Urteilskopf

133 II 331

29. Auszug aus dem Urteil des Kassationshofes i.S. X. gegen Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 6A.106/2006 vom 14. Juni 2007

Regeste (de):
Entzug des schweizerischen Führerausweises wegen Verletzung von Verkehrsregeln im Ausland; gesetzliche Grundlage (Art. 164 und 182 BV; Art. 16 ff., 57 und 106 SVG; Art. 34 VZV; Europäisches Übereinkommen über die internationalen Wirkungen des Entzuges des Führerausweises für Motorfahrzeuge).

Ein Warnungsentzug wegen Widerhandlungen gegen Strassenverkehrsvorschriften im Ausland ist mangels der hiefür erforderlichen gesetzlichen Grundlage unzulässig (Änderung der Rechtsprechung; E. 5-8).

Er kann nicht auf das Territorialitätsprinzip und auch nicht auf das Auswirkungsprinzip gestützt werden (E. 6.1 und 6.2). Das formelle Gesetz (SVG) enthält weder nach seinem Wortlaut noch gemäss seinem Sinn und Zweck eine ausreichend klare Grundlage (E. 6.3 und 6.4). Es enthält insbesondere keine hinreichend deutlichen Anhaltspunkte für die Qualifizierung des Warnungsentzugs als eine um der Verkehrssicherheit willen angeordnete Massnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter (E. 6.4.2).

Art. 34 VZV (Art. 30 Abs. 4 aVZV) reicht aus verfassungsrechtlichen Gründen als Grundlage nicht aus (E. 7).

Das Europäische Übereinkommen über die internationalen Wirkungen des Entzuges des Führerausweises für Motorfahrzeuge bildet keine hinreichende Grundlage für die Anordnung eines Warnungsentzugs wegen einer Auslandtat, die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei begangen wurde (E. 8).

Hingegen kann ein Führerausweisentzug wegen fehlender Fahreignung (Sicherungsentzug) in Anbetracht seines sich aus dem formellen Gesetz (Art. 16d SVG) klar ergebenden Zwecks auch wegen Sachverhalten angeordnet werden, die sich im Ausland zutragen (E. 9.1). Entsprechendes gilt für den Entzug des Führerausweises wegen Wegfalls der gesetzlichen Voraussetzungen sowie wegen Missachtung von Beschränkungen und Auflagen (E. 9.2).

Regeste (fr):
Retrait du permis de conduire suisse consécutif à une violation des règles de la circulation routière commise à l'étranger; base légale (art. 164 et 182 Cst.; art. 16 ss, 57 et 106 LCR; art. 34 OAC; Convention européenne sur les effets internationaux de la déchéance du droit de conduire un véhicule à moteur).

Faute d'une base légale suffisante, un retrait d'admonestation du permis de conduire pour une infraction aux règles de la circulation commise à l'étranger n'est pas admissible (changement de jurisprudence; consid. 5-8).

On ne peut se fonder ni sur le principe de la territorialité ni sur celui des effets ("Auswirkungsprinzip"; consid. 6.1 et 6.2). La loi formelle (LCR) ne contient pas de base suffisamment claire, ni d'après son texte ni au regard de son sens et de son but (consid. 6.3 et 6.4). En particulier, font défaut des dispositions suffisamment précises permettant de qualifier le retrait d'admonestation comme une mesure tendant à garantir la sécurité du trafic et présentant un aspect éducatif et préventif (consid. 6.4.2).

Pour des motifs de droit constitutionnel, l'art. 34 OAC (art. 30 al. 4 aOAC) ne peut constituer une base légale (consid. 7).

La Convention européenne sur les effets internationaux de la déchéance du droit de conduire les véhicules

à moteur ne constitue pas une base suffisante pour prononcer un retrait d'admonestation en raison d'un acte commis à l'étranger, sur un territoire soumis à la souveraineté d'une partie contractante (consid. 8).

En revanche, un retrait du permis peut être ordonné en raison d'une inaptitude à la conduite (retrait de sécurité) également à l'occasion de faits qui se sont produits à l'étranger. Le but clairement défini dans la loi formelle (art. 16d LCR) le permet (consid. 9.1). Cela vaut également pour le retrait prononcé lorsque les conditions légales ne sont plus remplies et lorsque les restrictions et obligations imposées lors de la délivrance n'ont pas été observées (consid. 9.2).

Regesto (it):
Revoca della licenza di condurre svizzera a seguito della violazione di norme della circolazione commessa all'estero; base legale (art. 164 e 182 Cost.; art. 16 segg., 57 e 106 LCStr; art. 34 OAC; Convenzione europea sugli effetti internazionali della decadenza del diritto di condurre un veicolo a motore).

Mancando la necessaria base legale, una revoca della licenza di condurre a scopo di ammonimento per infrazioni alle prescrizioni della circolazione stradale perpetrate all'estero è inammissibile (cambiamento della giurisprudenza; consid. 5-8).

Non può fondarsi né sul principio della territorialità né sul principio degli effetti ("Auswirkungsprinzip"; consid. 6.1 e 6.2). La legge in senso formale (LCStr) non contiene nessuna base sufficientemente chiara, né secondo il suo tenore letterale né secondo il suo senso e il suo scopo (consid. 6.3 e 6.4). In particolare, non contiene nessuna disposizione sufficientemente precisa per qualificare la revoca a scopo di ammonimento come una misura di natura preventiva e educativa ordinata per la sicurezza della circolazione (consid. 6.4.2).

Per motivi afferenti il diritto costituzionale, l'art. 34 OAC (art. 30 cpv. 4 vOAC) non può costituire una base legale (consid. 7).

La Convenzione europea sugli effetti internazionali della decadenza del diritto di condurre un veicolo a motore non costituisce una base sufficiente per ordinare una revoca a scopo di ammonimento per un'infrazione commessa all'estero sul territorio di una parte contraente (consid. 8).

Per contro, tenuto conto del chiaro scopo che emerge dalla legge in senso formale (art. 16d LCStr), la revoca della licenza di condurre a causa di inidoneità alla guida (revoca a scopo di sicurezza) può essere pronunciata anche per fattispecie che si verificano all'estero (consid. 9.1). Ciò vale pure per la revoca della licenza di condurre in caso di inadempienza dei presupposti legali nonché in caso di inosservanza di limitazioni e obblighi ai quali il rilascio era stato subordinato (consid. 9.2).

Sachverhalt ab Seite 333

BGE 133 II 331 S. 333

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 heisst die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

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

BGE 133 II 331 S. 335

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

BGE 133 II 331 S. 336

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-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; BGE 109 Ib 304 E. 2; BGE 120 Ib 504 E. 4b mit Hinweisen). Er weist allerdings teilweise strafähnliche Züge auf (BGE 120 Ib 504 E. 4b; BGE 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 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-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 vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr enthalten (Art. 34 VZV [SR 741.51]; 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; BGE 108 Ib 69; BGE 109 Ib 304; BGE 123 II 97, 464; BGE 128 II 133; BGE 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 Verkehrs-

sicherheit 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.

BGE 133 II 331 S. 340

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

BGE 133 II 331 S. 341

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. III: 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. I, Les fondements généraux, 2. Aufl., 1994, S. 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.

BGE 133 II 331 S. 343

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

BGE 133 II 331 S. 344

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-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, Rz. 4 zu Art. 164 BV). 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 Führerauswei-

ses 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 insoweit 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 in-

nerstaatlichen 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.