durch den Verwaltungsakt des ETH-Rates durchbrochen worden.

3.7.2 Ob ein Anspruch der Beschwerdeführerin gegen die Vorinstanz gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz besteht, ist grundsätzlich bei der materiellrechtlichen Prüfung zu entscheiden. Davon, ob ein solcher Anspruch gegen die Vorinstanz aufgrund des Verhaltens ihrer Organe in Frage steht, ist zwar – wie dargelegt – auch die Eintretensfrage und die Abgrenzung zwischen der Zuständigkeit der Vorinstanz und derjenigen des EFD abhängig. Insoweit kann darin mit der Vorinstanz eine in doppelter Hinsicht relevante Frage gesehen werden. Als solche ist sie jedoch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich erst im Stadium der materiellen Beurteilung zu prüfen. Für die Anerkennung der Zuständigkeit genügt es, wenn die vorgebrachten Tatsachen, die sowohl für die Zulässigkeit als auch die materielle Begründetheit des Begehrens erheblich sind, mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit glaubhaft gemacht werden (vgl. BGE 145 II 153 E. 1.4; BGE 141 II 14 E. 5.1; BGE 141 III 294 E. 5.2,

E. 6; BGE 137 II 313 E. 3.3; BGE 135 V 373 E. 3.2, E. 3.4). Dazu reicht grundsätzlich aus, dass der Betroffene die zuständigkeitsbegründenden Umstände schlüssig behauptet, sodass die Behörde ihre (von Amts wegen zu prüfende) Zuständigkeit beurteilen kann (vgl. BGE 141 III 294 E. 6.1).

3.7.3 Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Behörde die rechtserheblichen Sachverhaltselemente im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes von Amtes wegen zu ermitteln hat (Art. 12 VwVG). Diese Pflicht wird zwar erheblich dadurch relativiert, dass die Partei, welche durch ihr Schadenersatzbegehren das Verfahren einleitet, eine Mitwirkungspflicht trifft (Art. 13 Abs. 1 Bst. a VwVG) und daher die tatbestandlichen Grundlagen ihres Begehrens darzutun hat. Ein Nichteintretensentscheid aufgrund mangelnder Mitwirkung ist jedoch nicht ohne Weiteres, sondern dann statthaft, wenn die rechtsuchende Partei die notwendige und zumutbare Mitwirkung verweigert (Art. 13 Abs. 2 VwVG). Von dieser Möglichkeit ist nach der Lehre und Rechtsprechung aus Gründen der Verhältnismässigkeit zurückhaltend Gebrauch zu machen. Sie setzt unter anderem voraus, dass eine Beurteilung trotz der vorgängigen Aufforderung, das Gesuch nachzubessern, und ausreichender Aufklärung über die Mitwirkungspflicht, ausgeschlossen ist (vgl. zum Ganzen Urteile des BVGer A-2262/2017 vom 23. Mai 2017 E. 4.1, A-2193/2017 vom 14. Dezember 2017 E. 7; BVGE 2008/46 E. 5.6.1; AUER/BINDER, in: Auer/Müller/Schindler, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Kommentar VwVG], 2019 Art. 13 Rz. 37 ff.; FLÜCKIGER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar VwVG, 2016, Art. 7 Rz. 33; DAUM/BIERI, Kommentar VwVG, Art. 7 Rz. 16; in Bezug auf die unzureichende Substantiierung einzelner Voraussetzungen der Staatshaftung: UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 177).

3.7.4 Vor diesem Hintergrund vermag nicht zu überzeugen, dass die Vorinstanz ihre Zuständigkeit bereits aufgrund der ihres Erachtens fehlenden Substantiierung des Kausalzusammenhangs ablehnt. Die Beschwerdeführerin hat in der Eingabe vom 20. Oktober 2018 hinreichend behauptet, dass das Verhalten von Organen bzw. Angestellten der Vorinstanz ihrer Auffassung nach ursächlich zum behaupteten Schaden und zur vorgetragenen Persönlichkeitsverletzung geführt habe. Dass daraus laut Vorinstanz mangels Kausalität bzw. aufgrund der Entlassungsverfügung von Vornherein kein Anspruch gegen sie selbst «konstruiert» werden könne und dies bereits dem Eintreten auf das Begehren entgegenstehe, erscheint unter verschiedenen Aspekten als fraglich: Zunächst hat die Beschwerdeführerin nicht nur den Ersatz entgangener Lohnzahlungen ver-

langt, sondern ebenfalls Kosten [...] aus der als unrechtmässig beanstandeten Untersuchung der Vorinstanz geltend gemacht, welche vor der Entlassung entstanden sind. Zudem stellt die Klärung, ob ein allfälliger Kausalzusammenhang zwischen dem vorgetragenen Verhalten der Vorinstanz und dem behaupteten Schaden durch die Entlassungsverfügung des ETH-Rats durchbrochen wurde bzw. das Begehren mangels adäquater Kausalität unbegründet ist, eine Rechtsfrage dar (vgl. Urteil des BGer 2C_936/2012 vom 14. Januar 2013 E. 2.3). Sie verdient, sollte sich ein im Staatshaftungsverfahren relevantes, rechtswidriges Verhalten der Vorinstanz ergeben, eine materielle Prüfung. Betreffend das Genugtungsbegehren und die Behauptung, unbewiesene Vorwürfe seien zu Unrecht an die Medien gelangt, stellt die Vorinstanz ferner nicht in Abrede, dass der Anspruch, folge man der Beschwerdeführerin, mit einem (angeblichen) Verhalten ihrer Organe in Verbindung gebracht werden könne. In dieser Hinsicht stehen soweit ersichtlich keine Handlungen des ETH-Rates zur Debatte. Im Übrigen liegt auch keine Konstellation vor, in der die zuständigkeitsrelevanten Ausführungen auf Anhieb fadenscheinig oder rechtsmissbräuchlich erscheinen würden.

3.7.5 Unter diesen Umständen durfte die Vorinstanz die gegen sie gerichteten Ansprüche im angefochtenen Entscheid nicht bereits auf der Zuständigkeitsebene und ohne nähere Prüfung ausschliessen.

3.8

3.8.1 Soweit die Vorinstanz im Falle ihrer Zuständigkeit ferner widersprüchliche Urteile befürchtet, erweisen sich ihre Bedenken als unbegründet. Da die Beschwerdeführerin kein Begehren auf Schadenersatz gegen den Bund erhoben hat, liegen keine allenfalls konkurrierenden Ansprüche gegen mehrere potentielle Schadensverursacher in Verfahren vor verschiedenen Instanzen im Streit (vgl. hierzu und zur möglichen Verfahrenskoordination: RYTER, Staatshaftungsrecht, Rz. 29.180, 29.191 f.). Es ist deshalb nicht ersichtlich, weshalb – in Bezug auf die Frage der Verantwortlichkeit – verschiedene und uneinheitliche Entscheidungen ergehen könnten. Die Frage nach einer Verfahrenskoordination stellt sich in dieser Hinsicht somit nicht.

3.8.2 Im Verhältnis zwischen dem vorliegenden Verfahren betreffend Verantwortlichkeit und demjenigen betreffend die Auflösung des Arbeitsverhältnisses [...] ist dagegen durchaus denkbar, dass sich in materieller Hin-

sicht teilweise überschneidende Sach- und Rechtsfragen stellen. Eine widersprüchlich Rechtsfindung kann jedoch durch Sistierung des Staatshaftungsverfahrens verhindert werden (siehe E. 7).

3.8.3 Hinsichtlich des Begehrens auf Genugtuung versucht die Vorinstanz die sachliche Zuständigkeit des EFD – wiederum zur Vermeidung widersprüchlicher Entscheide und im Sinne der Prozessökonomie – aus einer Kompetenzattraktion abzuleiten, da aufgrund des Sachzusammenhangs die Prüfung beider Ansprüche – Schadenersatz und Genugtuung – durch dieselbe Behörde vorzunehmen sei. Die Rechtsprechung erachtet die Ausweitung bzw. Ausdehnung einer sachlichen Zuständigkeit ausnahmsweise als zulässig, wenn aus bestimmten Gründen eine Notwendigkeit der Zuständigkeitskonzentration bei einer Behörde besteht (vgl. im Kontext der Staatshaftung: Urteile des BVerfG A-5588/2007 vom 10. August 2012 E. 1.1.4.7, A-445/2015 vom 18. November 2015 E. 12.1 mit Hinweisen). Da sich aber vorstehend ergeben hat, dass die Beurteilung keines der Begehren in die Zuständigkeit des EFD fällt, erübrigt sich die Prüfung, ob sich im Fall unterschiedlicher Zuständigkeiten für Schadenersatz und Genugtuung eine Kompetenzattraktion aufgedrängt hätte.

3.9 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Vorinstanz zur Beurteilung der am 20. Oktober 2018 gestellten Begehren der Beschwerdeführerin zuständig ist.

4.

