

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00265 vom 1. Juli 2014

ZH Verwaltungsgericht, 2014-07-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00265

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00265 du 1 juillet 2014

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00265 del 1 luglio 2014

Regeste

Verweigerung des Lernfahr- / Führerausweises | Verweigerung des Lernfahr-/Führerausweises. Die offen formulierte Vorschrift von Art. 15e SVG (Anordnung einer Sperrfrist) greift auch dann, wenn (noch) kein Gesuch um Erteilung eines Lernfahr-/Führerausweises gestellt wurde (E. 3.2). Die Bestimmung verfolgt nach der gesetzgeberischen Intention einen repressiven Zweck. Warnungs- und Sicherungsentzüge können ihrerseits nur gegenüber Motorfahrzeugführern ausgesprochen werden, die grundsätzlich über einen Führerausweis verfügen (E. 3.3): Einem Fahrzeuglenker, der den Führerausweis gar nie erlangt hat, kann dieser auch nicht entzogen werden. Es ist naheliegend und aus Gründen der Rechtsgleichheit angezeigt, die Länge der Sperrfrist an der für Warnungsentzüge geltenden Kaskadenordnung zu orientieren (E. 3.4.1). Für die im Vergleich zum Massnahmenkatalog nach Art. 16c Abs. 2 SVG strengere Sanktion liefert der Beschwerdegegner keinerlei Begründung (E. 3.4.2). Für eine im Vorfeld ausgesprochene, dem Sicherungsentzug nachgebildete Verweigerung des Führerausweises aufgrund von Art. 15e in Verbindung mit Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG mangelt es an einem tatsächlichen Sicherheitsbedürfnis. Die "für immer" angeordnete Sperrfrist erweist sich mangels Erforderlichkeit als unverhältnismässig (E. 3.5.2). Teilweise Gutheissung und Rückweisung.

Erwägungen

E. 1

Die grundsätzliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung von Beschwerden gegen administrative Massnahmen im Strassenverkehr findet ihre Grundlage in § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Die Behandlung entsprechender Beschwerden erfolgt durch den Einzelrichter (§ 38b Abs. 1 lit. d Ziff. 1 VRG), sofern sie nicht wegen grundsätzlicher Bedeutung der Kammer zur Beurteilung überwiesen werden (§ 38b Abs. 2 VRG). Da kein Anlass für eine Überweisung besteht, ist der Entscheid durch den Einzelrichter zu fällen.

E. 2.1

Mit Verfügung vom 27. September 2013 verweigerte der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer die Erteilung eines Lernfahr-/Führerausweises "für immer ab 7. Mai 2013" und untersagte ihm das Führen von Motorfahrzeugen aller Kategorien, Unterkategorien sowie der Spezialkategorie F. Er stützte sich dabei auf Art. 14 Abs. 2 bis der bis 31. Dezember 2012 in Kraft stehenden Fassung des Strassenverkehrsgesetzes (aSVG) bzw. Art. 15e des geltenden Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 in Verbindung mit Art. 16d Abs. 3 sowie Art. 16c Abs. 1 lit. f SVG. Ein Gesuch um

Aufhebung dieser Massnahme kommt gemäss Art. 23 Abs. 3 SVG frühestens nach fünf Jahren nach der letzten Widerhandlung in Betracht.

E. 2.2

Die angefochtene Verfügung beruht auf folgender Vorgeschichte: Gemäss Rapport der Stadtpolizei der Stadt C lenkte der Beschwerdeführer am 18. Februar 2008, um ca. 22.55 Uhr, ohne im Besitz eines Führerausweises der Kat. B zu sein, den Personenwagen Marke D, Kfz.-Nr. 01, in angetrunkenem Zustand (mindestens 0,91 Promille) auf der E-Strasse in C in Richtung F-Strasse. Mit Verfügung vom 15. April 2008 verweigerte ihm der Beschwerdegegner daraufhin die Erteilung eines Lernfahr-/Führerausweises gestützt auf Art. 14 Abs. 2 bis und Art. 16c Abs. 1 lit. b aSVG für die Dauer von 12 Monaten bis und mit 17. Februar 2009. Trotz dieser Verweigerung lenkte der Beschwerdeführer am 19. Oktober 2008, um ca. 7.15 Uhr, den Personenwagen Marke G, Kfz.-Nr. 02, in angetrunkenem Zustand (mindestens 1,38 Promille) auf der H-Strasse in C, was eine erneute Verweigerung des Lernfahr-/Führerausweises, nunmehr auf unbestimmte Zeit ab 19. Oktober 2008, mindestens aber für 36 Monate (Sperrfrist gemäss Art. 14 Abs. 2 aSVG), zur Folge hatte. Am 20. Dezember 2011, um ca. 21.50 Uhr, lenkte der Beschwerdeführer den Personenwagen Kfz.-Nr. 03 von C bis zur I-Strasse, C. Mit rechtskräftigem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl wurde er unter anderem wegen Führens eines Motorfahrzeugs trotz Verweigerung des Lernfahr-/Führerausweises mit einer unbedingten Geldstrafe von 80 Tagessätzen zu je Fr. 30.- bestraft. Sodann lenkte der Beschwerdeführer am 7. Mai 2013, um ca. 12.00 Uhr, den Personenwagen Kfz.-Nr. 04 auf der K-Strasse in C, worauf er mit rechtskräftigem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat mit einer unbedingten Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu je Fr. 50.- bestraft wurde.

E. 3.1

Der Beschwerdeführer bestreitet, dass es ihm an der charakterlichen Eignung sowie an der Einsicht fehle, sich künftig als Motorfahrzeuglenker an die Verkehrsvorschriften zu halten und auf die Mitmenschen Rücksicht zu nehmen. Es könne ihm auch keine Unverbesserlichkeit vorgeworfen werden, weshalb eine Ausweisverweigerung weder gestützt auf Art. 16d Abs. 1 lit. c SVG (Rücksichtslosigkeit) noch auf Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG (Unverbesserlichkeit) ausgesprochen werden könne. Zur Abgrenzung der beiden Tatbestände sei auf die Rechtsprechung zur erstgenannten Bestimmung abzustellen, was eine ungünstige Prognose voraussetze. Unverbesserlichkeit könne zudem nur angenommen werden, wenn den Betreffenden ein Verschulden an seinem Verhalten treffe. Seine Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz vom 18. Februar bzw. 19. Oktober 2008 seien aber unter dem Eindruck eines am 26. Januar 2008 gegen ihn verübten Messerangriffs und der am 8. September 2008 diesbezüglich durchgeführten Strafverhandlung zu sehen. Aufgrund seiner Kriegstraumatisierung habe der Angriff bei ihm zu einer posttraumatischen Belastungsstörung geführt. Massgebend für seine Fahrkompetenz seien daher nur die Widerhandlungen vom 20. Dezember 2011 und vom 15. Januar 2012, da er am 7. Mai 2013 lediglich eine Strecke von 10 Metern ausserhalb des öffentlichen Verkehrs zurückgelegt habe, sodass dieser Vorfall mangels Gefährdungspotenzials nicht in die Beurteilung einbezogen werden dürfe. Abgesehen davon sei er seit über zwei Jahren strassenverkehrsdeliktisch nicht mehr in Erscheinung getreten. Es könne ihm keine schlechte Prognose für sein zukünftiges Fahrverhalten gestellt werden.

E. 3.2

Wer ein Motorfahrzeug geführt hat, ohne einen Führerausweis zu besitzen, erhält gemäss Art. 15e Abs. 1 SVG (vgl. den gleichlautenden Art. 14 Abs. 2 bis aSVG) während mindestens sechs Monaten nach der Widerhandlung weder Lernfahr- noch Führerausweis. Der Beschwerdeführer war noch nie im Besitz eines Führerausweises (vgl. E. 4 des Rekursentscheids) und lenkte dessen ungeachtet mehrmals ein Motorfahrzeug. Er erfüllt damit grundsätzlich die Auslösebedingungen von Art. 15e Abs. 1 SVG (vgl. Hans Giger, Kommentar SVG, 8. A., Zürich 2014, Art. 15e N. 2). Die offen formulierte Vorschrift greift auch dann, wenn – wie hier – (noch) kein Gesuch um Erteilung eines Lernfahr- bzw. Führerausweises gestellt wurde (vgl. VGr, 6. Juni 2014, VB.2014.00243, E. 3.1). Zu prüfen ist, ob die vom Beschwerdegegner in der Folge ausgesprochene Massnahme rechtmässig ist.

E. 3.3

Während Art. 14 Abs. 2 SVG die Fahreignung betrifft und vor allem der Erhöhung der Sicherheit im Strassenverkehr dienen soll, verfolgt Art. 15e SVG nach der gesetzgeberischen Intention einen repressiven Zweck (vgl. zu Art. 14 Abs. 2 bis aSVG die Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 31. März 1999, BBl 1999 4462 ff., 4484). Der angeordneten Sperrfrist kommt dabei ein ähnlicher Strafcharakter zu wie einem Warnungsentzug gemäss den Art. 16–16c SVG (vgl. zu Letzterem Giger, Art. 16 N. 15 und BGE 121 II 22 E. 3). Die beiden Administrativmassnahmen unterscheiden sich indessen darin, dass ein Warnungsentzug von vornherein nur gegenüber einem Motorfahrzeugführer ausgesprochen werden kann, der grundsätzlich über einen Führerausweis verfügt (vgl. Giger, Art. 15e N. 3). Der Lenker eines Fahrzeugs, der noch nie im Besitz eines Führerausweises war, fällt namentlich nicht unter den Tatbestand von Art. 16b Abs. 1 lit. c SVG (Fahren ohne Führerausweis für die entsprechende Kategorie), weil dieser nach überzeugender Auffassung voraussetzt, dass die betreffende Person zumindest über einen Führerausweis einer anderen Kategorie verfügt als jener, zu welcher das ohne Ausweis geführte Motorfahrzeug gehört (vgl. Giger, Art. 16b N. 5, auch zum Folgenden). Andernfalls wäre die in Art. 16b Abs. 2 SVG vorgesehene Rechtsfolge eines Ausweisentzugs mangels vorhandenen Ausweises sinn- und zwecklos. Entsprechendes muss auch für den Sicherungsentzug nach Art. 16d SVG gelten: Einem Fahrzeuglenker, der den Führerausweis gar nie erlangt hat, kann dieser auch sicherungshalber nicht entzogen werden (vgl. im Übrigen auch Art. 16c Abs. 4 SVG, wonach gegenüber einem Lenker, dessen Führerausweis nach Art. 16d SVG entzogen wurde, eine Sperrfrist zu verfügen ist, die der für die Widerhandlung vorgesehenen Mindestentzugsdauer entspricht). Was nie Bestand hatte, kann auch nicht widerrufen bzw. entzogen werden.

E. 3.4

Der Beschwerdegegner orientierte sich bei der in Anwendung von Art. 15e SVG bzw. 14 Abs. 2 bis aSVG "für immer" angeordneten Sperrfrist an Art. 16c Abs. 1 lit. f sowie an Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG.

E. 3.4.1

Gemäss Art. 16c Abs. 1 lit. f SVG begeht eine schwere Widerhandlung, wer ein Motorfahrzeug trotz Ausweisentzug führt. Eine solche Widerhandlung setzt zwar tatbestandsmässig die Missachtung eines früheren (im Tatzeitpunkt noch andauernden)

Ausweisentzug voraus (Philippe Weissenberger, Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, Zürich/St. Gallen 2011 , Art. 16c N. 28), weshalb ein Entzug des Führerausweises vorliegend unmittelbar gestützt auf Art. 16–16d SVG und namentlich ein "für immer" ausgesprochener Warnungsentzug in Anwendung der letzten Kaskadenstufe gemäss Art. 16c Abs. 2 lit. e SVG ausscheidet (vgl. vorn E. 3.3). Da Art. 15e SVG die Länge der anzuordnenden Sperrfrist jedoch nach oben offenlässt und der Administrativbehörde damit einen sehr weiten Ermessensspielraum einräumt, ist es naheliegend, wenn sich diese bei der Festlegung der Dauer gleichwohl an den betreffenden Bestimmungen über den Warnungsentzug orientiert. Für eine sinngemässe Mitberücksichtigung der gesetzlichen Kaskadenordnung sprechen überdies Gründe der Rechtsgleichheit mit fehlbaren Lenkern, die grundsätzlich über einen Führerausweis verfügen (vgl. Weissenberger, Art. 16c N. 40).

E. 3.4.2

Art. 16c Abs. 2 lit. e SVG gelangt als schärfste Massnahme in ihrer ersten Variante (Ausweisentzug nach lit. d in den letzten fünf Jahren) frühestens ab der vierten Administrativmassnahme zur Anwendung, nachdem Art. 16c Abs. 2 lit. d SVG seinerseits mindestens zwei vorangegangene Warnungsentzüge erfordert. Gegen den Beschwerdeführer wurden bisher – unter Berücksichtigung der angefochtenen Sanktion – erst drei Sperrfristen nach Art. 15e SVG ausgesprochen (vgl. vorn E. 2). Für die im Vergleich zum Massnahmenkatalog nach Art. 16c Abs. 2 SVG strengere Sanktion liefert der Beschwerdegegner keinerlei Begründung. Vor diesem Hintergrund lässt sich die im vorliegenden Fall "für immer" verfügte Verweigerung als Strafmassnahme nicht rechtfertigen. Die Massnahme erweist sich in dieser Hinsicht jedenfalls als unzureichend motiviert und letztlich als unverhältnismässig (vgl. Art. 29 Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]).

E. 3.5

Es fragt sich weiter, ob die verfügte Verweigerung des Lernfahr- bzw. Führerausweises als Sicherungsmassnahme zulässig ist. Der Sicherungsentzug des Führerausweises setzt im Gegensatz zum Warnungsentzug keine schuldhafte Widerhandlung im Strassenverkehr voraus (BGE 133 II 331 E. 9.1). Nach Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG wird der Ausweis unverbesserlichen Personen für immer entzogen. Aufgrund des Gesetzeswortlauts bleibt unklar, ob mit "unverbesserlichen Personen" renitente Wiederholungstäter gemeint sind (etwa solche gemäss Art. 16c Abs. 2 lit. e SVG) oder Personen mit dauerhaft unzureichender körperlicher bzw. geistiger (charakterlicher) Leistungsfähigkeit oder beide Kategorien (Giger, Art. 16d N. 13). Eine systematische Auslegung spricht zumindest aufgrund der gesetzestechnischen Verortung der Vorschrift innerhalb des in Art. 16d SVG geregelten Sicherungsentzugs (vgl. die Überschrift "Führerausweisentzug wegen fehlender Fahreignung") und des andererseits in Art. 16c Abs. 2 lit. e SVG "für immer" vorgesehenen Warnungsentzugs gegen eine Anwendung auf Wiederholungstäter, welche die körperlichen und geistigen Voraussetzungen für das Lenken von Fahrzeugen an sich erfüllen würden (vgl. BGE 106 Ib 328 E. 1a, wonach es sich beim Führerausweisentzug wegen Unverbesserlichkeit gemäss Art. 17 Abs. 2 aSVG um einen Sicherungsentzug handelt; vgl. auch BGr, 7. März 2008, 1C_404/2007, E. 2.1). Die Frage kann hier letztlich offenbleiben, da sich die streitbetreffene Massnahme selbst dann als rechtswidrig erweist, wenn beide Kategorien von Lenkern von Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG erfasst würden.

E. 3.5.1

Beim Beschwerdeführer handelt es sich einerseits, wie vorn E. 3.4.2 dargelegt, nicht um einen qualifizierten "Wiederholungstäter" im Sinn von Art. 16c Abs. 2 lit. e SVG. Andererseits besteht für eine Anwendung von Art. 15e SVG in Verbindung mit Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG auf charakterlich ungeeignete Motorfahrzeugführer ohne Führerausweis, im Sinn einer gleichsam vorgezogenen Sicherungsmassnahme, kein überzeugender Grund. Denn solchen fehlbaren Lenkern, die sich noch nie um den Erhalt eines Führerausweises bemüht haben, darf nach Art. 14 Abs. 2 SVG gar nicht erst ein Führerausweis erteilt werden. Ihnen bleibt die Teilnahme am motorisierten Strassenverkehr von Gesetzes wegen verwehrt. Stellt ein solcher Lenker später einmal ein Gesuch um Erteilung eines Lernfahrausweises, so wird sich die Behörde ohnehin zu vergewissern haben, ob er – zu jenem Zeitpunkt – die gesetzlichen Anforderungen erfüllt. Dabei fallen indes hinsichtlich seiner (charakterlichen) Fahreignung die bisher im Strassenverkehr begangenen Delikte massgeblich ins Gewicht (vgl. Art. 14 Abs. 2 lit. d SVG), welche mitsamt ihrer Sanktion – der nach Art. 15e SVG angeordneten Sperrfrist – im ADMAS-Register einzutragen sind (Art. 7 lit. a Ziff. 1 der ADMAS-Register-Verordnung vom 18. Oktober 2000). Die Administrativbehörde kann also die entsprechenden Widerhandlungen im Hinblick auf eine erforderliche "Bewährungsfrist" vor der erstmaligen Erteilung des Lernfahrausweises ohne Weiteres berücksichtigen.

E. 3.5.2

Für eine im Vorfeld ausgesprochene, dem Sicherungszug nachgebildete Verweigerung des Führerausweises aufgrund von Art. 15e in Verbindung mit Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG mangelt es damit an einem tatsächlichen Sicherheitsbedürfnis. Im Übrigen würde eine solche Massnahme unter Umständen eine (aufwändige) verkehrspsychologische Begutachtung voraussetzen (vgl. BGE 125 II 492 E. 2a), welche zumindest bei fehlender Absicht des renitenten Lenkers, jemals einen Führerausweis zu erwerben, von vornherein unzweckmässig wäre. Mangels Erforderlichkeit verstösst die von den Vorinstanzen vertretene Interpretation von Art. 15e SVG gegen das Gebot der Verhältnismässigkeit nach Art. 5 Abs. 2 BV. Die in Art. 15e SVG geregelte Sperrfrist hat vielmehr, wie vorn E. 3.3 dargelegt, einen ausschliesslich repressiven Charakter.

E. 3.6

Als problematisch erscheint die angeordnete Sperrfrist auch insoweit, als der Beschwerdegegner damit offenbar gleichzeitig Sicherungs- wie Warnungszwecke verfolgt: Die beiden Arten des Führerausweisentzugs haben ganz unterschiedliche Funktionen, weshalb ihre Vollzugsmodalitäten nicht miteinander kombiniert werden dürfen (vgl. VGr, 24. November 2004, VB.2004.00344, E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 115 Ib 328).

E. 3.7

Demnach kann dahingestellt bleiben, ob der Beschwerdegegner infolge der bisherigen Vorfälle auch ohne gutachterliche Abklärung davon ausgehen durfte, dass es dem Beschwerdeführer an der charakterlichen Eignung und der nötigen Einsicht fehle, sich als Motorfahrzeuglenker an die Verkehrsvorschriften zu halten und auf die Mitmenschen Rücksicht zu nehmen.

E. 4

Die streitbetroffene Verfügung vom 27. September 2013 und der sie bestätigende Rekursentscheid vom 27. März 2014 erweisen sich in ihrer Begründung wie auch im Ergebnis als rechtswidrig und sind aufzuheben. Da die beiden Vorfälle vom 20. Dezember

2011 bzw. vom 7. Mai 2013 gleichwohl Anlass für die Anordnung einer (weiteren) Sperrfrist nach Art. 15e SVG geben, ist die Sache an den Beschwerdegegner zum Erlass einer neuen Verfügung zurückzuweisen. Dieser wird zum (alleinigen) Zweck der administrativen Bestrafung des Beschwerdeführers unter Berücksichtigung seiner bekannten bzw. im ADMAS-Register verzeichneten Widerhandlungen eine Sperrfrist gegen ihn zu verfügen haben, deren Länge entsprechend der vorn E. 3.4.1 dargelegten Grundsätze an seinem Verschulden und seiner beruflichen Massnahmeempfindlichkeit zu bemessen ist (vgl. VGr, 24. November 2004, VB.2004.00344, E. 3.2).

E. 5

Die Beschwerde ist demzufolge teilweise begründet. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens den Parteien je zur Hälfte aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Da keine der Parteien vollständig obsiegt, sind weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren Parteientschädigungen zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 6

Hinsichtlich der Rechtsmittelbelehrung ist darauf hinzuweisen, dass ein Rückweisungsentscheid nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts einen Zwischenentscheid darstellt, der nur angefochten werden kann, wenn die Voraussetzungen von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 erfüllt sind (BGE 133 II 409 E. 1.2).

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