Urteilskopf

108 Ia 209

38. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 1. Dezember 1982 i.S. H. und M. gegen Stadt Uster, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)

Regeste (de):

Art. 4 BV, Willkür, überspitzter Formalismus; Ansetzung einer Nachfrist zur Verbesserung der Rekursschrift gemäss § 23 Abs. 2 des zürcherischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Reicht ein Anwalt für einen Rekurrenten bewusst eine mangelhafte Rekursschrift ein, um sich damit eine zusätzliche Begründungsfrist zu verschaffen, so kann die Einräumung einer Nachfrist im Sinne der erwähnten Vorschrift des zürcherischen Rechts ohne Verletzung von Art. 4 BV unterbleiben.

Regeste (fr):

Art. 4 Cst., arbitraire, formalisme excessif; assignation d'un délai supplémentaire pour parfaire le mémoire de recours selon le § 23 al. 2 de la loi zurichoise sur la juridiction administrative.

Le délai supplémentaire prévu à la disposition précitée du droit zurichois peut, sans violation de l'art. 4 Cst., ne pas être octroyé à un avocat qui adresse un mémoire de recours qu'il sait incomplet, dans le but de se procurer un délai complémentaire pour le motiver.

Regesto (it):

Art. 4 Cost, arbitrio, formalismo eccessivo; assegnazione di un termine suppletorio per emendare un atto ricorsuale, ai sensi del § 23 cpv. 2 della legge zurighese sulla procedura amministrativa.

Il termine suppletorio previsto dalla disposizione zurighese sopra menzionata può essere negato senza violazione dell'art. 4 Cost. a un avvocato che presenta un atto ricorsuale incompleto, sapendolo tale, allo scopo di procurarsi un termine ulteriore per motivarlo.

Sachverhalt ab Seite 209

BGE 108 Ia 209 S. 209

Ein Anwalt reichte für H. und M. gegen einen Entscheid des Bezirksrats Uster beim Regierungsrat des Kantons Zürich Rekurs ein. Er stellte darin den Antrag, es sei den Rekurrenten in Anwendung von § 23 Abs. 2 des zürcherischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) eine Nachfrist von zehn Tagen zur Begründung
BGE 108 Ia 209 S. 210

des Rekurses anzusetzen. Der Regierungsrat wies das Begehren ab und trat auf den Rekurs nicht ein. Eine dagegen erhobene Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich blieb ohne Erfolg. H. und M. führen staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es auf sie eintreten konnte.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) § 23 VRG lautet wie folgt:
"Die Rekursschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen. Genügt die Rekursschrift diesen Erfordernissen nicht, so wird dem Rekurrenten eine kurze Frist zur Behebung des Mangels angesetzt unter der

Androhung, dass sonst auf den Rekurs nicht eingetreten würde." b) Der Anwalt der Beschwerdeführer hat den Rekurs beim Regierungsrat ohne Begründung eingereicht und gestützt auf § 23 Abs. 2 VRG eine Nachfrist für die Begründung verlangt. Der Regierungsrat hat eine solche verweigert. Er stellte fest, die genannte Bestimmung verfolge den Zweck, einen Rekurs nicht von vornherein daran scheitern zu lassen, dass die Rekursschrift formellen Anforderungen nicht genüge. Damit sollten insbesondere die Rechte von nicht oder wenig mit den Verfahrensregeln vertrauten Rekurrenten geschützt werden. Es würde hingegen dem Sinn und Zweck der Vorschrift widersprechen, auch demjenigen Rekurrenten eine Nachfrist zur Verbesserung anzusetzen, der einen entsprechenden Mangel von vornherein erkannt habe und sogar erwähne. Dies wäre eine missbräuchliche Verlängerung der nicht erstreckbaren gesetzlichen Rechtsmittelfrist. c) Das Verwaltungsgericht hat sich dieser Betrachtungsweise angeschlossen. Es führte im wesentlichen aus, zwar gebiete der Wortlaut von § 23 Abs. 2 VRG vorbehaltlos, dass dem Rekurrenten eine kurze Frist zur Behebung eines Mangels angesetzt werde. Unter Umständen müsse aber eine solche nach Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung entfallen. § 23 Abs. 2 VRG wolle - wie § 56 Abs. 1 VRG bezüglich der Beschwerde - einen überspitzten Formalismus vermeiden, doch könne es nicht seinem Sinn entsprechen, die fristgemässe Anmeldung des Rechtsmittels als genügend zu erachten und für Antrag und/oder Begründung regelmässig eine Nachfrist zu gewähren. Die Verbesserungsmöglichkeit müsse die
BGE 108 Ia 209 S. 211

Ausnahme bleiben, die vorab dem Rechtsunkundigen oder Unbeholfenen zugute kommen solle. Keinesfalls ziele § 23 Abs. 2 VRG darauf ab, einen Rechtskundigen - wie den Vertreter der Beschwerdeführer -, der das Begründungserfordernis bewusst missachte, von den Verwirkungsfolgen der selbstverschuldeten Säumnis zu entlasten und gegenüber einem pflichtgemäss handelnden Rekurrenten durch eine Rekursfristerstreckung zu bevorteilen. Nach Treu und Glauben könne sich eine Partei nicht zu ihren Gunsten auf Unregelmässigkeiten berufen, die sie selbst herbeigeführt habe. d) Die Beschwerdeführer machen demgegenüber geltend, § 23 Abs. 2 VRG sehe vorbehaltlos die Ansetzung einer kurzen Nachfrist vor, wenn die Rekursschrift einem der Erfordernisse von Abs. 1 nicht entspreche. Weder das Gesetz noch dessen Materialien noch der Kommentar Kölz zum VRG böten Anhaltspunkte dafür, dass eine Nachfrist nur ausnahmsweise und nur einem Rechtsunkundigen zugute kommen solle. Bei einer durch einen Rechtsanwalt vertretenen Partei liege der Säumnisgrund nicht in der Unkenntnis der Rechtslage, sondern vielmehr in der bei Anwälten nicht seltenen Zeitknappheit. Hätte der Gesetzgeber beabsichtigt, die Nachfrist einem Rechtsunkundigen vorzubehalten, hätte er entsprechend legiferieren müssen. Der Gesetzeswortlaut sei unmissverständlich und führe zu einem vernünftigen Ergebnis, weshalb er gegenüber der Auslegung aus dem Gesetzeszweck den Vorrang habe. Ihr Anwalt habe in guten Treuen auf Grund von § 23 Abs. 2 VRG darauf vertraut, dass ihm eine Nachfrist gewährt werde. Er habe sich nicht widersprüchlich verhalten, sondern ein Recht beansprucht, das er zu haben glaube. Mit der Auslegung des Gesetzes gegen seinen Wortlaut habe das Verwaltungsgericht Art. 4 BV verletzt. Der Regierungsrat sei in überspitzten Formalismus verfallen, indem er ein Rechtsmittel zurückgewiesen habe, obschon ein Formfehler leicht hätte berichtigt und ein Mangel nachträglich hätte behoben werden können.
3. Bei der Auslegung von § 23 Abs. 2 VRG ist davon auszugehen, dass Abs. 1 vorschreibt, es sei ein Rekurs mit Antrag und Begründung innert der 20tägigen Rekursfrist einzureichen. Diese Bestimmung würde wirkungslos, wenn sich jeder Rekurrent dadurch, dass er den Rekurs ohne Begründung einreicht, über die Nachfrist von Abs. 2 eine zusätzliche Begründungsfrist erwirken könnte. Hätte der Gesetzgeber dies gewollt, so hätte er dem Richter allgemein die Befugnis zur Erstreckung der Begründungsfrist

BGE 108 Ia 209 S. 212

eingeräumt. Daraus, dass dies nicht geschehen ist, darf mit den kantonalen Instanzen ohne Willkür geschlossen werden, die Anwendung von § 23 Abs. 2 VRG auf die Rekursbegründung solle die Ausnahme und nicht die Regel sein, auch wenn das in der Bestimmung nicht ausdrücklich gesagt wird. Auf jeden Fall konnten die kantonalen Instanzen mit Grund annehmen, es könne sicher nicht derjenige Rekurrent eine Nachfrist nach Abs. 2 beanspruchen, welcher die Erfordernisse von Abs. 1 bewusst nicht erfüllt hat mit dem Zweck, sich auf Abs. 2 berufen zu können. Auch für die Anwendung von § 23 Abs. 2 VRG muss gelten, was das Bundesgericht in einem Urteil vom 16. Februar 1970 (BGE 96 I 96) im Zusammenhang mit Art. 108 Abs. 3 OG ausgesprochen hat: "Dies bedeutet, dass die Nachfrist nicht dazu dienen kann, die Frist zur Beschwerdebegründung zu verlängern, d.h. eine inhaltlich ungenügende Rechtsschrift zu ergänzen. Die beschwerdeführende Partei kann daher auch keinen Anspruch auf Fristansetzung haben. Sie erwirbt insbesondere einen solchen nicht dadurch,

dass sie eine unvollständige Begründung einreicht." Selbst eine Nachfristansetzung gemäss Art. 85 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, welche grundsätzlich immer zu erfolgen hat, wenn die Beschwerde den gesetzlichen Anforderungen nicht genügt, kann im Falle von offensichtlichem Rechtsmissbrauch unterbleiben (BGE 104 V 179). Diese Erwägung ist auch hier von Bedeutung: Es läuft auf einen solchen Missbrauch hinaus, wenn ein Anwalt eine bewusst mangelhafte Rechtsschrift einreicht, um sich damit eine Nachfrist für die Begründung zu erwirken. Den kantonalen Instanzen kann demnach weder Willkür noch ein überspitzter Formalismus zur Last gelegt werden, wenn sie der Ansicht waren, den Beschwerdeführern sei keine Nachfrist gemäss § 23 Abs. 2 VRG einzuräumen. Eine Verletzung von Art. 4 BV liegt somit nicht vor.