Urteilskopf

122 II 359

45. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 14. August 1996 i.S. B. gegen Justiz- und Polizeidirektion und Verwaltungsgericht des Kantons Zug (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Vorsorglicher Führerausweisentzug (Art. 35 Abs. 3 VZV).

Die Verfügung über den vorsorglichen Führerausweisentzug stellt eine Zwischenverfügung im Verfahren betreffend den Sicherungsentzug dar, und die Frist für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde dagegen beträgt zehn Tage (E. 1).

Der vorsorgliche Führerausweisentzug erfolgt wie der Sicherungsentzug allein aus Gründen der Verkehrssicherheit, unabhängig vom Verschulden. Er kann daher angeordnet werden, ohne dass ein rechtskräftiges Strafurteil vorliegt (E. 2b). Aus dem gleichen Grunde kommt die Unschuldsvermutung gemäss Art. 6 Ziff. 2 EMRK nicht zum Tragen; die übrigen Verfahrensgarantien von Art. 6 EMRK können wegen der vorsorglichen Natur der Massnahme nicht angerufen werden (E. 2c).

Voraussetzungen des vorsorglichen Ausweisentzugs (E. 3a) sind in concreto (mehrfaches Fahren in angetrunkenem Zustand) erfüllt (E. 3b).

Regeste (fr):
Retrait du permis de conduire à titre préventif (art. 35 al. 3 OAC).

La décision portant sur le retrait du permis de conduire à titre préventif constitue une décision incidente dans la procédure relative au retrait de sécurité et le délai pour déposer un recours de droit administratif contre un tel prononcé est de dix jours (consid. 1).

Le retrait du permis de conduire à titre préventif résulte uniquement, comme le retrait de sécurité, de motifs de sécurité de la circulation indépendamment de la faute. C'est pourquoi, il peut être ordonné sans qu'il y ait un jugement pénal passé en force (consid. 2b). Pour la même raison, la présomption d'innocence selon l'art. 6 chiffre 2 CEDH n'entre pas en considération; les autres garanties de procédure de l'art. 6 CEDH ne peuvent pas être invoquées à cause de la nature provisoire de la mesure (consid. 2c).

Les conditions du retrait du permis à titre préventif (consid. 3a) sont remplies en l'espèce (conduite à plusieurs reprises en état d'ivresse) (consid. 3b).

Regesto (it):
Revoca della licenza di condurre a titolo preventivo (art. 35 cpv. 3 OAC).

La decisione concernente la revoca della licenza di condurre a titolo preventivo costituisce una decisione incidentale nell'ambito del procedimento relativo alla revoca a scopo di sicurezza; il termine per interporre un ricorso di diritto amministrativo contro una tale decisione è di dieci giorni (consid. 1).

La revoca della licenza di condurre a titolo preventivo, come la revoca a scopo di sicurezza, è fondata unicamente su motivi di sicurezza del traffico indipendentemente da una colpa. Ragione per cui può essere ordinata senza che vi sia una decisione penale passata in giudicato (consid. 2b). Per lo stesso motivo, la presunzione d'innocenza di cui all'art. 6 n. 2 CEDU non è presa in considerazione; le altre garanzie di procedura previste dall'art. 6 CEDU non possono essere invocate a causa della natura provvisoria della misura (consid. 2c).

I presupposti per la revoca della licenza di condurre a titolo preventivo (consid. 3a) sono adempiti nella fattispecie (guida a più riprese in stato d'ebrietà) (consid. 3b).

Sachverhalt ab Seite 360

BGE 122 II 359 S. 360

B., geboren 1944, wurde der Führerausweis 1984 für vier Monate und 1987 für 20 Monate, je wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand, entzogen. Nachdem er bereits 1992 wegen Überschreitung der Höchstgeschwindigkeit verwarnt worden war, entzog ihm die Direktion der Polizei des Kantons Zürich den Führerausweis am 23. März 1993 ein weiteres Mal für fünf Monate, diesmal wegen zweimaligen Fahrens mit übersetzter Geschwindigkeit. Am 28. Januar 1994 verursachte B. als Lenker eines Personenwagens einen Selbstunfall. Er hatte vor der Fahrt zuviel Alkohol konsumiert und gleichzeitig eine Schlaftablette zu sich genommen. Gestützt auf diesen Vorfall entzog die Justiz- und Polizeidirektion des Kantons Zug B. am 23. März 1994 den vom Kanton Zürich ausgestellten Ausweis mit förmlicher Verfügung vorsorglich und ordnete eine spezialärztliche Abklärung der Fahrtauglichkeit an. Im Bericht des Instituts für Rechtsmedizin der Universität Zürich-Irchel vom 24. August 1994 wurde die Fahreignung von B. nur bedingt (strikte Alkoholfahrabstinenz und amtsärztliche Kontrolluntersuchung ein Jahr nach Wiederaushändigung des Ausweises) bejaht. Das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons Zug verfügte am 26. September 1994 einen Warnungsentzug von zwölf Monaten und verband die Wiedererteilung des Führerausweises nach Ablauf der Entzugsdauer (Ende Januar 1995) mit folgenden Bedingungen und Auflagen: strikte Alkoholabstinenz vor und während des Fahrens; Kontrolluntersuchung ein Jahr nach der Wiederaushändigung des Führerausweises. Die Verfügung erwuchs in Rechtskraft.

BGE 122 II 359 S. 361

Das Bezirksgericht Zürich (Einzelrichter in Strafsachen) sprach B. mit Urteil vom 2. März 1995 hinsichtlich des Selbstunfalls vom 28. Januar 1994 von Schuld und Strafe frei. Es erachtete den subjektiven Tatbestand nicht als erfüllt, weil B. im Moment des Alkohol- und Medikamentenkonsums nicht vorausgesehen habe, dass er noch ein Motorfahrzeug führen würde. Unter Hinweis auf das Strafurteil vom 2. März 1995 stellte der Vertreter von B. am 14. Juli 1995 beim Justiz- und Polizeidepartement des Kantons Zug ein Gesuch um Revision der Verfügung vom 26. September 1994. Am 13. Juli 1995 lenkte B. in Zürich einen Personenwagen in angetrunkenem Zustand (1,61o/oo - 2.08o/oo). Gestützt auf diesen Vorfall verfügte die Justiz- und Polizeidirektion des Kantons Zug am 14. August 1995 den vorsorglichen Entzug des Führerausweises. Ein definitiver Entscheid wurde vom Ausgang einer spezialärztlichen Untersuchung bei der Verkehrsmedizinischen Abteilung des Instituts für Rechtsmedizin der Universität Zürich abhängig gemacht. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug wies die gegen die Verfügung der Direktion erhobene Beschwerde am 1. Februar 1996 ab.
B. hat am 12. März 1996 gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde, soweit es darauf eintritt, ab

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

1. Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Entscheid, welcher einen vorsorglichen Führerausweis-

entzug gemäss Art. 35 Abs. 3 der Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV; SR 741.51) zum Gegenstand hat. a) Gemäss Art. 17 Abs. 1bis (in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 lit. b, c und d) SVG wird der Führerausweis auf unbestimmte Zeit entzogen, wenn der Führer wegen Trunksucht oder anderer Suchtkrankheiten, aus charakterlichen oder anderen Gründen nicht geeignet ist, ein Motorfahrzeug zu führen (sogenannter Sicherungsentzug). Bis zur Abklärung von Ausschlussgründen kann der Führerausweis sofort vorsorglich entzogen werden (Art. 35 Abs. 3 VZV). Der vorsorgliche Ausweisentzug kann nicht losgelöst vom eigentlichen Entzugsverfahren verfügt werden, sondern "bis zur Abklärung von Ausschlussgründen"; das bedeutet, dass er einzig im Rahmen des Verfahrens über den Sicherungsentzug selber zulässig ist (vgl. RENÉ SCHAFFHAUSER,

Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band III: Die Administrativmassnahmen, Bern 1995, Rz. 1996 S. 40), so dass die entsprechende Verfügung einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Endverfügung darstellt. Gemäss Randtitel zu diesem Artikel handelt es sich denn auch bei Art. 35 Abs. 3 VZV um eine "Verfahrensvorschrift"; der darauf gestützte Führerausweisentzug stellt eine vorsorgliche Massnahme zur Sicherstellung gefährdeter Interessen bis zum Abschluss des Hauptverfahrens dar und ist damit eine Zwischenverfügung (nicht veröffentlichte Urteile i.S. S. vom 11. Januar 1996 und i.S. M. vom 11. Juni 1996).
b) Zwischenverfügungen letzter kantonaler Instanzen können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur angefochten werden, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 und 45 VwVG). Die Zwischenverfügung über den vorsorglichen Ausweisentzug bewirkt offensichtlich einen derartigen Nachteil. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Zwischenentscheid ist dem Bundesgericht innert zehn Tagen seit Eröffnung des anzufechtenden Entscheids einzureichen (Art. 106 Abs. 1 OG). Die Beschwerde ist erst am 12. März 1996 zur Post gegeben und damit nicht innert zehn Tagen seit Eröffnung des Beschwerdeentscheides (16. Februar 1996) eingereicht worden. Nun ist aber zu berücksichtigen, dass der angefochtene Entscheid mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen war, wonach dagegen innert 30 Tagen seit Eröffnung ans Bundesgericht gelangt werden könne. Zudem liegt bis heute kein veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vor, in welchem der Entscheid über den vorsorglichen Ausweisentzug gemäss Art. 35 Abs. 3 VZV als Zwischenentscheid bezeichnet wurde. Ob unter diesen Umständen die Verspätung dem Beschwerdeführer entgegengehalten werden darf, erscheint fraglich (vgl. BGE 118 Ib 326 E. 1c), kann aber offenbleiben, da die Beschwerde ohnehin abzuweisen ist.

2. a) Der Beschwerdeführer wirft dem Verwaltungsgericht vor, es sei seiner Begründungspflicht nicht nachgekommen. Diese Rüge geht fehl. Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid keineswegs ausgeschlossen, dass Anzeichen für eine Trunksucht des Beschwerdeführers vorlägen. Indem es auch auf Art. 14 Abs. 2 lit. d SVG hinwies und zusätzlich die Frage nach der charakterlichen Fahreignung des Beschwerdeführers aufwarf, verneinte es die Anwendbarkeit von Art. 14 Abs. 2 lit. c SVG nicht. Aus der Begründung seines Entscheids geht mit aller Deutlichkeit hervor, aus welchen Gründen

die kantonalen Behörden zur Auffassung gelangten, es bestünden Zweifel an der Fahrtauglichkeit des Beschwerdeführers. Somit war es dem Beschwerdeführer ohne weiteres möglich, den Entscheid des Verwaltungsgerichts mit zielgerichteten Rügen anzufechten. Damit steht auch fest, dass die kantonalen Behörden, je nach Ausgang der medizinischen Begutachtung, die Anordnung eines Sicherungsentzugs in Betracht ziehen; dass

gegebenenfalls nach Vorliegen des Gutachtens anstelle des Sicherungsentzugs ein Warnungsentzug verfügt werden könnte, ändert daran nichts. Insofern steht einem vorsorglichen Ausweisentzug gemäss Art. 35 Abs. 3 VZV nichts entgegen. b) Der Beschwerdeführer rügt unter dem Titel "Suspensivwirkung der Beschwerde", dass die kantonalen Behörden mit dem vorsorglichen Ausweisentzug nicht bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Strafurteils zugewartet haben. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers haben die kantonalen Behörden nicht ein Verfahren im Hinblick auf einen Warnungsentzug eingeleitet, sondern im wesentlichen im Hinblick auf einen Sicherungsentzug. Dabei ist massgeblich, ob der Beschwerdeführer noch fähig ist, ein Motorfahrzeug zu führen, oder ob ihm dies aus Gründen der Verkehrssicherheit untersagt werden soll. Dass entsprechende Schritte sofort einzuleiten sind, versteht sich angesichts der Natur der Sache von selbst. Dem Sicherungsentzug liegen denn auch andere Überlegungen und Gewichtungen zugrunde als dem Strafverfahren wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand. Die kantonalen Behörden waren daher nicht gehalten, das Administrativverfahren zu sistieren und auf einen vorsorglichen Ausweisentzug zu verzichten, bis das Strafverfahren abgeschlossen ist. c) Der Beschwerdeführer beruft sich in gleichem Zusammenhang auf die in Art. 6 EMRK festgeschriebene Unschuldsvermutung. Er erwähnt dazu BGE 121 II 22. Das Bundesgericht hat in jenem Urteil festgestellt, dass der Entscheid über einen Führerausweisentzug zu Warnzwecken ein Entscheid über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK sei (E. 2 - 4). Es hat den Warnungsentzug dabei ausdrücklich vom Sicherungsentzug abgegrenzt (BGE BGE 121 II 22 E. 4a S. 27). Angesichts der völlig anderen Zielsetzung des Sicherungsentzugs (Fernhalten eines Fahrzeugführers vom Strassenverkehr aus Gründen der Verkehrssicherheit, unabhängig von einem Verschulden) findet der Grundsatz der Unschuldsvermutung auf derartige Verfahren keine Anwendung. Wie es sich mit

weiteren in Art. 6 EMRK enthaltenen, nicht auf Strafverfahren bezogenen Verfahrensgarantien verhält, auf die sich der Beschwerdeführer nicht beruft, kann offenbleiben. Diese kommen zumindest beim hier angefochtenen sicherheitspolizeilich motivierten vorsorglichen Ausweisentzug nicht zum Tragen, handelt es sich dabei doch bloss um eine einstweilige Verfügung (nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts i.S. B. vom 30. August 1995; vgl. FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, Art. 6 N. 36, HERBERT MIEHLSER, Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Art. 6 N. 185; MARK VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, S. 231, N. 387). Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, Art. 6 EMRK sei durch den Ausweisentzug verletzt, erweist sich die Beschwerde als offensichtlich unbegründet.

3. a) Art. 35 Abs. 3 VZV trägt der besonderen Interessenlage Rechnung, welche bei der Zulassung von Fahrzeugführern zum Strassenverkehr zu berücksichtigen ist. Angesichts des grossen Gefährdungspotentials, welches dem Führen eines Motorfahrzeugs eigen ist, erlauben schon Anhaltspunkte, die den Fahrzeugführer als besonderes Risiko für die anderen Verkehrsteilnehmer erscheinen lassen und ernsthafte Bedenken an seiner Fahreignung erwecken, den vorsorglichen Ausweisentzug (SCHAFFHAUSER, a.a.O., Rz. 1996 S. 40). So rechtfertigt sich diese Massnahme, wenn ärztliche Untersuchungen oder auch das Verhalten des Fahrzeugführers insgesamt konkrete Hinweise für eine Alkoholsucht ergeben. Der strikte Beweis für eine derartige Sucht oder für andere die Fahreignung ausschliessende Umstände ist nicht erforderlich; wäre dieser erbracht, müsste unmittelbar der Sicherungsentzug selber verfügt werden. Können die notwendigen Abklärungen nicht rasch und abschliessend getroffen werden, soll der Ausweis schon vor dem Sachentscheid selber entzogen werden können und braucht eine umfassende Auseinandersetzung mit sämtlichen Gesichtspunkten, die für oder gegen einen Sicherungsentzug sprechen, erst im anschliessenden Hauptverfahren zu erfolgen (vgl. SCHAFFHAUSER, A.A.O., Rz. 1996 u. 2712). Es verhält sich ähnlich wie beim Entscheid über die Gewährung oder Verweigerung der aufschiebenden Wirkung bei einer Beschwerde gegen den Sicherungsentzug selber; einer derartigen Beschwerde ist, vorbehältlich besonderer Umstände, die aufschiebende Wirkung zu verweigern (BGE 106 Ib 115 E. 2b S. 116/117; vgl. ferner BGE 107 Ib 395 E. 2a S. 398, BGE 115 Ib 157 E. 2 S. 158).

b) Seit 1984 gab der Beschwerdeführer viermal Anlass zu Administrativmassnahmen wegen Fahrens in angetrunkenem Zustand. Zweimal, 1992 (Verwarnung) und 1993 (Ausweisentzug), mussten Massnahmen wegen Geschwindigkeitsüberschreitungen ergriffen werden. Zwar lag der Ausweisentzug von 1984 zum Zeitpunkt der Fahrt vom 13. Juli 1995 mehr als zehn Jahre zurück; er kann aber bei einer Gesamtbetrachtung nicht völlig ausser acht gelassen werden. Die Frage, ob ein erst- oder zweitmaliger Rückfall vorliege, worauf der Beschwerdeführer unter Berufung auf behördliche Richtlinien besonderes Gewicht legt, stellt sich gar nicht ernsthaft, weil der Vorfall vom 28. Januar 1994 im Hinblick auf einen Sicherungsentzug durchaus von Bedeutung ist. Das diesbezügliche Strafurteil vermag allenfalls die Beurteilung der Administrativmassnahme des Warnungsentzugs zu beeinflussen. Im Hinblick auf die Beurteilung der verschuldensunabhängigen Fahrtauglichkeit hingegen könnte das Verneinen des subjektiven Tatbestands beim Fahren in angetrunkenem Zustand durchaus sogar erschwerend ins Gewicht fallen. Das erneute Fahren in angetrunkenem Zustand am 13. Juli 1995 konnte somit schon angesichts der früheren Vorkommnisse berechtigte Zweifel daran aufkommen lassen, ob der Beschwerdeführer in der Lage sei, auf erhöhten Alkoholkonsum vor dem Führen eines Motorfahrzeugs zu verzichten. Die weiteren Umstände verstärken diese Zweifel: Das Gutachten des Institutes für Rechtsmedizin der Universität Zürich vom 24. August 1994 kam zwar zum Schluss, dass zum Zeitpunkt der Untersuchung keine Anhaltspunkte für einen bestehenden übermässigen Alkoholkonsum oder eine Medikamentensucht des Beschwerdeführers bestanden. Immerhin wurde ausgeführt, bestimmte Werte im Blut könnten Hinweis dafür sein, dass noch einige Wochen vor der Untersuchung ein vermehrter Alkoholkonsum stattgefunden habe. Es war gemäss Gutachten auch nicht auszuschliessen, dass der Beschwerdeführer bei Auftreten erneuter Schwierigkeiten wiederum zu vermehrtem Alkoholkonsum neigen könnte. Der Gutachter bejahte die Fahreignung daher nur bedingt, und er empfahl insbesondere strikte Alkoholfahrabstinenz. Eine entsprechende Auflage für den Zeitraum nach Wiedererteilung des Ausweises enthielt denn auch die Verfügung vom 26. September 1994 über den Warnungsentzug. Der Beschwerdeführer fuhr am 13. Juli 1995, in Kenntnis dieser Auflage, in erheblich angetrunkenem Zustand. Es erscheint wenig glaubwürdig, dass er diese Auflage als mit dem

(übrigens zu diesem Zeitpunkt nicht rechtskräftigen, weil von der Staatsanwaltschaft angefochtenen) freisprechenden Strafurteil vom 2. März 1995 als ungültig geworden erachtete. Bekannt war dem Beschwerdeführer jedenfalls, dass diese Auflage gerade nach Meinung des ärztlichen Gutachters erforderlich war. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer bei der ärztlichen Untersuchung nach dem Vorfall vom 13. Juli 1995 eine auffällige Alkoholtoleranz zeigte. Die kantonalen Behörden durften daher schon unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Alkoholsucht davon ausgehen, dass der Beschwerdeführer ein besonderes Risiko für die anderen Verkehrsteilnehmer sein könnte. Zu Recht sind somit weitere Abklärungen in die Wege geleitet und der vorsorgliche Ausweisentzug gemäss Art. 35 Abs. 3 VZV angeordnet worden.