Urteilskopf

101 Ib 270

50. Auszug aus dem Urteil vom 28. November 1975 i.S. Kräuchi gegen Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Regeste (de):
Entzug des Führerausweises wegen Verletzung von Verkehrsregeln.

1. Verhältnis zwischen strafrechtlicher Sanktion einer Verkehrsregelverletzung und Führerausweisentzug (Bestätigung der Rechtsprechung) (Erw. 1).

2. Unter welchen Voraussetzungen berechtigen zusätzliche Beweismassnahmen die Verwaltungsbehörden, vom Erkenntnis des Strafrichters abzuweichen? (Erw. 2).

Regeste (fr):
Retrait du permis de conduire pour violation des règles de la circulation.

1. Relation entre la sanction pénale de la violation des règles de la circulation et le retrait du permis (confirmation de la jurisprudence) (consid. 1).

2. A quelles conditions un supplément de preuves permet-il aux autorités administratives de s'écarter de la décision du juge pénal? (consid. 2).

Regesto (it):
Revoca della licenza di condurre per violazione delle norme sulla circolazione stradale.

1. Relazione tra la sanzione penale per violazione delle norme sulla circolazione stradale e la revoca della licenza di condurre (conferma della giurisprudenza) (consid. 1).

2. A quali condizioni un supplemento di prove consente alle autorità amministrative di scostarsi dagli accertamenti effettuati dal giudice penale? (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 270

Walter Kräuchi erwarb den Führerausweis für leichte Motorwagen (Kategorie a) im Jahre 1962. In den Jahren 1963-1970 wurde er wegen verschiedener Verkehrsdelikte insgesamt 21mal gebüsst und einmal zu einer kurzen Haftstrafe verurteilt; zwölfmal war er in einen Unfall verwickelt, und viermal wurde ihm der Führerausweis für kürzere oder längere Zeit entzogen. Seit 1970 hat sich sein Verkehrsverhalten deutlich gebessert. Im September 1972 erwarb Kräuchi bei der Firma AMAG in Zürich einen Occasionswagen, Marke "Plymouth Sport Satellite", Jahrgang 1968. Da er feststellte, dass das Fahrzeug beim Bremsen hinten nach links ausbrach und da dieser Mangel von der Polizei beanstandet wurde, liess er durch die Verkäuferfirma die nötigen Arbeiten ausführen. Das kantonale Strassenverkehrsamt befand darauf am 28. September 1972 das Fahrzeug für verkehrstüchtig. Am 3. Oktober 1972 befuhr Kräuchi die ansteigende, kurvenreiche Strecke Albisrieden - Bir-

mensdorf.

BGE 101 Ib 270 S. 271

Nach seinen Angaben betrug seine Geschwindigkeit 60-80 km/h. In der obersten Rechtskurve musste er angeblich wegen eines plötzlich vor ihm auftauchenden Lastwagens brüsk abbremsen. Dabei scherte das Wagenheck nach links aus, geriet über die Sicherheitslinie und kollidierte mit einem entgegenkommenden Personenwagen. Der Lastwagen, den Kräuchi erwähnt hatte, konnte nicht ermittelt werden. Ein Unfallplan wurde nicht erstellt; ebensowenig wurde eine technische Expertise des Unfallfahrzeuges veranlasst. Der Garagechef der Firma AMAG erklärte jedoch gegenüber der Polizei, eine nach dem Unfall durchgeführte Bremsprobe habe ergeben, dass der Wagen bei einer Geschwindigkeit von 60 km/h leicht nach links ausschere. Die AMAG revidierte zwei Tage nach dem Unfall auf eigene Kosten das gesamte hydraulische Bremssystem des Wagens, erneuerte die Bremsbeläge und ersetzte die vorderen Bremszangen. Das Polizeirichteramt der Stadt Zürich büsste Kräuchi am 23. November 1972 wegen Nichtanpassens der Geschwindigkeit an die gegebenen Strassen- und Sichtverhältnisse. Kräuchi erhob Einsprache und bestritt anlässlich seiner Einvernahme vor dem Polizeirichter, schneller als mit 50 km/h gefahren zu sein. Zudem habe er nur leicht und nicht brüsk gebremst. Mit Verfügung vom 29. Januar 1973 hob der Polizeirichter die Busse auf, da nicht rechtsgenüglich bewiesen werden könne, dass Kräuchi mit übersetzter Geschwindigkeit gefahren sei. Es sei anzunehmen, dass er das Fahrzeug wegen der festgestellten schweren Mängel des Bremssystems nicht beherrscht habe, wofür er strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden könne. Die Polizeidirektion verfügte am 22. November 1972 den Entzug des Führerausweises für die Dauer von vier Monaten mit der Begründung, Kräuchi habe die Geschwindigkeit den gegebenen Umständen nicht angepasst. Sein Einwand, der Unfall sei auf einen Bremsdefekt zurückzuführen, sei nicht glaubhaft. Kräuchi zog diese Verfügung an den Regierungsrat des Kantons Zürich weiter. Die mit der Instruktion des Rekursverfahrens betraute Polizeidirektion führte weitere Abklärungen durch. Auf telephonische Anfrage hin erklärte der Garagechef der Firma AMAG, der festgestellte Mangel an den Bremsen hätte theoretisch ausgereicht, um den Unfall zu verursachen, allerdings nur bei massivem Bremsen. Die

BGE 101 Ib 270 S. 272

Bremsprobe, die er nach dem Unfall durchgeführt habe, sei nicht so krass ausgefallen. Der ebenfalls telephonisch befragte Chefexperte der technischen Abteilung des Strassenverkehrsamtes gab seiner Überzeugung Ausdruck, ein Ausbrechen des Wagenhecks sei nur möglich gewesen, wenn der Rekurrent stark gebremst habe, d.h. "wenn er blödsinnig rasch gefahren" sei. Wenn der Wagen schon beim Antippen der Bremsen hinten ausgebrochen wäre, dann hätte der Fahrer diesen Mangel früher bemerken müssen. Telephonisch wurde auch Kräuchi nochmals befragt, der seine dem Polizeirichter gegenüber gemachten Aussagen wiederholte, und der unfalltechnische Dienst der Stadtpolizei Zürich wurde beauftragt, einen Unfallplan zu erstellen. Mit Entscheid vom 22. August 1973 wies der Regierungsrat den Rekurs ab. Es rechtfertige sich, vom Strafurteil abzuweichen, weil die weitergehenden Ermittlungen der Administrativbehörden ergeben hätten, dass die Argumente des Rekurrenten zu seiner Entlastung nicht ausreichten. Der Mangel des Bremssystems hätte sich nur bei starkem Bremsen auswirken können. Da der Rekurrent behaupte, nur sehr leicht gebremst zu haben, müsse der Unfall auf übersetzte Geschwindigkeit zurückgeführt werden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) hat den Rekursentscheid des Regierungsrates bestätigt, wobei es insbesondere dessen Auffassung geteilt hat, die ergänzenden technischen Erhebungen durch die Administrativbehörden rechtfertigten ein Abweichen von der strafrichterlichen Beurteilung des Falles. Das Bundesgericht heisst die dagegen eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde im wesentlichen gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Nach Art. 16 Abs. 2 SVG 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. Hat der Führer den Verkehr in schwerer Weise gefährdet, so muss der Ausweis gemäss Art. 16 Abs. 3 lit. a SVG entzogen werden. Der Regierungsrat und das EJPD haben den gegenüber dem Beschwerdeführer ausgesprochenen Ausweisentzug

BGE 101 Ib 270 S. 273

auf Art. 16 Abs. 2 SVG gestützt, während die erstinstanzlich verfügende Polizeidirektion nur generell auf Art. 16 und 17 SVG hingewiesen hat. Verletzungen von Verkehrsregeln werden anderseits in Art. 90 SVG unter Strafe gestellt, wobei einfache Verkehrsregelverletzungen nach Ziff. 1 mit Haft oder Busse bestraft werden, während nach Ziff. 2 mit Gefängnis oder Busse bedroht wird, wer durch grobe Verletzung der Verkehrsregeln eine ernstliche Gefahr für die Sicherheit anderer hervorruft oder in Kauf nimmt. Der Polizeirichter der Stadt Zürich hat den Beschwerdeführer zunächst wegen Nichtbeherrschens des Fahrzeuges infolge Nichtanpassens der Geschwindigkeit an die gegebenen Strassen- und Sichtverhältnisse in Anwendung von Art. 90 Ziff. 1 SVG gebüsst, diese Bussenverfügung jedoch in der Folge aufgehoben. Der Entscheid der Verwaltungsbehörden weicht somit vom Erkenntnis des Strafrichters ab. b) Der Führerausweisentzug stellt eine von der strafrechtlichen Sanktion unabhängige, um der Verkehrssicherheit willen angeordnete Verwaltungsmassnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter dar. Das Gesetz sieht keine Bindung der Administrativbehörde an das Erkenntnis des Strafrichters vor. Die Administrativbehörde ist deshalb befugt, selbständig zu entscheiden, ob die Voraussetzungen für einen Ausweisentzug erfüllt sind. Die grundsätzliche Unabhängigkeit der Verwaltungsbehörde rechtfertigt sich auch aus dem Grunde, dass die Tatbestandsumschreibungen für den Führerausweisentzug und für die strafrechtlichen Sanktionen nicht übereinstimmen. Zwar bestehen gewisse Parallelen zwischen Art. 16 Abs. 2 und Art. 90 Ziff. 1 SVG einerseits, Art. 16 Abs. 3 lit. a und Art. 90 Ziff. 2 SVG anderseits. Art. 16 Abs. 2 setzt jedoch voraus, dass der Führer mit der Verletzung von Verkehrsregeln den Verkehr gefährdet oder andere belästigt hat; zudem ist selbst unter diesen Voraussetzungen der Ausweisentzug bloss fakultativ, und in leichten Fällen hat die Behörde die Möglichkeit, den fehlbaren Lenker zu verwarnen (BGE 96 I 773 f. E. 4 mit Hinweisen, nicht veröffentlichte Urteile P. vom 27. März 1973 und D. vom 21. Dezember 1973; ferner F. GYGI, Bundesrechtliche Rechtsmittel bei Entzug von Führerausweisen, in: Rechtsprobleme des Strassenverkehrs, Bern 1975, S. 134 ff.). Dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Administrativbehörde als Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips stehen

BGE 101 Ib 270 S. 274

wesentliche Interessen der Rechtseinheit und der Rechtssicherheit gegenüber. In Berücksichtigung dieser Interessen hat das EJPD in seiner Rechtsprechung zum Entzug von Führerausweisen stets betont, dass die Administrativbehörde nicht ohne Not von den Feststellungen des Strafurteils abweichen sollte, und die Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr hat ebenfalls auf die Wünschbarkeit einer Übereinstimmung von Ver-

waltungsmassnahmen und Strafjustiz hingewiesen (BGE 96 I 774 E. 4). Das Bundesgericht hat sich diesen Überlegungen angeschlossen, gleichzeitig jedoch geprüft, in welchem Umfang sich Abweichungen rechtfertigen. Es hat dabei festgehalten, dass insbesondere drei Fälle die Verwaltung zwingen können, vom Entscheid des Strafrichters abzuweichen. Ein Grund für ein Abweichen kann darin liegen, dass die Verwaltungsbehörde Tatsachen feststellt und ihrem Entscheid zugrundelegt, die dem Strafrichter unbekannt waren, oder die er nicht beachtet hat. Den Administrativbehörden steht die Befugnis zu, selber Beweise zu erheben und diese frei zu würdigen. Eine solche zusätzliche Beweiserhebung und freie Beweiswürdigung kann ebenfalls zu einem abweichenden Entscheid der Administrativbehörde führen. Hat allerdings die Verwaltungsbehörde keine zusätzlichen Beweise erhoben, so darf sie von der Beweiswürdigung durch den Strafrichter nur dann abweichen, wenn diese den feststehenden Tatsachen klar widerspricht. Endlich kann die Verwaltungsbehörde dann zu einem anderen Ergebnis gelangen als der Strafrichter, wenn dieser bei der Anwendung des geltenden Rechts auf den Sachverhalt nicht alle Rechtsfragen abgeklärt, insbesondere die Verletzung bestimmter Verkehrsregeln übersehen hat (BGE 96 I 774 f. E. 5; GYGI, a.a.O., S. 135 f.).

2. a) Der Regierungsrat und das EJPD machen geltend, die Administrativbehörden hätten zusätzliche, dem Strafrichter nicht bekannte Beweise erhoben. Es trifft zu, dass weitere Abklärungen getroffen wurden. Der mit der Vorbereitung des Rekursentscheides betraute Sachbearbeiter der Polizeidirektion setzte sich telephonisch mit dem Garagechef der Firma AMAG und mit dem technischen Chefexperten des Strassenverkehrsamtes in Verbindung; ferner befragte er, ebenfalls telephonisch, den Beschwerdeführer nochmals. Zudem wurde nachträglich ein Unfallplan erstellt. Die Vorinstanzen sind der

Ansicht, eine freie Würdigung dieser Beweise, insbesondere der Aussagen der beiden Automobilsachverständigen, führe zum Schluss, dass der Beschwerdeführer den Unfall schuldhaft verursacht und dabei den Verkehr gefährdet habe, weshalb der Führerausweis entzogen werden müsse. b) Ob zusätzliche Beweiserhebungen und die ihnen folgende freie Beweiswürdigung die Verwaltungsbehörde berechtigen, vom Erkenntnis des Strafrichters abzuweichen, ist eine Rechtsfrage, die das Bundesgericht nach Art. 104 lit. a OG frei prüft. Zu prüfen ist insbesondere, ob der zusätzliche Beweis für den Entscheid von Bedeutung war, denn es versteht sich, dass nicht jede über das vom Strafrichter durchgeführte Beweisverfahren hinaus getroffene Abklärung ein Abweichen zu rechtfertigen vermag. Ferner ist zu untersuchen, ob der zusätzliche Beweis nach dem gesetzlich vorgesehenen Verfahren erhoben worden ist. Hat die Verwaltungsbehörde bei der Beweisergänzung wesentliche Verfahrensgrundsätze verletzt, kann offen gelassen werden, ob der Beweis überhaupt von Bedeutung ist. Das Verfahren vor dem Regierungsrat des Kantons Zürich als Rekursbehörde richtet sich nach den Vorschriften von §§ 7 ff. und 26 des Zürcher Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 24. Mai 1959 (VRG); obwohl der Entzug des Führerausweises bundesrechtlich geregelt ist, finden die Vorschriften des VwVG keine Anwendung, mit Ausnahme der Bestimmungen über die Eröffnung von Verfügungen und den Entzug der aufschiebenden Wirkung (Art. 1 Abs. 3 VwVG). Nach § 7 Abs. 1 VRG untersucht die Verwaltungsbehörde den Sachverhalt von Amtes wegen durch Befragen der Beteiligten und von Auskunftspersonen, durch Beizug von Amtsberichten, Urkunden und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere Weise. § 7 Abs. 2 VRG sieht ein Mitwirkungsrecht der Beteiligten vor, soweit sie ein Begehren gestellt haben, und gemäss § 8 VRG steht den durch eine Anordnung in ihren Rechten Betroffenen das Recht zu, Einsicht in die Akten zu nehmen. Im Rekursverfahren ist der Vorinstanz und den am vorinstanzlichen Verfahren Beteiligten Gelegenheit zur Vernehmlassung zu geben, und die Rekursinstanz kann einen weiteren Schriftenwechsel anordnen oder die Beteiligten zu einer mündlichen Verhandlung vorladen (§ 26 Abs. 2 und 3 VRG).

Der Regierungsrat scheint sowohl den Garagechef der Firma AMAG als auch den Chefexperten des Strassenverkehrsamtes als Sachverständige befragt zu haben. Die genannten Bestimmungen des VRG sagen nichts darüber aus, ob Experten, die im verwaltungsinternen Rekursverfahren mitwirken, an die gleichen strengen Pflichten gebunden sind wie im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor den Zivilgerichten (vgl. § 60 VRG, der auf §§ 157 ff. des Gesetzes betreffend den Zivilprozess vom 13. April 1913 verweist). Der Beschwerdeführer hat nicht ausdrücklich eine Verletzung von Art. 4 BV durch Nichtbeachtung verfahrensrechtlicher Vorschriften geltend gemacht. Deshalb kann offen bleiben, ob die beiden befragten Personen als Sachverständige oder als blosse Auskunftspersonen zu betrachten sind, und ob die telephonische Befragung von Sachverständigen oder Auskunftspersonen überhaupt zulässig ist. Ebenso braucht nicht entschieden zu werden, ob der Regierungsrat den in § 7 Abs. 2 VRG festgehaltenen Grundsatz der Parteiöffentlichkeit und damit den Gehörsanspruch dadurch verletzt hat, dass er dem Beschwerdeführer keine Gelegenheit einräumte, sich zu den eingeholten Auskünften zu äussern. Es genügt festzustellen, dass die vorgenommenen zusätzlichen Abklärungen nicht als eigentliche Beweisergänzungen bezeichnet und anerkannt werden können. Die bloss telephonisch eingeholten Auskünfte haben der Administrativbehörde keine Möglichkeit verschafft, den befragten Personen, soweit diese als Sachverständige mitgewirkt haben, den für zuverlässige Auskünfte unerlässlichen Einblick in die Akten zu gewähren, anderseits von den als Auskunftspersonen befragten Dritten einen persönlichen Eindruck zu gewinnen. Zudem sind die Aussagen bloss summarisch in Aktennotizen festgehalten, was dem Betroffenen verunmöglicht hat, sich umfassend ins Bild zu setzen, Ergänzungsfragen zu stellen und sich zu verteidigen. Ebenso ist die Rechtsmittelinstanz nicht in der Lage zu prüfen, ob die Auskünfte zutreffen. Aus diesen Gründen berechtigten die getroffenen Abklärungen den Regierungsrat nicht, vom Erkenntnis des Strafrichters abzuweichen. Darüber hinaus sind gegenüber den Aussagen der beiden befragten Personen auch materielle Zweifel angezeigt. Man gewinnt den Eindruck, dass der Garagechef der AMAG bemüht war, die mangelhafte Arbeit seiner Werkstätte vor dem

Unfall zu bagatellisieren, und die Auskünfte, die der technische Chefexperte des Strassenverkehrsamtes ohne Kenntnis der Akten und des Fahrzeugzustandes erteilte, erscheinen zu wenig differenzierend. Im übrigen sind die Auskünfte nicht geeignet, jeglichen Verdacht eines Einflusses der mangelhaften Bremsen auf den Unfall auszuschliessen. Die Bemerkung des Experten, der Unfall hätte sich nur dann so zutragen können, wie der Beschwerdeführer behaupte, wenn die Bremsen katastrophal schlecht gewesen wären, deckt sich vielmehr mit dem Ergebnis der nach dem Unfall auf Kosten der Firma AMAG durchgeführten Reparatur.
Da die Verwaltungsbehörden keine taugliche ergänzende Beweisaufnahme durchgeführt haben, und da nicht gesagt werden kann, die Beweiswürdigung durch den Strafrichter widerspreche den vorhandenen Tatsachen, soweit er einen Einfluss des Bremsdefektes auf den Unfall angenommen hat, besteht kein Anlass, davon abzuweichen.