

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00062 vom 21. September 2005

ZH Verwaltungsgericht, 2005-09-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2005.00062](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2005.00062)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00062 du 21 septembre 2005

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2005.00062 del 21 settembre 2005

## Regeste

Führerausweisenzug | Vorsorglicher Führerausweisenzug. Zustellung von behördlichen Anordnungen im Ausland. Aufforderung zur Bezeichnung eines Zustellungsdomizils oder eines Vertreters in der Schweiz. Kautionserlass und Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung (E. 2). Zur Frage der Nichtigkeit der Zustellung des angefochtenen Nichteintretensbeschlusses: Der vorinstanzliche Nichteintretensbeschluss wurde dem Beschwerdeführer, der sich während mehrerer Monate in einem Therapiezentrum in Spanien aufhält, offensichtlich direkt auf postalischem Weg zugestellt, obschon im Bereich des Verwaltungsrechts keine Abkommen bestehen, die ein solches Vorgehen zulassen. Solche völkerrechtswidrigen Zustellungen werden jedoch nach zürcherischem Recht nicht ohne weiteres als nichtig betrachtet. Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer keinen Rechtsnachteil erlitten, da er in der Lage war, den vorinstanzlichen Nichteintretensbeschluss rechtzeitig mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anzufechten, und er hat die Nichtigkeit der Zustellung nicht geltend gemacht (E. 4.2). Zur Frage der Rechtmässigkeit der vorinstanzlichen Fristansetzung zur Bezeichnung eines Zustellungsdomizils oder eines Vertreters in der Schweiz: Bei der Auslegung des Wohnsitzbegriffs gemäss § 6b VRG ist aufgrund der Zweckvorstellung, die mit der Rechtsnorm verbunden ist, und aus praktischen Gründen auf den Aufenthaltsort abzustellen, also auf jene Örtlichkeit, wo eine Person während der Prozessdauer voraussehbar für längere Zeit tatsächlich verweilt. Dem Beschwerdeführer ist daher zu Recht Frist zur Bezeichnung eines Zustellungsdomizils oder eines Vertreters in der Schweiz angesetzt worden, verbunden mit der Androhung, dass bei Säumnis auf die Beschwerde nicht eingetreten würde. Da der Beschwerdeführer innert der angemessenen Frist von 30 Tagen dieser Anordnung nicht nachgekommen ist, durfte die Vorinstanz androhungsgemäss verfahren und auf den Rekurs nicht eintreten (E. 5.2). Abweisung (E. 6).

## Erwägungen

### E. 1

Die grundsätzliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung von Beschwerden gegen administrative Massnahmen im Strassenverkehr findet ihre Grundlage in § 41 Abs. 1 VRG. Die Behandlung entsprechender Beschwerden erfolgt gemäss § 38 Abs. 2 lit. a VRG durch den Einzelrichter. Gemäss § 38 Abs. 3 Satz 2 VRG ist jedoch die einzelrichterliche Zuständigkeit ausgeschlossen, wenn Entscheide des Regierungsrats angefochten sind. Vorliegend ist Letzteres der Fall, weshalb die Geschäftserledigung in Dreierbesetzung zu erfolgen hat (vgl. § 38 Abs. 1 VRG).

### E. 2.1

Gemäss § 16 Abs. 1 VRG kann privaten Beschwerdeführern, welchen die nötigen Mittel fehlen und deren Rechtsbegehren nicht als offensichtlich aussichtslos erscheint, die Bezahlung von Verfahrenskosten und Kostenvorschüssen erlassen werden. Unter den nämlichen Voraussetzungen haben sie nach § 16 Abs. 2 VRG Anspruch auf Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsvertreters, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren. Dem Gesuchsteller obliegt der Nachweis seiner Mittellosigkeit, indem er seine Einkommens- und Vermögensverhältnisse umfassend darstellt und soweit möglich auch belegt. (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 16 N. 29). Ein Rechtsmittel ist dann nicht aussichtslos, wenn die Rechtslage nicht von vornherein klar ist. Hingegen sind solche Begehren als aussichtslos anzusehen, bei denen die Aussichten auf Gutheissung um derart viel kleiner als jene auf Abweisung erscheinen, dass sie deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können. Dagegen gilt ein Begehren als aussichtsreich, wenn sich die Aussichten auf Gutheissung oder aber auf Abweisung ungefähr die Waage halten oder nur geringfügig differieren. Massgebend ist, ob ein Selbstzahler, der über die nötigen Mittel verfügt, sich bei vernünftiger Überlegung und Abwägung der Aussichten zu einem Verfahren entschliessen würde oder davon Abstand nähme. Der Private soll ein Verfahren, das er auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil es ihn nichts kostet (BGE 124 I 306, 122 I 271; Kölz/Bosshart/Röhl, § 16 N. 32). Die Erfolgsaussichten eines Begehrens sind im Zeitpunkt von dessen Einreichung zu beurteilen (BGE 122 I 6, 101 Ia 37). Dazu bedarf es regelmässig einer summarischen Prüfung der Angelegenheit, die auch eine antizipierte Beweiswürdigung umfassen darf. Hingegen ist es unzulässig, den Entscheid über das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege hinauszuschieben, um dieses gegebenenfalls aufgrund erhobener Beweise rückwirkend als aussichtslos abweisen zu können (Kölz/Bosshart/Röhl, § 16 N. 34).

### **E. 2.2**

Die Mittellosigkeit des Beschwerdeführers, der zurzeit für seine Therapiekosten von den Sozialen Diensten der Stadt Zürich unterstützt wird, geht aus den Akten hinreichend hervor. Sie ist auch in der Beschwerdeantwort und in der Vernehmlassung der Vorinstanz unbestritten geblieben. Ferner erweist sich das Rechtsbegehren des Beschwerdeführers im vorliegenden Fall, in welchem die Rechtslage nicht als von vornherein klar zu beurteilen ist, nicht als offensichtlich aussichtslos. Damit ist dem Beschwerdeführer die Bezahlung des mit Präsidialverfügung vom 10. Februar 2005 angeordneten Kostenvorschusses und der Kosten des Beschwerdeverfahrens zu erlassen.

### **E. 3**

Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet einzig die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht auf den Rekurs des Beschwerdeführers nicht eingetreten ist. Auf die materiellen Anträge 2 und 3 des Beschwerdeführers betreffend vorsorglichen Führerausweisentzug und verkehrsmedizinische Untersuchung ist deshalb von vornherein nicht einzutreten.

### **E. 4.1**

Die Verpflichtung gemäss § 6b VRG zur Bezeichnung eines Zustellungsdomizils oder eines Vertreters in der Schweiz dient unter anderem dazu, den Behörden die völkerrechtskonforme Zustellung ihrer Anordnungen zu ermöglichen (Kölz/Bosshart/Röhl,

§ 6b N. 2). Die Zustellung von gerichtlichen Akten stellt nach dem traditionellen völkerrechtlichen Verständnis in der Schweiz eine Amtshandlung dar, die auf ausländischem Staatsgebiet nicht ohne Zustimmung des fremden Staates vorgenommen werden darf. Deswegen ist grundsätzlich der diplomatische oder konsularische Weg für die Zustellung zu wählen (BGr, 2. August 2004, 1P.187/2004, [www.bger.ch](http://www.bger.ch), mit weiteren Nachweisen). Die direkte Zustellung durch die Post setzt voraus, dass sie mit dem betreffenden Staat vertraglich vereinbart ist oder von diesem geduldet wird. Andernfalls hat sie indirekt durch Vermittlung der zuständigen ausländischen Behörde zu erfolgen. In Abweichung von diesem Grundsatz ist die postalische Zustellung von behördlichen Mitteilungen informativen Charakters gemäss Völkergewohnheitsrecht zulässig und von den meisten Staaten geduldet (RB 1983 Nr. 54 = ZBl 84/1983, S. 329 = ZR 82 Nr. 78). Zu den Mitteilungen informativer Natur gehört namentlich auch die Aufforderung zur Bezeichnung eines Zustellungsdomizils oder eines Vertreters in der Schweiz gemäss § 6b VRG, indem Verfahrensbeteiligte mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland lediglich auf die ihnen gemäss Abs. 1 obliegende Verpflichtung und die damit verbundenen Säumnisfolgen gemäss Abs. 2 hingewiesen werden (Kölz/Bosshart/Röhl, § 6b N. 2; vgl. zum Ganzen auch VPB 66/2002 Nr. 128).

#### **E. 4.2**

Im vorliegenden Fall wurde der angefochtene Nichteintretensbeschluss des Regierungsrats vom 19. Januar 2005 – wie schon die Verfügung betreffend vorsorglichen Entzug des Führerausweises vom 8. September 2004 – dem Beschwerdeführer offensichtlich direkt auf postalischem Weg zugestellt, obschon im Bereich des Verwaltungsrechts keine Abkommen bestehen, die ein solches Vorgehen zuliessen. Damit ist unzulässigerweise ein Hoheitsakt auf fremdem Staatsgebiet gesetzt und der völkerrechtliche Grundsatz der Gebietsausschliesslichkeit verletzt worden (vgl. VPB 66/2002 Nr. 128).

Völkerrechtswidrige Zustellungen werden jedoch nach zürcherischem Recht nicht ohne weiteres als nichtig betrachtet (RB 1983 Nr. 54 = ZBl 84/1983, S. 329 = ZR 82 Nr. 78). Geht man davon aus, dass die völkerrechtlich nicht regelkonforme Zustellung eine mangelhafte Eröffnung des vorinstanzlichen Beschlusses bewirkt hat, so führt dieser Schluss zu nichts anderem, als dass dem Adressaten durch die mangelhafte Eröffnung keinerlei Rechtsnachteil erwachsen darf (VGr, 21. September 1993, VB 93/0020; Kölz/Bosshart/Röhl, § 10 N. 62 f.). Hat der Beschwerdeführer durch die fehlerhafte Zustellung keinen Nachteil erlitten und keine Einwendungen dagegen erhoben, so ist die Verfügung jedenfalls nicht als nichtig zu betrachten (vgl. auch BGr, 2. August 2004, 1P.187/2004, [www.bger.ch](http://www.bger.ch); a. M. Jürg Stadelwieser, Die Eröffnung von Verfügungen, St. Gallen 1994, S. 214). Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer vom Nichteintretensbeschluss des Regierungsrats vom 19. Januar 2005 Kenntnis erhalten, und er war in der Lage, diesen rechtzeitig mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht anzufechten. Er hat demnach keinen Nachteil erlitten. Ferner hat er in der Beschwerdeschrift die Völkerrechtswidrigkeit bzw. Nichtigkeit der Zustellung nicht geltend gemacht.

#### **E. 5**

Eine andere Frage ist diejenige, ob die Vorinstanz dem Beschwerdeführer zu Recht mit Verfügung vom 11. Oktober 2004 Frist gemäss § 6b VRG angesetzt hat.

#### **E. 5.1**

In der in Y/Spainien verfassten Rekurschrift vom 7. Oktober 2004 führte der Beschwerdeführer aus, er sei "vormals wohnhaft in X, L-Strasse" gewesen. Seit dem 20. Juni 2004 befinde er sich im Therapiezentrum C in Spanien. Die Verfügung betreffend verkehrsmedizinische Abklärung der Fahreignung vom 23. Juni 2004 habe er deshalb nie erhalten. Ferner führte er aus: "Da die jetzige Verfügung c/o Therapiezentrum C adressiert ist, nehme ich an, dass von meinem Zürcher Domizil gemeldet wurde, dass ich mich aktuell in Spanien befinde und deswegen im IRM nicht vorsprechen kann." Sodann hielt er fest, er beabsichtige, bis auf weiteres in Spanien zu bleiben. In der Beschwerdeschrift macht er nun geltend, seine Ausführungen in der Rekurschrift habe er so verstanden, dass die Behörde sein Zürcher Domizil, wo er immer noch angemeldet sei, kenne. "So lang ich mich in einer behandelnden Institution (z.B. Spital, Klinik, Therapiezentrum) befinde, behalte ich mein Zürcher Domizil, da es nicht üblich ist, sich in einem Spital oder einer ähnlichen Institution anzumelden. Da Sie an mich dort Post schon adressiert haben, ging ich davon aus, dass das auch in Zukunft so sein wird und verstand leider nicht, dass ich es ausdrücklich erwähnen muss. Es wäre also als Zustelladresse mein Zürcher Domizil (X, L-Strasse) weiterhin zu benutzen."

### **E. 5.2**

Im Fall von § 15 Abs. 2 lit. a VRG betreffend Kostenvorschuss bestimmt sich der Begriff des Wohnsitzes bei natürlichen Personen nach Art. 23 des Zivilgesetzbuchs (ZGB), mithin nach dem privatrechtlichen Wohnsitz. Weil § 15 Abs. 2 lit. a VRG bezweckt, das Gemeinwesen davor zu schützen, Verwaltungsaufwand zugunsten einer Person zu erbringen, gegen die ein Kostenentscheid nicht vollstreckt werden kann, genügt zur Befreiung von der Vorschusspflicht nur ein tatsächlicher Wohnsitz in der Schweiz. Ein fiktiver Wohnsitz im Sinn von Art. 24 ZGB ist unbeachtlich (Kölz/Bosshart/Röhl, § 15 N. 23). Ob im Fall von § 6b Abs. 1 VRG ebenfalls auf den privatrechtlichen Wohnsitz abzustellen ist, muss aufgrund einer autonomen Auslegung dieser Gesetzesbestimmung festgestellt werden. Die Norm dient nicht nur dazu, den Behörden die völkerrechtskonforme Zustellung ihrer Anordnungen zu ermöglichen, sondern auch der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung (Kölz/Bosshart/Röhl, § 6b N. 2). Dazu ist erforderlich, dass die behördlichen Anordnungen dem Adressaten zur Kenntnis gebracht werden können. Der Zweckvorstellung, die mit der Rechtsnorm verbunden ist, entspricht mithin am besten die Anknüpfung an den Aufenthaltsort, also an jene Örtlichkeit, wo eine Person während der Prozessdauer voraussehbar für längere Zeit tatsächlich verweilt. Diese Anknüpfung drängt sich schon aus praktischen Gründen auf, wie gerade der vorliegende Fall eines mehrmonatigen Aufenthalts in einem ausländischen Therapiezentrum zeigt, der zwar in der Regel nicht zur Begründung eines neuen zivilrechtlichen Wohnsitzes führen wird, jedoch Schwierigkeiten betreffend die Zustellung am Schweizer Wohnsitz verursachen muss. So behauptete der Beschwerdeführer in der Rekurschrift ja selbst, die Verfügung betreffend verkehrsmedizinische Abklärung der Fahreignung vom 23. Juni 2004 deshalb nie erhalten zu haben, weil er sich im Therapiezentrum in Spanien befinde. Als widersprüchlich erscheint es dann, wenn er in der Beschwerdeschrift ausführt, dass schon Zustellungen an seine Zürcher Adresse vorgenommen worden seien und er deshalb davon ausgegangen sei, dass das auch in Zukunft so sein würde, weshalb er keine Zustelladresse bezeichnet habe. Aufgrund der Tatsache, dass er nach eigener Aussage die Verfügung betreffend verkehrsmedizinische Abklärung der Fahreignung nicht erhalten hatte, hätte er die Notwendigkeit der Angabe eines Zustellungsdomizils oder eines Vertreters in der Schweiz erkennen müssen. Wo der Beschwerdeführer, in Bezug auf dessen Zürcher Wohnadresse

offenbar ebenfalls Unklarheit herrschte, im Zeitpunkt der Rekuserhebung seinen zivilrechtlichen Wohnsitz hatte, kann demnach offen bleiben, da er ab dem 16. Juni 2004 jedenfalls in Y/Spanien verweilte. Mit Verfügung der Staatskanzlei vom 11. Oktober 2004 ist ihm daher zu Recht gemäss § 6b VRG Frist zur Bezeichnung eines Zustellungsdomizils oder eines Vertreters in der Schweiz angesetzt worden, verbunden mit der Androhung, dass bei Säumnis auf die Beschwerde nicht eingetreten würde. Da der Beschwerdeführer innert der angemessenen Frist von 30 Tagen dieser Anordnung nicht nachgekommen ist, durfte die Vorinstanz androhungsgemäss verfahren und auf den Rekurs nicht eintreten.

#### **E. 6**

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer grundsätzlich kostenpflichtig (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 70 VRG). Indessen ist ihm die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren, weshalb die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen sind. Demgemäss die Kammer: Dem Beschwerdeführer wird die unentgeltliche Prozessführung bewilligt; und entscheidet:

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