



2C 313/2023

Urteil vom 19. April 2024

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz, Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichterin Ryter, Bundesrichter Kradolfer,
Gerichtsschreiber Plattner.

Verfahrensbeteiligte
A._____,
Beschwerdeführer,

gegen

1. Eidgenössische Technische Hochschule Zürich ETHZ, vertreten durch Prof. Dr. Lorenz Hurni, Prorektor Studium, vertreten durch Prof. Dr. Hans Rudolf Trüeb und/oder Dr. Martin Zobl, Rechtsanwälte,
2. ETH-Beschwerdekommission, Effingerstrasse 6a, 3011 Bern, Beschwerdegegnerinnen.

Gegenstand
Parkiererlaubnis; Verfahrenskosten,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 17. April 2020 (A-3863/2022).

Sachverhalt:

A.

A.a. A._____ verunfallte 1995 und leidet seither unter kognitiven Einschränkungen. Seit Herbst 2019 studiert er an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ETH Zürich) Umweltnaturwissenschaften im Masterstudiengang.

A.b. Am 21. September 2020 reichte A._____ bei der ETH Zürich ein Gesuch um Ausstellung einer Parkkarte ein. Dieses begründete er wie folgt (Art. 105 Abs. 2 BGG) : "In diesem Semester sind Anpassungen [...] notwendig [...]. Ich benötige eine Parkkarte für das CHN. Ich werde mit dem Auto anreisen und nicht mit dem Zug, um mich vor möglichen Ansteckungen durch das SARS-CoV-2 Virus in den überfüllten Zügen zu schützen." Die ETH Zürich wies das Gesuch mit Verfügung vom 19. November 2020 ab. Die dagegen geführte Beschwerde von A._____ wies die ETH-

Beschwerdekommision mit Entscheid vom 16. September 2021 ab und erwog zusammengefasst, es liege kein behindertenspezifischer Nachteil vor. Das Argument, A._____ wolle sich vor einer Ansteckung mit dem Coronavirus im öffentlichen Verkehr schützen, sei irrelevant. Es habe nichts mit seiner Behinderung zu tun. Dieser Beschwerdeentscheid blieb unangefochten.

B.

B.a. Am 15. Oktober 2021 reichte A._____ ein zweites Gesuch um Ausstellung einer Parkkarte für die Zeit vom 10. bis 23. Januar 2022 ein. Zur Begründung machte er nun geltend, ein Blockkurs finde vom 14. bis 21. Januar 2022 im ETH Zentrum, Gebäude "CAB" statt. Er benötige für diese Zeit eine Parkkarte, um direkt beim "CAB" oder "CHN" parkieren zu können. Das Hotel, in welchem er in früheren Jahren für solche Situationen ein Zimmer gemietet habe, gebe es seit der Pandemie nicht mehr. Er werde deshalb täglich anreisen müssen. Infolge seiner kognitiven Behinderung sei er nicht in der Lage, täglich mit den öffentlichen Verkehrsmitteln anzureisen.

B.b. Mit Verfügung vom 11. November 2021 wies die ETH das Gesuch ab. Die ETH-Beschwerdekommision trat auf die dagegen erhobene Beschwerde mit Entscheid vom 25. August 2022 nicht ein, da eine "res iudicata" vorliege, und auferlegte A._____ die Verfahrenskosten wegen mutwilliger bzw. leichtsinniger Prozessführung.

B.c. Gegen den Entscheid vom 25. August 2022 gelangte A._____ an das Bundesverwaltungsgericht, das mit Urteil vom 17. April 2023 die Beschwerde abwies und ihm Kosten von Fr. 500.-- wegen mutwilliger bzw. leichtsinniger Prozessführung auferlegte.

C.

