Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung I
A-3314/2014

Urteil vom 20. Januar 2015

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Marianne Ryter, Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Benjamin Kohle.

Parteien

A._____,
vertreten durch Dr. Gion Aeppli, Gubelstrasse 28, Postfach, 8050 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Verkehr BAV, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Verwaltungsmassnahme (Überprüfung der Tauglichkeit für die Zulassung als Tramführer).

Sachverhalt:

A.
A._____, geb. am (…), besitzt einen Führerausweis der Kategorie B80 gemäss der Verordnung des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) über die Zulassung zum Führen von Triebfahrzeugen der Eisenbahnen (VTE, SR 742.141.21). Dieser berechtigt ihn u.a. zum Führen von Strassenbahnen bzw. Trams. Seit dem (…) arbeitet A._____ als Tramführer bei (Verkehrsbetrieb).

B.
Am (…) führte A._____ ein Tram der Linie (…) zum (Zielort) und liess nach eigenen Angaben bei der Endhaltestelle (…) den letzten Fahrgast aussteigen. Beim anschliessenden Befahren der Wendeschleife übersah er ein vor ihm stehendes Tram und es kam zu einer Auffahrkollision, bei welcher sich A._____ den rechten Fuss brach. Er war in der Folge bis zum 15. Januar 2014 (teilweise) arbeitsunfähig.

C.
(Der Verkehrsbetrieb) überwies A._____ aufgrund der Auffahrkollision zur Überprüfung der psychologischen Tauglichkeit als Tramfahrer an den Vertrauenspsychologen bzw. das Institut für Angewandte Psychologie (IAP) an der Züricher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW). Die entsprechende Untersuchung fand am 18. Dezember 2013 statt.

Dem Bericht vom 10. Januar 2014 über die psychologische Spezialabklärung ist zusammenfassend zu entnehmen, dass A._____ emotional lediglich eingeschränkt belastbar sei, was in unvorhersehbaren Situationen zu einem risikobehafteten Verhalten führen könne. Zudem habe er während der verschiedenen Testverfahren deutlich verlangsamte Arbeits- und Reaktionstempi gezeigt. Dies habe im Ergebnis zu deutlich unterdurchschnittlichen, nicht kompensierbaren Leistungen im Bereich der kognitiv-psychoreaktiven Funktionstüchtigkeit geführt, weshalb die Untersuchung vorzeitig beendet worden sei. Das IAP beurteilte schliesslich die psychologische Tauglichkeit von A._____ zum Führen von Fahrzeugen der Kategorie B80 als nicht (mehr) gegeben.

D.
A._____ ersuchte in der Folge das Bundesamt für Verkehr (BAV) um Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung. Dieses forderte A._____ mit Schreiben vom 23. Januar 2014 dazu auf, zum Bericht vom

10. Januar 2014 über die psychologische Spezialabklärung Stellung zu nehmen. Zudem stellte es in Aussicht, das Untersuchungsergebnis durch die Fachstelle Psychologie des BAV (nachfolgend: Fachstelle) prüfen zu lassen.

E.
A._____, mittlerweile anwaltlich vertreten, reichte dem BAV mit Schreiben vom 5. März 2014 eine Stellungnahme zum Bericht vom 10. Januar 2014 über die psychologische Spezialabklärung ein. Er kritisierte in verschiedener Hinsicht den Ablauf der Untersuchung und die eingesetzten Hilfsmittel. Insbesondere sei er vor den Testverfahren nicht hinreichend instruiert worden, weshalb die Untersuchung zu wiederholen sei.

F.
Das BAV forderte daraufhin zunächst das IAP auf, zu den Vorhaltungen von A._____ Stellung zu nehmen. Dieses bestritt mit E-Mail vom 14. März 2014 an das BAV, unsorgfältig gearbeitet und A._____ nicht hinreichend instruiert zu haben. Zudem sei es üblich, die Testverfahren am Computer durchzuführen, wobei einfach aufgebaute Eingabemedien verwendet würden. Besondere Computerkenntnisse seien nicht erforderlich.

Die ebenfalls angegangene Fachstelle beurteilte den Bericht vom 10. Januar 2014 über die psychologische Spezialabklärung als schlüssig und nachvollziehbar. Die Vorhaltungen von A._____ seien unbegründet. Im Ergebnis lasse die Überprüfung der Unterlagen keinen anderen Schluss zu, als dass A._____ zum Führen von Fahrzeugen der Kategorie B80 untauglich sei.

G.
Mit Schreiben vom 8. April 2014 brachte das BAV A._____ die Beurteilung seiner Fachstelle vom 3. April 2014 zur Kenntnis und teilte ihm im Selben mit, dass nach Ansicht des BAV im Zusammenhang mit der psychologischen Untersuchung seiner Tauglichkeit keine schwerwiegenden Verfahrensfehler feststellbar seien. Es bestehe daher kein Anlass, die Untersuchung zu wiederholen.

H.
Mit Schreiben vom 24. April 2014 an das BAV hielt A._____ an seinem Antrag auf Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung fest.

I.
Mit Verfügung vom 21. Mai 2014 bestätigte das BAV die Untauglichkeit von A._____ zum Führen von Triebfahrzeugen der Kategorie B80. Den Antrag auf Wiederholung der Untersuchung wies es ab.

Zur Begründung verwies das BAV zusammenfassend auf den Bericht vom 10. Januar 2014 über die psychologische Spezialabklärung und die Beurteilung der Fachstelle vom 3. April 2014. Zudem hielt es fest, die psychologische Tauglichkeitsuntersuchung sei korrekt und in Übereinstimmung mit den verbindlichen Vorgaben des BAV durchgeführt worden, wobei sich das BAV im Wesentlichen auf die Stellungnahme des IAP vom 14. März 2014 zu den Einwendungen von A._____ abstützte.

J.
Mit Schreiben vom 17. Juni 2014 lässt A._____ (Beschwerdeführer) gegen die Verfügung des BAV (Vorinstanz) vom 21. Mai 2014 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht führen mit dem Antrag, es sei die psychologische Tauglichkeitsuntersuchung zu wiederholen.

In seiner Begründung verweist der Beschwerdeführer im Wesentlichen auf die Fürsorgepflicht des Arbeitgebers sowie den Grundsatz von Treu und Glauben. Zum Zeitpunkt der psychologischen Tauglichkeitsuntersuchung am 18. Dezember 2013 sei er aufgrund der Fussverletzung, die er beim Auffahrunfall erlitten habe, nach wie vor zu 100 % arbeitsunfähig geschrieben gewesen. Die Untersuchung habe daher zum damaligen Zeitpunkt (noch) nicht durchgeführt werden dürfen, zumal aufgrund seiner Arbeitsunfähigkeit eine abschliessende Beurteilung seiner psychologischen Tauglichkeit (noch) gar nicht möglich gewesen sei. Die Vorinstanz habe über diesen Umstand stillschweigend hinweggesehen und damit den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt, der sie zu einem rücksichtsvollen Umgang mit Verfügungsadressaten anhalte.

K.
Die Vorinstanz schliesst mit Vernehmlassung vom 9. Juli 2014 auf Abweisung der Beschwerde.

Zur Begründung verweist die Vorinstanz (erneut) auf den Bericht vom 10. Januar 2014 über die psychologische Spezialabklärung, welcher von der Fachstelle überprüft und als schlüssig beurteilt worden sei. Sie halte daher an ihrem Entscheid fest. Auf eine zweite Untersuchung sei angesichts des Umstandes, dass der Beschwerdeführer im Bereich der kogni-

tiv-psychoreaktiven Funktionstüchtigkeit die Mindestanforderungen deutlich unterschritten habe, zu Recht verzichtet worden. Zudem bestehe die Möglichkeit, die psychologische Tauglichkeitsuntersuchung zu wiederholen, nur im Rahmen der Erstzulassung als Triebfahrzeugführer. Im Weiteren zitiert die Vorinstanz aus einer von ihr zur Beschwerde eingeholten Stellungnahme des IAP vom 27. Juni 2014. Demnach führe eine Arbeitsunfähigkeit nicht automatisch auch zu einer Testunfähigkeit, zumal der Beschwerdeführer darauf aufmerksam gemacht worden sei, dass die Untersuchung verschoben werde, wenn er sich nicht gesund fühle. Der Beschwerdeführer habe indes durch Unterschrift bestätigt, dass er gesund sei und sich in einem leistungsfähigen Zustande befinde. Die Fussverletzung schliesslich sei bei der Testauswertung berücksichtigt worden.

L.
Der Beschwerdeführer hält mit Schlussbemerkungen vom 18. August 2014 an seinem Beschwerdeantrag und seiner Begründung fest. Ergänzend übt er (erneut) Kritik am Ablauf der Untersuchung. Insbesondere habe man ihn nicht vor Beginn der Untersuchung darauf aufmerksam gemacht, dass diese verschoben werden könne.

M.
Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen i.S.v. Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund vorliegt. Bei der Vorinstanz handelt es sich um eine Dienststelle der Bundesverwaltung i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG und insofern steht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich offen. Zu prüfen ist allerdings, ob der angefochtene Entscheid rechtsgestaltende Wirkung entfaltet und insofern überhaupt ein zulässiges Anfechtungsobjekt i.S.v. Art. 5 VwVG vorliegt.

Die Vorinstanz hat mit Entscheid vom 21. Mai 2014 zunächst die Beurteilung des IAP betreffend die psychologische Untauglichkeit des Beschwerdeführers zum Fahren von Triebfahrzeugen der Kategorie B80 bestätigt (Dispositiv-Ziff. 1) und sodann den Antrag des Beschwerdeführers auf Wiederholung der psychologischen Tauglichkeitsuntersuchung abgewiesen (Dispositiv-Ziff. 2). Dabei erweist sich Ziff. 1 des Dispositivs insofern als unpräzis, als dem IAP keine Verfügungskompetenz zusteht und das BAV insofern die Untauglichkeit nicht bloss zu bestätigen, sondern festzustellen gehabt hätte. Aber auch die blosse Feststellung der Untauglichkeit ist für sich allein nicht (unmittelbar) auf einen rechtlichen Erfolg gerichtet (vgl. Art. 5 Abs. 1 VwVG). Es handelt sich um eine Feststellung tatsächlicher Natur, welche nicht (unmittelbar) zur Folge hat, dass dem Beschwerdeführer die Ausübung der Tätigkeit als Tramführer verboten wäre. Hierzu hätte die Vorinstanz dem Beschwerdeführer grundsätzlich dessen Zulassungsdokument bzw. Führerausweis zu entziehen gehabt; nach Art. 34 Abs. 1 der Verordnung vom 4. November 2009 über die sicherheitsrelevanten Tätigkeiten im Eisenbahnbereich (STEBV, SR 742.141.2) gilt (erst) der Entzug des Führerausweises und damit der Polizeierlaubnis als Verbot, die ausweispflichtige Tätigkeit auszuüben (vgl. auch Art. 32 Abs. 1 STEBV und für den vorsorglichen Führerausweisentzug Art. 36 STEBV). Offenbar war jedoch die Feststellung der Untauglichkeit auf den Entzug des Führerausweises gerichtet und insofern wurde mittelbar gleichwohl ein rechtlicher Erfolg angestrebt bzw. beabsichtigt. Wie es sich damit verhält kann jedoch offen bleiben. Der Beschwerdeführer setzt sich gegen ein allfälliges (vorübergehendes) Verbot, seine Tätigkeit als Tramführer ausüben zu dürfen, nicht zur Wehr. Er wendet sich vielmehr einzig gegen die definitive Abweisung seines Antrages, die psychologische Tauglichkeitsuntersuchung (zu einem späteren Zeitpunkt) wiederholen zu können. Insoweit ist von einem zulässigen Anfechtungsobjekt i.S.v. Art. 5 VwVG auszugehen. Da zudem kein Ausnahmegrund nach Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich wie funktional zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nicht anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Verlangt ist somit nebst der formellen Beschwer, dass der Beschwerdeführer über eine besondere Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhe-

bung oder Änderung der angefochtenen Verfügung zu ziehen vermag. Davon ist vorliegend ohne Weiteres auszugehen; der Beschwerdeführer ist Adressat der angefochtenen Verfügung und mit seinem Antrag, es sei die psychologische Untersuchung der Tauglichkeit zu wiederholen, nicht durchgedrungen. Er ist daher zur Beschwerdeerhebung berechtigt.

1.3 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht erhobene Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.
Das Bundesverwaltungsgericht kann die angefochtene Verfügung grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Entsprechend kann der Beschwerdeführer nebst der Verletzung von Bundesrecht und der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts auch die Rüge der Unangemessenheit erheben (Art. 49 VwVG).

3.

3.1 In der Sache ist zu prüfen, ob die Vorinstanz den Antrag des Beschwerdeführers, die psychologische Tauglichkeitsuntersuchung sei zu wiederholen, zu Recht abgewiesen hat, wobei die Vorinstanz zur Begründung ihres Entscheids im Wesentlichen geltend macht, der Beschwerdeführer habe im Rahmen der ersten Tauglichkeitsuntersuchung die erforderlichen Grenzwerte deutlich und in nicht kompensierbarer Weise unterschritten. Der Beschwerdeführer wendet hiergegen unter Verweis auf seine Arbeitsunfähigkeit ein, die psychologische Tauglichkeitsuntersuchung habe nach Treu und Glauben zum damaligen Zeitpunkt (noch) nicht durchgeführt werden dürfen. Es sei ihm daher die Gelegenheit zu geben, diese zu wiederholen.

3.2 Nach Art. 80 Bst. c des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101) kann der Bundesrat vorschreiben, dass Personen, die wie der Beschwerdeführer eine sicherheitsrelevante Tätigkeit ausüben, bestimmte persönliche sowie fachliche Anforderungen erfüllen müssen. Für die Ermittlung der persönlichen Anforderungen kann er auch psychologische und medizinische Untersuchungen vorsehen. Der Bundesrat erlässt sodann die erforderlichen Ausführungsvorschriften und legt die persönlichen, fachlichen und organisatorischen Anforderungen fest (Art. 85 Abs. 1 Bst. e EBG).

Der Bundesrat hat gestützt auf die vorerwähnte Delegationsbestimmung die STEBV erlassen. Demnach muss, wer ein Triebfahrzeug führt, u.a.

die erforderlichen medizinischen und psychologischen Voraussetzungen erfüllen (Art. 7 Abs. 1 Bst. b STEBV); die zu erfüllenden Voraussetzungen werden vom UVEK durch Verordnung festgelegt (Art. 6 Bst. c STEBV). Die Qualifikation zur Ausübung der Tätigkeit als Triebfahrzeugführer ist durch einen Führerausweis des BAV und eine Bescheinigung des Eisenbahnunternehmens auszuweisen (Art. 7 Abs. 2 STEBV). Letztere haben sodann alle wesentlichen Veränderungen der psychologischen Tauglichkeit von Personen mit einer sicherheitsrelevanten Tätigkeit umgehend dem Vertrauenspsychologen zu melden (Art. 12 Abs. 4 STEBV). Dieser hat entsprechend der vom BAV erlassenen Richtlinien die psychologische Tauglichkeit der betreffenden Person zu prüfen und einen Schlussbericht über die psychologische Tauglichkeit zu erstellen (Art. 13 Abs. 2 sowie Art. 43 Bst. c und d STEBV). Die Verwaltungsmassnahmen schliesslich, insbesondere der Entzug des Führerausweises bei fehlender körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit, sind in den Art. 32 ff. STEBV geregelt.

Das BAV hat gestützt auf Art. 43 Bst. c und d STEBV die Richtlinie "Psychologische Tauglichkeitsuntersuchungen für Personen mit sicherheitsrelevanten Tätigkeiten im Eisenbahnbereich nach VTE und ZSTEBV" (nachfolgend: Richtlinie BAV, abrufbar unter < www.bav.admin.ch > Grundlagen > Richtlinien, abgerufen am 7. Januar 2015) erlassen, welche in den Art. 19 ff. die Anforderungen an die psychologischen Untersuchungen und in Anhang 1 die zu prüfenden Eigenschaften und die entsprechenden Grenzwerte bzw. Mindestanforderungen festlegt, die etwa im Bereich von Intelligenz und Gedächtnis sowie hinsichtlich der kognitiv-psychoreaktiven Funktionstüchtigkeit erreicht werden müssen (vgl. Art. 20 Abs. 3 Richtlinie BAV). Vorliegend, d.h. für die Beurteilung im Rahmen der Überprüfung der psychologischen Tauglichkeit, sind insbesondere die Art. 22–25 Richtlinie BAV einschlägig. Demnach ist ein leichtgradiges Unterschreiten der für die jeweilige Führerausweiskategorie massgeblichen Mindestnormen möglich, wenn die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass der betreffende niedrige Wert durch andere Stärken kompensiert wird. Für Personen, die wie der Beschwerdeführer älter als 50 Jahre sind und eine mindestens zehnjährige ununterbrochene Tätigkeit als Triebfahrzeugführer ausweisen, gilt der Grenzwert der nächst tieferen Führerausweiskategorie (Art. 22 Abs. 2 Richtlinie BAV). Werden im Rahmen der Überprüfung der psychologischen Tauglichkeit die erforderlichen Grenzwerte deutlich unterschritten, so ist die betreffende Person entweder in einer tieferen Kategorie einzusetzen oder aber es ist von einem weiteren Einsatz als Triebfahrzeugführer abzusehen (Art. 23 Abs. 2 Bst. b und c Richtlinie BAV). In letzterem Fall ist nach Abwarten der gesetzlichen Fristen analog

einer Neuausbildung zu verfahren (Art. 23 Abs. 2 Bst. c Richtlinie BAV), wobei nach der in diesem Fall anwendbaren Bestimmung von Art. 14 Abs. 7 VTE eine nicht bestandene psychologische Tauglichkeitsuntersuchung nach frühestens einem Jahr und höchstens zweimal wiederholt werden darf. Schliesslich sieht die Richtlinie BAV bei einem deutlichen Unterschreiten der Grenzwerte vor, dass in Absprache mit der Fachstelle gegebenenfalls eine zweite Tauglichkeitsuntersuchung bei einem anderen Vertrauenspsychologen vorzunehmen ist (Art. 23 Abs. 4 Richtlinie BAV). Zwischenzeitlich ist eine überarbeitete Version der Richtlinie BAV in Kraft. Hinsichtlich der erwähnten, vorliegend interessierenden Bestimmungen hat die Richtlinie in der Version vom 1. Juni 2014 im Vergleich zur Version vom 15. Juni 2012, auf welche sich die Vorinstanz abgestützt hat, keine Änderung erfahren, weshalb auf allfällige Fragen der (zeitlichen) Anwendbarkeit nicht weiter einzugehen ist.

3.3 Richtlinien wie vorliegend die Richtlinie BAV weisen keine Gesetzeskraft auf und vermögen daher das Bundesverwaltungsgericht nicht (unmittelbar) zu binden; Richtlinien stellen wie andere Verwaltungsverordnungen grundsätzlich keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts dar. Nach der Rechtsprechung sind Richtlinien jedoch in der Regel Ausdruck des Wissens und der Erfahrung bewährter Fachstellen und in diesem Sinne auch für das Bundesverwaltungsgericht beachtlich, sofern sie im Einzelfall eine sachgerechte Anwendung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zulassen und vor den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz sowie dem Grundsatz von Treu und Glauben, Stand halten (BGE 121 II 473 E. 2b mit Hinweisen; Urteil des BGer 1C_45/2010 vom 9. September 2010 E. 2.6; vgl. auch Urteil des BGer 1C_532/2012 vom 24. April 2013 E. 3.1; zudem zur Verwaltungsverordnung ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 123 ff., insbes. Rz. 128; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 41 Rz. 11 ff. und 29 ff.). Die rechtsanwendenden Behörden ihrerseits haben sich an (von ihnen) erlassene Richtlinien zu halten, sofern diese nicht klarerweise verfassungs- und gesetzwidrig sind (BGE 121 II 473 E. 2b; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 1276 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung). Private können demnach die Verletzung einer Verwaltungsverordnung (mit Aussenwirkung), so wie vorliegend der Richtlinie BAV, jedenfalls im Rahmen der Rüge der Verletzung des anwendbaren Gesetzesrechts und allgemeiner Verfassungsgrundsätze wie des Rechtsgleichheitsgebots und

des Vertrauensschutzes rügen (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Rz. 1040 mit Hinweis u.a. auf BVGE 2007/25 E. 4.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 128).

3.4 Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sieht die Richtlinie BAV eine Wiederholung der psychologischen Tauglichkeitsuntersuchung auch im Rahmen der Überprüfung der Tauglichkeit und nicht nur ausnahmsweise vor. Unterschreitet die untersuchte Person, so wie vorliegend der Beschwerdeführer, die Mindestanforderungen deutlich und ist ein Einsatz als Triebfahrzeugführer (offenbar) nicht mehr möglich, so ist in Absprache mit der Fachstelle zunächst zu prüfen, ob gegebenenfalls (sofort) eine zweite Tauglichkeitsuntersuchung vorzunehmen ist (Art. 23 Abs. 4 Richtlinie BAV). Andernfalls darf die nicht bestandene psychologische Untersuchung nach frühestens einem Jahr und höchstens zweimal wiederholt werden (Art. 23 Abs. 2 Bst. c Richtlinie BAV i.V.m. Art. 14 Abs. 7 VTE).

Vorliegend kann den Akten nicht entnommen werden, dass die Vorinstanz – entsprechend Art. 23 Abs. 4 Richtlinie BAV – mit der Fachstelle Rücksprache genommen und somit ernsthaft, d.h. unter Berücksichtigung der gesamten Umstände sowie in willkürfreier Ausübung ihres Ermessens, in Betracht gezogen hätte, (sofort) eine zweite Tauglichkeitsuntersuchung vorzunehmen. Damit verletzt sie Art. 23 Abs. 4 Richtlinie BAV, wobei nicht ersichtlich ist, dass die Bestimmung, welche unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls eine zweite Tauglichkeitsuntersuchung vorsieht und so insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip konkretisiert, den anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen oder (anderen) allgemeinen Verfassungsgrundsätzlichen widersprechen würde. Die Bestimmung ist somit für die Vorinstanz verbindlich und auch für das Bundesverwaltungsgericht beachtlich. Dasselbe gilt für Art. 23 Abs. 2 Bst. c Richtlinie BAV, welcher auf Art. 14 Abs. 7 VTE verweist und damit entgegen der Auffassung der Vorinstanz jedenfalls nach Ablauf eines Jahres eine Wiederholung der psychologischen Tauglichkeitsuntersuchung zulässt. Die Verfügung der Vorinstanz ist somit aufzuheben, soweit die Vorinstanz in Ziff. 2 des Dispositivs den Antrag des Beschwerdeführers auf Wiederholung der psychologischen Tauglichkeitsuntersuchung abgewiesen und dem Beschwerdeführer in Ziff. 3 des Dispositivs (vollumfänglich) die Kosten für das Verfahren vor der Vorinstanz auferlegt hat. Die Angelegenheit ist, da weitere (fachliche) Abklärungen notwendig sind, zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen und zur Neuverlegung der Kosten an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz wird zunächst in Absprache mit der Fachstelle zu beurteilen haben, ob die

durchgeführte Tauglichkeitsuntersuchung in Anwendung von Art. 23 Abs. 4 Richtlinie BAV und unter Berücksichtigung der Vorbringen des Beschwerdeführers (sofort) zu wiederholen ist. Hierbei wird sie sich in fachlicher Hinsicht zwar auf die Fachstelle abstützen dürfen (vgl. Art. 7 und Art. 9 Abs. 1 Bst. f Richtlinie BAV), muss jedoch alsdann den Entscheid auf ihre eigenen rechtlichen Überlegungen stützen; die rechtliche Würdigung des rechtserheblichen Sachverhalts und insbesondere auch die Prüfung von dessen Verhältnismässigkeit obliegt der Vorinstanz und darf von dieser nicht an die Fachstelle delegiert werden (vgl. Urteil des BVGer A-4807/2011 vom 15. März 2012 E. 6.6). Fällt eine (sofortige) zweite Tauglichkeitsuntersuchung nicht in Betracht, wird dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 23 Abs. 2 Bst. c Richtlinie BAV i.V.m. Art. 14 Abs. 7 VTE die Möglichkeit zu gewähren sein, die psychologische Tauglichkeitsuntersuchung zu wiederholen. Besteht der Beschwerdeführer die (zweite) psychologische Tauglichkeitsuntersuchung, ist seine Fahrtauglichkeit wieder gegeben (vgl. Art. 35 Abs. 1 STEBV).

An diesem Ergebnis ändert nichts, dass die genannten (Gesetzes-) Bestimmungen vom Beschwerdeführer nicht ausdrücklich angerufen wurden und er sich in seiner Beschwerdebegründung im Wesentlichen auf den Grundsatz von Treu und Glauben gestützt hat. Das Bundesverwaltungsgericht ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG) und kann eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen (sog. Motivsubstitution; BVGE 2009/61 E. 6.1).

4.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz den Antrag des Beschwerdeführers, die psychologische Tauglichkeitsuntersuchung wiederholen zu dürfen, zu Unrecht abgewiesen hat. Eine nicht bestandene psychologische Tauglichkeitsuntersuchung kann entgegen der Ansicht der Vorinstanz und nach den für sie verbindlichen Bestimmungen der Richtlinie BAV unter Umständen sofort, jedenfalls aber nach einem Jahr wiederholt werden. Die angefochtene Verfügung ist daher aufzuheben, soweit die Vorinstanz den Antrag des Beschwerdeführers auf Wiederholung der psychologischen Tauglichkeitsuntersuchung abgewiesen hat und dem Beschwerdeführer (vollumfänglich) die Kosten für das Verfahren vor der Vorinstanz auferlegt hat (Ziffn. 2 und 3 der Verfügung der Vorinstanz vom 21. Mai 2014). Die Angelegenheit ist zum neuen Entscheid im Sinne der

Erwägungen und zur Neuverlegung der Kosten an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Dabei gilt die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zum neuen Entscheid (mit noch offenem Ausgang) praxisgemäss als volles Obsiegen der Beschwerde führenden Partei (vgl. Urteil des BGer 1C_397/2009 vom 26. April 2010 E. 6). Der Beschwerdeführer ist somit vorliegend als vollständig obsiegend anzusehen und es sind ihm aus diesem Grund keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– ist ihm nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten. Ebenfalls keine Verfahrenskosten zu tragen hat die unterliegende Vorinstanz (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Der obsiegende Beschwerdeführer hat sodann Anspruch auf eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Parteientschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wird, aufgrund der Akten fest (Art. 8 ff. VGKE). Vorliegend hat der Rechtsvertreter keine Kostennote eingereicht. Aufgrund des mutmasslichen Zeitaufwandes für das vorliegende Beschwerdeverfahren hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) für angemessen. Diese ist der Vorinstanz zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 2 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, Ziff. 2 und Ziff. 3 der Verfügung der Vorinstanz vom 21. Mai 2014 werden aufgehoben und die Angelegenheit zum neuen Entscheid im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer in der Höhe von Fr. 1'500.– geleistete Kostenvorschuss wird dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Der Beschwerdeführer hat hierzu dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoverbindung bekannt zu geben.

3.
Dem Beschwerdeführer wird eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'000.– (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) zugesprochen. Diese ist ihm von der Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten.

4.
Dieses Urteil geht an:

– den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Einschreiben)
– GS UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Christoph Bandli	Benjamin Kohle

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: