

I. Strassenverkehrsrecht

- 7 §§ 41 und 49 VRPG; materielle Rechtskraft; Bindungswirkung
Dem formell rechtskräftigen Rechtsmittelentscheid von Verwaltungsbehörden kommt insofern materielle Rechtskraft zu, als die darin angeordneten Massnahmen in einem neuen Verfahren nicht mehr auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden dürfen. Zwischenentscheide erwachsen grundsätzlich nicht in materielle Rechtskraft und können im Laufe des Verfahrens abgeändert werden; haben sie aber ein Rechtsmittelverfahren durchlaufen, ist die verfahrensleitende Behörde an den Rechtsmittelentscheid zumindest solange gebunden, wie sich die Verhältnisse nicht ändern. Keine materielle Rechtskraft entfalten in der Regel Rückweisungsentscheide. Die Bindung an den Rückweisungsentscheid ergibt sich nicht aus dessen Rechtskraft, sondern aus der Hierarchie der Instanzen und der Einheit des Verfahrens. Der Neuentscheid eröffnet einen neuen Rechtsmittelweg.

Aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts, 1. Kammer, vom 13. August 2014 in Sachen H.S. gegen das Departement Volkswirtschaft und Inneres (WBE.2014.162).

Aus den Erwägungen

- I.
1. (...)
- 2.
- 2.1.

Gegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bildet u.a. der mit Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 29. Januar 2014 angeordnete vorsorgliche Sicherungszug des Führerausweises bis zur Abklärung von Ausschlussgründen mittels verkehrspsychiatrischer Begutachtung. Allerdings hätte das Strassenverkehrsamt am

29. Januar 2014 nicht noch einmal einen vorsorglichen Sicherungsentzug des Führerausweises zu verfügen brauchen. Mit dem formell rechtskräftigen, vom Verwaltungsgericht und vom Bundesgericht bestätigten Entscheid des DVI vom 7. Dezember 2012, wonach der Führerausweis des Beschwerdeführers bis zur Abklärung von Ausschlussgründen vorläufig entzogen bleibe (Dispositiv-Ziffer 2), lag und liegt bereits ein gültiger Rechtstitel für den vorsorglichen Entzug des Führerausweises des Beschwerdeführers vor. Im Unterschied zur unangefochten gebliebenen Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 13. März 2012, welche mit der Durchführung der verkehrspsychiatrischen Begutachtung (Gutachten von Dr. med. A. vom 1. Juni 2012) hinfällig bzw. von der Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 14. September 2012 mit dem darin vorgesehenen (später jedoch wieder aufgehobenen) definitiven Sicherungsentzug des Führerausweises abgelöst wurde, kommt dem Rechtsmittelentscheid des DVI vom 7. Dezember 2012 nicht nur formelle, sondern auch materielle Rechtskraft zu. Das bedeutet, dass die vom DVI mit Entscheid vom 7. Dezember 2012 angeordnete, von einem definitiven wieder in einen (fortwährenden) vorsorglichen Führerausweisentzug (gemäss Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 13. März 2012) umgewandelte Administrativmassnahme in einem neuen Verfahren nicht mehr materiell beurteilt bzw. auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden darf (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. Oktober 2011; E-2405/2011, Erw. 4.3.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, S. 414). Zwar erwachsen Zwischenentscheide wie die Anordnung eines vorsorglichen Sicherungsentzugs des Führerausweises grundsätzlich nicht in materielle Rechtskraft und können im Laufe des Verfahrens abgeändert werden; haben sie aber ein Rechtsmittelverfahren durchlaufen, ist die verfahrensleitende Behörde an den Rechtsmittelentscheid zumindest solange gebunden, wie sich die Verhältnisse nicht ändern (MICHAEL MERKER, *Rechtsmittel, Klage und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*, Kommentar zu den §§ 38-72 [a]VRPG, Diss. Zürich 1998, § 38 N 56).

Dass sich die Verhältnisse seit dem 7. Dezember 2012 in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht geändert hätten, wird vom Beschwerdeführer nicht dargetan. Insbesondere macht er nicht geltend, seit dem 7. Dezember 2012 sei mit Blick auf seine Person eine (für ihn günstige) Entwicklung eingetreten, aufgrund welcher die Voraussetzungen für einen vorsorglichen Sicherungsentzug seines Führerausweises nachträglich entfallen seien.

(...)

Soweit also die Beschwerde ans DVI gegen den in der Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 29. Januar 2014 geregelten vorsorglichen Sicherungsentzug des Führerausweises des Beschwerdeführers gerichtet war, ist die Vorinstanz aufgrund der materiellen Rechtskraft ihres früher ergangenen Entzugsentscheids zu Recht nicht darauf eingetreten.

(...)

2.2.

Anders ist die Lage im Hinblick auf die vom Strassenverkehrsamt am 29. Januar 2014 verfügte verkehrspsychiatrische Begutachtung zur Abklärung der Fahreignung des Beschwerdeführers zu beurteilen. Diesbezüglich gibt es bis anhin keinen (materiell) rechtskräftigen Entscheid, welcher einer materiellen Beurteilung der vorliegenden Beschwerde entgegenstehen würde. Das DVI erwog zwar im Entscheid vom 7. Dezember 2012, es sei in Anbetracht der festgestellten Alkoholabstürze und der kontrollbedürftigen CDT-Werte (während der Abstinenzkontrolldauer) erforderlich, dass der Beschwerdeführer nochmals einer eingehenden fachärztlichen Untersuchung unterzogen werde, welche Aufschluss über seine Fahreignung geben werde. Auf einen reformatorischen Entscheid hat dann aber das DVI in diesem Bereich verzichtet und stattdessen die Sache mit einem kassatorischen Entscheid zur Neubeurteilung der Fahreignungsabklärung an das Strassenverkehrsamt zurückgewiesen. Mit der Verfügung vom 29. Januar 2014 hat das Strassenverkehrsamt die Sache anschliessend neu beurteilt. Dass das Strassenverkehrsamt dabei allenfalls an die Erwägungen im Entscheid des DVI vom 7. Dezember 2012 gebunden war und nicht mehr frei über die Anordnung einer verkehrspsychiatrischen Begutachtung als solche, sondern

lediglich noch über die mit der Begutachtung zu betrauende Untersuchungsstelle und die Modalitäten der Begutachtung befinden konnte, worauf weiter unten zurückzukommen sein wird (vgl. Erw. II/3 hier-nach), heisst nicht, dass dem Entscheid des DVI punkto Fahr-eignungsabklärung materielle Rechtskraft einzuräumen wäre. Rückweisungsentscheide zeichnen sich dadurch aus, dass der unteren Instanz verbindliche Weisungen für den Neuentscheid erteilt werden. Dennoch entfaltet der Rückweisungsentscheid in der Regel keine (materielle) Rechtskraft (MERKER, a.a.O., § 58 N 32; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., S. 405). Die Bindung an den Rückweisungsentscheid ergibt sich nicht aus dessen Rechtskraft, sondern aus der Hierarchie der Instanzen und der Einheit des Verfahrens (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., S. 405). Entsprechend kann der Entscheid der mit der Streitsache erneut befassten unteren Instanz wiederum angefochten werden. Der Neuentscheid eröffnet einen neuen Rechtsmittelweg (vgl. MARCO DONATSCH, in: ALAIN GRIFFEL; HRSG.; Kommentar VRG ZH, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2014, § 64 N 19 ff.). Wie weit die Bindungswirkung des Rückweisungsentscheides im vorliegenden Fall geht, ist im Rahmen der materiellen Beurteilung der Beschwerde gegen die verkehrspsychiatrische Begutachtung des Beschwerdeführers zu klären.

(...)

II.

1. - 2. (...)

3.

3.1.

Rückweisungsentscheide heben einen vorinstanzlichen Entscheid auf und weisen die Streitsache zur neuerlichen Beurteilung an die Vorinstanz zurück. Die materiellen Erwägungen im Rückweisungsentscheid binden die Vorinstanz wie auch die Rechtsmittelinstanz(en), sollte(n) die letztere(n) gegen den Neuentscheid in einem zweiten Rechtsgang erneut angerufen werden (MERKER, a.a.O., § 38 N 61 f.). Damit wird verhindert, dass über dieselbe rechtliche Streitfrage ein zweites Verfahren stattfindet (MARCO DONATSCH, a.a.O., § 64 N 14). Die Bindungswirkung erstreckt sich indes nur auf die Erwägungen mit Dispositivcharakter bzw. die ent-

scheidrelevanten Erwägungen des Rückweisungsentscheids; andere Hinweise, wie nach Ansicht der übergeordneten Instanz der Fall zu lösen wäre, sind für die Vorinstanz nicht verbindlich. Ebenso wenig haben obiter dicta Bindungswirkung (MERKER, a.a.O., § 58 N 35; DONATSCH, a.a.O., § 64 N 15; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, a.a.O., S. 405). Die Vorinstanz und die Rechtsmittelinstanz(en) sind ferner dann nicht mehr an die Erwägungen im Rückweisungsentscheid gebunden und können neu und vor allem anders entscheiden, wenn gesetzliche Grundlagen, die Rechtsprechung oder die tatsächlichen Verhältnisse während des weiteren Verfahrensgangs ändern (MERKER, a.a.O., § 58 N 32; DONATSCH, a.a.O., § 64 N 24).

3.2.

Das DVI begründete den Entscheid vom 7. Dezember 2012, mit welchem die Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 14. September 2012 betreffend definitiver Sicherungszug des Führerausweises des Beschwerdeführers aufgehoben und zur Neubeurteilung der Sache ans Strassenverkehrsamt zurückgewiesen wurde, wie bereits erwähnt, mit der fehlenden Schlüssigkeit bzw. der Unzulänglichkeit des verkehrspsychiatrischen Gutachtens von Dr. med. A. vom 1. Juni 2012. Gleichzeitig betonte das DVI die Notwendigkeit dessen, dass sich der Beschwerdeführer aufgrund fortbestehender Anzeichen für eine verkehrsmedizinisch relevante Alkoholproblematik (festgestellte Alkoholabstürze und kontrollbedürftige CDT-Werte) nochmals einer eingehenden verkehrspsychiatrischen Begutachtung zur Abklärung seiner Fahreignung zu unterziehen habe. Es müsse durch ein neues Gutachten eines anderen Gutachters aufgezeigt werden, welche Massnahme (gegenüber dem Beschwerdeführer) gerechtfertigt sei, um die Verkehrssicherheit zu garantieren. Aus diesen Erwägungen erhellt, dass das DVI den Entscheid, ob der Beschwerdeführer ein weiteres Mal verkehrspsychiatrisch zu begutachten ist, nicht dem Ermessen des Strassenverkehrsamts anheim stellen wollte. Vielmehr wurde das Strassenverkehrsamt angewiesen, die notwendigen Schritte für die vom DVI als notwendig eingestufte verkehrspsychiatrische Begutachtung in die Wege zu leiten. Von einer Rückweisung zur Neubeurteilung ohne jegliche verbindlichen Vorgaben der Rechtsmittelinstanz, wie sie der Beschwerdeführer in den

Rückweisungsentscheid hineininterpretieren will, bloss weil im Dispositiv (...) nicht festgelegt wurde, dass die Sache zur Neuurteilung "im Sinne der Erwägungen" zurückgewiesen werde, kann somit keine Rede sein. Der Grund dafür, weshalb das DVI nicht reformatorisch entschieden und die verkehrspsychiatrische Begutachtung selber angeordnet hat, wird darin liegen, dass es dem Strassenverkehrsamt die Auswahl der Untersuchungsstelle und die Regelung der Modalitäten der Begutachtung überlassen.

Mit dem Rechtsmittelentscheid des Verwaltungsgerichts vom 30. April 2013 wurden der Rückweisungsentscheid des DVI und die darin enthaltenen Vorgaben für die Neuurteilung der Sache bestätigt.

Als letzte Instanz entschied das Bundesgericht am 7. Januar 2014, dass der Rückweisungsentscheid des DVI nicht zu beanstanden sei. Unter Bezugnahme auf zwei beträchtliche Alkoholabstürze des Beschwerdeführers unmittelbar vor und nach der Eröffnung der Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 25. November 2011 (betreffend die Belassung des Führerausweises unter der Auflage der ärztlich kontrollierten Alkoholabstinenz) führte das Bundesgericht aus, dass Bedenken an der Fahreignung auch unabhängig von einschlägigen Verfehlungen des Beschwerdeführers im Strassenverkehr aufkommen könnten, was der Beschwerdeführer übersehe (Erw. 3.3.2). Das Bundesgericht teilte die Auffassung des Verwaltungsgerichts und des DVI, wonach ein neues verkehrspsychiatrisches Gutachten zur Fahreignung des Beschwerdeführers eingeholt werden müsse (Erw. 4.2).

3.3.

Sowohl das Strassenverkehrsamt als auch alle Rechtsmittelinstanzen samt Bundesgericht sind nach dem in Erw. 3.1 Gesagten an die in den oben angeführten Entscheiden eingenommene Sichtweise gebunden, dass die verkehrspsychiatrische Begutachtung des Beschwerdeführers zu wiederholen ist. Das Strassenverkehrsamt hätte daher höchstens dann von der Anordnung einer nochmaligen Fahreignungsuntersuchung absehen können, wenn sich die Verhältnisse zwischen dem Rückweisungsentscheid des DVI vom 7. Dezember 2012 und dem Verfügungszeitpunkt (29. Januar 2014)

massgeblich zu Gunsten des Beschwerdeführers verändert hätten. Davon kann jedoch aus den nachfolgenden Gründen nicht ausgegangen werden.

(...)

Damit blieb dem Strassenverkehrsamt im Verfügungszeitpunkt nichts weiter, als auf den Rückweisungsentscheid des DVI und die Rechtsmittelentscheide des Verwaltungsgerichts und des Bundesgerichts hin eine weitere verkehrspsychiatrische Begutachtung des Beschwerdeführers anzuordnen, ohne dass für eine neuerliche Prüfung der Voraussetzungen einer Fahreignungsabklärung (durch das Strassenverkehrsamt) noch Raum vorhanden gewesen wäre. Mit einem anderslautenden Entscheid hätte sich das Strassenverkehrsamt über verbindliche Weisungen übergeordneter Instanzen hinweggesetzt. Der Entscheidungsspielraum des Strassenverkehrsamts war unter diesen Vorzeichen auf die Bestimmung des Gutachters und die Formulierung der dem Gutachter zu unterbreitenden Fragen limitiert.