

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2019 152

Entscheid vom 25. September 2019

Besetzung

lic.iur. Gion Tomaschett, Vizepräsident
Ruth Mikšovic-Waldis, Richterin
Monica Huber-Landolt, Richterin
MLaw Joëlle Sigrist, Gerichtsschreiberin

Parteien

A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. B. _____,

gegen

Verkehrsamt, Schlagstrasse 82, Postfach 3214, 6431 Schwyz,
Vorinstanz,

Gegenstand

Strassenverkehrsrecht (Betreibungsandrohung)

Sachverhalt:

A. Mit Verfügung vom 4. Juni 2019 drohte das kantonale Verkehrsamt A._____ die Betreuung hinsichtlich ausstehender Rechnungsbeträge im Umfange von Fr. 2'403.10 an. In der Rechtsmittelbelehrung wurde eine Beschwerdemöglichkeit ans Verwaltungsgericht aufgeführt.

B. Davon machte A._____ in einer Eingabe vom 21. Juni 2019 ans Verwaltungsgericht Gebrauch. Diese Beschwerde wurde unter der Verfahrensnummer III 2019 118 erfasst.

Am 2. Juli 2019 teilte das Verkehrsamt dem Gericht und A._____ mit, dass in der Verfügung vom 4. Juni 2019 bei der Auflistung der unbezahlten Rechnungen eine Rechnungs-Nummer (Nr. 2946639 vom 29.9.2011 betreffend Fr. 80.--) unerwähnt blieb und hiermit nachgetragen werde, indes die Gesamtsumme der ausstehenden Rechnungsbeträge unverändert Fr. 2'403.10 betrage.

Am 15. Juli 2019 folgte innert der vom Gericht gewährten Nachfrist eine Eingabe des zwischenzeitlich durch Rechtsanwalt lic.iur. B._____ vertretenen Beschwerdeführers.

Dazu nahm das Verkehrsamt in einer Eingabe vom 14. August 2019 Stellung.

C. Mit Entscheid III 2019 118 vom 16. August 2019 ist der verfahrensleitende Einzelrichter im Sinne der Erwägungen auf die Beschwerde nicht eingetreten und hat die Sache zuständigkeitshalber an den Regierungsrat weitergeleitet.

D. Daraufhin hat das Verkehrsamt in einer Eingabe vom 19. August 2019 unter Hinweis auf die Zuständigkeitsregelung von § 19 des kantonalen Gesetzes über die Motorfahrzeugabgaben (MFZ-AG; SRSZ 782.300) darum ersucht, den Nichteintretensentscheid vom 16. August 2019 zu widerrufen und die Beschwerde materiell zu behandeln.

Nach einem Meinungsaustausch mit dem Leiter des Beschwerdedienstes des Sicherheitsdepartements hat der verfahrensleitende Einzelrichter mit Entscheid III 2019 151 vom 20. August 2019 den ursprünglichen Nichteintretensentscheid vom 16. August 2019 widerrufen und festgehalten, dass das Beschwerdeverfahren unter der Verfahrensnummer III 2019 152 fortgesetzt werde.

Daraufhin hat der vom Regierungsrat mit der Behandlung von Verwaltungsbeschwerden betraute Rechts- und Beschwerdedienst des Sicherheitsdepartements die vom Gericht mit dem (zwischenzeitlich widerrufenen) VGE III 2019 118 vom 16. August 2019 zugestellten Unterlagen dem Gericht wieder retourniert.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1 Vor Erlass eines Entscheides prüft die Behörde von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Sie prüft u.a. insbesondere die Zuständigkeit (§ 27 Abs. 1 lit. a Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRP; SRSZ 234.110]). Ist eine der Voraussetzungen nicht gegeben, trifft die Behörde einen Nichteintretensentscheid (§ 27 Abs. 2 VRP).

1.2.1 Im Gesetz über die Motorfahrzeugabgaben (MFZ-AG; SRSZ 782.300) hat der kantonale Gesetzgeber normiert, dass gegen Verfügungen nach diesem Gesetz gemäss den Bestimmungen der Verwaltungsrechtspflege Beschwerde beim Verwaltungsgericht eingereicht werden kann. Damit ist das Verwaltungsgericht zur Behandlung von Beschwerden zuständig, welche sich gegen Verfügungen des Verkehrsamtes richten, die Gebühren im Zusammenhang mit den Aufgaben des Verkehrsamtes gemäss Strassenverkehrsgesetzgebung betreffen. Auf die vorliegende Beschwerde vom 21. Juni 2019, welche die vorinstanzliche Verfügung "Betreibungsandrohung vom 4. Juni 2019" betrifft, ist hiermit einzutreten.

1.2.2 Anzuführen ist, dass zunächst deshalb mit Entscheid vom 16. August 2019 auf die Beschwerde nicht eingetreten wurde, weil der kantonale Gesetzgeber im Einführungsgesetz zum Strassenverkehrsgesetz (EGzSVG; SRSZ 782.110) eine Rechtsweggabelung vorgesehen hat und damit für bestimmte Bereiche im Strassenverkehrsrecht die Beurteilung von Beschwerden gegenüber Verfügungen des kantonalen Verkehrsamtes dem Regierungsrat zugewiesen hat (Verwaltungsbeschwerdeweg, vgl. § 1 Abs. 2 lit. b EGzSVG i.V.m. § 4a Abs. 1 EGzSVG). Mit Blick auf diese Rechtsweggabelung nach EGzSVG blieb beim Erlass des (zwischenzeitlich widerrufenen) Einzelrichterentscheides vom 16. August 2019 die zusätzliche Zuständigkeitsregelung nach § 19 MFZ-AG versehentlich unberücksichtigt. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass dem Beschwerdeführer daraus ein Nachteil entstanden ist.

2.1 Nach § 6 Abs. 1 VRP sind Verfügungen hoheitliche, individuelle und einseitige Anordnungen einer Behörde, mit welchen:

- a) Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründet, abgeändert oder aufgehoben werden;
- b) das Bestehen, Nichtbestehen oder der Inhalt von Rechten und Pflichten festgestellt wird;
- c) Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten und Pflichten abgewiesen oder durch Nichteintreten erledigt werden;
- d) Die Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen angeordnet wird.

2.2 Die angefochtene Verfügung des Verkehrsamtes vom 4. Juni 2019 enthält im Wesentlichen die folgenden Angaben:

Sie [= der Beschwerdeführer] haben bei uns noch offene Rechnungen im Totalbetrag von Fr. 2'403.10 ausstehend. Wir bitten Sie, diesen Betrag mit beiliegendem Einzahlungsschein innert 20 Tagen zu bezahlen. Sie können sich innert der gleichen Frist zu unserer Forderung äussern. Erfolgt die Zahlung nicht fristgerecht, werden wir nach Ablauf der genannten Frist die Betreuung unter Kostenfolge (Fr. 60.--) einleiten.

Anschliessend folgt eine Auflistung von diversen Rechnungsnummern, von den Rechnungsdaten sowie den jeweiligen Rechnungsbeträgen.

2.3.1 Damit beinhaltet die erwähnte Verfügung im Wesentlichen die folgenden vier *Elemente*:

- einen Verfügungsadressaten;
- eine Zahlungsaufforderung ("bitte diesen Betrag innert 20 Tagen bezahlen");
- die Einräumung des rechtlichen Gehörs ("Sie können sich innert 20 Tagen zur Forderung des Verkehrsamtes äussern");
- und die Ankündigung einer Betreuung (nach Ablauf der Zahlungsfrist).

2.3.2 Diese Verfügung enthält indessen keine Angaben zur Fragestellung, woher die von der Vorinstanz geltend gemachten Beträge (bestimmte Rechnungen) stammen, konkret lässt sich dieser Verfügung vom 4. Juni 2019 nicht entnehmen,

- ob und gegebenenfalls inwiefern solche Rechnungen mit bestimmten (rechtskräftigen) Sachverfügungen (z.B. Führerausweisentzugsverfügung) im Zusammenhang stehen;
- oder ob es dabei um andere Lebensvorgänge geht, welche noch nicht Gegenstand einer bestimmten Verfügung bildeten (z.B. Mahnschreiben, Rechnung für eine bestimmte Betreuung etc.).

Mit anderen Worten erschliesst sich dieser Verfügung vom 4. Juni 2019 nicht, zu welchen konkreten Lebensvorgängen oder zu welchen (rechtskräftigen) Verfügungen diese geltend gemachten Beträge (Rechnungsnummern) gehören.

2.4 Inwiefern die vier in Erwägung 2.3.1 aufgeführten Elemente zu beanstanden wären, bleibt unerfindlich. Weder ist ersichtlich, weshalb die Vorinstanz einen Verfügungsadressaten nicht auffordern dürfte, einen gemäss vorinstanzlicher Buchhaltung ausstehenden Betrag zu bezahlen, noch gibt die Einräumung des rechtlichen Gehörs sowie eine Betreibungsandrohung bei Nichtbezahlung einer (gegebenenfalls) geschuldeten Summe Anlass zur Beanstandung. In diesem Sinne erweist sich eine Beschwerde gegen die Verfügung vom 4. Juni 2019 *mit den vier genannten Elementen* als grundsätzlich unbegründet.

2.5 Zusammenfassend weist die erwähnte Verfügung vom 4. Juni 2019 grundsätzlich einen *verfahrensleitenden Charakter* auf und es besteht diesbezüglich kein Anlass zur Beanstandung.

3.1 Soweit die Vorinstanz der erwähnten Verfügung mit der Überschrift "Betreibungsandrohung" nicht nur verfahrensleitenden Charakter zumisst, sondern diese Anordnung beispielsweise als Verfügung im Sinne von § 6 Abs. 1 lit. d VRP zur Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen verstanden haben möchte, welche ausreichen sollte, um im SchKG-Verfahren als Rechtsöffnungstitel im Sinne von Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) anerkannt zu werden, drängen sich die nachfolgend aufgeführten Bemerkungen auf.

3.2 Es besteht eine Funktionsteilung zwischen Entscheidungs- und Vollstreckungsverfahren. Im Entscheidungsverfahren (oder Erkenntnisverfahren) wird über den Bestand oder Nichtbestand öffentlicher Rechte und Pflichten, im Vollstreckungsverfahren über die Art und Weise der Durchsetzung entschieden. Ergebnis des Entscheidungsverfahrens ist die Sachverfügung, jenes des Vollstreckungsverfahrens die Vollstreckungsverfügung (vgl. statt vieler VGE III 2018 229 vom 25.3.2019 Erw. 2.1; VGE III 2017 40 vom 25.4.2017 Erw. 2.1).

3.3 Dem vom Rechtsvertreter des Beschwerdeführers eingereichten Urteil des Bundesgerichts 5A_760/2018 vom 18. März 2019 ist zu entnehmen, dass sich das Bundesgericht bereits mit den gleichen oder ähnlichen Forderungen des Verkehrsamtes gegenüber dem Beschwerdeführer befasst hat und dabei u.a. was folgt ausgeführt hat:

3.2. Der Rechtsöffnungsrichter hat von Amtes wegen zu prüfen, ob die mit dem Gesuch um definitive Rechtsöffnung eingereichten Unterlagen eine vollstreckbare Verfügung darstellen (STAEHELIN, a.a.O., N. 50 zu Art. 84). Dabei befasst er sich nicht mit der materiellrechtlichen Grundlage der in Betreuung gesetzten Forderung, sondern nimmt lediglich eine Prüfung der Titelqualität vor. Für die Anerkennung als definitiver Rechtsöffnungstitel muss aus der Verfügung insbesondere die Zahlungspflicht des Schuldners und deren Höhe sowie die Identität des Betreibenden mit dem Gläubiger bzw. des Betriebenen mit dem Schuldner hervorgehen. Zudem muss die Vollstreckbarkeit gegeben sein. Schliesslich hat der Rechtsöffnungsrichter von Amtes wegen eine allfällige Nichtigkeit des Titels (BGE 130 III 129 E. 2) oder der Betreuung festzustellen (BGE 139 III 444 E. 4.1; STAEHELIN, a.a.O., N. 14, 128 zu Art. 80; vgl. SCHWANDER, Zu den verschiedenen Funktionen der Rechtsöffnung, in: Schuldbetreibung und Konkurs am Wandel, 2000, S. 375).

3.3. (...)

3.4. Bleibt zu prüfen, ob die "2. Mahnung und Betreibungsandrohung" des Beschwerdeführers vom 6. Juli 2017 die Merkmale einer Verfügung im Sinne von Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 SchKG aufweist.

3.4.1. Nach der Rechtsprechung zeichnet sich eine solche Verfügung als eine behördliche Anordnung aus, mit welcher der Adressat zur Leistung eines bestimmten Geldbetrages an das Gemeinwesen aufgefordert wird (BGE 143 III 162 E. 2.2.1). Die meisten Kantone haben diesen bundesrechtlichen Verfügungsbegriff (Art. 5 VwVG) wörtlich oder sinngemäss in ihre Gesetze übernommen (Urteil 2C_444/2015 vom 4. November 2015 E. 3.2.1), so auch der Kanton Schwyz, der die Verfügungen als hoheitliche, individuelle und einseitige Anordnungen einer Behörde umschreibt, mit welchen Rechte und Pflichten bestimmter Personen begründet, abgeändert oder aufgehoben werden (§ 6 Abs. 1 lit. a VRP/SZ).

3.4.2. Aus der "2. Mahnung und Betreibungsandrohung" des Verkehrsamtes geht eine detaillierte Auflistung der ausstehenden Verkehrssteuern sowie verschiedener Gebühren und Zustellungskosten hervor. Sie verweist auf die Rechnung Nr. xxx, welche trotz Zahlungserinnerung noch nicht beglichen worden sei. Alsdann folgt die Bitte, den Rechnungsbetrag samt Mahngebühr von Fr. 20.-- bis am 26. Juli 2017 zu überweisen. Zwar sieht das kantonale Recht keine Pflicht vor, eine Verfügung als solche zu bezeichnen. Indes muss auch aus einer Rechnung der klare Wille des Gemeinwesens hervorgehen, den Adressaten zu einer konkreten Leistung zu verpflichten. Nur dann liegt eine hoheitliche und verbindliche Anordnung vor, die das Wesen der Verfügung ausmacht (BGE 143 III 162 E. 2.2.1; vgl. KIENER/RÜTSCHKE/ KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 355). Eine blosser Zahlungsaufforderung - unter Bezugnahme auf die vorangehende Rechnung - genügt darum selbst dann nicht, wenn sie mit einer Betreibungsandrohung verbunden ist. (...)

3.4.1 In diesem in der vorstehenden Erwägung (Ziff. 3.3) angeführten Urteil hat das Bundesgericht sinngemäss zum Ausdruck gebracht, dass es eine blosser Zahlungsaufforderung einer Verwaltungseinheit unter Bezugnahme auf konkrete Rechnungen dieser Verwaltungseinheit selbst dann nicht als Rechtsöffnungstitel im Sinne von Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 SchKG anerkennt, wenn sie mit einer Betreibungsandrohung verbunden ist. Im gleichen Urteil betonte das Bundesgericht am Schluss von Erwägung 3.1, dass es gerade im Bereich der Massenverwaltung durchaus üblich und zulässig ist, wenn das Gemeinwesen zunächst eine Rechnung mit der Aufforderung zur Zahlung stellt. Erfolge daraufhin keine freiwillige Zahlung, so sei eine vollstreckbare Verfügung zu erlassen, um die definitive Rechtsöffnung zu erhalten (Urteil des Bundesgerichts 5A_760/2018 vom 18.3.2019 Erw. 3.1 in fine). Damit ist grundsätzlich eine Verfügung gemeint, in welcher in der Sache geprüft wird, inwiefern der Verfügungsadressat aus welchem Lebensvorgang zu welchen Leistungen verpflichtet ist, denn die Prüfungsbefugnis des Rechtsöffnungsrichters umfasst nicht eine materielle Prüfung der Forderungsgrundlage (siehe Urteil des Bundesgerichts 5A_261/2018 vom 4.2.2019 Erw. 3.1 mit Hinweisen).

Mit anderen Worten rechtfertigt sich die in Art. 80 Abs. 2 SchKG enthaltene Gleichstellung von Verfügungen schweizerischer Verwaltungsbehörden mit gerichtlichen Entscheiden nur dann, wenn eine (rechtskräftige) Sachverfügung vor-

liegt, in welcher die zuständige Verwaltungsbehörde im Rahmen einer hoheitlichen, individuellen und einseitigen Anordnung festgehalten hat, zu welchen Leistungen der Verfügungsadressat gestützt auf welche Bestimmungen im Rahmen welcher konkreten Lebensvorgänge verpflichtet worden ist. Bevor eine solche Sachverfügung in Rechtskraft erwächst, hat der Verfügungsadressat die Möglichkeit, diese Sachverfügung anzufechten und dem Sachrichter zur materiellen Prüfung vorzulegen (wozu wie erwähnt der Rechtsöffnungsrichter gerade nicht zuständig bzw. befugt ist).

3.4.2 In der vorliegenden Beschwerdesache ist keine Sachverfügung erkennbar, in welcher die Vorinstanz im Einzelnen dargelegt hätte, inwiefern der Verfügungsadressat aus welchem Lebensvorgang gestützt auf welche Bestimmungen zu welchen Leistungen verpflichtet worden ist und in der Folge der Verfügungsadressat die Möglichkeit gehabt hätte, innerhalb der Rechtsmittelfrist diese Sachverfügung dem (Sach)Richter zur materiellen Prüfung vorzulegen. Die von der Vorinstanz angeführten Rechnungen (ohne nähere Angaben, wozu diese Rechnungen gehören) können nach Massgabe der oben dargelegten Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht als Sachverfügungen gelten, in welchen die Forderungsgrundlage materiell hinreichend geprüft worden wäre. Bei dieser Sachlage ist die vorliegende Verfügung vom 4. Juni 2019 nicht als vollstreckbare Verfügung im Sinne von § 6 Abs. 1 lit. d VRP zu qualifizieren, weil hoheitliche, individuelle und einseitige Anordnungen (Sachverfügungen) nicht erkennbar sind, aus welchen konkret zu entnehmen wäre, inwiefern gegenüber dem Verfügungsadressaten aus welchen Lebensvorgängen konkrete öffentlich-rechtliche Ansprüche bestehen, welche der Betroffene dem Sachrichter zur materiellen Prüfung hätte vorlegen können.

3.5 Nach dem Gesagten ist festzuhalten, dass die vorliegende (verfahrensleitende) Verfügung vom 4. Juni 2019 grundsätzlich nicht geeignet ist, um als Rechtsöffnungstitel im Sinne von Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 SchKG zu gelten.

4. Um allfälligen Weiterungen die Spitze zu brechen, wird die Vorinstanz darauf hingewiesen, dass im Verfahren vor Gericht die Bedürftigkeit des Beschwerdeführers (AHV-Rentner mit EL-Anspruch, welcher auf einem Campingplatz in sehr bescheidenen Verhältnissen lebt) anerkannt wird, mithin fraglich erscheint, inwiefern ein weiterer Verwaltungsaufwand (d.h. ein nachträglicher Erlass entsprechender Sachverfügungen etc.) im konkreten Fall Sinn macht.

5. Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird verzichtet. Im Übrigen wird dem Beschwerdeführer die unentgeltliche Rechtsverteidigung gewährt. Das Anwaltshonorar richtet sich nach dem kantonalen Gebührentarif für Rechtsan-

wälte (GebTRA; SRSZ 280.411). § 2 des Gebührentarifs sieht als Bemessungskriterien die Wichtigkeit der Streitsache, ihre Schwierigkeit, den Umfang und die Art der Arbeitsleistung sowie den notwendigen Zeitaufwand vor. Das Honorar beträgt für die Vertretung vor Verwaltungsgericht Fr. 300.-- bis Fr. 8'400.-- (vgl. § 14 GebTRA). Eine allfällige Kostennote ist zu spezifizieren und vor Fällen des Entscheides einzureichen; andernfalls wird die Vergütung nach freiem Ermessen festgesetzt (§ 6 Abs. 1 GebTRA). In Anbetracht all dieser Aspekte wird das Honorar für den unentgeltlichen Rechtsbeistand im Verfahren vor Verwaltungsgericht auf insgesamt Fr. 1'600.-- festgelegt.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen. Der Klarheit halber wird hier festgehalten, dass die (verfahrensleitende) Verfügung der Vorinstanz vom 4. Juni 2019 grundsätzlich nicht geeignet ist, um als Rechtsöffnungstitel im Sinne von Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 SchKG zu gelten.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Dem Beschwerdeführer wird die unentgeltliche Rechtsverteidigung gewährt und Rechtsanwalt lic.iur. B._____ wird als unentgeltlicher Rechtsbeistand bestellt. Ihm wird zu Lasten des Verwaltungsgerichts ein Honorar (inkl. Auslagen/ MwSt) von Fr. 1'600.-- zugesprochen. Der Beschwerdeführer hat dieses Honorar dem Gericht zurückzuerstatten, wenn er dazu innert 10 Jahren seit Rechtskraft dieses Entscheids in der Lage ist (§ 75 Abs. 3 VRP).
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).
5. Zustellung an:
 - den Vertreter des Beschwerdeführers (2/R)
 - und die Vorinstanz (EB).

Schwyz, 25. September 2019

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Vizepräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Romansch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 14. Oktober 2019