VPB 65.43

(Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 9. November 2000 i.S. H. [PRK 2000-010])

Bundespersonal. Anfechtungsobjekt. Anfechtung eines Nichteintretensentscheides. Mangelhafte Eröffnung einer Verfügung. Verhalten der Behörde.

- Anfechtungsobjekt im Verfahren vor der Rekurskommission ist einzig der vorinstanzliche Entscheid (E. 2a).

- Bei Anfechtung eines Nichteintretensentscheides wird das Anfechtungsobjekt auf die Eintretensfrage beschränkt (E. 2b).

- Bei der Anwendung der Art. 35 und 38 VwVG ist im Einzelfall zu prüfen, ob die betroffene Partei durch den Eröffnungsmangel bzw. das Verhalten der Behörde nach Eröffnung der mangelhaften Verfügung tatsächlich irregeführt und dadurch benachteiligt worden ist (E. 2c).

Personnel fédéral. Objet de la contestation. Contestation d'une décision d'irrecevabilité. Notification irrégulière d'une décision. Comportement de l'autorité .

- La décision de l'autorité inférieure est le seul objet de la contestation devant la Commission de recours (consid. 2a).

- Lorsque c'est une décision d'irrecevabilité qui est attaquée, l'objet de la contestation se limite aux questions de recevabilité (consid. 2b).

- Lors de l'application des art. 35 et 38 PA, il faut examiner de cas en cas si la partie concernée a réellement été induite en erreur et donc pénalisée par la notification irrégulière, respectivement par le comportement de l'autorité après cette notification (consid. 2c).

Personale federale. Oggetto litigioso. Contestazione di una decisione di irricevibilità. Notifica irregolare di una decisione. Comportamento dell'autorità.

- Nella procedura davanti alla Commissione di ricorso l'oggetto litigioso è unicamente la decisione dell'autorità inferiore (consid. 2a).

- In caso di impugnazione di una decisione di irricevibilità, oggetto del litigio sono solo le questioni di ricevibilità (consid. 2b).

- Nell'applicazione degli art. 35 e 38 PA occorre esaminare caso per caso se la parte interessata è stata realmente indotta in errore e quindi penalizzata dalla notifica irregolare, rispettivamente dal comportamento tenuto dall'autorità dopo tale notifica (consid. 2c).

(...)

2.a. Nicht eingetreten werden kann auf die Beschwerde insoweit, als mit ihr die Aufhebung der (erstinstanzlichen) Verfügung der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA) verlangt wird. Denn Anfechtungsobjekt im Verfahren vor der Rekurskommission bildet einzig der vorinstanzliche Entscheid (André Moser, in: André Moser/Peter Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Basel und Frankfurt am Main 1998, Rz. 2.13). Sinngemäss beantragt der Beschwerdeführer aber auch - und vor allem - die Aufhebung des Nichteintretensentscheides des Rates der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Rat).

b. Die bei ihr angefochtenen Verfügungen und Beschlüsse überprüft die Eidgenössische Personalrekurskommission (PRK) grundsätzlich mit uneingeschränkter Kognition (Art. 49 Bst. a, b und c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021). Wird ein Nichteintretensentscheid angefochten, kann allerdings nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint. Damit wird das Anfechtungsobjekt auf die Eintretensfrage beschränkt, deren Verneinung als Verletzung von Bundesrecht mit Beschwerde gerügt werden kann (Moser, a.a.O., Rz. 2.13 und 2.63). Die beschwerdeführende Partei kann aber entsprechend dem prozessualen Grundsatz, dass sich der Streitgegenstand im Zuge des Rechtsmittelverfahrens nicht verändern darf, nur die Anhandnahme beantragen, nicht aber die Aufhebung oder Änderung der Verfügung verlangen (Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 405).

c. Im vorliegenden Fall ist mithin allein über die Rechtsfrage zu befinden, ob der ETH-Rat zu Recht auf die vom Beschwerdeführer bei ihm erhobene Verwaltungsbeschwerde nicht eingetreten ist.

aa. Ausgangspunkt bildet die Verfügung der EMPA vom 16. November 1999. Darin gab die EMPA als Massnahme eine «Vertragsänderung» und als deren Grund einzig «Rückstufung/Änderung Amtsbezeichnung» an. Sie verfügte insofern eine Rückstufung von der 25. in die 22. Gehaltsklasse und eine Änderung der Funktion des Beschwerdeführers vom Sektionschef zum Fachbeamten. Eine Rechtsmittelbelehrung enthielt diese Verfügung nicht.

bb. Nach Art. 34 Abs. 1 VwVG eröffnet die Behörde Verfügungen den Parteien schriftlich. Schriftliche Verfügungen sind, auch wenn die Behörde sie in Briefform eröffnet, als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). In der Begründung muss die verfügende Behörde kurz die Überlegungen nennen, von denen sie sich leiten liess und auf die sich der Entscheid stützt. Die Würdigung der Parteivorbringen muss sich in der Begründung insofern niederschlagen, als diese für die Verfügung wesentlich sind. Je grösser der Spielraum der Behörde und je stärker ein Entscheid in die individuellen Rechte des Betroffenen eingreift, desto höhere Anforderungen sind an die Begründung eines Entscheides zu stellen (vgl. Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 355 mit Hinweisen). Die Rechtsmittelbelehrung muss das zulässige ordentliche Rechtsmittel, die Rechtsmittelinstanz und die Rechtsmittelfrist nennen (Art. 35 Abs. 2 VwVG). Die Behörde kann auf Begründung und Rechtsmittelbelehrung verzichten, wenn sie den Begehren der Parteien voll entspricht und keine Partei eine Begründung verlangt (Art. 35 Abs. 3 VwVG).

cc. In der von der EMPA am 16. November 1999 verfügten Rückstufung und Änderung der Amtsbezeichnung ist eine Anordnung zu erblicken, die unmittelbar die Ansprüche und Pflichten des Beschwerdeführers berührt und in dessen Rechtsstellung eingreift.

Sie war dem Beschwerdeführer als Verfügung zu eröffnen, unter Beachtung der Formvorschriften von Art. 34 ff. VwVG. Die dem Beschwerdeführer mitgeteilte Verfügung vom 16. November 1999 enthielt jedoch entgegen Art. 35 Abs. 1 und 2 VwVG weder eine Rechtsmittelbelehrung noch eine hinreichende Begründung (vgl. oben, E. 2c/bb). Da kein Ausnahmefall im Sinne von Art. 35 Abs. 3 VwVG vorlag, der es der EMPA erlaubt hätte, auf eine Rechtsmittelbelehrung und eine Begründung zu verzichten, erweist sich die Verfügung vom 16. November 1999 als mangelhaft.

dd. Gemäss Art. 38 VwVG darf den Parteien aus mangelhafter Eröffnung einer Verfügung kein Nachteil erwachsen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist nicht jede mangelhafte Eröffnung schlechthin nichtig mit der Konsequenz, dass die Rechtsmittelfrist nicht zu laufen beginnen könnte. Es ist vielmehr nach den konkreten Umständen des Einzelfalles zu prüfen, ob die betroffene Partei durch den Eröffnungsmangel tatsächlich irregeführt und dadurch benachteiligt worden ist (BGE 122 I 99 E. 3a/aa, BGE 113 Ib 267 E. 4a und BGE 111 V 150 E. 4c; vgl. auch den nicht veröffentlichten Entscheid der PRK vom 6. November 1996 i.S. B. [PRK 1996-031], E. 4).

ee. Der Beschwerdeführer stellt nicht in Abrede, dass er trotz der fehlenden Rechtsmittelbelehrung gewusst habe, bei welcher Instanz und innert welcher Frist die Verfügung der EMPA anzufechten sei. Diese Kenntnis würde im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung an sich zu Ungunsten des Beschwerdeführers sprechen; denn danach vermag sich auf eine unrichtige oder fehlende Rechtsmittelbelehrung nicht zu berufen, wer die Mangelhaftigkeit kennt oder bei gebührender Sorgfalt hätte kennen müssen (BGE 121 II 78 E. 2a mit Hinweisen). Indessen macht der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall geltend, dass er unmittelbar nach Erhalt der Verfügung der EMPA bei seinem Vorgesetzten die fehlende Rechtsmittelbelehrung und die fehlende Begründung der Verfügung beanstandet habe. Er habe nicht davon ausgehen müssen, dass die EMPA trotz dieser Beanstandung die Verfügung nicht durch eine fehlerfreie Verfügung ersetzen werde. Der ETH-Rat hat dem in seiner Vernehmlassung vom 4. August 2000 in keiner Weise widersprochen. Für die PRK besteht deshalb keine Veranlassung, die - nicht streitige - Darstellung des Beschwerdeführers in Zweifel zu ziehen.

Bei diesem Stand der Dinge ist davon auszugehen, dass der Beschwerdeführer eine mit einer Rechtsmittelbelehrung versehene und formgemäss begründete Verfügung rechtzeitig angefochten hätte. Darüber hinaus ist die Begründung der erstinstanzlichen Verfügung als mangelhaft anzusehen. Dieser Mangel wurde im vorinstanzlichen Verfahren zudem nicht geheilt (vgl. Kölz/Häner, a.a.O., Rz. 366); so wurde vom ETH-Rat insbesondere kein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt, sondern die Vernehmlassung der EMPA zur Beschwerde vor der Vorinstanz dem Beschwerdeführer mit Schreiben vom 21. März 2000 lediglich zur Kenntnisnahme zugestellt. Es darf dem Beschwerdeführer daher aus der mangelhaften Eröffnung der Verfügung vom 13. November 1999 kein Nachteil erwachsen.

Da der ETH-Rat somit zu Unrecht auf die Beschwerde des Beschwerdeführers vom 15. Februar 2000 nicht eingetreten ist, ist der angefochtene Nichteintretensentscheid vom 16. März / 23. Mai 2000 aufzuheben und die Sache zur materiellen Behandlung an den ETH-Rat zurückzuweisen; die in der vorliegenden Beschwerde vorgebrachten Rügen sind in diesem Sinne berechtigt. Dem ETH-Rat steht es im Weiteren frei, seinerseits die erstinstanzliche Verfügung aufzuheben und die EMPA anzuweisen, eine neue Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung und rechtsgenügender Begründung zu erlassen oder nach Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels in der Sache selbst zu entscheiden.

Auf die weiterlautenden Begehren des Beschwerdeführers hinsichtlich Gehaltsnachzahlung und Abgangsentschädigung kann dagegen nicht eingetreten werden (vgl. vorstehende E. 2b). Im Übrigen war das letztere Begehren auch nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens.

Dokumente der PRK