Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
6A.106/2006 /hum

Sitzung vom 14. Juni 2007
Kassationshof

Besetzung
Bundesrichter Schneider, Präsident,
Bundesrichter Wiprächtiger, Favre, Zünd, Mathys,
Gerichtsschreiber Näf.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt Eliano Mussato,

gegen

Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Abteilung IV, Unterstrasse 28, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Entzug des Führerausweises bei Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit im Ausland; Dauer des Entzugs; gesetzliche Grundlage,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Abteilung IV, vom 18. Oktober 2006.

Sachverhalt:

A.
X._____, wohnhaft im Kanton St. Gallen, fuhr am Sonntag, 24. Juli 2005, um 16.14 Uhr, mit seinem Personenwagen in der Bundesrepublik Deutschland auf der Bundesautobahn BAB 5 auf dem Gebiet der Gemeinde Neuenburg in Fahrtrichtung Basel. Er überschritt die signalisierte Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h um rechtlich relevante 41 km/h.

B.
Das Regierungspräsidium Karlsruhe verurteilte X._____ mit Bussgeldentscheidung vom 4. Oktober 2005 wegen einer Verkehrsordnungswidrigkeit (§ 24 D-StVG), begangen durch Überschreiten der zulässigen Höchstgeschwindigkeit ausserhalb geschlossener Ortschaften um 41 km/h, zu einer Busse in der Höhe von EUR 100.–. Ausserdem ordnete es ein Fahrverbot (§ 25 D-StVG) für die Dauer von einem Monat für den Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland an. Zudem wurde die Verkehrsordnungswidrigkeit im Verkehrszentralregister nach dem Punktesystem mit drei Punkten bewertet.

Dieser Entscheid ist in Rechtskraft erwachsen.

X._____ reichte am 5. Januar 2006 seinen schweizerischen Führerausweis dem Regierungspräsidium Karlsruhe ein und erhielt diesen mit Sendung vom 9. Januar 2006 mit dem Vermerk (auf einem abziehbaren Klebezettel) zurück, dass das Fahrverbot für den Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland vom 7. Januar bis zum 6. Februar 2006 dauert.

Am 13. Januar 2006 erlangte das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen Kenntnis vom

Fahrverbot und eröffnete in der Folge gegen X._____ ein Administrativmassnahmeverfahren.

C.
Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt entzog X._____ mit Verfügung vom 14. März 2006 den Führerausweis wegen Überschreitens der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h um 41 km/h in Anwendung von Art. 32 Abs. 2 SVG und Art. 4a Abs. 1 lit. d VRV in Verbindung mit Art. 16c Abs. 1 lit. a und Abs. 2 lit. a SVG für die Dauer von drei Monaten.

D.
Die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen entzog X._____ mit Entscheid vom 18. Oktober 2006 den Führerausweis für die Dauer von drei Monaten, wobei sie in teilweiser Gutheissung des von X._____ erhobenen Rekurses die ausländische Sanktion mit fünf Tagen an den Vollzug anrechnete.

E.
X._____ führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, der Entscheid der Verwaltungsrekurskommission und die Verfügung des Strassenverkehrsamtes seien aufzuheben und es sei ihm der Führerausweis für die Dauer eines Monats zu entziehen.

Die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen und das Bundesamt für Strassen beantragen unter Hinweis auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid die Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
Der angefochtene Entscheid ist vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) am 1. Januar 2007 ergangen. Auf das dagegen erhobene Rechtsmittel ist daher noch das bisherige Verfahrensrecht anwendbar (Art. 132 Abs. 1 BGG, e contrario), hier somit dasjenige der Verwaltungsgerichtsbeschwerde nach Art. 97 ff. OG.

2.
Letztinstanzliche kantonale Entscheide betreffend Führerausweisentzüge unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 24 Abs. 2 SVG). Der Beschwerdeführer hat als unmittelbar Betroffener ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheids und ist daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 24 Abs. 5 SVG).

3.
3.1 Die Vorinstanz hat die vom Beschwerdeführer auf einer deutschen Autobahn begangene Überschreitung der signalisierten Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h um 41 km/h in Anwendung des schweizerischen Rechts und unter Berufung auf die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesgerichts als schwere Widerhandlung im Sinne von Art. 16c Abs. 1 lit. a SVG qualifiziert und daher dem Beschwerdeführer den Führerausweis in Anwendung von Art. 16c Abs. 2 lit. a SVG für die Dauer von drei Monaten entzogen. Dabei hat sie an den Vollzug dieser Sanktion fünf Tage angerechnet, da während dieser Zeit der Führerausweis nicht in den Händen des Beschwerdeführers, sondern zum Zwecke des Vermerks des für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland geltenden Fahrverbots bei der deutschen Behörde beziehungsweise mit der Post unterwegs war.

Gemäss Art. 16c Abs. 1 lit. a SVG begeht eine schwere Widerhandlung, wer durch grobe Verletzung von Verkehrsregeln eine ernstliche Gefahr für die Sicherheit anderer hervorruft oder in Kauf nimmt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, auf welche sich die Vorinstanz berief, stellt die Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf einer schweizerischen Autobahn um mehr als 35 km/h auch bei günstigen objektiven und subjektiven Umständen eine schwere Widerhandlung im Sinne dieser Bestimmung dar (BGE 132 II 234 E. 3 mit Hinweisen). Eine solche Widerhandlung hat gemäss Art. 16c Abs. 2 lit. a SVG einen Führerausweisentzug von mindestens drei Monaten zur Folge. Diese Mindestentzugsdauer darf nicht unterschritten werden (Art. 16 Abs. 3 Satz 2 SVG).

3.2 Der Beschwerdeführer beantragt die Herabsetzung der Entzugsdauer auf einen Monat. Er macht geltend, er habe das Signal "Höchstgeschwindigkeit 120 km/h" schlichtweg übersehen. Die Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit sei am helllichten Tag bei sehr guter Sicht und sehr spärlichem Verkehr auf einem schnurgeraden Teilstück geschehen. Es habe sich um einen ganz normalen Autobahnabschnitt ohne Auffälligkeiten und Besonderheiten (Baustellen etc.) gehandelt. Auf deutschen Autobahnen dürfe bei Fehlen einer abweichenden Signalisation und bei günstigen Verhältnissen ohne weiteres mit einer Geschwindigkeit von 161 km/h oder mehr gefahren werden. Dies sei auf deutschen Autobahnen zulässig und nicht ungewöhnlich. Unter den gegebenen Umständen sei die Gefährdung der Verkehrssicherheit nicht schwer gewesen. Vielmehr liege ein Anwendungsfall von Art. 16b Abs. 1 lit. a SVG vor, was (gemäss Art. 16b Abs. 2 lit. a SVG) einen Führerausweisentzug von mindestens einem Monat zur Folge habe. Dass keine schwere Widerhandlung anzunehmen sei, ergebe sich auch daraus, dass die deutsche Behörde lediglich eine Busse von EUR 100.– festgesetzt und ein Fahrverbot von einem Monat angeordnet habe.

3.3 Das Bundesgericht nimmt den vorliegenden Fall zum Anlass, seine Rechtsprechung betreffend den Warnungsentzug des schweizerischen Führerausweises gegenüber Ausweisinhabern mit Wohnsitz in der Schweiz im Falle von Widerhandlungen im Ausland zu überprüfen. Obschon der Beschwerdeführer keine diesbezüglichen Rügen erhebt, prüft das Bundesgericht im vorliegenden Verfahren von Amtes wegen auch, ob für Warnungsentzüge wegen Auslandtaten die erforderliche gesetzliche Grundlage besteht.

