Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 65/2007 /fun

Urteil vom 11. September 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aeschlimann, Eusebio,
Gerichtsschreiber Kessler Coendet.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Bruno Baer,

gegen

Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich,
vertreten durch das Strassenverkehrsamt des
Kantons Zürich, Abteilung Administrativmassnahmen, Lessingstrasse 33, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Führerausweisentzug,

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, vom 31. Januar 2007.

Sachverhalt:
A.
X._____ lenkte am 9. März 2002 um ca. 22.30 Uhr einen Lieferwagen von Uster in Richtung Mönchaltorf, obwohl er eine Blutalkoholkonzentration von mindestens 1,64 Gewichtspromillen aufwies.

Die Direktion für Soziales und Sicherheit (heute: Sicherheitsdirektion) des Kantons Zürich entzog X._____ wegen dieses Vorfalls am 16. November 2005 den Führerausweis für die Dauer von zwölf Monaten.
B.
Gegen die Entzugsverfügung rekurrierte X._____ an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser hiess den Rekurs am 13. September 2006 teilweise gut und verringerte die Entzugsdauer auf acht Monate.

Auf Beschwerde des Betroffenen setzte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die Entzugsdauer mit Entscheid vom 31. Januar 2007 auf sechs Monate herab.
C.
Mit Eingabe vom 18. April 2007 erhebt X._____ gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Er verlangt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids und das gänzliche Absehen von einem Ausweisentzug.

Die kantonale Direktion spricht sich sinngemäss für die Abweisung der Beschwerde aus. Das Verwaltungsgericht ersucht um Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Strassen beantragt in der Vernehmlassung vom 2. Juli 2007 die Abweisung der Beschwerde.
D.
Der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung hat der Beschwerde mit Verfügung vom 4. Juni 2007 die

aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der angefochtene Entscheid ist nach Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) ergangen. Die vorliegende Beschwerde ist danach zu behandeln (Art. 132 Abs. 1 BGG). Gegen den Entzug des Führerausweises in einem strassenverkehrsrechtlichen Administrativverfahren steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG zur Verfügung. Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Entscheid (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG). Dabei handelt es sich um einen Endentscheid (Art. 90 BGG). Der Beschwerdeführer ist vom Führerausweisentzug betroffen und zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Die Beschwerde wurde rechtzeitig (Art. 46 i.V.m. Art. 100 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) erhoben. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, so dass auf die Beschwerde eingetreten werden kann.
2.
2.1 Der Beschwerdeführer ist strafrechtlich für den Vorfall vom 9. März 2002 wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand verurteilt worden. Im Administrativverfahren wandten die kantonalen Behörden zu Recht die Strassenverkehrsgesetzgebung an, die am Tag der Widerhandlung in Kraft stand. Schon im Jahr 1999 hatte sich der Beschwerdeführer einem Ausweisentzug von fünf Monaten wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand unterziehen müssen. Art. 16 Abs. 3 lit. b SVG in der Fassung vom 19. Dezember 1958 (AS 1959 S. 684) i.V.m. Art. 17 Abs. 1 lit. d SVG in der Fassung vom 20. März 1975 (AS 1975 S. 1259) sehen in einem solchen Fall einen zwingenden Entzug und zwar mit einer Mindestdauer von einem Jahr vor. Die Verwaltungsbehörde ordnete hier einen Entzug von 12 Monaten an. Sie begründete die Beschränkung auf die gesetzliche Minimaldauer mit der beruflichen Massnahmeempfindlichkeit.
2.2 Das Strafurteil wurde am 15. Mai 2003 gefällt und erwuchs nach unbenütztem Ablauf der Rechtsmittelfrist Ende Juni 2003 in Rechtskraft. Von diesem Zeitpunkt bis zum Erlass der Entzugsverfügung verstrichen annähernd 2 ½ Jahre. Regierungsrat und Verwaltungsgericht warfen der erstinstanzlichen Verwaltungsbehörde eine Missachtung des Beschleunigungsgebots vor. Das Verwaltungsgericht erachtete auch das regierungsrätliche Rekursverfahren als zu lang. Es erwog, es handle sich nicht um einen sonderlich komplexen Fall. Zwischen dem Abschluss des Instruktionsverfahrens vor Regierungsrat und dessen Entscheid seien acht Monate vergangen, obwohl die Rekursinstanz nach § 27a des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG/ZH; LS 175.2) gehalten sei, innert 60 Tagen seit Abschluss der Sachverhaltsermittlungen zu entscheiden.

Das Verwaltungsgericht hielt fest, der Beschwerdeführer habe sich seit dem Vorfall vom 9. März 2002 wohl verhalten. Die übermässige Länge des Administrativverfahrens habe er nicht mitverursacht. Bei dieser Sachlage verzichtete das Verwaltungsgericht zwar nicht gänzlich auf den Entzug; es setzte die Entzugsdauer aber im Vergleich zum Regierungsrat nochmals herab, um der übermässigen Dauer des Rekursverfahrens ebenfalls Rechnung zu tragen. Als Ergebnis des kantonalen Verfahrens ist der Entzug auf sechs Monate begrenzt worden.
2.3 Vor dem Bundesgericht fordert der Beschwerdeführer wiederum das Absehen von einem Ausweisentzug. Er führt dafür an, die strafrechtliche fünfjährige Verjährungsfrist sei abgelaufen, bevor ihm der Entscheid des Verwaltungsgerichts eröffnet worden sei; diese Frist sei hier massgebend. Ferner wehrt er sich dagegen, dass das Verwaltungsgericht die Schwere der Verfehlung vom 9. März 2002 als Argument verwendet hat, um trotz der Länge des Verfahrens an einem Entzug festzuhalten. Ausserdem habe auch das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ohne Verschulden des Beschwerdeführers übermässig viel Zeit in Anspruch genommen; dieser Umstand werde im angefochtenen Entscheid nicht berücksichtigt.
3.
3.1 Der Warnungsentzug ist eine um der Verkehrssicherheit willen angeordnete Verwaltungsmassnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter. Er weist jedoch teilweise strafähnliche Züge auf (BGE 120 Ib 504 E. 4b S. 507 mit Hinweis). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung besteht bei dem hier übergangsrechtlich anwendbaren, früheren Strassenverkehrsrecht eine Lücke im Hinblick auf die Verjährungsregeln beim Warnungsentzug. Deshalb sind dafür sinngemäss die strafrechtlichen Verjährungsregeln beizuziehen (BGE 127 II 297 E. 3d S. 300 mit Hinweisen). Wie es sich mit der Frage der Verjährung beim Warnungsentzug nach der Teilrevision des Strassenverkehrsgesetzes vom 14. Dezember 2001 verhält, muss hier nicht erörtert werden.
3.2 In analoger Anwendung der strafrechtlichen Regeln über die Verfolgungsverjährung sind die entsprechenden Fristen hier entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers noch nicht abgelaufen. Diese Beurteilung

gilt beim fraglichen Delikt nach dem früheren Strafrecht, das eine absolute Verjährung erst nach siebeneinhalb Jahren vorsah. Zu keinem anderen Ergebnis führen die Vorschriften von Art. 70 StGB in der Fassung vom 5. Oktober 2001 bzw. Art. 97 StGB in der heute geltenden Fassung vom 13. Dezember 2002; diese lassen die Verjährung eintreten, wenn innert sieben Jahren kein erstinstanzliches Urteil ergangen ist. Daher kann offen bleiben, ob vorliegend das neue oder das alte strafrechtliche Verjährungsrecht das mildere ist (vgl. dazu BGE 129 IV 49 E. 5.1 S. 50 f. bzw. den heute geltenden Art. 389 StGB).
4.
4.1 Die bei E. 3.1 angeführte Rechtsprechung enthält einen zusätzlichen Beurteilungsaspekt. Danach hat der Zeitablauf seit der Tatbegehung nicht erst bei Eintritt der Verfolgungsverjährung, sondern bereits bei verhältnismässig langer Dauer des Verfahrens berücksichtigt zu werden. Insofern stellte das Bundesgericht in BGE 120 Ib 504 E. 4c S. 508 ausdrücklich einen Querbezug zum Strafmilderungsgrund von Art. 64 Abs. 5 StGB in der damals geltenden Fassung (vgl. heute Art. 48 lit. e StGB) her. Diese strafrechtliche Bestimmung setzt voraus, dass seit der Tat verhältnismässig lange Zeit verstrichen ist und der Täter sich während dieser Zeit wohl verhalten hat. Inwiefern die strafrechtliche Norm seit der Revision des Strassenverkehrsgesetzes vom 14. Dezember 2001 noch analoge Anwendung beim Warnungsentzug finden kann, mag hier wiederum dahingestellt bleiben.
4.2 Das Bundesgericht lehnt es zwar ab, abstrakt und in absoluten Zahlen auszudrücken, welche Verfahrensdauer als überlang zu gelten habe (BGE 127 II 297 E. 3d S. 300). Es hat aber in BGE 120 Ib 504 im Falle einer groben Verkehrsregelverletzung eine Dauer des kantonalen Verfahrens von fünfeinhalb Jahren als überlang erachtet. In jenem Fall wurde indessen, unter anderem wegen des grossen Verschuldens des damaligen Beschwerdeführers, nicht von einem Entzug abgesehen (BGE 120 Ib 504 E. 5 S. 510 f.).

In BGE 122 II 180 war ein gesamthafter Warnungsentzug wegen zwei Fahrten in angetrunkenem Zustand festzusetzen. Jene beiden Vorfälle lagen im Zeitpunkt des bundesgerichtlichen Urteils knapp sieben bzw. etwas mehr als sechs Jahre zurück. Das Bundesgericht hielt das gänzliche Absehen von einem Ausweisentzug trotz überlanger Verfahrensdauer ebenfalls nicht für gerechtfertigt. Dabei berücksichtigte es wiederum die Schwere der Verfehlung des damaligen Beschwerdeführers (BGE 122 II 180 E. 5c S. 185).
4.3 Im Lichte dieser Rechtsprechung durfte das Verwaltungsgericht das Verschulden des Beschwerdeführers bei der Würdigung einbeziehen, ob auf einen Ausweisentzug wegen überlanger Verfahrensdauer zu verzichten sei. Es ist nicht zu beanstanden, wenn das kantonale Gericht bei dieser Abwägung zum Schluss gelangte, es sei an der Aussprechung eines Warnungsentzugs festzuhalten.
5.
Zu prüfen bleibt die Verhältnismässigkeit der angefochtenen Entzugsdauer. Dabei geht es einzig um die Frage, ob Missachtungen des Beschleunigungsgebots durch die Behörden eine zusätzliche Reduktion der Entzugsdauer gebieten.
5.1 Das Verwaltungsgericht hat die Tragweite des Beschleunigungsgebots in den unterinstanzlichen Verfahren unter dem Blickwinkel von Art. 29 Abs. 1 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK beurteilt. Es trifft zu, dass Art. 6 EMRK in seiner strafrechtlichen Ausprägung auf den Entzug des Führerausweises zu Warnungszwecken anwendbar ist (BGE 123 II 464 E. 2a S. 465 mit Hinweisen). Art. 6 Ziff. 1 EMRK vermittelt dem Rechtsuchenden freilich bezüglich der Anforderungen, die sich aus dem Beschleunigungsgebot ergeben, keinen weitergehenden Schutz als Art. 29 Abs. 1 BV (BGE 130 I 269 E. 2.3 S. 272, 312 E. 5.1 S. 331 f.).
5.2 Die Beurteilung der Angemessenheit der Verfahrensdauer entzieht sich grundsätzlich starren Regeln. Es ist vielmehr in jedem Einzelfall unter Würdigung aller konkreten Umstände zu prüfen, ob sich diese als angemessen erweist (BGE 130 I 269 E. 3.1 S. 273, 312 E. 5.1 S. 331). Wie die Vorinstanz allerdings zu Recht erwogen hat, ist bei der Beurteilung dieser Frage auf eine gesetzliche Behandlungsfrist abzustellen, sofern diese besteht (vgl. BGE 130 I 312 E. 5.1 S. 332 mit Hinweis). Die Behandlungsfrist von § 27a VRG/ZH gilt für das Verfahren vor verwaltungsinternen Rekursinstanzen und Rekurskommissionen, hingegen nicht beim Verwaltungsgericht; diesbezüglich sind die allgemeinen Rechtsprechungsgrundsätze zu Art. 29 Abs. 1 BV massgeblich (vgl. Urteil 2P.225/2002 vom 26. Mai 2003, E. 2.3).
5.3 Das Verwaltungsgericht hat in Aufarbeitung des unterinstanzlichen Verfahrensgangs und mit differenzierter Begründung festgestellt, dass das Beschleunigungsgebot sowohl von der erstinstanzlichen Verwaltungsbehörde als auch vom Regierungsrat als Rekursinstanz verletzt worden ist. Dieser Beurteilung ist beizupflichten.

Der Ablauf des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zeigt folgendes Bild: Die bei dieser Instanz eingereichte Beschwerde datiert vom 13. Oktober 2006. Die regierungsrätliche Vernehmlassung dazu ging am 27. Oktober 2006 ein. Die Stellungnahme wurde dem Beschwerdeführer am 22. November 2006 zur Kenntnisnahme zugestellt. Vom Beschwerdeführer wird nicht behauptet noch ist aus den Akten ersichtlich, dass er in der Folge dem Verwaltungsgericht eine Eingabe eingereicht hätte. Dieses fällte an der Sitzung vom 31. Januar 2007 den angefochtenen Entscheid. Der begründete Entscheid wurde dem Rechtsvertreter des Beschwerdeführers am 22. März 2007 zugestellt.

Demzufolge sind bei der Behandlung durch die Vorinstanz kleinere Verzögerungen auszumachen; die Zeitspannen für die einzelnen Verfahrensschritte wirken aber für sich genommen nicht stossend. Dem Beschwerdeführer ist zuzugeben, dass der Zeitbedarf des Verwaltungsgerichts für die Erledigung des Rechtsmittels, zumal nach den unterinstanzlichen Verstössen gegen das Beschleunigungsgebot, als lang erscheint. In diesem Zusammenhang ist indessen die Einschätzung des Verwaltungsgerichts zu relativieren, dass der vorliegende Fall nicht sonderlich komplex sei. Es mag zutreffen, dass es sich für die erste Instanz noch um ein Routinegeschäft handelte. Das Verwaltungsgericht hatte demgegenüber mittlerweile schwierige Rechtsfragen zur konkreten Tragweite des Beschleunigungsgebots zu beantworten. Wie das kantonale Gericht ausgeführt hat, steht eine relativ einschneidende Massnahme auf dem Spiel; das Interesse des Beschwerdeführers an einem raschen Verfahrensabschluss darf aber nicht überbewertet werden. Unter diesen Umständen hält die Behandlungsdauer des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens vor dem Beschleunigungsgebot stand.
5.4 Selbst wenn der Vorinstanz, entgegen der hier vertretenen Auffassung, ebenfalls eine verfassungswidrige Verfahrensverzögerung vorzuhalten wäre, müsste es mit einer entsprechenden Feststellung sein Bewenden haben. Die Vorinstanz hat wegen übermässiger Verfahrenslänge eine Verkürzung des Ausweisentzugs vorgenommen, welcher die gesetzliche Mindestdauer um sechs Monate bzw. um die Hälfte unterschreitet. Eine derartige Milderung der Entzugsdauer erweist sich im konkreten Fall als grosszügig. Sie erscheint sogar dann noch als verhältnismässig, wenn das Verfahren in seiner gesamten Länge, einschliesslich des Rechtsmittelverfahrens vor Bundesgericht, betrachtet wird.
6.
Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang trägt der Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Sicherheitsdirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 1. Abteilung, 1. Kammer, sowie dem Bundesamt für Strassen, Sekretariat Administrativmassnahmen, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 11. September 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: