

Entscheidungen Jurisprudence

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht / Droit constitutionnel et administratif

1.3. Grundrechte / Droits fondamentaux

(1) Geltung von Art. 6 EMRK in Verfahren betreffend Führerausweisentzügen zu Warnzwecken. Öffentlichkeit des Verfahrens.

Bundesgericht, Kassationshof, 11.1.1995, T. c. Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Abteilung IV, (6A.78/1994), Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Zusammenfassung des Urteils:

T. wurde am Steuer seines Personenwagens von der Polizei zur Kontrolle angehalten. Eine Blutprobe ergab einen Gehalt von 1,50 Gewichtspro mille. T. wurde in der Folge des Führens eines Personenwagens in angetrunkenem Zustand schuldig gesprochen und zu einer bedingten Gefängnisstrafe von zwei Wochen und einer Busse von Fr. 1100.— verurteilt.

Mit Verfügung entzog das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen den Führerausweis für vier Monate. Den dagegen erhobenen Rekurs wies die Verwaltungsrekurskommission ab; insbesondere wurde dem Gesuch um eine öffentliche und mündliche Verhandlung gemäss Art. 6 EMRK nicht stattgegeben. Dagegen erhebt T. Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Bemerkungen:

a. Anwendung des Art. 6 EMRK auf Warnungsentzug

1. Der Warnungsentzug ist "eine der strafrechtlichen Sanktion amliche, aber dennoch von ihr unabhängige Verwaltungsmassnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter" (Erw. 3.a. m.w.H.). Die Lehre hebt die bestrafende Natur des Warnungsentzuges einhellig hervor (vgl. R. SCHAFFHAUSER, Zur Entwicklung von Recht und Praxis des Sicherungsentzugs von Führerausweisen, AJP/PJA 1992 17 sowie Erw. 3.a.). Von den Betroffenen wird er zudem als Strafe empfunden und entsprechend gefürchtet (BGE 103 Ib 104, E. 2a). Das Bundesgericht hat sich mit diesem wichtigen Urteil der Auffassung der Lehre angeschlossen und den Warnungsentzug *als strafrechtliche Anklage im Sinne des Art. 6 EMRK* gewertet (E. 2 und 3).

2. Mit der Aussprechung von Warnungsentzügen werden unterschiedliche Hauptzwecke verfolgt; die gesetzlichen Tatbestände des Strassenverkehrsgesetzes umfassen sehr verschiedenartiges Verhalten. Zentral sind die Bestimmungen von Art. 16 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 3 lit. a SVG, insoweit sie eine (schwere) Verkehrsgefährdung betreffen. Die vorliegend zur Anwendung gelangte Bestimmung (Fahren in angetrunkenem Zustand, Art. 16 Abs. 3 lit. b SVG) stellt einen Spezialfall von Art. 16 Abs. 3 lit. a SVG dar: Fahren in angetrunkenem Zustand gilt auf jeden Fall als schwere Verkehrsgefährdung. (Die Mindestentzugsdauer in Art. 17 Abs. 1 lit. b SVG ist mit zwei Monaten

höher angesetzt als diejenige der lit. a, die bei nicht alkoholbedingter schwerer Verkehrsgefährdung zur Anwendung kommt.) Daneben umfasst Art. 16 Abs. 3 SVG auch Tatbestände, die mit der Verkehrssicherheit nichts oder nur entfernt etwas zu tun haben, wie den Warnungsentzug wegen Entwendung eines Motorfahrzeugs zum Gebrauch (lit. d), der Begehung eines Verbrechens unter Verwendung eines Motorfahrzeugs (lit. f) oder der Vereitelung einer Blutprobe (lit. g). Warnungsentzüge, die aufgrund solcher Delikte ausgesprochen werden, dienen in erster Linie der Verbrechensbekämpfung bzw. dem geordneten Gang der Rechtspflege und stehen damit den "klassischen" Strafzwecken sehr viel näher. Im vorliegenden Fall war ein Delikt Anknüpfungspunkt für den Warnungsentzug, das nicht zu diesem Kreis von Tatbeständen gehört. Daraus ergibt sich zweifelsfrei, dass Warnungsentzüge *generell, also unabhängig vom ihnen zugrundeliegenden Delikt*, als strafrechtliche Anklage im Sinne von Art. 6 EMRK gelten. Das Bundesgericht setzt sich denn auch mit dieser Frage überhaupt nicht auseinander.

3. Dieses Ergebnis liess sich erahnen. In einem andern Entzugsverfahren führte das Bundesgericht unter anderem aus, dass der definitive Entscheid über den Entzug des Führerausweises möglichst bald nach der Tat getroffen werden sollte. Auch gehöre die Verfahrensbeschleunigung zu den Geboten der EMRK (vgl. BGE 119 Ib 160 und 162). Das Gebot der Verfahrensbeschleunigung gilt freilich *nur dann*, wenn es sich um eine "strafrechtliche Anklage" oder eine "zivilrechtliche" Streitigkeit handelt. Das Bundesgericht ist damals ohne weiteres von der Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK ausgegangen. Dies entspricht im übrigen auch der Rechtsprechung der Europäischen Kommission für Menschenrechte. Diese hatte bei einem Warnungsentzug geprüft, ob im fraglichen Verfahren die Garantien des Art. 6 EMRK eingehalten worden sind. Dabei hatte sie die Anwendbarkeit des Art. 6 EMRK schlicht vorausgesetzt (vgl. Zulassungsentscheid Nr. 10950/84, *St. c. die Schweiz*, VPB 1986 Nr. 101). Das bundesgerichtliche Urteil hat zur Folge, dass bei Warnungsentzügen *alle Garantien des Art. 6 EMRK eingehalten werden müssen*.

b. Anwendung des Art. 6 EMRK auf Sicherungsentzug?

4. In diesem Urteil war die Frage nicht zu entscheiden, ob Art. 6 EMRK auch auf das Verfahren betreffend Sicherungsentzügen anzuwenden sei. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind "Sicherungsentzügen keine Strafen, sondern Administrativmassnahmen, welche die Sicherheit im Strassenverkehr bezwecken. Sie sollen grundsätzlich nur so lange aufrechterhalten bleiben, als der Fahrzeugführer eine Gefahr für die Verkehrssicherheit darstellt" (BGE 112 Ib 181; SCHAFFHAUSER, Zur Entwicklung, a.a.O., 7). Beim Sicherungsentzug handelt es sich im Grunde genommen um den (zeitweisen) Widerruf einer Polizeibewilligung. Er ist keine "strafrechtliche Anklage". Die Verfahren betreffend Sicherheitentzügen können in-

dessen Streitigkeiten betreffend "zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" im Sinne von Art. 6 EMRK darstellen.

5. Die Strassburger Rechtsprechung zu Art. 6 Ziff. 1 EMRK begreift nicht nur die privatrechtlichen Streitsachen als "zivilrechtlich". Sie hat auch klassisch verwaltungsrechtliche Streitigkeiten darunter subsumiert (vgl. BGE 119 Ia 92 m.w.H.). Als entscheidendes Kriterium hat sich dabei der Begriff der *Streitigkeiten um pekuniäre, wirtschaftliche, verinögens- oder geldwerte Rechte* herausgebildet: "Der Gerichtshof hält fest, dass der Gegenstand der Klage der Beschwerdeführer eine vermögenswerte Angelegenheit betraf und dass die Klage auf einer angeblichen Verletzung von Rechten beruht, die gleichfalls vermögenswerte Rechte waren. Das in Rede stehende Recht war daher ein 'Civil right' bzw. 'Droit ... de caractère civil', ungeachtet des Anlasses der Streitigkeit und des Umstandes, dass die Verwaltungsgerichte zuständig waren" (Urteil *Éditions Périscope*, Publications de la Cour a.a.O., Série A Nr. 234-B, § 40 = OJZ 1992, 771). Mit dieser Definition, die vom Gerichtshof seither mehrfach bestätigt worden ist (vgl. Urteil *Ortenberg*, Publications de la Cour a.a.O. 295-B und Urteil *Beaumartin*, Publications a.a.O. 296-B), gelangt Art. 6 Ziff. 1 EMRK bei allen *Berufsausübungsbewilligungen* zur Anwendung. Der Führerausweis stellt z.B. für einen Berufschaffeur eine echte Berufsausübungsbewilligung dar. Für ihn stellt ein Sicherungszug eine erhebliche Beschninkung seiner wirtschaftlichen und vermögenswerten Rechte dar. Er kann seine Arbeitskraft für die Dauer des Entzuges nicht mehr einsetzen. Mit diesen Überlegungen hatte beispielsweise der Gerichtshof den Fall eines Garagisten beurteilt, dessen Bewilligung zum Betrieb einer Flüssiggastankstelle aus polizeilichen Gründen entzogen worden war: "Die Erteilung der Genehmigung, auf die der Beschwerdeführer behauptete, Anspruch zu haben, gehört zu den Bedingungen für die Ausübung eines Teils der beruflichen Tätigkeit, die er in seiner Eigenschaft als Unternehmer ausübte" (Urteil *Bentham*, Publications de la Cour a.a.O. 97, § 36 = EuGRZ 1986 302). Der Sicherungszug besitzt bei allen Personen, die beruflich zwingend auf ein Motorfahrzeug angewiesen sind, einen pekuniären, wirtschaftlichen und vermögenswerten Charakter. In all diesen Fällen ist Art. 6 Ziff. 1 EMRK anwendbar.

c. Keine Anwendung des Art. 6 EMRK auf die Verwarnung

6. Art. 16 Abs. 2 SVG sieht in leichten Fällen anstelle eines Warnungszuges eine Verwarnung vor. Zwar wird auch damit ein präventiver und repressiver Zweck verfolgt, mithin wird ein für jedermann bestimmtes Verhalten erzwungen. Damit liegt grundsätzlich eine strafrechtliche Angelegenheit vor. Weil die Verwarnung aber hinsichtlich des Schweregrades mit dem Warnungszug nicht zu vergleichen ist (vgl. M. E. VILLIGER, Handbuch der EMRK, Zürich 1993, 232 f.), findet Art. 6 Ziff. 1 EMRK bei diesen Verfahren keine Anwendung.

d. Auswirkungen auf die Rechtspflege im allgemeinen

7. Art. 6 Ziff. 1 EMRK enthält ein Bündel von Verfahrensgarantien für gerichtliche Verfahren, welche bei zivilrechtlichen Streitigkeiten und strafrechtlichen Anklagen einzuhalten sind. Bei letzteren sind *zusätzlich die besonderen Garantien des Art. 6 Ziff. 2 und 3 EMRK zu beachten*. Diese Garantien schliessen es nicht aus, dass zunächst eine Verwaltungsbehörde in einem Aktenprozess die Entzugsverfügung erlässt. Im nachfolgenden gerichtlichen Verfahren müssen indessen die Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK wenigstens in der ersten Gerichtsinstanz voll gewährt werden. In den oberinstanzlichen Rechtsmittelverfahren können die Garantien des Art. 6 EMRK vermindert werden, soweit es die besondere Funktion des jeweiligen Rechtsmittels erfordert (vgl. Urteil *Sutter*, Publications de la Cour a.a.O., Série A 74, § 28 = EuGRZ 1985, 229). Im vorliegenden Fall bedeutet dies, dass etwa im Kanton St. Gallen die Verwaltungsrekurskommission als erste gerichtliche Instanz die Garantien des Art. 6 EMRK voll einzuhalten hat.

8. Die Verfahrensgarantien des Art. 6 EMRK sind auf schweizerische Verfahren *vollumfänglich* anwendbar, da der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und in dessen Gefolge das Bundesgericht die (pnizisierende) auslegende Erklärung der Schweiz zu Art. 6 EMRK sowie den Vorbehalt zur Verfahrensöffentlichkeit ungültig erklärt haben (vgl. BGE 118 Ia 473 und dazu VPB 1993 Nr. 59, 470 ff., Kreisschreiben sowie A. KLEY-STRULLER, Art. 6 EMRK als Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt, Zürich 1993, 79 ff.). Damit ist nur noch die auslegende Erklärung zu Art. 6 Ziff. 3 lit. c und e EMRK betreffend Anwalts- und Dolmetscherkosten in Strafverfahren in Kraft, dessen Gültigkeit indes fraglich ist (vgl. VILLIGER, Handbuch a.a.O., 25 f.).

e. Öffentliche und mündliche Verhandlung

9. Von den Verfahrensgarantien steht, wie das vorliegende Urteil zeigt, der Anspruch auf eine *Öffentliche Verhandlung* im Vordergrund. Dieser Anspruch setzt seinerseits eine *mündliche gerichtliche Hauptverhandlung* voraus, die publikumsöffentlich geführt wird (vgl. VILLIGER, Handbuch a.a.O., 258, BGE 119 Ib 331). Obwohl dies Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht ausdrücklich festhält, hat eine Partei unter Umständen aus den zusätzlichen Gründen der Waffengleichheit das Recht, an der Gerichtsverhandlung *persönlich und mündlich* teilnehmen zu können (Urteil *Colozza*, Publications de la Cour a.a.O., Série A 89, § 27 = EuGRZ 1985, 634). Dieser letzte Anspruch stand im vorliegenden Urteil nicht zur Debatte.

10. Es fragt sich, ob von der öffentlichen Verhandlung abgesehen werden kann, weil ein besonderer Schrankenvorbehalt gegeben ist. Art. 6 Ziff. 1 Satz 2 EMRK erlaubt den Ausschluss der Presse und der Öffentlichkeit unter anderem wegen (vgl. VILLIGER, Handbuch a.a.O., 263) der Beeinträchtigung der Rechtspflege in dem nach Auffassung des Gerichts erforderlichen Umfang. Das ausdrück-

liche Begehren des Beschwerdeführers vor der Verwaltungsrekurskommission liess keinen Rückschluss auf einen stillschweigenden Verzicht mehr zu. Die Vorinstanz hat *bemerkenswerterweise* einen an sich noch möglichen Einwand nicht einmal geltend gemacht. Daher prüfte das Bundesgericht überhaupt nicht mehr, ob allenfalls ein Ausnahmetatbestand gemäss Art. 6 Ziff. 1 Satz 2 EMRK gegeben sei. Dieser Einwand hätte dem Bundesgericht — wie im folgenden zu zeigen ist indirekt Gelegenheit gegeben, eine wichtige Rechtsfrage zu khiren.

11. Im Bereich der "zivilrechtlichen" Streitigkeiten hat sich nämlich eine zwiespältig zu wertende Rechtsprechung des Eidg. Versicherungsgerichts ergeben. Dieses hatte in BGE 119 V 375 und 120 V 5 festgehalten, *dass selbst dann, wenn ein Beschwerdeführer eine öffentliche Verhandlung ausdrücklich verlangt*, davon abgesehen werden kann, falls nicht Fragen des öffentlichen Interesses betroffen seien. Es berief sich in beiden Urteilen auf das Urteil *Schuler-Zraggen* (Publications de la Cour a.a.O, Série A 263, § 58 = ÖJZ 1994, 138 oder Pr. 1994 Nr. 24), wonach die Gerichte bei der Ansetzung öffentlicher Verhandlungen auf die Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Verfahren Rücksicht nehmen dürften. Deshalb könnte bei ausschliesslich juristischen Fragen auf eine öffentliche Verhandlung verzichtet werden. Für derartige Verfahren sei der schriftliche Verkehr genügend. Die Verweigerung der Verhandlungsaftentlichkeit durch das Eidg. Versicherungsgericht geht weit und würde von den Konventionsorganen u.E. wohl nicht bestätigt werden (vgl. die Urteilskommentierung durch A. KLEY-STRULLER, AJP/PJA 1994 1191 ff.). Das Eidg. Versicherungsgericht versucht, die *Ausdehnung des Anwendungsbereiches von Art. 6 EMRK mit einer Einschränkung der Verfahrensgarantien zu kompensieren*. Damit soli die Justiz vor weiterer Überlastung geschützt werden. Dieses Ansinnen ist jedoch kaum vertretbar (vgl. Kommentierung des Urteils *Schuler-Zraggen* durch Y. HANGARTNER, AJP/PJA 1994 784 ff., Ziff. 14; VILLIGER, Handbuch a.a.O., 263 und Anm. 132). Die Staaten sind dafür verantwortlich, dass sie die Gerichte auch bei einem grossen Geschäftsanfall mit genügend Personal ausstatten (vgl. z.B. Urteil *Buchholz*, Publications de la Cour a.a.O, Série A 42, § 51). Sie dürfen die Verfahren nicht mittels Einschränkung der Garantien des Art. 6 Ziff. 1 EMRK beschleunigen.

f Übrige Garantien des Art. 6 EMRK

12. Die Einordnung des Warnungsentzuges als strafrechtliche Massnahme führt dazu, dass aile, auch die besonderen Verfahrensgarantien des Art. 6 Ziff. 3 EMRK, eingehalten werden müssen. Die Anwendung des Art. 6 EMRK auf Entzugsverfahren bedingt unter anderem den Abschluss des Verfahrens *innert angemessener Dauer*. Dafür gibt es allerdings nur wenige abstrakte Kriterien (vgl. VILLIGER, Handbuch a.a.O., 268 f.). Daher werden die Umstände des Einzelfalls stark gewichtet. Hier können sich im Gefolge dieses Urteils deshalb Probleme ergeben,

weil dem gerichtlichen Verfahren ein zu langer verwaltungsinterner Rechtsweg vorgeschaltet ist (vgl. die Problematik im Urteil *König*, Publications de la Cour a.a.O., Série 27, § 98 = EuGRZ 1978, 406) oder weil die gerichtlichen Instanzen ungenügend ausgestattet sind.

g. Wer hat die Verfahrensgarantien zu gewährleisten?

13. Art. 6 EMRK enthält nicht nur Garantien für ein faires Verfahren. Ziff. 1 verlangt ausserdem, dass das Verfahren vor "einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht" durchgeführt wird, das über die genannten Streitfragen entscheidet. Unabhängigkeit des Gerichts bedeutet insbesondere (vgl. VILLIGER, Handbuch a.a.O., 244), dass die *Mitglieder des Gerichts als eigentliche Richter* und *unabhängig von anderen Staatsgewalten* amten. Solche Unabhängigkeit ist bei kantonalen Rechtsmittelinstanzen gegen Führerausweiszüge dann gegeben, wenn der Rechtsmittelweg an ein kantonales Verwaltungsgericht (z.B. Kanton Schwyz) oder an eine Spezialrekursinstanz (z.B. Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen) führt, die mit den erforderlichen Eigenschaften ausgestattet ist. Ist der kantonale Rechtsmittelweg zweistufig (z.B. Kanton Aargau: Departement des Innern/Verwaltungsgericht), genügt es, wenn eines der Organe über richterliche Unabhängigkeit verfügt. Allerdings muss das Gericht über eine voile Kognition verfügen und namentlich auch die Entzugsdauer überprüfen können (vgl. KLEY-STRULLER, Rechtsschutzgarantie a.a.O., 68 f.). Probleme ergeben sich mithin dort, wo lediglich eine verwaltungsinterne bzw. eine Überprüfung durch die Regierung (z.B. Kanton Zürich) stattfindet. Diese Organe entsprechen den durch Art. 6 Ziff. 1 EMRK gestellten Anforderungen offensichtlich nicht.

14. Die Kantone werden mit der Teilrevision des Organisationsgesetzes der Bundesrechtspflege vom 4.10.1991 verpflichtet, richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen zu bestellen, soweit gegen deren Entscheide unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zuhissig ist (Art. 98a OG); sie haben diese Behörden bis spätestens zum 15. Februar 1997 einzurichten (Ziff. 1 Abs. 1 SchlB der OG-Revision von 1991; Art. 98a OG steht seit dem 15. Februar 1992 in Kraft, vgl. AS 1992 288 ff.). Damit haben spätestens in zwei Jahren alle Kantone richterliche Behörden zur Verfügung zu stellen (vgl. dazu Ziff. 7 der Urteilscommentierung von Y. HANGARTNER, AJP/PJA 1993 81). Bis dahin können die Kantone, die den gestellten Anforderungen nicht genügen, Ausführungsbestimmungen zu Art. 98a OG "nötigenfalls und vorläufig in die Form nicht referendumspflichtiger Erlasse kleiden" (Ziff. 1 Abs. 2 SchlB der OG-Revision von 1991). Davon wird in einzelnen Kantonen wohl bald Gebrauch zu machen sein.