4.
4.1 Der Führerausweis wird von den Verwaltungsbehörden des Wohnsitzkantons des Fahrzeugführers erteilt und entzogen (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 und 2 SVG). Das Gesetz sieht mehrere Arten von Führerausweisentzügen vor: Den Entzug wegen Fehlens oder Wegfalls der gesetzlichen Voraussetzungen und wegen Missachtung der mit der Erteilung im Einzelfall verbundenen Beschränkungen und Auflagen (Art. 16 Abs. 1 SVG); den Entzug wegen fehlender Fahreignung (Art. 16d SVG; Art. 17 Abs. 1bis und Abs. 2 aSVG, sog. "Sicherungsentzug"); den Entzug wegen Widerhandlungen gegen Strassenverkehrsvorschriften (Art. 16 Abs. 2 und Art. 16a - Art. 16c SVG; Art. 16 Abs. 2 und 3 aSVG). Der letztgenannte Führerausweisentzug wird als "Warnungsentzug" bezeichnet.

4.2 Der Warnungsentzug ist eine um der Verkehrssicherheit willen angeordnete Verwaltungsmassnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter (BGE 102 Ib 59 E. 3; 109 Ib 304 E. 2; 120 Ib 504 E. 4b mit Hinweisen). Er weist allerdings teilweise strafähnliche Züge auf (BGE 120 Ib 504 E. 4b; 116 Ib 146 E. 2a). Die Rechtsprechung hat daher verschiedene für die Strafen geltende strafrechtliche sowie verfassungs- und konventionsrechtliche Regeln und Grundsätze auf den Warnungsentzug analog angewandt. So kann etwa gemäss BGE 120 Ib 504 E. 4 die im Gesetz vorgesehene obligatorische Mindestdauer des Führerausweisentzugs unterschritten oder von der Anordnung einer Massnahme ganz abgesehen werden, wenn seit dem die Massnahme auslösenden Ereignis verhältnismässig lange Zeit verstrichen ist und der Betroffene sich während dieser Zeit wohl verhalten hat. Bei Änderung des Gesetzes ist das neue Recht anwendbar, wenn es für den Betroffenen das mildere ist (BGE 104 Ib 87 E. 2). Der Warnungsentzug ist ein Entscheid über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (BGE 121 II 22), woraus sich unter anderem ein Anspruch des Betroffenen auf eine öffentliche mündliche Verhandlung ergibt. Der Warnungsentzug ist mithin nach der Rechtsprechung eine der Strafe ähnliche, aber dennoch von ihr unabhängige Verwaltungsmassnahme mit präventivem Charakter, welche primär die Erziehung des fehlbaren Fahrzeuglenkers im Interesse der Verkehrssicherheit und nicht dessen Bestrafung bezweckt (BGE 128 II 133 E. 3b/aa).

In der Lehre wird hingegen überwiegend die Auffassung vertreten, dass der Warnungsentzug eine repressive Massnahme beziehungsweise der Sache nach eine Strafe ist (siehe die Hinweise in BGE 121 II 22 E. 3a und in BGE 120 Ib 504 E. 4b).

4.3 Die Administrativmassnahmen im Strassenverkehr sind im Rahmen der Teilrevision des Strassenverkehrsgesetzes gemäss Bundesgesetz vom 14. Dezember 2001, in Kraft seit 1. Januar 2005, sowohl gegenüber Ersttätern als auch insbesondere gegenüber rückfälligen Tätern teilweise massiv verschärft worden. Das Gesetz

sieht neu in detaillierten Vorschriften eine Vielzahl von Mindestentzugsdauern vor (Art. 16a - Art. 16c SVG), die nicht unterschritten werden dürfen (Art. 16 Abs. 3 Satz 2 SVG). Demgegenüber sah das alte, bis Ende 2004 geltende Recht neben der allgemeinen Mindestentzugsdauer von einem Monat nur wenige Mindestentzugsdauern vor, die vor allem das Fahren in angetrunkenem Zustand betrafen (siehe Art. 17 aSVG). Die Verschärfung der Sanktionen führt beispielsweise dazu, dass die Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf einer schweizerischen Autobahn um mehr als 35 km/h selbst bei objektiv und subjektiv günstigen Verhältnissen als schwere Widerhandlung im Sinne von Art. 16c Abs. 1 lit. a SVG zwingend einen Führerausweisentzug von mindestens drei Monaten (siehe Art. 16c Abs. 2 lit. a SVG; BGE 132 II 234 E. 3) und, wenn in den vorangegangenen fünf Jahren der Ausweis einmal wegen einer schweren Widerhandlung entzogen
war, gemäss Art. 16c Abs. 2 lit. c SVG zwingend einen Führerausweisentzug von mindestens zwölf Monaten zur Folge hat (zum Ausmass der Verschärfungen siehe eingehend René Schaffhauser, Die neuen Administrativmassnahmen des Strassenverkehrsgesetzes, in: Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2003, S. 161 ff., 202 ff.). Nach dem alten Recht betrug die Mindestentzugsdauer bei einer solchen Widerhandlung einen Monat (Art. 16 Abs. 3 lit. a und Art. 17 Abs. 1 lit. a aSVG). Die Mindestentzugsdauer betrug nach dem alten Recht mindestens sechs Monate, wenn dem Führer der Ausweis wegen einer Widerhandlung entzogen werden musste, die er innert zwei Jahren seit Ablauf des letzten Entzuges begangen hatte (siehe Art. 17 Abs. 1 lit. c zweite Hälfte aSVG).

Durch die Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches gemäss Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002, in Kraft seit 1. Januar 2007, sind unter anderem die Bestimmungen betreffend die Strafen wesentlich geändert worden. Der bedingte Vollzug von Freiheitsstrafen ist in weiterem Umfang als bis anhin und neu ist auch der bedingte Vollzug von Geldstrafen möglich.

Der Warnungsentzug wird damit mehr noch als bis anhin für den Fahrzeuglenker die einzig unmittelbar spürbare Reaktion des Staates auf ein Fehlverhalten im Strassenverkehr und vom Betroffenen als eigentliche Strafe empfunden.

5.
5.1 Das Strassenverkehrsgesetz (SVG) enthält auch in seiner teilrevidierten Fassung unverändert nur eine einzige Bestimmung betreffend Widerhandlungen im Ausland. Wer im Ausland eine Verletzung von Verkehrsregeln oder eine andere bundesrechtlich mit Freiheitsstrafe bedrohte Widerhandlung im Strassenverkehr begeht und am Tatort strafbar ist, wird auf Ersuchen der zuständigen ausländischen Behörde in der Schweiz verfolgt, sofern er in der Schweiz wohnt und sich hier aufhält und sich der ausländischen Strafgewalt nicht unterzieht (Art. 101 Abs. 1 SVG). Der Richter wendet die schweizerischen Strafbestimmungen an, verhängt jedoch keine Freiheitsstrafe, wenn das Recht des Begehungsortes keine solche androht (Art. 101 Abs. 2 SVG). Die Bestimmung betrifft allein die strafrechtliche Beurteilung von Auslandtaten.

Das SVG enthält hingegen auch in seiner teilrevidierten Fassung keine Bestimmung betreffend die administrativrechtliche Beurteilung von Strassenverkehrsdelikten im Ausland. Es enthält keine Norm, die ausdrücklich bestimmt, ob und unter welchen Voraussetzungen wegen einer Auslandtat ein Warnungsentzug (oder eine Verwarnung) angeordnet werden kann und nach welchen Kriterien gegebenenfalls die Entzugsdauer zu bemessen ist.

Allerdings ist eine Bestimmung betreffend die administrativrechtliche Beurteilung von Auslandtaten in der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr vom 27. Oktober 1976 enthalten (Art. 34 VZV; Art. 30 Abs. 4 aVZV).

5.2 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann ein Warnungsentzug auch wegen Widerhandlungen im Strassenverkehr im Ausland angeordnet werden (BGE 102 Ib 59; 108 Ib 69; 109 Ib 304; 123 II 97, 464; 128 II 133; 129 II 168). Dies wird im Wesentlichen damit begründet, dass es in Anbetracht des Zwecks des Warnungsentzugs als eine um der Verkehrssicherheit willen angeordnete Massnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter keine Rolle spielt, ob der Fahrzeuglenker die Widerhandlung in der Schweiz oder im Ausland begeht, da auch Auslandtaten Anlass zur Annahme bieten, dass der Fahrzeuglenker in der Zukunft

auch in der Schweiz Verkehrsregeln verletzen und dadurch die Verkehrssicherheit in der Schweiz gefährden könnte, deren Schutz das SVG bezweckt. Diese Rechtsprechung stützt sich auf Art. 16 und Art. 22 SVG.

In BGE 102 Ib 59 (betreffend eine Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit im Fürstentum Liechtenstein) hat das Bundesgericht zur Begründung auch auf Art. 101 SVG hingewiesen, wonach unter den darin genannten Voraussetzungen eine Auslandtat von den schweizerischen Behörden nach dem schweizerischen Recht strafrechtlich verfolgt werden kann. Es hat zudem erwogen, dass bei der administrativrechtlichen Beurteilung von Auslandtaten allerdings unter anderem den Besonderheiten der ausländischen Verkehrsregeln und dem allgemeinen Verkehrsverhalten im Ausland gebührend Rechnung zu tragen ist. Solche Besonderheiten waren indessen im konkreten Fall nicht gegeben, so dass das verkehrswidrige Verhalten des Beschwerdeführers und die damit verbundene Verkehrsgefährdung im Fürstentum Liechtenstein Anlass zu einer Administrativmassnahme in der Schweiz bilden konnte, soweit die Voraussetzungen von Art. 16 SVG (damalige Fassung) erfüllt waren.

In BGE 108 Ib 69 (betreffend eine Trunkenheitsfahrt in Schweden) hat das Bundesgericht diese Rechtsprechung bestätigt. Dem in der Lehre erhobenen Einwand, dass für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr grundsätzlich wie im Strafrecht das Territorialitätsprinzip gelte, hielt es entgegen, dass die Grundsätze des Strafrechts nicht vorbehaltlos auf Massnahmen des Verwaltungsrechts übertragen werden können.

In BGE 109 Ib 304 (betreffend einen auf einer deutschen Autobahn durch einen Schikanestopp verursachten Verkehrsunfall) hat das Bundesgericht erkannt, dass der Warnungsentzug wegen einer Auslandtat auch zulässig ist, wenn die ausländische Behörde gegenüber dem fehlbaren Fahrzeuglenker für ihr Staatsgebiet ein Fahrverbot beziehungsweise eine Entziehung der Fahrerlaubnis verfügt hat. Die ausländische Sanktion könne angesichts ihres auf das Staatsgebiet des Begehungsorts beschränkten Geltungsbereichs die Verkehrssicherheit in der Schweiz nicht schützen.
In BGE 123 II 97 (betreffend eine Trunkenheitsfahrt in Österreich) hat das Bundesgericht diese Rechtsprechung bestätigt. Die Kumulation von ausländischer Aberkennung der Fahrberechtigung und schweizerischem Führerausweisentzug verstosse nicht gegen den Grundsatz "ne bis in idem", da die Aberkennung der Fahrberechtigung gegenüber einem nicht im ausländischen Tatortstaat wohnhaften Täter nur eine beschränkte Wirkung habe und im Grunde nur eine zusätzliche Parallelmassnahme im Wohnsitzstaat die beabsichtigte Warnungswirkung im vollen Umfang entfalten und damit die Verkehrssicherheit in der Schweiz garantieren könne.

In BGE 123 II 464 (betreffend die Überschreitung der signalisierten Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h auf einer deutschen Autobahn um 33 km/h) hat das Bundesgericht entschieden, der Führerausweis könne wegen einer Auslandtat auch entzogen werden, wenn die ausländische Behörde auf die Anordnung eines Fahrverbots beziehungsweise die Entziehung der Fahrerlaubnis verzichtet hat. Es würde Sinn und Zweck des Warnungsentzugs diametral zuwiderlaufen, wenn die schweizerische Behörde einen Warnungsentzug wegen einer Auslandtat nicht anordnen könnte, nur weil die ausländische Behörde - aus welchen Gründen auch immer - auf die Aberkennung der Fahrberechtigung verzichtet habe. Art. 30 Abs. 4 VZV (damalige Fassung) stehe dem nicht entgegen; der Verordnungsgeber habe offensichtlich übersehen, dass ausnahmsweise ein Tätigwerden der Wohnsitzbehörde auch erforderlich sein könne, wenn die ausländische Behörde auf die Aberkennung der Fahrberechtigung verzichtet habe.

In BGE 128 II 133 (betreffend die Überschreitung der signalisierten Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h auf einer deutschen Autobahn um 78 km/h) hat das Bundesgericht diese Praxis aufgegeben. Ein Warnungsentzug wegen einer Auslandtat kommt gemäss diesem Entscheid nur noch in Betracht, wenn im Tatortstaat die Fahrberechtigung aberkannt worden ist. Diese Einschränkung gilt nicht für den Sicherungsentzug. Verfügt der Tatortstaat eine andere Administrativmassnahme, so hat die schweizerische Behörde zu prüfen, ob eine Verwarnung auszusprechen ist. Der schweizerische Nachvollzug einer vom Ausland verfügten Massnahme wird also durch die Art der ausländischen Massnahme begrenzt.

In BGE 129 II 168 (betreffend eine Trunkenheitsfahrt in Österreich) hat das Bundesgericht diese Rechtsprechung bestätigt. Es hat erkannt, daraus folge aber nicht, dass im Falle der Aberkennung der ausländischen

Fahrberechtigung die Dauer des schweizerischen Führerausweisentzugs wegen der Auslandtat die Dauer des ausländischen Fahrverbots nicht überschreiten dürfe. Beim Entzug des Führerausweises habe die schweizerische Behörde ausschliesslich schweizerisches Recht anzuwenden. Dieses enthalte jedoch keine Norm, welche es erlaube, bei Auslandtaten von der allgemeinen gesetzlichen Ordnung abzuweichen. Beim Nachvollzug seien somit die schweizerischen Bestimmungen über die Mindestentzugsdauer zu beachten. Im Übrigen bestimme Art. 16 Abs. 3 SVG in der revidierten Fassung gemäss Bundesgesetz vom 14. Dezember 2001 ausdrücklich, dass die gesetzliche Mindestentzugsdauer nicht unterschritten werden darf. Würde beim Nachvollzug einer im Tatortstaat verfügten Massnahme die gesetzliche Mindestentzugsdauer nicht beachtet, widerspräche dies dem klaren Willen des Gesetzgebers.

5.3 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach ein Warnungsentzug gemäss dem geltenden Recht auch bei einer Auslandtat angeordnet werden kann, findet in der Lehre teilweise Zustimmung und stösst teilweise auf Bedenken. Die kritischen Stimmen bezweifeln namentlich das Vorliegen einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage für Warnungsentzüge bei Auslandtaten. Angesichts des zurzeit geltenden schweizerischen Strassenverkehrsrechts dürften Warnungsentzüge wegen Auslandtaten nur unbedenklich sein, wenn dies ausdrücklich staatsvertraglich vorgesehen sei (René Schaffhauser, Zum Führerausweisentzug in der Schweiz nach Verkehrsdelikten im Ausland, SJZ 78/1982 S. 69 ff., 73; derselbe, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. 3: Die Administrativmassnahmen, 1995, N 2006 ff.). Die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlage sei in formeller und materieller Hinsicht rechtsstaatlich unbefriedigend. Die in der Literatur vertretene Auffassung, für Warnungsentzüge nach Auslandtaten fehle eine ausreichende gesetzliche Grundlage, hätte im Rahmen der Revision des SVG geklärt werden müssen (Thomas Scherrer, Administrativrechtliche Folgen von 'Auslandtaten', in: Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2003, S. 227 ff., 240 f.). Auch wenn man
im Warnungsentzug nicht eine Strafe, sondern, wie das Bundesgericht, eine präventive Massnahme sehen wolle, stelle sich die Frage, ob der Gesetzgeber nicht gut daran täte, eine gesetzliche Grundlage für Warnungsentzüge wegen Auslandtaten zu schaffen (Hans Schultz, Rechtsprechung und Praxis zum Strassenverkehrsrecht in den Jahren 1978 - 1982, Bern 1984, S. 140).

