Urteilskopf

117 Ia 126

22. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 26. März 1991 i.S. E. und F. K. gegen Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 BV, §§ 23 und 54 VRG/ZH; überspitzter Formalismus.

1. Überspitzter Formalismus liegt unter anderem dann vor, wenn eine Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt (E. 5a).

2. Gemäss § 54 VRG/ZH muss eine Beschwerdeschrift einen Antrag und eine Begründung enthalten. Fehlt Antrag und/oder Begründung, so setzt die Behörde in Anwendung von § 23 VRG/ZH eine nicht erstreckbare Nachfrist zur Verbesserung, wenn aus der mangelhaften Beschwerdeschrift zumindest der Wille ersichtlich ist, ein Rechtsmittel zu erheben (E. 5b).

3. § 23 VRG/ZH, der mit Art. 52 VwVG vergleichbar ist, kann jedoch nicht entnommen werden, dass an eine Beschwerdeschrift überhaupt keine Mindestanforderungen zu stellen sind (E. 5c).

4. Auch wenn an Laienbeschwerden keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen, verstösst es nicht gegen Art. 4 BV, wenn eine Eingabe nur dann als Beschwerde behandelt wird, wenn sie die deutliche Absicht zeigt, dass die Änderung oder Aufhebung eines Entscheids verlangt wird (E. 5d).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst., §§ 23 et 54 de la loi zurichoise sur la procédure administrative; formalisme excessif.

1. Constitue un cas de formalisme excessif le fait pour une autorité d'appliquer avec une rigueur exagérée une disposition de procédure (consid. 5a).

2. A teneur du § 54 de la loi zurichoise de procédure administrative (LPA/ZH), le mémoire de recours doit contenir des conclusions et une motivation. A défaut de ces indications et lorsqu'au moins la volonté de recourir ressort du mémoire défectueux, l'autorité fixe, en application du § 23 LPA/ZH, un délai non prolongeable pour y remédier (consid. 5b).

3. L'on ne saurait déduire du § 23 LPA/ZH, comparable à l'art. 52 PA, l'absence d'exigences minimales de forme pour un mémoire de recours (consid. 5c).

4. Même si l'on ne doit pas opposer des exigences trop élevées dans ce domaine à un recourant qui procède en personne, il n'est pas contraire à l'art. 4 Cst. de ne traiter un mémoire comme recours que s'il en ressort clairement la volonté de voir modifier ou annuler une décision (consid. 5d).

Regesto (it):
Art. 4 Cost., §§ 23 e 54 della legge zurighese sulla procedura amministrativa; formalismo eccessivo.

1. Si è in presenza di un formalismo eccessivo laddove un'autorità applichi con rigore esagerato una norma di procedura (consid. 5a).

2. Secondo il § 54 della legge zurighese sulla procedura amministrativa (LPA/ZH), l'atto di ricorso deve contenere conclusioni e una motivazione. In mancanza di conclusioni e/o motivazione e qualora dall'atto ricorsuale difettoso risulti almeno la volontà di ricorrere, l'autorità fissa, conformemente al § 23 LPA/ZH, un termine

improrogabile perché vi sia posto rimedio (consid. 5b).

3. Dal § 23 LPA/ZH, comparabile all'art. 52 PA, non può essere dedotto che un atto di ricorso non soggiaccia a requisiti minimi di forma (consid. 5d).

4. Pur non potendosi assoggettare a requisiti troppo rigorosi un ricorso proposto da un privato che proceda personalmente, non è contrario all'art. 4 Cost. trattare uno scritto come ricorso soltanto se ne risulti chiaramente la volontà di far modificare o annullare una decisione (consid. 5d).

Sachverhalt ab Seite 127

BGE 117 Ia 126 S. 127

A.- Am 2. Mai 1989 setzte der Gemeinderat X. einen amtlichen Quartierplan fest. Gegen diesen Plan liessen E. und F. K. durch Rechtsanwalt Dr. B. am 26. Mai 1989 Rekurs erheben. Am 17. November 1989 teilte Dr. B. der Baurekurskommission mit, dass er die Rekurrenten nicht mehr vertrete. Die Baurekurskommission III wies den Rekurs am 21. Februar 1990 ab und stellte den Entscheid am 22. Februar 1990 an E. und F. K. sowie an Rechtsanwalt Dr. W. als Vertreter der Gemeinde X. zu. Am 3. März 1990 wandte sich E. K. mit folgender Eingabe an die Baurekurskommission III: "Sehr geehrte Herren,
Unterzeichneter beruft sich auf obigen Entscheid, eingegangen am 26. Februar a.c., in welchem RA Herr Dr. B. als Vertreter der Rekurrenten unerklärlich ausgelassen wurde, im Gegensatze des Herrn Dr. W. auf Seiten der Rekursgegner. Herr Dr. B. hat die Rekurs-Eingabe vom 26. Mai 1989 nach gründlichem Aktenstudium auf tadellose Basis verbracht und geniesst nach wie

BGE 117 Ia 126 S. 128

vor alle Anerkennung, dies auch in der Wahrung der öffentlichen Interessen, so dass für alle noch bevorstehenden Weiterungen seine bisherige Anwesenheit offenkundig zu sein brauchen. Ausdrücklich hat Herr Dr. B. in einem seiner Schreiben es für vernünftig gehalten, dass der Unterzeichnete einen überarbeiteten Strassenplan des Ingenieurbüros Y. im nachhinein einreiche als Beweis des Gefälles von 12% und nicht von 15%, wie die Gegenpartei in Ihrem Entscheid dies behauptet. Von Seiten der Rekurrenten gehören beide als Vertreter bezeichneten Namen juristisch und technisch unter die Adresse der Rekurrenten gesetzt. Zu dieser Ergänzung Ihres eingangs bezeichneten Titelblattes mit Neuzustellung des Entscheides im Doppel bitte ich Sie mit guten Gründen."
Der Sekretär der Baurekurskommission antwortete am 12. März 1990: "Wie bereits heute telefonisch mitgeteilt, hat Ihr Vertreter, RA Dr. B. mit Eingabe vom 17. November 1989 bekanntgegeben, dass er sein Mandat niedergelegt habe. Demzufolge wurde das Vertretungsverhältnis aus dem Rubrum gestrichen und erfolgte die Zustellung des Entscheides an Sie und Ihre Frau persönlich. Wenn Sie den Entscheid anfechten wollen, müssen Sie dies gemäss Rechtsmittelbelehrung innert Frist beim Verwaltungsgericht tun." Am 14. März 1990 gelangte E. K. unter Bezugnahme auf "Ihr Schreiben vom 12. März 1990" erneut an die Baurekurskommission: "Sehr geehrte Herren,
Mit dem Inhalte Ihres oben vermerkten Schreibens bin ich nicht einverstanden. Wenn Herr Dr. B. am 17. November 1989 Ihnen auch mitgeteilt hat, dass er unsere Interessen nicht mehr vertrete, so hat er damit nicht gesagt, vom Aufbau der Rekurseingabe vom 26. Mai 1989 mangels Aussichtslosigkeit zurückzutreten und al-

les hinzuwerfen. Dies wäre ein schwerwiegender Vorwurf gegenüber Herrn Dr. B. und stände im Widerspruch zu seiner abschliessenden Honorar-Rechnungsstellung vom 21. Februar a.c., also dem Datum des Entscheides, welchen er mit Schreiben vom 17. November 1989 gleich von zwei Seiten, Ihnen und Herrn Dr. W., zu bekommen wünschte. Da gemäss Entscheid unter Ziff. 1 in Betracht kommt, dass die Begehren seitens der Rekurrenten rechtzeitig erhoben wurden und im vorliegenden Rekursverfahren zulässig sind, bitte ich Sie um den Nachtrag, nicht nur des Herrn Dr. B. als unser'n' Vertreter, sondern auch des Ingenieurbüros Y. als Verantwortliche für das Strassenprojekt. Ich bedaure, dass Sie im Entscheiden vom Strassenprojekt, d.h. dessen Führung mit 12% Steigung und seit dem 27. November 1989 lt. Gestaltungsplan Ihnen bekannt, vorbeimanipulieren, angeblich 'wegen' eines Formfehlers, wie wenn es nicht üblich wäre, dass Projektänderungen allerorts jederzeit aufgenommen wurden.

Vor Bereinigung des Entscheides im obigen Sinne kann ich denselben nicht bestätigen und bitte um Kenntnisnahme, daselbst um Einsicht in beiliegendes Schreiben vom 21. Februar a.c. des Herrn Dr. B. an meine Adresse." Die Baurekurskommission liess dieses Schreiben unbeantwortet.

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 10. September 1990 stellte Rechtsanwalt Dr. A. als Vertreter von E. und F. K. folgendes Rechtsbegehren: "1. Es sei festzustellen, dass der Beschwerdeführer gegen den Beschluss der Baurekurskommission III vom 21. Februar 1990 mit Eingabe vom 14. März 1990 rechtzeitig Beschwerde erhoben hat; 2. Es sei dem Beschwerdeführer eine angemessene Nachfrist zur Verbesserung seiner Beschwerde vom 14. März 1990 anzusetzen." Mit Entscheid vom 26. Oktober 1990 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde nicht ein. Es erwog, weder dem Schreiben vom 3. März noch demjenigen vom 14. März 1990 könne der Wille entnommen werden, eine Beschwerde zu erheben. Die erste Eingabe verlange bloss die "Ergänzung Ihres eingangs erwähnten Titelblattes mit Neuzustellung des Entscheids im Doppel". Das zweite Schreiben nehme nicht auf den Rekursentscheid, sondern auf die Antwort der Baurekurskommission vom 12. März 1990 Bezug. Der Beschwerdeführer E. K. erkläre ausdrücklich, er sei mit dem Antwortschreiben nicht einverstanden, und erneuere die Bitte, Rechtsanwalt Dr. B. als Vertreter und das Ingenieurbüro Y. als Verantwortliche für das Strassenprojekt "nachzutragen". Der abschliessende Satz, "Vor Bereinigung des Entscheids im obigen Sinn kann ich denselben nicht bestätigen", beziehe sich offenkundig auf diese Bitte. Zwar werde in beiden Schreiben auch auf das durch den Rekursentscheid bestätigte Strassenprojekt Bezug genommen, doch fehle jeder Hinweis darauf, dass dieser Entscheid angefochten werden solle. Das Bundesgericht weist die staatsrechtliche Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

5. Die Beschwerdeführer machen geltend, E. K. habe rechtzeitig seine Absicht und seinen Willen bekundet, den Rekursentscheid vom 21. Februar 1990 anzufechten. Indem das Verwaltungsgericht in seinem Nichteintretensentscheid davon ausgehe,

weder die Eingabe vom 3. März noch diejenige vom 14. März 1990 lasse auf einen Beschwerdewillen schlies-

sen, verletze es den Grundsatz des rechtlichen Gehörs und entscheide überspitzt formalistisch. Es hätte gemäss Praxis zu §§ 54 und 56 VRG dem Beschwerdeführer Nachfrist zur Verbesserung von Antrag und Begründung setzen müssen. Zu berücksichtigen sei das hohe Alter von E. K. (85jährig), die Kompliziertheit der Rechtsmaterie (Quartierplan) und der Umstand, dass Rechtsanwalt Dr. B. mit seiner Mandatsniederlegung im laufenden Verfahren vor der Rekurskommission den Beschwerdeführer überfordert habe. Der Sekretär der Baurekurskommission hätte den Beschwerdeführer noch genauer und deutlicher aufklären können. Im übrigen gehe bereits aus dem Brief vom 3. März 1990 hervor, dass E. K. den Beschluss vom 21. Februar 1990 nicht akzeptieren wolle. Deutlich sei dann der Wille zur Anfechtung des Entscheids dem Chargé-Brief vom 14. März 1990 zu entnehmen. Der Ausdruck "Bereinigung im obigen Sinn" beziehe sich nicht bloss auf das Formelle des Nachtrags der Vertretung im Rubrum. Auch materiell rüge E. K. das "Vorbeimanipulieren" am Gestaltungsplan mit einem Strassenprojekt, das im Quartierplan die Strassenführung mit 12% Steigung vorsehe. Seine Ausführungen zur Rekurseingabe vom 26. Mai 1989 könnten denn auch nur so verstanden werden, dass er am Inhalt dieses Rekurses nach wie vor und entgegen dem Rekursentscheid festhalte. a) Überspitzter Formalismus als besondere Form der Rechtsverweigerung liegt unter anderem vor, wenn eine Behörde formelle Vorschriften mit übertriebener Schärfe handhabt oder an Rechtsschriften überspannte Anforderungen stellt und damit dem Bürger den Rechtsweg in unzulässiger Weise versperrt. Das Bundesgericht prüft frei, ob eine solche Rechtsverweigerung vorliegt und der angefochtene Entscheid damit gegen Art. 4 BV verstösst (BGE 115 Ia 17 mit Hinweisen). Die Rüge der Beschwerdeführer, das Verwaltungsgericht habe auch das rechtliche Gehör verletzt, deckt sich im vorliegenden Fall mit der Rüge des überspitzten Formalismus und hat neben dieser keine selbständige Bedeutung. b) Das Verwaltungsgericht führt im angefochtenen Entscheid aus, nach §§ 53 und 54 VRG müsse die innerhalb der Beschwerdefrist einzureichende Beschwerdeschrift Antrag und Begründung enthalten; fehlten Antrag und/oder Begründung, so setze das Gericht gemäss § 56 Abs. 1 und § 70 i.V.m. § 23 Abs. 2 VRG unter Androhung des Nichteintretens auf die Beschwerde eine nicht

erstreckbare Nachfrist zur Verbesserung an. Eine solche Nachfrist dürfe indessen nur angesetzt werden, wenn aus der mangelhaften Beschwerdeschrift wenigstens der Wille ersichtlich sei, überhaupt ein Rechtsmittel zu erheben (Verweis auf ALFRED KÖLZ, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1978, § 23 N 7). Ein solcher Wille könne im vorliegenden Fall aber weder der Eingabe vom 3. März 1990 noch derjenigen vom 14. März 1990 entnommen werden. Die Beschwerdeführer beanstanden diese Auslegung der erwähnten Vorschriften durch das Verwaltungsgericht nicht. Sie sind aber der Meinung, der erforderliche Wille, Beschwerde zu erheben, gehe aus den beiden Schreiben, insbesondere dem zweiten, mit genügender Deutlichkeit hervor; das zu verneinen sei überspitzt formalistisch. c) Mit der Zürcher Rechtsordnung vergleichbar ist die Regelung in Art. 52 VwVG, der für das Verwaltungsbeschwerdeverfahren im Bund gilt und nach dessen Abs. 2 - gleich wie nach der Zürcher Ordnung - selbst in Fällen, wo die Eingabe weder Antrag noch Begründung enthält, eine Nachfrist zur Verbesserung anzusetzen ist (BGE 112 Ib 635 f. E. 2b). Wie aber das Bundesgericht im erwähnten Entscheid zu Art. 52 VwVG ausführt, darf dieser Bestimmung nicht entnommen werden, dass an die Beschwerdeschrift überhaupt keine Mindestanforderungen gestellt würden. Vielmehr muss vom Rechtsuchenden doch ein Mindestmass an Sorgfalt in der Beschwerdeführung verlangt werden. Damit eine Eingabe überhaupt als - wenn auch unvollständige - Beschwerde im Sinne von Art. 52 VwVG mit den entsprechenden Rechtswirkungen (Hemmung des Eintritts der Rechtskraft und damit Aufschub der Vollstreckung) betrachtet werden kann, muss darin mindestens erkenntlich der Wille zum Ausdruck gebracht werden, dass der Schreibende als Beschwerdeführer auftreten will und die Änderung einer bestimmten, ihn betreffenden und mittels Verfügung geschaffenen Rechtslage anstrebt. Ähnlich legt offenbar das Zürcher Verwaltungsgericht § 23 VRG aus. Indessen kann es hier nicht darum gehen zu prüfen, ob seine Rechtsprechung zu § 23 VRG genau derjenigen des Bundesgerichts zu Art. 52 VwVG entspricht, sondern nur darum, ob das Verwaltungsgericht die der bundesrechtlichen Norm verwandte kantonale Vorschrift mit übertriebener Schärfe handhabte, d.h. ob es überspannte Anforderungen stellte, als es in den beiden Schreiben von E. K. keinen genügend klaren Willen

zur Beschwerdeführung

BGE 117 Ia 126 S. 132

und Anfechtung des Rekursentscheides vom 21. Februar 1990 erblickte. Nicht jede prozessuale Formstrenge steht mit Art. 4 BV im Widerspruch, sondern nur eine solche, die als exzessiv erscheint, durch kein schutzwürdiges Interesse gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder gar verhindert (ARTHUR HAEFLIGER, Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich, Bern 1985, S. 122; GEORG MÜLLER, in Kommentar BV, Art. 4 N 96). d) Eine Formstrenge im dargelegten Sinn kann dem angefochtenen Entscheid nicht vorgeworfen werden. Obwohl E. K. in seinem Schreiben vom 3. März 1990 an die Baurekurskommission deren Entscheid vom 21. Februar 1990 in bezug auf die Gefällsberechnung einer Strassenvariante kritisierte, lässt nichts darauf schliessen, dass er gegen diesen Entscheid bei einer höheren Instanz Beschwerde führen wollte. Er verlangte bloss die Ergänzung des Titelblattes mit den Namen seines früheren (vom Mandat zurückgetretenen) Rechtsvertreters sowie eines beteiligten Ingenieurbüros und danach "Neuzustellung des Entscheids im Doppel". Mit Antwortschreiben vom 12. März 1990 lehnte die Baurekurskommission diese Ergänzung ab und machte E. K. darauf aufmerksam, dass er an das Verwaltungsgericht gelangen müsse, wenn er den Entscheid anfechten wolle. E. K. schrieb ein zweites Mal an die Baurekurskommission und bezog sich auf deren Antwort vom 12. März 1990. Er verlangte erneut den erwähnten Nachtrag im Rubrum des Entscheids. Auch sein Hinweis auf den Rekurs vom 26. Mai 1989 bezog sich einzig auf die Frage, ob Rechtsanwalt B. noch mit der Sache befasst sei oder nicht. Zurückkommend auf die Gefällsberechnung durch die Baurekurskommission führte er lediglich aus, "ich bedaure, dass Sie im Entscheid vom Strassenprojekt ... vorbeimanipulieren ...". Darin liegt zwar eine Kritik am Entscheid, doch ist auch daraus kein Wille zur Anfechtung bei einer oberen Instanz ersichtlich. Der abschliessende Satz des besagten Schreibens lautet: "Vor Bereinigung des Entscheids im obigen Sinne kann ich denselben nicht bestätigen ..." Das Verwaltungsgericht hat diesen Satz dahin interpretiert, dass er sich auf die Bitte beziehe, das Rubrum zu ergänzen, und es hat in ihm keinen Willen zur Anfechtung des Rekursentscheides erblickt.
Die verwaltungsgerichtliche Interpretation der beiden Schreiben von E. K. kann nicht als überspitzt formalistisch bezeichnet werden; dies umso weniger, als die Schreiben nicht an das Verwaltungsgericht, sondern an die Baurekurskommission gerichtet

BGE 117 Ia 126 S. 133

waren, obschon der Beschwerdeführer nicht nur in der Rechtsmittelbelehrung des Rekursentscheids, sondern noch ein zweites Mal im Antwortschreiben des Sekretärs der Baurekurskommission vom 12. März 1990 ausdrücklich darauf hingewiesen worden war, dass eine allfällige Anfechtung des Rekursentscheids beim Verwaltungsgericht erfolgen müsste. Keiner der beiden Eingaben des Beschwerdeführers kann entnommen werden, dass E. K. eine Überprüfung des Entscheids (und nicht nur des Rubrums) durch eine übergeordnete Instanz verlangte. Auch wenn an Laienbeschwerden keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen, verstösst es nicht gegen Art. 4 BV, wenn eine Eingabe nur dann als Beschwerde behandelt wird, wenn sie die deutliche Absicht zeigt, dass die Aufhebung oder Änderung eines Entscheids oder einer Verfügung verlangt wird (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 196). Diese minimale Anforderung an eine Rechtsschrift liegt nicht nur im Interesse der Rechtssicherheit, sondern auch im Interesse des Rechtsuchenden selber, der nicht schon mit jeder Zuschrift an ein Gericht, die eine Kritik an einem Entscheid enthält, Kosten riskieren soll.
Dass im vorliegenden Fall der Beschwerdeführer 85jährig war, kann kein Grund sein, dem Verwaltungsgericht

überspitzten Formalismus vorzuwerfen. Hätte er sich überfordert gefühlt, so hätte er einen Rechtsanwalt mit der Wahrung seiner Interessen beauftragen können, was er sowohl im Rekursverfahren wie auch im späteren Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und dem Bundesgericht auch getan hat. Die Mandatsniederlegung durch Dr. B. erfolgte drei Monate vor dem Entscheid der Baurekurskommission und somit nicht zu einer Zeit, in der die Frage der Weiterziehung des Entscheids zur Diskussion stand. Auch mit der Kompliziertheit der Rechtsmaterie (Quartierplan) hat die hier zu entscheidende Frage nichts zu tun.