



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 13. Juli 2016 (810 16 94)

Strassen und Verkehr

Anordnung von Auflagen

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Beat Walther,
Markus Clausen, Christian Haidlauf, Jgnaz Jermann, Gerichtsschreiber
i.V. Alain Meier

Beteiligte **A.**____, Beschwerdeführer

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Betreff Anordnung von Auflagen (RRB Nr. 401 vom 22. März 2016)

A. Anlässlich einer vertrauensärztlichen Untersuchung von A.____, geboren 1945, für die medizinische Zulassung als Motorfahrzeuglenker der Gruppe 2 verneinte Dr. med. B.____ dessen Tauglichkeit zum Führen von Motorfahrzeugen der Gruppen 1 und 2 aufgrund des Verdachts auf eine Alkoholabhängigkeitserkrankung. Die Ärztin meldete diesen Verdacht mit ärztlichem Zeugnis vom 11. August 2015 der Motorfahrzeugkontrolle Basel-Landschaft, woraufhin die Polizei Basel-Landschaft, Abteilung Administrativmassnahmen (Polizei), mit Verfügung vom 15. September 2015 A.____ verpflichtete, sich einer verkehrsmedizinischen Eignungsabklärung zu unterziehen.

B. Das verkehrsmedizinischen Gutachten des Institutes für Rechtsmedizin der Universität Basel (IRM Basel) vom 11. Dezember 2015 führt zu A.____ aus, dass aufgrund der Befunde nicht ausgeschlossen werden könne, dass ein verkehrsmedizinisch relevanter Alkoholmissbrauch vorliege. Das Resultat der durchgeführten Haarprobenanalyse weise darauf hin, dass A.____ weiterhin einen regelmässigen, übermässigen Alkoholkonsum betreibe oder dass er vor August 2015 einen übermässigen Alkoholkonsum betrieben habe. Die erhöhten Leberwerte und die Leberschädigung seien auf einen schädlichen Alkoholkonsum zurückzuführen. Es sei daher aus verkehrsmedizinischer Sicht von einer Alkoholgefährdung bei A.____ auszugehen. Zurzeit könne aus verkehrsmedizinischer Sicht die Fahreignung von A.____ weiter befürwortet werden, sofern eine Alkoholabstinenz eingehalten werde und regelmässige Besprechungen bei einer Fachperson für Alkoholprobleme durchgeführt werden.

C. Mit Schreiben vom 6. Januar 2016 verfügte die Polizei die Zulassung zum Strassenverkehr für alle medizinischen Gruppen unter den Auflagen des Einhaltens einer Alkoholabstinenz sowie des Absolvierens von Beratungsgesprächen. Bei positivem Verlauf sei mit einer Auflagedauer von einem Jahr zu rechnen. Zur Begründung wurde auf das Gutachten des IRM Basel vom 11. Dezember 2015 verwiesen.

D. Gegen diese Verfügung erhob A.____ am 18. Januar 2016 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat), welcher diese mit Beschluss Nr. 401 vom 22. März 2016 abwies.

E. Mit Schreiben vom 31. März 2016 erhob A.____ beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht) Beschwerde gegen den Regierungsratsbeschluss. Der Beschwerdeführer beantragt sinngemäss die Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses und die voraussetzungslose Zulassung zum Strassenverkehr.

F. In der Vernehmlassung vom 12. April 2016 beantragt der Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge. Er verweist dabei zur Begründung im Wesentlichen auf den angefochtenen Regierungsratsbeschluss.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Der Beschwerdeführer ist vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Auch die weiteren formellen Voraussetzungen sind erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

3.1 Motorfahrzeugführer müssen über Fahreignung und Fahrkompetenz verfügen (Art. 14 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes [SVG] vom 19. Dezember 1958). Über keine Fahreignung verfügt (insbesondere), wer die erforderliche körperliche und psychische Leistungsfähigkeit zum sicheren Führen von Motorfahrzeugen nicht hat (Art. 14 Abs. 2 lit. b SVG). Führerausweise sind zu entziehen, wenn festgestellt wird, dass die gesetzlichen Voraussetzungen zur Erteilung nicht oder nicht mehr bestehen (Art. 16 Abs. 1 SVG). Nach Art. 16d Abs. 1 lit. b SVG wird der Führerausweis einer Person auf unbestimmte Zeit entzogen, wenn sie an einer Sucht leidet, welche die Fahreignung ausschliesst. Der Suchtbegriff des Verkehrsrechts entspricht nicht demjenigen der Medizin (ICD-10-Klassifikation der WHO) (BERNHARD RÜTSCHÉ/NADJA D'AMICO, in: Niggli/Probst/Waldmann [Hrsg.], Basler Kommentar Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014, N 46 zu Art. 16d). Der verkehrsrechtliche Suchtbegriff erlaubt es, auch bloss suchtgefährdete Personen, bei denen aber jedenfalls ein Alkoholmissbrauch vorliegt, vom Führen eines Motorfahrzeuges fernzuhalten (BGE 129 II 82 E. 4.1).

3.2 Bestehen Zweifel an der Fahreignung einer Person, so wird diese einer Fahreignungsuntersuchung unterzogen (Art. 15d Abs. 1 SVG). Die kantonale Behörde bietet Personen ab dem vollendeten 70. Altersjahr alle zwei Jahre zu einer vertrauensärztlichen Untersuchung auf. Sie kann das Intervall für die Untersuchung verkürzen, wenn die Fahreignung einer Person wegen bestehender Beeinträchtigungen häufiger kontrolliert werden muss (Art. 15d Abs. 2 SVG). Vorliegend ist allerdings nicht Gegenstand des Verfahrens, ob die Anordnung der medizinischen Eignungsabklärung rechtmässig war, da diese nicht angefochten wurde und somit in Rechtskraft erwachsen ist. Beanstandungen des Beschwerdeführers betreffend die damalige Anordnung der Eignungsabklärung sind im vorliegenden Verfahren nicht zu hören.

4. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob, die gestützt auf die verkehrsmedizinische Eignungsabklärung erfolgte Anordnung der Auflagen zu Recht erfolgte.

4.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, dass er nie unter Alkoholeinfluss ein Fahrzeug geführt habe. Die Verkehrssicherheit sei auch ohne Auflage der Abstinenz gewährleistet, er halte seit Jahren eine Fahrabstinenz ein. Er sei in den vergangenen 50 Jahren bei insgesamt etwa 20'000 Fahrten trotz diverser Kontrollen niemals aufgrund von Fahren unter Alkoholeinfluss polizeilich erfasst worden. Es sei unzulässig, nur aufgrund einer Vermutung einer Ärztin und aufgrund eines einzigen medizinischen Wertes einem unbescholtenen Bürger unverhältnismässige Umtriebe und Kosten zu verursachen. Ein kausaler Zusammenhang zwischen seinem Alkoholkonsum und einem erhöhten Risiko im Strassenverkehr sei nicht gegeben. Ein bereits von ihm konsultierter Facharzt habe zudem bestätigt, dass keine erkennbaren Anzeichen einer Alkoholabhängigkeit vermutet werden können. Auch habe sein Hausarzt bestätigt, dass sich seine Diagnose auf die Verträglichkeit der Leber beziehe und nicht die Fahreignung beurteile.

4.2 Der Regierungsrat erwog, dass bereits die Neigung eines Fahrzeuglenkers zum Alkoholmissbrauch einen besonderen Grund darstelle, der Auflagen rechtfertigen würde. Es würden keine stichhaltigen Gründe bestehen, die ein Abweichen von den Empfehlungen der Experten nach sich ziehen müssten. Dementsprechend sei dem Gutachten des IRM Basel zu folgen. Die medizinischen Auflagen seien sowohl erforderlich wie auch angemessen.