6.
6.1 Im öffentlichen Recht gilt grundsätzlich das Territorialitätsprinzip. Dies bedeutet, dass das schweizerische öffentliche Recht grundsätzlich nur anwendbar ist auf Sachverhalte, die sich in der Schweiz zutragen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2006, Rz. 357; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2005, § 24 N. 3).

Das schweizerische öffentliche Recht kann allerdings gemäss dem sog. Auswirkungsprinzip als eine spezielle Ausprägung des Territorialitätsprinzips unter Umständen auch ohne eine diesbezügliche Norm auf Sachverhalte Anwendung finden, die sich zwar im Ausland zutragen, aber in einem ausreichenden Mass auf dem Territorium der Schweiz auswirken (vgl. BGE 93 II 192 E. 3 S. 196; Pierre Moor, Droit administratif, Bd. 1: Les fondements généraux, 2. Aufl., 1994, p. 158 s.; Thomas Merkli, Das Territorialitätsprinzip und seine Ausnahmen, in: XIII. Treffen der obersten Verwaltungsgerichtshöfe Österreichs, Deutschlands, des Fürstentums Liechtenstein und der Schweiz, Vaduz 2002, Landesbericht der Schweiz, S. 8 ff., 20, mit Hinweisen). Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, kann schweizerisches öffentliches Recht auf Sachverhalte, die sich im Ausland zutragen, nur Anwendung finden, wenn sich dies aus einer Norm hinreichend klar ergibt. Welche Anforderungen an diese Norm zu stellen sind, hängt unter anderem vom Gegenstand der Bestimmungen (hier: Warnungsentzug) ab, die auch auf Sachverhalte im Ausland Anwendung finden sollen. Der räumliche Anwendungsbereich von gesetzlichen Bestimmungen des öffentlichen Rechts beurteilt sich auch nach ihrem Sinn
und Zweck, es sei denn, aus einer Norm des höherrangigen Rechts, etwa des Verfassungs- oder des Völkerrechts, ergebe sich, dass die gesetzlichen Bestimmungen nicht ausserhalb des Territoriums des Gemeinwesens, das sie erlassen hat, Anwendung finden können.

6.2 Die Rechtsprechung zum Warnungsentzug bei Auslandtaten geht davon aus, es bestehe Anlass zur Annahme, dass der Inhaber eines schweizerischen Führerausweises mit Wohnsitz in der Schweiz, der im Ausland Verkehrsregeln verletzt und dadurch die Verkehrssicherheit im Ausland gefährdet, solche Widerhandlungen auch in der Schweiz begehen und dadurch die Verkehrssicherheit in der Schweiz, deren Schutz das SVG bezweckt,

gefährden könnte (siehe etwa BGE 123 II 97 E. 2c/bb).

Ein solches durch die Auslandtat allenfalls indiziertes Risiko von künftigen Widerhandlungen in der Schweiz durch einen zum Führen eines Motorfahrzeugs geeigneten Führer stellt indessen keine ausreichende Auswirkung auf dem Territorium der Schweiz dar und begründet daher gemäss dem genannten Prinzip keinen Anknüpfungspunkt für die Anwendung der Bestimmungen des schweizerischen Rechts betreffend den Warnungsentzug auf Auslandtaten.

6.3 Das SVG enthält offensichtlich keine Norm, die ausdrücklich bestimmt, dass ein Warnungsentzug des Führerausweises auch wegen einer Auslandtat angeordnet werden kann.

Zu prüfen ist daher im Folgenden, ob sich die Zulässigkeit des Warnungsentzugs wegen einer Auslandtat aus den massgebenden Bestimmungen des SVG auf dem Wege der Auslegung nach ihrem Sinn und Zweck ergibt.
6.4
6.4.1 Die Rechtsprechung zum Warnungsentzug bei Auslandtaten stützt sich formal auf Art. 16 aSVG beziehungsweise Art. 16 ff. SVG sowie Art. 22 SVG (alte und neue Fassung).

Zwar ist in Art. 16 aSVG und in Art. 16 ff. SVG uneingeschränkt von Verkehrsregelverletzungen beziehungsweise von Widerhandlungen die Rede. Daraus folgt aber nicht, dass diese Bestimmungen betreffend den Warnungsentzug auch Verkehrsregelverletzungen und Widerhandlungen im Ausland erfassen. Das SVG schützt die Verkehrssicherheit in der Schweiz, nicht auch diejenige im Ausland. Daher beziehen sich auch Art. 16 aSVG und Art. 16 ff. SVG allein auf Verkehrsregelverletzungen beziehungsweise Widerhandlungen im Inland.

Der Führerausweis wird von der Verwaltungsbehörde des Kantons entzogen, in welchem der Führer seinen Wohnsitz hat (Art. 22 Abs. 1 SVG alte und neue Fassung). Daraus ergibt sich nicht, dass dem Inhaber eines schweizerischen Führerausweises, wenn und weil er Wohnsitz in der Schweiz hat, der Führerausweis auch wegen einer Auslandtat entzogen werden kann. Art. 22 SVG regelt nicht den räumlichen Anwendungsbereich des SVG, sondern bezeichnet die zuständige Behörde für den Fall, dass das SVG anwendbar ist.

An der Rechtsprechung, wonach sich die Zulässigkeit des Warnungsentzugs bei einer Auslandtat aus Art. 16 und Art. 22 SVG ergibt, kann daher nicht mehr festgehalten werden. Die genannten Bestimmungen enthalten keine ausreichende Grundlage für die Anordnung von Warnungsentzügen bei Auslandtaten (anderer Auffassung offenbar André Grisel, Traité de droit administratif, Bd. I, 1984, p. 159; Michel Perrin, Délivrance et retrait du permis de conduire, thèse Fribourg 1982, p. 207; Philippe Vautier, Mesures administratives en matière de circulation routière en Suisse à raison d'infractions commises à l'étranger, pratique vaudoise, in: Infractions aux règles de la circulation et accidents survenus à l'étranger, problèmes juridiques, Touring Club Suisse, 1992, p. 19 s.).
6.4.2 Die Rechtsprechung zum Warnungsentzug bei Auslandtaten stützt sich materiell auf die Qualifizierung des Warnungsentzugs als eine um der Verkehrssicherheit willen angeordnete Verwaltungsmassnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter. In Anbetracht dieses Zwecks des Warnungsentzugs spiele es keine Rolle, ob die Tat in der Schweiz oder im Ausland begangen werde, da auch eine Auslandtat Anlass zur Annahme biete, dass der Inhaber eines schweizerischen Führerausweises mit Wohnsitz in der Schweiz künftig auch Widerhandlungen in der Schweiz begehen und dadurch die schweizerische Verkehrssicherheit, deren Schutz das SVG bezweckt, gefährden könnte. Zu prüfen ist daher im Folgenden, ob sich dem formellen Gesetz (SVG) hinreichend deutliche Anhaltspunkte dafür entnehmen lassen, dass der Warnungsentzug im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine um der Verkehrssicherheit willen angeordnete Massnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter ist.

Nach Art. 16 Abs. 2 aSVG kann der Führerausweis entzogen werden, wenn der Führer Verkehrsregeln verletzt und dadurch den Verkehr gefährdet oder andere belästigt hat. In leichten Fällen kann eine Verwarnung ausgesprochen werden. Art. 16 Abs. 3 aSVG listet die Fälle auf, in denen der Führerausweis entzogen werden muss; dies unter anderem, wenn der Führer den Verkehr in schwerer Weise gefährdet hat. Gemäss Art. 16 Abs. 2 SVG wird nach Widerhandlungen gegen die Strassenverkehrsvorschriften, bei denen das Verfahren nach dem

Ordnungsbussengesetz ausgeschlossen ist, der Führerausweis entzogen oder eine Verwarnung ausgesprochen. Art. 16a - Art. 16c SVG bezeichnen die Fälle, die als leichte, mittelschwere beziehungsweise schwere Widerhandlung zu qualifizieren sind, und bestimmen die Mindestentzugsdauern bei erstmaliger Widerhandlung sowie - in zahlreichen Variationen - bei erneuter Widerhandlung innerhalb bestimmter Zeiträume.

Diesen Bestimmungen kann auch auf dem Wege der Auslegung nicht deutlich entnommen werden, dass der Warnungsentzug eine Massnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter sei. Der Warnungsentzug setzt, wie die Strafe, die schuldhafte Verletzung von Verkehrsregeln voraus, durch welche der Verkehr beziehungsweise die Sicherheit anderer irgendwie gefährdet worden ist. Seine Dauer bemisst sich im Wesentlichen nach denselben Umständen wie eine Strafe, indem gemäss Art 16 Abs. 3 SVG die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen sind, namentlich die Gefährdung der Verkehrssicherheit, das Verschulden, der Leumund als Motorfahrzeugführer sowie die berufliche Notwendigkeit, ein Motorfahrzeug zu führen. Die "Gefährdung des Verkehrs" bzw. die "Gefahr für die Sicherheit anderer", von welcher im Gesetz (Art. 16 aSVG, Art. 16 ff. SVG) mehrfach die Rede ist, meint nicht eine Gefährdung in der Zukunft, sondern - wie etwa in Art. 90 Ziff. 2 SVG - die Gefährdung, die der Fahrzeugführer durch die konkrete Widerhandlung hervorgerufen oder in Kauf genommen hat. Die vom Fahrzeuglenker allenfalls ausgehende Gefahr von Widerhandlungen in der Zukunft ist weder ein Grund für die Anordnung des Warnungsentzugs noch ein Kriterium für die Bemessung der Dauer. Der Warnungsentzug wird - im Unterschied zum Sicherungsentzug - nicht deshalb angeordnet, weil zu befürchten ist, dass der Fahrzeugführer in der Zukunft ein Strassenverkehrsdelikt begehen und dadurch die Verkehrssicherheit gefährden könnte, sondern er wird - wie die Strafe - angeordnet, weil der Fahrzeugführer ein solches Delikt begangen und dadurch die Verkehrssicherheit gefährdet hat. Allerdings erhofft man sich vom Warnungsentzug - wie von der Strafe -, dass sich der Betroffene dadurch beeindrucken lässt und keine Verkehrsregelverletzungen mehr begehen wird. In diesem Sinne dient der Warnungsentzug wegen Verletzung von Verkehrsvorschriften - wie es in der früheren Fassung der Verkehrszulassungsverordnung noch ausdrücklich festgehalten war (Art. 30 Abs. 2 aVZV) - der Besserung des Führers und der Bekämpfung von Rückfällen.

Das formelle Gesetz (SVG) enthält somit keine hinreichend deutlichen Anhaltspunkte für die Qualifizierung des Warnungsentzugs als eine um der Verkehrssicherheit willen angeordnete Massnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter. Daher kann abweichend von der bisherigen Rechtsprechung nicht mehr unter Berufung auf eine derartige Charakterisierung ein Warnungsentzug wegen einer Auslandtat mit der Begründung angeordnet werden, dass es keine Rolle spiele, ob die Tat in der Schweiz oder im Ausland begangen werde.

6.5 Das formelle Gesetz (SVG) enthält demnach keine hinreichende Grundlage für Warnungsentzüge wegen Auslandtaten.

7.
7.1 Die Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV) vom 27. Oktober 1976 enthält eine Bestimmung betreffend die administrativrechtliche Beurteilung von Auslandtaten. Sie sah in ihrer ursprünglichen Fassung vor, dass bei Aberkennung schweizerischer Führerausweise durch ausländische Behörden der für den Ausweisentzug zuständige Kanton zu prüfen hat, ob eine Massnahme gegenüber dem Fehlbaren zu ergreifen ist (Art. 30 Abs. 4 aVZV). Sie bestimmt in ihrer durch Verordnung vom 28. April 2004 teilrevidierten Fassung, in Kraft seit 1. Januar 2005, in Art. 34 ("Widerhandlungen im Ausland") Folgendes: "Wenn im Ausland die Fahrberechtigung aberkannt wurde, prüft die Entzugsbehörde, ob ergänzend der Entzug des Lernfahr- oder des Führerausweises zu verfügen ist. Bei einer anderen Massnahme im Ausland ist zu prüfen, ob eine Verwarnung zu verfügen ist". Aus Art. 30 Abs. 4 aVZV bzw. Art. 34 VZV ergibt sich somit, dass bei einer Auslandtat im Falle der Aberkennung der Fahrberechtigung im Tatortstaat die Anordnung eines Führerausweisentzugs in der Schweiz zu prüfen ist. Aus der Verordnungsbestimmung geht aber nicht hervor, was die schweizerische Entzugsbehörde im Einzelnen zu klären hat.

Zu prüfen ist im Folgenden, ob diese Verordnungsbestimmung als Grundlage für die Anordnung von Warnungsentzügen wegen Auslandtaten ausreicht.

7.2 Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164

Abs. 1 Satz 1 BV). Zu den wichtigen Bestimmungen gehören gemäss Art. 164 Abs. 1 Satz 2 BV insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über die in Art. 164 Abs. 1 Satz 2 lit. a - g BV ausdrücklich genannten Bereiche. Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Bundesverfassung ausgeschlossen wird (Art. 164 Abs. 2 BV). Der Bundesrat erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form der Verordnung, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist (Art. 182 Abs. 1 BV). Er sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile der richterlichen Behörden des Bundes (Art. 182 Abs. 2 BV). Gemäss Art. 57 SVG ("Ergänzung der Verkehrsregeln") kann der Bundesrat ergänzende Verkehrsvorschriften erlassen und für besondere Verhältnisse Ausnahmen von den Verkehrsregeln vorsehen, namentlich für das Militär und den Zivilschutz (Abs. 1 Satz 1). Art. 57 SVG bezeichnet weitere Bereiche, in denen der Bundesrat ergänzende Vorschriften erlassen kann. Er kann etwa gemäss Art. 57 Abs. 5 SVG vorschreiben, dass Insassen von Motorwagen Rückhaltevorrichtungen (Sicherheitsgurte und dergleichen) benützen und dass Führer und Mitfahrer von Zweirädern mit motorischem Antrieb Schutzhelme tragen. Art. 106 SVG ("Ausführung des Gesetzes") bestimmt in Abs. 1 Satz 1, dass der Bundesrat die zum Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Vorschriften erlässt und die zur Durchführung zuständigen eidgenössischen Behörden bezeichnet.
7.2.1 Art. 164 Abs. 1 BV soll sicherstellen, dass das Parlament die ihm zukommenden Gesetzgebungsaufgaben erfüllt und diesen nicht mittels Delegationsbestimmungen ausweicht. Er soll auch den Schutz der Volksrechte gewährleisten. Das Parlament darf grundsätzlich keinen wichtigen Regelungsbereich dem Bundesrat überlassen und auf diese Weise den direkt-demokratischen Einflussmöglichkeiten entziehen (Karin Sutter-Somm, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2002, Art. 164 BV, Rz. 4). Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Bestimmung im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV wichtig ist und daher in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden muss, sind verschiedene Kriterien zu berücksichtigen. Massgebend ist namentlich, ob die Bestimmung einen erheblichen Eingriff in die Rechte und Freiheiten der Privaten vorsieht, ob von der Bestimmung ein grosser Kreis von Personen betroffen ist oder ob gegen die Bestimmung angesichts ihres Inhalts mit Widerstand der davon Betroffenen zu rechnen ist (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., Rz. 397 ff.; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2004, § 45 Rz. 23).