4.1 Darüber hinaus führt die Vorinstanz aus, sie habe unabhängig von der Zuständigkeitsfrage nicht auf die Begehren der Beschwerdeführerin eintreten dürfen, weil der Vorrang des Primärrechtsschutzes nach Art. 12 VG der Zulässigkeit des Entschädigungsgesuchs entgegenstehe. Dieser Grundsatz gelte auch dann, wenn der Betroffene zeitlich parallel gegen die Entlassung im Rechtsmittelverfahren und im Staatshaftungsverfahren vorgehe. Wäre das Verfahren zulässig, so würde sich das Bundesverwaltungsgericht sowohl in diesem als auch im Verfahren betreffend die Entlassung mit denselben rechtlichen und tatsächlichen Fragen befassen.

4.2 Gemäss Art. 12 VG kann die Rechtmässigkeit formell rechtskräftiger Verfügungen, Entscheide und Urteile nicht in einem Verantwortlichkeitsverfahren überprüft werden (sog. Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes). Fällt als Ursache eines im Verantwortlichkeitsverfahren geltend ge-

machten Schadens einzig eine formell rechtskräftige Verfügung in Betracht, muss das Schadenersatzbegehren grundsätzlich bereits gestützt auf Art. 12 VG scheitern. Zweck dieser Regelung ist es, zu verhindern, dass der Betroffene eine rechtskräftig gewordene Verfügung auf dem Umweg über das Verantwortlichkeitsverfahren erneut angreifen kann (vgl. BGE 126 I 144 E. 2a, Urteile des BGer 2E_1/2018 vom 25. Oktober 2019 E. 4.2, 8C_1053/2009 16. August 2010 E. 4.2; Urteile des BVGer A-5172/2014 vom 8. Januar 2016 E. 8.1, A-4147/2016 vom 4. August 2017 E. 5.2; A-5322/2018 vom 13. Februar 2020 E. 4.2.2).

4.3 Wenn die Vorinstanz zunächst annimmt, dass es sich beim Überprüfungsverbot nach Art. 12 VG um eine Eintretensfrage handelt, so lässt sich diese Auffassung nicht ohne Weiteres auf die bisherige Praxis stützen. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts tendiert vielmehr dazu, dessen Geltung auf der Sachurteilsebene (bei der Haftungsvoraussetzung der Widerrechtlichkeit) zu prüfen: Falle als Schadensursache nur eine rechtskräftige Verfügung in Betracht, sei das Begehren «ohne weitere Untersuchung der Frage der Widerrechtlichkeit» des staatlichen Verhaltens bereits gestützt auf Art. 12 VG «abzuweisen» (Urteil des BGer 2E_1/2018 vom 25. Oktober 2019 E. 4.2; BGE 126 I 144 E. 2a; Urteile des BVGer A-5172/2014 vom 8. Januar 2016 E. 8.1, A-7515/2015 vom 4. Januar 2017 E. 4.4; zu unterschiedlichen Ansichten in der Literatur etwa: TOBIAS JAAG, Staatshaftung nach dem Entwurf für die Revision und Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts, ZSR 2003 II, S. 66 f.; RETO FELLER, Das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes im Staatshaftungsrecht – Eine Untersuchung zu Art. 12 VG und zur Widerrechtlichkeit im Rahmen der Staatshaftung für Rechtsakte, S. 26 ff. mit Hinweisen).

Dieser Frage muss vorliegend jedoch nicht vertieft nachgegangen werden. Das Überprüfungsverbot des Art. 12 VG erfasst Verfügungen, soweit sie in formelle Rechtskraft erwachsen sind (vgl. JAAG, Staats- und Beamtenhaftung, Rz. 122). Entscheidend ist vorliegend daher, dass die personalrechtliche Streitigkeit betreffend die Entlassung nicht rechtskräftig abgeschlossen und der Ausgang des Verfahrens noch offen ist. Es kann nicht bereits im Voraus ein Verfahrensergebnis zu Ungunsten der Beschwerdeführerin unterstellt werden. Das hängige Anfechtungsverfahren betreffend Entlassung mag einen Grund für die Sistierung des Staatshaftungsverfahrens darstellen (vgl. FELLER, a.a.O., S. 39), nicht aber dafür bilden, das Schadenersatzbegehren vor Eintritt der formellen Rechtskraft des Anfechtungsverfahrens am vorrangigen Primärrechtsschutz scheitern zu lassen. Zu-

