



Abteilung II
B-5464/2021

Urteil vom 1. März 2022

Besetzung

Richterin Kathrin Dietrich (Vorsitz),
Richter Francesco Brentani, Richterin Mia Fuchs,
Gerichtsschreiberin Seraina Gut.

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Baudirektion des Kantons Zürich,
Vorinstanz.

Gegenstand

Direktzahlungen 2019;
Rekursentscheid vom 4. November 2021.

Sachverhalt:**A.**

A.a A. _____ erhob mit Eingabe vom 30. Mai 2020 Rekurs bei der Baudirektion des Kantons Zürich gegen eine Verfügung des Amts für Landschaft und Natur des Kantons Zürich, in welcher das unveränderte Bestehen der Schlussabrechnung der Direktzahlungen für das Jahr 2019 festgehalten wurde.

A.b Die Baudirektion des Kantons Zürich forderte A. _____ mit Zwischenentscheid vom 25. Februar 2021 zur Leistung eines Kostenvorschusses von Fr. 600.– innert 20 Tagen auf. Gegen diesen Zwischenentscheid reichte A. _____ am 13. April 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht ein.

A.c Mit Urteil vom 29. Juni 2021 stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die Baudirektion des Kantons Zürich das Kostenerlassgesuch bezüglich die A. _____ in einem Rekursverfahren betreffend Direktzahlungen 2016 auferlegten Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 620.– abweisen durfte (Urteil des BVGer B-1695/2021 vom 29. Juni 2021 E. 3.2 ff.). Weiter hielt das Bundesverwaltungsgericht fest, dass die Baudirektion des Kantons Zürich im Verfahren betreffend Schlussabrechnung der Direktzahlungen 2019 von A. _____ einen Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 600.– verlangen durfte (Urteil B-1695/2021 vom 29. Juni 2021 E. 4). Ein von A. _____ am 16. August 2021 erhobenes Wiedererwägungsgesuch wies das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 20. August 2021 ab, soweit darauf eingetreten werden konnte.

A.d Das Bundesgericht trat auf eine von A. _____ eingereichte Beschwerde mit Urteil vom 16. September 2021 nicht ein (Urteil des BGer 2C_715/2021 vom 16. September 2021).

B.

B.a Mit Verfügung vom 13. Oktober 2021 stellte die Baudirektion des Kantons Zürich fest, dass der Kostenvorschuss von A. _____ betreffend Schlussabrechnung der Direktzahlung 2019 noch nicht eingegangen sei. Die Baudirektion des Kantons Zürich räumte A. _____ unter Androhung des Nichteintretens im Falle der Nichtbezahlung eine letzte, nicht erstreckbare Frist von sieben Tagen zur Zahlung des Kostenvorschusses ein.

B.b Die Baudirektion des Kantons Zürich trat mit Entscheid vom 4. November 2021 auf den Rekurs von A. _____ betreffend Schlussabrechnung der Direktzahlungen 2019 mangels fristgerechter Leistung des auferlegten Kostenvorschusses nicht ein.

C.

C.a Gegen diesen Rekursentscheid der Baudirektion des Kantons Zürich (nachfolgend: Vorinstanz) vom 4. November 2021 erhob A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 14. Dezember 2021 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und stellte folgende Begehren:

1. Unentgeltliche Rechtspflege als komplett mittellose Frau
2. Unentgeltlichen Rechtsbeistand als juristische Laiin
3. Die Baudirektion sei anzuweisen, wegen meiner Mittellosigkeit mit der Fortsetzung des Verfahrens zuzuwarten, bis ich die von mir geforderten Fr. 600.– durch wöchentliche Raten einbezahlt habe: alles andere wäre ein grober Verstoss gegen die Rechtsstaatlichkeit!
4. Rückweisung des Rekursentscheides der Baudirektion betreffend nicht eintreten [sic] vom 4. November 2021.
5. Administrative Untersuchung in der Baudirektion
6. Die Kosten seien vollumfänglich der Gegenpartei zu belasten.

Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin unter anderem aus, sie hätte die erste Ratenzahlung innert der ihr angesetzten Frist von sieben Tagen vorgenommen.

C.b Die Vorinstanz liess sich innert Frist mit Eingabe vom 12. Januar 2022 vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde. Sie wies unter anderem darauf hin, dass mit der Beschwerdeführerin keine Ratenzahlung vereinbart worden sei. Eine erste Zahlung von Fr. 6.– sei von der Beschwerdeführerin mit Valutadatum 18. November 2021 getätigt worden. Bis zur Einreichung der Vernehmlassung habe die Beschwerdeführerin vier weitere Teilzahlungen in der Höhe von je Fr. 6.– veranlasst.

C.c Mit Zwischenverfügung vom 18. Januar 2022 wies die Instruktionsrichterin das Gesuch der Beschwerdeführerin um Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters im Beschwerdeverfahren aufgrund fehlender Not-

wendigkeit der Verbeiständung ab. Sie verfügte weiter, dass über das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zu einem späteren Zeitpunkt entschieden und auf die Erhebung eines Kostenvorschusses vor derhand verzichtet werde.

C.d Mit Schreiben vom 8. Februar 2022 erklärte die Beschwerdeführerin, dass sie an ihren Anträgen weiterhin festhalte. Sie reichte unter anderem diverse nichtunterzeichnete Steuererklärungen sowie eine Bestätigung über den bei der Stadt (...) eingegangenen Antrag um wirtschaftliche Hilfe ein.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Der angefochtene Nichteintretensentscheid der Vorinstanz vom 4. November 2021 ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid (§ 19 Abs. 3 i.V.m. § 42 Bst. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG/ZH, LS 175.2] i.V.m. Art. 166 Abs. 2 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998 [LwG, SR 910.1]), der in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes, namentlich des LwG und seiner Ausführungsbestimmungen, erging. Er stellt daher eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG dar. Das Bundesverwaltungsgericht, das gemäss Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG beurteilt, ist gemäss Art. 33 Bst. i VGG und Art. 166 Abs. 2 LwG für die Behandlung der vorliegenden Streitsache zuständig, zumal keine Ausnahme nach Art. 32 VGG greift.

1.2 Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist durch die angefochtene Verfügung vom 4. November 2021 besonders berührt. Sie hat ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an deren Aufhebung oder Änderung, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Werden Sendungen nicht entgegengenommen oder abgeholt, gelten sie nach Art. 20 Abs. 2^{bis} VwVG als am siebenten Tag nach dem ersten erfolglosen Zustellungsversuch zugestellt. Bei einem Postrückbehaltungsauftrag beginnt die siebentägige Frist an dem Tag zu laufen, an welchem die Verfügung bei der Poststelle am Wohnort der Empfängerin eingegangen ist (BGE 141 II 429 E. 3.3; 134 V 49 E. 4).

Der Rekursentscheid der Vorinstanz ist am 9. November 2021 bei der Poststelle am Wohnort der Beschwerdeführerin eingetroffen. Da die Beschwerdeführerin den Rekursentscheid nicht innert sieben Tagen abgeholt hat, gilt der Entscheid am 15. November 2021 als zugestellt. Die vorliegende Beschwerde wurde am 15. Dezember 2021 der Schweizerischen Post übergeben, womit die dreissigtägige Beschwerdefrist eingehalten worden ist (Art. 50 Abs. 1 VwVG).

1.4 Die Beschwerde ist im Übrigen formgerecht eingereicht worden (Art. 52 VwVG).

1.5 Bei der Beschwerde gegen einen Nichteintretensentscheid kann nur geltend gemacht werden, die Vorinstanz habe zu Unrecht das Bestehen der Eintretensvoraussetzungen verneint (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, S. 95 f. N. 2.164).

Im vorliegenden Verfahren kann somit lediglich geprüft werden, ob die Vorinstanz in ihrem Rekursentscheid vom 4. November 2021 zu Recht festgehalten hat, die Beschwerdeführerin habe den einverlangten Kostenvorschuss nicht fristgerecht bezahlt. Soweit die Beschwerdeführerin erneut Rügen gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 25. Februar 2021 oder gegen die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juni 2021 bzw. 20. August 2021 vorbringt, kann darauf im vorliegenden Verfahren nicht mehr eingetreten werden. Diese sind mit Urteil des Bundesgerichts vom 16. September 2021 in Rechtskraft erwachsen. Sowohl über die Erhebung des Kostenvorschusses (betreffend Direktzahlungen 2019) sowie dessen Höhe als auch über die Abweisung des Kostenerlassgesuches (betreffend Direktzahlungen 2016) wurde somit bereits rechtskräftig entschieden.

1.6 Auf die Beschwerde ist deshalb – unter Vorbehalt der soeben gemachten Ausführungen (vgl. E. 1.5) – einzutreten.

2.

2.1 Der Entscheidungsinstanz steht bei der Fristansetzung des Kostenvorschusses ein erheblicher Ermessensspielraum zu, wobei die Frist in der Regel 20 Tage beträgt (PLÜSS, a.a.O., § 15 N. 53 f.). Eine kurze Nachfrist ist von der Entscheidungsinstanz zu gewähren, wenn die ursprüngliche Kostenvorschussverfügung erfolglos bei einer oberen Instanz angefochten wurde (Urteil des BGer 8C_220/2012 vom 28. Juni 2012 E. 4.2.3).

2.2 In der ursprünglichen Kostenvorschussverfügung der Vorinstanz vom 25. Februar 2021 wurde zur Bezahlung des Kostenvorschusses in Höhe von Fr. 600.– eine Frist von 20 Tagen angesetzt. Mit Verfügung vom 13. Oktober 2021 gewährte die Vorinstanz eine nicht verlängerbare Nachfrist von sieben Tagen für die Bezahlung des Kostenvorschusses.

2.3 Die Fristansetzung der Vorinstanz erscheint damit angemessen, was auch die Beschwerdeführerin nicht bestreitet. Eine Ansetzung einer weiteren Nachfrist wäre damit weder angezeigt gewesen noch wurde eine solche von der Beschwerdeführerin beantragt.

3.

3.1 Im vorinstanzlichen Verfahren beginnen Fristen am Tag nach der ordnungsgemässen Zustellung zu laufen (§ 11 Abs. 1 VRG/ZH). Die zivilprozessualen Bestimmungen über die Zustellung finden aufgrund der Verweisung in § 71 VRG/ZH ergänzend Anwendung. Dies gilt praxisgemäss auch für Verwaltungs- und Rekursbehörden (PLÜSS, a.a.O., § 10 N. 63 mit Hinweisen).

3.1.1 Nach Art. 138 Abs. 3 Bst. a Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272) gilt eine eingeschriebene Postsendung, die nicht abgeholt worden ist, am siebenten Tag nach dem erfolglosen Zustellungsversuch als zugestellt. Bei einem Postrückbehaltungsauftrag beginnt gemäss Rechtsprechung die siebentägige Frist zur Abholung an dem Tag zu laufen, an welchem die eingeschriebene Sendung bei der Poststelle am Wohnort der Empfängerin eintrifft (Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2012.00690 vom 23. Oktober 2013 E. 3.2.2 mit Hinweisen). Holt die Empfängerin die Sendung nicht innert der siebentägigen Frist ab, so gilt die Sendung am siebten Tag als zugestellt.

3.1.2 Gemäss ständiger Rechtsprechung kann die Empfängerin den Ablauf einer Frist nicht einseitig verlängern – etwa durch einen Postrückbehaltungsauftrag, indem sie die Sendung verspätet in Empfang nimmt oder indem sie die Abholfrist verlängert (vgl. BGE 141 II 429 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen; Urteil des BGer 2C_1020/2018 vom 3. Dezember 2018 E. 3.2.4; Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2014.00057 vom 27. Februar 2014 E. 2.3). Vorbehalten sind jedoch besondere Vertrauensschutzsituationen (Art. 9 BV): Praxisgemäss sind insbesondere Nicht-Rechtsanwälte bzw. nicht anwaltlich vertretene Parteien in ihrem Glauben zu schützen, eine Frist beginne erst am Tag nach der tatsächlichen Entgegennahme bzw. am Tag nach Ablauf der verlängerten Abholfrist zu laufen, wenn das Auseinanderklaffen des Datums der Zustellfiktion und des letzten Tags der angesetzten Abholfrist für sie tatsächlich nicht erkennbar war (vgl. Urteile des BGer 8C_655/2012 vom 22. November 2012 E. 4.2; 4A_704/2011 vom 16. Januar 2012 E. 3.4; 1C_85/2010 vom 4. Juni 2010 E. 1.4.3).

3.2

3.2.1 Gemäss Sendungsverfolgung der Schweizerischen Post wurde die per Einschreiben versendete Verfügung der Vorinstanz am 14. Oktober 2021 zur Abholung gemeldet. Gleichentags hat die Beschwerdeführerin der Schweizerischen Post einen Auftrag zur Verlängerung der Abholfrist bzw. einen Postrückbehaltungsauftrag erteilt. Am 15. Oktober 2021 traf die Verfügung auf der Poststelle in (...) ein. Die Vorinstanz wurde zudem informiert, dass die Sendung noch nicht zugestellt werden konnte und sich noch höchstens während zwei Monaten bei der Post befinde. Erst am 11. November 2021 holte die Beschwerdeführerin die Verfügung ab. Die sieben-tägige Abholfrist, die bis zum 21. Oktober 2021 lief, verstrich demnach unbenutzt.

3.2.2 Die Beschwerdeführerin bringt in ihrer Beschwerde vor, dass sie als Laiin annehmen dürfe, die sieben-tägige Frist für die Bezahlung des Kostenvorschusses beziehe sich auf den Empfang der Verfügung und macht sinngemäss geltend, sie sei in ihrem Vertrauen zu schützen. Angesichts der Tatsache, dass die Beschwerdeführerin bereits im Zwischenentscheid vom 25. Februar 2021 in E. 2.2 von der Vorinstanz darauf hingewiesen worden ist, dass eine Sendung im Falle eines Postrückbehaltungsauftrags am siebten Tag nach Eingang der Sendung auf der Poststelle als zugestellt gilt – sofern sie nicht vorher abgeholt wird –, kann sich die Beschwerdefüh-

rerin nicht auf den Vertrauensschutz berufen. Die Verfügung vom 13. Oktober 2021 gilt somit als am 21. Oktober 2021 zugestellt. Die Frist zur Bezahlung des Kostenvorschusses begann daher am 22. Oktober zu laufen.

Doch selbst wenn die am 13. Oktober 2021 versandte Verfügung spätestens am Tag des tatsächlichen Empfangs, das heisst am 11. November 2021, als zugestellt gelten würde, ist der vollständige Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 600.– nicht innert der siebentägigen Frist dem Konto der Beschwerdeführerin belastet worden, wie sich aus der nachfolgenden Erwägung ergibt (vgl. E. 4).

4.

4.1 Die Frist für die Zahlung eines Kostenvorschusses ist dann eingehalten, wenn der Betrag zugunsten der Entscheidungsinstanz spätestens am letzten Tag der Frist einem Post- oder Bankkonto belastet worden ist (PLÜSS, a.a.O., § 11 N. 64). Dabei obliegt der Beweis der rechtzeitigen Zahlung der zahlungspflichtigen Partei (BGE 139 III 364 E. 3.1). Bei einer bloss teilweisen Zahlung des Kostenvorschusses ist die Frist nicht eingehalten (vgl. Urteil des BVGer B-2198/2021 vom 27. Juli 2021 E. 2.1).

4.2 Wie soeben erwähnt, begann die siebentägige Frist zur Bezahlung des Kostenvorschusses am 22. Oktober 2021 und lief demnach am 28. Oktober 2021 ab. Eine erste Teilzahlung von Fr. 6.– leistete die Beschwerdeführerin gemäss Kontoauszug der Vorinstanz mit Valutadatum 18. November 2021 und damit verspätet. Auch sämtliche nach diesem Datum getätigten Teilzahlungen erfolgten offensichtlich verspätet. Eine Ratenzahlungsvereinbarung wurde von der Beschwerdeführerin zudem weder behauptet noch belegt. Die Vorinstanz bestreitet das Vorliegen einer Ratenzahlungsvereinbarung und hat bereits in der Verfügung vom 13. Oktober 2021 eine weitere Nachfrist ausdrücklich ausgeschlossen. Einen Beleg der rechtzeitigen Belastung des vollständigen Kostenvorschusses in Höhe von Fr. 600.– zugunsten der Vorinstanz reichte die Beschwerdeführerin nicht ein.

4.3 Es ist folglich davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin die Frist zur Bezahlung des vollständigen Kostenvorschusses im vorinstanzlichen Verfahren nicht eingehalten hat.

5.

5.1 Eine nicht rechtfristige Bezahlung des Kostenvorschusses führt gemäss § 15 Abs. 2 VRG/ZH zu Nichteintreten auf die gestellten Begehren, sofern diese Säumnisfolge angedroht wurde. Damit stellt die Bezahlung des Kostenvorschusses eine Verfahrensvoraussetzung dar (PLÜSS, a.a.O., § 15 N. 58).

5.2 Die Vorinstanz hielt in ihrer Verfügung vom 13. Oktober 2021 fest, dass es sich bei der siebentägigen Frist zur Leistung des Kostenvorschusses um eine letzte, nicht erstreckbare Frist handle. Weiter machte sie die Beschwerdeführerin unter Verweis auf § 15 Abs. 2 VRG/ZH darauf aufmerksam, dass bei fehlender Bezahlung des Kostenvorschusses auf den Rekurs nicht eingetreten würde. Damit wies die Vorinstanz auf die gesetzlich statuierte Säumnisfolge hin.

5.3 Weil die Beschwerdeführerin den vollständigen Kostenvorschuss nicht innert der ihr angesetzten Frist bezahlt hat, ist die Vorinstanz zu Recht nicht auf ihren Rekurs eingetreten.

6.

Die Beschwerde erweist sich damit insgesamt als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann.

7.

7.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens wären die Kosten des Verfahrens grundsätzlich der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). In Anwendung von Art. 63 Abs. 1 letzter Satz VwVG und Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) ist vorliegend indessen auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten.

Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung von unentgeltlicher Rechtspflege im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht ist folglich als gegenstandslos geworden abzuschreiben.

7.2 Angesichts ihres Unterliegens hat die Beschwerdeführerin keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 VGKE e contrario).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Das Gesuch der Beschwerdeführerin um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben.

4.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Kathrin Dietrich

Seraina Gut

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 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: 7. März 2022

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Amt für Landschaft und Natur des Kantons Zürich (Gerichtsurkunde)