Der Warnungsentzug des Führerausweises stellt einen erheblichen Eingriff in die Rechte und Freiheiten der Privaten dar. Von Bestimmungen, welche den Warnungsentzug wegen Auslandtaten vorsehen und regeln, ist ein grosser Personenkreis betroffen. Dies gilt in der heutigen Zeit angesichts der erheblichen Zunahme der grenzüberschreitenden Mobilität in einem höheren Masse als früher. Bestimmungen, welche den Warnungsentzug wegen einer Auslandtat vorsehen, werden von den Betroffenen nicht leicht akzeptiert, zumal die Auslandtat bereits im Tatortstaat mit Sanktionen geahndet und durch die Auslandtat die Verkehrssicherheit in der Schweiz nicht gefährdet worden ist. Bestimmungen, welche die Anordnung des Warnungsentzugs wegen einer Auslandtat vorsehen und regeln, sind daher wichtige Bestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV und somit in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen.
7.2.2 Ob wichtige Bestimmungen im Sinne von Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV stets im Bundesgesetz zu erlassen sind oder ob deren Erlass gestützt auf Art. 162 Abs. 2 BV ("Rechtsetzungsbefugnisse") durch eine Delegationsnorm im Bundesgesetz an den Verordnungsgeber übertragen werden kann, ist unklar (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, a.a.O., Rz. 412). Nach der Ansicht mancher Autoren ist eine Delegation ausgeschlossen (Pierre Tschannen, a.a.O., § 45 Rz. 28 mit Hinweisen). Wie es sich damit im Einzelnen verhält, muss hier nicht entschieden werden. Zur Übertragung der Rechtsetzungsbefugnisse an den Verordnungsgeber bedürfte es jedenfalls einer besonderen Delegationsnorm im Bundesgesetz, welche den Gegenstand der Regelung bezeichnet.

Das SVG enthält keine besondere Delegationsnorm, welche den Bundesrat zum Erlass von Bestimmungen betreffend den Warnungsentzug wegen Auslandtaten ermächtigt. Solche Bestimmungen sind offensichtlich weder ergänzende Verkehrsvorschriften/Verkehrsregeln im Sinne von Art. 57 SVG noch Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen gemäss Art. 106 SVG (siehe dazu BGE 103 IV 192 E. 2). Ausführungs- und Vollzugsverordnungen kommt die Funktion zu, die Bestimmungen des formellen Gesetzes zu konkretisieren und allfällige untergeordnete Lücken zu füllen, soweit dies für den Vollzug des Gesetzes erforderlich ist. Die Ausführungsbestimmungen müssen sich jedoch an den gesetzlichen Rahmen halten und dürfen insbesondere keine Vorschriften enthalten, welche die Rechte der Privaten zusätzlich beschränken oder den Privaten neue Pflichten auferlegen, selbst wenn solche Vorschriften mit dem Zweck des formellen Gesetzes vereinbar wären (BGE 126

II 283 E. 3b mit Hinweisen).

Zwar ist der Warnungsentzug des Führerausweises als solcher im SVG geregelt. Die diesbezüglichen Bestimmungen erfassen indessen nur Inlandtaten. Durch Bestimmungen, wonach ein Warnungsentzug auch wegen Auslandtaten angeordnet werden kann, werden die Normen des SVG nicht nur konkretisiert und nicht bloss untergeordnete Lücken ausgefüllt, sondern vielmehr der Anwendungsbereich des Bundesgesetzes auf gänzlich andere Sachverhalte ausgeweitet.
7.2.3 Art. 34 VZV hat somit keine Grundlage im SVG. Er verstösst deshalb gegen Art. 164 sowie gegen Art. 182 Abs. 1 BV und ist daher verfassungswidrig. Art. 34 VZV bildet demnach (wie vormals Art. 30 Abs. 4 aVZV) keine ausreichende Grundlage für die Anordnung von Warnungsentzügen bei Auslandtaten.

8.
8.1 Das Europäische Übereinkommen über die internationalen Wirkungen des Entzuges des Führerausweises für Motorfahrzeuge (SEV-Nr. 088), das am 3. Juni 1976 in Brüssel abgeschlossen und am 28. April 1983 für die Schweiz in Kraft getreten ist (SR 0.741.16), enthält Bestimmungen über das Prozedere im internationalen Verhältnis im Falle des Entzugs des Führerausweises durch eine Vertragspartei wegen einer auf ihrem Hoheitsgebiet begangenen Zuwiderhandlung im Strassenverkehr, die in der "Gemeinsamen Liste" aufgeführt wird. Dabei ist unter "Entzug des Führerausweises" jede endgültige Massnahme zu verstehen, die darauf abzielt, das Recht zum Führen von Fahrzeugen gegenüber einem Fahrer einzuschränken, der eine Zuwiderhandlung im Strassenverkehr begangen hat. Diese Massnahme kann eine Hauptstrafe, eine Nebenstrafe oder eine sichernde Massnahme darstellen und von einer Justizbehörde oder von einer Verwaltungsbehörde getroffen worden sein (Art. 1 lit. a des Übereinkommens). Jede Vertragspartei, welche den Entzug angeordnet hat, teilt dies unverzüglich der Vertragspartei, welche den Führerausweis erteilt hat, sowie der Vertragspartei mit, in deren Hoheitsgebiet der Täter seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat (Art. 2). Die Vertragspartei, der
eine solche Entscheidung mitgeteilt worden ist, kann nach Massgabe ihres Rechts den Entzug anordnen, den sie für zweckmässig erachtet hätte, wenn die der Massnahme der anderen Vertragspartei zugrundeliegenden Handlungen und Umstände in ihrem eigenen Hoheitsgebiet eingetreten wären (Art. 3). Die Vertragspartei, an welche die Mitteilung gerichtet worden ist, erteilt über das daraufhin Veranlasste Auskunft, wenn dies verlangt wird (Art. 4). Dieses Übereinkommen schränkt das Recht der Vertragsparteien nicht ein, die in ihren Rechtsvorschriften vorgesehenen Massnahmen anzuwenden (Art. 5).

Dieses Übereinkommen des Europarates gilt zurzeit in zwölf Staaten, darunter Italien und das Fürstentum Liechtenstein. Es gilt nicht beispielsweise in Österreich und Frankreich sowie in Deutschland, wo die inkriminierte Verkehrsregelverletzung begangen wurde. Gleichwohl rechtfertigt es sich, im vorliegenden Verfahren zu prüfen, ob das Übereinkommen eine ausreichende Grundlage für einen Warnungsentzug gemäss Art. 16 ff. SVG nach einer Auslandtat im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei enthält.

8.2 In der Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung des Übereinkommens (BBl 1977 II 1523 ff.) wird klargestellt, dass die von der Schweiz auf diesem Gebiet geübte Praxis den Grundsätzen des Übereinkommens entspreche, so dass keine Anpassung unserer Rechtsordnung erforderlich sei (S. 1530). Art. 3 des Übereinkommens sei von grundlegender Bedeutung, denn er lasse dem einzelnen Staat die volle Entscheidungs- und Handlungsfreiheit und beeinträchtige seine Souveränität nicht (S. 1531). Die Botschaft verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 30 Abs. 4 VZV (damalige Fassung), der auf dem gleichen Grundsatz beruhe. Danach habe bei Aberkennungen schweizerischer Führerausweise durch ausländische Behörden der für den Ausweisentzug zuständige Kanton zu prüfen, ob gegenüber dem Fehlbaren eine Massnahme zu ergreifen sei (S. 1531).

Aus diesen Ausführungen in der Botschaft ergibt sich, dass der Bundesrat und mit ihm das Parlament in Anbetracht der von der Schweiz geübten Praxis sowie von Art. 30 Abs. 4 VZV (damalige Fassung) davon ausgingen, dass gemäss der bereits geltenden schweizerischen Rechtsordnung, die daher keiner Anpassung bedürfe, Warnungsentzüge auch wegen Auslandtaten zulässig sind. Durch die Ratifizierung des Übereinkommens wurde mithin insoweit nicht neues Recht geschaffen. Art. 3 des Übereinkommens bestimmt denn auch unmissverständlich, dass die Vertragspartei, der eine solche Entscheidung (betreffend Entzug im Tatortstaat) mitgeteilt worden ist, nach Massgabe ihres Rechts den Entzug anordnen kann. Daraus folgt auch, dass die Schweiz in-

soweit durch den Beitritt zum Übereinkommen nicht die völkerrechtliche Verpflichtung eingegangen ist, im Falle der Mitteilung eines Entzugs der Fahrberechtigung durch den Tatortstaat einen Warnungsentzug wegen der Auslandtat anzuordnen. Massgebend ist allein das innerstaatliche Recht. Wenn dieses - entgegen den Vorstellungen des Gesetzgebers bei der Genehmigung des Übereinkommens - keine ausreichende Grundlage für Warnungsentzüge bei Auslandtaten enthält, weil unter anderem - der in der Botschaft genannte - Art.
30 Abs. 4 VZV (damalige Fassung) hiefür nicht genügt, dann fällt ungeachtet des Übereinkommens ein Warnungsentzug wegen der Auslandtat ausser Betracht. Das Übereinkommen tritt insoweit nicht gleichsam an die Stelle des allein massgebenden innerstaatlichen Rechts.

Das Europäische Übereinkommen über die internationalen Wirkungen des Entzuges des Führerausweises für Motorfahrzeuge bildet somit keine hinreichende Grundlage für die Anordnung von Warnungsentzügen wegen Auslandtaten, die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei begangen wurden.

9.
9.1 Vom Warnungsentzug unterscheidet sich der Sicherungsentzug wesentlich. Der Führer- oder Lernfahrausweis wird auf unbestimmte Zeit entzogen, wenn der Führer wegen Trunksucht oder anderer Suchtkrankheiten, aus charakterlichen oder anderen Gründen nicht geeignet ist, ein Motorfahrzeug zu führen. Mit dem Entzug wird eine Probezeit von mindestens einem Jahr verbunden. Beim Entzug aus medizinischen Gründen entfällt die Probezeit (Art. 17 Abs. 1bis aSVG). Das Strassenverkehrsgesetz in seiner teilrevidierten Fassung gemäss Bundesgesetz vom 14. Dezember 2001, in Kraft seit 1. Januar 2005, regelt den Sicherungsentzug in Art. 16d SVG unter dem Randtitel "Führerausweisentzug wegen fehlender Fahreignung" etwas ausführlicher. Der Lernfahr- oder Führerausweis wird einer Person auf unbestimmte Zeit entzogen, wenn (a.) ihre körperliche und geistige Leistungsfähigkeit nicht oder nicht mehr ausreicht, ein Motorfahrzeug sicher zu führen; (b.) sie an einer Sucht leidet, welche die Fahreignung ausschliesst; (c.) sie aufgrund ihres bisherigen Verhaltens nicht Gewähr bietet, dass sie künftig beim Führen eines Motorfahrzeuges die Vorschriften beachten und auf die Mitmenschen Rücksicht nehmen wird.

Aus diesen Gesetzesbestimmungen ergibt sich klar, dass der Sicherungsentzug wegen fehlender Fahreignung zum Zwecke angeordnet wird, die zu befürchtende Gefährdung der Verkehrssicherheit in der Schweiz durch einen ungeeigneten Fahrzeugführer in der Zukunft zu verhindern. Der Sicherungsentzug wird nicht nach Massgabe des Verschuldens und der durch die Verkehrsregelverletzung hervorgerufenen Gefahr auf eine bestimmte Dauer bemessen, sondern er wird mangels Fahreignung auf unbestimmte Zeit angeordnet.

Der Sicherungsentzug setzt nicht eine schuldhafte Widerhandlung im Strassenverkehr voraus. Das Fehlen der Fahreignung kann sich auch aus anderen Umständen ergeben. Es spielt keine Rolle, ob die relevanten Umstände in der Schweiz oder im Ausland eingetreten sind. Zur Begründung der fehlenden Fahreignung können auch Strassenverkehrsdelikte im Ausland berücksichtigt werden. Denn der für die Anordnung des Sicherungsentzugs durch die zuständige schweizerische Behörde (Art. 22 Abs. 1 SVG) massgebende Sachverhalt ist die aus den gesamten Umständen resultierende fehlende Fahreignung des Inhabers eines schweizerischen Führerausweises, der in der Schweiz wohnt. Dieser massgebende Sachverhalt tritt in der Schweiz ein, und daher ist das schweizerische Recht anwendbar. Im Übrigen ist bei Fehlen der Fahreignung das Risiko von künftigen Widerhandlungen deutlich grösser und konkreter als bei Verkehrsregelverletzungen durch einen zum Führen eines Motorfahrzeuges geeigneten Fahrzeuglenker.

9.2 Entsprechendes gilt für den obligatorischen Entzug des Führerausweises, wenn festgestellt wird, dass die gesetzlichen Voraussetzungen zur Erteilung nicht oder nicht mehr bestehen (Art. 16 Abs. 1 erste Hälfte SVG), sowie für den Entzug des Führerausweises wegen Missachtung der mit der Erteilung im Einzelfall verbundenen Beschränkungen oder Auflagen (Art. 16 Abs. 1 zweite Hälfte SVG). Es spielt keine Rolle, ob die Beschränkung oder die Auflage in der Schweiz oder im Ausland missachtet wird.
10.
Die schweizerische Rechtsordnung enthält demnach keine ausreichende Grundlage für die Anordnung von Warnungsentzügen wegen Auslandtaten.

Demgegenüber können Sicherungsentzüge sowie Führerausweisentzüge im Sinne von Art. 16 Abs. 1 SVG auch aufgrund von Vorkommnissen im Ausland angeordnet werden; hiefür enthält die schweizerische Rechtsordnung eine ausreichende Grundlage.
11.
11.1 Sofern der Gesetzgeber die Anordnung von Warnungsentzügen und Verwarnungen wegen Auslandtaten als geboten erachtet, wird er diese in einem Bundesgesetz zu regeln haben. Hiefür genügt es nicht, eine Art. 34 VZV entsprechende Bestimmung in das Bundesgesetz aufzunehmen, da aus dieser Norm beispielsweise nicht ersichtlich ist, unter welchen Voraussetzungen im Einzelnen ein Warnungsentzug wegen einer Auslandtat anzuordnen und wie dessen Dauer zu bemessen ist. Nicht zuletzt aus dem gänzlichen Fehlen diesbezüglicher Bestimmungen im geltenden Recht lassen sich die Schwierigkeiten erklären, die sich der Rechtsprechung in diesem Bereich geboten haben. Es genügt auch nicht, im Bundesgesetz lediglich die Zulässigkeit von Warnungsentzügen bei Auslandtaten im Grundsatz vorzusehen und die Regelung im Übrigen durch eine Delegationsnorm im Bundesgesetz dem Verordnungsgeber zu übertragen. Vielmehr muss das Bundesgesetz Antworten auf verschiedene Fragen geben, die sich bei der administrativrechtlichen Beurteilung von Auslandtaten im Besonderen stellen und für die Fahrzeugführer von Bedeutung sind.
11.2 Das Bundesgesetz muss beispielsweise klarstellen, ob ein Warnungsentzug wegen einer Auslandtat ungeachtet des Ausgangs des Verfahrens im Tatortstaat zu verfügen ist (so ausdrücklich BGE 123 II 464) oder aber nur unter der Voraussetzung angeordnet werden kann, dass dem Fahrzeuglenker im Tatortstaat die Fahrberechtigung aberkannt worden ist (so BGE 128 II 133; 129 II 168). Aus dem Bundesgesetz muss sich im zweitgenannten Fall ergeben, ob die in der Schweiz anzuordnende Sanktion nur durch die Art der im Tatortstaat verfügten Sanktion beschränkt wird (so BGE 128 II 133; 129 II 168) oder ob sie im Falle der Aberkennung der Fahrberechtigung im Tatortstaat allenfalls auch durch deren Dauer begrenzt wird. Das Bundesgesetz muss auch regeln, ob abweichend von Art. 16 Abs. 3 Satz 2 SVG die gesetzlichen Mindestentzugsdauern unterschritten werden dürfen, um etwa allfälligen Besonderheiten der ausländischen Verkehrsregeln und allfälligen besonderen Sitten und Gebräuchen im allgemeinen Verkehrsverhalten im Ausland (siehe dazu BGE 102 Ib 59; 123 II 464 E. 3c am Ende) oder etwa dem Umstand, dass durch die Auslandtat die Verkehrssicherheit in der Schweiz nicht gefährdet worden ist, gebührend Rechnung zu tragen.

