Urteilskopf

96 I 766

115. Urteil vom 4. Dezember 1970 i.S. Fischer gegen Eidg. Justiz- und Polizeidepartement.
Regeste (de):
Entzug des Führerausweises wegen Verletzung von Verkehrsregeln.

1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist in der Frage des Führerausweisentzugs zulässig (Erw. 1).

2. Wie weit ist die Verwaltungsbehörde beim Entscheid über einen Führerausweisentzug wegen Verkehrsdelikten an die tatsächlichen und rechtlichen Feststellungen des Strafrichters im betreffenden Falle gebunden? (Erw. 2).

3. Der Entzug des Führerausweises wegen Verletzung von Verkehrsregeln ist eine administrative Massnahme (Erw. 3).

4. Die Verwaltungsbehörde ist grundsätzlich nicht an die Feststellungen des Strafrichters gebunden. Sie wird aber von ihnen nicht ohne Not abweichen (Erw. 4).

5. Gründe, welche die Verwaltungsbehörde zwingen können, vom Entscheid des Strafrichters abzuweichen (Erw. 5).

Regeste (fr):
Retrait du permis de conduire à la suite d'infractions aux règles de la circulation.

1. Le recours de droit administratif est recevable en matière de retrait de permis de conduire (consid. 1).

2. Dans quelle mesure l'autorité administrative est-elle liée par les considérants de fait et de droit du juge pénal, lorsqu'elle décide du retrait d'un permis de conduire à la suite d'une infraction aux règles de la circulation (consid. 2)?

3. Le retrait du permis de conduire pour infraction aux règles de la circulation est une mesure administrative (consid. 3).

4. L'autorité administrative n'est en principe pas liée par les considérants du juge pénal; elle ne doit toutefois pas s'en écarter sans nécessité (consid. 4).

5. Motifs obligeant l'autorité administrative à s'écarter de la décision du juge pénal (consid. 5).

Regesto (it):
Ritiro del permesso di condurre a causa di infrazioni alle norme della circolazione.

1. Il ricorso di diritto amministrativo è ammissibile in materia di ritiro del permesso di condurre (consid. 1).

2. In quale misura l'autorità amministrativa è vincolata dagli accertamenti di fatto e di diritto del giudice penale, quand'essa statuisce sul ritiro di un permesso di condurre in seguito ad infrazione alle norme della circolazione (consid. 2)?

3. Il ritiro del permesso di condurre per infrazione alle norme della circolazione è un provvedimento amministrativo (consid. 3).

4. L'autorità amministrativa non è, di massima, vincolata agli accertamenti del giudice penale; non deve tuttavia scostarsene senza necessità (consid. 4).

5. Motivi che possono obbligare l'autorità amministrativa a scostarsi dalla decisione del giudice penale (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 767

BGE 96 I 766 S. 767

A.- Werner Fischer fuhr am 11. Mai 1968 abends in Begleitung von Irmgard Alder mit einem "Morris Mini MK II" auf der Hauptstrasse von Rorschach Richtung St. Gallen. Bei Goldach schloss er um ca. 21.30 Uhr auf den von Ely Pepin gelenkten "Opel Commodore" auf, in dem sich auch Ursula Glinz befand. Oberhalb Riedern, Mörschwil, auf einem leicht ansteigenden, geraden Strassenstück, setzte er zum Überholen an. Bevor er sein Manöver beendet hatte, tauchte aus der Gegenrichtung ein von Hans Vetsch gesteuerter Personenwagen auf. Fischer beendete das Überholmanöver, indem er brüsk nach rechts einschwenkte. Dabei streifte sein Fahrzeug den überholten Personenwagen vorne links an der Stossstange, geriet ins Schleudern, überquerte die linke Fahrbahn, kollerte die Strassenböschung hinunter und kam schliesslich erheblich beschädigt in der Wiese zum Stehen. Das Fahrzeug von Pepin wurde nur leicht beschädigt. Vetsch war noch rechtzeitig aus dem Gefahrenbereich entkommen. Alle Beteiligten blieben unverletzt. In der Einvernahme vor dem Bezirksamt Rorschach behauptete Fischer, Pepin sei ihm schon kurz nach Goldach wegen

BGE 96 I 766 S. 768

seiner unregelmässigen, abgehackten Fahrweise aufgefallen. Wie er Pepin habe überholen wollen, habe dieser noch Gas gegeben, um ihn nicht nach vorne zu lassen. Pepin bestritt diese Darstellung in einer nachträglichen Einvernahme vor Bezirksanwaltschaft Zürich und erklärte, er habe seine Geschwindigkeit den Verhältnissen angepasst und sei deshalb bisweilen langsamer, bisweilen wieder etwas rascher gefahren, damit habe er aber nicht etwa Fischer am Überholen hindern wollen. Im Gegenteil sei er ganz rechts gefahren, um Fischer das Überholen zu erleichtern, denn die Scheinwerfer des dicht aufgeschlossenen Morris hätten ihn gestört. Im übrigen sei er der Ansicht, Fischer sei unnötig früh nach rechts eingeschwenkt. Der aus der Gegenrichtung heranfahrende Personenwagen Vetsch sei noch so weit entfernt gewesen, dass Fischer auch später hätte einschwenken können. Ausserdem wäre auf der Strasse auch genügend Platz gewesen für alle drei Autos nebeneinander. Seine Mitfahrerin, Ursula Glinz, bestätigte vor Bezirksanwaltschaft Winterthur, Pepin habe sich mit seinem Auto ganz rechts der Fahrbahn gehalten, um Fischer das Überholen zu erleichtern und habe seine Geschwindigkeit nicht erhöht. Beim Überholen sei Fischer während einiger Sekunden auf gleicher Höhe wie Pepin gefahren. Sie habe das Gefühl gehabt, Fischer habe Mühe, die zum Überholen notwendige Geschwindigkeit zu erreichen. Irmgard Alder, die Mitfahrerin Fischers, sagte demgegenüber vor Untersuchungsrichteramt St. Gallen aus, Fischer habe Pepin auf einem Strassenstück überholt, auf dem auch sie überholt hätte. Pepin sei für jene Verhältnisse sehr langsam gefahren. Wie sie aber beim Überholen auf seine Höhe gelangt seien, habe er auf einmal erheblich beschleunigt.

B.- Am 11. Oktober 1968 hob das Bezirksamt Rorschach die Strafuntersuchung gegen Fischer auf. In der Aufhebungsverfügung wird ausgeführt: "Fischer und seine Mitfahrerin behaupten, Pepin habe den Personen-

wagen während ihrer Vorfahrt beschleunigt. Pepin und seine Mitfahrerin stellen dies in Abrede und wollen die Geschwindigkeit in diesem Augenblick sogar reduziert haben. Es steht somit Behauptung gegen Behauptung. Da der wahre Sachverhalt nicht festgestellt werden konnte, kann den beiden Fahrzeuglenkern kein strafrechtliches Verschulden nachgewiesen werden. Das Strafverfahren wird daher mangels Beweis aufgehoben". Die Staatsanwaltschaft bestätigte diese Aufhebungsverfügung am 15. Oktober 1968.

C.- Schon am 19. Juli 1968 hatte die zuständige Stelle des

st. gallischen Polizeidepartementes (Amt für Administrativmassnahmen SVG) gegen Fischer einen Führerausweisentzug für die Dauer von drei Monaten verfügt mit Wirkung ab 7. August 1968. Am 29. Juli 1968 hatte Fischer dagegen an die kantonale Verwaltungsrekurskommission rekurriert. Diese erkannte dem Rekurs aufschiebende Wirkung ab 4. September 1968 zu. Am 23. April 1969 wies sie ihn ab. Eine Beschwerde Fischers gegen diesen Entscheid wies das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) am 20. Juli 1970 ab. Mit der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 27. August 1970, der mit Präsidialverfügung vom 7. September 1970 aufschiebende Wirkung erteilt wurde, macht Fischer geltend, es sei willkürlich und einfach stossend, dass die Verwaltungsbehörde annehme, er habe Verkehrsregeln verletzt, nachdem das Bezirksamt Rorschach das Strafverfahren aufgehoben habe und damit festgestellt sei, dass gegen ihn in strafrechtlicher Hinsicht nichts vorliege. Der angefochtene Entscheid sei daher aufzuheben. Eventuell sei der Führerausweisentzug nicht mehr zu vollziehen, da seit dem Unfall mehr als zwei Jahre verstrichen seien und er sich in dieser Zeit nichts mehr habe zuschulden kommen lassen. Das EJPD beantragt, die Beschwerde abzuweisen.

D.- Fischer ist von 1959 bis 1967 insgesamt zehnmal wegen verschiedener Verstösse gegen die Verkehrsregeln mit Bussen zwischen Fr. 20.- und Fr. 150.– bestraft worden. Sein Führerausweis war ihm im Jahre 1962 für einen Monat, im Jahre 1964 für zwei Monate und im Jahre 1966 nochmals für einen Monat entzogen. Am 6. Mai 1970 hat das Amt für Administrativmassnahmen SVG des Polizeidepartements des Kantons St. Gallen dem Beschwerdeführer im Sinne einer Verwarnung nach Art. 16 Abs. 2 SVG einen weiteren Entzug seines Führerausweises angedroht. Als Grund dafür nennt es: "Gefährdung der Verkehrssicherheit mit Personenwagen durch vorschriftswidriges Überholen einer stehenden Kolonne, Fahren mit Fahrzeug auf dem Trottoir, begangen am 20.2.1970 in St. Gallen". Der Beschwerdeführer hat diese Verfügung nicht angefochten.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Gegenstand der Anfechtung ist ein Beschwerdeentscheid des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements. Gegen Departementsentscheide ist nach Art. 98 lit. b OG in der Fassung vom

20. Dezember 1968 grundsätzlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Keine der in Art. 99 bis 102 OG aufgeführten Ausnahmen trifft auf den vorliegenden Fall zu. Auch Art. 24 Abs. 2 SVG, der vorsieht, das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement entscheide in der Frage des Führerausweisentzugs endgültig, kann der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht heute nicht mehr im Wege stehen. Die Vorschriften des OG über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde in der Fassung vom 20. Dezember 1968 gehen dieser Bestimmung vor. Die Revision des OG bezweckte einen Ausbau der Verwaltungsrechtspflege im Bunde (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 24. September 1965 BBl 1965 II 1265). Mit Rücksicht darauf wäre es widersinnig, bliebe nun die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gerade in einer Materie unzulässig, für die sie schon lange gefordert wurde. So setzt auch die Botschaft des Bundesrates zur OG-Revision die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in dieser Materie als selbstverständlich voraus (BBl 1965 II S. 1305). Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die im übrigen ordnungsgemäss eingebracht wurde, ist somit zulässig.

2. Die erste kantonale Instanz und das EJPD haben den Führerausweisentzug gegenüber dem Beschwerdeführer auf Art. 16 Abs. 3 SVG gestützt, während die kantonale Verwaltungsrekurskommission offen liess, ob der Ausweis auf Grund von Art. 16 Abs. 2 oder Abs. 3 SVG zu entziehen sei. Nach Art. 16 Abs. 2 SVG kann der Führerausweis entzogen werden, wenn der Führer Verkehrsregeln verletzt und dadurch den Verkehr gefährdet oder anders belästigt hat. In leichten Fällen kann eine Verwarnung ausgesprochen werden. Wenn der Führer den Verkehr in schwerer Weise gefährdet hat, muss ihm der Führerausweis entzogen werden (Art. 16 Abs. 3 lit. a SVG). Das Eingreifen der Verwaltungsbehörde setzt in diesen Fällen also eine Verkehrsregelverletzung voraus. Die Verletzung von Verkehrsregeln ist anderseits in Art. 90 SVG mit Strafe bedroht. Derselbe Dualismus lässt sich auch in den Fällen von Art. 16 Abs. 3 lit. b, c und d feststellen, auf die die Strafdrohungen von Art. 91, 92 und 94 SVG Bezug haben. Ist zu beurteilen, ob eine Verkehrsregelverletzung vorliege, so erhebt sich somit die grundsätzliche Frage nach dem Verhältnis des Verwaltungsverfahrens zum Strafverfahren. Der Beschwerdeführer vertritt die Ansicht, die Verwaltungsbehörde sei an den Entscheid des Strafrichters,

im vorliegenden Falle an dessen Aufhebungsverfügung, gebunden.

3. Zunächst ist die Rechtsnatur des Führerausweisentzugs abzuklären. Unter der Herrschaft des BG über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 15. März 1932 (MFG) galt er als administrative Massnahme (STREBEL, Komm. zu Art. 13 MFG N. 20; MÜHLEMANN, Der Führerausweis, Diss. Bern 1934, S. 66; SCHIEBLE, Der Entzug des Führerausweises in der Schweiz, Diss. Basel 1958, Maschinenschrift, S. 94 ff). Im Laufe der Vorarbeiten zum SVG wurde die Frage nach der Rechtsnatur des Führerausweisentzugs im Vernehmlassungsverfahren wie in der Expertenkommission von verschiedenen Seiten aufgeworfen. Schliesslich blieb man bei der hergebrachten Auffassung und strich sogar eine Bestimmung, welche den Strafrichter ermächtigt hätte, den Entzug auch als Nebenstrafe auszusprechen (vgl. Protokolle der Expertenkommission S. 101 ff, 222 ff, 224). In seiner Botschaft an die Bundesversammlung vom 24. Juni 1955 brachte der Bundesrat dies klar zum Ausdruck (BBl 1955 II S. 23). Er führte aus, der Entzug des Führerausweises sei erfahrungsgemäss eines der wirksamsten Mittel zur Hebung der Disziplin im Motorfahrzeugverkehr; Leute, die sich als Motorfahrzeugführer nicht bewährt hätten, seien noch unnachsichtiger als bisher vom Steuerrad fernzuhalten. Der Führerausweisentzug sei keine Strafe für begangene Verfehlungen, sondern sichernde Massnahme zur Verhütung von neuen Widerhandlungen. In der Botschaft wird auch begründet, weshalb der Strafrichter in der Gesetzesvorlage weder ausschliesslich noch neben der Verwaltungsbehörde zum Führerausweisentzug zuständig erklärt wird (BBl 1955 II S. 27). Der Begriff der sichernden Massnahme, wie er in der bundesrätlichen Botschaft verwendet ist, darf nicht verwechselt werden mit jenem des Sicherungsentzugs, der in Lehre und Praxis etwa dem sogenannten Warnungsentzug gegenübergestellt wird. Nach STAUFFER unterscheidet sich der Sicherungsentzug dadurch vom Warnungsentzug, dass er unabhängig von einer Verkehrsregelverletzung bei körperlicher, geistiger oder

charakterlicher Unfähigkeit des Fahrzeugführers erfolgen kann, während der Warnungsentzug stets voraussetzt, dass der Fahrzeugführer ein Verkehrsdelikt begangen hat (STAUFFER, Der Entzug des Führerausweises, Diss. Bern 1966 S. 25-27). Nur im Sicherungsentzug sieht STAUFFER eine administrative Massnahme. Der Warnungsentzug

hingegen ist nach ihm materiell eine Strafe. Auch das EJPD verwendet die Unterscheidung zwischen Sicherungsentzug und Warnungsentzug in seiner Entscheidpraxis. So hat es in einem unveröffentlichten Entscheid vom 4. Oktober 1967 (Registerzeichen VR 804) daraus den Schluss gezogen, der Beschwerde gegen einen Sicherungsentzug könne im Gegensatz zu jener gegen einen Warnungsentzug keine aufschiebende Wirkung erteilt werden. Die Unterscheidung zwischen Sicherungsentzug und Warnungsentzug darf aber nicht, wie bei STAUFFER, zum Schlusse führen, der Warnungsentzug werde nicht auch im Hinblick auf die Verkehrssicherheit verfügt. Auch der Warnungsentzug hat den Zweck, die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Auch er erscheint deshalb als administrative Massnahme. Diese Auffassung kam in den parlamentarischen Beratungen klar zum Ausdruck. Insbesondere die Berichterstatter in beiden Räten hielten fest, wenn auch der Entzug des Führerausweises praktisch als Strafe empfunden werde, so sei er nach dem Gesetze doch eine administrative Massnahme (vgl. StenB. NR 1956 S. 597 ff., StenB. StR 1958 S. 94/94). Im Nationalrat wurde von verschiedenen Seiten noch ausdrücklich auf die präventive, erzieherische Wirkung des Entzugs hingewiesen (vgl. StenB. NR 1956 S. 600/601). In dritter Lesung hob der Nationalrat auch seinen Beschluss auf, wonach bei Rückfall der rechtskräftige Entzug veröffentlicht werden könne. Zur Motivierung dieser Streichung wurde gesagt, der Führerausweisentzug sei zwar eine administrative Massnahme, die Publikation des Entzuges jedoch eine Strafe, die auszufällen dem Richter vorbehalten bleiben sollte (StenB. NR 1958 S. 659). Wird der Führerausweisentzug auf Grund eines Verkehrsdeliktes verfügt, so wird er vom Betroffenen zumeist als Strafe empfunden. Das vermag aber nichts daran zu ändern, dass er vom Gesetz als administrative Massnahme präventiven und erzieherischen Charakters ausgestaltet wurde. Hätte das Gesetz ihn als Strafe verstanden haben wollen, so hätte es ihn im Fünften und nicht im Zweiten Titel geregelt. Auch hätte es wohl nicht ausdrücklich die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden vorgesehen (Art. 22 SVG). Auch andere administrative Massnahmen können als Strafen empfunden werden, ohne dass dies an ihrer Rechtsnatur etwas ändern würde. So verhält es sich oft etwa beim Entzug anderer Polizeibewilligungen wegen Nichtbeachtung damit verbundener Bedingungen. Der Entzug

des Führerausweises ist also sowohl in formeller wie in materieller Hinsicht eine administrative Massnahme.

4. Steht fest, dass der Entzug des Führerausweises eine administrative Massnahme ist, so müssen die Verwaltungsbehörden dem Prinzip der Gewaltentrennung zufolge unabhängig von den tatsächlichen und rechtlichen Feststellungen des Strafrichters, der über das dem Fahrzeugführer vorgeworfene Verkehrsdelikt zu urteilen hat, über den Entzug des Ausweises entscheiden können. Dies erscheint umso eher gerechtfertigt, als die Verwaltungsbehörden hier, wie gesehen, materielle Verwaltungsfunktionen ausüben.
Erlaubt Art. 53 OR. dem Zivilrichter, vom Entscheid des Strafrichters, also eines Organes der gleichen rechtsprechenden Gewalt, abzuweichen, so muss es umso eher den Verwaltungsbehörden zustehen, Angelegenheiten, die in ihren Kompetenzbereich fallen, unabhängig von richterlichen Feststellungen zu entscheiden (vgl. GRISEL, Droit administratif suisse, S. 91). Eine Parallele lässt sich zum Disziplinarrecht ziehen. Ist in einem Straf- oder Zivilprozess gegen den Beamten auf Verurteilung oder auf Freisprechung oder auf Abweisung der

Klage erkannt worden, so bleibt der zuständigen Amtsstelle nach Art. 30 Abs. 4 des BG über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927 das Recht gewahrt, den Beamten wegen der nämlichen Tatsachen disziplinarisch zu bestrafen. Das Bundesgericht hat denn auch in seiner Funktion als Disziplinargericht in einem Falle, in dem der Strafrichter auf Freispruch entschieden hatte, in freier Würdigung der tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen des Strafrichters die Schuldfrage neu beurteilt (BGE 71 I 469). Die Verwaltungsbehörde wäre beim Entscheid über den Entzug des Führerausweises an das Strafurteil gebunden, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsähe. Dies trifft aber nicht zu. Die Frage wurde bei der Vorbereitung des Gesetzes nicht einmal aufgeworfen. An das Strafurteil gebunden wäre die Verwaltungsbehörde auch, wenn sie den Führerausweis nach dem Gesetze nur in Fällen entziehen dürfte, in denen ein Strafurteil ergangen ist. Das Strafurteil wäre in diesem Fall eine der Tatsachen, von deren Existenz die Entscheidung der Verwaltungsbehörde abhangen würde. Diese hätte das Urteil unbesehen zu übernehmen (vgl. GRISEL, a.a.O. S. 91 unten; IMBODEN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung 3. A. Bd. II Nr. 521 III

lit. a). Aber auch dies trifft nicht zu, wie der Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 und 3 SVG zeigt. Aus der Botschaft des Bundesrates ergibt sich, dass die Kompetenz zum Entzug des Führerausweises insbesondere auch deshalb nicht dem Strafrichter zugewiesen wurde, weil der Ausweis möglichst bald nach der Tat entzogen werden sollte, zwischen Tat und Entzug nicht die für die Abwicklung eines Strafverfahrens notwendige Zeit verstreichen sollte (BBl 1955 II S. 27). Dies schliesst aber die Auslegung aus, wonach der Entzug wegen Verkehrsdelikten eine Verurteilung des Fahrzeugführers durch den Strafrichter voraussetze.
Das EJPD hat in seiner Rechtsprechung als letzte Rekursinstanz schon seit langem unter Berufung auf das Prinzip der Gewaltentrennung den Standpunkt eingenommen, die Verwaltungsbehörde sei in ihrem Entscheid grundsätzlich unabhängig von einem strafrichterlichen Urteil und nicht an die Erkenntnisse der Strafbehörde gebunden (VEBB 1959/1960 N. 117, S. 216, unveröffentlichte Entscheide VR 860 vom 30. Dezember 1968 und VR 877 vom 18. April 1969). Im angefochtenen Entscheid beruft es sich auf diese Praxis, die von massgebenden Autoren kritiklos zitiert wird (vgl. GRISEL, a.a.O. S. 91, IMBODEN, a.a.O. Nr. 521 II). Das Departement hat aber immer auch festgehalten, die Verwaltungsbehörde solle im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtseinheit nicht ohne Not von den Feststellungen im Strafurteil abweichen (vgl. unveröffentlichter Entscheid des EJPD VR 423 vom 28. Januar 1959 S. 3). Ähnliche Zurückhaltung empfiehlt auch die Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr, wenn sie schreibt, in der Würdigung des Tatbestandes sollten grundsätzlich zwischen Verwaltung und Strafjustiz keine Differenzen bestehen und es sei in ausgesprochenen Zweifelsfällen wenn immer möglich das Strafurteil abzuwarten, bevor eine Administrativmassnahme verfügt werde (vgl. Bericht und Richtlinien über die Administrativmassnahmen im Strassenverkehr, genehmigt von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren am 15. April 1970, Ziff. 7). Dieser Auffassung ist beizupflichten. Das ändert aber nichts daran, dass das Strafurteil die Verwaltungsbehörde grundsätzlich nicht bindet.

5. Die Praxis des EJPD zur Frage der Bindung der Verwaltung an den Entscheid des Strafrichters kann somit grundsätzlich übernommen werden. Im Hinblick auf die praktische

Bedeutung dieser Frage scheint es aber gerechtfertigt, zunächst losgelöst vom vorliegenden Falle zu untersuchen, welche Umstände die Verwaltungsbehörden zwingen können, vom Strafurteil abzuweichen. Insbesondere folgende drei Fälle sind dabei zu unterscheiden: a) Es mag vorkommen, dass die Verwaltungsbehörde Tatsa-

chen feststellt, die dem Strafrichter bei der Beurteilung des Falles unbekannt waren, oder die er übersehen hat. Die Verwaltungsbehörde ist verpflichtet, ihrem Entscheid sämtliche feststehenden Tatsachen zugrundezulegen. Dies kann dazu führen, dass sie in der Frage, ob ein Verkehrsdelikt vorliege, vom Entscheid des Strafrichters abweichen muss. b) Es kann sich fragen, inwieweit die Verwaltungsbehörde in der Beweiswürdigung, insbesondere in der Würdigung der Aussagen von Zeugen und Beteiligten, frei ist. Hat sie selbst die gleichen Zeugen angehört wie der Strafrichter, so muss sie auch deren Aussagen frei würdigen können. Hat sie jedoch auf die Einvernahme der vom Strafrichter angehörten Zeugen verzichtet, so hat sie sich grundsätzlich an dessen Würdigung der Aussagen zu halten, denn den Wert einer Zeugenaussage kann in aller Regel am besten ermessen, wer den Zeugen selbst vor sich hatte. Immerhin ist denkbar, dass eine Zeugenaussage in Verbindung mit bestimmten, feststehenden Tatsachen für die Verwaltungsbehörde eine andere Bedeutung erhält, als ihr der Strafrichter beigemessen hat. Die Verwaltungsbehörde sollte aber jedenfalls nur dann von der Würdigung der Zeugenaussage durch den Strafrichter abweichen, wenn diese den feststehenden Tatsachen klar widerspricht. c) Versäumt es der Strafrichter, bei der Anwendung des geltenden Rechts auf den Sachverhalt sämtliche Rechtsfragen abzuklären, insbesondere zu prüfen, ob wirklich keine Verkehrsregeln verletzt wurden, so enthält sein Entscheid eine Lücke. Die Verwaltungsbehörde ist verpflichtet, das Recht von Amtes wegen anzuwenden. Sie muss deshalb frei sein, diese Lücke zu schliessen, indem sie die übergangenen Rechtsfragen selbst prüft und beurteilt. Die Frage, wie es sich verhält, wenn der Entscheid des Strafrichters zwar in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständig ist, die Verwaltungsbehörde jedoch die Rechtsauffassung des Strafrichters nicht in allen Punkten teilt, kann hier offen bleiben.

BGE 96 I 766 S. 776

6. Im vorliegenden Falle stellte sich die Frage der Bindung an den Entscheid des Strafrichters für die erste Verwaltungsinstanz noch nicht, da sie den Entzug des Ausweises verfügte, ohne den Ausgang der Strafuntersuchung abzuwarten. Erst auf die Entscheide der Rechtsmittelinstanzen konnte gegebenenfalls die Aufhebungsverfügung ihre Wirkung ausüben. Das ist jedoch bedeutungslos, da die Rechtsmittelinstanzen ihrerseits prüfen mussten, ob ein Verkehrsdelikt begangen wurde und die Aufhebungsverfügung im selben Masse hätten berücksichtigen müssen, in dem sie die erste Verwaltungsinstanz gebunden hätte. Weder die kantonale Verwaltungsrekurskommission noch das EJPD haben ihren Entscheid auf Tatsachen gestützt, die dem Bezirksamt Rorschach nicht bekannt waren oder von ihm übersehen wurden. Die Vorinstanzen haben auch nicht etwa die einander widersprechenden Zeugenaussagen zur Frage, ob Pepin während des Überholmanövers des Beschwerdeführers beschleunigt habe oder nicht, anders gewürdigt als das Bezirksamt Rorschach. Sie hielten jedoch dafür, der Beschwerdeführer habe bestimmte Verkehrsregeln verletzt, selbst wenn seine Vorwürfe gegenüber Pepin zutreffen sollten, und das Bezirksamt Rorschach habe sich zu diesen Verkehrsregelverletzungen nicht ausgesprochen. Tatsächlich sagt die Aufhebungsverfügung lediglich, die Zeugenaussagen zum Verhalten Pepins seien widersprüchlich, der wahre Sachverhalt könne nicht festgestellt werden, den beiden Fahrzeuglenkern könne deshalb kein strafrechtliches Verschulden nachgewiesen werden. Ob aber Fischer nicht auch dann die Verletzung von Verkehrsregeln vorgeworfen werden müsste, wenn erstellt wäre, dass Pepin während des Überholmanövers beschleunigt hat, wird nicht erwogen. Das Bezirksamt hat somit nicht alle Rechtsfragen geprüft, die sich im Zusammenhang mit diesem Falle stellen. Sein Entscheid weist eine Lücke auf. Unter diesen Umständen war die Verwaltungsbehörde völlig frei, die übergangene Rechtsfrage selbst zu prüfen und zu beurteilen (vgl. Erw. 5 lit. c).

7. Es fragt sich somit, ob Fischer, ungeachtet des Verhaltens von Pepin, Verkehrsregeln verletzt hat, wie die Vorinstanzen annehmen. Dies ist eine reine Rechtsfrage, keine Ermessensfrage. Die Verkehrsregeln gehören zum Bundesrecht. Das Bundesgericht kann deshalb nach Art. 104 lit. a OG diese Frage frei prüfen. Wenn auch der Beschwerdeführer lediglich

geltend macht, die Verwaltungsbehörde dürfe wegen der Aufhebungsverfügung des Bezirksamtes ihm den Führerausweis nicht wegen Verkehrsdelikten entziehen, die ihm in den Entscheiden der Vorinstanzen vorgeworfenen Verletzungen von Verkehrsregeln jedoch gar nicht bestreitet, so hat das Bundesgericht doch auf Grund von Art. 114 Abs. 1 OG letzter Satz von Amtes wegen abzuklären, ob er gegen Verkehrsregeln verstossen hat. Nach Art. 35 Abs. 2 SVG ist Überholen nur gestattet, wenn der nötige Raum übersichtlich und frei ist und der Gegenverkehr nicht behindert wird. Im Zeitpunkt, da Fischer zum Überholen ansetzte, war, wie es scheint, der Wagen Vetsch noch nicht aufgetaucht. Da das gerade Strassenstück, auf dem Fischer überholte, aber relativ kurz war, musste er besonders vorsichtig abschätzen, ob er sein Manöver auch ordnungsgemäss beenden könnte, wenn ein Wagen aus der Gegenrichtung auftauchen würde. Dabei musste er, zumal nach den Erfahrungen auf der vorausgegangenen Strecke, damit rechnen, dass Pepin bei Ausgang der Kurve in die Gerade hinein beschleunigen werde, was übrigens auch zulässig war (BGE 89 IV 148). Selbst aber eine schikanöse weitere Beschleunigung Pepins vermöchte Fischer nicht zu entlasten, weist doch Art. 26 Abs. 2 SVG zu besonderer Vorsicht an, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass sich ein Strassenbenützer nicht richtig verhalten wird. Fischer hätte schliesslich auch berücksichtigen müssen, dass das von ihm gefahrene Fahrzeug einen wesentlich schwächeren Motor besass, als das Fahrzeug Pepins und dass die Überholstrecke leicht anstieg. Mit der kantonalen Verwaltungsrekurskommission ist deshalb festzuhalten, dass das Überholmanöver schon an sich, besonders auch da es bei Nacht ausgeführt wurde, riskant war und Fischer damit gegen Art. 35 Abs. 2 SVG verstossen hat.

Selbst wenn aber hierüber noch Zweifel bestehen könnten, so hat Fischer jedenfalls dadurch ein Verkehrsdelikt begangen, dass er sein Überholmanöver nicht abbrach, als der Wagen Vetsch entgegenkam. Der Fahrzeugführer ist verpflichtet, sein Überholmanöver abzubrechen und sich hinter dem zu überholenden Fahrzeug in den Verkehr einzufügen, wenn er während des Überholens erkennt, dass das Manöver nicht gefahrlos zu Ende geführt werden kann (STREBEL, Komm. zu Art. 26 MFG N. 33, BGE 92 IV 106). Von dieser Pflicht ist er nur befreit,

wenn die tatsächlichen Umstände ihn am Abbruch des Manövers hindern. Im vorliegenden Falle hätte Fischer aber ohne weiteres wieder hinter Pepins Wagen nach rechts einschwenken können, da ihm keine weiteren Fahrzeuge folgten, die ihn hieran gehindert hätten. Er hätte dies umso leichter tun können, als ja nach seinen wie nach den Aussagen seiner Mitfahrerin Pepin während des Überholens beschleunigt hat. Nach Art. 35 Abs. 3 SVG muss, wer überholt, auf die übrigen Strassenbenützer, namentlich auf jene, die er überholen will, besonders Rücksicht nehmen. Art. 10 Abs. 2 VRV ergänzt, der Fahrzeugführer habe nach dem Überholen wieder einzubiegen, sobald für den überholten Strassenbenützer keine Gefahr mehr bestehe. Gegen diese Vorschriften hat Fischer verstossen. Er macht geltend, er sei vorzeitig eingeschwenkt, um einen Frontalzusammenstoss mit dem Fahrzeug Vetsch zu vermeiden, während Pepin der Ansicht ist, Fischer hätte sein Manöver ordnungsgemäss beenden können. Trifft die Behauptung Fischers zu, so war das Überholmanöver aus den erwähnten Gründen an sich riskant, und Fischer hat damit gegen Art. 35 Abs. 2 SVG verstossen. Ist hingegen richtig, was Pepin sagt, so hat Fischer gegen Art. 35 Abs. 3 SVG und 10 Abs. 2 VRV verstossen. Selbst wenn Pepin, so wie Fischer behauptet, beschleunigt hätte, und sich dadurch selbst einer Verkehrsregelverletzung schuldig gemacht hätte (Art. 35 Abs. 7 SVG letzter Satz), hätte das Fischer nicht berechtigt, seinerseits Verkehrsregeln zu verletzen, ohne dazu wirklich zur Vermeidung des Schlimmsten gezwungen zu sein.

8. Steht somit fest, dass Fischer Verkehrsregeln verletzt und damit den Verkehr gefährdet hat, so war die Verwaltungsbehörde zuständig, ihm den Führerausweis zu entziehen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass sie mit dem Entzug für drei Monate ihr Ermessen überschritten hätte, ist doch Fischers automobilistischer Leumund bereits stark getrübt. Der Beschwerdeführer ficht denn auch den Entscheid in diesem Punkt gar nicht an.

9. Der Beschwerdeführer beantragt eventuell, der Führerausweisentzug sei nicht mehr zu vollziehen, da mehr als zwei Jahre seit dem Unfall verstrichen seien und er sich in dieser Zeit wohl verhalten habe. Dabei beruft er sich auf eine früher vom EJPD konstant geübte Praxis, wie sie im unveröffentlichten Entscheid VR 927 vom 22. Januar 1970 zum Ausdruck kommt. Das EJPD erwähnt seinerseits diese Praxis im angefochtenen

Entscheid, weist aber darauf hin, dass sie sich nicht auf Fälle anwenden lasse, in denen ein Führerausweis wegen schwerer Verkehrsgefährdung entzogen werden müsse (Art. 16 Abs. 3 lit. a SVG). Im Falle Fischer handle es sich um eine solche Verkehrsgefährdung, weshalb die Massnahme zu vollziehen sei. Das EJPD hat die erwähnte Praxis damit begründet, dass der Führerausweisentzug, der ja ausschliesslich Besserungsmassnahme und nicht vergeltende Strafe sei, seinen Zweck erreicht habe, wenn der Betroffene während mindestens eines Jahres ohne Beanstandung gefahren sei. Bei Personen mit schlechtem automobilistischem Leumund sei allerdings eine Bewährungsfrist von einem Jahr nicht ausreichend. Zwar sei ausgeschlossen, dass die Verwaltung in Fällen des Entzugs wegen schwerer Verkehrsgefährdung auf den VOIlzug verzichte, da in diesen Fällen der Entzug nach Art. 16 Abs. 3 SVG ja obligatorisch sei. Hingegen bestehe kein Grund, den Verzicht auf den Vollzug auch bei fakultativen Entzügen nach Art. 16 Abs. 2 SVG auszuschliessen, denn hier sei es ja der Verwaltung anheim gestellt, ob sie überhaupt den Entzug verfügen wolle; umso eher müsse es ihr freistehen, den Entzug nicht vollziehen zu lassen (vgl. unveröffentlichter Entscheid VR 866 vom 16. Januar 1970). Ob diese Praxis vor dem Gesetz stand hält, scheint fraglich, kann aber hier offen bleiben, da der Beschwerdeführer die genannten Voraussetzungen für den Vollzugsverzicht ohnehin nicht erfüllt. Ein riskantes oder erzwungenes Überholmanöver gefährdet den Verkehr naturgemäss schwer. Zu Recht vertritt deshalb das EJPD die Ansicht, Fischer habe einen Fall des obligatorischen Entzugs nach Art. 16 Abs. 3 SVG gesetzt. Ausserdem ist, wie bereits erwähnt, der automobilistische Leumund Fischers stark getrübt. Fischer hat schliesslich, entgegen seinen Behauptungen, in der Zwischenzeit erneut gegen Verkehrsregeln verstossen, was ihm am 6. Mai 1970 eine Androhung des Führerausweisentzugs eintrug. Gegen diese Verfügung hat er nicht rekurriert. Selbst bei Anwendung der vom EJPD entwickelten Praxis ist der Ausweisentzug somit zu vollziehen. Der Entzug wurde bereits während eines Monats vollzogen. Da er auf drei Monate ausgesprochen ist, muss er noch während zwei weiterer Monate vollzogen werden.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.