

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00131 vom 25. Juni 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-06-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2020.00131](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00131)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00131 du 25 juin 2020

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00131 del 25 giugno 2020

## Regeste

Sozialhilfe | Sozialhilfe Zustellung von gerichtlichen Sendungen an die in Deutschland wohnhafte Beschwerdeführerin über die von Deutschland bezeichnete zentrale Behörde (E. 2.2.1). Rechtsgrundlagen zur Zustellfiktion sowie zur Empfangspflicht. Ist seit der letzten Verfahrenshandlung der Behörde mehr als ein Jahr vergangen, greift die Zustellfiktion nicht mehr. Die Pflicht, Adressänderungen zu melden, besteht jedoch weiterhin (E. 2.2.2 f.). Die Beschwerdeführerin hat während des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens ihre Wohnadresse geändert, ohne dies dem Verwaltungsgericht mitzuteilen. Das vorliegende Urteil kann ihr entsprechend an die alte Adresse zugestellt werden, wobei die Zustellfiktion greift (E. 2.3). Während des vorinstanzlichen Verfahrens verlegte die Beschwerdeführerin ihren Wohnort ins Ausland, was sie der Vorinstanz nicht mitgeteilt hat. Da im Rekursverfahren über zwei Jahre keine Verfahrenshandlungen durch die Vorinstanz erfolgten, war die Beschwerdeführerin zwar nicht mehr gehalten, der Vorinstanz sämtliche Ortsabwesenheiten, wohl aber eine Adressänderung zu melden. Der angefochtene Entscheid wurde der Beschwerdeführerin durch Zustellung an ihre der Vorinstanz zuletzt bekannte Wohnadresse rechtsgültig eröffnet. Die Beschwerde erweist sich als verspätet (E. 3). Nichteintreten.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2020.00131 Verfügung des Einzelrichters vom 25. Juni 2020 Mitwirkend: Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Rahel Zehnder. In Sachen A, Beschwerdeführerin, gegen Stadt C, vertreten durch das Sozialdepartement, Beschwerdegegnerin, betreffend Sozialhilfe, hat sich ergeben: I. A. A und B wurden gemeinsam als Ehepaar von Mitte Dezember 2014 bis 31. Mai 2016 von den Sozialen Diensten der Stadt C mit wirtschaftlicher Hilfe unterstützt. Nachdem A per 18. Mai 2016 aus der gemeinsamen Wohnung ausgezogen ist, wurden sie ab 1. Juni 2016 je als Einzelpersonen mit getrennten Unterstützungsbudgets bei den Sozialen Diensten geführt. Am 4. Juli 2016 erfolgte die Ehescheidung. B. Mit Entscheid der Stellenleitung des Quartierteams D, Sozialzentrum E, vom 13. Mai 2016 wurde A gestützt auf § 26 lit. a des Sozialhilfegesetzes vom 14. Juni 1981 (SHG) verpflichtet, die in der Zeit vom 14. Dezember 2014 bis 30. November 2015 zu Unrecht bezogenen Leistungen im Betrag von Fr. 9'581.65 den Sozialen Diensten zurückzuerstatten. Die dagegen gerichtete Einsprache von A hiess die Sonderfall- und Einsprachekommission der Sozialbehörde der Stadt C (SEK) am 8. Juni 2017 teilweise gut und verpflichtete A zur Rückerstattung von Fr. 8'834.80. Im Übrigen wurde die Einsprache abgewiesen. II. Gegen den Entscheid der SEK vom 8. Juni 2017 erhob A Rekurs beim Bezirksrat F. Dieser wies den Rekurs mit

Beschluss vom 9. Januar 2020 ab. III. Mit Eingabe vom 23. Februar 2020 – vom Bezirksrat F am 27. Februar 2020 zuständigkeithalber an das Verwaltungsgericht weitergeleitet – erhob A Beschwerde gegen den Beschluss des Bezirksrats F vom 9. Januar 2020. Das Verwaltungsgericht wies A mit Schreiben vom 2. März 2020 auf § 6b Abs. 1 und 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) hin, wonach Verfahrensbeteiligte mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland ein Zustellungsdomizil oder einen Vertreter in der Schweiz anzugeben hätten. Kämen die Beteiligten dieser Aufforderung innert angemessener Frist nicht nach, so könne die Verwaltungsbehörde entweder Zustellungen durch amtliche Veröffentlichungen ersetzen oder auf die Eingabe nicht eintreten. Diese Bestimmung gelte gemäss § 70 VRG auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren. Sollte das Verwaltungsgericht innert 15 Tagen ab Aushändigung des Schreibens keine entsprechenden Angaben erhalten, träten die gesetzlichen Folgen der Nichtbezeichnung ein. Auf entsprechendes Gesuch von A wurde diese Frist bis am 30. April 2020 verlängert. Am 27. April 2020 teilte A mit, für eine Vertretung in der Schweiz fehle ihr das Geld. Daraufhin verzichtete das Verwaltungsgericht mit Verfügung vom 27. Mai 2020 gestützt auf das Europäische Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland einstweilen auf die Aufforderung zur Bezeichnung eines Zustellungsdomizils oder eines Vertreters in der Schweiz und holte die vorinstanzlichen Akten ein. Diese Verfügung konnte A in der Folge nicht zugestellt werden. Die vorinstanzlichen Akten gingen am 3. bzw. 5. Juni 2020 beim Verwaltungsgericht ein. Der Einzelrichter erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a VRG für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Zum Entscheid ist der Einzelrichter berufen: Einerseits liegt der Streitwert unter Fr. 20'000.- (§ 38b Abs. 1 lit. c VRG). Andererseits erweist sich die Beschwerde als offensichtlich unzulässig im Sinn von § 38b Abs. 1 lit. a VRG, da sie verspätet erfolgte (vgl. sogleich E. 2; 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). 1.2 Aufgrund der offensichtlichen Unzulässigkeit der Beschwerde konnte auf die Durchführung eines Schriftenwechsels verzichtet werden (Marco Donatsch, Kommentar VRG; § 58 N. 17 in Verbindung mit § 56 N. 25). 2. 2.1 Die Präsidialverfügung vom 27. Mai 2020 wurde dem Verwaltungsgericht seitens der gemäss Europäischem Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland zuständigen deutschen Behörde mit dem Vermerk retourniert, die Empfängerin sei unbekannt verzogen und ihre neue Adresse sei dem zuständigen Einwohnermeldeamt unbekannt. Zu prüfen ist, ob die besagte Verfügung dennoch als an die Beschwerdeführerin zugestellt gilt. 2.2 2.2.1 Am 1. Oktober 2019 trat für die Schweiz das Europäische Übereinkommen über die Zustellung von Schriftstücken in Verwaltungssachen im Ausland vom 24. November 1977 in Kraft (SR 0.172.030.5; für Deutschland in Kraft seit 1. November 1982). Demnach können verwaltungsrechtliche Schriftstücke an Personen, die sich im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates befinden, über eine vom entsprechenden Vertragsstaat bestimmte zentrale Behörde (Art. 6 in Verbindung mit Art. 2) bzw. unmittelbar durch die Post zugestellt werden (Art. 11). Deutschland hat indes einen generellen Vorbehalt gegen die Möglichkeit der direkten postalischen Zustellung angebracht, besucht am 26. Mai 2020; René Wiederkehr/Kaspar Plüss, Praxis des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2020, Rz. 3507, 3529), weshalb Sendungen an Personen mit Wohnort in Deutschland über die von Deutschland bundesländerweise

bezeichnete zentrale Behörde zuzustellen sind. 2.2.2 Gemäss § 71 VRG findet auf Zustellungen die Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO) Anwendung. Nach Art. 138 Abs. 1 ZPO erfolgt die Zustellung von Verfügungen und Entscheiden durch eingeschriebene Postsendung oder auf andere Weise gegen Empfangsbestätigung. Trifft der Postbote den Adressaten der Zustellung nicht an, legt er ihm eine Abholungseinladung in den Briefkasten. Holt dieser die Sendung in der Folge nicht innert einer Frist von sieben Tagen auf der Post ab, gilt die Zustellung als am siebten Tag nach dem erfolglosen Zustellungsversuch erfolgt. Die Zustellfiktion tritt indessen nur dann ein, wenn kumulativ die folgenden zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Einerseits ist erforderlich, dass die Post eine Abholungseinladung im Briefkasten des Adressaten hinterlegt hat. Andererseits ist nötig, dass der Empfänger ernsthaft mit einer Zustellung rechnen musste (Art. 138 Abs. 3 lit. a ZPO). Greift die Zustellfiktion, braucht es keinen zweiten Zustellversuch (VGr, 7. Mai 2015, VB.2015.00096, E. 2.2; VGr, 18. Dezember 2013, VB.2013.00718, E. 3.2; Plüss, § 10 N. 90 ff.; Julia Gschwend, in: Karl Spühler/Luca Tenchio/Dominik Infanger [Hrsg.], Basler Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, 3. A., Basel 2017, Art. 138 N. 18).

2.2.3 Das Vorliegen eines verfahrens- bzw. prozessrechtlichen Verhältnisses bewirkt für die Verfahrensbeteiligten eine Empfangspflicht bzw. eine Verpflichtung zur Entgegennahme; sie müssen während des hängigen Verfahrens mit der Zustellung behördlicher Akten rechnen. Wer sich in einem verfahrensrechtlichen Verhältnis befindet, hat die Pflicht, sich so zu verhalten, dass Verfahrensakten zugestellt werden können, das heisst, die Post regelmässig zu kontrollieren, den Behörden allfällige längere Ortsabwesenheiten mitzuteilen, Adressänderungen von sich aus zu kommunizieren sowie allenfalls einen Stellvertreter zu ernennen oder der Post einen Nachsendeauftrag zu erteilen. Ferner sind solche Personen dazu verpflichtet, sich so zu organisieren, dass sie eine von der Post zur Abholung gemeldete behördliche Sendung innert sieben Tagen abholen oder dafür sorgen können, dass eine Drittperson sie abholt. Die Empfangspflicht beginnt mit der Rechtshängigkeit des Verfahrens und dauert fort, bis ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt oder das Verfahren abgeschlossen wird. Sie besteht selbst dann, wenn über mehrere Monate keine Verfahrenshandlungen ergehen, gilt allerdings nur noch in abgeschwächter Form, wenn seit dem letzten verfahrensbezogenen Kontakt sehr lange Zeit verstrichen ist. In der Regel besteht sie während eines Zeitraums bis zu einem Jahr seit der letzten verfahrensrechtlichen Handlung der Behörde. Nach Ablauf eines Jahres darf hingegen nicht mehr erwartet werden, dass eine verfahrensbeteiligte Person zu jedem Zeitpunkt erreichbar ist. Von diesem Moment an entfällt die Pflicht, der Behörde auch kürzere Ortsabwesenheiten zu melden, um keinen Rechtsnachteil zu erleiden. Die Pflicht, Adressänderungen und länger dauernde Abwesenheiten zu melden, besteht demgegenüber auch nach Ablauf eines Jahres seit der letzten verfahrensrechtlichen Handlung der Behörde. Kommt eine Person ihrer Melde- bzw. Erreichbarkeitspflicht nicht nach, so gelten die Regeln der sogenannten Zustellfiktion (hierzu vorn E. 2.2.2; VGr, 2. Oktober 2015, VB.2015.00502, E. 2.1; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 10 N. 86 f.). Aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt sich nicht eindeutig, was die Verletzung der Pflicht zur Meldung einer Adressänderung nach Ablauf eines Jahres seit der letzten Prozesshandlung zur Folge hat. So soll die Zustellfiktion nach Ablauf eines Jahres seit der letzten Verfahrenshandlung nicht mehr greifen. Die Empfangspflicht gilt jedoch noch insofern, als Adressänderungen nach wie vor mitzuteilen sind (BGr, 21. März 2013, 2C\_1040/2012, E. 4.1; BGr, 23. März 2006, 2P.120/2005, E. 4.2). Sollen die Regeln der Zustellfiktion nach Ablauf eines Jahres seit der letzten Verfahrenshandlung aber nicht mehr

zu Anwendung kommen, könnten sie in der Konsequenz auch bei einer Verletzung der Pflicht zur Meldung der Adressänderung nicht greifen. Dies hätte aber zur Folge, dass der Entscheid der betroffenen Person nicht eröffnet werden könnte (ausser es kann die neue Adresse eruiert werden, wozu aber aufgrund der weiterhin geltenden Empfangspflicht keine Verpflichtung besteht). Unter diesen Umständen muss die Zustellfiktion wohl auch bei einer Verletzung der Empfangspflicht nach Ablauf eines Jahres seit der letzten Verfahrenshandlung greifen. Ob dies die herkömmliche Zustellfiktion nach Art. 138 Abs. 3 lit. a ZPO ist oder aber in dieser Konstellation angenommen wird, es liege ein analoger Fall von Zustellverweigerung im Sinn von lit. b vor (vgl. Wolfgang Ernst/Serafin Oberholzer, Fristen und Fristberechnung gemäss Zivilprozessordnung [ZPO], Zürich/St. Gallen 2013, Rz. 149; Adrian Staehelin, in: Thomas Sutter-Somm/Franz Hasenböhler/Christoph Leuenberger [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO], 3. A., Zürich etc. 2016, Art. 138 N. 11), mit der Konsequenz, dass das Datum der gescheiterten Zustellung bereits fristauslösend ist, müsste noch gegebenenfalls näher geprüft werden.

2.3 Die Beschwerdeführerin gab dem Verwaltungsgericht in ihren Eingaben jeweils eine Adresse in Deutschland an, weshalb der Zustellversuch der Präsidialverfügung vom 27. Mai 2020 über die von Deutschland bezeichnete Behörde erfolgte (vorn E. 2.2.1). Aufgrund ihrer Empfangspflicht wäre die Beschwerdeführerin verpflichtet gewesen, dafür zu sorgen, dass ihr die Präsidialverfügung vom 27. Mai 2020 hätte zugestellt werden können. Gemäss der von der deutschen Bezirksregierung retournierten Sendung hat die Beschwerdeführerin indes in der Zwischenzeit ihre Wohnadresse geändert, ohne dies dem Verwaltungsgericht mitzuteilen. Damit gilt die Verfügung jedoch als zugestellt. Mangels Kenntnis des aktuellen Wohnorts der Beschwerdeführerin kann das vorliegende Urteil ebenso über die zuständige deutsche Behörde an deren bisherige Adresse gesandt werden (vgl. dazu Jacques Bühler, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger/Lorenz Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar zum Bundesgerichtsgesetz, 3. A., Basel 2018, Art. 39 N. 10; VGr, 25. Juni 2018, VB.2017.00213, E. 2.3) und wird – falls eine Zustellung erneut scheitert – auch dieses als fiktiv zugestellt und damit (die Rechtsmittelfrist auslösend) eröffnet gelten.

### **E. 3.1**

Gemäss § 53 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 VRG ist eine Beschwerde innert 30 Tagen seit Mitteilung der angefochtenen Anordnung beim Verwaltungsgericht schriftlich einzureichen. Der Tag der Eröffnung der angefochtenen Verfügung ist bei der Fristberechnung nicht zu berücksichtigen. Ist der letzte Tag einer Frist ein Samstag oder ein öffentlicher Ruhetag, so endet sie am nächsten Werktag (§ 11 Abs. 1 Sätze 1 und 2 VRG). Die Beschwerde muss spätestens am letzten Tag der Frist bei der Behörde eintreffen oder zu deren Händen der Schweizerischen Post übergeben worden sein (§ 53 in Verbindung mit § 11 Abs. 2 Satz 1 VRG). Die Abgabe bei einer ausländischen Poststelle genügt zur Fristwahrung nicht, soweit es sich nicht um eine liechtensteinische Poststelle handelt. Eine im Ausland aufgegebene Sendung muss im Zeitpunkt des Fristablaufs von der ausländischen Post der Schweizerischen Post zur Beförderung übergeben worden sein, um als rechtzeitig eingereicht zu gelten (Plüss, § 11 N. 48). Die Beschwerdefrist ist eine gesetzliche Verwirkungsfrist; wird sie nicht eingehalten, ist auf das Rechtsmittel nicht einzutreten.

### **E. 3.2**

Die Beschwerdeführerin verlegte während der Hängigkeit des vorinstanzlichen Verfahrens ihren Wohnort ins Ausland. Soweit ersichtlich hat sie diese Adressänderung der Vorinstanz

nicht mitgeteilt. Der angefochtene Entscheid wurde daraufhin an die alte Adresse der Beschwerdeführerin in der Schweiz gesandt. Infolge eines Nachsendeauftrags konnte der Entscheid der Beschwerdeführerin aber am 18. Januar 2020 dennoch erfolgreich zugestellt werden. Nachdem zwischenzeitlich über zwei Jahre keine verfahrensrechtlichen Handlungen durch die Vorinstanz erfolgten, war die Beschwerdeführerin zwar nicht mehr gehalten, der Rekursinstanz sämtliche Ortsabwesenheiten, wohl aber eine Adressänderung zu melden (vorn E. 2.2.3). Indem der Bezirksrat den angefochtenen Entscheid postalisch an die ihm zuletzt bekannte Adresse im Inland sandte, wurde dieser der Beschwerdeführerin damit rechtsgültig eröffnet (vgl. vorn E. 2.2.2 f.; Plüss, § 10 N. 86 f.). Damit begann die 30-tägige Beschwerdefrist am 19. Januar 2020 und endete am 17. Februar 2020. Würde die aufgrund des Nachsendeauftrags im Ausland erfolgte Zustellung als unzulässig erachtet und das betreffende Datum als nicht massgeblich, änderte dies nichts an der Zulässigkeit der Eröffnung an die letztbekannte Schweizer Wohnadresse. Diesfalls käme die Zustellfiktion zum Tragen und gälte die Sendung spätestens am 20. Januar 2020 als zugestellt, womit die Rechtsmittelfrist am 21. Januar 2020 zu laufen begonnen und am 19. Februar 2020 geendet hätte. Die Beschwerdeführerin gab die vom 23. Februar 2020 datierende Beschwerdeschrift am 24. Februar 2020 bei der Deutschen Post auf, wobei die Sendung am 25. Februar 2020 bei der Schweizerischen Post einging. Die Beschwerde wurde folglich so oder so verspätet eingereicht, weshalb darauf nicht einzutreten ist.

#### **E. 4**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Eine Parteientschädigung hat sie nicht beantragt und stünde ihr mangels Obsiegens auch nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführerin führte aus, sie habe keine finanziellen Mittel, um einen Vertreter in der Schweiz zu beauftragen. Soweit dies als Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege für das Beschwerdeverfahren entgegen zu nehmen wäre, wäre es jedenfalls wegen offensichtlicher Aussichtslosigkeit abzuweisen (§ 16 Abs. 1 und 2 VRG).

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