4.3 Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Das Gesetzesmässigkeitsprinzip gilt auch für Auflagen, es ist allerdings nicht notwendig, dass diese ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen sind (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 926; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 28 N 96). Eine Bewilligung kann mit einer Auflage verbunden werden, wenn sie aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen überhaupt verweigert werden könnte (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 926).

4.4 Im Strassenverkehrsgesetz besteht keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage, die die Anordnung von Auflagen zulässt (anders noch Art. 10 Abs. 3 aSVG). Auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage ist der Gesetzgeber der Ansicht, dass Auflagen im Rahmen der allgemeinen Voraussetzungen des Verwaltungsrechts zulässig sind (Botschaft zur Änderung des Strassenverkehrsgesetzes [SVG] vom 31. März 1999, BBl 1999 S. 4482). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können Führerausweise aus besonderen Gründen befristet, beschränkt oder mit Auflagen verbunden werden. Dies ist nicht nur bei der Ausweiserteilung, sondern auch in einem späteren Zeitpunkt möglich, um Schwächen hinsichtlich der Fahrtauglichkeit zu kompensieren. Solche Auflagen zur Fahrberechtigung sind somit im Rahmen der Verhältnismässigkeit stets zulässig, wenn sie der Verkehrssicherheit dienen und mit dem Wesen der Fahrerlaubnis im Einklang stehen. Erforderlich ist, dass sich die Fahreignung nur mit dieser Massnahme aufrechterhalten lässt. Zudem müssen die Auflagen erfüll- und kontrollierbar sein (BGE 131 II 248 E. 6.2). Dass ein Fahrzeuglenker zum Alkoholmissbrauch neigt, stellt einen besonderen Grund dar, der Auflagen rechtfertigt. Die Fahreignung solcher Lenker bedarf der besonderen Kontrolle. Die auferlegte abstinente Lebensweise bezweckt eine nachhaltige Sicherstellung der Fahreignung (BGE 131 II 248 E. 6.3).

4.5.1 Im verkehrsmedizinischen Gutachten des IRM Basel wird ausgeführt, dass beim Beschwerdeführer ein verkehrsmedizinisch relevanter Alkoholmissbrauch vorliege. Die vorliegende Blutanalyse würde für eine über einen längeren Zeitraum bestehende Schädigung der Leber durch Alkohol sprechen. Zur Bestimmung des Alkoholkonsums sei eine Haaranalyse durchgeführt worden, welche für den Zeitraum von Juli/August 2015 bis Anfang November 2015 einen EtG-Wert von 30 pg/mg ergeben würde. Dieser Wert liege im Übergangsbereich vom „Social Drinker“ zu einem chronischen, übermässigen Alkoholkonsum und würde dafür sprechen, dass der Beschwerdeführer mehr Alkohol konsumiere als er angebe oder dass er vor dem August 2015 einen massiven chronischen Alkoholkonsum betrieben habe und der Wert als Auswuchsphänomen interpretiert werden könne. Auch gemäss Angaben des Hausarztes des Beschwerdeführers bestehe bei diesem eine chronische Alkoholabhängigkeit. Das IRM Basel kam zum Schluss, dass aus verkehrsmedizinischer Sicht die Fahreignung des Beschwerdeführers weiter befürwortet werden könne unter den Auflagen, dass der Beschwerdeführer eine Alkoholabstinenz einhalte und regelmässige Besprechungen bei einer Fachperson für Alkoholprobleme durchführen würde.

