Urteilskopf

104 Ib 179

31. Urteil vom 29. September 1978 i.S. Eidg. Polizeiabteilung c. V., Polizeidepartement und Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn
Regeste (de):
Beschränkte Fahrerlaubnis für Epileptiker; Art. 8 Abs. 3 VZV.

1. Voraussetzungen für die Zulassung eines Epileptikers zum Strassenverkehr (E. 1b).

2. Anforderungen an das ärztliche Eignungsgutachten gemäss Art. 8 Abs. 3 VZV (E. 2c). Überprüfung des Gutachtens in casu (E. 2e). Berücksichtigung privater Interessen (E. 2f).

3. Zulässigkeit räumlicher Begrenzungen der Fahrerlaubnis; Art. 26 VZV (E. 3).

4. Die Auflagen müssen im Dispositiv der Zulassungsverfügung aufgeführt werden (E. 4).

Regeste (fr):
Permis de conduire limité délivré aux épileptiques; art. 8 al. 3 OAC.

1. Conditions auxquelles une autorisation de circuler peut être délivrée à une personne atteinte d'épilepsie (consid. 1b).

2. Exigences quant au certificat médical d'aptitude prévu par l'art. 8 al. 3 OAC (consid. 2c). Examen du certificat en l'espèce (consid. 2e). Prise en considération d'intérêts privés (consid. 2f).

3. Admissibilité de restrictions touchant l'aire de trafic autorisée; art. 26 OAC (consid. 3).

4. Les conditions doivent être mentionnées dans le dispositif de la décision d'autorisation de circuler (consid. 4).

Regesto (it):
Autorizzazione limitata a circolare, rilasciata ad epilettici; art. 8 cpv. 3 OAC.

1. Condizioni alle quali un epilettico può essere ammesso alla circolazione stradale (consid. 1b).

2. Requisiti relativi al certificato medico d'idoneità previsto dall'art. 8 cpv. 3 OAC (consid. 2c). Esame del certificato nella fattispecie concreta (consid. 2e). Rilevanza di interessi privati (consid. 2f).

3. Ammissibilità di restrizioni relative all'ambito territoriale dell'autorizzazione a circolare; art. 26 OAC (consid. 3).

4. Le condizioni devono essere menzionate nel dispositivo della decisione d'autorizzazione a circolare (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 180

V. verursachte am 30. September 1976 in Arlesheim wegen eines epileptischen Anfalles mit seinem Landwirtschaftstraktor einen Verkehrsunfall. Aufgrund eines Gutachtens der neurologischen Universitätsklinik Basel vom 14. Februar 1977 und in Anwendung der Art. 36f der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr vom 27. Oktober 1976 (VZV) verbot ihm am 7. März 1977 das Polizeidepartement des Kantons Solothurn das Führen eines Landwirtschaftstraktors ausserhalb des Landwirtschaftsbetriebes für unbestimmte Zeit, erteilte ihm dagegen folgende beschränkte Fahrerlaubnis:
"Das Traktorfahren im Bereich des Landwirtschaftsbetriebes wird erlaubt. Es dürfen nur Feldwege benützt werden. Fahrten auf Strassen, die einem breiteren Verkehrsteilnehmerkreis dienen, sind nicht gestattet, auch dann nicht, wenn die Fahrt (im weiteren Sinne) landwirtschaftlichen Zwecken dienen sollte (z.B. Fahrt zur Landw. Genossenschaft, etc.)." Auf Beschwerde von V. dehnte das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn am 22. April 1977 die Fahrerlaubnis dahin aus, dass V. zur Bewirtschaftung seines Hofes im ganzen Gemeindegebiet von Hochwald und Seewen auf allen Arten von Strassen Traktorfahrten ausführen dürfe; Fahrten ausserhalb des Gebietes der beiden Gemeinden blieben dagegen weiterhin verboten. Hiegegen führt die Eidg. Polizeiabteilung Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit dem Antrag, den Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neubeurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen. Die neurologische Universitätsklinik Basel erstattete am 7. September 1977 nach einem neuen epileptischen Anfall des V. und am 19. Mai 1978 auf Ersuchen des Bundesgerichtes weitere Gutachten. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde teilweise gut aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

1. a) Nach Art. 36 Abs. 1 VZV hat die Verwaltungsbehörde des Wohnsitzkantons Personen, die sich infolge körperlicher oder geistiger Krankheiten und Gebrechen oder sonst nicht eignen, das Führen von Motorfahrzeugen, für die ein Führerausweis nicht erforderlich ist, zu untersagen. Der Beschwerdegegner braucht unbestrittenermassen gemäss Art. 151 Abs. 1 lit. e VZV für das Führen seines Traktores keinen Führerausweis, weshalb die kantonalen

Behörden zu Recht von Art. 36 Abs. 1 ausgegangen sind. Es handelt sich bei dieser Vorschrift um eine Massnahme, die der Sicherung des Strassenverkehrs vor ungeeigneten Motorfahrzeugführern dient und die auf unbestimmte Zeit ausgesprochen wird, da im Zeitpunkt der Verfügung nicht voraussehbar ist, ob und allenfalls wann der Eignungsmangel behoben ist. b) Epileptiker werden gemäss Art. 8 Abs. 3 VZV nur aufgrund eines Eignungsgutachtens eines Neurologen oder eines Spezialarztes für Epilepsie zum Verkehr zugelassen. Im Rahmen der ärztlichen Untersuchung kommt dem elektroencephalographischen (EEG) Befund eine Vorzugstellung zu. Bei der Beurteilung der Fahrtauglichkeit fällt aber auch die Gesamtpersönlichkeit des Bewerbers ins Gewicht. Wenn bei Epileptikern die Rückfallgefahr auch nicht absolut ausgeschlossen werden kann, so tragen doch entsprechende Auflagen dazu bei, diese Gefahr wesentlich herabzusetzen (Entscheid des EJPD vom 18. Januar 1974, VPB 39/1975 Nr. 22 S. 68 f). Die Zulassung zum Verkehr wird nach einem genügend langen anfallfreien Intervall unter Auflagen grundsätzlich bewilligt, wenn der Epileptiker für die Einhaltung der Auflagen Gewähr bietet (BGE 103 I b 34). Für die Beurteilung dieser Frage kann in der Regel auf das Urteil des

Facharztes abgestellt werden, sofern dieser nicht selber noch eine anderweitige Abklärung beantragt. Eine Fahrerlaubnis käme dann nicht in Frage, wenn der Bewerber als oberflächlich, wankelmütig oder unzuverlässig gilt oder wenn bereits festgestellt worden ist, dass er es mit der Einnahme der Medikamente und den regelmässigen ärztlichen Kontrollen bisher nicht genau genommen hat. Ferner dürfen Personen mit häufigen epileptischen Anfällen nicht als Motorfahrzeugführer zum Verkehr zugelassen werden. Schliesslich sollten Epileptiker allgemein von besonders verantwortungsvollen Funktionen im öffentlichen Verkehr (Führen von Taxis oder Cars) ausgeschlossen werden (genannter Entscheid des EJPD; vgl. auch BGE 103 I b 34).

2. Dass der Beschwerdegegner Epileptiker ist und daher für die Zulassung zum Verkehr eines Eignungsgutachtens bedarf, steht fest. Strittig unter den Parteien ist dagegen, ob den kantonalen Behörden bei der Beurteilung der Fahrtauglichkeit überhaupt ein Gutachten vorlag und ob dieses allenfalls den gesetzlichen Anforderungen entsprach.

BGE 104 Ib 179 S. 182

a) Das Verwaltungsgericht räumt in der Vernehmlassung ein, dass dem Polizeidepartement und ihm selbst nicht das eigentliche Gutachten der neurologischen Universitätsklinik Basel vom 14. Februar 1977, sondern einzig eine Mitteilung des den Beschwerdegegner behandelnden Arztes Dr. X. vom 18. Februar 1977 zur Verfügung gestanden hatte. Dr. X. ist Chefarzt der medizinischen Abteilung des Bezirksspitals Dorneck in Dornach. Seine Mitteilung enthielt nur eine äusserst knappe Zusammenfassung der Schlussfolgerung des Gutachtens, stützte sich aber ausdrücklich auf den vollständigen Untersuchungsbefund der Klinik. Die kantonalen Behörden glaubten, sich für ihren Entscheid damit begnügen zu dürfen, da Dr. X. zu den Vertrauensärzten der Motorfahrzeugkontrolle und des Rechtsdienstes für den Strassenverkehr des Kantons Solothurn gehört. Durch den Bericht der Klinik vom 7. September 1977 wird bestätigt, dass der Beschwerdegegner dort bereits im Februar 1977 auf seine Fahrtauglichkeit als Führer von Traktoren untersucht worden war. Es ergibt sich, dass bei der Beurteilung durch die Behörden zwar ein Eignungsgutachten bestand, dieses den Behörden jedoch nur mittelbar und zusammengefasst bekannt war.
b) Weder die Art. 8 Abs. 3 und 36 Abs. 1 VZV noch die allgemeine Bestimmung Art. 7 VZV regeln die Frage, ob die Verwaltungsbehörden das Eignungsgutachten selbst kennen müssen oder ob sie sich allenfalls mit einer Zusammenfassung desselben durch einen spezialisierten Vertrauensarzt begnügen dürfen. In Anbetracht des auf dem Spiele stehenden gewichtigen Interesses der Verkehrssicherheit und zur Ausschaltung der Möglichkeit, dass der Inhalt des Gutachtens in der Zusammenfassung nicht richtig wiedergegeben wird, muss indessen angenommen werden, dass die Verwaltungsbehörden ihren Entscheid grundsätzlich gestützt auf das Gutachten selbst zu treffen haben. Gerade der vorliegende Fall zeigt, dass auch bei spezialisierten Vertrauensärzten nicht ausgeschlossen ist, dass sie den Befund des Neurologen oder Facharztes für Epilepsie teilweise unrichtig und unvollständig wiedergeben: Wie aus dem zweiten Bericht der neurologischen Klinik vom 7. September 1977 hervorgeht, hatte diese in ihrem ersten Gutachten vom 14. Februar 1977 ausdrücklich die "regelmässige Einnahme der antikonvulsiven Medikation" vorbehalten; dieser Vorbehalt fehlte im Bericht

BGE 104 Ib 179 S. 183

des Vertrauensarztes vom 18. Februar. Hinzu kommt, dass die Verwaltungsbehörden keineswegs strikt an die Schlussfolgerung des ärztlichen Gutachtens gebunden sind, sondern diese vielmehr noch zu überprüfen haben und dabei auch die praktischen Folgen sowie die Realisierbarkeit vorgeschlagener Auflagen berücksichtigen müssen; die Behörden können die ihnen obliegende umfassende Beurteilung der Person des Bewerbers und

aller konkreten Umstände des einzelnen Falles jedoch erheblich besser vornehmen, wenn sie das gesamte Gutachten kennen. Schliesslich ist auch nicht zu ersehen, welcher Grund einer solchen Kenntnisnahme entgegenstehen sollte, zumal die Behörden auf das Amtsgeheimnis verpflichtet sind. c) Über den notwendigen Inhalt des Eignungsgutachtens macht Art. 8 Abs. 3 VZV keine Angaben, und die in Anhang 2 und 3 zur VZV aufgeführten Formulare für ärztliche Zeugnisse und Gutachten sind sowohl nach ihrem Bezug (Verweis lediglich auf die Art. 7, 49 und 65 VZV) wie nach ihrer Ausgestaltung nicht auf das Eignungsgutachten für Epileptiker zugeschnitten. Aus den Regeln, die für die Zulassung von Epileptikern zum Verkehr gelten (vgl. vorne E. 1b), lässt sich jedoch herleiten, dass das Eignungsgutachten sich grundsätzlich zu Folgendem äussern sollte, soweit es nicht bereits aus den Akten bekannt ist: Anfallhäufigkeit, letztes anfallfreies Intervall, EEG-Befund, Gesamtpersönlichkeit des Bewerbers (insbesondere seine Zuverlässigkeit) sowie die zur Verminderung der (nicht völlig auszuschliessenden) Rückfallgefahr geeigneten und erforderlichen, medizinisch bedingten Auflagen (z.B. Alkoholabstinenz, regelmässige Einnahme der verordneten Medikamente, Kontrolluntersuchungen). Solche Auflagen gehören übrigens auch zu dem nach Art. 7 Abs. 4 VZV notwendigen Inhalt des bei allgemeinen, erstmaligen vertrauensärztlichen Untersuchungen einverlangten Gutachtens (vgl. die Ziff. 3 und 4 des Formulars Anhang 3 zur VZV). Die Verwaltungsbehörden sollten bei der Erteilung des Auftrages für das Eignungsgutachten die betreffenden Ärzte durch präzise Fragestellung dazu bringen, die erforderlichen Angaben zu machen. d) Die im vorliegenden Fall erteilte Fahrerlaubnis ist in räumlicher und funktioneller Hinsicht sehr beschränkt: der Beschwerdegegner darf seinen Traktor einzig im abgelegenen

und verkehrsarmen Gemeindegebiet Hochwald und Seewen führen, und dies zudem - in Übereinstimmung mit Art. 86 Abs. 1 VRV - nur insoweit, als zur Bewirtschaftung seines Hofes unbedingt erforderlich ist; er dürfte die öffentlichen Strassen somit selten und bloss für kurze Zeit in Anspruch nehmen. Es fragt sich, ob bei einer derart stark beschränkten Fahrerlaubnis an das Vorgehen der Behörden und an den Inhalt des Eignungsgutachtens ebenso hohe Anforderungen gestellt werden müssen, wie sie gemäss der vorstehenden Erwägungen (lit. b und c) zur Erteilung einer allgemeinen Fahrbewilligung unerlässlich sind. Diese Frage, wie auch jene, ob das dem angefochtenen Entscheid mittelbar zugrundeliegende Gutachten der neurologischen Universitätsklinik vom 14. Februar 1977 den vorgenannten Anforderungen allenfalls genügt hätte, können hier indessen offen bleiben, da jedenfalls das vom Bundesgericht eingeholte neue Gutachten vom 19. Mai 1978 in Ergänzung der früheren Gutachten den gestellten Anforderungen entspricht (vgl. nachfolgende lit. e). Aus dem gleichen Grunde erübrigt es sich, das vollständige Gutachten vom 14. Februar 1977 nachträglich beizuziehen.
e) Das Gutachten vom 19. Mai 1978 kommt zum Schluss, wegen der Besserung des EEG-Befundes und der Dauer der Anfallfreiheit sei eine unzulässige Gefährdung des Strassenverkehrs unwahrscheinlich; der Beschwerdegegner sei daher auch auf öffentlichen Strassen zu Traktorfahrten zuzulassen. Es seien aber die medizinisch bedingten Auflagen anzubringen, dass der Beschwerdegegner die ihm verordneten antikonvulsiven Medikamente regelmässig einnehme und dem Arzt neue Anfälle unverzüglich melde, worauf seine Fahrtauglichkeit sofort neu zu überprüfen wäre. In jedem Falle sei nach einem halben Jahr eine Kontrolluntersuchung angezeigt. Die Parteien und beteiligten Behörden haben gegen dieses Gutachten keine Einwendungen erhoben. Die Beurteilung der Ärzte erscheint als schlüssig. Sie stützt sich auf wiederholte neurologisch-klinische und elektroencephalographische Untersuchungen und wird im übrigen durch die Akten bestätigt: Der Beschwerdegegner erlitt bisher epileptische Anfälle lediglich in Abständen von mehreren Jahren und war insbesondere vor dem Unfall vom 30. September 1976 drei Jahre völlig anfallfrei gewesen; seither wurde er einzig anfangs Mai 1977 noch von einem kurzdauernden Anfall überrascht. Er nimmt nach seinen eigenen Angaben,

die unbestritten geblieben sind, seit fünf Jahren regelmässig die verordneten Medikamente ein und lebt absolut alkoholabstinent. Dass er zudem einen sehr zuverlässigen Eindruck macht, wurde schon im ersten Gutachten vom 14. Februar 1977 (auszugsweise im zweiten Gutachten vom 7. September 1977) festgehalten. Es darf also mit den Ärzten und den kantonalen Behörden angenommen werden, aufgrund der Würdigung seiner Gesamtpersönlichkeit biete der Beschwerdegegner für die Einhaltung der Auflagen Gewähr. Bezüglich dieser Beurteilung hat sich das Bundesgericht ohnehin eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen (BGE 103 Ib 33/34, mit Hinweis). Der Beschwerdegegner kann somit unter Auflagen zu Traktorfahrten auf öffentlichen Strassen zugelassen werden und der angefochtene Entscheid ist diesbezüglich zu bestätigen. f) Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Entscheid noch besonders einlässlich dargelegt, dass der Beschwerdegegner zur Bewirtschaftung seines Landwirtschaftsbetriebes dringend auf die Benützung des Traktors angewiesen ist und zur Erreichung seiner Felder und Wälder auch die Staatsstrasse benützen muss, und es hat diesem Umstand entscheidendes Gewicht beigemessen. Der Beschwerdegegner fügt bei, dass er ohne die gewährte Fahrerlaubnis seinen Betrieb sogar aufgeben müsste, zumal er keine Hilfskräfte habe, die den Traktor stellvertretend führen könnten. Besteht allerdings wegen eines Gebrechens trotz Auflagen und Beschränkungen keine Gewähr, dass ein Fahrzeuglenker sein Gefährt verkehrssicher zu führen vermag, muss ihm die Fahrerlaubnis - wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht - grundsätzlich selbst dann verweigert werden, wenn er dadurch seinen Beruf nicht mehr ausüben könnte (BGE 103 I b 32 E. 1a). Im vorliegenden Fall lässt sich trotz der Auflagen nicht ausschliessen, dass der Beschwerdegegner bei einer Traktorfahrt auf öffentlicher Strasse erneut einen Anfall erleidet und dann den Verkehr gefährdet. Da aber allgemein bei Epileptikern die Rückfallgefahr nicht absolut ausgeschlossen werden kann, dürfte bei strikter Anwendung des Grundsatzes keinem Epileptiker eine Fahrerlaubnis erteilt werden; damit verlöre jedoch Art. 8 Abs. 3 VZV jegliche Bedeutung, was nicht der Sinn des Gesetzes sein kann. Der genannte Grundsatz kann also zumindest bei Epileptikern nicht absolute Geltung beanspruchen. Hinzu kommt, dass dem Strassenverkehrsrecht der Gedanke keineswegs fremd ist, dass wegen

triftiger anderer Interessen für den Verkehr erhöhte Risiken in Kauf zu nehmen sind, sofern die Risikofahrten beschränkt sind. Das Verwaltungsgericht verweist diesbezüglich zu Recht auf Art. 5 Abs. 3 und Art. 78 ff. VRV sowie auf die Art. 5 lit. a und 18 Abs. 2 VZV. Im vorliegenden Fall wurde dem Beschwerdegegner lediglich bewilligt, in einem eng begrenzten, übersichtlichen und verkehrsarmen Raum (Gemeinden Hochwald und Seewen) Traktorfahrten auszuführen, soweit diese zur Bewirtschaftung des Hofes unbedingt erforderlich sind. Bei einer derart beschränkten Fahrerlaubnis darf der genannte Grundsatz nicht ebenso strikt angewandt werden wie bei Erteilung von Führerausweisen der Kategorien A bis E. Im vorliegenden Fall durfte somit beim Entscheid über die Fahrerlaubnis durchaus das grosse private Interesse des Beschwerdegegners mitberücksichtigt werden; entscheidend musste allerdings die ärztliche Beurteilung der Fahrtauglichkeit bleiben.

3. Die Beschwerdeführerin rügt hauptsächlich die räumliche Begrenzung der Fahrerlaubnis. Diese sei aus verschiedenen Gründen unzulässig. a) Die Beschwerdeführerin behauptet zunächst, die Arten von Auflagen seien in Art. 26 VZV abschliessend geregelt und diese Bestimmung sei auf Fahrverbote analog anwendbar. Gemäss Art. 26 Abs. 1 VZV dürfen mit der Erteilung des Führerausweises Beschränkungen und Auflagen nur nach Massgabe der Absätze 2 bis 4 verbunden werden. Die Vorschrift bezieht sich nach Überschrift, Wortlaut und systematischer Einordnung in der VZV einzig auf die Führerausweise und insbesondere darauf, welche Eintragungen darin zulässig sind. Sie will ihrem Sinn nach in erster Linie den Inhaber eines Führerausweises vor x-beliebigen, vagen und unkontrollierbaren Auflagen und Beschränkungen schützen. Diese vor allem im Interesse der Ausweisinhaber aufgestellte Vorschrift darf nun nicht ohne weiteres auf den Fall übertragen werden, wo es um die Frage geht, ob ein behinderter Fahrzeuglenker unter besonderen Auflagen, welche die Verkehrs-

gefährdung auf ein erträgliches Mass vermindern, doch zum Verkehr zugelassen werden kann. Zudem nennt Art. 26 VZV nicht alle Arten möglicher und zulässiger Auflagen und Beschränkungen. Abs. 2 zählt einzig jene Auflagen und Beschränkungen abschliessend auf, die im Führerausweis spezifiziert eingetragen werden müssen.

BGE 104 Ib 179 S. 187

Abs. 3 spricht dann allgemein von "anderen Auflagen, z.B. medizinischer Art", bei denen im Ausweis bloss der Vermerk "Auflage" einzutragen ist. Dass auch räumlich begrenzte Fahrbewilligungen durchaus denkbar und zulässig sind, zeigt Abs. 1 lit. c, wonach die Beschränkung auf eine bestimmte Strecke (nach Art. 11 Abs. 4 lit. a und b VZV) einzutragen ist. In dem von der Beschwerdeführerin genannten BGE 103 I b 32 E. lb hat das Bundesgericht im übrigen auch die Möglichkeit zeitlich beschränkter Fahrbewilligungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen, sondern bloss festgestellt, dass diese Auflage in jenem Fall einer Taxifahrerin nicht durchwegs erfüll- und kontrollierbar war. Art. 26 VZV steht somit der verfügten Auflage nicht entgegen. b) Die Beschwerdeführerin wendet ferner ein, eine räumlich begrenzte Fahrerlaubnis sei nicht kontrollierbar. Wie das Verwaltungsgericht zu Recht erwidert, trifft dieser Einwand gerade im vorliegenden Fall nicht zu; die räumliche Begrenzung ist hier derart eng, dass schon die Mitteilung der Auflage an die örtlich zuständigen Polizeiposten der unmittelbaren Umgebung, wie sie in der Verfügung des Polizeidepartementes vom 7. März 1977 angeordnet worden ist, durchaus wirksam sein wird; jedenfalls ist diese Beschränkung kontrollierbarer als manche andere Massnahme in städtischen Verhältnissen. Allenfalls hat das Polizeidepartement durch weitere geeignete Anweisungen dafür zu sorgen, dass die Einhaltung der Beschränkung gewährleistet ist. c) Die Beschwerdeführerin macht schliesslich geltend, auch die Bewohner von Seewen und Hochwald hätten Anspruch darauf, nicht gefährdet zu werden. Die Gefahr räumlich zu begrenzen, widerspreche dem öffentlichen Interesse an der Verkehrssicherheit. Entweder sei der Beschwerdegegner grundsätzlich fahrtauglich, dann dürfe er räumlich unbeschränkt Traktor fahren, oder er sei es eben nicht, dann müsse er von allen öffentlichen Strassen als Motorfahrzeugführer ferngehalten werden. Diese Auffassung ist zu undifferenziert. Wie vorstehend in E. 2f dargelegt, kann im vorliegenden Fall der Grundsatz, dass nicht durchwegs verkehrssichere Fahrzeuglenker vom Verkehr auszuschliessen sind, nicht strikt gelten. Hier wird das Risiko, dass der Beschwerdegegner auf öffentlicher Strasse einen neuen Anfall erleidet und dadurch den Verkehr abstrakt gefährdet, in starkem Masse herabgesetzt durch die gute

BGE 104 Ib 179 S. 188

ärztliche Prognose, die verordneten Medikamente sowie die räumliche und funktionelle Beschränkung der Traktorfahrten. Dabei scheint gerade auch die räumliche Beschränkung der Fahrerlaubnis geeignet, die Wahrscheinlichkeit eines Rückfalles zu verringern. Die Auflage beschränkt nicht einfach die Gefährdung auf die Strassenbenützer von Seewen und Hochwald, sondern ist auch medizinisch bedingt. Aus den Akten ergibt sich nämlich, dass der Beschwerdegegner sich vor allem dann anfallgefährdet fühlt, wenn er übermüdet ist; den grösseren Anfall, der zum Unfall vom 30. September 1976 führte, erlitt er denn auch, als er von einer längeren Fahrt (nach Basel hinunter) zurückkehrte. Aus diesem Grunde hatte die neurologische Klinik im ersten Gutachten vom 14. Februar 1977 betont, dass der Beschwerdegegner "grössere Distanzen, beispielsweise Fahrten in die Stadt" nicht selbst unternehmen sollte. Wenn sie im neuesten Gutachten diese Einschränkung fallen liess und den Beschwerdegegner nun "unbeschränkt auf öffentlichen Strassen" zu Traktorfahrten zulassen würde, so doch wohl nur deshalb, weil sie - wie aus dem Gutachten vom 7. September 1977 hervorgeht - von der unzutreffenden Behauptung der Beschwerdeführerin ausging, dass eine räumlich begrenzte Fahrbewilligung generell nicht zulässig sei. In Berücksichtigung des Umstandes, dass in Hochwald und Seewen die

Verkehrsverhältnisse relativ einfach sind und dort wenig Verkehr herrscht, haben die kantonalen Behörden die Fahrerlaubnis für dieses Gebiet erteilt, Fahrten ausserhalb jedoch strikte ausgeschlossen, vor allem um die Ermüdungs- und damit Anfallgefahr zu verringern; insbesondere wurden dem Beschwerdegegner die von ihm gewünschten Fahrten zu seinem Metzger nach Dornach hinunter verboten, da dies bereits eine längere, steilere Fahrt in ein verkehrsdichtes Gebiet bedeutete.
Die Annahme der kantonalen Behörden, durch die räumliche Begrenzung der Fahrerlaubnis werde die Rückfallgefahr und damit die abstrakte Verkehrsgefährdung erheblich herabgesetzt, und zwar auf ein für die betroffenen Verkehrsteilnehmer zumutbares Mass, ist jedenfalls vertretbar. Wenn auch für die Strassenbenützer von Hochwald und Seewen - also für einen sehr beschränkten Kreis - eine gewisse abstrakte Gefährdung bestehen bleibt, so wäre es doch klar unverhältnismässig, allein deswegen ein gänzliches Fahrverbot

auszusprechen. Gemäss dem auch für Fahrverbote geltenden (vgl. BGE 102 Ib 191 E. 2c) Prinzip der Verhältnismässigkeit polizeilicher Eingriffe ist bei der Auswahl der geeigneten Mittel zur Erreichung des legitimen Zweckes (hier: der Verkehrssicherheit) darauf zu achten, dass die Freiheit des Einzelnen möglichst geschont wird; insbesondere hat ein gänzliches Verbot zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, mildere Anordnung - etwa Bewilligung unter Auflagen - für den angestrebten Erfolg im wesentlichen ausreicht (vgl. BGE 102 Ia 522 E. 4, mit Verweisung; sowie U. ZIMMERLI, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht, ZSR 112/ 1978 II S. 14 mit Hinweisen).
d) Die mit dem angefochtenen Entscheid verfügte räumliche Begrenzung der Fahrerlaubnis ist somit zu bestätigen und zwar in der Formulierung des Verwaltungsgerichts. Dieses gestattete dem Beschwerdegegner zwar das Befahren aller Strassen im fraglichen Gebiet, obschon er nicht auf die Benützung aller Strecken angewiesen ist. Doch erübrigt sich eine engere Eingrenzung - etwa einzelne Aufzählung der wirklich benötigten Zufahrtswege zu den Feldern und Wäldern - da die Verfügung ohnehin festhält, dass der Beschwerdegegner die öffentlichen Strassen nur benützen darf, soweit es zur Bewirtschaftung seines Hofes erforderlich ist.

4. Die Beschwerdeführerin beanstandet schliesslich, dass die medizinisch bedingten Auflagen in den kantonalen Entscheiden fehlen. Diesbezüglich ist die Beschwerde gutzuheissen. Da an Epileptiker Fahrbewilligungen allgemein nur unter Auflagen erteilt werden können (vgl. vorne E. lb), müssen diese im Dispositiv der entsprechenden Verfügung enthalten sein. Der Epileptiker soll genau wissen, dass er als Fahrzeuglenker zum Verkehr nur solange zugelassen wird, als er für die Einhaltung der Auflagen Gewähr bietet.
Eine Rückweisung der Sache ans Verwaltungsgericht zur entsprechenden Ergänzung der Fahrerlaubnis erübrigt sich, weil das Bundesgericht aufgrund der Akten die Ergänzung selbst anbringen kann.