

II. Strassenverkehrsrecht

- 20 **Anordnung einer Kontrollfahrt; berechtigte Bedenken bezüglich Fahreignung.**
- **Anordnung einer Kontrollfahrt (Erw. 1, 2.3.3).**
 - **Das Aufgebot zur Kontrollfahrt ist ein verfahrensleitender Zwischenentscheid, welcher selbständig anfechtbar ist. Die allgemeinen Verfahrensvorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (§ 15 ff. VRPG) sind daher einzuhalten, insbesondere § 23 VRPG betreffend Eröffnung einer Verfügung (Erw. 2, insbesondere 2.3, 2.4.1).**
 - **Um eine Kontrollfahrt anzuordnen, dürfen im Interesse der Verkehrssicherheit die Voraussetzungen an die Bedenken hinsichtlich der Fahreignung nicht zu hoch gesetzt werden (Erw. 3).**

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 1. Kammer, vom 10. August 2006 in Sachen H.S. gegen den Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres.

Aus den Erwägungen

1.
 - 1.1. Anfechtungsobjekt im vorliegenden Fall ist die Verfügung des Strassenverkehrsamts, mit welcher dem Beschwerdeführer der Führerausweis auf unbestimmte Zeit entzogen wurde, weil er unentschuldigt zur angeordneten Kontrollfahrt nicht erschienen ist. Der Beschwerdeführer macht geltend, dass eine Kontrollfahrt nicht hätte angeordnet werden dürfen. Im Rahmen des Verwaltungsbeschwerdeverfahrens hat die Vorinstanz u.a. geprüft, ob die Anordnung der Kontrollfahrt materiell rechtmässig war. Streitgegenstand vor Verwaltungsgericht ist somit nicht nur der Sicherungsentzug, sondern auch die Anordnung der Kontrollfahrt. Es stellt sich vorweg die Frage, ob die Anordnung der Kontrollfahrt formell rechtmässig er-

folgte, d.h. es ist zu prüfen, ob es sich bei der Anordnung einer Kontrollfahrt um verfügungsfreies Verwaltungshandeln, um eine (nicht selbständig anfechtbare) Zwischenverfügung, oder um eine selbständig anfechtbare Verfügung handelt.

1.2.

1.2.1. Die Ausstellung eines Führerausweises setzt unter anderem voraus, dass eine Person über die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten zum Führen eines Fahrzeuges verfügt (Art. 14 Abs. 1 SVG). Wird nachträglich festgestellt, dass die Fahreignung fehlt, ist der Führerausweis nach Art. 16 Abs. 1 und Art. 16d Abs. 1 lit. a SVG auf unbestimmte Zeit zu entziehen. Bestehen Bedenken über die Eignung eines Fahrzeuglenkers, so kann zur Abklärung der notwendigen Massnahmen eine Kontrollfahrt angeordnet werden (Art. 29 Abs. 1 VZV). Bestehen ernsthafte Bedenken an der Fahreignung, so kann der Lern- oder Führerausweis vorsorglich entzogen werden (Art. 30 VZV).

1.2.2. Um feststellen zu können, ob eine Person noch über die nötigen Voraussetzungen verfügt, um ein Fahrzeug sicher lenken zu können, bedarf es der Sachverhaltsabklärung durch die zuständige Behörde. Als Mittel der Sachverhaltsfeststellung dient unter anderem die Durchführung einer Kontrollfahrt. Diese Abklärung bedingt, dass der Fahrzeughalter persönlich erscheint und auf diese Art und Weise an der Sachverhaltsermittlung mitwirkt (René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. III: Die Administrativmassnahmen, Bern 1995, N 2650 und 2664). Als Rechtsfolge für unentschuldigtes Fernbleiben von einer solchen Kontrollfahrt sieht die Verordnung die Vermutung des Nichtbestehens vor (Art. 29 Abs. 4 VZV). Diese persönliche Mitwirkung unterscheidet sich von den üblichen Mitwirkungspflichten in der zwingenden Folge des Entzugs des Ausweises bei unentschuldigtem Fernbleiben (René Schaffhauser, a.a.O., N 2666). Ein Mahn- und Bedenkzeitverfahren ist nicht vorgesehen. Die Vermutung des Nichtbestehens kommt einer Beweislastumkehr gleich, indem entgegen des Untersuchungsgrundsatzes der Betroffene tätig werden muss und nachzuweisen hat, dass er unverschuldet ferngeblieben ist, wobei ihn das nicht vor einer erneuten Anordnung der Kontrollfahrt schützt. Das Unter-

lassen der Mitwirkung unterliegt somit im Gegensatz zu einer Obliegenheit nicht mehr nur der freien Beweiswürdigung nach § 20 Abs. 1 VPRG. Der Entzug des Führerausweises auf Grund unentschuldigtem Fernbleibens von einer Kontrollfahrt ist ein Sicherungsentzug, dem repressiv-pöner Charakter zukommt. Zu prüfen ist im Folgenden, welchen gesetzlichen Anforderungen das Aufgebot zu einer Kontrollfahrt zu genügen hat.

2.

2.1. Als Verfügung gilt ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird (vgl. AGVE 1993, S. 596; Michael Merker, Rechtsmittel, Klage- und Normenkontrollverfahren nach dem aargauischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Kommentar zu den §§ 38-72 VRPG], Zürich 1998, § 38 N 4; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 854). Entscheide weisen dieselben Merkmale wie die Verfügungen auf und unterscheiden sich in der Qualität als Anfechtungsobjekte nicht grundsätzlich (Merker, a.a.O., § 38 N 20). Als Zwischenentscheide werden verfahrensleitende (prozessleitende) Verfügungen oder Entscheide bezeichnet, die das Verfahren nicht abschliessen, sondern es im Rahmen der Prozessinstruktion von der Rechtshängigkeit zum Endentscheid führen (Merker, a.a.O., § 38 N 53).

2.2.

2.2.1. Mit seinem Schreiben hat das Strassenverkehrsamt, als kantonale Behörde, einseitig, in Anwendung von öffentlichem Recht des Bundes, eine Kontrollfahrt angeordnet. Dieses Schreiben nennt die betroffene Person und verpflichtet den Adressaten zu einem Tun, das keiner weiteren Konkretisierung bedarf. Sämtliche Elemente einer Verfügung sind folglich bei der Anordnung der Kontrollfahrt durch das Strassenverkehrsamt erfüllt. Daran ändern auch die fehlende Bezeichnung als Verfügung und die fehlende Rechtsmittelbelehrung nichts. Die Bezeichnung als Verfügung ist nämlich weder begriffsnotwendig noch Gültigkeitsvoraussetzung (vgl. AGVE 1982, S. 297; Merker, a.a.O., § 38 N 7). Die fehlende Rechtsmittelbeleh-

nung hat ihrerseits keine Nichtigkeit der Verfügung zur Folge; es dürfen dem Betroffenen aus der mangelhaften Eröffnung lediglich keine Rechtsnachteile erwachsen (vgl. Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 976 und 1645).

2.2.2. Im Anschluss an die Anzeige durch die Kantonspolizei hat das Strassenverkehrsamt ein Verfahren im Hinblick auf einen Sicherungsentzug wegen fehlender Fahrtauglichkeit eingeleitet. Das Aufgebot zu einer Kontrollfahrt ist mit einer Beweisanordnung vergleichbar (vgl. AGVE 1993, S. 392). Die Anordnung dient der Ermittlung des Sachverhalts und stellt einen Zwischenschritt im Verfahren darüber, ob dem Ausweisinhaber die Fahrbewilligung mit oder ohne Auflagen belassen oder ob sie entzogen wird, dar. Bei der Anordnung einer Kontrollfahrt nach Art. 29 VZV handelt es sich demzufolge um einen Zwischenentscheid im Sicherungsentzugsverfahren. Die Anordnung weist zudem die Besonderheit der zwingenden Sanktionierung bei unentschuldigtem Fernbleiben auf (Abs. 4). Es stellt sich daher die Frage, ob nachträglicher Rechtsschutz genügt, oder ob es sich bei der Anordnung einer Kontrollfahrt um einen selbständig anfechtbaren Zwischenentscheid handelt.

2.3.

2.3.1. Zwischenentscheide können in der Regel nicht für sich allein, sondern erst zusammen mit dem Endentscheid angefochten werden. Sie sind nach konstanter Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ausnahmsweise dann selbständig weiterziehbar, wenn sie für den Betroffenen einen später nicht wiedergutzumachenden Nachteil mit sich bringen (AGVE 1999, S. 355; 1998, S. 434; 1993, S. 392; 1992, S. 454; 1991, S. 195; 1990, S. 318). Zu berücksichtigen sind die sich stellenden Rechtsschutzinteressen, wobei ein tatsächlicher Nachteil des Betroffenen genügt (vgl. BGE 120 Ib 100; Merker, a.a.O., § 38 N 55).

2.3.2. Das Verwaltungsgericht hat sich verschiedentlich über die selbständige Anfechtbarkeit von bestimmten Zwischenverfügungen oder -entscheiden geäußert. Betreffend das Strassenverkehrsrecht hat das Verwaltungsgericht den Entzug des Führerausweises für die Dauer eines Beschwerdeverfahrens als nicht wiedergutzumachenden Nachteil anerkannt (AGVE 1991, S. 195 f.). Im Jahr 2002 hat das

Verwaltungsgericht entschieden, dass ein vorsorglicher Sicherungsentzug nach Art. 16 Abs. 1 des altrechtlichen Strassenverkehrsgesetzes (aSVG) und Art. 35 Abs. 3 sowie Art. 36 Abs. 1 der altrechtlichen Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (aVZV) einen Zwischenentscheid darstellt, der für den Betroffenen einen tatsächlichen Nachteil bewirkt, indem sich der vorsorgliche Entzug des Führerausweises für ihn faktisch wie ein definitiver Sicherungsentzug auswirkt (AGVE 2002, S. 144).

Bejaht wurde der nicht wiedergutzumachende Nachteil auch bei einer Zwischenverfügung, die den Adressaten zur Einleitung eines verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens innert Frist aufforderte – ihm damit die Klägerrolle im Prozess auferlegte – und ihm im Unterlassungsfall negative Folgen androhte (AGVE 1990, S. 318). Daneben hat das Verwaltungsgericht im Hinblick auf die möglichen Folgen die Anfechtungsmöglichkeit der Verfügung betreffend Kostenvorschuss bejaht (AGVE 1998, S. 435). Ebenfalls unter Berücksichtigung der Unterlassungsfolgen wurde der Anspruch auf eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung bei einem Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege grundsätzlich bejaht (AGVE 1999, S. 358).

Das Bundesgericht hat in einem älteren Entscheid ausgeführt, dass die Androhung einer Sanktion zwar weder neue Pflichten zu Lasten des Betroffenen schaffe, noch solche dadurch festgestellt würden. Dennoch erleichtere die vorausgegangene Androhung den späteren Entzug einer Berechtigung, der sonst als unverhältnismässig erscheinen könnte. Die Androhung verschlechtere daher die Rechtsstellung des Betroffenen, so dass dieser die Möglichkeit haben müsse, sie anzufechten. Gestützt auf diese Erwägungen hat das Bundesgericht letztlich die Androhung, im Weigerungsfalle der Einhaltung der aufgestellten Weisung, die Anerkennung als bankengesetzliche Revisionsstelle zu entziehen, einer Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 gleichgestellt (vgl. BGE 103 Ib 353; dazu auch Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 136, Ziff. 5.4).

2.3.3. Mit dem Aufgebot zu einer Kontrollfahrt wird die Pflicht zur Durchführung einer solchen statuiert. Bleibt die betroffene Person der Kontrollfahrt unentschuldigt fern, gilt diese als nicht bestanden (Art. 29 Abs. 4 VZV), und es wird ihr der Führerausweis entzogen (Art. 29 Abs. 2 lit. a Satz 1 VZV). Diese Rechtsfolge ist eine Verschlechterung der Rechtsstellung des Betroffenen. Gemäss Art. 29 Abs. 3 VZV kann die Kontrollfahrt nicht wiederholt werden. Die Säumnisfolge des Nichtbestehens bedeutet somit, dass der Betroffene als fahruntauglich gilt, ohne dass ein Nachweis der Fahruntauglichkeit vorliegt. Diese Vermutung kann in einem späteren Rechtsmittelverfahren gegen den Führerausweisentzug gemäss Wortlaut der Verordnung nicht widerlegt werden (Art. 29 Abs. 2 lit. a Satz 2 VZV; Art. 29 Abs. 3 VZV). Der Betroffene ist angesichts der drohenden, schwerwiegenden Rechtsfolge des Ausweisentzugs faktisch gezwungen, die Kontrollfahrt anzutreten. Dies erweist sich als schwerwiegender Nachteil, der im Rechtsmittelverfahren gegen den Endentscheid nicht, jedenfalls nicht mehr zeitgerecht, zu korrigieren ist. Ein rechtsstaatliches Verfahren mit vorgängiger Anfechtungsmöglichkeit drängt sich umso mehr auf, weil die Anforderungen an die materiellen Voraussetzungen für ein Aufgebot zur Kontrollfahrt gering sind (siehe hinten Erw. 3.1.3).

2.4.

2.4.1. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass das Aufgebot zur Kontrollfahrt gemäss Art. 29 VZV als verfahrensleitender Zwischenentscheid zu qualifizieren ist, welcher selbständig anfechtbar ist. Der Charakter einer selbständig anfechtbaren Zwischenverfügung beinhaltet, dass die allgemeinen Verfahrensvorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (§§ 15 ff. VRPG) eingehalten werden müssen, worunter auch die Anforderungen an die Eröffnung einer Verfügung gemäss § 23 VRPG fallen. Das Aufgebot zur Kontrollfahrt ist als Verfügung zu bezeichnen, schriftlich zu eröffnen und gegen Empfangsbestätigung zuzustellen, sowie mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (§ 23 Abs. 1–4 VRPG). Falls erhebliche Bedenken an der Fahreignung vorliegen, kann der Sicherheit im Strassenverkehr gegebenenfalls mit Entzug der aufschiebenden Wirkung (§ 44 VRPG) Genüge getan werden. Bei konkreten Anhaltspunkten

für die fehlende Fahreignung, die ernsthafte Bedenken begründen, ist ein vorsorglicher Sicherungszug nach Art. 30 VZV zu prüfen.

2.4.2. Im vorliegenden Fall hat der Beschwerdeführer das schriftliche Aufgebot zur Kontrollfahrt erhalten, wenn auch nicht eingeschrieben. Er hat sich nach Erhalt des Aufgebots umgehend beim Strassenverkehrsamt schriftlich verlauten lassen, indem er um den Verzicht auf die Durchführung der Kontrollfahrt, allenfalls um Verschiebung des Termins, ersuchte. Somit reichte er eine Eingabe gegen die Anordnung der Kontrollfahrt ein. Dass er dieses Schreiben nicht als Beschwerde bezeichnet und bei der falschen Instanz eingereicht hat, darf ihm nicht zum Nachteil gereichen, da die Verfügung nicht als solche bezeichnet war und keine Rechtsmittelbelehrung enthielt. Richtigerweise hätte seine Eingabe an das Departement als zuständige Instanz weitergeleitet werden müssen. Auf Grund der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde ist die Anordnung der Kontrollfahrt somit nicht rechtskräftig geworden, weshalb ein unentschuldigtes Fernbleiben gar nicht möglich war. Der Führerausweis hätte dem Beschwerdeführer daher nicht gestützt auf Art. 29 Abs. 4 VZV entzogen werden dürfen, weshalb die Verfügung des Strassenverkehrsamts und der Entscheid der Vorinstanz aufzuheben sind. Unter diesen Umständen kann offen gelassen werden, ob die Ablehnung des Verschiebungsgesuchs des Beschwerdeführers durch das Strassenverkehrsamt rechtmässig war.

3.

3.1.

3.1.1. Der Beschwerdeführer machte stets geltend, die Voraussetzungen für die Anordnung einer Kontrollfahrt seien nicht erfüllt. Weil die Vorinstanz diese Frage im Rahmen des vorliegenden Verfahrens materiell überprüft hat, ist das Verfahren diesbezüglich nicht zurückzuweisen. Das Verwaltungsgericht hat zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 29 Abs. 1 VZV erfüllt sind, d.h. insbesondere, ob berechtigte Bedenken über die Eignung des Beschwerdeführers als Fahrzeuglenker vorlagen.

3.1.2. Der Beschwerdeführer bringt vor, dass er auf dem Parkplatz nur mit "Zwängerei" sein Auto habe verlassen können. Bei seiner Rückkehr habe D.M. ihm die Zufügung eines Lackschadens und

einer Beule vorgeworfen, was er sofort zurückgewiesen habe, da er sorgfältig parkiert habe. Als er am gleichen Tag über Mittag nicht zu Hause gewesen sei, habe das Ehepaar M. sein Auto auf dem Hausplatz inspiziert. Er habe eine Notiz gefunden, auf welcher gestanden habe, dass dafür gesorgt werde, dass ihm der Führerausweis weggenommen werde. Eine Woche später habe D.M. bei der Kantonspolizei wegen Fahrzeugbeschädigung und seinen "Fahrkünsten" Anzeige erstattet, was er von Anfang an zurückgewiesen habe. Der Beschwerdeführer macht damit sinngemäss geltend, dass er zu Unrecht zu einer Kontrollfahrt aufgeboten worden sei.

3.1.3. Die Anordnung einer Kontrollfahrt kann erfolgen, wenn Bedenken über die Eignung eines Fahrzeuglenkers bestehen (Art. 29 Abs. 1 VZV). Zum einen weist der Wortlaut dieser Bestimmung durch die Verwendung des Wortes Bedenken darauf hin, dass entgegen der mutmasslichen Ansicht des Beschwerdeführers Beweiserhebungen im Sinne von § 22 VRPG nicht erforderlich sind. Es bedarf keiner Beweise, die unmittelbar oder mittelbar die Fahruntauglichkeit aufzeigen. Mit anderen Worten muss nicht feststehen, ob jemand einen Personen- oder einen Sachschaden schuldhaft verursacht hat. Schon gar nicht erforderlich ist, dass Gewissheit über die Fahruntauglichkeit besteht, denn diese soll gerade mit der Kontrollfahrt überprüft werden. Vielmehr genügen Zweifel, die mit Blick auf das Willkürverbot (Art. 9 BV) einer gewissen Objektivität zu genügen haben. Im Interesse der Verkehrssicherheit dürfen die Voraussetzungen an die Bedenken nicht zu hoch gesetzt werden, weshalb es ausreicht, wenn beispielsweise das Alter eines Fahrzeuglenkers, Berichte von Behörden und Fachpersonen oder der Zustand des Fahrzeugs begründete Zweifel entstehen lassen. Bei der Frage, ob eine Kontrollfahrt anzuordnen ist, verfügt die Verwaltungsbehörde über einen erheblichen Ermessensspielraum (BGE 127 II 131).

3.1.4. Der rapportierende Kantonspolizist hat gemäss Rapport selber keine weitergehenden Abklärungen getroffen und sich neben der Aussage von D.M. auf eigene, frühere Eindrücke vom Beschwerdeführer abgestützt, als er das Strassenverkehrsamt um Abklärung der Fahreignung ersuchte. Zuständig zum Aufgebot zu einer Kontrollfahrt ist jedoch das Strassenverkehrsamt. Es hat sich beim

Entscheidung, ob eine Kontrollfahrt angeordnet werden sollte, nicht allein auf die Aussagen oder Eindrücke von einer Privatperson verlassen, sondern sich zusätzlich beim Hausarzt des Beschwerdeführers erkundigt. Das Strassenverkehrsamt hatte, vor etwas mehr als zwei Monaten vor der Begegnung von D.M. und dem Beschwerdeführer, gestützt auf die vertrauensärztliche Untersuchung die Weiterbelassung verfügt. In diesem Zeitpunkt bestand für das Strassenverkehrsamt kein Anlass, an der Fahreignung des Beschwerdeführers zu zweifeln. Die alle zwei Jahre stattfindende vertrauensärztliche Untersuchung älterer Ausweisinhaber schliesst allerdings die Anordnung einer Kontrollfahrt nicht aus, sobald neue Gesichtspunkte Zweifel an der Fahreignung aufkommen lassen. Vielmehr ist die Eignung unverzüglich abzuklären, wenn sich der Lenker auffällig verhält (BGE 127 II 129 ff.). Erst der Polizeirapport, die Anfrage beim Arzt und das Alter des Beschwerdeführers veranlassten das Strassenverkehrsamt zur Anordnung der Kontrollfahrt. In ihrer Gesamtheit bewirken die genannten Aspekte begründbare Zweifel, weshalb die Anordnung der Kontrollfahrt verhältnismässig ist. Ein widersprüchliches Verhalten oder eine sonstige Rechtsverletzung ist nicht auszumachen. Schliesslich ist nicht ersichtlich, inwiefern die Anordnung der Kontrollfahrt unzweckmässig sein sollte.

3.1.5. Zusammenfassend ergibt sich, dass berechtigte Bedenken über die Eignung des Beschwerdeführers als Fahrzeugführer bestanden und somit zu Recht eine Anordnung einer Kontrollfahrt gemäss Art. 29 Abs. 1 VZV erfolgte.

III. Abgaben

21 Strassenbaubeiträge (§ 34 f. BauG).

- Grundsätze der Perimeterfestlegung beim Anstoss einer Parzelle an zwei Strassen.

Entscheid des Verwaltungsgerichts, 2. Kammer, vom 20. November 2006 in Sachen S.S. gegen Schätzungskommission nach Baugesetz.

Aus den Erwägungen

2.4. Die Beitragserhebung bei Grundstücken, die an zwei (oder mehrere) Strassen anstossen, kann zwei unterschiedlichen Ansätzen folgen. Zum einen kann in strikter Anwendung des Vorteilsprinzips darauf abgestellt werden, ob die zuerst gebaute Strasse das Grundstück vollständig erschliesst. Wenn dies zutrifft, also namentlich bei kleinen und normal grossen Parzellen, wo sich die Möglichkeiten auf eine Baute oder eine zusammenhängende kleinere Überbauung beschränken, wird die gesamte Parzellenfläche in den Beitragsperimeter dieser ersten Strasse einbezogen; an den Bau der zweiten Strasse ist mangels eines zusätzlichen Vorteils kein Beitrag zu leisten. Werden - als Normalfall - die beiden Strassen nicht gleichzeitig erstellt, so fällt der Perimeter für die erste Strasse tendenziell zu gross aus; die Beitragspflichtigen bei der ersten Strasse werden bevorteilt, diejenigen bei der zweiten zahlen entsprechend höhere Beiträge (dies gilt für alle Beitragspflichtigen, nicht nur für diejenigen mit doppeltem Strassenanstoss). Nach dem anderen Lösungsansatz geht es darum, diese unsachgemässe Auswirkung des zeitlichen Elements (welche der beiden planerisch vorgesehenen Strassen zuerst gebaut wird) zu verhindern und eine angemessene Perimeterabgrenzung sicherzustellen. Dazu werden die Parzellen mit doppeltem Strassenanstoss je zu einem Teil den beiden Perimetern zugewiesen; in denjeni-