dem kann die Prüfung, ob und inwieweit der materielle Beurteilungsgegenstand eines abgeschlossenen personalrechtlichen Verfahrens mit demjenigen des Staatshaftungsverfahrens übereinstimmt, mitunter differenzierte Abgrenzungsfragen mit sich bringen (vgl. Urteile des BVGer A-4147/2016 vom 4. August 2017 E. 5 u. 6, A-2634/2016 vom 5. Dezember 2017 E. 2.2, A-5748/2008 vom 9. November 2009 E. 1.3.2 f.). Vorliegend steht als Ursache der Ansprüche wie dargelegt nicht die angefochtene Kündigungsverfügung des ETH-Rats in Frage. Vor dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens betreffend Entlassung steht mithin nicht mit Bestimmtheit fest, inwieweit die als widerrechtlich angeführten Handlungsursachen des geltend gemachten Schadens und der behaupteten Persönlichkeitsverletzung im personalrechtlichen Verfahren relevant sind und auf ihre Rechtmässigkeit bzw. Vereinbarkeit mit der Fürsorgepflicht hin geprüft werden.

4.4 Demnach kann das Überprüfungsverbot nach Art. 12 VG keine Rechtsgrundlage für den angefochtenen Nichteintretensentscheid bilden.

5.

Zusammenfassend hat die Vorinstanz ihre Zuständigkeit zur Beurteilung der am 20. Oktober 2018 eingereichten Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung unzutreffend verneint und ist darauf zu Unrecht nicht eingetreten. Bei diesem Ergebnis kann auf weitere Erwägungen zur von der Beschwerdeführerin angerufenen Rechtsweggarantie (Art. 29a BV; Art. 6 EMRK) verzichtet werden.

6.

Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen und die Sache an die Vorinstanz zur materiellen Prüfung der Begehren zurückzuweisen.

7.

Hinsichtlich des weiteren Verfahrensablaufs hat die Vorinstanz zunächst eine Sistierung des Verfahrens zu prüfen, bis über das Verfahren [...] betreffend Entlassung rechtskräftig entschieden ist (vgl. allgemein zur Sistierung: Urteil des BVGer A-3924/2012 vom 18. Februar 2013 E. 3.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O, Rz. 3.14 ff. mit Hinweisen). Zwar ist der Ausgang des letzteren Verfahrens nicht geeignet, Auswirkungen auf den Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens, d.h. auf die verfahrensrechtliche Frage der Zuständigkeit, zu entfalten, da die Vorinstanz unabhängig von der personalrechtlichen Angelegenheit über die gegen sie gerichteten Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung

zu befinden hat. Hingegen kann das Ergebnis des Verfahrens [...] in materieller Hinsicht die Beurteilung der Verantwortlichkeitsansprüche wesentlich beeinflussen. Insbesondere könnte es für die Frage, welchen Schaden die Vorinstanz allenfalls kausal und widerrechtlich verursacht haben könnte, von erheblicher Bedeutung sein.

8.

Abschliessend bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

8.1 Die Verfahrenskosten hat in der Regel die unterliegende Partei zu tragen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden jedoch keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Entsprechend dem Verfahrensausgang sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.– ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

8.2 Ganz oder teilweise obsiegenden Parteien ist von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung wird der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Demnach ist der vollständig obsiegenden Beschwerdeführerin zu Lasten der Vorinstanz eine Parteientschädigung zuzusprechen.

Die Entschädigung umfasst die Kosten für die Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (Art. 8 ff. VGKE). Wird wie vorliegend keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Im vorliegenden Verfahren erweist sich angesichts der Schwierigkeit des Falles, des notwendigen Zeitaufwandes und eines durchschnittlichen Stundenansatzes eine Entschädigung in der Höhe von insgesamt Fr. 2'000.– als angemessen.

(Das Dispositiv folgt auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung vom 17. Juni 2020 wird aufgehoben und die Angelegenheit zur materiellen Prüfung der Begehren auf Schadenersatz und Genugtuung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.

Das Sistierungsgesuch der Vorinstanz vom 21. September 2020 wird als gegenstandslos abgeschrieben.

3.

Ein Doppel der Stellungnahme der Beschwerdeführerin vom 4. November 2020 geht an die Vorinstanz.

4.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der einbezahlte Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 3'000.-- wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

5.

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils eine Parteienschädigung von Fr. 2'000.– auszurichten.

6.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde; mit Beilage)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Thomas Ritter

Rechtsmittelbelehrung:

Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts auf dem Gebiet der Staatshaftung können beim Bundesgericht angefochten werden, wenn der Streitwert mindestens Fr. 30'000.– beträgt oder wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 BGG). Steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, kann sie innert 30 Tagen nach Eröffnung dieses Entscheides beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist steht still vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar (Art. 46 Abs. 1 Bst. c 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 (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: