Urteilskopf

121 II 22

4. Urteil des Kassationshofes vom 11. Januar 1995 i.S. T. gegen Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 16 Abs. 2 und 3 SVG; Rechtsnatur des Führerausweisentzugs zu Warnzwecken, Öffentlichkeit des Verfahrens.

Der Entzug des Führerausweises zu Warnzwecken ist ein Entscheid über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Der Betroffene hat daher Anspruch auf eine öffentliche mündliche Verhandlung.

Regeste (fr):
Art. 6 ch. 1 CEDH, art. 16 al. 2 et 3 LCR; nature juridique du retrait de permis d'admonestation, publicité de la procédure.

Le retrait de permis d'admonestation est une décision sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'art. 6 ch. 1 CEDH. L'intéressé a dès lors droit à des débats oraux et publics.

Regesto (it):
Art. 6 n. 1 CEDU, art. 16 cpv. 2 e 3 LCS; natura giuridica della revoca a scopo di ammonimento della licenza di condurre, pubblicità della procedura.

La revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento è una decisione sulla fondatezza di un'accusa penale, ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU. L'interessato ha quindi diritto a un'udienza pubblica orale.

Sachverhalt ab Seite 22

A.- Am Dienstag, 16. März 1993, um 00.35 Uhr, wurde T. am Steuer seines Personenwagens von der Polizei in Gossau zur Kontrolle angehalten. Eine anschliessend an den Atemlufttest angeordnete Blutprobe ergab einen Blutalkoholgehalt von mindestens 1,50 Gewichtspromille zum Zeitpunkt der Fahrt. Das Bezirksamt Gossau sprach T. mit Strafbescheid vom 9. Juni 1993 des Führens eines Personenwagens in angetrunkenem Zustand schuldig und verurteilte ihn zu einer bedingten Gefängnisstrafe von zwei Wochen und einer Busse von Fr. 1'100.–.

B.- Mit Verfügung vom 11. Mai 1993 entzog das Strassenverkehrs- und Schiffahrtsamt des Kantons St. Gallen T. den Führerausweis für vier Monate. Mit Entscheid vom 25. Mai 1994 wies die Verwaltungsrekurskommission

des Kantons St. Gallen, Abteilung IV, den dagegen erhobenen Rekurs von T. ab.

C.- Dagegen erhebt T. Verwaltungsgerichtsbeschwerde, mit der er beantragt, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen; eventuell sei der Führerausweis für zwei Monate zu entziehen. Die Verwaltungsrekurskommission verzichtet auf eine Vernehmlassung und beantragt die Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Polizeiwesen beantragt die Abweisung der Beschwerde. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

1. Die Vorinstanz bestätigte mit dem angefochtenen Entscheid einen Führerausweisentzug zu Warnungszwecken für die Dauer von vier Monaten und lehnte gleichzeitig ein Gesuch des Beschwerdeführers um Durchführung einer öffentlichen und mündlichen Verhandlung mit der Begründung ab, es lägen keine besonderen Umstände gemäss Art. 55 des st. gallischen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vor, die eine mündliche Verhandlung rechtfertigen würden, und unter dem Gesichtspunkt von Art. 4 BV und 6 EMRK bestehe kein Anspruch darauf, da die verhängte Administrativmassnahme keine Strafe darstelle. Der Beschwerdeführer macht zunächst geltend, der angefochtene Entscheid verletze Art. 6 Ziff. 1 EMRK, weil die Vorinstanz trotz seines entsprechenden Gesuchs keine öffentliche und mündliche Verhandlung durchgeführt habe. Ein Führerausweisentzug zu Warnungszwecken sei eine Strafe und Art. 6 Ziff. 1 EMRK daher anwendbar.

2. Nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK hat jedermann unter anderem Anspruch darauf, dass seine Sache öffentlich von einem Gericht gehört wird, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage zu entscheiden hat. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden, jedoch kann die Presse und die Öffentlichkeit während der Verhandlung unter bestimmten Voraussetzungen ausgeschlossen werden. Da Art. 6 Ziff. 1 EMRK nur in Verfahren Anwendung findet, in denen über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage entschieden wird, ist zu prüfen, ob eine dieser Voraussetzungen hier erfüllt ist. Zuerst ist zu untersuchen, ob der

angefochtene Entscheid über einen Führerausweisentzug zu Warnzwecken als einen solchen über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu betrachten ist. Wird dies bejaht, kann offenbleiben, ob es sich auch um einen Entscheid über einen zivilrechtlichen Anspruch handeln könnte. a) Die Organe der EMRK bestimmen den Begriff der strafrechtlichen Anklage autonom und ohne Rücksicht auf die Begriffe des nationalen Rechts (Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EGMR, i.S. König, Série A vol. 27, Ziff. 88 mit Hinweisen). Dabei wird zuerst geprüft, ob die fragliche Massnahme dem nationalen Strafrecht zugeordnet ist. Die innerstaatliche Qualifikation dient allerdings nur als Anhaltspunkt; weitaus grössere Bedeutung kommt der wahren Natur der Widerhandlung und deren Folgen zu, wie sie sich nach dem Kreis der potentiellen Adressaten der Vorschrift bestimmt. Dabei orientiert sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auch an der Einschätzung vergleichbarer Taten in den anderen Vertragsstaaten.

Wird mit der angewendeten Norm ein präventiver und repressiver Zweck verfolgt und mithin ein für jedermann bestimmtes Verhalten erzwungen, liegt grundsätzlich eine strafrechtliche Angelegenheit vor. Schliesslich stellt der Gerichtshof auf die Art und den Schweregrad der angedrohten Sanktion ab (Urteile des EGMR i.S. Engel u.a., Série A vol. 22, Ziff. 82 und i.S. Öztürk, Série A vol. 73, Ziff. 52; THEO VOGLER, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, N. 197 ff. zu Art. 6; MARK VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, S. 231 N. 389 ff. mit Hinweisen). Auch das Bundesgericht bedient sich dieser Kriterien bei der Prüfung des Vorliegens einer strafrechtlichen Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (BGE 119 Ib 311 E. 2d, BGE 117 Ia 187 E. 4a, BGE 115 Ia 406 E. 3b/aa; Urteil des Bundesgerichts vom 4. Februar 1994, publiziert in ZBl 95/1994 S. 422, je mit Hinweisen). b) Zur Beurteilung muss sodann die Stichhaltigkeit der strafrechtlichen Anklage stehen: Das Verfahren muss darauf gerichtet sein, die Schuld oder Nichtschuld des Angeklagten festzustellen (THEO VOGLER, a.a.O., N. 202 zu Art. 6). Zur Entscheidung über die Stichhaltigkeit einer Anklage gehört neben der Schuldfeststellung auch die Festsetzung des Strafmasses. Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist demnach selbst dann anwendbar, wenn in einem Verfahren nur noch die Strafe zu bemessen ist (BGE 115 Ia 406 E. 3b/aa; THEO VOGLER, a.a.O.,

N. 213 zu Art. 6 mit Hinweisen Fn. 5).
c) Als strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 EMRK wertete der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zum Beispiel Disziplinarmassnahmen gegen holländische Soldaten (Urteil Engel, a.a.O., Ziff. 82-85), eine von einer Verwaltungsbehörde aufgrund eines Gemeindereglements ausgesprochene Busse von Fr. 120.– wegen der Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration (Urteil i.S. Belilos, Série A vol. 132, Ziff. 62) sowie eine Busse von DM 60.– wegen einer "Ordnungswidrigkeit" im Sinne der deutschen Strassenverkehrsordnung, welche innerstaatlich als Verwaltungsrecht qualifiziert wurde (Urteil Öztürk, a.a.O., Ziff. 50-53). Dabei führte der Gerichtshof aus, die verletzte Verkehrsregel richte sich nicht an eine bestimmte Gruppe mit besonderem Status, wie dies beispielsweise beim Disziplinarrecht der Fall sei, sondern an alle Bürger in ihrer Eigenschaft als Strassenbenützer. Sie schreibe ein gewisses Verhalten vor und drohe eine strafende Sanktion an, welche abschrecken und ahnden solle. Die allgemeine Natur der Bestimmung und der präventive und repressive Zweck der Sanktion genügten, den Strafcharakter der Verkehrsregelverletzung zu bejahen (Urteile i.S. Öztürk, a.a.O., Ziff. 50-54 und i.S. Lutz, Série A vol. 123, Ziff. 51-57).

3. a) Der Entzug des Führerausweises ist nach schweizerischem Recht eine Massnahme, für welche die Verwaltungsbehörde des Wohnsitzkantons zuständig ist (Art. 22 SVG; SR 741.01). Gemäss Art. 16 SVG und Art. 30 Abs. 2 VZV (SR 741.51) werden Warnungsentzüge wegen Verletzung von Verkehrsvorschriften ausgesprochen und dienen der Besserung des Führers und der Bekämpfung von Rückfällen. Das Bundesgericht wertete den Warnungsentzug als eine der strafrechtlichen Sanktion ähnliche, aber dennoch von ihr unabhängige Verwaltungsmassnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter (BGE 116 Ib 146 E. 2, BGE 104 Ib 95, BGE 102 Ib 59 mit Hinweisen). Er werde vom Betroffenen zumeist als Strafe empfunden und stelle, vor allem wenn dieser beruflich auf die Verwendung des Motorfahrzeugs angewiesen ist, einen einschneidenden Eingriff dar (BGE 104 Ib 194 E. 3). Das Bundesgericht hat bei der Beurteilung von Führerausweisentzügen mehrfach Regeln des StGB analog herangezogen, namentlich bei der Frage der lex mitior (Art. 2 Abs. 2 StGB; BGE 104 Ib 87 E. 2) und beim Zusammentreffen mehrerer Entzugsgründe (Art. 68 StGB; BGE 120 Ib 54, BGE 116 Ib 151, BGE 113 Ib 53).

In der Lehre wird überwiegend die Auffassung vertreten, der Warnungsentzug sei der Sache nach eine Stra-

fe (Übersicht bei JEAN GAUTHIER, Le retrait du permis de conduire est-il une mesure administrative ou une sanction pénale?, in: Verkehrsdelinquenz/Délinquance routière, Grüsch 1989, S. 257 ff. mit Hinweisen; MICHEL PERRIN, Délivrance et retrait du permis de conduire, Fribourg 1982, S. 99 ff., bes. S. 120 f., mit Hinweisen; BAPTISTE RUSCONI, La sanction dans le droit pénal de la circulation routière, in: Le rôle sanctionnateur du droit pénal, Fribourg 1985, S. 62 f.; HANS SCHULTZ, Rechtsprechung und Praxis im Strassenverkehr in den Jahren 1973-1977, Bern 1979, S. 89 f.; PETER STAUFFER, Der Entzug des Führerausweises, Diss. Bern 1966, S. 148 ff.; GÜNTER STRATENWERTH, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil II, Bern 1989, § 1 N. 19). Der Vorentwurf der Expertenkommission zum Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches sieht vor, dass der heutige Warnungsentzug künftig vom Strafrichter ausgesprochen werden soll, während der Sicherungsentzug in der Zuständigkeit der administrativen Behörden bleibt (Art. 45-48 VE 1993). Angesichts des Strafcharakters des Führerausweisentzugs zu Warnungszwecken vermöge allein der Richter ein rechtsstaatlich einwandfreies Verfahren zu garantieren (Bericht zur Revision des Strafgesetzbuches, erstellt auf der Grundlage der Schlussberichte der Expertenkommission, Bundesamt für Justiz, Bern 1993, S. 64 f.).
b) Auch wenn der Entzug des Führerausweises eine von der strafrechtlichen Sanktion unabhängige Verwaltungsmassnahme ist, weist er mit dieser in verschiedener Hinsicht grosse Ähnlichkeiten auf: Ein Warnungsentzug wird aufgrund einer vorsätzlich oder fahrlässig begangenen Verkehrsregelverletzung ausgesprochen (Art. 16 Abs. 2 und 3 SVG; BGE 105 Ib 118), seine Dauer richtet sich vor allem nach der Schwere des Verschuldens sowie der Sanktionsempfindlichkeit des fehlbaren Lenkers, und ein Rückfall kann zu einer Massnahmeverschärfung führen (Art. 33 Abs. 2 VZV). Unbestrittenermassen wird mit dem Führerausweisentzug sodann ein repressiver und präventiver Zweck verfolgt und hat dieser zugleich eine einschneidende Wirkung für den Betroffenen. Der Strafcharakter des Warnungsentzugs im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist deshalb zu bejahen.
c) Da die Behörde im Verfahren nach Art. 16 Abs. 2 und 3 SVG die Art und die Dauer der Massnahme festlegt, entscheidet sie in jedem Fall über die Stichhaltigkeit einer Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK, auch wenn

der Sachverhalt bereits vom Strafrichter beurteilt wurde und die zuständigen Instanzen im Administrativverfahren grundsätzlich an diese Feststellungen gebunden sind (BGE 119 Ib 158 E. 2c/bb und 3c/bb), oder der Schuldpunkt nicht strittig ist (vgl. dazu auch E. 2b oben).

4. Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bildete ein in Anwendung von Art. 16 Abs. 3 lit. b SVG und Art. 30 Abs. 2 VZV verfügter Warnungsentzug. Dieser wurde angeordnet, weil der Beschwerdeführer mit einem Blutalkoholgehalt von mindestens 1,50 Gewichtspromille ein Motorfahrzeug gelenkt hatte. Der Beschwerdeführer bestritt nicht, einen Grund für einen Führerausweisentzug gesetzt zu haben, focht aber dessen Dauer von vier Monaten als zu lange an. Nach dem Gesagten stellt das angefochtene Urteil, das die Dauer des Warnungsentzugs von vier Monaten bestätigte, einen Entscheid über eine strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK dar und hatte die Vorinstanz daher die entsprechenden Verfahrensgarantien zu beachten. a) Das von der Vorinstanz angeführte unveröffentlichte Urteil des Bundesgerichts vom 31. Januar 1994 i.S. B. ist hier schon deshalb nicht von Belang, weil es darin um einen Sicherungsentzug ging, überdies eine Verletzung von Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht gerügt und daher auch nicht geprüft wurde. b) Zwar hat die Schweiz im Jahre 1974 in einem Vorbehalt zur EMRK erklärt, Art. 6 solle in Streitigkeiten über zivilrechtliche Rechte und Pflichten oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage keine Anwendung finden, wenn diese Verfahren nach kantonalen Gesetzen vor einer Verwaltungsbehörde stattfinden (AS 1974 S. 2148). Dieser Vorbehalt ist jedoch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in bezug auf die Öffentlichkeit des Verfahrens für ungültig erklärt worden (Urteil i.S. Weber c. Schweiz, Série A vol. 177, Ziff. 38; vgl. BGE 119 Ib 311 E. 6a). Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist somit auch auf kantonale Verwaltungsbehörden anwendbar, soweit sie Zivil- und Strafsachen beurteilen (ARTHUR HAEFLIGER, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Bern 1993, S. 160; vgl. ANDREAS KLEY-STRULLER, Der Anspruch auf richterliche Beurteilung "zivilrechtli-

cher" Streitigkeiten im Bereich des Verwaltungsrechts sowie von Disziplinar- und Verwaltungsstrafen gemäss Art. 6 EMRK, AJP 1994 S. 36 ff.). c) Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlung nach Art. 6 Ziff. 1 EMRK bezieht sich sowohl auf die Parteiöffentlichkeit als auch auf die Publikums- und Presseöffentlichkeit. Der Grundsatz soll durch die

Kontrolle der Öffentlichkeit dem Angeschuldigten und allen übrigen am Prozess Beteiligten eine korrekte und gesetzmässige Behandlung gewährleisten. Darüber hinaus soll es der allgemeinen Öffentlichkeit ermöglicht werden, Kenntnis davon zu erhalten, wie das Recht verwaltet und die Rechtspflege ausgeführt wird; sie soll die Prozesse unmittelbar verfolgen und dadurch eine Kontrollfunktion wahrnehmen können. Es soll damit Transparenz der Rechtsprechung geschaffen und das Vertrauen in die Gerichtsbarkeit gesichert werden (BGE 119 Ia 99 E. 4a). Die rechtsstaatliche und demokratische Bedeutung des Grundsatzes der Öffentlichkeit verbietet einen Ausschluss dort, wo nicht überwiegende Gründe der staatlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung und der Sittlichkeit oder schützenswerte Interessen Privater dies vordringlich gebieten (BGE 117 Ia 387 E. 3). Die Konvention selber sieht Ausnahmen von der Öffentlichkeit vor im Interesse der Sittlichkeit, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit oder wenn die Interessen von Jugendlichen, der Schutz des Privatlebens von Prozessparteien oder die Gefahr der Beeinträchtigung der Rechtspflege es gebieten (BGE 119 Ia 99 E. 4a mit Hinweisen, BGE 119 V 375 E. 4b/bb). Der Betroffene kann seinerseits auf eine öffentliche Verhandlung ausdrücklich oder stillschweigend verzichten, sofern der Verzicht eindeutig erfolgt und ihm keine wichtigen öffentlichen Interessen entgegenstehen (Urteil des EGMR i.S. Schuler-Zgraggen, Série A vol. 263, Ziff. 58; BGE 120 Ia 19 E. 2c/bb, 119 Ib 311 E. 6b). d) Der Beschwerdeführer hat eine öffentliche Verhandlung verlangt. Es sind keine Gründe ersichtlich, die im Einklang mit der Konvention einen Ausschluss der Öffentlichkeit rechtfertigen würden. Indem die Vorinstanz keine öffentliche und mündliche Verhandlung durchgeführt hat, verstiess sie demnach gegen Art. 6 Ziff. 1 EMRK.