

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2012.00002 vom 14. März 2012

ZH Verwaltungsgericht, 2012-03-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2012.00002

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2012.00002 du 14 mars 2012

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2012.00002 del 14 marzo 2012

Regeste

Hochwasserschutzverordnung / Fristsäumnis | Hochwasserschutzverordnung / Wiederherstellung der Beschwerdefrist. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Verwaltungsgericht auch im Fall eines Nichteintretens in Fünferbesetzung, wenn keine offensichtliche Unzulässigkeit vorliegt (E. 1.2). In einem Parallelverfahren hatten mehrere Beschwerdeführer innert der von der Vorinstanz angesetzten 10-tägigen Rechtsmittelfrist Beschwerde erhoben; ihnen gewährte das Verwaltungsgericht eine 20-tägige Ergänzungsfrist, weil es die auf 10 Tage verkürzte Beschwerdefrist als zu kurz erachtete. Daraus kann der Beschwerdeführer des vorliegenden Verfahrens, der erst nach Ablauf der 10-tägigen Rechtsmittelfrist Beschwerde erhob, allerdings keinen Anspruch auf Einräumung einer 30-tägigen Beschwerdefrist ableiten: Auch fehlerhafte Anordnungen entfalten gegenüber jenen, die sie nicht rechtzeitig anfechten, Rechtswirksamkeit, wenn sie nicht geradezu nichtig sind. Die Ansetzung einer 10- statt 30-tägigen Beschwerdefrist bewirkt keine Nichtigkeit, zumal nicht ersichtlich ist, weshalb es dem Beschwerdeführer nicht möglich gewesen sein sollte, innert 10 Tagen Beschwerde zu erheben oder zumindest eine Fristerstreckung zu beantragen (E. 3). Der Beschwerdeführer liess die 10-tägige Beschwerdefrist freiwillig und irrtumsfrei verstreichen, weshalb kein Fristwiederherstellungsgrund vorliegt (E. 4). Wenn einer Partei im Verwaltungsprozess - wie im vorliegenden Fall - grobnachlässige Säumnis vorzuwerfen ist, kommt eine Fristwiederherstellung auch dann nicht in Frage, wenn die Gegenpartei mit der Wiederherstellung einverstanden ist: Weder das kantonale noch das übergeordnete Recht sehen die Zustimmung der Gegenpartei als verwaltungsprozessualen Fristwiederherstellungsgrund vor. Im Zivilprozessrecht wird zwar vereinzelt gefordert, das Einverständnis der Gegenpartei sei als Wiederherstellungsgrund anzuerkennen. Das Verwaltungsprozessrecht unterliegt jedoch in viel geringerem Umfang als das Zivilprozessrecht der Dispositionsmaxime, so dass die Fristwiederherstellung im Verwaltungsrechtspflegeverfahren nicht in der freien Disposition der Gegenpartei liegen kann (E. 5). Nichteintreten.

Erwägungen

E. 3

Abteilung AN.2012.00002 Beschluss der 3. Kammer vom 14. März 2012 Mitwirkend: Abteilungspräsident Rudolf Bodmer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Martin Zweifel, Verwaltungsrichterin Bea Rotach Tomschin, Verwaltungsrichter Robert Wolf, Verwaltungsrichter Jso Schumacher, Gerichtsschreiber Kaspar Plüss. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Hochwasserschutzverordnung, hat sich ergeben: I. Am

13. Dezember 2011 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zürich, (I) die Verordnung über den Hochwasserschutz und die Wasserbaupolizei vom 14. Oktober 1992 (HWSchV) werde geändert, (II) die Verordnungsänderung trete am 1. Februar 2012 in Kraft, (III) gegen die Verordnungsänderung könne innert zehn Tagen Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden, wobei dem Lauf der Beschwerdefrist und der Einreichung einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werde, und (IV) dieser Beschluss, die Verordnungsänderung und die Begründung würden im Amtsblatt veröffentlicht. Die Amtsblattpublikation erfolgte am 6. Januar 2012. II. A. Gegen diese Verordnungsänderung erhoben der Zürcher Bauernverband sowie sechs Einzelpersonen am 16. Januar 2012 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragten, (1) der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren, (2) die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen sei aufzuheben und die ordentliche Rechtsmittelfrist wiederherzustellen, (3) die vom Regierungsrat am 13. Dezember 2011 verabschiedete Änderung der Hochwasserschutzverordnung sei aufzuheben, (4) eventualiter seien §§ 15d–15g der Verordnung aufzuheben, (5) unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Kantons Zürich. Aufgrund dieser Beschwerde eröffnete das Verwaltungsgericht das Verfahren AN.2012.00001. Mit Verfügung vom 27. Januar 2012 stellte der zuständige Abteilungspräsident die aufschiebende Wirkung des Laufs der Beschwerdefrist und der Einreichung der Beschwerde wieder her und setzte den Beschwerdeführenden eine Frist von 20 Tagen, um dem Verwaltungsgericht eine Ergänzung der Beschwerde einzureichen. Zur Begründung führte der Abteilungspräsident aus, dass das Interesse an der Rechtssicherheit und an einem geordneten Ablauf des Rechtsmittelverfahrens insgesamt höher zu gewichten sei als jenes an der sofortigen Beseitigung vorübergehender baulicher Nutzungsbeschränkungen, mit denen die Vorinstanz die Dringlichkeit ihres Beschlusses bzw. die kurzfristige Inkraftsetzung der Hochwasserschutzverordnung begründet habe. Die Präsidialverfügung vom 27. Januar 2012 wurde von keiner Partei angefochten. Das am 16. Januar 2012 eingeleitete Beschwerdeverfahren AN.2012.00001 ist zurzeit beim Verwaltungsgericht hängig. Am 17. Februar 2012 wurde in der Offiziellen Gesetzessammlung des Kantons Zürich ein Hinweis der Staatskanzlei vom 30. Januar 2012 darauf publiziert, dass beim Verwaltungsgericht eine Beschwerde gegen die Änderung der Hochwasserschutzverordnung und deren Inkraftsetzung auf den 1. Februar 2012 hängig sei. Der Beschwerde komme aufschiebende Wirkung zu. Über die Inkraftsetzung der Verordnungsänderung werde zu einem späteren Zeitpunkt erneut entschieden (OS 67, 39).

B. Am 6. Februar 2012 erhob A beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen die vom Regierungsrat am 13. Dezember 2011 beschlossene Änderung der Hochwasserschutzverordnung. Er beantragte, (1) der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren, (2) die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen sei aufzuheben und die ordentliche Rechtsmittelfrist wiederherzustellen, (3) das vorliegende Beschwerdeverfahren sei mit dem Verfahren AN.2012.00001 zu vereinigen, (4) die Änderung der Hochwasserschutzverordnung vom 13. Dezember 2011 sei aufzuheben, (5) eventualiter seien §§ 15d–15g der Verordnung aufzuheben, (6) unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich 8 % Mehrwertsteuer) zulasten des Regierungsrats. Aufgrund dieser Beschwerde eröffnete das Verwaltungsgericht das Verfahren AN.2012.00002. Mit Verfügung vom 8. Februar 2012 gewährte der zuständige Abteilungspräsident dem Regierungsrat Frist zur Stellungnahme zu den Beschwerdeanträgen 1 und 2 sowie zur Frage der Wahrung der Beschwerdefrist. Der Regierungsrat beantragte am 20. Februar 2012, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zu gewähren, die ordentliche Rechtsmittelfrist sei

wiederherzustellen und die Beschwerdefrist als gewahrt zu erachten. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständige Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen einen Erlass, ausgenommen die Kantonsverfassung und kantonale Gesetze. 1.2 Das Gericht entscheidet über Rechtsmittel gegen Erlasse in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Dies gilt unabhängig davon, ob das Gericht auf das Rechtsmittel eintritt oder nicht, solange es sich – wie im vorliegenden Fall – nicht um ein offensichtlich unzulässiges Rechtsmittel handelt (vgl. § 38b Abs. 1 lit. a VRG). Da der angefochtene Regierungsratsbeschluss öffentliches Recht betrifft, setzt sich der Spruchkörper vollumfänglich aus Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammen. Die Besetzung erfolgt gemäss Ziff. 1.2 des Plenarbeschlusses des Verwaltungsgerichts vom 30. Mai 2011. 1.3 Im Folgenden ist zu prüfen, ob die vorliegende Beschwerde rechtzeitig erhoben worden ist. 2. 2.1 Unbestritten ist, dass die im Regierungsratsbeschluss vom 13. Dezember 2011 angesetzte zehntägige Beschwerdefrist am Tag nach der Amtsblattpublikation vom 6. Januar 2012 zu laufen begann (vgl. § 53 in Verbindung mit § 22 Abs. 2 VRG) und dass die vorliegende Beschwerde nicht innert dieser Frist, sondern erst am 6. Februar 2012 erhoben wurde. 2.2 Der Beschwerdeführer macht indessen geltend, es sei nicht von einer zehntägigen, sondern von einer 30-tägigen Beschwerdefrist auszugehen, weshalb er die Frist mit seiner am 6. Februar 2012 eingereichten Beschwerde gewahrt habe. Im Parallelverfahren AN.2012.00001 habe das Verwaltungsgericht mit Präsidialverfügung vom 27. Januar 2012 eine Wiederherstellung der ordentlichen Beschwerdefrist angeordnet. Diese Fristwiederherstellung sei – auch wenn keine entsprechende Mitteilung publiziert worden sei – gegenüber jedermann rechtswirksam und habe zur Folge, dass auch andere Verordnungsadressaten die Möglichkeit haben müssten, sich der Beschwerde anzuschliessen oder selbständig Beschwerde zu führen. Dies müsse umso mehr gelten, als der Regierungsrat zu Unrecht davon ausgegangen sei, dass Dringlichkeitsgründe vorlägen, die es rechtfertigten, die Hochwasserschutzverordnung kurzfristig und unter Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Rechtsmittel in Kraft zu setzen bzw. die Rechtsmittelfrist auf zehn Tage zu verkürzen. 2.3 Der Beschwerdegegner hält ebenfalls dafür, die ordentliche Beschwerdefrist sei als wiederhergestellt bzw. die Beschwerde als rechtzeitig erhoben zu erachten. Er begründet dies mit dem engen Zusammenhang zwischen den Beschwerdeverfahren AN.2012.00001 und AN.2012.00002, der Ähnlichkeit der gestellten Begehren, dem Gesuch des Beschwerdeführers um Verfahrensvereinigung sowie dem Interesse an einem raschen Sachentscheid.

E. 3.1

Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ordnete das Verwaltungsgericht im Rahmen der Präsidialverfügung vom 27. Januar 2012 im Verfahren AN.2012.00001 weder eine Wiederherstellung der ordentlichen Rechtsmittelfrist noch eine Aufhebung oder Änderung der in Disp.-Ziff. III des Regierungsratsbeschlusses vom 13. Dezember 2011 festgesetzten zehntägigen Beschwerdefrist an. Vielmehr verfügte das Gericht lediglich, die aufschiebende Beschwerdewirkung werde wiederhergestellt (Disp.-Ziff. 1), und den Beschwerdeführenden werde eine Frist von 20 Tagen zur Ergänzung der Beschwerde eingeräumt (Disp.-Ziff. 2).

E. 3.2

Die Präsidialverfügung vom 27. Januar 2012 enthält in Bezug auf die Beschwerdefrist keine für nicht Verfahrensbeteiligte rechtswirksame Anordnung. Es ist nicht einzusehen, weshalb Drittpersonen aus dem Umstand, dass das Verwaltungsgericht den Beschwerdeführenden im Verfahren AN.2012.00001 eine 20-tägige Beschwerdeergänzungsfrist gewährte, einen Anspruch auf Einräumung einer 30-tägigen Beschwerdefrist ableiten können sollten.

E. 3.3

Das Verwaltungsgericht erachtete die vom Beschwerdegegner angesetzte zehntägige Beschwerdefrist wegen fehlender besonderer Dringlichkeit (§ 22 Abs. 3 VRG) als zu kurz. Dies verleiht jedoch weder dem Beschwerdeführer des vorliegenden Verfahrens noch anderen Personen, die am Verfahren AN.2012.00001 nicht beteiligt sind, einen Anspruch auf Einräumung einer 30-tägigen Beschwerdefrist: Auch eine fehlerhafte Anordnung entfaltet gegenüber jenen, die sie nicht rechtzeitig anfechten, grundsätzlich Rechtswirksamkeit (vgl. BGE 137 I 273 E. 3.1). Eine Ausnahme von dieser Regel gilt nur, wenn eine Anordnung geradezu nichtig bzw. wegen eines schwerwiegenden und leicht erkennbaren Mangels absolut unwirksam ist. Die Nichtigkeit einer Beschwerdefrist könnte allenfalls dann zur Diskussion stehen, wenn eine Behörde eine derart kurze Frist ansetzen würde, dass eine Anfechtung im konkreten Fall aus zeitlichen Gründen praktisch unmöglich wäre. Davon kann im vorliegenden Fall, in dem anstelle einer 30-tägigen Frist eine zehntägige Frist angesetzt wurde, jedoch keine Rede sein, zumal der Beschwerdeführer nicht dargelegt hat, weshalb es ihm – im Gegensatz zu den Beschwerdeführenden im Verfahren AN.2012.00001 – nicht möglich gewesen war, den Regierungsratsbeschluss innert zehn Tagen anzufechten oder zumindest die Gewährung einer Ergänzungsfrist zu beantragen.

E. 4.1

Eine versäumte Frist kann wiederhergestellt werden, wenn dem Säumigen keine grobe Nachlässigkeit zur Last fällt und er innert zehn Tagen nach Wegfall des Grundes, der die Einhaltung der Frist verhindert hat, ein Gesuch um Wiederherstellung einreicht (§ 12 Abs. 2 Satz 1 VRG). Nach der Rechtsprechung kommt die Wiederherstellung einer Frist nur infrage, wenn es der säumigen Partei trotz Anwendung der üblichen Sorgfalt objektiv unmöglich und subjektiv nicht zumutbar ist, die fristgebundene Rechtshandlung rechtzeitig vorzunehmen (VGr, 25. März 2009, VB.2008.00486, E. 2.2). Hat eine Partei eine Frist freiwillig und irrtumsfrei verstreichen lassen, so liegt grobe Nachlässigkeit vor und bleibt für eine Wiederherstellung kein Raum, denn es gehört zu den grundlegenden Pflichten eines Verfahrensbeteiligten, sich über die Fristberechnung rechtzeitig zu informieren (VGr, 30. Juli 2008, VB.2008.00319, E. 2.3; BGr, 12. Dezember 2011, 1C_336/2011, E. 2.4). Rechtskundigen ist bei der Fristwahrung eine grössere Sorgfalt zuzumuten als Rechtsunkundigen; bei Anwälten gilt deshalb ein strengerer Massstab als bei juristischen Laien (VGr, 13. Juli 2011, VB.2011.00271, E. 2.1).

E. 4.2

Im vorliegenden Fall legt der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer keine Gründe dar, weshalb es ihm objektiv unmöglich oder subjektiv nicht zumutbar gewesen sein sollte, den Regierungsratsbeschluss vom 13. Dezember 2011 rechtzeitig – innert zehn Tagen ab Amtsblattpublikation – anzufechten oder zumindest die Gewährung einer Beschwerdeergänzungsfrist zu beantragen. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass er die Beschwerdefrist freiwillig und irrtumsfrei verstreichen liess bzw. dass ihm grobe

Nachlässigkeit vorzuwerfen ist. Fristwiederherstellungsgründe im Sinn von § 12 Abs. 2 VRG liegen somit nicht vor.

E. 5.1

Zu prüfen bleibt, ob der Umstand, dass sich der Beschwerdegegner für eine Wahrung der Beschwerdefrist ausgesprochen hat, eine Fristwiederherstellung zu rechtfertigen vermag.

E. 5.2

In einem 2006 ergangenen Leitentscheid kam das Verwaltungsgericht zum Schluss, dass eine Fristwiederherstellung im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren bei grober Nachlässigkeit der säumigen Partei selbst mit Zustimmung der Gegenpartei nicht zulässig sei. Zur Begründung führte das Gericht aus, dass § 12 Abs. 2 VRG die verwaltungsverfahrensrechtlich massgebenden Fristwiederherstellungsgründe abschliessend bzw. lückenlos regle und dass diese Bestimmung keine Möglichkeit vorsehe, eine Frist im Fall einer groben Nachlässigkeit der säumigen Partei wiederherzustellen. Eine auf § 71 VRG gestützte ergänzende Anwendung des damals geltenden § 199 Abs. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976 (GVG; OS 46, 249), der eine Fristwiederherstellung im Zivilprozess mit Einwilligung der Gegenpartei auch bei grobem Verschulden der säumigen Partei zuliesse, lehnte das Verwaltungsgericht ab: Von der Konzeption her weiche § 199 Abs. 1 GVG erheblich von § 12 Abs. 2 VRG ab, sodass bei einer ergänzenden Anwendung dieser Bestimmung eine kohärente Rechtsprechung zu § 12 Abs. 2 VRG infrage gestellt würde (RB 2006 Nr. 3 [VB.2006.00081], E. 2).

E. 5.3

Seit dem 1. Januar 2011 gilt für die Fristwiederherstellung im zivilrechtlichen Verfahren nicht mehr § 199 GVG, sondern Art. 148 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO), der im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren gemäss § 71 VRG ergänzend Anwendung findet. Anders als § 199 GVG sieht Art. 148 ZPO nicht vor, dass eine Frist bei grobem Verschulden der säumigen Partei mit Einwilligung der Gegenpartei wiederhergestellt werden kann. Einer säumigen Partei kann vielmehr nur dann eine Nachfrist gewährt werden, wenn sie glaubhaft macht, dass sie kein oder nur ein leichtes Verschulden trifft (Art. 148 Abs. 1 ZPO). Die seit 2011 geltenden zivilprozessualen Fristwiederherstellungsgründe (kein oder nur leichtes Verschulden) weisen somit grosse Ähnlichkeit auf mit den in § 12 Abs. 2 VRG statuierten verwaltungsverfahrensrechtlichen Fristwiederherstellungsgründen (fehlende grobe Nachlässigkeit). Angesichts der grossen Ähnlichkeit der zivil- und verwaltungsverfahrensrechtlichen Fristwiederherstellungsgründe erübrigt sich heute – anders als noch im Jahr 2006 (vgl. E. 5.2) – die Frage der ergänzenden Anwendbarkeit von Art. 148 Abs. 1 ZPO im Verwaltungsgerichtsverfahren.

E. 5.4

§ 12 Abs. 2 VRG ist grundsätzlich autonom bzw. unabhängig von Regelungen anderer Gesetze auszulegen, zumal das Bundesrecht keine Vorgaben in Bezug auf kantonale verwaltungsverfahrensrechtliche Fristwiederherstellungsgründe enthält. Aufgrund der grossen Ähnlichkeit der in § 12 Abs. 2 VRG und Art. 148 Abs. 1 ZPO statuierten Fristwiederherstellungsgründe (vgl. E. 5.3) liesse sich aber immerhin fragen, ob sachliche Gründe bestehen, die für eine einheitliche Auslegung von § 12 Abs. 2 VRG und Art. 148 Abs. 1 ZPO sprechen. Solche Gründe sind indessen nicht ersichtlich: Zum einen hat das Verwaltungsgericht mehrfach festgehalten, dass § 12 Abs. 2 VRG, der in Bezug auf

Fristwiederherstellungsgründe seit 1960 unverändert gilt und die Zustimmung der Gegenpartei als Fristwiederherstellungsgrund nicht erwähnt, eine abschliessende bzw. lückenlose Regelung enthält (vgl. RB 2006 Nr. 3 [VB.2006.00081], E. 2 mit weiteren Hinweisen). Zum anderen ist zu beachten, dass das zivilprozessuale Verfahrensrecht grundsätzlich der Dispositionsmaxime unterliegt (vgl. Art. 58 Abs. 1 ZPO), d. h. dass nur die Parteien das Recht haben, das Verfahren einzuleiten, den Streitgegenstand zu bestimmen und das Verfahren durch Anerkennung, Verzicht, Vergleich oder Rückzug zu beenden (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 19–28, N. 66 f.; Myriam A. Gehri, Basler Kommentar, 2010, Art. 58 ZPO N. 3). Trotz Geltung der Dispositionsmaxime geht die zivilprozessuale Lehre mehrheitlich davon aus, dass die Zustimmung der Gegenpartei keinen Fristwiederherstellungsgrund darstellt (Adrian Staehelin in: Thomas Suter-Somm/Franz Hasenböhler/Christoph Leuenberger [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO], Zürich etc. 2010, Art. 148 N. 7; Urs H. Hoffmann-Nowotny in: Paul Oberhammer [Hrsg.], ZPO-Kurzkommentar, Basel 2010, Art. 149 N. 2; a.M. Niccolò Gozzi, Basler Kommentar, 2010, Art. 148 ZPO N. 34). Berücksichtigt man, dass das Verwaltungsrechtspflegeverfahren in viel geringerem Umfang als das Zivilprozessrecht von der Dispositionsmaxime geprägt ist und dass die Durchsetzung des richtigen Rechts gegenüber den Interessen der Verfahrensbeteiligten grundsätzlich Vorrang genießt (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 7 N. 86), so kann die verwaltungsprozessuale Fristwiederherstellung nicht in der freien Disposition der Gegenpartei liegen. Somit kommt eine verwaltungsverfahrensrechtliche Fristwiederherstellung im Einverständnis mit der Gegenpartei nicht infrage, wenn der säumigen Partei – wie im vorliegenden Fall (vgl. E. 4.2) – grobe Nachlässigkeit bzw. ein schweres Verschulden vorzuwerfen ist.

E. 6

Demnach ist auf die Beschwerde wegen verspäteter Einreichung nicht einzutreten, ohne dass die materiellrechtlichen Vorbringen des Beschwerdeführers zu prüfen wären. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht dem unterliegenden Beschwerdeführer nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.