



Urteil vom 14. November 2019

Besetzung

Richter Christoph Bandli (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann,
Richter Jürg Steiger,
Gerichtsschreiber Basil Cupa.

Parteien

A. _____,
[...],
vertreten durch Dr. Thomas Wirz, Rechtsanwalt,
Hagger Wirz Navarini Rechtsanwälte KLG,
[...],
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Strassen ASTRA,
[...],
Vorinstanz.

Gegenstand

Bewilligung des Fahrsimulators Typ "SimDrive 360°" von
Degener.

Sachverhalt:**A.**

A. _____ betreibt die Einzelfirma B. _____, welche dem Import von Fahrsimulatoren des Typs "SimDrive 360°" der Degener Verlag GmbH aus dem deutschen Hannover nachgeht und diese Geräte an Fahrlehrer in der Schweiz verkauft. Am 30. Oktober 2018 erkundigte er sich beim Bundesamt für Strassen (ASTRA) telefonisch nach der Bewilligungspflicht für den Einsatz von Fahrsimulatoren. Am darauffolgenden Tag teilte das ASTRA A. _____ per Email mit, dass der Einsatz von Fahrsimulatoren, die vom ASTRA nicht bewilligt sind, unzulässig sei, und übermittelte ihm zugleich eine Checkliste betreffend die Anforderungen an einen Fahrsimulator für die Weiterbildung gemäss der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugführern und Fahrzeugführerinnen zum Personen- und Gütertransport auf der Strasse vom 15. Juni 2007 (Chauffeurzulassungsverordnung, CZV, SR 741.521). Diese Checkliste füllte er aus und retournierte sie am 5. bzw. am 19. November 2018 per Email ans ASTRA. Dies mit Beilage einer Broschüre des "SimDrive 360°" und dem Hinweis, dass der Einsatz der von ihm importierten Fahrsimulatoren in den europäischen Nachbarstaaten weit verbreitet sei und sie schwerpunktmässig für die Vorschulung und die Grundschulung von Neulenkern eingesetzt würden. Es folgten beidseits weitere Emails.

B.

Am 28. Januar 2019 testeten ein Vertreter des ASTRA sowie ein Qualitätssicherungsexperte des Schweizerischen Verkehrssicherheitsrats (VSR) den Fahrsimulator des Typs "SimDrive 360°" in einer Fahrschule. Dem Testbericht vom 1. Februar 2019 ist u.a. zu entnehmen, dass teils im deutschen Verkehrsrecht gebräuchliche Begriffe verwendet würden. So spreche der integrierte Simulator-Fahrlehrer bspw. von "Parkbremse" anstatt wie in der Schweiz üblich von "Handbremse". Auch entsprächen nicht alle Markierungen und nicht sämtliche Signale den Vorgaben der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 (VRV, SR 741.11) oder der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV, SR 741.21). Solche Mängel seien zu beheben und die Konformität mit den schweizerischen Verkehrsvorschriften, im Besonderen in terminologischer Hinsicht, jederzeit sicherzustellen. Zudem sei eine ausreichende Betreuung der Kundschaft nötig. Der Fahrsimulator sei grundsätzlich aber bewilligungsfähig. Am 25. April 2019 lieferte A. _____ ausführliche ergänzende Angaben zum Fahrsimulator und informierte das ASTRA dahingehend, dass die monierten Mängel nun behoben seien. Er übermittelte dem ASTRA ebenfalls

einen Ausdruck des Protokolls einer Übungsfahrt, auf dem sämtliche Fehler einer absolvierten Fahrt aufgelistet waren, was als Nachweis diene, dass ein Feedback an die Fahrschülerinnen und Fahrschüler gewährleistet sei.

C.

Am 16. Mai 2019 auditierte der VSR im Auftrag des ASTRA den Fahrsimulator an zwei verschiedenen Fahrschulstandorten. Dabei wurde laut dem Auditbericht vom 21. Mai 2019 festgestellt, dass die monierten Mängel behoben worden seien und das Gerät auch unter Verwendung des Moduls "Virtual Reality" funktioniere. Der VSR gab allerdings die Empfehlung ab, dass Software-Updates zeitlich klar festgelegt werden sollten, andernfalls das Risiko bestünde, dass die Virtual-Reality-Brille oder der gesamte Fahrsimulator nicht verwendet werden könnte.

