Urteilskopf

97 I 100

18. Auszug aus dem Urteil vom 12. Mai 1971 i.S. Bader gegen Staat Solothurn, Einwohnergemeinde Holderbank und Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn.
Regeste (de):
Kantonales Prozessrecht, Rechtsmittelfristen, Treu und Glauben.

Ist die gesetzliche Ordnung der Rechtsmittelfristen unklar oder zweideutig, so verstösst es gegen Treu und Glauben und damit gegen Art. 4 BV, sie anders auszulegen, als sie vom Rechtsuchenden in guten Treuen verstanden werden.

Regeste (fr):
Procédure cantonale, délais de recours, bonne foi.

Lorsque les dispositions légales sur les délais de recours manquent de clarté ou sont ambiguës, il est contraire au principe de la bonne foi et, partant, à l'art. 4 Cst. de les interpréter autrement qu'elles peuvent être comprises de bonne foi par les justiciables.

Regesto (it):
Procedura cantonale, termini di ricorso, buona fede.

Quando le disposizioni legali sui termini di ricorso mancano di chiarezza o sono ambigue, è contrario al principio della buona fede e, quindi, all'art. 4 CF, interpretarle in modo diverso da come possono essere comprese in buona fede dagli interessati.

Sachverhalt ab Seite 101

A.- Die vom solothurnischen Kantonsrat erlassene Verordnung über Organisation und Verfahren vor dem kantonalen Verwaltungsgericht vom 29. November 1961 (VOVV) enthält in den §§ 5-12 "Allgemeine Vorschriften über das Verfahren". § 6 bestimmt unter dem Randtitel "Fristen":
"Alle Fristen enden am letzten Tag um 24 Uhr. Ist der letzte Tag der Frist ein Sonntag oder staatlich anerkannter Feiertag, so endet sie am nächstfolgenden Werktag. Eingaben, die den Poststempel des letzten Tages tragen, gelten als rechtzeitig eingereicht. Wird eine Eingabe innerhalb der Frist irrtümlich bei einer andern Amtsstelle eingereicht, so gilt die Frist als eingehalten." Ferner bestimmt § 10:
"Soweit diese Verordnung nichts anderes bestimmt, finden auf das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die Vorschriften der Zivilprozessordnung sinngemässe Anwendung mit folgenden Ausnahmen: 1. Neue tatsächliche Vorbringen und neue Beweismittel sind bis zum Beginn der Urteilsberatung zulässig. Durch verspätete Vorbringen entstehende Mehrkosten gehen zu Lasten der verursachenden Partei. 2. Knappe Rechtserörterungen in den Rechtsschriften sind zulässig. 3. Den Parteien steht das Recht auf uneingeschränkte Einsicht in die Prozessakten zu, sofern die Interessen der Allgemeinheit oder der Verwaltung dies gestatten. Über die Verweigerung der Akteneinsicht entscheidet der Instruktionsrichter. Die Bestimmungen über die Revision sind nicht anwendbar."

Soweit das Verwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz angerufen werden kann, beträgt die Beschwerdefrist dreissig Tage seit der Eröffnung der Verfügung oder des Entscheids (§ 24). Zur Zeit des Erlasses der VOVV galt die Zivilprozessordnung (ZPO) vom 5. Juli 1891, die keine Gerichtsferien vorsah. Am 1. Januar 1967 trat die ZPO vom 11. September 1966 in Kraft. Diese enthält in den §§ 80-86 eingehende Vorschriften über "Zeitbestimmungen", von denen die beiden letzten lauten: "§ 85. Streitigkeiten des beschleunigten Verfahrens (wie Art. 111, 148, 157, 250 und 279 SchKG, Art. 202 OR) und Rechtssachen, die

im wachsenden Schaden liegen, sollen möglichst rasch zur Beurteilung kommen. Die Fristen des ordentlichen Verfahrens werden herabgesetzt und dürfen nur ausnahmsweise erstreckt werden. § 86. 1 Gerichtsferien finden statt:
a) vom Vorabend der Weihnacht bis und mit dem 6. Januar;
b) vom Vorabend des Palmsonntags bis und mit dem Oster montag; c) vom 15. Juli bis und mit dem 31. August. 2 Während der Gerichtsferien ruhen sämtliche gesetzlichen und richterlichen Fristen, und es finden keine Gerichtsverhandlungen statt. Ausgenommen sind die Fristen und Gerichtsverhandlungen in den Fällen von § 85 sowie im Einverständnis der Parteien im Schiedsgerichtsverfahren. 3 Die Zustellung von Prozessschriften, Vorladungen und Mitteilungen ist stets zulässig."

B.- Die Schätzungskommission des Kantons Solothurn hatte die Entschädigungen zu bestimmen, die der Staat Solothurn und die Einwohnergemeinde Holderbank an Landwirt Oliv Bader für die Enteignung von ca. 428 m2 Land zu bezahlen hatten. Sie setzte sie am 21. Juli 1970 auf Fr. 7.50 je m2 fest und eröffnete dieses Urteil am 24. Juli schriftlich mit der Rechtsmittelbelehrung: "Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, Frist 30 Tage". Bader reichte am 25. September 1970 beim Verwaltungsgericht Beschwerde ein mit dem Begehren, die Entschädigung auf Fr. 11.- je m2 festzusetzen. Das Verwaltungsgericht entschied am 7. Dezember 1970, auf die Beschwerde werde zufolge verspäteter Einreichung nicht eingetreten. Zur Begründung führte es im wesentlichen aus: Bader nehme zu Unrecht an, dass die in § 86 Abs. 1 der ZPO von 1966 enthaltene Bestimmung über die Gerichtsferien nach § 10 VOVV auch auf das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht anwendbar sei. § 6 VOVV enthalte eine abschliessende Fristenordnung und lasse für eine sinngemässe Anwendung der ZPO keinen Platz mehr. Sinngemäss anwenden heisse, die ZPO soweit zum Zuge kommen zu lassen, als die VOVV keine eigene Regelung aufweise und als die Lösung der ZPO nicht der Struktur des Verwaltungsverfahrens widerspreche. Die Einführung der Gerichtsferien mit Fristenstillstand in der neuen ZPO bedeute nicht, dass dieses Rechtsinstitut inzwischen für alle Rechtsgebiete selbstverständliches Rechtsgut geworden sei. Gerade im Verwaltungsgerichtsverfahren, wo das öffentliche Interesse im Vordergrund stehe und ein grosser Teil der Rechtsstreitigkeiten

dringlich sei, passe das Institut nach wie vor schlecht. Bei der Lösung der ZPO müsste in den dringenden Fällen jeweils § 85 in Verbindung mit § 86 Abs. 2 ZPO angewendet werden, wonach Rechtssachen, die im wachsenden Schaden liegen, auch während der Gerichtsferien beurteilt werden können. Das würde im Verwaltungsgerichtsverfahren zu einer grossen Rechtsunsicherheit führen. Solche Überlegungen hätten neuerdings den Gesetzgeber dazu veranlasst, weder in der neuen StPO noch im kommenden Verwaltungsrechtspflegegesetz Gerichtsferien einzuführen. Die Bestimmungen der ZPO über die Gerichtsferien seien daher nicht sinngemäss auf das Verwaltungsverfahren anzuwenden.

C.- Mit der staatsrechtlichen Beschwerde stellt Oliv Bader den Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 7. Dezember 1970 sei aufzuheben. Er beruft sich auf Art. 4 BV und macht geltend, die im angefochtenen Urteil vertretene Auslegung des § 10 VOVV sei willkürlich, weil sie vom klaren Wortlaut abweiche, die Rechtssicherheit, in deren Interesse das Verfahren klar sein müsse, gefährde und einen durch kein schutzwürdiges Interesse des Gerichts oder der Gegenpartei gerechtfertigten, übertriebenen Formalismus darstelle. Die nähere Begründung der Beschwerde ergibt sich, soweit notwendig, aus den nachstehenden Erwägungen.

D.- Der Staat Solothurn und die Einwohnergemeinde Holderbank beantragen Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht hat auf eine Stellungnahme zur Beschwerde verzichtet und beantragt deren Abweisung unter Hinweis auf die Motive des angefochtenen Entscheids.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. (Prozessuales).

2. Die VOVV regelt das Verfahren vor dem kantonalen Verwaltungsgericht nicht abschliessend, sondern verweist mehrfach auf die ZPO, so in den §§ 9, 10, 17, 21, 32, 34 und 36. Während die übrigen Verweisungen besondere, näher bezeichnete Verfahrensfragen betreffen, ordnet § 10 allgemein an, dass die Vorschriften der ZPO insoweit, als die VOVV "nichts anderes bestimmt", auf das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht "sinngemässe Anwendung" finden mit gewissen Ausnahmen, die anschliessend in Ziff. 1-3 und im letzten Satz des § 10 VOVV aufgezählt sind. Als § 10 VOVV erlassen wurde,

bezog er sich auf die ZPO von 1891, so dass man sich fragen kann, ob deren Vorschriften auch nach Aufhebung dieser ZPO weiterhin als ergänzendes Recht auf das Verwaltungsgerichtsverfahren anwendbar seien (vgl. zu einem ähnlichen Problem: BGE 96 I 33 E. 6). Es ist jedoch vom Verwaltungsgericht schon früher angenommen worden (Rechenschaftsbericht des Obergerichts 1969 Nr. 40 S. 137 ff.) und unbestritten, dass seit dem Inkrafttreten der ZPO von 1966 unter den Vorschriften "der Zivilprozessordnung" im Sinne von § 10 nicht mehr diejenigen der aufgehobenen ZPO von 1891, sondern diejenigen der heute geltenden ZPO zu verstehen sind. Im Gegensatz zur ZPO von 1891, der die Einrichtung der Gerichtsferien fremd war, sieht die ZPO von 1966 solche in § 86 vor. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts ist diese Bestimmung indes auf das Verwaltungsgerichtsverfahren deshalb nicht anwendbar, weil die VOVV die Fristenordnung abschliessend regle, also keinen Platz lasse für eine ergänzende Anwendung des § 86 ZPO, die nur in Frage komme, wenn die VOVV "nichts anderes bestimmt". Es ist zu prüfen, ob diese Auffassung vor Art. 4 BV standhält.

3. § 6 VOVV bestimmt, dass alle Fristen am letzten Tage um 24 Uhr enden, und regelt einige Zweifelsfragen, die sich bei der Anwendung dieses Grundsatzes ergeben können. Immerhin ist ihr nicht zu entnehmen, ob auch Eingaben, die von einer ausländischen Poststelle am letzten Tag gestempelt oder bei einer unzuständigen solothurnischen Amtsstelle eingereicht worden sind, als rechtzeitig gelten, so dass es schon im Hinblick hierauf als zweifelhaft erscheint, ob die Regelung in § 6 VOVV abschliessend sei oder ob nicht § 82 ZPO, der diese Fragen ausdrücklich regelt, sinngemäss anwendbar sei. Vollends zweifelhaft ist, ob die Ordnung der VOVV

inbezug auf allfällige Gerichtsferien, die sich wohl in erster Linie, aber nicht nur auf den Fristenlauf auswirken, als abschliessend zu betrachten ist. Da die VOVV keine Bestimmung kennt, wonach Fristen zu bestimmten Zeiten ruhen, während die ZPO Gerichtsferien mit dieser Wirkung vorsieht, kann wohl kaum gesagt werden, dass die VOVV in dieser Hinsicht "etwas anderes bestimmt", d.h. eine von der ZPO abweichende Regelung enthält.
Das Verwaltungsgericht lehnt die Anwendung der Bestimmungen der ZPO über die Gerichtsferien auf das Verwaltungsgerichtsverfahren auch deshalb ab, weil dieses Institut "schlecht

passt" in einem Verfahren, wo das öffentliche Interesse im Vordergrund steht und wo ein grosser Teil aller Rechtsstreitigkeiten zeitlich dringend ist. Auch diese Überlegungen leuchten nicht ein. Wieso das öffentliche Interesse der Anwendung der Gerichtsferien entgegenstehen soll, wird nicht näher ausgeführt und ist nicht ersichtlich; die in Art. 34 des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vorgesehenen Gerichtsferien haben von jeher auch für die Verwaltungsrechtspflege des Bundesgerichts gegolten, ohne dass dies zu Unzukömmlichkeiten geführt hätte. Richtig mag sein, dass zahlreiche Verwaltungsstreitigkeiten ihrer Natur nach dringlich sind und dass die Anwendung der Vorschrift der ZPO, wonach die Gerichtsferien auf "Rechtssachen, die im wachsenden Schaden liegen", nicht anwendbar sind (§ 86 Abs. 2 in Verbindung mit § 85 ZPO), mit Schwierigkeiten verbunden sein kann. Indessen dürften diese Schwierigkeiten nicht grösser sein als im Zivilprozess. Auch wird es in der Regel möglich sein, den Unzukömmlichkeiten, welche die Anwendbarkeit der Gerichtsferien im Verwaltungsgerichtsverfahren zur Folge haben kann, durch Erteilung der aufschiebenden Wirkung (§ 27 VOVV) oder durch Erlass einer einstweiligen Verfügung zu begegnen. Die im angefochtenen Entscheid vertretene Auffassung, § 86 ZPO sei auf das Verwaltungsgerichtsverfahren nicht anwendbar, dürfte nach dem Gesagten kaum richtig sein. Als fraglich erscheint dagegen, ob gesagt werden kann, sie sei mit dem klaren Wortlaut und Sinn der VOVV unvereinbar, geradezu willkürlich und verstosse deswegen gegen Art. 4 BV. Diese Frage kann indes offen bleiben, da Art. 4 BV aus einem andern Grunde verletzt ist.

4. Art. 4 BV verbietet nach der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts jeden prozessualen Formalismus, der sich durch keine schutzwürdigen Interessen rechtfertigen lässt (BGE 95 I 4 E. 2a mit Hinweis auf frühere Urteile, BGE 96 I 317 ff. und 523 ff.) und gewährt dem Bürger einen Anspruch auf ein dem Grundsatz von Treu und Glauben entsprechendes Verhalten der Behörden (BGE 94 I 520 ff.). Aus diesem Grundsatz folgt unter anderm, wie das Bundesgericht wiederholt entschieden hat, dass dem Rechtsuchenden, der sich auf eine ihm von der zuständigen Behörde erteilte, sachlich unrichtige Rechtsmittelbelehrung verlassen hat und verlassen durfte, daraus kein Nachteil erwachsen darf (BGE 76 I 274,BGE 78 I 297, BGE 96 II 72, BGE 96 III 99);

ferner hat das Bundesgericht erkannt, dass dem Rechtsuchenden auch aus einer unklaren oder zweideutigen Rechtsmittelbelehrung kein Nachteil entstehen darf (BGE 72 I 274, BGE 96 I 523 /4; nicht veröffentlichtes Urteil vom 19. März 1958 i.S. Meisser c. Steuerrekurskommission des Kantons Graubünden). In allen diesen Fällen war die unrichtige oder missverständliche Rechtsmittelbelehrung freilich im angefochtenen Entscheid enthalten oder sonst von einer Behörde erteilt worden. Wie es sich verhält, wenn die gesetzliche Ordnung der Rechtsmittelvoraussetzungen unklar oder zweideutig ist, hatte das Bundesgericht, soweit ersichtlich, noch nicht zu entscheiden. In Erw. 4 des nicht veröffentlichten Urteils vom 25. November 1964 i.S. Wili c. Obergericht des Kantons Luzern hat es die Frage aufgeworfen, aber nicht näher geprüft, da der damalige Beschwerdeführer

keine entsprechende Rüge erhoben hatte. Es bestehen indes keine Bedenken gegen die Annahme, dass dem Rechtsuchenden auch aus einer unklaren oder zweideutigen Regelung der Rechtsmittelvoraussetzungen und insbesondere der Rechtsmittelfristen kein Nachteil erwachsen darf (vgl.BGE 79 I 247a.E.). Es entspricht, wie das Bundesgericht im erwähnten Urteil i.S. Wili ausgeführt hat, einem Gebote der Rechtssicherheit, dass die Prozessparteien ohne weiteres in der Lage sein müssen, über den Lauf der Rechtsmittelfristen Klarheit zu erlangen. Genügt die gesetzliche Ordnung dieser Anforderung nicht, so verstösst es gegen Treu und Glauben und damit gegen Art. 4 BV, sie zum Nachteil des Rechtsuchenden anders auszulegen, als sie von diesem in guten Treuen ausgelegt werden darf. Geht man hievon aus, so erweist sich die vorliegende Beschwerde als begründet. Wer die Bestimmungen der VOVV unbefangen liest, muss oder darf doch mit gutem Grund zum Schlusse kommen, dass die in § 86 ZPO enthaltene Bestimmung über die Gerichtsferien gemäss § 10 VOVV auch auf das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht anwendbar sei. Schon der Umstand, dass die VOVV mehrfach auf die ZPO verweist, legt die Annahme nahe, dass der Gesetzgeber das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht weitgehend dem Zivilprozess angleichen wollte. Dazu kommt, dass die VOVV in dem die allgemeinen Verfassungsvorschriften mit Einschluss der Fristen umfassenden Abschnitt ausdrücklich bestimmt, auf das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht fänden, soweit die VOVV nichts anderes bestimme, die Vorschriften der ZPO sinngemässe Anwendung

mit einigen besonders genannten Ausnahmen. Sucht der Rechtsuchende aufgrund dieser Bestimmung die Frage zu beantworten, ob die sinngemässe Anwendung der ZPO sich auch auf die in § 86 vorgesehenen Gerichtsferien erstrecke, so darf er diese Frage in guten Treuen bejahen, da die VOVV inbezug auf die Gerichtsferien "nichts anderes bestimmt", d.h. keine von der ZPO abweichende Regelung enthält und offensichtlich auch keine der in § 10 VOVV aufgezählten Ausnahmen vorliegt. Selbst wenn sich die gegenteilige Auffassung des Verwaltungsgerichts mit Wortlaut und Sinn des § 10 und der übrigen Bestimmungen der VOVV vereinbaren lassen sollte, entbehrt die Regelung jedenfalls derjenigen Klarheit, die es aus dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben gestatten würde, eine Beschwerde als verspätet zu betrachten, die von einer Partei in der Annahme, dass § 86 ZPO anwendbar sei, innert der um die Gerichtsferien erstreckten Beschwerdefrist eingereicht worden ist.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird gutgeheissen und das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 7. Dezember 1970 aufgehoben.