A._____ führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil vom 17. April 2023 mit dem Antrag, ihm seien keine Kosten für das Verfahren vor der ETH-Beschwerdekommision und dem Bundesverwaltungsgericht aufzuerlegen. Die ETH-Beschwerdekommision und das Bundesverwaltungsgericht verzichteten auf eine Vernehmlassung. Die ETH Zürich nahm am 3. Juli 2023 zur Beschwerde Stellung. A._____ replizierte am 31. August 2023.

Erwägungen:

1.

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 147 I 89 E. 1; 146 II 276 E. 1).

1.1. Angefochten ist ein Endentscheid des Bundesverwaltungsgerichts in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. a, Art. 90 BGG), gegen den die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig ist (Art. 83 lit. t BGG e contrario).

1.2. Gegenstand des Verfahrens bildet ausschliesslich das Urteil der unmittelbaren Vorinstanz des Bundesgerichts. Diesem zugrunde liegende Verfügungen können zwar aufgrund des Devolutiveffekts der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht selbständig angefochten werden, sie gelten aber als mitangefochten (BGE 134 II 142 E. 1.4; Urteil 2C_491/2022 vom 17. November 2022 E. 1.2.1). Soweit der Beschwerdeführer beantragt, auch die Verfügung der ETH-Beschwerdekommision sei abzuändern, ist darauf folglich im Rahmen der vorliegenden, gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gerichteten Beschwerde einzugehen.

1.3. Der Beschwerdeführer nahm am vorinstanzlichen Verfahren teil und ist durch die Kostenaufgabe beschwert (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde kann unter anderem die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art.

106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 145 V 215 E. 1.1; 142 I 135 E. 1.5). In Bezug auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Substanziierungspflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 143 II 283 E. 1.2.2; 139 I 229 E. 2.2).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz kann nur gerügt oder vom Bundesgericht von Amtes wegen berichtigt oder ergänzt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei "willkürlich" (BGE 147 I 73 E. 2.2). Eine entsprechende Rüge ist qualifiziert zu begründen (Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 139 I 72 E. 9.2.3.6; 133 II 249 E. 1.4.3).

3.

Streitgegenstand bildet die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht die Auferlegung der Verfahrenskosten an den Beschwerdeführer von Fr. 500.-- durch die ETH-Beschwerdekommision bestätigt und ihm eigene Verfahrenskosten von Fr. 500.-- auferlegt hat. Nicht mehr strittig ist vor Bundesgericht das Nichteintreten der ETH-Beschwerdekommision.

4.

Der Beschwerdeführer rügt zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs.

4.1. Im Wesentlichen macht der Beschwerdeführer geltend, die Vorinstanz habe sich ungenügend mit seinen Vorbringen auseinandergesetzt. Er habe der Vorinstanz im Detail erklärt, weshalb die beiden Gesuche auf unterschiedlichen Sachverhalten beruhen würden. Sein erstes Gesuch habe er unter dem Eindruck der Corona-Pandemie gestellt. Er habe das Infektionsrisiko durch eine individuelle Anreise verkleinern wollen. Das zweite Gesuch hätte hingegen dem Ausgleich eines behinderungsbedingten Nachteils gedient. Das Bundesverwaltungsgericht gehe darauf mit keinem Wort ein.

4.2. Der Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör ergibt sich aus Art. 29 Abs. 2 BV. Daraus fliesst als Teilgehalt die Pflicht der Behörde, die Vorbringen der Beteiligten tatsächlich zu hören, zu prüfen und bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Ausserdem hat die Behörde ihren Entscheid zu begründen, wobei sie wenigstens kurz die wesentlichen Überlegungen nennen muss, von denen sie sich hat leiten lassen (BGE 142 I 135 E. 2.1). Nicht erforderlich ist, dass sich die Behörde mit jedem Vorbringen der Parteien auseinandersetzt (BGE 138 I 237 E. 5.1).

4.3. Entgegen der Kritik des Beschwerdeführers ergeben sich aus dem angefochtenen Entscheid die wesentlichen Überlegungen der Vorinstanz. Auch ist die Vorinstanz auf die Argumentation des Beschwerdeführers eingetreten, wenn auch nur kurz, da sie diese für letztlich irrelevant erachtete (E. 4.4 des angefochtenen Urteils). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nicht verletzt.

5.

Die Verfahren vor der ETH-Beschwerdekommision und vor dem Bundesverwaltungsgericht fielen unstrittig in den Geltungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BehiG, SR 151.3). Nach Art. 10 Abs. 1 BehiG sind diese Verfahren grundsätzlich unentgeltlich. Nach Art. 10 Abs. 2 BehiG kann jedoch einer Partei, die sich mutwillig oder leichtsinnig verhält, Verfahrenskosten auferlegt werden. Fraglich ist, was unter einem mutwilligen oder leichtsinnigen Verhalten zu verstehen ist.

5.1. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der massgeblichen Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss das Gericht unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat es insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat das Gericht nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zugrunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzenormen einen pragmatischen

Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen (**BGE 149 II 43** E. 3.2, mit Hinweisen).

5.2. Der Wortlaut von Art. 10 Abs. 2 BehiG ist in allen drei Amtssprachen im Wesentlichen sinngleich. Die Kostenpflicht wird ausgelöst durch ein vorwerfbares Prozessgebaren ("mutwillig oder leichtsinnig"; "de manière téméraire ou témoinne de légèreté"; "in modo temerario o con leggerezza"). Weitergehende Anhaltspunkte für den Normsinn können dem Wortlaut nicht abgewonnen werden.

5.3. Das BehiG entstand als indirekter Gegenvorschlag auf die Volksinitiative "Gleiche Rechte für Behinderte" (vgl. Botschaft zur Volksinitiative "Gleiche Rechte für Behinderte" und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen, BBI 2001 1715 ff.). Der bundesrätliche Entwurf enthielt keine Bestimmung zur Kostenpflicht von Verfahren nach dem BehiG. Erst im Verlauf der parlamentarischen Diskussion kam diese Thematik auf. Die zuständige Kommission des Nationalrats schlug in der Sitzung vom 25. November 2002 eine entsprechende Bestimmung vor, die materiell Art. 10 Abs. 2 BehiG entspricht (Art. 7d: "Les procédures aux articles 7 et 7a sont en principe gratuites. Des frais de procédures peuvent toutefois être mis à la charge de la partie qui agit de manière téméraire ou témoinne de légèreté"), und welche diskussionslos angenommen wurde (AB N 2002 1728). Der Stände- schloss sich dem Nationalrat an, ohne dass die Kostenpflicht problematisiert worden wäre (AB S 2002 1072). Auch aus der Entstehungsgeschichte ergeben sich demnach keine weiterführenden Hinweise auf den Normsinn.

5.4. Verschiedene Bundesgesetze sehen eine Kostenpflicht bei bö- oder mutwilliger Prozessführung vor (z.B. Art. 33 Abs. 2 BGG [SR 173.110], Art. 60 Abs. 2 VwVG [SR 172.021]; Art. 20a Abs. 2 Ziff. 5 SchKG [SR 281.1]; Art. 13 Abs. 5 GIG [SR 151.1]; Art. 115 Abs. 1 ZPO [SR 272]). Andere Erlasse knüpfen die Kostenaufgabe an ein mutwilliges oder leichtsinniges Verhalten (z.B. Art. 61 lit. f bis ATSG [SR 830.1]; Art. 74 Abs. 2 BVG [SR 831.40]). Art. 10 Abs. 2 BehiG verwendet ebenfalls das Begriffspaar "mutwillig" und "leichtsinnig", weshalb für dessen Konkretisierung von besonderem Interesse ist, wie die höchstrichterliche Rechtsprechung gleich formulierte Schwesterbestimmungen auslegt.

Die sozialversicherungsrechtliche Rechtsprechung, die auch im Schuldbetreibungs- und Konkursrecht zur Anwendung kommt (vgl. Urteil 5A_131/2013 vom 25. Juni 2013 E. 6.1), differenziert in langjähriger Praxis nicht zwischen einem mutwilligen oder leichtsinnigen Verhalten. Mutwillig oder leichtsinnig ist, wenn eine Partei Tatsachen wider besseres Wissen als wahr behauptet oder ihre Stellungnahme auf einen Sachverhalt abstützt, von dem sie bei der ihr zumutbaren Sorgfalt wissen müsste, dass er unrichtig ist. Mutwillig ist ferner das Festhalten an einer offensichtlich gesetzeswidrigen Auffassung. Leichtsinne oder mutwillige Prozessführung liegt aber so lange nicht vor, als es der Partei darum geht, einen bestimmten, nicht als willkürlich erscheinenden Standpunkt durch das Gericht beurteilen zu lassen. Dies gilt auch dann, wenn das Gericht die Partei im Laufe des Verfahrens von der Unrichtigkeit ihres Standpunkts überzeugen und zu einem entsprechenden Verhalten (Beschwerde- oder Klagerückzug) veranlassen will. Die Erhebung einer aussichtslosen Beschwerde darf einer leichtsinnigen oder mutwilligen Beschwerdeführung nicht gleichgesetzt werden. Das Merkmal der Aussichtslosigkeit für sich alleine lässt einen Prozess noch nicht als leichtsinnig oder mutwillig erscheinen. Vielmehr bedarf es zusätzlich des subjektiven - tadelnswerten - Elements, dass die Partei die Aussichtslosigkeit bei der ihr zumutbaren vernunftgemässen Überlegung ohne Weiteres erkennen konnte, den Prozess aber trotzdem führt. Mutwillige Prozessführung kann ferner darin begründet sein, dass eine Partei eine ihr in dieser Eigenschaft obliegende Pflicht (Mitwirkungs- oder Unterlassungspflicht) verletzt (**BGE 128 V 323** E. 1b; Urteile 9C_388/2023 vom 23. Oktober 2023 E. 3.2; 9C_318/2022 vom 29. Juni 2023 E. 3; 9C_62/2022 vom 22. November 2022 E. 5.1).

5.5. Der Gesetzgeber sanktioniert mutwilliges und leichtsinniges Verhalten im Verfahren, weil dadurch die Behörden unnötig belastet werden. Wer mutwillig und leichtsinnig vorgeht, nimmt die ihm zur Verfügung gestellten prozessualen Mittel nicht sachgerecht in Anspruch. Insofern konkretisiert die Kostenpflicht bei mutwilligem und leichtsinnigem Verhalten den allgemeinen Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) sowie das Rechtsmissbrauchsverbot (vgl. **BGE 127 III 178** E. 2a; **111 Ia 148** E. 4). Als aus "ethischer Betrachtung geschöpfte[r] Grundregel" (**BGE 83 II 345** E. 2) verlangt Treu und Glauben von den Berechtigten, ihre prozessualen Möglichkeiten entsprechend einem "verkehrsüblichen" Redlichkeitsstandard wahrzunehmen (vgl. BENJAMIN SCHINDLER, in: St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 63 zu Art. 5). Einerseits soll eine Partei einen aussichtslosen Prozess nicht allein deshalb führen, weil er kostenlos ist (vgl. **BGE 138 III 217** E. 2.2.4). Andererseits verstösst eine Partei gegen Treu und Glauben, wenn sie Rechtsmittel aus

sachfremden Überlegungen und insofern zweckfremd ergreift. Ein derartiges Verhalten rechtfertigt eine Kostenaufgabe (vgl. Urteil 5A_880/2017 vom 6. November 2017 E. 2).

5.6. Um Wertungswidersprüche zu vermeiden und eine über formale Grenzen der Rechtsgebiete hinausreichende kohärente Konkretisierung des Grundsatzes von Treu und Glauben im Verfahrensrecht zu gewährleisten, ist für die Auslegung von Art. 10 Abs. 2 BehiG von der zitierten Rechtsprechung (E. 5.4 f.) auszugehen. Daraus ergibt sich zunächst, dass begrifflich nicht zwischen "mutwilliger" und "leichtsinniger" Prozessführung zu unterscheiden ist. Eine entsprechende Abgrenzung wäre ohnedies nur schwer möglich. Die Kostenpflicht nach Art. 10 Abs. 2 BehiG setzt sodann eine objektive und eine subjektive Komponente voraus. Erst die Kombination dieser beiden Komponenten rechtfertigt die Sanktion. In objektiver Hinsicht vertritt eine mutwillig oder leichtsinnig prozessierende Partei einen offensichtlich unbegründeten oder aussichtslosen Standpunkt. In subjektiver Hinsicht muss ihr dieses Vorgehen vorwerfbar sein. Die mutwillig oder leichtsinnig prozessierende Partei trifft subjektiv den Vorwurf, sie "hätte es besser wissen müssen". Massstab ist der Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV; vgl. E. 5.4 f.).

6.

Im konkreten Fall ist umstritten, ob die Vorinstanz Art. 10 Abs. 2 BehiG korrekt angewendet hat.

6.1. Die Vorinstanz erwog zusammengefasst, die ETH-Beschwerdekommision sei zu Recht nicht auf die Beschwerde eingetreten. Es liege Anspruchsidentität zwischen den beiden Gesuchen des Beschwerdeführers vor und der Entscheid der ETH-Beschwerdekommision vom 16. September 2021 stelle eine "res iudicata" dar. Deshalb sei die erneute Verfahrensanhebung in derselben Sache als mutwillig bzw. leichtsinnig zu qualifizieren. Aus den gleichen Gründen erachtete die Vorinstanz das bei ihr eingeleitete Beschwerdeverfahren als mutwillig bzw. leichtsinnig und auferlegte dem Beschwerdeführer ebenfalls Kosten von Fr. 500.--.

6.2. Der Beschwerdeführer kritisiert die vorinstanzlichen Erwägungen und hält diesen entgegen, sein Gesuch aus dem Jahr 2020 habe sich auf einen anderen Gegenstand bezogen als jenes aus dem Jahr 2021. Zudem habe er nach Vorliegen des ersten Entscheids der ETH-Beschwerdekommision kein (Rechtsschutz-) Interesse an einem Weiterzug gehabt, da der Blockkurs im Januar 2021 aufgrund der Covid-19-Pandemie nicht vor Ort stattfinden können.

6.3. Materielle Rechtskraft bedeutet Massgeblichkeit eines formell rechtskräftigen Urteils in jedem späteren Verfahren unter denselben Parteien. Sie hat eine positive und eine negative Wirkung. In positiver Hinsicht bindet die materielle Rechtskraft das Gericht in einem späteren Prozess an alles, was im Urteilsdispositiv des früheren Prozesses festgestellt wurde (**BGE 142 III 210** E. 2). In negativer Hinsicht verbietet die materielle Rechtskraft jedem späteren Gericht, auf eine Sache einzutreten, deren Streitgegenstand mit der rechtskräftig beurteilten Sache identisch ist ("res iudicata"; **BGE 142 III 210** E. 2.1; Urteile **1C_2/2023** vom 2. Juni 2023 E. 3.3; **2C_774/2018** vom 13. Mai 2019 E. 3.1, je mit Hinweisen). Im öffentlichen Recht kann allenfalls dem Urteil einer gerichtlichen Behörde die Wirkungen der materiellen Rechtskraft zukommen; dementsprechend kann ein Gerichtsurteil eine "res iudicata" für ein späteres Verfahren sein (vgl. **BGE 144 I 11** E. 4.2; Urteil **2C_865/2018** vom 13. Mai 2019 E. 3.1). Die Verfügung einer Verwaltungsbehörde hingegen entfaltet nicht bzw. nicht in gleichem Umfang wie ein Gerichtsurteil materielle Rechtskraftwirkungen. Sie erwächst zwar nach ungenutztem Ablauf der Rechtsmittelfrist in *formelle* Rechtskraft und regelt ein Rechtsverhältnis im Prinzip verbindlich (Urteile **2C_685/2023** vom 22. März 2024 E. 3.3; **2C_455/2023** vom 22. März 2024 E. 5.1, beide mit Hinweis auf TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 31, N. 827 und N. 838 ff.). Eine Behörde kann aber ungeachtet dessen auf eine materiell unrichtige Verfügung zurückkommen, wenn das Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts höher zu gewichten ist als jenes an der Wahrung der Rechtssicherheit bzw. des Vertrauensschutzes (**BGE 137 I 69E**. 2.3; **122 II 273** E. 1a/aa; Urteil **2C_418/2019** vom 12. September 2019 E. 5.1.1). Vorbehalten bleibt zudem die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen die Wiedererwägung von rechtskräftigen Verfügungen zu verlangen (vgl. **BGE 146 I 185** E. 4.1; **138 I 61** E. 4.3; **136 II 177** E. 2; Urteile **2C_812/2022** vom 12. Januar 2024; **1C_185/2019** vom 12. November 2019 E. 4.1; **2C_349/2012** vom 18. März 2013 E. 5; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2. Aufl. 2015, S. 391 ff.; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, Band II, 3. Aufl. 2011, S. 399 ff.).

6.4. Gemäss Art. 37 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz; SR 414.110) kann gegen Verfügungen der ETH und der Forschungsanstalten bei der

ETH-Beschwerdekommision Beschwerde geführt werden. Der Bundesrat wählt die sieben Mitglieder der ETH-Beschwerdekommision. Mindestens vier Mitglieder müssen dem ETH-Bereich angehören (Art. 37a Abs. 1 ETH-Gesetz). Die Präsidentin oder der Präsident, die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident sowie eines der fünf weiteren Mitglieder der Beschwerdekommision dürfen nicht dem ETH-Bereich angehören (Art. 2 Abs. 2 Verordnung über die ETH-Beschwerdekommision vom 1. Oktober 2021; VETHBK; SR 414.110.21).

Diese Bestimmungen über die organisatorische Ausgestaltung der ETH-Beschwerdekommision sind seit 1. November 2021 in Kraft (AS 2021 603). Bis zu diesem Zeitpunkt setzte sich die ETH-Beschwerdekommision aus sieben durch den ETH-Rat gewählten Mitgliedern zusammen (Art. 37a Abs. 1 aETH-Gesetz). Aufgrund dieser personellen Verflechtung zwischen der ETH und der ETH-Beschwerdekommision wurde diese in der Lehre als zwar organisatorisch verselbständigte, nicht aber als unabhängige, den Anforderungen an ein Gericht im Sinn von Art. 30 BV genügende Rechtsmittelinstanz qualifiziert (PETER UEBERSAX, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Band III, 2020, S. 1781 Rz. 50; BENJAMIN SCHINDLER/PATRIK LOUIS, Erstinstanzlicher Rechtsschutz gegen universitäre Prüfungsentscheidungen, in: ZBI 112/2011 S. 525 f.). Die Stärkung der Unabhängigkeit der ETH-Beschwerdekommision gegenüber der ETH war denn auch eines der Motive, die zur Änderung von Art. 37a Abs. 1 ETH-Gesetz per 1. November 2021 führte (Amtliches Bulletin AB 2020 N 913; Amtliches Bulletin AB 2020 S 966; vgl. bereits, wenngleich in anderem Zusammenhang, die Botschaft des Bundesrats zur Änderung des ETH-Gesetzes vom 27. November 2019, BBI 2020 715 ff., 729).

6.5. Der erste Entscheid der ETH-Beschwerdekommision betreffend die Parkiererlaubnis des Beschwerdeführers erging im September 2021 und daher noch unter altem Recht. Mit der zitierten Lehre und mit Blick auf die Entstehung von Art. 37a Abs. 1 ETH-Gesetz in der seit 1. November 2021 geltenden Fassung ist davon auszugehen, dass die ETH-Beschwerdekommision zumindest bis zum 1. November 2021 keine richterliche Unabhängigkeit genoss. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Argumentation der Vorinstanz, es liege eine "res iudicata" vor, als unzutreffend. Da die ETH-Beschwerdekommision jedenfalls im September 2021 keine gerichtliche Behörde war, kann ihrem Entscheid vom 16. September 2021 nicht die Bindungswirkung eines gerichtlichen Urteils zukommen. Ob darüber hinaus die beiden Gesuche örtlich und sachlich identisch sind, wie die Vorinstanz annimmt, erscheint fraglich.

6.6. Dem Beschwerdeführer könnte nur dann mutwillige Prozessführung vorgeworfen werden, wenn sein Verhalten subjektiv tadelnswert wäre (E. 5.6 hiavor). Davon kann nicht ausgegangen werden. Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) verleiht dem Beschwerdeführer das Recht, eine ihn betreffende Rechtsstreitigkeit zumindest einmal einem Gericht im Sinn von Art. 30 BV zu unterbreiten (BGE 149 I 2 E. 2.1; 147 IV 518 E. 3.1; 144 I 181 E. 5.3.2.1). Da die ETH-Beschwerdekommision jedenfalls bis zu ihrer organisatorischen Neugestaltung den Anforderungen an ein Gericht nach Art. 30 BV nicht genügte (E. 6.4 f. hiavor), war die umstrittene Parkierregelung im Zeitpunkt der zweiten Gesuchstellung noch nicht gerichtlich beurteilt worden. Dem Beschwerdeführer muss es bei dieser Ausgangslage offenstehen, den von ihm geltend gemachten Anspruch erstmals einer gerichtlichen Überprüfung zuzuführen. Daher kann ihm weder die erneute Gesuchstellung im Jahr 2021 noch das daran anschliessende Durchlaufen des Instanzenzugs subjektiv vorgeworfen werden. Anzuführen ist, dass dem Beschwerdeführer auch nicht der unterbliebene Weiterzug des Entscheids der ETH-Beschwerdekommision aus dem Jahr 2021 angelastet werden kann. Wie er nachvollziehbar darlegt, fand aufgrund der Covid-19-Pandemie der Blockkurs nicht vor Ort statt. Der Weiterzug des ersten Entscheids der ETH-Beschwerdekommision hätte sich als nicht sinnvoll erwiesen.

6.7. Demnach liegt keine "res iudicata" vor und dem Beschwerdeführer kann in subjektiver Hinsicht kein mutwilliges Verhalten im Sinn von Art. 10 Abs. 2 BehiG angelastet werden. Indem das Bundesverwaltungsgericht gestützt auf die Kriterien der unentgeltlichen Rechtspflege dem Beschwerdeführer gleichwohl Kosten auferlegte, hat es Art. 10 Abs. 2 BehiG bundesrechtswidrig angewendet. Die Beschwerde ist insofern begründet.

7.

Die Beschwerde ist demnach gutzuheissen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden keine Gerichtskosten erhoben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Dem nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer wird keine Parteientschädigung zugesprochen (vgl. BGE 133 III 439E. 4; Urteil 2C_694/2021 vom 8. September 2023 E. 8.3, zur Publ. vorgesehen).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Dispositiv-Ziffer 1 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts wird insoweit aufgehoben, als die Kosten-auferlegung durch die ETH-Beschwerdekommision bestätigt wurde. Dispositiv-Ziffer 2 des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts wird aufgehoben.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, mitgeteilt.

Lausanne, 19. April 2024

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: P. Plattner