4.5.2 Wie jedes Beweismittel unterliegt auch das vorliegende Gutachten der freien Beweiswürdigung durch das Kantonsgericht. Dieses hat zu prüfen, ob sich auf Grund der übrigen Beweismittel und der Vorbringen der Parteien ernsthafte Einwände gegen die Schlüssigkeit der gutachterlichen Darlegungen aufdrängen (vgl. BGE 133 II 384 E. 4.2.3 mit Hinweisen). Das Gutachten stützt sich auf die medizinische Aktenlage, die verkehrsmedizinische Untersuchung des Beschwerdeführers und die durchgeführte Haaranalyse. Auch wurden von den Gutachtern Drittmeinungen miteinbezogen. Aus den vorliegenden Beweismitteln ergeben sich keine hinreichenden Anhaltspunkte, die geeignet wären, um Bedenken an der Schlüssigkeit der gutachterlichen Feststellungen hervorzurufen. Auch der Beschwerdeführer bringt keine Einwände vor, welche berechtigte Zweifel bezüglich Fachkenntnis und Unbefangenheit der Gutachter oder an der Schlüssigkeit ihres Gutachtens erwecken. So bringt er vor, es liege ihm fern, die Ergebnisse des IRM Basel anzuzweifeln.

4.6.1 Zur Feststellung des Alkoholkonsums des Beschwerdeführers wurde eine Haaranalyse zur Bestimmung des EtG-Wertes durchgeführt. Die Haaranalyse wird ausdrücklich in Art. 55 Abs. 7 lit. c SVG erwähnt. Bestimmungen des Bundesrates zu dieser Analysemethode bestehen noch nicht, die bundesgerichtliche Rechtsprechung anerkennt die Haaranalyse allerdings als geeignetes Mittel sowohl zum Nachweis eines übermässigen Alkoholkonsums als auch der Einhaltung einer Abstinenzverpflichtung (BGE 140 II 334 E. 3 mit weiteren Hinweisen).

4.6.2 Beim Beschwerdeführer wurde anlässlich der Haaranalyse durch das IRM Basel ein EtG-Wert von 30 pg/mg festgestellt. Dieser Wert liegt auf der Grenze zwischen moderatem und übermässigen Alkoholkonsum (BGE 140 II 334 E. 7; Arbeitsgruppe Haaranalytik der Schweizerischen Gesellschaft für Rechtsmedizin, Bestimmung von Ethylglucuronid (EtG) in Haarproben, Version 2014, Ziff. 6.2). Auch die Blutlaborwerte sowie gemäss Hausarzt bestehende Leberzirrhose bei chronischer Alkoholabhängigkeit verdeutlichen die Alkoholproblematik beim Beschwerdeführer. Zudem besteht eine Diskrepanz zwischen der Aussage des Beschwerdefüh-

ners, er trinke sei August 2015 nur noch selten oder nie Alkohol, und dem gemessenen EtG-Wert. Ein EtG-Wert von 30 pg/mg entspricht etwa dem Konsum von 1,5 Litern Bier pro Tag (ein EtG-Wert von 2 pg/mg entspricht in etwa 100ml Bier pro Tag, vgl. DANIEL M. HÄUSERMANN, Alkoholiker am Steuer, AJP 2014, S. 1640). Mögliche Erklärungen für die Diskrepanz zwischen der Aussage des Beschwerdeführers und dem gemessenen Wert sind falsche Angaben des Beschwerdeführers oder ein noch höherer Alkoholkonsum des Beschwerdeführers vor August 2015. In beiden Fällen wäre eine Alkoholproblematik zu bejahen.

4.6.3 Der Sicherungsentzug – und folglich auch der Anordnung von Auflagen als mildere Massnahme – setzt nicht eine schuldhaftige Widerhandlung im Strassenverkehr voraus. Das Fehlen der Fahreignung kann sich auch aus anderen Umständen ergeben (BGE 133 II 331 E. 9.1). Vorliegend ist daher nicht entscheidend, dass der Beschwerdeführer gemäss eigenen Angaben jahrzehntelang ein Motorfahrzeug ohne Alkoholeinfluss geführt hat. Die vom Beschwerdeführer zu seinen Gunsten vorgebrachten Aussagen des konsultierten Facharztes und seines Hausarztes sind in keinsten Weise belegt und vermögen daher die gutachterlichen Feststellungen nicht zu erschüttern. Entsprechend dem Gutachten des IRM Basel sowie den Befunden der Vertrauensärztin und des Hausarztes ist beim Beschwerdeführer somit von einer Neigung zum Alkoholmissbrauch auszugehen, welche die Anordnung der Auflagen zur nachhaltigen Sicherstellung der Fahreignung notwendig macht.

4.7.1 Schliesslich muss die Anordnung der Auflagen dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz standhalten (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N 929). Dieser setzt voraus, dass die Massnahme geeignet und erforderlich ist, um die Sicherheit im Strassenverkehr zu gewährleisten. Mit Verfügung vom 6. Januar 2016 wurden dem Beschwerdeführer die Auflagen erteilt, eine Alkoholabstinenz einzuhalten und Beratungsgespräche zu absolvieren. Diese Auflagen sind geeignet, das Risiko zu minimieren, dass der Beschwerdeführer in alkoholisiertem Zustand ein Motorfahrzeug bedient und dienen daher der Sicherheit im Strassenverkehr. Die Anordnung der Auflagen ist bereits eine mildere Massnahme im Vergleich zum – allenfalls auch möglichen – Sicherungsentzug des Führerausweises. Die vom Beschwerdeführer vorgeschlagene Fahrabstinenz ist nicht hinreichend kontrollierbar und kommt deshalb als Auflage nicht in Frage (vgl. E. 4.4). Der Beschwerdeführer wäre zudem auch bereit, Tests für die Überprüfung seines Konsumverhaltens zu akzeptieren. Wie solche Tests ausgestaltet sein sollen und inwiefern diese milder wären wie die verfügte Verlaufskontrolle führt er allerdings nicht weiter aus. Es sind folglich keine milderen Massnahmen ersichtlich, die gewährleisten könnten, dass der Beschwerdeführer nicht in fahruntüchtigem Zustand am Verkehr teilnimmt (vgl. BGE 131 II 248 E. 6.3).

4.7.2 Weiter sind im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung die privaten Interessen des Beschwerdeführers gegenüber den entgegenstehenden öffentlichen Interessen abzuwägen. Das öffentliche Interesse besteht vorliegend in der Sicherheit im Strassenverkehr. Als privates Interesse ist zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer in seinem Konsumverhalten eingeschränkt ist. Die Einhaltung der Auflagen ist zudem mit einem gewissen finanziellen und zeitlichen Aufwand verbunden. Bei einer Gesamtbetrachtung überwiegt das öffentliche Interesse an der Sicherheit im Strassenverkehr die privaten Interessen des Beschwerdeführers. Dies auch im Hinblick darauf, dass die Anordnung der Auflagen bereits die privaten Interessen des Be-

schwerdeführers insoweit berücksichtigt, dass es ihm nicht verwehrt wird, am motorisierten Strassenverkehr teilzunehmen.

4.8 Die Anordnung der Auflagen erweist sich zusammenfassend als rechtmässig, die Beschwerde ist daher abzuweisen.

5. Entsprechend dem Beschluss des Regierungsrates hat die angeordnete Verlaufskontrolle inkl. Haarprobe sechs Monate nach Rechtskraft des Entscheids nach Aufgebot durch die Polizei Basel-Landschaft zu erfolgen. Die Polizei Basel-Landschaft wird dem Beschwerdeführer nach Rechtskraft des vorliegenden Urteils die Höhe des Kostenvorschusses und den Zeitpunkt für dessen Leistung bekannt zu geben haben. Nach Leistung des Kostenvorschusses wird das IRM Basel von der Polizei Basel-Landschaft mit der Durchführung der Verlaufskontrolle beauftragt werden.

6. Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von insgesamt Fr. 1'400.-- dem unterlegenen Beschwerdeführer aufzuerlegen. Die Parteikosten werden nach § 21 VPO wettgeschlagen.

Demgemäss wird **erkannt**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- verrechnet.
Der zuviel geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 400.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber i.V.