

## 1. Einleitung

Die gesundheitliche Eignung zum Lenken von Kraftfahrzeugen stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Erteilung einer Lenkberechtigung dar. Es liegt im Interesse aller Verkehrsteilnehmer, dass nur solche Personen Kraftfahrzeuge lenken dürfen, die über die notwendige physische und psychische Gesundheit verfügen, um weder sich selbst noch andere Personen zu gefährden oder zu schädigen. Dadurch kann die Verkehrssicherheit erhöht werden.

Es ist die Aufgabe der Führerscheinbehörde, im Rahmen des Administrativverfahrens zur Erteilung einer Lenkberechtigung das Vorliegen der gesundheitlichen Eignung zu prüfen. Dabei bedient sich die Behörde sowohl medizinischer als auch technischer Sachverständiger. Darüber hinaus kennt das FSG aber auch die Überprüfung der gesundheitlichen Eignung einer Person, die bereits im Besitz einer Lenkberechtigung ist, sobald diesbezügliche Zweifel vorliegen.

Das gegenständliche Werk soll neben der Darlegung materiell- als auch verfahrensrechtlicher Grundlagen die Relevanz ausgesuchter gesundheitlicher Aspekte für den Bereich des FSG darstellen. Hierbei sind allgemeine verfahrensrechtliche Fragen vor allem im Hinblick auf die Maßnahmen der Führerscheinbehörde aufgrund des § 24 Abs 4 FSG (wonach im Fall von Bedenken, ob die gesundheitliche Eignung noch gegeben ist, ein von einem Amtsarzt erstelltes Gutachten einzuholen und gegebenenfalls die Lenkberechtigung einzuschränken oder zu entziehen ist) zu untersuchen. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang die rechtliche Einordnung der Tätigkeit von Sachverständigen, da im Rahmen des Verwaltungsverfahrens zur Beurteilung der gesundheitlichen Eignung neben Ärzten auch Verkehrspsychologen und Techniker mit der Erstattung diesbezüglicher Gutachten befasst werden.

Von Bedeutung ist aber auch das Verhältnis von Amtsverschwiegenheit und Amtshilfe, zumal die gesundheitliche Überprüfung nach dem FSG vielfach ein Zusammenspiel unterschiedlicher Behörden darstellt, die einerseits Informationen über gesundheitliche Zweifel benötigen, um überhaupt ein Verfahren einleiten zu können, andererseits jedoch die Weitergabe von Daten auf Grund bestehender Rechtsvorschriften restriktiv handhaben müssen. Diesbezüglich ist auch auf datenschutzrechtliche Regelungen Bedacht zu nehmen.

## 2. Kompetenzrechtliche Grundlagen

Die Bestimmungen über die gesundheitliche Eignung zum Lenken von Fahrzeugen im Allgemeinen finden sich in verschiedenen gesetzlichen Regelungen, die ihrerseits unterschiedlichen Kompetenztatbeständen unterliegen.

- Dabei ist in erster Linie das FSG sowie die auf Grund dieses Gesetzes erlassene FSG-GV beachtlich, denen die Grundlagen für das Vorliegen der gesundheitlichen Eignung zum Lenken von Kraftfahrzeugen zu entnehmen sind. Das FSG ist unter den Kompetenztatbestand „**Kraftfahrwesen**“ gem Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG<sup>1</sup> zu subsumieren und folgt hinsichtlich seines Regelungsgegenstandes den Vorläuferbestimmungen des KFG 1967. Während also bis zum Jahr 1997 Bestimmungen über die (damals noch) Lenkerberechtigung, ihre Erteilung und Entziehung im KFG 1967 zu finden waren, enthält dieses Gesetz heute Regelungen über die Kraftfahrzeuge, ihre technische Beschaffenheit, über Fahrschulen und technische Sachverständige. Im Jahr 1997 wurden die gesetzlichen Bestimmungen über die (nunmehr) Lenkberechtigung in das FSG übernommen.
- Aber auch der StVO 1960 sind Umstände in Bezug auf die körperliche und geistige Eignung zum Lenken von Fahrzeugen – sohin ohne Einschränkung auf Kraftfahrzeuge – zu entnehmen. Erwähnenswert sind insbesondere deren §§ 5 (Verbot des Lenkens von Fahrzeugen in einem durch Alkohol oder Suchtgift beeinträchtigten Zustand) und 58 Abs 1 (Gebot, Fahrzeuge nur in einer solchen körperlichen und geistigen Verfassung zu lenken, in der ein Fahrzeug beherrscht und die beim Lenken eines Fahrzeuges zu beachtenden Rechtsvorschriften befolgt werden können). Die StVO 1960 findet ihre Kompetenzgrundlage in Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG („**Straßenpolizei**“)<sup>2</sup> und enthält allgemein Regelungen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im Straßenverkehr.
- Neben den bereits genannten Kompetenztatbeständen „Kraftfahrwesen“ und „Straßenpolizei“ ist in Bezug auf Regelungen über die gesundheitliche Eignung auch der Kompetenztatbestand „**Gesundheitswesen**“ gem Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG von Interesse.

1 Vgl Muzak, B-VG<sup>6</sup> Art 10 (2020) Rz 41; Wallnöfer in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG (2012) Rz 41 f; Öhlinger, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiet des Straßenverkehrs, ZVR 1978, 321; VfSlg 4381, 8035, 11.493.

2 Vgl Muzak, B-VG<sup>6</sup> Art 11 (2020) Rz 4; Resch in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG (2012) Rz 14 ff; Kolonovits/Muzak/Perthold/Piska/Strejcek (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht<sup>2</sup> (2017) 526 f; Öhlinger, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiet des Straßenverkehrs, ZVR 1978, 321; Öhlinger, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiet des Straßenverkehrs II, ZVR 1979, 257; VfSlg 11.493, 12.187.

Während somit das KFG 1967, das FSG und die StVO 1960 Regelungen enthalten, die sich allesamt mit Sicherheitsaspekten rund um das Lenken und die Inbetriebnahme von Fahrzeugen/Kraftfahrzeugen befassen, kann eine eindeutige Abgrenzung hinsichtlich der jeweiligen Regelungsgegenstände wie folgt vorgenommen werden:

- das FSG nimmt Bezug auf den **Lenker**, seine Ausbildung und die Voraussetzungen, die er für den Erhalt einer Lenkberechtigung vorweisen muss,
- das KFG 1967 regelt Details rund um das **Fahrzeug**, seine technische Beschaffenheit und die Besonderheiten, die mit dem Lenken von bestimmten Kraftfahrzeugen einhergehen, und
- die StVO 1960 bestimmt das **Verhalten** im Straßenverkehr durch Vorgabe von bspw. Fahrregeln.

Warum gründen sich nun aber die Regelungen über die gesundheitliche Eignung zum Lenken von Kraftfahrzeugen auf Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG (Kompetenztatbestand „Kraftfahrwesen“) und nicht auf dessen Z 12 (Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen“)? Diesbezüglich findet der VfGH klare Worte: Der Kompetenztatbestand „Gesundheitswesen“ umfasst Normen im Interesse der und zur Abwehr von Gefahren für die Volksgesundheit, sofern diese Maßnahmen nicht auf die Bekämpfung einer für eine andere Kompetenzmaterie **allein** typischen Abart dieser Gefahr gerichtet sind.<sup>3</sup> Insbesondere was die Abgrenzung vom Kompetenztatbestand „Kraftfahrwesen“ angeht, erkannte der VfGH, dass damit alle Angelegenheiten umfasst sind, die das **Kraftfahrzeug** und **seinen Lenker** betreffen. Dabei schadet auch nicht, dass solche Regelungen auch dem Interesse der übrigen Verkehrsteilnehmer entsprechen. Dieser Kompetenztatbestand ist hingegen nicht heranzuziehen, wenn die zu bekämpfende Gefahr von **Verkehrsteilnehmern jeder Art** herrühren würde, also nicht spezifisch wäre.<sup>4</sup> Damit erklärt sich die Subsumtion der Bestimmungen über die gesundheitliche Eignung zum Lenken von Kraftfahrzeugen unter den Kompetenztatbestand „Kraftfahrwesen“, handelt es sich dabei doch um Gefahren, die spezifisch mit dem Lenken von solchen Fahrzeugen verbunden sind.

Nicht so eindeutig gestaltet sich das Verhältnis der Kompetenztatbestände „Kraftfahrwesen“ und „Straßenpolizei“ iSd Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG:<sup>5</sup> Bestimmungen über

3 Vgl. VfSlg 20.048, 16.929, 4609, 4413; Muzak, B-VG<sup>6</sup> Art 10 (2020) Rz 20; Hiersche/K. Holzinger/Eibl, Handbuch des Epidemierechts Dritter Teil: Die Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten im System des B-VG Kap 1.2.1 (Stand 13. 5. 2020, rdb.at); Krauskopf in GmundKomm § 36 ZÄG Rz 6 (Stand 1. 3. 2016, rdb.at); Keisler/Hummelbrunner in Resch (Hrsg.), Corona-Handbuch (2020) Kap 1 Rz 4; im Übrigen hat der VfGH eine solche Art der Differenzierung auch bei der Unterscheidung zwischen den Begriffen der „allgemeinen Sicherheitspolizei“ und der „Verwaltungspolizei“ vorgenommen (vgl. VfSlg 3650 und 4410).

4 Vgl. VfSlg 8035, 4227, 19.620, 15.885, 11.493; Muzak, B-VG<sup>6</sup> Art 10 (2020) Rz 14; Holoubek/Lang, Rechtsprechungsübersicht Verfassungsgerichtshof, ecoloex 2001, 409.

5 Vgl. Stolzlechner, Verkehrsbeschränkungen aus verfassungsrechtlicher Sicht, unter besonderer Berücksichtigung von Geschwindigkeitsbegrenzungen und Nachtfahrverboten, ZVR 1991, 257; Hiesel, Die neueste Rechtsprechung des VfGH zu Straßenverkehrsordnung, Führerscheingesetz und Kraftfahrgesetz, ZVR 2013, 148.

die körperlichen und psychischen Voraussetzungen für das Lenken von Fahrzeugen finden sich sowohl in den §§ 8 und 24 f FSG für Kraftfahrzeuge, als auch in den §§ 5 und 58 Abs 1 StVO 1960 für alle Arten von Fahrzeugen.

§ 5 Abs 1 StVO 1960 verbietet das Lenken und die Inbetriebnahme von Fahrzeugen in einem durch Alkohol oder Suchtgift beeinträchtigten Zustand, § 58 Abs 1 stellt generell auf einen für die Beherrschung des Fahrzeuges und die Befolgung diesbezüglicher Normen ausreichenden körperlichen und geistigen Zustand ab. Man könnte also zunächst davon ausgehen, dass es sich bei Fragen der gesundheitlichen Eignung zum Lenken von Kraftfahrzeugen um solche der Straßenpolizei iSd Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG handelt, zumal Kraftfahrzeuge nur eine spezifische Form von Fahrzeugen sind und somit jedenfalls auch von den genannten Bestimmungen umfasst sind. Die Gefahr, die bei Missachtung dieser Regelungen ausgeht, ist nicht auf das Lenken von Kraftfahrzeugen beschränkt,<sup>6</sup> kann aber Auswirkungen auf alle Verkehrsteilnehmer haben.

- Bei der Prüfung der Frage, welcher Regelungsumfang vom Begriff des Kraftfahrwesens bei Anwendung der sogenannten Versteinerungstheorie umfasst ist,<sup>7</sup> muss zunächst der Versteinerungszeitpunkt festgelegt werden.<sup>8</sup> Dazu gibt es zwei Ansichten, nämlich den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kompetenzartikel am 1. 10. 1925 oder jenen der diesbezüglichen Beschlussfassung im Jahr 1920. Unabhängig davon, welchem Zugang man folgt, gelangt man in Bezug auf den Kompetenztatbestand „Kraftfahrwesen“ zu gleichen Ergebnissen, da erst im Jahr 1929 ein Bundesgesetz über das Kraftfahrwesen<sup>9</sup> erlassen wurde und somit die Rechtsquellen in den Jahren 1920 und 1925 ident waren.<sup>10</sup> Der Verordnung des Ministeriums des Innern im Einvernehmen mit dem Handelsministerium, dem Ministerium für öffentliche Arbeiten und dem Finanzministerium vom 28. April 1910, betreffend die Erlassung sicherheitspolizeilicher Bestimmungen für den Betrieb von Kraftfahrzeugen (Automobilen, Motorzügen und Motorrädern), RGBl 1910/81, ist in § 22 zu entnehmen, dass „die behördliche Bewilligung zum Führen von Kraftfahrzeugen verweigert werden kann, wenn solche Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass der Bewerber zum Führen von Kraftfahrzeugen ungeeignet ist (zB körperliche Mängel, Neigung zur Trunksucht...)“. Daraus erhellt, dass der Umstand der gesundheitlichen Eignung im Zusammenhang mit dem Lenken von Kraftfahrzeugen einer von anderen straßenpolizeilichen Vorschriften getrennten Regelung zugänglich ist und einer solchen separaten Regelung unterworfen war.

6 Vgl Wallnöfer in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG (2012) Rz 47 ff, 51 und 53.

7 Vgl Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger, Bundesverfassungsrecht<sup>11</sup> (2015) Rz 296; Grabenwarter/Frank, B-VG Vor Art 10 – 15 Rz 7 (Stand 20. 6. 2020, rdb.at); Schäffer, Aktuelle Probleme des Föderalismus in Österreich, ÖJZ 1981, 1; allg zum Thema „Auslegung“ Jabloner, Die Gesetzesmaterialien als Mittel der historischen Auslegung, in HKI 35, Methodenreinheit und Erkenntnisvielfalt (2013) 61; Hauenschild, Straßenverkehr und Kompetenzverteilung (2002) 50 ff.

8 Vgl dazu die Ausführungen in Kap 7.1.

9 Vgl BGBl 1929/437.

10 Vgl Hauenschild, Straßenverkehr und Kompetenzverteilung (2002) 194.

In der Literatur wird auch die Ansicht vertreten, dass bei Hinzukommen neuer Kompetenztatbestände auch ein späterer Versteinerungszeitpunkt herangezogen werden könnte – für den Bereich des Kraftfahrwesens könnte diesbezüglich das Jahr 1929 überlegt werden, da neben der B-VG-Novelle BGBl 1929/392 auch ein Bundesgesetz über das Kraftfahrwesen erlassen wurde.<sup>11</sup> Für die Feststellung des Inhaltes des Kompetenztatbestandes „Kraftfahrwesen“ ist dabei jedoch nichts zu gewinnen, zumal mit der genannten B-VG-Novelle keine Änderungen hinsichtlich des genannten Kompetenztatbestandes eingetreten sind und kraftfahrrechtliche Regelungen, die als Versteinerungsmaterial herangezogen werden können, bereits im Jahr 1920 bestanden haben. Für die Frage, was der historische Verfassungsgesetzgeber unter dem Begriff „Kraftfahrwesen“ verstanden hat, kann nicht auf den Inhalt eines zu einem späteren Zeitpunkt erlassenen Gesetzes zurückgegriffen werden, da andernfalls der einfache Gesetzgeber jederzeit mit Hilfe der Erlassung eines Gesetzes den Kompetenztatbeständen einen beliebigen Inhalt zuweisen könnte.<sup>12</sup>

- *Öhlinger*<sup>13</sup> hat unter Bezugnahme auf die Judikatur des VfGH die Anwendbarkeit der Versteinerungstheorie hinsichtlich der Abgrenzung des Kompetenztatbestandes „Kraftfahrwesen“ zu anderen Kompetenzbegriffen wohl bejaht, hinsichtlich einer solchen zum Begriff der „Straßenpolizei“ hingegen verneint, da sich diese Methode diesbezüglich als ungeeignet darstelle. Dieser Ansicht ist entgegenzuhalten, dass auch mit Hilfe der Versteinerung eine Abgrenzung, insbesondere im Hinblick auf die gesundheitliche Eignung zum Lenken von Kraftfahrzeugen vorgenommen werden kann, da diese auf Umstände abgestellt, die **von Dauer** sind, andernfalls sie wohl nicht geeignet wären, dem Erhalt einer behördlichen Bewilligung zum Führen von Kraftfahrzeugen auf längere Sicht entgegenzustehen. Aus dem Wort „Trunksucht“ lässt sich ebenfalls eine Beeinträchtigung von Dauer ableiten. Diese Ansicht kann auch dadurch gestützt werden, dass § 21 Abs 1 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1929 über Grundsätze der Straßenpolizei, soweit sie sich nicht auf Bundesstraßen bezieht, BGBl 1929/438, für Kraftfahrzeuge

11 Vgl. *Muzak*, Österreichisches, Europäisches und Internationales Binnenschiffahrtsrecht (2004) 20 f; *Bußjäger*, Bemerkungen zur Neuregelung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Dienstrechtes der öffentlich Bediensteten, JBl 1999, 773; *Muzak* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 11 Abs 1 Z 6 B-VG (2012) Rz 7.

12 Anders könnte hinsichtlich des Kompetenztatbestandes „Straßenpolizei“ argumentiert werden, zumal erst im Jahr 1929 ein Straßenpolizei-Grundsatzgesetz, das in aller Deutlichkeit eine Aufzählung von Verkehrsregeln enthielt, argumentiert werden. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass sich bereits im Jahr 1925, also bei Schaffung des Kompetenztatbestandes „Straßenpolizei“ im Rechtsbestand ausdrückliche Hinweise auf den Begriff der „Straßenpolizei“ fanden (vgl. § 32 Bundesstraßengesetz, BGBl 1921/387, und die diesbezüglichen Ausführungen in Kap 7.1).

13 Vgl. *Öhlinger*, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiet des Straßenverkehrs, ZVR 1978, 321; VfSlg 2977, 3924 und 4243; ebenso *Wallnöfer* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG (2012) Rz 12; *Hauer*, Luftreinhaltung und Straßenpolizei, ZVR 2017, 363; kritisch zur diesbezüglichen Judikatur des VfGH *Mayer*, Entwicklungstendenzen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, ÖJZ 1980, 337.

auf die diesbezüglichen besonderen Vorschriften des Bundes über das Kraftfahrwesen, insbesondere auch hinsichtlich der Berechtigung zur Führung von selbigen, verweist. Es kann daher festgehalten werden, dass bereits der historische Gesetzgeber nicht nur zwischen dem **allgemeinen Straßenverkehr**, der sämtliche Fahrzeuge umfasst, und dem **Verkehr mit Kraftfahrzeugen** unterschieden hat, sondern darüber hinaus zwischen körperlichen und psychischen Mängeln, die auf Grund ihres **permanenten** Vorhandenseins gegen die Erteilung der Berechtigung zum Lenken von Kraftfahrzeugen sprechen, und solchen, die zum Zeitpunkt des tatsächlichen Lenkens von jeglichen Fahrzeugen **akut** von Bedeutung sind. Das Hauptaugenmerk bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die gegen die Erteilung einer behördlichen Bewilligung zum Lenken von Kraftfahrzeugen sprechen, liegt daher auf der Berechtigung selbst und weniger auf dem Gesundheitsaspekt. Diese Unterscheidung zeigt sich auch in den heutigen Regelungen: während die Krankheiten und Behinderungen, die gegen die (unbefristete) Erteilung einer Lenkberechtigung stehen, dauerhafte sind und womöglich mit Verschlechterungen einhergehen,<sup>14</sup> handelt es sich beim Lenken in durch Alkohol oder Suchtgift beeinträchtigtem Zustand (§ 5 StVO 1960) bzw im Fall des § 58 Abs 1 leg cit um Umstände, die momentan vorliegen, üblicherweise wieder vergehen, jedoch im Zeitpunkt des Lenkens zu einer Gefährdung der übrigen Verkehrsteilnehmer führen können, und zwar unabhängig von der Art des gelenkten Fahrzeuges. Daran ändert auch nichts, dass naturgemäß das Gefährdungsmoment beim Lenken von Kraftfahrzeugen höher sein wird. Darüber hinaus ist beachtlich, dass die Missachtung der Alkohol- und Suchtgiftbestimmungen des § 5 StVO 1960 zwar für die Beurteilung der Verkehrszuverlässigkeit gem § 7 FSG relevant sind, für die gesundheitliche Eignung spielt sie jedoch nur bei einem Verdacht einer Abhängigkeit bzw eines gehäuften Missbrauchs iSd § 14 FSG-GV eine Rolle, ist also auch in diesem Zusammenhang nur relevant, wenn die körperliche und psychische Beeinträchtigung von Dauer ist.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass die Regelungen über die gesundheitliche Eignung zum Lenken von Kraftfahrzeugen auf Grundlage des Kompetenztatbestandes „Kraftfahrwesen“ zu erlassen sind.

---

14 Vgl bspw Herz-Kreislauferkrankungen, Diabetes oder Suchterkrankungen (§§ 10, 11 und 14 FSG-GV).

### 3. Die historische Entwicklung der Rechtsvorschriften für den Bereich der Lenkberechtigung, insbesondere der gesundheitlichen Eignung, von 1920-1980<sup>15</sup>

Als Rechtsgrundlage für Regelungen über die Eignung zum Lenken von Kraftfahrzeugen war bis zur Schaffung eines Bundesgesetzes über das Kraftfahrwesen im Jahr 1929 die **Automobilverordnung 1910**, RGBl 1910/81, heranzuziehen. Deren § 22 war zu entnehmen, dass die behördliche Bewilligung zum Führen von Kraftfahrzeugen verweigert werden kann, wenn solche Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass der Bewerber zum Führen von Kraftfahrzeugen ungeeignet ist (zB körperliche Mängel, Neigung zur Trunksucht).

Detailliertere Bestimmungen enthielt bereits das **Bundesgesetz vom 20. Dezember 1929 über das Kraftfahrwesen**, BGBl 1929/437, das in § 7 Abs 2 eine amtsärztliche Untersuchung von Bewerbern für eine Erlaubnis zur Führung von Kraftfahrzeugen vorsah und auch bestimmte, in welchen Fällen eine solche Berechtigung nicht zu erteilen war, nämlich an Personen, „bei denen eine Krankheit oder ein Gebrechen festgestellt wurde, das die Annahme rechtfertigt, daß ein von solchen Personen geführtes Kraftfahrzeug zu einer ständigen Gefahr für den Verkehr würde“. Ähnlich wie heute bestand eine Verordnungsermächtigung für die diesbezüglich näheren Bestimmungen. Darüber hinaus erlaubte § 7 Abs 3 leg cit angesichts der amtsärztlichen Untersuchung die Erteilung einer auf bestimmte Kraftfahrzeuge eingeschränkten Fahrerlaubnis bzw eine Erteilung zu besonderen Bedingungen. Bei Wegfall der gesundheitlichen Eignung bestand gem § 8 Abs 1 leg cit die Möglichkeit der Entziehung der Erlaubnis.

Was bei dem Gesetz aus 1929 außerdem auffällt, ist die ausdrückliche Unterscheidung zwischen der **Erlaubnis zum Führen eines Kraftfahrzeuges** und dem **Führerschein** (§ 8 Abs 2 leg cit).

Das Bundesgesetz über das Kraftfahrwesen (**Kraftfahrgesetz 1937**), BGBl 1937/29, enthielt in § 9 Abs 2 eine zum Gesetz von 1929 wortgleiche Regelung hinsichtlich der gesundheitlichen Eignung.

Auf Grund des Kraftfahrrechts-Überleitungsgesetzes, BGBl 1947/47, wurde das Kraftfahrgesetz 1937 idF BGBl 1947/47 als **Kraftfahrgesetz 1946**, BGBl 1947/83, neu verlaublicht. § 63 Abs 2 leg cit normierte die verpflichtende amtsärztliche Untersu-

15 Vgl *Hauenschild*, Straßenverkehr und Kompetenzverteilung (2002) 194 ff; *Wallnöfer* in *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht Art 10 Abs 1 Z 9 (2012) Rz 43; *Öhlinger*, Zur Kompetenzlage auf dem Gebiet des Straßenverkehrs, ZVR 1978, 321; *Grubmann*, Das Kraftfahrgesetz 1967, ZVR 2015, 276; *Grubmann*, Geschichte des österreichischen Kraftfahrrechts im Kontext internationaler Übereinkommen über den Straßenverkehr, ZVR 2015, 423; *Kaltenegger*, Das Führerscheingesetz (FSG), ZVR 2014/276; *Erenli*, Sanktionen für alkoholisiertes Fahren, ZVR 2009, 454.



chung und liefert auch Hinweise auf Umstände, die für die Erteilung einer Erlaubnis zum Führen von Kraftfahrzeugen maßgeblich waren, nämlich „Internierung oder Untersuchung wegen Geisteskrankheit, Entmündigung, Unfall, Kriegsbeschädigung u.dgl.“. Es fällt zunächst auf, dass der Schwerpunkt auf psychische Umstände gelegt wurde. Die wenigen Hinweise auf Grundsätze der gesundheitlichen Eignung finden jedoch ihre genaue Ausformung in Anlage 10 des Gesetzes, die Richtlinien für die mit der Untersuchung der Bewerber um einen Führerschein oder mit der Überprüfung der Inhaber von Führerscheinen betrauten Amtsärzte enthält. Die darin enthaltenen Ausschließungsgründe sind mannigfaltig und umfassen sogar Fettleibigkeit, höhergradige Verkrümmungen der Wirbelsäule und Krampfadern. Hinsichtlich allfälliger Abhängigkeiten normierten die Richtlinien als Ausschließungsgrund einen chronischen Alkoholismus und eine „behördlich“ festgestellte Neigung zur Trunksucht und sonstigen Giftsucht (Morphinismus, Kokainismus usw.). Beachtenswert ist neben der Möglichkeit einer befristeten Eignung auch die Normierung einer allfälligen Beobachtungsfahrt.

Mit 1. Jänner 1956 trat das Kraftfahrgesetz 1946 außer Kraft und wurde durch das Bundesgesetz vom 6. Juli 1955 über das Kraftfahrwesen (**Kraftfahrgesetz 1955**), BGBl 1955/223, ersetzt. In den § 58 Abs 2 und § 59 leg cit enthielt dieses Gesetz Regelungen über die gesundheitliche Eignung, die schon sehr an die heute im FSG bestehenden erinnern, insbesondere im Hinblick auf die unterschiedlichen Arten von gesundheitlicher Eignung, nämlich „geeignet, bedingt geeignet, beschränkt geeignet und nicht geeignet“. Dennoch findet sich noch ein spezieller Passus, wonach bei der Beurteilung der geistigen Eignung auf „allfällige Entmündigungen oder Anhaltungen in Anstalten für Geisteskranke“ Bedacht zu nehmen sei.

Schließlich wurde das Kraftfahrgesetz 1955 durch das bis heute in Geltung stehende Bundesgesetz vom 23. Juni 1967 über das Kraftfahrwesen (**Kraftfahrgesetz 1967**), BGBl 1967/267, ersetzt. Bis zum Inkrafttreten des FSG im Jahr 1997 enthielt das KFG 1967 die Regelungen über die Feststellung der gesundheitlichen Eignung in § 67 Abs 2. Demnach war ein ärztliches Gutachten darüber einzuholen, ob der Antragsteller körperlich und geistig geeignet war, Kraftfahrzeuge zu lenken. Außerdem findet sich bereits die Möglichkeit einer verkehrspsychologischen Untersuchung.

Mit dem FSG, BGBl I 1997/120, wurde die bis heute beibehaltene Struktur der Regelungen über die gesundheitliche Eignung geschaffen, insbesondere in Form des § 8 FSG und der FSG-GV.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass – beginnend mit dem Jahr 1929 – eine strikte Trennung zwischen gesundheitlicher Eignung und Verkehrszuverlässigkeit vorgenommen wurde. Die Anforderungen an die gesundheitliche Eignung wurden zusehends verschärft, wobei im Kraftfahrgesetz 1947 diesbezüglich wohl ein Höhepunkt zu verzeichnen ist und die geistige Eignung in den Jahren danach bis zum Inkrafttreten des KFG 1967 eine besondere Bedeutung aufwies. Was Formulierungen und Regelungsinhalte betrifft, ist eine Kontinuität bis zur Gegenwart festzustellen. Daran konnten auch die europäischen Rechtsakte in Form der drei Führerschein-RL nichts ändern. Darin ist wohl auch eine bemerkenswerte Qualität der Legistik, insbesondere im Hinblick auf die zugrundeliegende Struktur zu erkennen.



## 4. Die Entwicklung der rechtlichen Grundlagen seit 1980

### 4.1 Innerstaatliche Rechtsentwicklung

Die Regelungen über die Lenkberechtigung und den Führerschein haben – wie bereits gezeigt – ihre kompetenzrechtliche Grundlage in Art 10 Abs 1 Z 9 B-VG („Kraftfahrwesen“). Umfasst sind alle Angelegenheiten, die das Kraftfahrzeug und seinen Lenker betreffen, insbesondere die nach der Eigenart des Kraftfahrzeuges notwendigen verkehrspolizeilichen Bestimmungen und die Bestimmungen über die Beschaffenheit der Fahrzeuge und ihren Betrieb.<sup>16</sup> Der wesentliche Aspekt dabei ist, dass die zu bekämpfenden Gefahren nicht von Verkehrsteilnehmern jeder Art, sondern spezifisch von (bestimmten) Kraftfahrzeugen herrühren.<sup>17</sup> Den Gefahren, die aus der Verwendung von Kraftfahrzeugen im Straßenverkehr resultieren, kann durch die Festlegung von Voraussetzungen für die Erteilung von Lenkberechtigungen bzw durch das Erfordernis einer Lenkberechtigung an sich begegnet werden.

Bis zum Jahr 1997 fanden sich daher die Bestimmungen über die Erteilung und Entziehung der Berechtigung zum Lenken von Kraftfahrzeugen in den §§ 64 ff KFG 1967 sowie in der KDV. Mit BGBl I 1997/120 wurden diese Regelungen in Umsetzung der RL 91/439/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 über den Führerschein in das FSG und die darauf gründenden FSG-Verordnungen übernommen und völlig neu gefasst<sup>18</sup>. Gleichzeitig wurde dieser Vorgang zum Anlass genommen, um aus der „Lenkerberechtigung“ eine „Lenkberechtigung“ zu machen. Dies erfolgte einerseits, um eine sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern zu erreichen, und andererseits aus grammatikalischen Gründen, handelt es sich bei einer Lenkberechtigung doch um die Berechtigung zum Lenken von Kraftfahrzeugen und nicht um

16 Vgl VfSlg 8035.

17 Vgl VfSlg 11.493.

18 Vgl dazu Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Fahrprüfung (FSG-PV), BGBl II 1997/321 idgF; Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Durchführung des Führerscheingesetzes (FSG-DV), BGBl II 1997/320 idgF; Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die gesundheitliche Eignung zum Lenken von Kraftfahrzeugen (FSG-GV), BGBl II 1997/322 idgF; Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über verkehrspsychologische Nachschulungen (FSG-NV), BGBl II 2002/357 idgF; Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die vorgezogene Lenkberechtigung für die Klasse B (FSG-VBV), BGBl II 1999/54 idgF; Verordnung des Bundesministers für Landesverteidigung und Sport über die Heereslenkberechtigung (HLBV 2013), BGBl II 2012/442 idgF; Verordnung der Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie über die besonderen Lenkberechtigungen für Feuerwehren und Rettungsorganisationen (FSG-FRV), BGBl II 1998/378 idgF; Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über das Alternative Bewährungssystem mittels Alkoholwegfahrsperre, (FSG-ABSV), BGBl II 2017/35.

eine Berechtigung des Lenkers.<sup>19</sup> Mit Erlassung des FSG war das Ziel verbunden, das Führerscheinrecht für den Bürger leichter zugänglich und verständlicher zu machen.<sup>20</sup>

Dazu ist zu bemerken, dass das FSG seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1997 bis dato vielfach novelliert wurde.<sup>21</sup> Die letzten großen Änderungen wurden mit den FSG-Novellen BGBl I 2019/76, 2020/169 und 2021/154<sup>22</sup> vorgenommen. Bedingt durch zwischenzeitlich erforderliche Neuerungen, wie beispielsweise Berichtigungen oder Anpassungen auf Grund der Euro-Umstellung,<sup>23</sup> der SPG-Novelle 2005,<sup>24</sup> des Sicherheitsbehörden-Neustrukturierungs-Gesetzes,<sup>25</sup> oder des 2. Materien-Datenschutz-Anpassungsgesetzes 2018,<sup>26</sup> das Adaptierungen im Zusammenhang mit dem Führerscheinregister beinhaltet, beläuft sich die Zahl der Novellen jedoch mittlerweile auf insgesamt 33. Die großen inhaltlichen Änderungen erfolgten entweder auf Grund der notwendigen Umsetzung geänderter EU-Führerscheinrichtlinien oder zur Normierung von Maßnahmen, die die Verkehrssicherheit verbessern sollten, wie beispielsweise die Einführung des Vormerksystems<sup>27</sup> (dabei handelt es sich um ein System von Maßnahmen gegen Risikolenker, die bestimmte, im FSG taxativ aufgezählte, Verkehrsübertretungen begangen haben und durch Setzung einer Vormerkung im Führerscheinregister einem zwei- bzw dreijährigen Beobachtungszeitraum unterworfen werden. Im Falle weiterer derartiger Übertretungen innerhalb des Beobachtungszeitraumes werden seitens der Behörde begleitende Maßnahmen angeordnet bzw wird letztlich die Lenkberechtigung wegen mangelnder Verkehrszuverlässigkeit entzogen), die Schaffung der 0,5 Promille-Grenze<sup>28</sup> (diese verbietet die Inbetriebnahme und das Lenken von Kraftfahrzeugen ab einem Blutalkoholgehalt von 0,5 Promille, die Übertretung dieser Bestimmung stellt ein Vormerkdelikt dar)

19 Vgl 714, BlgNR 20. GP.

20 Vgl 714, BlgNR 20. GP.

21 Vgl *Nedbal-Bures*, 15 Jahre FSG – ein geschichtlicher Rückblick, ZVR 2012, 189.

22 Die Novelle BGBl I 2019/76 lässt ein neuerliches Antreten zur theoretischen Fahrprüfung erst nach Ablauf von neun Monaten zu, wenn der Kandidat im Rahmen einer theoretischen Fahrprüfung unerlaubte technische Hilfsmittel verwendet und sich dabei der Unterstützung durch andere nicht im Prüfungsraum befindliche Personen bedient hat (§ 11 Abs 6 FSG) und etabliert die Verwaltungsübertretung „Befahren einer Rettungsgasse“ als Vormerkdelikt (§ 30 a Abs 2 Z 8 a FSG). Mit der Novelle BGBl I 2020/169 fand der digitale Dokumentennachweis Eingang in das FSG. Demnach werden Inhaber eines Scheckkartenführerscheins, die zusätzlich über eine für den digitalen Dokumentennachweis zur Verfügung gestellte Applikation verfügen, von der Verpflichtung zum Mitführen des Führerscheins befreit. Obgleich diese Änderungen mit Ablauf des Tages der Kundmachung im BGBl, sohin mit 1. 1. 2021, in Kraft getreten sind, wurden sie gem § 43 Abs 29 FSG erst anwendbar, als die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den Echtbetrieb des digitalen Dokumentennachweises im Führerscheinregister vorlagen. Dieser Zeitpunkt (19. 10. 2022) wurde vom Bundesminister für Finanzen im BGBl II 2022/383 kundgemacht.

23 Vgl BGBl I 2002/32.

24 Vgl BGBl I 2004/151.

25 Vgl BGBl I 2012/50.

26 Vgl 2. Materien-Datenschutz-Anpassungsgesetz 2018, BGBl I 2018/37.

27 Vgl BGBl I 2005/15.

28 Vgl BGBl I 1998/2.