



VB.2006.00312

Entscheid

der 3. Kammer

vom 24. August 2006

Mitwirkend: Abteilungspräsident Jürg Bosshart (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretär Felix Helg.

In Sachen

A,

Beschwerdeführer,

gegen

Stadt Zürich,

Beschwerdegegnerin,

betreffend Sozialhilfe,

hat sich ergeben:

I.

A bezieht seit Oktober 2002 Sozialhilfe. Zwecks Anpassung an die neuen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe in der Fassung vom Dezember 2004 setzte die zuständige Stellenleitung der Sozialen Dienste der Stadt Zürich am 11. Juli 2005 den monatlichen Grundbedarf neu auf Fr. 549.- (Kopfquotenanteil des Grundbedarfs für einen Dreipersonenhaushalt von Fr. 1'786.-) fest. Die dagegen erhobene Einsprache, womit A die Ausrichtung von Sozialhilfe in der bisherigen Höhe verlangte, wies die Einspracheinstanz der städtischen Sozialbehörde am 24. Januar 2006 ab.

II.

Dagegen erhob A mit Fax vom 21. März 2006 Rekurs bei der Sozialbehörde, welche die Eingabe am 22. März 2006 dem Bezirksrat Zürich weiterleitete. Dieser forderte den Rekurrenten am 7. April 2006 auf, binnen 10 Tagen eine verbesserte Eingabe mit Antrag, Begründung, Originalunterschrift unter Beilage des angefochtenen Entscheids einzureichen, ansonsten auf den Rekurs nicht eingetreten werde. Nachdem A diese prozessleitende Anordnung nach deren ersten Zustellung nicht abgeholt hatte, reichte er am 29. April 2006 eine neue Rekurschrift, versehen mit der Originalunterschrift, ein.

Der Bezirksrat Zürich beschloss am 24. Mai 2006, auf den Rekurs nicht einzutreten. Er erwog, die dreissigtägige Rekursfrist habe nach Ablauf der postalischen Abholfrist spätestens am 21. Februar 2006 zu laufen begonnen und am 22. März 2006 geendet. Die Faxeingabe vom 21. März 2006 sei somit innert Frist erfolgt; dass sie fälschlicherweise an die Einsprachebehörde statt an den Bezirksrat gerichtet worden sei, lasse für sich allein nicht auf einen ungültigen Rekurs schliessen. Ein solcher Schluss ergebe sich jedoch aus einem anderen Grund: Nach der (näher dargelegten) Praxis müsse eine fristgerecht per Fax übermittelte Rechtsschrift noch innert Frist handschriftlich unterzeichnet oder durch ein eigenhändig unterzeichnetes Exemplar ersetzt werden, ansonsten das Rechtsmittel ungültig sei. Zur Verbesserung dieses Mangels brauche keine Nachfrist angesetzt zu werden. Daraus, dass der Bezirksrat im vorliegenden Fall gleichwohl eine solche Nachfrist angesetzt habe,

könne der Rekurrent nichts zu seinen Gunsten ableiten; im Zeitpunkt dieser prozessleitenden Anordnung habe die Rekursbehörde noch keine Kenntnis davon gehabt, dass die Rechtsmittelfrist bereits abgelaufen sei. Auf den Rekurs sei demnach nicht einzutreten, weil er nicht binnen der Rekursfrist in rechtsgültiger Form erhoben worden sei.

III.

Gegen diesen Beschluss erhob A mit vom 16. Juli 2006 datierter Eingabe am 2. August 2006 Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit dem Antrag, es sei ihm Sozialhilfe im bisherigen Umfang zu gewähren. Mit Präsidialverfügung vom 8. August 2006 wurden die Akten des Bezirksrats beigezogen. In seinem Übermittlungsschreiben beantragte dieser Abweisung der Beschwerde.

Die Kammer zieht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19c Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Aufgrund des geringen Streitwerts läge die Entscheidungskompetenz an sich beim Einzelrichter (§ 38 Abs. 2 VRG). Weil sich jedoch eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, ist der Fall von der Kammer zu behandeln (§ 38 Abs. 3 VRG). Auch die übrigen Prozessvoraussetzungen sind erfüllt, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist.

2.

Zu beurteilen ist einzig, ob der Bezirksrat auf den Rekurs zu Recht nicht eingetreten ist. Wäre der Nichteintretensbeschluss aufzuheben, so obläge die materielle Überprüfung des Einspracheentscheids bzw. der darin bestätigten Herabsetzung der Sozialhilfe an den Beschwerdeführer dem Bezirksrat, an den diesfalls die Angelegenheit zurückzuweisen wäre.

3.

3.1 Gemäss § 22 Abs. 1 VRG ist der Rekurs innert dreissig Tagen seit der Mitteilung (Zustellung) einzureichen. Die Rekurschrift muss gemäss § 23 VRG einen Antrag und dessen Begründung enthalten; der angefochtene Entscheid ist beizulegen oder genau zu bezeichnen (Abs. 1). Genügt die Rekurschrift diesen Anforderungen nicht, wird dem Rekurrenten eine kurze Frist zur Behebung des Mangels angesetzt, unter der Androhung, dass sonst auf das Rechtsmittel nicht eingetreten werde (Abs. 2).

3.2 Die Rekursfrist begann hier spätestens am 21. Februar 2006 zu laufen und endete demzufolge spätestens am 22. März 2006. Es kann diesbezüglich auf die zutreffende Erwägung des Bezirksrats verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 2 Satz 2 VRG).

3.3 Nach ständiger Praxis wird aus dem für Rechtsmitteleingaben geltenden Erfordernis der Schriftform (§ 22 VRG; vgl. bezüglich der Beschwerde § 53 VRG) abgeleitet, dass die Rekurs- bzw. Beschwerdeschrift handschriftlich unterzeichnet sein muss. Um Manipulationen und Fälschungen möglichst auszuschliessen, muss die Unterschrift im Original vorliegen. Dies ist bei der Übermittlung per Fax nicht möglich, weshalb auf diesem Weg übermittelte Rechtsmitteleingaben regelmässig mit einem formellen Fehler behaftet sind (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 11 N. 10, § 22 N. 13, § 23 N. 6, § 53 N. 8, § 56 N. 8).

3.4 Formelle Mängel in Rechtsschriften sind grundsätzlich verbesserungsfähig. Nach der Praxis ist daher zu deren Verbesserung gestützt auf § 23 Abs. 2 VRG in der Regel eine Nachfrist anzusetzen, und zwar nicht nur bezüglich der in § 23 Abs. 1 VRG ausdrücklich erwähnten formellen Mängel. § 23 Abs. 2 VRG bezweckt die Vermeidung eines überspitzten Formalismus; die Vorschrift wird daher nach ständiger Praxis differenziert in dem Sinn angewendet, dass eine Nachfristansetzung nur dann als geboten erscheint, wenn im Einzelfall anzunehmen ist, dass der Formfehler auf ein blosses Versehen oder prozessuale Unbeholfenheit zurückzuführen ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 23 N. 27 mit zahlreichen Hinweisen). Wird etwa ein Rekurs per Post ohne Unterschrift (sei es durch den Rekurrenten selber oder dessen Vertreter) eingereicht, so kann angenommen werden, der Mangel beruhe auf einem

Versehen, weshalb eine Nachfrist anzusetzen ist. Prozessuale Unbeholfenheit ist in der Regel dann anzunehmen, wenn ein nicht rechtskundiger Rekurrent die Rekurschrift ohne Antrag und/oder ohne Begründung einreicht; auf eine Nachfristansetzung bei solchen Mängeln ist dagegen zu verzichten, wenn die mangelhafte Rechtschrift von einem rechtskundigen Vertreter eingereicht worden ist; denn es geht nicht an, dass die rekurrierende Partei sich mittels einer bewusst mangelhaften Rekurschrift eine Verlängerung der Rekursfrist durch Ansetzung einer Nachfrist im Sinn von § 23 Abs. 2 VRG verschafft.

3.5 In Anknüpfung an diese Grundsätze wird in der Praxis bei per Fax eingereichten Rekurschriften nicht nur davon ausgegangen, dass sie wegen der fehlenden Originalunterschrift mit einem formellen Mangel behaftet sind, sondern auch davon, dass dieser Mangel nach Ablauf der Rekursfrist nicht mehr verbessert werden könne, weshalb von der Ansetzung einer Nachfrist (welche die Verbesserung nach Ablauf der Rekursfrist ermöglichen würde) regelmässig abzusehen ist. Eine Nachfristansetzung hätte in solchen Fällen eine ungerechtfertigte Fristerstreckung zugunsten des Rekurrenten zur Folge; denn wer zur Übermittlung der Rechtschrift ein Faxgerät benützt, muss sich bewusst sein, dass bei dieser Art der Übermittlung eine Originalunterschrift von vornherein nicht möglich ist (Kölz/Bosshart/Röhl, § 11 N. 10 mit Hinweisen; letztmals bestätigt in VGr, 30. Juni 2006, VB.2006.00260). Anders als bei per Post übermittelten Rechtschriften mit fehlender Originalunterschrift, bei denen ohne konkrete gegenteilige Anhaltspunkte auf ein blosses Versehen geschlossen werden kann, rechtfertigt sich bei Fax-Eingaben eine Verlängerung der Rekursfrist mittels Nachfristansetzung nicht.

Diese Praxis schliesst es nicht aus, dass die Rechtsmittelbehörde den Absender einer per Fax übermittelten Rechtsmitteleingabe *innerhalb der laufenden Rekurschrift* auf den Mangel aufmerksam macht, sofern dies nach den zeitlichen Umständen noch als möglich und sinnvoll erscheint (was jedenfalls bei kurz vor Ablauf der Rechtsmittelfrist eingehenden Telekopien nicht zutrifft). Dabei handelt es sich indessen nicht um eine Nachfristansetzung im Sinn von § 23 Abs. 2 VRG; vielmehr wird der Betroffene damit auf die Möglichkeit hingewiesen, den Formmangel noch innerhalb der Rechtsmittelfrist zu heilen. Die dargelegte Praxis gilt mit Bezug auf *Rechtsmitteleingaben* (Rekurse und Beschwerden).

Die ihr zugrunde liegende strenge Betrachtungsweise rechtfertigt sich, weil es bei Rechtsmitteleingaben um die Einhaltung gesetzlicher, und damit grundsätzlich nicht erstreckbarer Fristen (§ 12 Abs. 1 Satz 1 VRG) geht und weil solche Rechtsmittel von Gesetzes wegen (§ 22 Abs. 1, § 23 VRG) bestimmte Formerfordernisse erfüllen müssen. Anders verhält es sich mit Rechtsschriften, deren Einreichung an die Einhaltung grundsätzlich erstreckbarer, „behördlicher“ Fristen (§ 12 Abs. 1 Satz 2 VRG) gebunden sind. Anders verhält es sich auch mit prozessualen Parteihandlungen, für welche die schriftliche Form gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen ist; insbesondere akzeptiert das Verwaltungsgericht per Fax übermittelte Gesuche um Erstreckung (behördlicher) Fristen.

Diese Praxis steht denn auch im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verwaltungsrechtspflege im Bund (Art. 52 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 und Art. 30 Abs. 2 des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943/4. Oktober 1991; BGE 121 II 252 = Pra 85/1996 Nr. 147), desgleichen mit der zivilprozessualen Praxis der Zürcher Gerichte (§ 131 Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976; Obergericht, 2. August 1994 = ZR 95/1996 Nr. 38). In einem neueren Urteil vom 30. August 2005 (IP.254/2005, www.bger.ch) hat das Bundesgericht allerdings das Vorgehen einer kantonalen Rechtsmittelinstanz, welche davon absah, einen Einsprecher auf den Formmangel der per E-Mail erhobenen Einsprache aufmerksam zu machen, als überspitzt formalistisch gewürdigt. Sodann wird die dargelegte Praxis in einem Teil der Lehre als zu streng kritisiert (Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. A., Zürich 1998, Rz. 608 und 937; Peter Schmid, *Die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat*, Bern 1997, S. 190 f.; Robert Hauser/Erhard Schweri, *Kommentar zum zürcherischen Gerichtsverfassungsgesetz*, Zürich 2002, § 131 N. 17).

3.6 Der vorliegende Fall bietet indessen keinen Anlass, von der dargelegten Praxis abzurücken. In Unterschied zum vorliegenden Sachverhalt hatte das Bundesgericht im Entscheid vom 30. August 2005 nicht eine Faxeingabe, sondern eine per E-Mail erhobene Einsprache zu beurteilen; zudem wäre dort eine Verbesserung der Einsprache innerhalb der Einsprachefrist noch ohne weiteres möglich gewesen, während hier der Rekurs wie dargelegt

(E. 3.2) am zweitletzten Tag der Rekursfrist und zudem entgegen der klaren Rechtsmittelbelehrung bei der unrichtigen Instanz eingereicht wurde, welche die Eingabe dem Bezirksrat als der zuständigen Rekursbehörde überwies. Dieser war es nicht möglich, den Rekurrenten zu einer Heilung des Mangels innerhalb der Rekursfrist zu veranlassen (vgl. Rekursentscheid E. 3.2). Daraus, dass sie ihm hiefür zunächst am 7. April 2006 (in Unkenntnis des Ablaufs der Rekursfrist am 22. März 2006) eine Frist von 10 Tagen zur Verbesserung angesetzt hat, kann der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten ableiten, denn auf diese Anordnung durfte die Rekursbehörde vor Erledigung des Verfahrens zurückkommen. Anders wäre nach Treu und Glauben dann zu entscheiden, wenn der Beschwerdeführer durch diese Fristansetzung von einer Heilung des Mangels innerhalb der Rekursfrist abgehalten worden wäre. Das trifft indessen nach dem dargelegten zeitlichen Ablauf nicht zu. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer die prozessleitende Anordnung des Bezirksrats vom 7. April 2006 nicht abholte und erst am 29. April 2006 – nach Ablauf der siebentägigen Abholfrist und einer zweiten Zustellung – mit einer formgültigen Eingabe an den Bezirksrat gelangte. Unter all diesen Umständen erscheint es weder als überspitzt formalistisch noch sonst wie als rechtswidrig, wenn der Bezirksrat auf den Rekurs nicht eingetreten ist.

3.7 Demnach ist die Beschwerde abzuweisen. Die Gerichtskosten sind dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

Demgemäss entscheidet die Kammer:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 500.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 60.-- Zustellungskosten,
Fr. 560.-- Total der Kosten.
3. Die Gerichtskosten werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

4. Mitteilung an ...