

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00351 vom 23. Januar 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-01-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2002.00351

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00351 du 23 janvier 2003

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2002.00351 del 23 gennaio 2003

Regeste

Verkehrsmedizinische Auflagen | Nach einem vorsorglichen Führerausweisentzug darf die Aushändigung mit verkehrsmedizinischen Auflagen verbunden werden. Zuständigkeit (E. 1a); Streitgegenstand (E. 1b). Der vorsorgliche Entzug ist eine Unterart des Sicherungsentzugs (E. 2a); nach Beendigung eines vorsorglichen Entzugs darf die Behörde den Führerausweis mit Auflagen verknüpft aushändigen (E. 2b). Für die Anordnung von Auflagen ist keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erforderlich: Vorrang des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV) vor dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) bei der Anordnung von Nebenbestimmungen (E. 3a); öffentliches Interesse: Sicherung des Strassenverkehrs vor ungeeigneten Führern (E. 2b); Eignung der Auflagen (E. 3c). Erforderlichkeit der Auflagen (E. 4a); beschränkte Kognition des Verwaltungsgerichts, wenn die Auflagen in einem Gutachten empfohlen wurden: Prüfung, ob das Gutachten vollständig, klar, gehörig begründet und widerspruchsfrei ist (E. 4b); Zumutbarkeit der Auflagen (E. 4c). Abweisung der Beschwerde (E. 5).

Erwägungen

E. 1

a) Die angefochtenen verkehrsmedizinischen Auflagen sind Administrativmassnahmen im Sinne von Art. 24 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG). Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ergibt sich aus der genannten Vorschrift sowie § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). b) Die Anordnung des vorsorglichen Führerausweisentzugs vom 31. Oktober 2001 blieb unangefochten. In ihrer Verfügung vom 18. Juli 2002 stellte die Beschwerdegegnerin fest, dass dieser Entzug dahingefallen sei. Gleichzeitig sprach sie für die Zeit vom 18. Oktober 2001 bis zum 17. Februar 2002 einen Warnungsentzug aus, wobei sie festhielt, dass diese Massnahme bereits vollzogen sei. In diesem Umfang blieb auch jene erstinstanzliche Verfügung unangefochten. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist somit nur noch zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin verkehrsmedizinische Auflagen erlassen durfte.

E. 2

Der Beschwerdeführer ist zunächst der Auffassung, dass die Beschwerdegegnerin von vornherein keine Auflagen hätte anordnen dürfen, da sie einen Warnungsentzug ausgesprochen habe. Bei der Prüfung der formellen Rechtmässigkeit stellt sich vorweg die Frage, wie die angefochtene erstinstanzliche Verfügung verfahrensrechtlich einzuordnen ist. a) Das Verfahren hat folgenden Ausgangspunkt: Der Beschwerdeführer fuhr am 17. Oktober 2001 in angetrunkenem Zustand (1,7 Gewichtspro mille; in Rechtskraft erwachsener Strafbefehl der Bezirksanwaltschaft X vom 14. Januar 2002). Wegen seiner

manisch-depressiven Erkrankung musste er in dieser Zeit eine Reihe von Antidepressiva einnehmen. Weil der gleichzeitige Konsum von Psychopharmaka und Alkohol im Strassenverkehr fatale Folgen haben kann, entzog die Beschwerdegegnerin den Führerausweis vorsorglich im Sinne von Art. 35 Abs. 3 der Verkehrszulassungsverordnung vom 27. Oktober 1976 (VZV). Diese Art des Entzugs fällt in die Kategorie der Sicherungsentzüge: Vom ordentlichen Sicherungsentzug unterscheidet sich der vorsorgliche vorab dadurch, dass er provisorisch festgesetzt wird (vgl. das Schema bei Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band III, Bern 1995, Rz. 1998). Während der Dauer dieses Provisoriums sollen mögliche Ausschlussgründe durch ein rechtsmedizinisches Gutachten geklärt werden. Für den Betroffenen hat dieser Schwebezustand genau dieselben Auswirkungen wie der ordentliche Sicherungsentzug, freilich mit dem Unterschied, dass die Dauer des Entzugs naturgemäss nicht exakt feststeht. Das Verfahren (Anordnung der Begutachtung, Erstattung des Gutachtens sowie eines allfälligen weiteren Obergutachtens) dient dazu, den durch den vorsorglichen Entzug hervorgerufenen Schwebezustand zu beenden (vgl. Schaffhauser, Band III, Rz. 1996). b) Zahlreiche vorsorgliche Sicherungsentzüge werden in der Praxis wohl in einen ordentlichen Sicherungsentzug überführt. Dieser härteste Fall kann, muss aber nicht eintreten: So wird beispielsweise der eine oder andere Autofahrer, aufgeschreckt durch den vorsorglichen Ausweisentzug, seinen Alkohol- oder Drogenkonsum gänzlich einstellen. In solchen Fällen muss der Ausweis wieder ausgehändigt werden (mildeste Variante). Zwischen diesen beiden Extremvarianten liegt die so genannte bedingte Wiedererteilung. Dabei verknüpft die Behörde die Wiedererteilung mit Auflagen (Schaffhauser, Band III, Rz. 2224; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 902). Um eine solche Wiedererteilung handelt es sich vorliegend: Die Beschwerdegegnerin sah angesichts des Gutachtens des Instituts für Rechtsmedizin St. Gallen von einem definitiven Sicherungsentzug ab; auf der anderen Seite erteilte sie den Führerausweis nicht vorbehaltlos, sondern unter Auflagen. Der Einwand des Beschwerdeführers, die Anordnung der Beschwerdegegnerin sei von vornherein formell unzulässig, erweist sich aufgrund des Gesagten als unbegründet: Die Aushändigung des Ausweises unter Auflagen beendete den vorsorglichen Sicherungsentzug; mit dem (inzwischen rechtskräftig gewordenen) viermonatigen Warnentzug hatte diese Wiedererteilung nichts zu tun. Ob die angeordneten Auflagen inhaltlich zulässig sind, ist im Folgenden zu prüfen.

E. 3

Verkehrsmedizinische Auflagen tangieren das Grundrecht der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV). Für die materielle Rechtmässigkeit müssen damit die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt sein. a) Art. 36 Abs. 1 BV verlangt als erste Einschränkungsvoraussetzung eine gesetzliche Grundlage. Das Erfordernis wird freilich nicht in allen Bereichen mit derselben Strenge gehandhabt. Wurde einer Verfügung, wie hier, mit einer Nebenbestimmung verknüpft (Befristung, Bedingung, Auflage), braucht sich die Nebenbestimmung nicht explizit aus dem Gesetz zu ergeben. Ihre Zulässigkeit kann sich vielmehr aus dem Gesetzeszweck sowie aus dem mit der Hauptanordnung verfolgten öffentlichen Interesse ergeben (Häfelin/Müller, Rz. 918; René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, 2. A., Bern 2002, Rz. 362). Zur Vermeidung von Härtefällen hat hier das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) hinter das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) zurückzutreten: Könnte eine Bewilligung ganz verweigert werden (härteste Massnahme), muss sie (als mildere Massnahme) verknüpft mit einer Nebenbestimmung erteilt werden können, auch wenn

dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fehlt (BGE 121 II 88 E. 3; vgl. auch BGE 99 Ia 482 E. 3 und 4a sowie BGE 109 Ia 128 E. 5c). Ein solches Vorgehen ist vor allem dann angezeigt, wenn – wie hier – ungewiss ist, ob der Betroffene wirklich alle Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt (zum Ganzen Tomas Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Bern 1994, Rz. 112 f. mit Hinweisen). Dass hier die Bewilligung – nach vorsorglichem Entzug – definitiv entzogen werden kann, ergibt sich ohne weiteres aus Art. 16 Abs. 1 je in Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 lit. b und c SVG (Ausschlussgründe der Krankheiten und Süchte). Aus Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2 SVG ergibt sich umgekehrt, dass die Bewilligung zu erteilen ist, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Schwebezustand des vorsorglichen Entzugs muss also durch die unbedingte Aushändigung des Führerausweises beendet werden, wenn kein Eignungsmangel besteht bzw. nie bestanden hat (vgl. Schaffhauser, Band III, Rz. 2221). Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips muss der Ausweis, wie erwähnt, in einer mittleren Variante unter Auflagen erteilt werden können (ebenso die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, 15. Dezember 1999, IV–1999/20, E. 4, Dokument Nr. 6442 auf www.tcs.ch/assistalex). Dasselbe ergibt sich mittelbar auch aus Art. 17 Abs. 3 SVG bzw. Art. 10 Abs. 3 SVG, die beide eine (Wieder-) Erteilung unter (angemessenen) Auflagen vorsehen (vgl. Schaffhauser, Band III, Rz. 2224 mit Hinweis in Anm. 6). Welche Auflagen die Behörde im Einzelnen ausspricht, ergibt sich aus dem Zweck der Bewilligung: Mit dem Erfordernis des Führerausweises soll sichergestellt werden, dass der Fahreignung nichts entgegen steht (weder Krankheiten noch Süchte: Art. 14 Abs. 2 lit. b und c sowie 17 Abs. 1 bis SVG). Die Anordnung geeigneter Auflagen ermöglicht der Behörde eine subtile Interessenabwägung im Einzelfall (vgl. Häfelin/Müller, Rz. 918). b) Die Auflagen erfolgen im öffentlichen Interesse an der Sicherheit des Strassenverkehrs (Art. 36 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 1 BV), genauer “der Sicherung des Verkehrs vor ungeeigneten Führern” (Art. 30 Abs. 1 VZV). c) Verkehrsmedizinische Auflagen müssen verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV; zur Bedeutung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Entzugsverfahren BGE 125 II 289 E. 2b). Die Auflagen sind zunächst die geeignete Massnahme, um sicherzustellen, dass ein Eignungsmangel frühzeitig erkannt werden kann. Im Vergleich zum definitiven Sicherungsentzug stellen sie, wie bereits erwähnt (E. 3a), die mildere Massnahme dar. Ob die noch mildere Massnahme der Wiedererteilung ohne Auflagen in Frage kommt, ist im Folgenden zu prüfen.

E. 4

Der Beschwerdeführer stellt sich auf den Standpunkt, dass der Führerausweis ohne verkehrsmedizinische Auflagen hätte erteilt werden sollen. Selbst wenn diese mildere Massnahme nicht in Frage käme, seien die Auflagen für sich gesehen unverhältnismässig. Damit bestreitet er die Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der angeordneten Massnahmen. a) Beim Entscheid über die Erforderlichkeit von Auflagen sind die Sicherheitserfordernisse des Strassenverkehrs zu berücksichtigen, ebenso die Fortschritte, die der Betroffene bisher, also in der Zeit des (vorsorglichen) Sicherungsentzugs, gemacht hat. Die Prognose seines künftigen Verhaltens ist naturgemäss mit Unsicherheiten behaftet (Schaffhauser, Band III, Rz. 2224 f.). Die Wiedererteilung unter Auflagen trägt diesen Unsicherheiten Rechnung, indem sie den Betroffenen wieder am Strassenverkehr teilnehmen lässt, ihn aber periodisch kontrolliert, um bei wieder auftretenden Eignungsmängeln umgehend die entsprechenden Massnahmen ergreifen zu können (vgl. den Beschluss des Regierungsrates vom 27. Juli 1988, ZR 89/1990 Nr. 11 E. 5). – Der Aushändigung des Führerausweises nach einem (vorsorglichen) Sicherungsentzug geht regelmässig ein Gutachten voraus (BGE 127 II 122

E. 3b; vgl. analog Art. 9 Abs. 1 VZV). Anhand dieses Gutachtens kann die Behörde die Risiken, die mit der Aushändigung verbunden sind, besser abschätzen. Wenn sich das Gutachten, wie hier, über die Anordnung von Auflagen ausspricht, hat das Verwaltungsgericht seine Prüfung darauf zu beschränken, ob das Gutachten vollständig, klar, gehörig begründet und widerspruchsfrei ist und ob der Gutachter die notwendige Sachkenntnis und Unbefangenheit bewiesen hat (vgl. RB 1997 Nr. 9; RB 1982 Nr. 35; BGE 118 Ia 144, 146 f.; VGr, 3. Juli 2002, VB.2002.00073 E. 2b, www.vgrzh.ch). b) Das vom Beschwerdeführer in Auftrag gegebene Gutachten des Institutes für Rechtsmedizin St. Gallen stellte zwei Problemkreise fest: Erstens eine manisch-depressive Erkrankung, zweitens eine Suchtmittelproblematik von Alkohol und Drogen, bei der Alkohol im Vordergrund stehe. Diese beiden Probleme können sich laut dem Gutachten gegenseitig ungünstig beeinflussen. Seit seiner Hospitalisation im Mai/Juni 2001 sei der Beschwerdeführer jedoch psychisch stabiler geworden. Seine Fahreignung könne deshalb befürwortet werden, allerdings nur unter im Einzelnen genannten Auflagen. Die Beschwerdegegnerin übernahm diese Auflagen unverändert in die angefochtene Verfügung: "a) Regelmässige psychiatrisch-fachärztliche Kontrollen und Behandlung nach fachärztlicher Massgabe sowie striktes Einhalten der ärztlichen Weisungen, insbesondere auch bezüglich medikamentöser Therapie. b) Einhalten einer Alkohol-Totalabstinenz gemäss dem im Merkblatt festgehaltenen Vorgehen. c) Alle 6–8 Wochen Bestimmung der alkoholspezifischen Laborwerte (CDT, Gamma-GT, GOT, GPT und MCV). Wegen Verdachts auf das Vorliegen einer D-Variante ist beim CDT die Analyse mit der HPLC-Methode durchzuführen. d) Einhalten einer Drogenabstinenz, unter Aufsicht einer Fachperson für Drogenprobleme (Fachstelle für Suchtprobleme, Arzt/Ärztin, Psychologe/Psychologin, Psychiater/Psychiaterin) entsprechend dem Merkblatt. Die Urinproben (zweimal monatlich) sind zwingend auf Cocain, Heroin, Cannabis, Benzodiazepine und Methadon auszuwerten. e) Der erste ärztliche Bericht ist dem Strassenverkehrsamt Zürich (Abt. Ärztliche Administration) in 6 Monaten einzureichen. Zu gegebener Zeit wird eine entsprechende Aufforderung zugestellt. Nach Beurteilung dieses Zeugnisses durch das Institut für Rechtsmedizin der Universität Zürich wird über das weitere Vorgehen entschieden." Das Gutachten beurteilt die Fahreignung des Beschwerdeführers umfassend, vollständig und klar. Widersprüche können keine ausgemacht werden. Dass der Gutachter die genannten verkehrsmedizinischen Auflagen empfahl, ist im Gegenteil folgerichtig. So ist die regelmässige psychiatrische Behandlung klar indiziert (vgl. den vorstehenden Wortlaut der Verfügung unter a). Dass der Beschwerdeführer nach dem Klinikaustritt von sich aus eine ambulante Therapie begonnen hat, ist erfreulich. Der Erfolg der Therapie zeigt sich nicht zuletzt darin, dass beim Beschwerdeführer seither keine manischen Symptome mehr aufgetreten sind. Die bipolare Störung darf deswegen jedoch nicht bagatellisiert werden. Ohne geeignete Therapie besteht die Gefahr von neuen manischen Episoden. Die Fortführung der Therapie wird, auch wenn sie freiwillig begonnen und weitergeführt wurde, mit der Auflage abgesichert. Dasselbe gilt für die angeordnete Drogen- und Alkoholabstinenz (vgl. vorstehend unter b–e). Der Beschwerdeführer hat zwar von sich aus seinen Alkoholkonsum stark eingeschränkt, ebenso hat er gemäss eigenen Angaben nach seiner Hospitalisation keine Drogen mehr konsumiert. Dabei ist jedoch im Auge zu behalten, dass der Drogenkonsum vor dem Klinikeintritt im Zusammenhang mit der manischen Episode stand. Der Konsum von Alkohol nach Klinikaustritt (Oktober 2001) wiederum ist im Zusammenhang mit dem damals schlechten, depressiven Zustand zu sehen (der Therapeut des Beschwerdeführers bezeichnet den Alkoholkonsum rückblickend

eindrücklich als “Versuch, sich im Sinne einer Selbsttherapie etwas Linderung zu verschaffen”). Die komplexe Suchtproblematik darf somit nicht losgelöst von der bipolaren Erkrankung gesehen werden. Der Gutachter zog daraus den nachvollziehbaren Schluss, dass eine Erteilung des Führerausweises nur dann befürwortet werden kann, wenn sich der Beschwerdeführer regelmässigen Alkohol- und Drogentests unterzieht. (Das Gutachten des Institutes für Rechtsmedizin Zürich ging im Übrigen noch einen wesentlichen Schritt weiter, indem es einen definitiven Sicherungszug empfahl.) – Im Gegensatz zum Gutachter kann und soll der Therapeut des Beschwerdeführers keine neutralen Empfehlungen abgeben, ebenso wenig hat er seinen Patienten in irgend einer Weise zu kontrollieren. Wie er zu Recht selbst festhält, besteht seine Aufgabe vielmehr darin, dem Beschwerdeführer beim Verständnis und der Überwindung der psychischen Schwierigkeiten zu helfen. Damit kann er von vornherein nicht unabhängig sein im Sinne von Art. 29 Abs. 1 BV bzw. § 5a VRG, weshalb bei der Beurteilung primär auf die Ausführungen des unabhängigen Gutachters und erst in zweiter Linie auf jene des Therapeuten abzustellen ist (vgl. Benjamin Schindler, Die Befangenheit der Verwaltung, Zürich 2002, S. 75; BGE 127 II 122 E. 4b; VGr, 27. November 2002, VB.2002.00169, E. 4, www.vgrzh.ch). Nach dem Gesagten bewies der Experte mit dem Gutachten die notwendige Sachkunde und Unbefangenheit. Damit bestehen keine triftigen Gründe, von seinen Schlussfolgerungen abzuweichen (vgl. BGE 102 IV 225 E. 7b). Die mildere Massnahme der Wiedererteilung ohne Auflagen kommt somit nicht in Frage. c) Die Auflagen sind dem Beschwerdeführer weiter zumutbar. Zwar sind regelmässige Kontrollen mit einem gewissen finanziellen und zeitlichen Aufwand verbunden. Das öffentliche Interesse an der Sicherheit des Strassenverkehrs wiegt jedoch dort besonders schwer, wo die Gefahr einer erneuten manischen Episode verbunden mit einem allfälligen Alkohol- und Drogenkonsum nicht ausgeschlossen werden kann. Zudem hat die Behörde den Interessen des Beschwerdeführers bereits dadurch Rechnung getragen, indem sie ihm seinen Führerausweis wieder aushändigte. Dadurch ist es ihm wieder möglich, seinen Beruf auszuüben; ebenso ist er privat nicht mehr darauf angewiesen, von seiner Ehefrau gefahren zu werden. Im Übrigen kann auf die zutreffenden Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (§ 70 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG).

E. 5

Damit ist die Beschwerde abzuweisen. Die Verfahrenskosten sind dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 70 i.V.m. § 13 Abs. 2 VRG). Als angemessen erweisen sich Fr. 2'000.-. Eine Parteientschädigung ist der Beschwerdegegnerin schon mangels Antrag nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.