Mit der Einführung des sog. "Kaskadensystems" im teilrevidierten SVG (Art. 16a Abs. 2, Art. 16b Abs. 2, Art. 16c Abs. 2 SVG) entstehen gerade auch in Bezug auf die Auslandtaten zusätzliche Schwierigkeiten. Aus dem Bundesgesetz muss hervorgehen, wie die Auslandtaten in diesem System zu bewerten sind, wenn etwa nach einem Warnungsentzug wegen einer schweren Widerhandlung im Inland - beispielsweise begangen durch Überschreiten der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf der Autobahn - innert fünf Jahren eine solche Widerhandlung auf einer Autobahn im Ausland begangen wird. Aus dem Bundesgesetz muss erkennbar sein, ob die darin geregelten Mindestentzugsdauern bei einer zweiten Tat auch massgebend sind, wenn die erste oder die zweite Widerhandlung oder gar beide Taten im Ausland begangen worden sind, und inwiefern es in diesem Zusammenhang von Bedeutung ist, ob im Tatortstaat die Fahrberechtigung aberkannt oder auf eine solche Aberkennung verzichtet worden ist.
12.
12.1 Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer den Führerausweis in Anwendung des schweizerischen Rechts und unter Berufung auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung für die Dauer von drei Monaten entzogen. Der Beschwerdeführer beantragt in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, der Entscheid der Vorinstanz sei aufzuheben und es sei ihm der Führerausweis lediglich für die Dauer eines Monats zu entziehen. Zur Begründung macht er unter anderem geltend, er habe die ihm zur Last gelegte Widerhandlung der Überschreitung der signalisierten zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h um 41 km/h auf einer deutschen Autobahn begangen. In der Bundesrepublik Deutschland seien aber auf den Autobahnen bei Fehlen einer abweichenden Signalisation Geschwindigkeiten von 161 km/h und mehr unter günstigen Verhältnissen, die im konkreten Fall vorgelegen hätten, ohne weiteres zulässig und auch nicht ungewöhnlich. Der Beschwerdeführer macht in seiner Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht geltend, dass im schweizerischen Recht die gesetzliche Grundlage für die Anordnung eines Warnungsentzugs wegen einer Auslandtat fehle, der im angefochtenen Entscheid angeordnete Führerausweisentzug daher mangels der erforderlichen gesetzlichen Grundlage überhaupt unzulässig und deshalb auf die Anordnung eines Warnungsentzugs wegen der Auslandtat zu verzichten sei.

Das Bundesgericht hat den vorliegenden Fall zum Anlass genommen, seine Rechtsprechung zum Warnungsentzug bei Auslandtaten zu überprüfen. Es hat in diesem Rahmen von Amtes wegen auch geprüft, ob das schweizerische Recht eine ausreichende Grundlage für Warnungsentzüge wegen Auslandtaten enthält. Es hat dies aus vorstehenden Gründen verneint.

Damit stellt sich die Frage, ob, entsprechend dem Antrag des Beschwerdeführers, ein Führerausweisentzug für die Dauer eines Monats anzuordnen oder ob, über den Antrag des Beschwerdeführers hinausgehend, auf die Anordnung eines Führerausweisentzugs zu verzichten ist.
12.2 Das Bundesgericht darf im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde weder zugunsten noch zuungunsten der Parteien über deren Begehren hinausgehen, ausser in Abgabestreitigkeiten wegen Verletzung von Bundesrecht oder unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des Sachverhalts; an die Begründung der Begehren ist es nicht gebunden (Art. 114 Abs. 1 OG). Auch das - im vorliegenden Verfahren nicht anwendbare - Bundesgerichtsgesetz bestimmt, dass das Bundesgericht nicht über die Begehren der Parteien hinausgehen darf (Art. 107 Abs. 1 BGG).

Eine "reformatio in melius" rechtfertigt sich im vorliegenden Fall dennoch aus nachstehenden Gründen.
12.3 Das Bundesgericht hat seine in BGE 102 Ib 59 begründete Rechtsprechung, wonach ein Warnungsentzug auch wegen einer Auslandtat zulässig sein kann, letztmals in BGE 108 Ib 69 überprüft. Darin hat es einer kritischen Stimme in der Lehre, wonach im öffentlichen Recht und damit auch für Administrativmassnahmen im Strassenverkehr gleich wie etwa im Strafrecht grundsätzlich das Territorialitätsprinzip gelte, entgegengehalten, dass die Grundsätze des Strafrechts nicht vorbehaltlos auf Massnahmen des Verwaltungsrechts übertragen werden können. Seit BGE 108 Ib 69 hat das Bundesgericht in seiner amtlich publizierten Rechtsprechung ungeachtet kritischer Stimmen in der Lehre und ohne die Andeutung von Zweifeln uneingeschränkt die Auffassung vertreten, dass der Warnungsentzug eine um der Verkehrssicherheit willen angeordnete Massnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter sei und es daher keine Rolle spiele, ob die Widerhandlung in der Schweiz oder im Ausland begangen werde. Es hat in der amtlich publizierten Rechtsprechung letztmals in BGE 129 II 168 (Urteil vom 17. Dezember 2002) ohne die Andeutung von Zweifeln und unter Hinweis auf BGE 128 II 133 festgehalten, dass gemäss ständiger und kürzlich bestätigter Rechtsprechung die
kantonale Behörde den Warnungsentzug anordnen kann, wenn die Fahrberechtigung vom ausländischen Tatortstaat entzogen worden ist. Mit dem Einwand des Beschwerdeführers in jenem Verfahren, dass für den Warnungsentzug wegen einer Auslandtat die gesetzliche Grundlage fehle, da Art. 16 SVG auf dem Territorialitätsprinzip gründe, hat sich das Bundesgericht daher nicht befasst. Es hat im zitierten Entscheid gar erkannt, dass die Mindestentzugsdauern gemäss dem schweizerischen Recht auch bei Auslandtaten nicht unterschritten werden dürfen, auch nicht, wenn die Dauer der ausländischen Sanktion unter der gesetzlichen Mindestentzugsdauer nach dem schweizerischen Recht liegt.

Unter diesen Umständen ist es nahe liegend, dass der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer in seiner Beschwerde an das Bundesgericht die Rechtmässigkeit des Warnungsentzugs wegen seiner Auslandtat nicht grundsätzlich in Frage gestellt und somit nicht den Verzicht auf den Warnungsentzug mangels gesetzlicher Grundlage beantragt hat.
12.4 Im vorliegenden Verfahren steht der Beschwerdeführer als Privater einer staatlichen Behörde gegenüber, die einen Warnungsentzug und damit eine Sanktion angeordnet hat, welche einen erheblichen Eingriff in seine Freiheit darstellt. Erweist sich dieser staatliche Eingriff nach der Auffassung des Bundesgerichts mangels der hiefür erforderlichen gesetzlichen Grundlage als unrechtmässig, so ist die Sanktion vollumfänglich aufzuheben, auch wenn der Beschwerdeführer aus nahe liegenden Gründen lediglich deren Herabsetzung beantragt hat. Es bestehen unter derartigen Umständen keine Interessen, die einer "reformatio in melius" entgegenstehen könnten. Denn es wird erstens das objektiv richtige Recht durchgesetzt, und dies geschieht zweitens zum Schutze des Bürgers.

13.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit gutzuheissen und der Entscheid der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen vom 18. Oktober 2006 aufzuheben. Dies bedeutet, dass dem Beschwerdeführer der Führerausweis wegen der in der Bundesrepublik Deutschland begangenen Widerhandlung nicht zu entziehen

ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 156 Abs. 2 OG) und hat der Kanton St. Gallen dem Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine Entschädigung zu zahlen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen vom 18. Oktober 2006 aufgehoben.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Der Kanton St. Gallen hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Abteilung IV, sowie dem Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen und dem Bundesamt für Strassen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. Juni 2007
Im Namen des Kassationshofes
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: