VPB 56.1

(Entscheid des Bundesrates vom 10. April 1991)

Art. 34 und 50 VwVG. Form der Eröffnung einer Verfügung.

- Eine nicht eigenhändig, sondern mit einem Faksimile-Stempel unterzeichnete Verfügung ist nicht nichtig.

- Kann die Behörde mangels eingeschriebenen Versands einer Verfügung das Eröffnungsdatum nicht beweisen, so kann eine gegen diese Verfügung gerichtete Beschwerde nicht wegen Nichteinhaltung der Beschwerdefrist als unzulässig erklärt werden.

Art. 34 et 50 PA. Forme de notification d'une décision.

- Une décision qui n'a pas été signée de main propre mais munie d'un fac-similé de signature n'est pas nulle.

- Lorsque, faute d'envoi recommandé, l'autorité ne peut pas prouver la date à laquelle une décision a été notifiée, un recours dirigé contre celle-ci ne peut pas être déclaré irrecevable pour cause de non-respect du délai de recours.

Art. 34 e 50 PA. Forma della notificazione di una decisione.

- Una decisione firmata non a mano ma con un timbro facsimile non è nulla.

- Se l'autorità non può provare la data della notificazione in mancanza di una spedizione raccomandata di una decisione, un ricorso contro questa decisione non può essere dichiarato inammissibile per scadenza del termine di ricorso.

I

A. Der Regierungsrat des Kantons Appenzell A. Rh. hat mit Entscheid vom 27. März 1990 den Schutzzonenplan und das Schutzzonenreglement für die Grundwasserfassungen H. genehmigt und gleichzeitig die von E. dagegen erhobene Einsprache abgewiesen.

B. Gegen diesen Entscheid hat E. am 3. beziehungsweise 18. Juli 1990 beim Bundesrat eine Beschwerde eingereicht; er beantragt, den angefochtenen Entscheid aufzuheben, da dieser wegen mehrerer Formfehler ungültig sei. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, dass nach dem kantonalen Verfahrensrecht Verfügungen eine eigenhändige Unterschrift enthalten müssten; folglich sei die Unterzeichnung einer Verfügung durch den Ratsschreiber mittels eines Faksimile-Stempels unzulässig. Vor allem dürften Verfügungen nicht als uneingeschriebene Briefpostsendung eröffnet werden; im Zweifelsfall seien die Behörden beweispflichtig, dass sie eine postalische Sendung dem Adressaten fristgemäss zugestellt hätten.

C. Der Regierungsrat des Kantons Appenzell A. Rh. beantragt in seiner Vernehmlassung vom 7. August 1990, auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei die Beschwerde abzuweisen. Aus der Begründung: Der Regierungsrat habe den angefochtenen Entscheid am 30. März 1990 der Post für die Zustellung als nicht eingeschriebene Briefpostsendung übergeben; nach der allgemeinen Lebenserfahrung dürfe angenommen werden, dass die Post den Entscheid am darauffolgenden Werktag dem Adressaten zugestellt habe. Nach Art. 11 des kantonalen Gesetzes vom 28. April 1985 über das Verwaltungsverfahren (VwVG-AR) müsse man Verfügungen den Parteien schriftlich eröffnen; das VwVG-AR verlange aber nicht weitergehend eine Eröffnung von Verfügungen mittels eingeschriebener postalischer Briefsendung. Ferner sei es richtig, dass nach Art. 12 Bst. h VwVG-AR die Verfügung eine Unterschrift enthalten müsse; diese Bestimmung verbiete jedoch nicht den Gebrauch eines Faksimile-Stempels.

...

II

1. Beschwerden gegen kantonale Entscheide betreffend Grundwasserschutzzonen fallen nach Art. 10 und 30 des BG vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen (Gewässerschutzgesetz [GSchG], SR 814.20) in Verbindung mit Art. 99 Bst. c OG sowie Art. 72 Bst. d und Art. 73 Abs. 1 Bst. c VwVG in die Zuständigkeit des Bundesrates (VPB 49.34, VPB 47.36, VPB 44.66).

Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Entscheid des Regierungsrates des Kantons Appenzell A. Rh. berührt und somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 48 Bst. a VwVG).

2.a. Der Regierungsrat des Kantons Appenzell A. Rh. beantragt, auf die Beschwerde nicht einzutreten, da der Beschwerdeführer seine Beschwerde nicht innerhalb der Beschwerdefrist von 30 Tagen eingereicht habe. Der angefochtene Entscheid des Regierungsrates sei am 30. März 1990 als uneingeschriebene Briefpostsendung abgesandt worden, so dass man nach dem normalen Lauf der Dinge annehmen dürfe, dass der Adressat, der Beschwerdeführer E., diesen Entscheid am nächstfolgenden Werktag erhalten habe.

b. Nach Art. 50 VwVG ist die Beschwerde innerhalb von 30 Tagen seit Eröffnung des Entscheides beziehungsweise der Verfügung bei der Beschwerdeinstanz einzureichen. Es handelt sich um eine gesetzliche Frist, die nicht erstreckbar, also nicht verlängerungsfähig ist. Mit der Versäumung der Rechtsmittelfrist tritt - unter Vorbehalt der Wiedereinsetzung - Verwirkungsfolge ein (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, S. 60).

Die Frist beginnt nach Art. 20 VwVG mit der Eröffnung des Entscheides beziehungsweise der Verfügung oder mit der Zustellung der richterlichen Fristansetzung zu laufen. Ist eine Partei, der eine Verfügung uneingeschrieben zugestellt worden ist, nicht in der Lage, das Empfangsdatum nachzuweisen, so fällt die Beweislast für das Zustellungsdatum der Behörde zu, welche die Beweislosigkeit durch den uneingeschriebenen Versand des Aktes verursacht hat. Mit anderen Worten: Die Beweislast und die Folgen der Beweislosigkeit sind von der Behörde zu tragen, wenn die Partei den Beweis der Rechtzeitigkeit aus Gründen nicht erbringen kann, die nicht von ihr, sondern von der Behörde zu verantworten sind (Poudret Jean-François, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943, Bern 1990, Bd. I, Art. 32 Ziff. 1.11; Grisel André, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, Bd. II, S. 877/78; Häfelin Ulrich / Müller Georg, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts,

Zürich 1990, S. 290; Gygi, a. a. O., S. 61; BGE 114 III 54 E. 3c, 4).

c. Der Regierungsrat des Kantons Appenzell A. Rh. ist nicht in der Lage, nachzuweisen, dass der Beschwerdeführer den angefochtenen Entscheid spätestens anfangs April 1990 oder kurz darauf erhalten hat; ebenso wenig ist der Regierungsrat des Kantons Appenzell A. Rh. in der Lage, nachzuweisen, dass es dem Beschwerdeführer schon zu einem früheren Zeitpunkt möglich gewesen wäre, seine Beschwerde einzureichen; auch den Beschwerdeakten ist nicht zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer wider Treu und Glauben die Beschwerdefrist von 30 Tagen nicht eingehalten hat.

Lässt sich der Zeitpunkt der Eröffnung eines Entscheides nicht nachvollziehen, so ist es mangels irgendwelcher Anhaltspunkte ferner ausgeschlossen, auch etwas Verbindliches über einen anderen Beginn der Beschwerdefrist und deren Einhaltung zu sagen. Es liegt folglich ein Zustand der Beweislosigkeit vor, den der Regierungsrat des Kantons Appenzell A. Rh. nach Lehre und Rechtsprechung selber zu verantworten hat. Es ist daher auf die Beschwerde einzutreten, da die übrigen prozessualen Voraussetzungen bezüglich Form und Inhalt der Beschwerde (Art. 52 VwVG) eingehalten sind.

3. Der Beschwerdeführer erhebt den Einwand, dass der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Appenzell A. Rh. an einem Formfehler leide. Nach Art. 12 Bst. h VwVG AR müsse der kantonale Entscheid mit einer Unterschrift versehen sein; im vorliegenden Fall habe der Ratsschreiber aber nicht eigenhändig, sondern nur mit Hilfe eines Faksimile-Stempels unterschrieben, was der geltenden Rechtsordnung zuwiderlaufe.

Es trifft zu, dass den Parteien aus mangelhafter Eröffnung kein Nachteil erwachsen darf (Art. 38 VwVG); so können schwerwiegende Form- und Eröffnungsfehler unter Umständen die Nichtigkeit einer Verfügung nach sich ziehen. Von einem solchen schwerwiegenden Formfehler kann aber hier nicht die Rede sein. Im Gegenteil hat schon das BGer in einem ähnlichen Fall nicht verlangt, dass die verfügende Behörde ihre Verfügung eigenhändig unterschreiben müsse; für die Unterschrift genüge auch ein Faksimile-Stempel (BGE 97 IV 208; Häfelin/Müller, a. a. O., S. 179; Imboden Max / Rhinow René A., Verwaltungsrechtsprechung, Basel/Stuttgart 1976, Bd. I, 5. Aufl., Nr. 40/B/V/2. c). Für den Bundesrat besteht kein Anlass, in diesem Punkt einen strengeren Massstab anzulegen, weshalb der angefochtene Entscheid nicht als fehlerhaft oder gar als nichtig betrachtet werden darf.

4. Der Beschwerdeschrift vom 3. Juli 1990 und den beiden Ergänzungen vom 18. Juli und 17. August 1990 sind keine weiteren Beschwerdegründe zu entnehmen. In der letzten Eingabe vom 17. August 1990 stellt der Beschwerdeführer eine materielle Ergänzung seiner Beschwerdeschrift nur in Aussicht, sofern vorgängig die hier vorliegende Beschwerde gutgeheissen worden sei.

Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers muss die Begründung einer Beschwerde von Anfang an alle denkbaren Rügen gemäss Art. 49 VwVG enthalten, wenn ein materieller Prozesserfolg angestrebt wird. Beschränkt ein Beschwerdeführer die Beschwerdeanträge und die Beschwerdegründe wissentlich und willentlich auf prozessuale Punkte, von der Hoffnung getragen, dass er obsiege und nachfolgend die Möglichkeit erhalte, ein zweites Beschwerdeverfahren anzustrengen, so trägt er das sich daraus ergebende Risiko; dieses Risiko hat der Beschwerdeführer übrigens bewusst in Kauf genommen, enthält doch seine Replik vom 17. August 1990 einen ausdrücklichen Verzicht auf eine materielle Beschwerdeergänzung.

Nimmt nun das erste Verfahren einen anderen Verlauf als ursprünglich angenommen, so können die materiellen Beschwerdegründe nicht mehr vorgebracht werden. Dies ist hier der Fall, denn der Gebrauch eines Faksimile-Stempels für eine Unterschrift führt - wie schon erwähnt - nicht zu einer Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheides. Somit erwächst der vorinstanzliche Entscheid in Rechtskraft und die Beschwerde ist abzuweisen.

5. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer als unterliegende Partei die Verfahrenskosten zu bezahlen (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

Dokumente des Bundesrates