

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00616 vom 23. Oktober 2019

ZH Verwaltungsgericht, 2019-10-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2019.00616](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00616)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00616 du 23 octobre 2019

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00616 del 23 ottobre 2019

## Regeste

Informationszugang | Informationszugang. Die Frage, wie lange eine Sendung bei der Post abgeholt werden kann, hat grundsätzlich keinen Einfluss auf den Zeitpunkt des Eintritts der gesetzlichen Zustellfiktion. So bewirken Vereinbarungen mit der Post wie etwa ein Zurückbehaltungsauftrag oder die Verlängerung der Abholfrist keinen Aufschub. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind jedoch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes insbesondere Nicht-Rechtsanwälte bzw. nicht anwaltlich vertretene Parteien in ihrem Glauben zu schützen, die Rechtsmittelfrist beginne in jedem Fall erst am Tag nach der tatsächlichen Entgegennahme bzw. am Tag nach Ablauf der verlängerten Abholfrist zu laufen, wenn das Auseinanderklaffen des Datums der Zustellfiktion und des letzten Tags der Abholfrist für sie nicht erkennbar war (E. 2.1.2). Die Voraussetzungen, um bezüglich des angefochtenen Beschlusses die Zustellfiktion anzuwenden, sind erfüllt. Der Einwand des Beschwerdeführers, er habe nicht von der Zustellung des Endentscheids ausgehen müssen, weil dieser "lediglich" per Einschreiben und nicht mittels Gerichtsurkunde versandt worden sei, ist unbeheflich (E. 3.1). Unter den vorliegenden Umständen kann sodann nicht von einer Vertrauensschutzsituation im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ausgegangen werden. Zunächst ist dem Beschwerdeführer entgegenzuhalten, dass die im Gesetz statuierte siebentägige Frist den postalischen Gepflogenheiten entspricht und als allgemein bekannt gilt. Aufgrund der ihm ebenso bekannten Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Post, wonach sich die rechtlichen Wirkungen einer Zustellung, Fristverlängerung oder Weiterleitung unabhängig vom postalischen Angebot nach den gesetzlichen Vorschriften richten, durfte der Beschwerdeführer sodann auch nicht annehmen, die Beschwerdefrist beginne erst am Tag nach der tatsächlichen Entgegennahme bzw. am Tag nach Ablauf der verlängerten Abholfrist zu laufen. Ein gleichartiger Hinweis befindet sich ausserdem auf der Homepage des Verwaltungsgerichts. Das Auseinanderklaffen des Datums der gesetzlichen Zustellfiktion und der von der Post auf seinen Antrag hin verlängerten Abhol- und Aufbewahrungsfrist war für den Beschwerdeführer daher erkennbar bzw. wäre für ihn erkennbar gewesen (E. 3.2). Die Beschwerde wurde verspätet erhoben (E. 3.3). Nichteintreten.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2019.00616 Verfügung des Einzelrichters vom 23. Oktober 2019  
Mitwirkend: Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Informationszugang, hat sich ergeben: I. A. A wird seit mehreren Jahren von der Stadt

Zürich mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Mit Schreiben vom 26. März 2018 verlangte er bei der Sozialbehörde gestützt auf das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG) Zugang zu amtlichen Informationen respektive ihn betreffenden Personendaten. In der Folge lud die zuständige Sozialarbeiterin A mehrfach schriftlich ein, vor Ort Einsicht in die verlangten Dokumente zu nehmen. Da A diese Gelegenheit nicht wahrnahm, wurden ihm die Informationen schliesslich mit Schreiben vom 3. August 2018 schriftlich zugestellt. B. Mit Eingabe vom 7. Mai 2019 beanstandete A bei der Sozialbehörde, dass auf sein Zugangsgesuch vom 26. März 2018 bis dato nicht reagiert worden sei. Er beantragte, es sei festzustellen, dass gegen §§ 27 und 28 IDG, eventualiter gegen das Beschleunigungsgebot, verstossen worden sei. Zudem sei das "öffentliche Organ" anzuweisen, ihm die verlangten Informationen innert 30 Tagen herauszugeben oder eine (abschlägige) Verfügung zu erlassen. Die Sozialbehörde überwies die Eingabe von A zuständigkeitshalber dem Stadtrat von Zürich, der das Gesuch um Neubeurteilung mit Beschluss vom 21. November 2018 abwies, soweit er darauf eintrat. II. Am 19. Januar 2019 erhob A Rekurs beim Bezirksrat Zürich und beantragte im Wesentlichen die Aufhebung des Beschlusses des Stadtrats vom 21. November 2018. Dieser sei nicht zuständig gewesen, und die Sozialbehörde habe eine Rechtsverweigerung begangen und solle über seine Eingabe vom 7. Mai 2019 befinden. Der Bezirksrat setzte A mit Präsidialverfügung vom 22. Januar 2019 gestützt auf § 15 Abs. 2 lit. b des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) eine Frist von 20 Tagen an, um die ihn allenfalls treffenden Kosten des Rekursverfahrens durch einen Vorschuss von Fr. 1'000.- sicherzustellen, ansonsten auf das Rechtsmittel nicht eingetreten würde. Wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit der Rekursbegehren wies der Bezirksrat das von A am 14. Februar 2019 gestellte Gesuch um Erlass des Kostenvorschusses bzw. um Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung mit Beschluss vom 7. März 2019 ab und erstreckte die Kautionsfrist einmalig bis zehn Tage nach Rechtskraft des Beschlusses. Da A diesen in der Folge nicht anfocht und auch den Kostenvorschuss nicht fristgemäss leistete, trat der Bezirksrat mit Beschluss vom 27. Juni 2019 auf den Rekurs nicht ein. Die Verfahrenskosten auferlegte er A, eine Parteientschädigung sprach er nicht zu. III. A erhob daraufhin mit Eingabe vom 11. September 2019 (Poststempel vom 13. September 2019, Eingang am 16. September 2019) Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der Beschlüsse vom 7. März 2019 und 27. Juni 2019; der Bezirksrat sei anzuweisen, auf den Rekurs vom 19. Januar 2019 einzutreten. Da die Beschwerde verspätet erschien, setzte das Verwaltungsgericht A mit Präsidialverfügung vom 19. September 2019 Frist an, um eine schriftliche Stellungnahme zur Frage der Rechtzeitigkeit des Rechtsmittels und allfällige Beweismittel einzureichen. A kam dieser Aufforderung mit Eingabe vom 1. Oktober 2019 nach. Der Einzelrichter erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der Beschwerde gestützt auf § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a VRG zuständig. Zum Entscheid ist der Einzelrichter berufen, da die Beschwerde verspätet erfolgte und sich damit als offensichtlich unzulässig im Sinn von § 38b Abs. 1 lit. a VRG erweist (vgl. unten E. 3; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 38b N. 7 in Verbindung mit Alain Griffel, Kommentar VRG, § 28a N. 8). 2. 2.1 2.1.1 In analoger Anwendung von § 71 VRG ist für Zustellungen nicht nur verwaltungsgerichtlicher Sendungen, sondern auch solcher von Verwaltungsbehörden ergänzend die Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO) zu beachten (statt vieler VGr, 28. Mai 2018, VB.2018.00073, E. 1.4; 20. Februar 2018, VB.2018.00028, E. 2.1.1,

ebenso zum Folgenden). Nach Art. 138 Abs. 1 ZPO erfolgt die Zustellung von Vorladungen, Verfügungen und Entscheiden durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung. Bleibt bei einer eingeschriebenen Sendung der Zustellversuch erfolglos, gilt die Zustellung am siebten Tag danach als erfolgt, sofern die Adressatin oder der Adressat ernsthaft mit einer Zustellung rechnen musste (Art. 138 Abs. 3 lit. a ZPO, sogenannte Zustellfiktion; vgl. BGE 134 V 49 E. 4 f.; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 10 N. 90). Zusätzlich ist vorausgesetzt, dass der Adressatin oder dem Adressaten beim Zustellversuch eine Abholungseinladung in den Briefkasten gelegt wurde. Mit Zustellungen hat eine Partei immer dann zu rechnen, wenn ein Verfahrens- oder Prozessrechtsverhältnis besteht. Ein solches verpflichtet die Beteiligten, sich so zu verhalten, dass ihnen zum Beispiel alle Verwaltungsakte zugestellt werden können (BGE 130 III 396 E. 1.2.3). Bei einem hängigen Verfahren muss die betroffene Person mithin regelmässig ihre Post kontrollieren und allfällige längere Abwesenheiten oder Adressänderungen von sich aus melden. Greift die Zustellfiktion des Art. 138 Abs. 3 lit. a ZPO, braucht es keinen zweiten Zustellversuch. 2.1.2 Die Frage, wie lange eine Sendung bei der Post abgeholt werden kann, hat grundsätzlich keinen Einfluss auf den Zeitpunkt des Eintritts der gesetzlichen Zustellfiktion. So bewirken Vereinbarungen mit der Post wie etwa ein Zurückbehaltungsauftrag oder die Verlängerung der Abholfrist keinen Aufschub (BGE 127 I 31 E. 2b; BGr, 19. Februar 2016, 2C\_990/2015, E. 3.3; 22. November 2012, 8C\_655/2012, E. 4.6). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind jedoch unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes nach Art. 9 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 insbesondere Nicht-Rechtsanwälte bzw. nicht anwaltlich vertretene Parteien in ihrem Glauben zu schützen, die Rechtsmittelfrist beginne in jedem Fall erst am Tag nach der tatsächlichen Entgegennahme bzw. am Tag nach Ablauf der verlängerten Abholfrist zu laufen, wenn das Auseinanderklaffen des Datums der Zustellfiktion und des letzten Tags der Abholfrist für sie nicht erkennbar war (BGr, 19. Februar 2016, 2C\_990/2015, E. 3.4; 22. November 2012, 8C\_655/2012, E. 4.2; 25. Juni 2012, 5A\_211/2012, E. 1.3; Kathrin Amstutz/Peter Arnold, Basler Kommentar BGG, 3. A., 2018, Art. 44 N. 34). 2.1.3 Eine Beschwerde ist gemäss § 53 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 VRG innert 30 Tagen seit Mitteilung der angefochtenen Anordnung bei der Beschwerdeinstanz schriftlich einzureichen. Der Tag der Eröffnung der angefochtenen Verfügung ist bei der Fristberechnung nicht zu berücksichtigen (§ 11 Abs. 1 Satz 1 VRG). Die Beschwerde muss spätestens am letzten Tag der Frist bei der Behörde eintreffen oder zu deren Händen der Post übergeben worden sein (§ 53 in Verbindung mit § 11 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdefrist ist eine gesetzliche Verwirkungsfrist; wird sie nicht eingehalten, ist auf das Rechtsmittel nicht einzutreten. 2.2 Der angefochtene Beschluss vom 27. Juni 2019 wurde am 3. Juli 2019 versandt und dem Beschwerdeführer gemäss der Sendungsinformation der Post am 4. Juli 2019 zur Abholung gemeldet. Am 8. Juli 2019 erteilte der Beschwerdeführer der Post den Auftrag, die Abholfrist zu verlängern. Am 9. Juli 2019 liess er die Aufbewahrungsfrist verlängern. Am 30. Juli 2019 wurde ihm schliesslich der besagte Beschluss am Schalter zugestellt. Am 13. September 2019 (Poststempel) gab der Beschwerdeführer die Beschwerde an das Verwaltungsgericht bei der Post auf.

### **E. 3.1**

Vorliegend sind die Voraussetzungen, um bezüglich des Beschlusses vom 27. Juni 2019 die Zustellfiktion anzuwenden, erfüllt (vgl. vorn E. 2.1.1). Gemäss der Sendungsverfolgung der Post wurde dem Beschwerdeführer beim erfolglosen Zustellversuch eine Abholungseinladung in den Briefkasten gelegt. Wäre dies nicht der Fall gewesen, hätte er

nicht um Verlängerung der Abholfrist ersucht. Zudem musste der Beschwerdeführer als Rekurrent mit einer Zustellung seitens der Vorinstanz rechnen, zumal deren Entscheid innert weniger Monate seit der letzten Verfahrenshandlung erging (vgl. Plüss, § 10 N. 86). Sofern der Beschwerdeführer geltend machen will, er habe nicht von der Zustellung des Endentscheids ausgehen müssen, weil dieser "lediglich" per Einschreiben und nicht mittels Gerichtsurkunde versandt worden sei, erweist sich dies als unbeheflich. Gemäss Art. 138 Abs. 1 ZPO genügt für die Zustellung von Entscheiden die eingeschriebene Postsendung (vorn E. 2.1.1). In der Regel werden denn auch nur gerichtliche Sendungen mit Gerichtsurkunde zugestellt (vgl. Plüss, § 10 N. 84). Der sehr prozesserefarene Beschwerdeführer – das vorliegende Beschwerdeverfahren ist bereits das dreizehnte, das er seit dem Jahr 2011 vor Verwaltungsgericht führt – konnte daher nicht ausschliessen bzw. sich nicht darauf verlassen, dass ihm auch der angefochtene Beschluss per Einschreiben zugestellt würde. Ein Fehlverhalten der Vorinstanz ist insofern nicht erkennbar. Im Übrigen scheint der Beschwerdeführer durchaus mit einer fristauslösenden Zustellung gerechnet zu haben, dürfte er die Abholfrist doch gerade im Hinblick auf den bevorstehenden Fristenstillstand während der Gerichtsferien verlängert haben. Einen anderen Grund für sein Vorgehen gibt er jedenfalls nicht an. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers greift die Zustellfiktion schliesslich nicht nur in den Fällen, in denen die Sendung überhaupt nicht abgeholt wird, sondern auch dann, wenn diese erst nach Ablauf der siebentägigen Abholfrist – namentlich aufgrund eines Zurückbehaltungsauftrags oder einer verlängerten Abholfrist – in Empfang genommen wird (vorn E. 2.1.2). Nach dem Gesagten gilt der Beschluss vom 27. Juni 2019 somit als am 11. Juli 2019 zugestellt.

### **E. 3.2**

Der Beschwerdeführer macht geltend, das Institut der Zustellfiktion nicht gekannt zu haben und davon ausgegangen zu sein, die Beschwerdefrist habe am Tag der tatsächlichen Entgegennahme des angefochtenen Beschlusses (30. Juli 2019) zu laufen begonnen. Mindestens sinngemäss beruft er sich damit auf eine Vertrauensschutzsituation im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. vorn E. 2.1.2). Unter den vorliegenden Umständen kann indes nicht von einer solchen ausgegangen werden. Zunächst ist dem Beschwerdeführer entgegenzuhalten, dass die im Gesetz statuierte siebentägige Frist den postalischen Gepflogenheiten entspricht und als allgemein bekannt gilt (BGr, 22. November 2012, 8C\_655/2012, E. 3.5). Aufgrund der Allgemeinen Geschäftsbedingungen "Meine Sendungen" der Post, Ziffer 3.2 (zu finden unter [www.post.ch](http://www.post.ch), Suchbegriff "Meine Sendungen"), wonach sich die rechtlichen Wirkungen einer Zustellung, Fristverlängerung oder Weiterleitung unabhängig vom postalischen Angebot nach den gesetzlichen Vorschriften richten, durfte der Beschwerdeführer sodann auch nicht annehmen, die Beschwerdefrist beginne erst am Tag nach der tatsächlichen Entgegennahme bzw. am Tag nach Ablauf der verlängerten Abholfrist zu laufen. Ein gleichartiger Hinweis befindet sich ausserdem auf der Homepage des Verwaltungsgerichts ([www.vgr.zh.ch](http://www.vgr.zh.ch), Thema Fristen & Fristerstreckungen). Dabei ist anzunehmen, dass dem Beschwerdeführer mindestens die allgemeinen Geschäftsbedingungen der Post bekannt sind bzw. waren, weiss bzw. wusste er doch ebenso, dass die Abholfrist gemäss Ziffer 3.2 für juristische Urkunden nicht verlängert werden kann. Das Auseinanderklaffen des Datums der gesetzlichen Zustellfiktion und der von der Post auf seinen Antrag hin verlängerten Abhol- und Aufbewahrungsfrist war für den Beschwerdeführer daher erkennbar bzw. wäre für ihn zweifellos erkennbar gewesen. Dass die Vorinstanz den Beschluss vom 27. Juni 2019 per Einschreiben versenden und der Beschwerdeführer nicht ohne Weiteres mit einer Zustellung per Gerichtsurkunde rechnen

durfte, wurde bereits dargelegt (vorn E. 3.1).

### **E. 3.3**

Nach dem Gesagten begann die Beschwerdefrist am 12. Juli 2019 zu laufen und endete unter Berücksichtigung des Fristenstillstands während der Gerichtsferien vom 15. Juli bis und mit 15. August 2019 am 11. September 2019. Da die Beschwerde am 13. September 2019 der Post übergeben wurde, erweist sie sich demzufolge als verspätet, weshalb darauf nicht einzutreten ist. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers handelt es sich bei seiner Beschwerde nicht um eine – grundsätzlich nicht fristgebundene – Rechtsverweigerungs- oder Rechtsverzögerungsbeschwerde. So trat die Vorinstanz mangels Leistung des Prozesskostenvorschusses auf den Rekurs nicht ein und prüfte deshalb die Begehren des Beschwerdeführers nicht. Den Erlass eines formellen, anfechtbaren Entscheids lehnte sie damit nicht ab (vgl. Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 22 N. 48; Griffel, § 22 N. 11).

### **E. 4**

Ausgangsgemäss hat der Beschwerdeführer für die Gerichtskosten aufzukommen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteienentschädigung steht ihm mangels Obsiegens nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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