



Urteil vom 28. November 2019

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Christoph Bandli, Richter Jérôme Candrian,
Gerichtsschreiberin Simona Risi.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
(ETH Zürich),
c/o Studienadministration, HG FO 22.1, Rämistrasse 101,
8092 Zürich ETH-Zentrum,
Beschwerdegegnerin,

ETH Beschwerdekommision,
Effingerstrasse 6a, Postfach, 3001 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid.

Sachverhalt:**A.**

A._____, geboren am (...), studierte an der ETH Zürich (...) und reichte im Sommer 2018 seine Masterarbeit ein. Mit Verfügung des Studiendirektors vom 13. November 2018 wurde ihm eröffnet, dass die Arbeit mit der Note (...) bewertet worden sei.

B.

B.a Mit E-Mail vom 16. November 2018 übermittelte A._____ der ETH-Beschwerdekommision unter Angabe einer deutschen Postadresse ein als «vorsorgliche Beschwerde» bezeichnetes Dokument und machte geltend, er sehe erhebliche Unstimmigkeiten und Widersprüche bei der Bewertung und Benotung seiner Masterarbeit im Vergleich zu den Arbeiten von Mitstudenten. Parallel dazu ersuchte er die ETH Zürich um Wiedererwägung der Verfügung vom 13. November 2018.

B.b Die ETH-Beschwerdekommision nahm die Eingabe als vorsorgliche Beschwerde entgegen und bestätigte mit Instruktionsverfügung vom 21. November 2018 deren Eingang, sistierte das Verfahren einstweilen (bis zum Entscheid der ETH Zürich über die Wiedererwägung) und forderte A._____ auf, innert zehn Tagen ab Eröffnung der Verfügung schriftlich ein Zustellungsdomizil in der Schweiz bekannt zu geben. Für den Fall des unbenutzten Fristablaufs wurde die Publikation weiterer Verfügungen im Bundesblatt angekündigt. Die Verfügung wurde dem Bundesamt für Justiz (nachfolgend: BJ) zur Zustellung an die angegebene deutsche Postadresse übermittelt.

B.c Am 24. Januar 2019 trat die ETH Zürich auf das Wiedererwägungsgesuch nicht ein.

B.d Am 11. Februar 2019 teilte A._____ der ETH-Beschwerdekommision telefonisch mit, dass er eine ordentliche Beschwerde machen wolle. Im Rahmen des Telefonats wurde er erneut aufgefordert, ein Zustellungsdomizil in der Schweiz zu bezeichnen. Mit E-Mail gleichen Tages reichte er eine Beschwerdebegründung ein. Zudem kündigte er an, möglichst bald eine Korrespondenzadresse in der Schweiz anzugeben und bat um Bekanntgabe der Zahlungsdaten zur Begleichung eines etwaigen Kostenvorschusses per E-Mail.

B.e Am 19. Februar 2019 teilte das BJ der ETH-Beschwerdekommision mit, die Verfügung vom 21. November 2018 habe nicht an die Adresse in

Deutschland zugestellt werden können, da A._____ in der Schweiz gemeldet sei, und teilte dessen angebliche Meldeadresse mit.

B.f Mit Instruktionsverfügung vom 21. Februar 2019 stellte die ETH-Beschwerdekommision fest, die Sistierung des Beschwerdeverfahrens werde aufgehoben, die prozessleitende Verfügung vom 21. November 2018 werde an die seitens des BJ angegebene Adresse eröffnet und sämtlicher weiterer Schriftverkehr erfolge an diese Anschrift. Zudem wies sie A._____ auf den Grundsatz der Schriftlichkeit des Verwaltungsverfahrens hin und forderte ihn auf, innert zehn Tagen nach Eröffnung der Verfügung die Beschwerde in Papierform und eigenhändig unterzeichnet einzureichen. Schliesslich kündigte die ETH-Beschwerdekommision an, inskünftig nicht mehr auf Eingaben via E-Mail zu antworten. Am 22. Februar 2019 retournierte die Schweizerische Post die Verfügung mit dem Vermerk, der Empfänger habe unter der angegebenen Adresse nicht ermittelt werden können. Die ETH-Beschwerdekommision informierte A._____ mit E-Mail vom 28. Februar 2019 erneut über die Notwendigkeit der umgehenden Mitteilung eines Zustelldomizils und übermittelte ihm mit Schreiben gleichen Datums an die durch das BJ angegebene Adresse noch einmal die Verfügung vom 21. Februar 2019. Die Sendung wurde durch die Schweizerische Post wiederum retourniert. Am 4. März 2019 nannte A._____ per E-Mail eine Zustelladresse in der Schweiz.

B.g Mit Schreiben vom 15. März 2019 teilte A._____ erneut eine Zustelladresse in der Schweiz mit und reichte eine eigenhändig unterzeichnete Beschwerdeschrift ein. Ausserdem bat er um Kenntnisnahme, dass er vom 16. März bis 1. Mai 2019 auslandsabwesend und in dieser Zeit schwer zu erreichen sei.

B.h Die ETH-Beschwerdekommision bestätigte mit Zwischenverfügung vom 20. März 2019 – abgeholt am 20. April 2019 – den Eingang der Beschwerde und forderte A._____ zur Bezahlung eines Kostenvorschusses innert zehn Tagen nach Erhalt der Verfügung auf. Für den Säumnisfall wurde das Nichteintreten auf die Beschwerde angedroht.

B.i Mit Verfügung vom 24. April 2019 – abgeholt am 4. Mai 2019 – trat die ETH-Beschwerdekommision auf die Beschwerde nicht ein.

Zur Begründung wurde insbesondere ausgeführt, die Zwischenverfügung vom 20. März 2019 betreffend Kostenvorschuss habe aufgrund der verwaltungsrechtlichen Zustellfiktion am 28. März 2019 als zugestellt gegolten.

Die Frist zur Leistung des Kostenvorschusses sei am 8. April 2019 unbenutzt abgelaufen

B.j Am 26. April 2019 ging der eingeforderte Kostenvorschuss auf dem Konto der ETH-Beschwerdekommision ein.

C.

Mit Eingabe vom 15. Mai 2019 erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragt sinngemäss, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und die ETH-Beschwerdekommision (nachfolgend: Vorinstanz) sei anzuweisen, auf die bei ihr eingereichte Beschwerde einzutreten.

D.

Mit Beschwerdeantwort resp. Vernehmlassung vom 1. Juli 2019 schliessen die Beschwerdegegnerin und die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde.

E.

Auf die weiteren Vorbringen und die sich bei den Akten befindenden Unterlagen wird, soweit entscheidrelevant, in den Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG. Mit der ETH-Beschwerdekommision hat eine Vorinstanz nach Art. 33 Bst. f VGG entschieden und es liegt keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vor, weshalb das Bundesverwaltungsgericht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG i.V.m. Art. 37 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 4. Oktober 1991 [ETH-Gesetz; SR 414.110]).

2.

2.1 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders

berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

2.2 Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als Adressat der angefochtenen Verfügung, mit der auf seine Beschwerde nicht eingetreten wurde, beschwert. An der Beschwerdeführung besteht ein aktuelles und praktisches Interesse. Damit sind die Legitimationsvoraussetzungen gegeben und auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG).

3.

3.1 Mit einer Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid kann nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen der Eintrittsvoraussetzungen verneint (vgl. statt vieler das Urteil des BVGer A-4790/2018 vom 19. Dezember 2018, E. 1.2; BGE 132 V 74 E. 1.1; BVGE 2011/30 E. 3). Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist daher nur die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht auf die bei ihr erhobene Beschwerde nicht eingetreten ist.

3.2 Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung – im Umfang des Streitgegenstands – auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG) sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG).

4.

4.1 Parteien, die in einem Verfahren Begehren stellen, haben der Behörde ihren Wohnsitz oder Sitz anzugeben. Wenn sie im Ausland wohnen, haben sie in der Schweiz ein Zustellungsdomizil zu bezeichnen, es sei denn, das Völkerrecht gestatte es, Mitteilungen im betreffenden Staat durch die Post zuzustellen (Art. 11b Abs. 1 VwVG). Im Verwaltungsrecht bestehen derzeit lediglich im Bereich der sozialen Sicherheit entsprechende Abkommen (vgl. NYFFENEGGER, in: Auer/Müller/Schindler, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2019, Art. 11b Rz. 7).

Als Zustellungsdomizil anzugeben ist eine Adresse in der Schweiz, an die Verfügungen und Entscheide zugestellt werden können (NYFFENEGGER, in: Auer/Müller/Schindler, a.a.O., Art. 11b Rz. 3; BGE 139 IV 228 = Pra 102 Nr. 86 E. 1.1). Die Partei hat sicherzustellen, dass an der bezeichneten

Adresse eine Zustellung auch tatsächlich erfolgen kann und die Folgen zu tragen, wenn dies nicht möglich ist (MARANTELLI/HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, Art. 11b Rz. 10 m.H. und Rz. 15). Der Adressat einer Verfügung hat Anspruch darauf, dass die Zustellungen an die mitgeteilte Adresse erfolgen, selbst wenn er Wohnsitz in der Schweiz hat (BGE 139 IV 228 = Pra 102 Nr. 86 E. 1.2 m.w.H.). Eine Zustellung an eine andere Adresse darf keinen Nachteil für den Adressaten zur Folge haben. Fristen beginnen in einem solchen Fall erst mit dem Tag zu laufen, an dem der Adressat von einer Verfügung Kenntnis nehmen kann (BGE 139 IV 228 = Pra 102 Nr. 86 E. 1.3 m.w.H.). Parteien können auch eine elektronische Zustelladresse angeben und ihr Einverständnis erklären, dass Zustellungen auf dem elektronischen Weg erfolgen (Art. 11b Abs. 2 VwVG). Indes haben elektronische Eingaben im vom Bundesrat vorgeschriebenen Format und versehen mit einer anerkannten elektronischen Signatur an die elektronische Zustelladresse der Behörde zu erfolgen (vgl. Art. 21a VwVG; NYFFENEGGER, in: Auer/Müller/Schindler, a.a.O., Art. 11b Rz. 8 ff.).

4.2 Eine Mitteilung, die nur gegen Unterschrift des Adressaten oder einer anderen berechtigten Person überbracht wird, gilt spätestens am siebenten Tag nach dem ersten erfolglosen Zustellungsversuch als erfolgt (Art. 20 Abs. 2^{bis} VwVG). Die Person, die wesentlich Partei eines Verfahrens ist, muss dafür sorgen, dass ihr behördliche Mitteilungen, die das Verfahren betreffen, zugestellt werden können (BGE 139 IV 228 = Pra 102 Nr. 86 E. 1.1). Dies schliesst ein, dass sie sich so organisiert, dass eingeschriebene Sendungen innerhalb von sieben Tagen abgeholt werden (CAVELTI, in: Auer/Müller/Schindler, a.a.O., Art. 20 Rz. 37; EGLI, in: Waldmann/Weissenberger, a.a.O., Art. 20 Rz. 54 f.). Die siebentägige Frist nach Art. 20 Abs. 2^{bis} VwVG gilt als gesetzliche Frist unabhängig von den AGB «Postdienstleistungen» (vgl. <<http://www.post.ch/agb>>, abgerufen am 25.11.2019) oder einer von der Post angesetzten abweichenden Abholfrist und auch bei einem Zurückbehaltungsauftrag oder einer postlagernden Zustellung (CAVELTI, in: Auer/Müller/Schindler, a.a.O., Art. 20 Rz. 40 und 43; EGLI, in: Waldmann/Weissenberger, a.a.O., Art. 20 Rz. 47 f. und 56 f.; BGE 134 V 49 E. 4).

5.

5.1 Die Vorinstanz forderte den Beschwerdeführer mit Verfügung vom 21. November 2018 sowie informell mit Telefonat vom 11. Februar 2019

und E-Mail vom 28. Februar 2019 zur Bezeichnung eines Zustellungsdomizils auf. Am 4. März 2019 teilte dieser per E-Mail mit, Postsendungen könnten an «A. _____ c/o B. _____, (...) [Strasse, Postleitzahl, Ortschaft]» gesandt werden. Mit Schreiben vom 15. März 2019 korrigierte er diese Angabe insofern, als er als Zustelladresse nunmehr «B. _____, (...) [Strasse, Postleitzahl, Ortschaft]» nannte. In seiner Beschwerde führt er diesbezüglich aus, er habe in der Eingabe bewusst die Adresse seines Freundes ohne den Zusatz «c/o» angegeben, um mögliche Probleme mit einer Vollmacht zu umgehen; sein Freund habe nämlich zum damaligen Zeitpunkt keine Ermächtigung zur Entgegennahme seiner Post besessen. Er selbst sei in dieser Zeit – wie er es der Vorinstanz am 15. März 2019 angezeigt habe – auslandsabwesend gewesen; von dort aus sei es schwierig gewesen, seinem Freund eine Vollmacht zur Abholung eingeschriebener Postsendungen zukommen zu lassen.

5.2 In der angefochtenen Verfügung hält die Vorinstanz fest, die eigenhändig unterzeichnete Beschwerde vom 15. März 2019 sei nicht innert Frist erfolgt. Die (damals noch an die durch das BJ genannte Adresse gerichtete) Verfügung vom 21. Februar 2019 habe eine zehntägige Frist beinhaltet, die gemäss Zustellfiktion am 11. März 2019 abgelaufen sei. Da dem Beschwerdeführer in jener Verfügung jedoch für den Säumnisfall kein Nichteintreten angedroht worden sei, sei die Beschwerde entgegengenommen und für den Fall der Erfüllung der weiteren Eintretensvoraussetzungen, insbesondere der rechtzeitigen Bezahlung des Kostenvorschusses, das Eintreten angekündigt worden. Sämtliche Korrespondenz der Vorinstanz an den Beschwerdeführer ab dem 4. März 2019 schickte diese per Einschreiben mit Rückschein an die via E-Mail angegebene «c/o-Adresse». In diesem Zusammenhang führt sie aus, aufgrund der Mitteilung vom 4. März 2019 habe sie davon ausgehen dürfen, dass der Beschwerdeführer Postsendungen an die angegebene Adresse erhalte. Die dorthin versandte Kostenvorschussverfügung vom 20. März 2019 sei ihm am 21. März 2019 zur Abholung bis am 28. März 2019 gemeldet worden; mithin habe die Zahlungsfrist am 29. März 2019 zu laufen begonnen und sei am 8. April 2019 unbenutzt abgelaufen.

5.3 Die Post behält sich vor, Sendungen, die gegen Unterschrift ausgehändigt werden, nur dem auf der Abholungseinladung vermerkten Empfänger auszuhändigen (AGB «Postdienstleistungen» für Privatkunden, Ziff. 2.5.7 Bst. b). Dies kann bei «c/o-Adressen» dazu führen, dass der tatsächlich an der Adresse wohnhaften Person solche Post lediglich gegen Vorlage einer Vollmacht ausgehändigt wird. Die Erteilung einer Vollmacht an seinen

Freund zur Entgegennahme seiner Post ist Sache des Beschwerdeführers; das Fehlen einer Vollmacht setzt die Zustellfiktion nicht aus. Weitere Erläuterungen in diesem Zusammenhang erübrigen sich jedoch, denn massgebliches Zustellungsdomizil war und ist alleine die am 15. März 2019 berichtigte Zustelladresse.

Sowohl in der Kostenvorschussverfügung als auch im angefochtenen Nichteintretensentscheid bezeichnet die Vorinstanz fälschlicherweise ausschliesslich die zuerst gemeldete «c/o-Adresse» als geltendes Zustellungsdomizil, obgleich die Berichtigung der Zustelladresse zwei Tage vor dem Erlass der Kostenvorschussverfügung vom 20. März 2019 einging. Nach der zitierten Rechtsprechung (vgl. vorne E. 4.1) ist es zulässig, eine andere Person samt Adresse als Zustellungsdomizil anzugeben; es stand dem Beschwerdeführer somit frei, doch keine «c/o-Adressierung» zu verwenden. Die berichtigte Zustelladresse wurde schriftlich mitgeteilt und ist jüngeren Datums als die zuvor per E-Mail kommunizierte. Nach dem Gesagten wäre die Vorinstanz verpflichtet gewesen, ihre Verfügungen an die berichtigte Zustelladresse zu senden. Infolge der Verwendung eines veralteten Zustelldomizils kann dem Beschwerdeführer die Zustellfiktion nach Art. 20 Abs. 2^{bis} VwVG nicht entgegengehalten werden. Die Kostenvorschussverfügung gilt somit erst am Tag der tatsächlichen Zustellung (20. April 2019) als zugestellt. Insofern erfolgte die Bezahlung des Kostenvorschusses am 26. April 2019 rechtzeitig, weshalb das vorinstanzliche Verfahren hätte weitergeführt werden müssen. Aus dem Umstand, dass das Bundesverwaltungsgericht seine Verfügungen vor der Prüfung der vorliegenden Beschwerde (aufgrund der standardmässigen Übernahme der Angaben der Vorinstanz) ebenfalls an die «c/o-Adresse» versandt hat, ist dem Beschwerdeführer kein Nachteil erwachsen, zumal sämtliche Verfügungen zugestellt werden konnten, da offensichtlich mittlerweile die nötige Vollmacht zu Gunsten von B._____ vorhanden ist oder der Beschwerdeführer sich an dieser Adresse aufhält.

5.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz zu Unrecht nicht auf die Beschwerde vom 15. März 2019 eingetreten ist. Die angefochtene Verfügung ist daher aufzuheben und die Vorinstanz ist anzuweisen, das Verfahren wiederaufzunehmen.

6.

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

6.1 Da eine Rückweisung praxisgemäss als Obsiegen der beschwerdeführenden Partei gilt, sind im vorliegenden Fall dem Beschwerdeführer keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Der am 20. Juni 2019 in Höhe von Fr. 800.– geleistete Kostenvorschuss ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Der Vorinstanz werden ebenfalls keine Verfahrenskosten auferlegt (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

6.2 Der obsiegenden Partei kann gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE; SR 173.320.2) von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zugesprochen werden. Da der Beschwerdeführer rechtlich nicht vertreten ist und nicht davon auszugehen ist, dass ihm durch die Beschwerdeführung erhebliche Kosten entstanden sind respektive er keine solchen geltend gemacht hat, ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die angefochtene Verfügung wird aufgehoben und die Vorinstanz wird angewiesen, das Beschwerdeverfahren wiederaufzunehmen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 800.– wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. 5418; Einschreiben; Beilage: vorinstanzliche Akten)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Simona Risi

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt 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 (Art. 42 BGG).

Versand: