

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 541/2019

Urteil vom 10. März 2020

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Chaix, Präsident,
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,
Gerichtsschreiberin Hänni.

Verfahrensbeteiligte
A. _____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Kaiser,

gegen

Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt
des Kantons St. Gallen,

Verwaltungsrekurskommission
des Kantons St. Gallen.

Gegenstand
Vorsorglicher Führerausweisentzug,

Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen,
Abteilung III, vom 5. September 2019 (B 2019/148).

Sachverhalt:

A.

A. _____ ist seit 1988 im Besitz des Führerausweises. Dieser wurde ihm erstmals im Jahr 2012 wegen einer Überschreitung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts um 27 km/h für die Dauer von drei Monaten entzogen. Wegen Fahrens unter Drogeneinfluss wurde ihm der Führerausweis im Jahr 2013 ein zweites Mal entzogen, mangels Fahreignung auf unbestimmte Zeit mit einer Sperrfrist von zwölf Monaten. Im Januar 2017 wurde ihm der Führerausweis wieder erteilt, mit der Auflage, eine betreute und kontrollierte Drogenabstinenz einzuhalten. Diese wurde später aufgehoben.

B.

Am 24. November 2018 registrierte ein semistationäres Radargerät der Kantonspolizei St. Gallen beim von A. _____ gelenkten Personenwagen auf der Wildhauerstrasse in Gams eine Geschwindigkeit von 85 km/h im Innerortsbereich. A. _____ wurde am 3. Januar 2019 polizeilich zum Vorfall befragt.

Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen (SVSA) erhielt am 17. Januar 2019 von diesem Vorfall Kenntnis. Am 4. Februar 2019 eröffnete es ein Administrativverfahren gegen A. _____ und stellte ihm einen Führerausweisentzug auf unbestimmte Zeit, mindestens aber für zwei Jahre, in Aussicht, da er bereits in früheren Jahren in erheblicher Weise gegen das Strassenverkehrsrecht verstossen habe. Gleichzeitig entzog es ihm den Führerausweis vorsorglich und entzog einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung.

Wegen dieses Vorkommnisses wurde A. _____ im Strafbefehlsverfahren wegen grober Verkehrsregelverletzung verurteilt. Dagegen hat er Einsprache erhoben; das Verfahren ist soweit bekannt noch hängig.

C.

Die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen hat einen Rekurs von A. _____ gegen die Verfügung des SVSA vom 4. Februar 2019 abgewiesen. Eine Beschwerde gegen diesen Entscheid hat das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen (Abteilungspräsident) mit Urteil vom 5. September 2019 ebenfalls abgewiesen.

D.

Mit Eingabe vom 8. Oktober 2019 hat A. _____ Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht erhoben. Mit Verfügung vom 8. Januar 2020 wies der Instruktionsrichter die übermässig weitschweifige Beschwerde vom 8. Oktober 2019 zur Kürzung zurück.

E.

Am 3. Februar 2020 reichte A. _____ eine gekürzte Beschwerdeschrift ein. Er beantragt, der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 5. September 2019 sei aufzuheben und die SVSA sei anzuweisen, ihm den Führerausweis wieder zu erteilen. Sodann stellt er diverse Eventual- und Subeventualbegehren.

Das Verwaltungsgericht beantragt die Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Strassen ASTRA schliesst ebenfalls auf Abweisung der Beschwerde. Die Verwaltungsrekurskommission und das SVSA haben auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Erwägungen:

1.

1.1. Angefochten ist ein kantonaler letztinstanzlicher Entscheid in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts. Dagegen steht die Beschwerde nach Art. 82 ff. BGG offen. Die kantonalen Instanzen haben dem Beschwerdeführer den Ausweis bis zum definitiven Entscheid über den Entzug auf unbestimmte Zeit vorsorglich entzogen. Der angefochtene Entscheid schliesst das Verfahren damit nicht ab; er stellt einen Zwischenentscheid dar, der nach der Rechtsprechung anfechtbar ist, da er einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG bewirkt (BGE 122 II 359 E. 1b S. 362; Urteile 1C 381/2019 vom 16. Oktober 2019 E. 1.1; 1C 285/2018 vom 12. Oktober 2018).

1.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Von den tatsächlichen Grundlagen des vorinstanzlichen Urteils weicht das Bundesgericht nur ab, wenn diese offensichtlich unrichtig - d.h. willkürlich - sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen und die Behebung des Mangels für den Verfahrensausgang entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1, Art. 105 Abs. 2 BGG; BGE 142 I 135 E. 1.6 S. 144 f.; BGE 140 III 16 E. 1.3.1 S. 17 f.). Für die Rüge der offensichtlich unrichtigen Sachverhaltsfeststellung gilt das strenge Rügeprinzip (Art. 106 Abs. 2 BGG). Eine Sachverhaltsfeststellung ist nicht schon dann offensichtlich unrichtig, wenn sich Zweifel anmelden, sondern erst, wenn sie eindeutig und augenfällig unzutreffend ist (BGE 144 V 50 E. 4.2 S. 53 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer wäre gehalten, die angebliche Willkür in den vorinstanzlichen Feststellungen klar und detailliert anhand der Akten aufzuzeigen. Diesen Anforderungen genügt die vorliegende Rechtsschrift nicht, weshalb auf die entsprechenden Rügen nicht einzutreten ist.

2.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Vorinstanz habe in verschiedener Hinsicht ihre Begründungspflicht verletzt (Art. 29 Abs. 2 BV). Dies trifft jedoch nicht zu: Das angefochtene Urteil ist vollständig, verständlich und hinreichend begründet, so dass sich der Beschwerdeführer über alle relevanten Überlegungen des Verwaltungsgerichts im Klaren sein konnte. Wie in den nachfolgenden Erwägungen aufgezeigt wird, bestand angesichts des nicht definitiven Charakters des Zwischenentscheids kein Anlass für weitergehende Ausführungen.

3.

Gemäss Art. 30 der Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV; SR 741.51) kann der Führerausweis - wie hier geschehen - bereits vor dem Abschluss eines Administrativverfahrens betreffend Sicherungsentzug vorsorglich entzogen werden. Dabei genügen Anhaltspunkte, die den Fahrzeugführer als besonderes Risiko für die anderen Verkehrsteilnehmer erscheinen lassen und "ernsthafte Zweifel" an seiner Fahreignung erwecken. Können die notwendigen Abklärungen nicht rasch und abschliessend getroffen werden, soll der Ausweis aus Gründen der Verkehrssicherheit schon vor dem Sachentscheid selber entzogen werden können (BGE 141 II 220 E. 3.1.1 S. 233 f.; 125 II 492 E. 2b S. 495 f. mit Hinweis).

Diese Konzeption hat prozessuale Auswirkungen: Beim vorsorglichen Führerausweisentzug handelt es sich nach dem Gesagten um eine vorsorgliche Massnahme im Hauptverfahren auf Sicherungsentzug (dazu untenstehende E. 4.1; Urteile 1C 381/2019 vom 16. Oktober 2019 E. 3; 1C 232/2018 vom 13. August 2018 E. 1.1; 1C 348/2018 vom 17. Juli 2018 E. 2). In Beschwerden gegen solche Entscheide kann nach Art. 98 BGG nur die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden; demzufolge findet Art. 106 Abs. 2 BGG auch hier Anwendung und das Bundesgericht prüft die Verletzung von Grundrechten nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (BGE 143 II 283 E. 1.2.2 S. 286 mit Hinweisen).

Sodann braucht angesichts der Dringlichkeit des Massnahmeverfahrens eine umfassende Auseinandersetzung mit sämtlichen Gesichtspunkten, die für oder gegen einen Sicherungsentzug sprechen, erst im anschliessenden Hauptverfahren zu erfolgen (BGE 141 II 220 E. 3.1.1 S. 224; 125 II 492 E. 2b S. 495 f. mit Hinweis). Derartige provisorische Anordnungen beruhen regelmässig auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage (BGE 130 II 149 E. 2.2 S. 155; vgl. auch BGE 139 I 189 E. 3.3 S. 192 mit Hinweis auf die Rechtsprechung des EGMR). Der Entscheid ergeht aufgrund der vorhandenen Akten und ohne weitere Beweiserhebungen, allenfalls mit Ausnahme eines liquiden Urkundenbeweises (vgl. REGINA KIENER in: Kommentar VwVG, 2. Aufl., N. 12 zu Art. 56, mit Hinweisen; MINH SON NGUYEN, Les mesures provisionnelles en matière administrative, in: Bohnet/Dupont [Hrsg.], Les mesures provisionnelles en procédure civile, pénale et administrative, 2015, Rz. 186 ff.). Daher kann dem Beschwerdeführer nicht gefolgt werden, wenn er in der Nichtabnahme seiner zahlreichen Beweisanträge durch die Vorinstanz eine Verletzung des Willkürverbots oder des rechtlichen Gehörs erblickt.

4.

2.1. Das SVSA stützt den vorsorglichen Entzug des Ausweises auf Art. 30 VZV i.V.m. Art. 16c Abs. 2 lit. d SVG. Gemäss der letzteren Bestimmung wird der Lernfahr- oder Führerausweis nach einer schweren Widerhandlung für unbestimmte Zeit, mindestens aber für zwei Jahre, entzogen, wenn in den vorangegangenen zehn Jahren der Ausweis zweimal wegen schwerer Widerhandlungen oder dreimal wegen mindestens mittelschwerer Widerhandlungen entzogen war; auf diese Massnahme wird verzichtet, wenn die betroffene Person während mindestens fünf Jahren nach Ablauf eines Ausweisentzugs keine Widerhandlung begangen hat, für die eine Administrativmassnahme ausgesprochen wurde. Die Mindestentzugsdauer hängt dabei einzig davon ab, ob der Ausweis in den vergangenen zehn Jahren zweimal wegen schweren Widerhandlungen entzogen war (vgl. BGE 141 II 220 E. 3.3.4 S. 226). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts handelt es sich beim genannten Führerausweisentzug auf unbestimmte Zeit bei wiederholtem Rückfall um einen Sicherungsentzug, da dieser auf der unwiderlegbaren gesetzlichen Vermutung der fehlenden Fahreignung nach Art. 16d Abs. 1 lit. c SVG beruht (BGE 141 II 220 E. 3.2 S. 225; 139 II 95 E. 3.4.1 und 3.4.2 S. 103 f.).

2.2. Der Beschwerdeführer macht geltend, das Verwaltungsgericht habe Art. 16c Abs. 2 lit. d SVG und Art. 30 VZV willkürlich angewendet. Beim Führerausweisentzug gestützt auf die erstgenannte Bestimmung handle es sich nicht um einen (reinen) Sicherungsentzug, sondern um eine Kombination zwischen Warnungs- und Sicherungsentzug, weshalb die Unschuldsvermutung greife. Sodann wären seiner Ansicht nach die Kriterien für einen vorsorglichen Vollzug noch nicht automatisch gegeben, selbst wenn die Voraussetzungen nach Art. 16c Abs. 2 lit. d SVG zu bejahen wären (was er bestreitet). Die Kritik des Beschwerdeführers ist unbegründet. Wie in der obenstehenden Erwägung ausgeführt, begründet Art. 16c Abs. 2 lit. d SVG nach der bundesgerichtlichen Praxis eine unwiderlegbare Vermutung fehlender Fahreignung, wenn ein Fahrzeugführer in schwerer Weise gegen das SVG verstösst, nachdem ihm in den vorangegangenen zehn Jahren der Ausweis zweimal wegen schweren Widerhandlungen entzogen war. Davon geht die Vorinstanz aus. Der Beschwerdeführer ist zwar der Auffassung, diese Rechtsprechung sei willkürlich und müsse geändert werden. Die genannte Praxis ist indessen noch jung; sie wurde zuletzt in BGE 141 II 220 E. 3.2 S. 225 publiziert und eingehend begründet (vgl. auch BGE 139 II 95 E. 3.4.2 S. 103). Angesichts dessen besteht offensichtlich weder Anlass noch Handhabe, eine Praxisänderung ernsthaft in Betracht zu ziehen.

2.3. Es liegt auch keine Verletzung der Untersuchungsmaxime, des Anspruchs auf gerechte Behandlung, der Rechtsgleichheit oder des Willkürverbots vor, wenn die Vorinstanz im Rahmen des vorliegenden Verfahrens weder eine Gefährdungsprognose hat erstellen lassen noch die Nachprüfung der Geschwindigkeitsmessung angeordnet hat. Derartige Beweismassnahmen dürften angesichts der nicht widerlegbaren Vermutung der fehlenden Fahreignung, die Art. 16c Abs. 2 lit. d SVG aufstellt, im Verwaltungsverfahren ohnehin kaum in Frage kommen. Im Übrigen wären sie allenfalls im

Hauptprozess zu beantragen, nicht aber im Verfahren betreffend die vorsorgliche Massnahme, in welchem aufgrund seiner Dringlichkeit bloss eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage erfolgt (vgl. oben E. 3).

Die Vorinstanz hat bei ihrer prima facie-Einschätzung auf die Geschwindigkeitsmessung eines Radargeräts der Kantonspolizei St. Gallen abgestellt, wonach der Beschwerdeführer innerorts mit seinem Auto mit einer Geschwindigkeit von 85 km/h unterwegs war. Sie berücksichtigte ferner die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach eine innerorts begangene Geschwindigkeitsüberschreitung von 25 km/h oder mehr eine schwere Widerhandlung gegen die Strassenverkehrsvorschriften im Sinn von Art. 16c Abs. 1 Ingress und lit. a SVG darstellt und wonach in diesem Fall auch die subjektiven Voraussetzungen zu bejahen sind (BGE 132 II 234 E. 3 S. 237). Gestützt auf diese Gegebenheiten durfte sie, ohne in Willkür zu verfallen, ernsthafte Zweifel an der Fahreignung des Beschwerdeführers haben und in antizipierter Beweiswürdigung die von diesem gestellten Beweisanträge ablehnen (BGE 141 I 60 E. 3.3 S. 64; BGE 136 I 229 E. 5.3 S. 236 f.). Auch in dieser Hinsicht verkennt der Beschwerdeführer den summarischen Charakter des vorliegenden Verfahrens, das bis zum Sachentscheid über den Ausweisentzug eine sofort wirksame Massnahme zur Wahrung der Verkehrssicherheit ermöglichen soll. Wie die Vorinstanz zu Recht festgehalten hat, erlauben angesichts des grossen

Gefährdungspotentials des Motorfahrzeugverkehrs schon Anhaltspunkte, die einen Fahrzeugführer als besonderes Risiko für andere Verkehrsteilnehmer erscheinen lassen und ernsthafte Bedenken an seiner Fahreignung erwecken, den vorsorglichen Ausweisentzug. Daran vermögen die Ausführungen des Beschwerdeführers zur Verhältnismässigkeit der Massnahme nichts zu ändern; auch die Frage, ob ihm der Führerausweis allenfalls für die eine oder andere Kategorie belassen werden kann, lässt sich im Rahmen einer summarischen Prüfung nicht beurteilen und wird im Hauptverfahren zu entscheiden sein. Seine Ausführungen zu den sachverhältnissen der Fahrt vom 24. November 2018, die Kritik an der Strassensignalisation und der Geschwindigkeitsmessung zielen am Thema des vorliegenden Verfahrens vorbei und können ebenfalls im Hauptprozess betreffend den Sicherungsentzug vorgebracht werden.

2.4. Der Beschwerdeführer führt weiter aus, die Verfügung vom 15. Januar 2014 sei nichtig, weil die Blut- und Urinprobe durch die Polizei statt durch die Staatsanwaltschaft angeordnet worden sei. Der Führerausweisentzug von 2014 dürfe daher bei der Anwendung von Art. 16c Abs. 2 lit. d SVG nicht berücksichtigt werden. Nach der Rechtsprechung ist eine Verfügung nur ausnahmsweise nichtig, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird. Als Nichtigkeitsgrund fallen hauptsächlich funktionelle und sachliche Unzuständigkeit einer Behörde sowie schwerwiegende Verfahrensfehler in Betracht (BGE 139 II 243 E. 11.2 S. 260 mit Hinweis). Die Vorinstanz ging davon aus, dass der vom Beschwerdeführer behauptete Verfahrensmangel nicht als besonders schwer oder offensichtlich einzustufen sei. Dies ist vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zu beanstanden: der Mangel betrifft weder die funktionelle oder sachliche Unzuständigkeit der Verfügungsbehörde noch stellt er einen schwerwiegenden Verfahrensfehler dar.

Auch soweit der Beschwerdeführer vorbringt, er habe die Bewährungsfrist nach Art. 16c Abs. 2 lit. d SVG erfolgreich absolviert, hat die Vorinstanz zu Recht festgehalten, dass dies nicht der Fall ist. Aus dieser Bestimmung geht entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers hervor, dass die Zeit zwischen dem Ablauf eines Ausweisentzugs und der nächsten Widerhandlung ausschlaggebend ist.

2.5. Der Beschwerdeführer macht ausserdem geltend, seine persönliche Freiheit und seine Wirtschaftsfreiheit würden durch den vorsorglichen Führerausweisentzug unverhältnismässig eingeschränkt. Auf beruflicher Ebene drohe ihm wegen des Führerausweisentzugs die Kündigung und auf persönlicher Ebene verhindere dieser die Pflege seines autistischen Sohnes. Der Beschwerdeführer - soweit dessen Grundrechte überhaupt betroffen sind - vermag jedoch nicht aufzuzeigen, inwiefern diese privaten Interessen gegenüber den erheblichen öffentlichen Interessen, einen Motorfahrzeugführer von der Teilnahme am Strassenverkehr fernzuhalten, wenn Zweifel an dessen Fahreignung bestehen, überwiegen. Ein unzulässiger Eingriff in die Grundrechte des Beschwerdeführers liegt nicht schon vor, wenn ihm die Berufsausübung durch den Führerausweisentzug erschwert wird (vgl. Urteil 1C 339/2016 vom 7. November 2016 E. 5.1).

2.6. Schliesslich sind auch die Ausführungen der Vorinstanz betreffend Dauer zwischen dem Eingang des Polizeirapports beim SVSA und der Verfügung des vorsorglichen Führerausweisentzugs nicht zu beanstanden. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern der Beschwerdeführer einzig aufgrund der - gemäss ihm überlangen - Verfahrensdauer von zwei Wochen hätte darauf vertrauen können, dass kein vorsorglicher Führerausweisentzug ausgesprochen wird. Er kann sich somit nicht auf den

Vertrauensschutz gemäss Art. 9 BV berufen.

2.

Der Beschwerdeführer kritisiert, die Vorinstanz habe ihm trotz der Gehörsverletzungen die gesamten amtlichen Kosten auferlegt und ihm keine Parteientschädigung zugesprochen. Wie oben ausgeführt, hat die Vorinstanz das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers nicht verletzt. Es ist deshalb nicht willkürlich, wenn sie ihm die amtlichen Kosten auferlegt und ihm keine Parteientschädigung zugesprochen hat.

3.

Damit erweist sich die Beschwerde als unbegründet. Sie ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 66 BGG). Parteientschädigungen sind nicht zu sprechen (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen, der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Abteilung III, und dem Bundesamt für Strassen Sekretariat Administrativmassnahmen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. März 2020

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Chaix

Die Gerichtsschreiberin: Hänni