D.

Daraufhin verfügte das ASTRA am 27. Mai 2019 gestützt auf Art. 12 der Verordnung über die Zulassung von Fahrlehrern und Fahrlehrerinnen und ihre Berufsausübung vom 28. September 2007 (Fahrlehrerverordnung, FV, SR 741.522) Folgendes:

1. Der Fahrsimulator Typ "SimDrive 360°" von Degener Verlag GmbH, Hannover (D), wird für die Verwendung in der ersten Ausbildungsphase bewilligt.
2. Der Fahrsimulator darf nur unter Anleitung eines Fahrlehrers oder einer Fahrlehrerin verwendet werden.
3. Wird der Fahrsimulator im VKU [Verkehrskundeunterricht] eingesetzt, dürfen dadurch übrige VKU-Themen nicht verdrängt werden. Gegebenenfalls müssen VKU-Lektionen zeitlich verlängert werden.
4. Es ist fortlaufend sicherzustellen, dass keine Signale, Markierungen, Ausdrücke, etc. in den Fahrsimulator eingepflegt werden, die nicht den Vorgaben der SSV und VRV genügen. Allfällige Fehler sind umgehend zu beheben.
5. Wird der Fahrsimulator an andere Fahrlehrer oder Fahrlehrerinnen vermietet, müssen sie mit den Vorgaben dieser Verfügung bekannt gemacht werden. Sie haben diese ebenfalls einzuhalten.

6. Die Verfahrenskosten von Fr. 2'500.– gehen zu Lasten von
A. _____.
7. Die durch den Beizug des VSR entstandenen Kosten werden
A. _____ vom VSR separat und direkt in Rechnung gestellt.

E.

Gegen diese Verfügung des ASTRA (nachfolgend: Vorinstanz) erhebt A. _____ (nachfolgend: Beschwerdeführer) mit Eingabe vom 27. Juni 2019 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Er beantragt unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz, den streit betroffenen Fahrsimulator ohne Beschränkung auf die erste Ausbildungsphase zu bewilligen und Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung ersatzlos zu streichen. Überdies seien die Verfahrenskosten gemäss Ziff. 6 der Bewilligung angemessen zu reduzieren.

F.

Die Vorinstanz beantragt mit Vernehmlassung vom 26. August 2019 unter Kostenfolge zu Lasten von A. _____ die Abweisung der Beschwerde.

G.

Der Beschwerdeführer hält mit Schlussbemerkungen vom 16. September 2019 an seinen eingangs gestellten Anträgen fest.

H.

Auf die weiteren Vorbringen und die sich bei den Akten befindlichen Dokumente wird – soweit entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt laut Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Behörde nach Art. 33 VGG erlassen wurden und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Der Entscheid der Vorinstanz vom 27. Mai 2019 ist eine Verfügung i.S.v. Art. 5 Abs. 1 VwVG und als Vorinstanz hat eine Organisationseinheit i.S.v. Art. 33 Bst. d VGG verfügt. Auch liegt keine Ausnahme nach Art. 32

VGG vor. Das Bundesverwaltungsgericht ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

1.2 Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c). Der Beschwerdeführer ist als Verfahrensbeteiligter formeller Adressat der angefochtenen Verfügung und durch diese auch materiell beschwert, weil die Vorinstanz seinem Begehren um Bewilligung des Fahrsimulators "SimDrive 360°" zwar grundsätzlich nachgekommen ist, sie aber mit verschiedenen Auflagen versehen hat. Er ist deshalb zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert.

1.3 Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde vom 28. Mai 2019 (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist somit einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen, einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens (Art. 49 Bst. a und b VwVG). Zudem prüft es die Verfügung auf Angemessenheit hin (Art. 49 Bst. c VwVG). Es wendet das Recht von Amtes wegen an und ist an die Begründung der Parteien nicht gebunden (Art. 62 Abs. 4 VwVG).

3.

Unstrittig ist, dass der Einsatz von Fahrsimulatoren z.B. bei der Altersausbildung, der Angewöhnung bei neuen Sehhilfen sowie bei fahrtechnischen oder psychologischen Abklärungen keiner Bewilligungspflicht unterliegt. Ebenso ist nach erfolgter Überarbeitung bzw. vollständiger Anpassung des streitgegenständlichen Fahrsimulators an die schweizerischen Strassenverkehrs Vorschriften unbestritten, dass das Gerät für den Einsatz im Fahrunterricht grundsätzlich bewilligungsfähig ist. Strittig sind hingegen die mit der Bewilligungserteilung verfüigten Auflagen, namentlich der auf die erste Ausbildungsphase beschränkte Einsatz des Fahrsimulators und seine Verwendung nur unter Anleitung eines Fahrlehrers oder einer Fahrlehrerin.

3.1 Eine Nebenbestimmung gestaltet die durch eine Verfügung begründeten Rechte und Pflichten entsprechend den konkreten Umständen aus. In Betracht fallen dabei die Befristung, die Bedingung oder die Auflage. Eine Auflage ist die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen (siehe HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 906 ff. und DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, Rz. 882 ff.). Das in Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) niedergelegte Legalitätsprinzip gilt auch für Nebenbestimmungen. Diese brauchen jedoch nicht in jedem Fall ausdrücklich in einem Rechtssatz enthalten zu sein. Ihre Zulässigkeit kann sich auch aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck und dem mit der Hauptanordnung zusammenhängenden öffentlichen Interesse ergeben (vgl. Urteile des Bundesgerichts [BGer] 1C_750/2013 vom 28. April 2014 E. 3.1, 2C_855/2008 vom 11. Dezember 2009 E. 4, 1C_14/2008 vom 25. Februar 2008 E. 5.3; ferner HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 926). Auflagen und Bedingungen, die völlig ausserhalb des Gesetzeszwecks liegen, sind dagegen unzulässig (BGE 117 Ib 172 E. 3). Gleiches gilt in der Regel für Nebenbestimmungen, die nicht sachbezogen sind, d.h. in keinem sachlichen Zusammenhang zum Prüfungsgegenstand der Hauptanordnung stehen (DUBEY/ZUFFEREY, a.a.O., Rz. 891). Nebenbestimmungen müssen zudem mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit vereinbar sein, d.h. sie müssen die Voraussetzungen der Eignung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit zwischen Zweck und Wirkung des Eingriffs erfüllen (Art. 5 Abs. 2 BV; vgl. Urteile des BGer 1C_402/2016 vom 31. Januar 2018 E. 10.2 f., 2C_855/2008 vom 11. Dezember 2009 E. 4).

3.2 Zunächst ist zu überprüfen, ob die auf die erste Ausbildungsphase beschränkte Bewilligung des Fahrsimulators (Dispositiv-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung) bzw. die Auflage, den Einsatz des Fahrsimulators in der zweiten Ausbildungsphase zu unterlassen, rechtens ist.

3.2.1 Der Beschwerdeführer vertritt die Auffassung, sämtliche in Art. 12 FV genannten Voraussetzungen seien erfüllt. Weshalb eine Einschränkung auf die erste Ausbildungsphase nötig und gerechtfertigt sein soll, sei erstens nicht ersichtlich und werde zweitens von der Vorinstanz nicht begründet. Es sei denn auch nicht klar, gestützt auf welche Rechtsgrundlage das ASTRA diese Auflage verfügt habe. Die Auflage sei zudem missverständlich, weil untechnische Begriffe verwendet würden und nicht klar sei, was das ASTRA mit der "ersten Ausbildungsphase" genau meine. Diese Termini-

nologie finde sich sonst nirgends im Strassenverkehrsrecht. Die Fahrlehrerschaft sei im Rahmen ihrer Berufstätigkeit in der Lage, zu antizipieren und angemessen einzuordnen, in welchen Situationen die Verwendung eines Fahrsimulators sinnvoll sei und wann nicht. Der auf die erste Ausbildungsphase beschränkte Einsatz des Fahrsimulators sei darum unzulässig.

Die Vorinstanz vertritt die Auffassung, der Einsatz des streitgegenständlichen Fahrsimulators sei im Fahrunterricht zur Erlangung des Führerausweises zulässig, nicht aber für den Einsatz bei Weiterausbildungskursen für Inhaber eines Führerausweises auf Probe, worunter die zweite Ausbildungsphase zu verstehen sei. Ob ein Einsatz auch bei Weiterausbildungskursen möglich wäre, sei bei der Geräteprüfung gar nicht getestet worden. Der Beschwerdeführer habe zudem nur darum ersucht, das Gerät im Fahrunterricht einsetzen zu dürfen, weshalb die verfügte Einschränkung auf die erste Ausbildungsphase gerechtfertigt sei.

Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, die Auflage sei in der verfügten Formulierung missverständlich. Er beantragt darum, die Auflage sei eventualiter so umzuformulieren, dass klar zum Ausdruck komme, dass die gemäss Art. 12 FV ausgesprochene Bewilligung sich einzig nicht auf die Weiterausbildung i.S.v. Art. 27e Bst. e der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr vom 27. Oktober 1976 (Verkehrszulassungsverordnung, VZV, SR 741.51) beziehe.

3.2.2 Der Einsatz von Fahrsimulatoren ist im derzeit geltenden Recht in drei verschiedenen Erlassen geregelt:

Der erste Normenkomplex findet sich in der Fahrlehrerverordnung. Gemäss Art. 12 FV bedarf der Einsatz von Fahrsimulatoren einer Bewilligung durch das ASTRA, wobei jedes System gesondert bewilligt werden muss (Abs. 1). Die Bewilligung wird erteilt, wenn das System auf das schweizerische Strassenverkehrsrecht zugeschnitten und für die Vermittlung der Inhalte und die Erreichung der Ziele der Ausbildung geeignet ist (Abs. 2). Zudem definiert Art. 2 Bst. e FV den Begriff des Fahrunterrichts dahingehend, dass es sich dabei um eine theoretische und praktische Ausbildung von Fahrschülern und Fahrschülerinnen im Hinblick auf den Erwerb eines Führerausweises oder der Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport nach Art. 25 VZV handelt, einschliesslich des Unterrichts mit Hilfe von Fahrsimulatoren.

Die zweite Regel ist in der Verkehrszulassungsverordnung festgeschrieben. Gemäss Art. 27e VZV ist zur Veranstaltung von Weiterausbildungskursen eine Bewilligung erforderlich. Diese wird von der zuständigen Behörde des Sitzkantons u.a. erteilt, wenn sie feststellt, dass der Gesuchsteller für den Einsatz von Fahrsimulatoren eine Bewilligung des ASTRA vorweist. Diese wird erteilt, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass sich die Fahrsimulatoren für die Vermittlung der Inhalte und zur Erreichung der Ziele der Weiterbildung eignen (Bst. e).

Bei der dritten Regel handelt es sich um einen in der Chauffeurzulassungsverordnung enthaltenen Verweis. Laut Art. 24 CZV kann ein Teil der Weiterbildung in Fahrsimulatoren vermittelt werden, wenn diese die Anforderungen der Fahrlehrerverordnung erfüllen.

3.2.3 Der Beschwerdeführer ersuchte die Vorinstanz um eine Bewilligung für den Einsatz des Fahrsimulators Typ "SimDrive 360°" der Degener Verlag GmbH. Aus den vorliegenden Akten geht hervor, dass er nicht explizit auch eine Bewilligung für die Verwendung des Fahrsimulators bei Weiterausbildungskursen i.S.v. Art. 27e Bst. e VZV verlangte, weshalb die Vorinstanz davon ausgehen durfte, er ersuche einzig um eine Bewilligung nach Art. 12 FV. Sie verweist im ersten Satz des Dispositiv denn auch darauf, dass sich die Verfügung vom 27. Mai 2019 auf Art. 12 FV stützt. Der Beschwerdeführer stört sich jedoch daran, dass die Vorinstanz trotz dieser an sich klaren Ausgangslage in Dispositiv-Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung festhielt, der Einsatz des Fahrsimulators werde "für die Verwendung in der ersten Ausbildungsphase" bewilligt, weil nicht klar sei, was das ASTRA genau damit meine. Es handelt sich bei der verwendeten Terminologie ("erste Ausbildungsphase"), wie der Beschwerdeführer zu Recht vorbringt, nicht um einen Rechtsbegriff. Zwar besteht ein sachlicher Zusammenhang zur Hauptanordnung, indes könnte ein unbefangener Dritter bei objektiver Betrachtungsweise z.B. geneigt sein zu meinen, der Einsatz des Fahrsimulators werde nur im Sinn eines Pilotversuchs bewilligt. Mit anderen Worten kann der Einschub "für die Verwendung in der ersten Ausbildungsphase" auf unterschiedliche Art und Weise interpretiert werden und ist in diesem Sinn missverständlich. Dabei ergibt sich bereits aus dem ersten Satz des Dispositivs der angefochtenen Verfügung hinreichend klar, dass die Bewilligung gestützt auf Art. 12 FV, und damit für den Fahrunterricht zur Erlangung eines Führerausweises (vgl. Art. 2 Bst. e FV), nicht aber für die Weiterbildung im Sinn von Art. 27e Bst. e VZV, erteilt wird.

3.2.4 Vor diesem Hintergrund erweist sich die Auflage, wonach der Fahrsimulator nur "für die Verwendung in der ersten Ausbildungsphase" bewilligt wird bzw. sein Einsatz bei Weiterausbildungskursen zu unterlassen sei, als unnötig und ist daher antragsgemäss zu streichen.

3.2.5 Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass der Ordnungsgeber entschieden hat, Art. 27e Bst. e VZV per 1. Januar 2020 ersatzlos aufzuheben (AS 2019 195), womit künftig die Bewilligungspflicht für die Verwendung von Fahrsimulatoren bei Weiterausbildungskursen für Inhaber eines Führerausweises auf Probe hinfällig werden wird.

3.3 Weiter ist zu prüfen, ob die Auflage gemäss Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung, wonach die Verwendung des streitgegenständlichen Fahrsimulators nur unter Anleitung bzw. Aufsicht eines Fahrlehrers oder einer Fahrlehrerin erfolgen darf, rechtmässig verfügt wurde.

3.3.1 Der Beschwerdeführer bringt u.a. vor, der Einsatz eines Fahrsimulators zielt nicht auf die Substitution des Fahrunterrichts auf der Strasse, sondern stelle eine Ergänzung dessen dar. Der Fahrsimulator solle Grundfertigkeiten vermitteln und gleichzeitig auf den Unterricht auf der Strasse vorbereiten. Dadurch könnten Ängste abgebaut werden. Der Fahrsimulator sei so konzipiert, dass der Unterricht in kleine Lerneinheiten gegliedert vermittelt werden könne. Die Schwierigkeit werde kontinuierlich gesteigert. Es sei aber klar, dass ein Fahrsimulator nicht alleine geeignet sei, alle Ausbildungsziele eines Fahrlehrers zu vermitteln. Der Unterricht auf der Strasse werde unabdingbar bleiben. Wie die Fahrausbildung unter diesen Grundvoraussetzungen erfolge, liege nicht zuletzt in der Methodenfreiheit der Unterrichtsgestaltung durch die Fahrlehrerschaft. Das ASTRA bleibe zudem eine Antwort auf die Frage schuldig, wie die verlangte Anwesenheit eines Fahrlehrers seiner Ansicht nach denn konkret ausgestaltet sein sollte.

Die Vorinstanz versteht die Ausführungen des Beschwerdeführers zusammengefasst dahingehend, der Zweck des Fahrsimulators bestehe darin, den Fahrlehrer zu ersetzen. Sie erachtet einen Präsenzurückgang der Fahrlehrerschaft als Sicherheitsrisiko und lehnt dies darum grundsätzlich ab. Dennoch sei es seitens des ASTRA nicht nötig, dass ständig ein Fahrlehrer neben dem Fahrsimulator stehen müsse, insbesondere dann nicht, wenn mehrere Fahrsimulatoren gleichzeitig im einem Raum im Einsatz stünden. Es müsse aber ein Fahrlehrer präsent sein, der unterstützend eingreifen und zu Hilfe kommen könne. Der Fahrsimulator weise nur auf begangene Fehler hin, erkläre Zusammenhänge aber nicht, so z.B. wie es zu Fehlern

kommen konnte, was deren Auswirkungen hätten sein können oder was künftig besser gemacht werden sollte. Solche Rückmeldungen seien aber die zentralen Elemente des Fahrunterrichts. Die Auflage, wonach der Fahr-simulator unter Anleitung bzw. Aufsicht eines Fahrlehrers verwendet werden müsse, sei darum nötig.

3.3.2 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Verordnungsgeber die Möglichkeit des Einsatzes von Fahrsimulatoren im Fahrunterricht grundsätzlich vorsieht. Wie bereits erwähnt, können Fahrsimulatoren laut Art. 2 Bst. e FV als Hilfe im Fahrunterricht zur Erlangung des Führerausweises eingesetzt werden, wobei die Bewilligung für deren Einsatz erteilt wird, wenn das System auf das schweizerische Strassenverkehrsrecht zugeschnitten und für die Vermittlung der Inhalte und die Erreichung der Ziele der Ausbildung geeignet ist (Art. 12 Abs. 2 FV). Ebenso wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Software des streitbetroffenen Fahrsimulators überarbeitet und mittlerweile vollständig an die schweizerischen Strassenverkehrs-vorschriften angepasst wurde. Somit verbleibt mit Blick auf Art. 12 Abs. 2 FV zu prüfen, ob das Gerät für die Vermittlung der Inhalte und die Erreichung der Ziele der Ausbildung geeignet ist.

3.3.3 Gemäss Anhang 12 Ziff. II VZV müssen Motorfahrzeugführer zu jeder Zeit Fähigkeiten haben und Verhaltensweisen zeigen, die sie in die Lage versetzen, ihr Fahrzeug zu beherrschen, um keine gefährlichen Verkehrslagen zu verursachen bzw. richtig zu reagieren, falls eine solche Situation dennoch eintritt. Als weiteres Ziel des Fahrunterrichts sollen sie in der Lage sein, die Strassenverkehrsvorschriften zu beachten, insbesondere diejenigen, die Strassenverkehrsunfälle verhüten und für einen flüssigen Verkehr sorgen sollen. Des Weiteren sollen Motorfahrzeugführer fähig sein, durch rücksichtsvolles Verhalten gegenüber den anderen zur Sicherheit aller – und insbesondere der schwächeren – Verkehrsteilnehmer beizutragen sowie umweltschonend und sparsam zu fahren. Das Beherrschen dieser Fähigkeiten wird im Rahmen der praktischen Führerprüfung getestet (vgl. Art. 22 VZV).

3.3.4 Bei der Beantwortung der Frage, ob ein bestimmter Fahrsimulator zur Erreichung der genannten Ziele geeignet ist, verfügt das ASTRA als zuständige Bewilligungsbehörde über einen Beurteilungs- und Ermessensspielraum. Dieser ist indes pflichtgemäss auszuüben, insbesondere muss sich die Vorinstanz dabei vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung leiten lassen und neben dem Willkürverbot auch das Rechtsgleich-

heitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht beachten (BGE 145 I 52 E. 3.6; Urteil des BGer 1C_181/2018 vom 7. Februar 2019 E. 5.1).

3.3.5 Das ASTRA ging von der Grundannahme aus, der streitgegenständliche Fahrsimulator ziele letztlich darauf ab, die Fahrlehrerschaft zu ersetzen. Basierend auf dieser Annahme, sowie wegen der Möglichkeit des unmittelbaren Eingreifens durch eine Fahrlehrperson und dem Bedürfnis nach einer direkten Rückmeldung an die Fahrschülerinnen und -schüler, begründet die Vorinstanz die Notwendigkeit der verfügten Auflage. Dabei übersieht sie, dass die rechtlichen und tatsächlichen Anforderungen an die praktische Führerprüfung, wie in Art. 22 VZV i.V.m. Anhang 12 Ziff. II VZV festgeschrieben, trotz des möglichen Einsatzes von Fahrsimulatoren unverändert bleiben. Es ist aktenkundig, dass der Beschwerdeführer die genannte Grundannahme des ASTRA mehrfach zu korrigieren versuchte, indem er darlegte, der Fahrsimulator solle lediglich die Grundfertigkeiten des Fahrens vermitteln, auf den praktischen Unterricht auf der Strasse vorbereiten und mögliche Ängste der Fahrschülerinnen und -schüler abbauen. Er weist in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass der streitbetreffene Fahrsimulator im europäischen Ausland zur Grundschulung eingesetzt werde und bereits weit verbreitet sei. Daraus wird erkennbar, dass ein allfälliger Einsatz eines Fahrsimulators keineswegs auf eine Unterminierung der Bedeutung oder des Werts der Fahrlehrerschaft abzielt, sondern bereits erprobte Methoden der bestehenden Fahrunterrichtsangebote lediglich durch ein neues Lehrmittel im Rahmen des technologischen Fortschritts – dem Fahrsimulator – ergänzt werden sollen. Vor diesem Hintergrund erweist sich die seitens der Vorinstanz getroffene Grundannahme, wonach Fahrsimulatoren den Ersatz der Fahrlehrerschaft bezwecken würden, als unhaltbar, zumal das ASTRA nicht darzulegen vermochte, wie die verfügte Auflage hinsichtlich der Anwesenheit einer Fahrlehrperson bei der Verwendung eines Fahrsimulators in der Praxis konkret umgesetzt werden sollte. Ihr Einsatz stellt, wie die Erfahrungen im Ausland zeigen, denn auch kein Sicherheitsrisiko dar, weil Übungsfahrten auf der Strasse mit Blick auf die praktische Führerprüfung unabdingbar bleiben. Die bei Übungsfahrten auf der Strasse erworbenen Fähigkeiten werden im Rahmen der praktischen Führerprüfung getestet und bewertet (Art. 22 VZV). Inwiefern sich der Einsatz von Fahrsimulatoren als neuartiges Lehrmittel in der Schweiz durchsetzen wird oder nicht, ist vorliegend nicht massgebend.

3.3.6 Vor diesem Hintergrund ist die in Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung festgehaltene Auflage antragsgemäss zu streichen.

4.

Es bleibt über die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens sowie die Kosten und Entschädigungen des Beschwerdeverfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht zu befinden.

4.1 Die Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens, welche in Dispositiv-Ziff. 6 der angefochtenen Verfügung auf Fr. 2'500.– festgesetzt wurden, erweisen sich unter Berücksichtigung der Gründe für den vorliegenden Verfahrensausgang als übersetzt bzw. erscheinen die durch das ASTRA veranschlagten Aufwände als nicht vollumfänglich notwendig. Sie sind daher um die Hälfte zu reduzieren und neu in der Höhe von Fr. 1'250.– festzusetzen.

4.2 Die Kosten des Verfahrens vor dem Bundesverwaltungsgericht werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt (vgl. Art. 63 Abs. 2 VwVG). Auf die Erhebung von Kosten ist entsprechend zu verzichten. Dem obsiegenden Beschwerdeführer ist der Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils zurückzuerstatten.

4.3 Der obsiegenden Partei ist für das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Die Entschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere Auslagen der Partei (vgl. Art. 8 ff. VGKE). Wird wie vorliegend keine Kostennote eingereicht, setzt das Gericht die Parteientschädigung aufgrund der Akten fest (vgl. Art. 14 Abs. 2 VGKE).

Der Beschwerdeführer ist vorliegend als obsiegend anzusehen und hat daher einen Anspruch auf eine Parteientschädigung, zumal er durch einen Rechtsanwalt vertreten ist. Unter Berücksichtigung der Komplexität des Falles, der eingereichten Rechtsschriften und des mutmasslichen Arbeits- und Zeitaufwandes für das vorliegende Verfahren hält das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von Fr. 3'500.– (inkl. Auslagen und MWST) als angemessen. Dieser Betrag ist der Vorinstanz zur Bezahlung nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils aufzuerlegen (Art. 64 Abs. 3 VwVG).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen. Dispositiv-Ziff. 2 der angefochtenen Verfügung vom 27. Mai 2019 wird aufgehoben und Dispositiv-Ziff. 1 derselben wird wie folgt neu formuliert: "Der Einsatz des Fahrsimulators Typ "SimDrive 360°" von Degener Verlag GmbH, Hannover (D), wird bewilligt."

2.

Die Verfahrenskosten für das Verfahren vor der Vorinstanz werden auf Fr. 1'250.– festgesetzt.

3.

Für das vorliegende Beschwerdeverfahren werden keine Kosten erhoben. Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.– wird diesem nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet. Hierzu hat er dem Bundesverwaltungsgericht seine Kontoangaben bekannt zu geben.

4.

Die Vorinstanz hat dem Beschwerdeführer nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteienschädigung von Fr. 3'500.– zu bezahlen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz ([...]; Einschreiben)
- Das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Christoph Bandli

Basil Cupa

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: