



Fall-Nr.:	B 2021/197
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	18.08.2022
Entscheiddatum:	03.05.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 03.05.2022

Strassenverkehrsrecht, Art. 16c Abs. 2 lit. b SVG. Zwar bestehen hinsichtlich Erteilung und Umfang des Entzugs zwischen dem Ausweis der Spezialkategorien G und M (Erteilung) beziehungsweise aller Spezialkategorien (Umfang des Entzugs) einerseits und dem Ausweis für die übrigen Kategorien und Unterkategorien Unterschiede. Mit Blick auf den Wortlaut der Rückfallbestimmungen und die vom Gesetzgeber mit der Kaskadenordnung verfolgte Absicht ist Art. 16c Abs. 2 lit. b SVG aber auch dann anzuwenden, wenn die frühere Widerhandlung einzig den Entzug eines Führerausweises der Spezialkategorien G und M oder eines Lernfahr- oder Führerausweises der Spezialkategorie F zum Gegenstand hatte. Dass die verfügende Behörde mit dem Warnungsentzug auch den Vollzugszeitraum festsetzt, ist nicht zu beanstanden (Verwaltungsgericht, B 2021/197).

Entscheid vom 3. Mai 2022

Besetzung

Vizepräsident Eugster; Präsident Zürn, Verwaltungsrichterinnen Bietenharder und Zindel, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, Frongartenstrasse 5, 9001 St. Gallen,

Beschwerdeführer,

gegen



Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen, Unterstrasse 28,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

A.__,

Beschwerdegegner,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Urs Bertschinger, Rhyner Lippuner Bertschinger,
St. Gallerstrasse 46, Postfach 745, 9471 Buchs SG 1,

Gegenstand

Führerausweisentzug (Warnungsentzug)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.__, geb. 1997, besitzt den Führerausweis der Spezialkategorien G und M seit 4. Juni 2011. Am 22. September 2015 verursachte er mit einem landwirtschaftlichen Traktor, dessen Anhängelast zudem um 195 Prozent überschritten war, einen Verkehrsunfall. In der Folge wurde ihm der Führerausweis wegen einer mittelschweren Widerhandlung gegen die Strassenverkehrsvorschriften für zwei Monate entzogen.

Wiedererwägungsweise wurde die Entzugsdauer wegen beruflicher Notwendigkeit auf einen Monat reduziert. Der Vollzug endete am 31. März 2016. Am 12. Dezember 2016 erwarb A.__ den Führerausweis der Kategorie B.

B.

Am 8. November 2020 lenkte A.__ um 02.00 Uhr einen Lieferwagen von R.__ nach S.__. Bei der Liegenschaft B.__-strasse 00__ in S.__ liess er das Fahrzeug mit laufendem Motor auf dem Radstreifen stehen und ging zu Fuss weiter an seinen knapp hundert Meter entfernten Wohnort. A.__ wurde als Lenker ermittelt. Die ihm um 11.35 Uhr abgenommene Blutprobe ergab für den Zeitpunkt der Fahrt eine



St.Galler Gerichte

Blutalkoholkonzentration von mindestens 1,45 und höchstens 2,82 Gewichtspromille. Das Untersuchungsamt X.__ verurteilte A.__ am 3. Dezember 2020 wegen mehrfacher Verletzung der Verkehrsregeln und Führens eines Motorfahrzeugs in fahrunfähigem Zustand (qualifizierte Alkoholkonzentration) zu einer bedingten Geldstrafe von 50 Tagessätzen zu je CHF 150 und einer Busse von CHF 2'000. Der Strafbefehl wurde unangefochten rechtskräftig.

C.

Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen entzog A.__ am 23. Februar 2021 den Führerausweis wegen einer schweren Widerhandlung gegen die Strassenverkehrsvorschriften für die Dauer von sechs Monaten (Ziffer 1 Absatz 1). Bei der Bemessung der Entzugsdauer wurde berücksichtigt, dass A.__ der Führerausweis für die Spezialkategorien G und M wegen einer mittelschweren Widerhandlung bis 31. März 2016 entzogen war. Gleichzeitig wurde der Vollzug für die Zeit vom 23. August 2021 bis und mit 22. Februar 2022 festgelegt mit der Möglichkeit, den Führerausweis bereits auf einen früheren Termin einzusenden (Ziffer 1 Absätze 2, 5 und 6). Die Berechtigung, Fahrzeuge der Spezialkategorien G und M zu lenken, sollte auch während des Vollzugs bestehen bleiben (Ziffer 1 Absatz 3). Die Kosten der Verfügung wurden A.__ auferlegt (Ziffer 2).

Die Verwaltungsrekurskommission hiess den von A.__ gegen die Verfügung vom 23. Februar 2021 erhobenen Rekurs am 19. August 2021 teilweise gut. Sie hob die angefochtene Verfügung hinsichtlich der Entzugsdauer (Ziffer 1 Absatz 2 [richtig: 1]) und der Vollzugsanordnungen (Ziffer 1 Absätze 2, 5 und 6 der Verfügung) auf (Ziffer 1 des Entscheids), entzog A.__ den Führerausweis für vier Monate (Ziffer 2 des Entscheids) und wies die Angelegenheit zur neuen Anordnung des Vollzugs an das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt zurück (Ziffer 3 des Entscheids). Die Kosten der Verfügung verblieben bei A.__ (Ziffer 4 des Entscheides). Ziffern 5 und 6 betrafen die Kostenverlegung im Rekursverfahren.

D.

Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (Beschwerdeführer) erhob gegen den ihm am 23. August 2021 zugegangenen Entscheid der Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) mit Eingabe vom 6. September 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen sei der angefochtene Entscheid – mit Ausnahme der Bestätigung der Kostentragung durch den Beschwerdegegner im erstinstanzlichen Verfahren – aufzuheben. Mit Ergänzung vom 8. Oktober 2021 hat der Beschwerdeführer sodann beantragt, es sei festzustellen, dass die Vollzugsanordnung jeweils zusammen mit der Entzugsverfügung ergehen



dürfe.

Mit Vernehmlassung vom 29. Oktober 2021 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerde. A.__ (Beschwerdegegner) liess sich durch seinen Rechtsvertreter am 16. Oktober 2021 vernehmen und beantragte, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Der Beschwerdeführer hielt am 6. Dezember 2021 an der Beschwerde fest und nahm zu den Vernehmlassungen Stellung. Dazu äusserten sich die Vorinstanz am 9. Dezember 2021 und der Beschwerdegegner am 10. Januar 2022.

Auf die Erwägungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Frage, ob die verfügende Behörde gleichzeitig mit dem Entzug des Führerausweises zu Warnzwecken auch den Zeitraum des Vollzugs festlegen darf, hat das Verwaltungsgericht bisher nicht entschieden. Der Entscheid ergeht deshalb in Fünferbesetzung (Art. 18 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 des Gerichtsgesetzes; sGS 841.1, GerG). Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt ist als verfügende Behörde zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 24 Abs. 2 lit. a des Strassenverkehrsgesetzes; SR 741.01, SVG). Es ist davon auszugehen, dass der unterzeichnende Abteilungsleiter die Beschwerde im Einverständnis mit dem Amtsleiter erhoben hat (vgl. Art. 1 Abs. 1 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz, sGS 711.1 und Art. 26 Staatsverwaltungsgesetz, sGS 140.1; vgl. auch Ermächtigungsverordnung; sGS 141.41, ErmV). Die Beschwerde gegen den am 23. August 2021 beim Beschwerdeführer eingegangenen Entscheid wurde mit Eingabe vom 6. September 2021 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 8. Oktober 2021 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend grundsätzlich einzutreten.

Ob das vom Beschwerdeführer in der Beschwerdeergänzung vom 8. Oktober 2021 nachträglich gestellte Feststellungsbegehren zur Zulässigkeit der Vollzugsanordnung in der Sachverfügung rechtzeitig – die richterliche Nachfrist wurde entsprechend dem



ausdrücklichen Begehren ausschliesslich für die Ergänzung mit der Darstellung des Sachverhalts und der Begründung angesetzt – erhoben wurde, kann offenbleiben. Der Beschwerdeführer hat mit Ziffer 1 seines mit der Beschwerde vom 6. September 2021 gestellten Antrags unter anderem die Aufhebung der Ziffer 1 des Dispositivs des Rekursentscheides beantragt. In dieser Ziffer hat die Vorinstanz insbesondere auch die Vollzugsanordnung in der angefochtenen Sachverfügung (Ziffer 1 Absatz 2) aufgehoben. Der Entscheid über Ziffer 1 des Beschwerdeantrags erübrigt deshalb einen Feststellungsentscheid. Mithin muss der Beschwerdeführer kein selbständiges Feststellungsinteresse bemühen. Auf das Feststellungsbegehren ist deshalb nicht einzutreten.

2. Streitgegenstand

Der Streit dreht sich zunächst um die Frage der Dauer, für welche dem Beschwerdegegner der Führerausweis nach der Trunkenheitsfahrt vom 8. November 2020 zu entziehen ist (dazu nachfolgend Erwägungen 3 und 4). Uneinig sind sich Beschwerdeführer und Vorinstanz sodann darüber, ob die verfügende Behörde gleichzeitig mit dem Entzug des Führerausweises zu Warnzwecken den Zeitraum des Vollzugs festlegen darf (dazu nachfolgend Erwägung 5).

3. Entzugsdauer

3.1.

Der Beschwerdeführer ist davon ausgegangen, es liege ein Rückfall im Sinn von Art. 16c Abs. 2 lit. b SVG vor, weil dem Beschwerdegegner der Führerausweis bereits im Jahr 2016 wegen einer mittelschweren Widerhandlung gegen die Strassenverkehrsvorschriften entzogen war, und hat die sechsmonatige Mindestentzugsdauer verfügt. Die Vorinstanz ist der Auffassung, ein solcher Rückfall liege nicht vor, weil der frühere Entzug lediglich den Führerausweis der Spezialkategorien G und M betraf und der Beschwerdegegner den Führerausweis für die Kategorie B damals noch nicht besass, und hat die Entzugsdauer auf vier Monate herabgesetzt.

3.2.

Wer ein Motorfahrzeug führt, bedarf des Führerausweises, wer Lernfahrten unternimmt, des Lernfahrausweises (Art. 10 Abs. 2 SVG). Nach Widerhandlungen gegen die Strassenverkehrsvorschriften, bei denen das Verfahren nach dem Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970 (SR 314.1, OBG) ausgeschlossen ist, wird der Lernfahr- oder Führerausweis entzogen oder eine Verwarnung ausgesprochen (Art. 16 Abs. 2 SVG). Bei der Bemessung der Entzugsdauer dürfen die



Mindestentzugsdauern nicht unterschritten werden (Art. 16 Abs. 3 SVG). Die Mindestentzugsdauern tragen einerseits der Schwere der Widerhandlung und andererseits dem Umstand Rechnung, ob und wenn ja, wie weit zeitlich zurückliegend dem Betroffenen der Führerausweis bereits früher entzogen war (sogenanntes "Kaskadensystem"; vgl. BGE 141 II 220 E. 3.3.3 mit Hinweisen). Nach einer schweren Widerhandlung beträgt die Mindestentzugsdauer drei Monate (vgl. Art. 16c Abs. 2 lit. a SVG). War dem Betroffenen der Ausweis in den vorangegangenen Jahren einmal wegen einer mittelschweren Widerhandlung entzogen, erhöht sich die Mindestentzugsdauer auf sechs Monate (vgl. Art. 16c Abs. 2 lit. b SVG).

3.3.

3.3.1.

Die Frage, ob Art. 16 c Abs. 2 lit. b SVG anzuwenden ist, ist durch Auslegung der Bestimmung zu beantworten. Massgebend ist in erster Linie der Wortlaut der Norm. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, auf die ihr zugrundeliegenden Wertungen und auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen (vgl. BGE 139 III 368 E. 3.2 mit Hinweis unter anderem auf BGE 138 II 440 E. 13). Entscheidend ist nicht der vordergründig klare Wortlaut einer Norm, sondern der wahre Rechtssinn, welcher durch die anerkannten Regeln der Auslegung zu ermitteln ist (BGE 140 III 289 E. 2.1 mit Hinweisen).

3.3.2.

Gemäss Art. 16c Abs. 2 lit. b SVG wird "der Lernfahr- oder Führerausweis" für mindestens sechs Monate entzogen, wenn in den vorangegangenen fünf Jahren "der Ausweis" einmal wegen einer mittelschweren Widerhandlung entzogen war. Der *Wortlaut* stellt in allgemeiner Weise auf den Begriff des Lernfahr- oder Führerausweises ab und nimmt keinen Bezug auf die Kategorien, Unter- und Spezialkategorien von Motorfahrzeugen, für die der Ausweis gilt. Der Wortlaut knüpft auch nicht daran an, ob die erneute Widerhandlung mit einem Motorfahrzeug jener Kategorie, Unter- oder Spezialkategorie begangen wurde, welche zum früheren Entzug des Ausweises führte. Hat der Betroffene seit dem ersten Entzug den Führerausweis für weitere Kategorien, Unterkategorien und Spezialkategorien erworben, deutet der Wortlaut nicht darauf hin,



es liege kein Rückfall vor, wenn die erneute Widerhandlung mit einem Fahrzeug einer Kategorie begangen wurde, zu deren Führen der Betroffene im Zeitpunkt der früheren Widerhandlung noch nicht berechtigt war. Nach dem Wortlaut von Art. 16c Abs. 2 lit. b SVG und der weiteren Rückfallbestimmungen sind einzig die Schwere der Widerhandlungen und die zeitlichen Abstände zwischen ihnen von Belang.

3.3.3.

Der Führerausweis wird gemäss Art. 3 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (SR 741.51, VZV) für einzelne Kategorien (Abs. 1), Unterkategorien (Abs. 2) und Spezialkategorien (Abs. 3) von Motorfahrzeugen erteilt. Der Führerausweis einer bestimmten Kategorie berechtigt auch zum Führen von Motorfahrzeugen bestimmter Unter- und Spezialkategorien (Art. 4 Abs. 1 VZV), der Führerausweis für bestimmte Unterkategorien zum Führen von Motorfahrzeugen bestimmter Spezial- und anderer Unterkategorien (Art. 4 Abs. 2 VZV) und der Führerausweis für bestimmte Spezialkategorien zum Führen von Motorfahrzeugen anderer Spezialkategorien (Art. 4 Abs. 3 VZV). Gesuchsteller um den Führerausweis der Spezialkategorien G und M benötigen keinen Lernfahrausweis (Art. 5 Abs. 1 lit. c VZV). Sie legen – vorbehältlich von Zweifeln an ihrer Fahrkompetenz – keine praktische Führerprüfung (Art. 22 Abs. 3 lit. b und Art. 28 Abs. 2 VZV) und – wie die Bewerber für den Führerausweis der Spezialkategorie F – nur eine der entsprechenden Fahrzeugkategorie angepasste Prüfung der Basistheorie ab (Art. 13 Abs. 5 VZV). Art. 33 VZV regelt den Umfang des Entzugs: Der Entzug des Lernfahr- oder des Führerausweises einer Kategorie oder Unterkategorie hat den Entzug des Lernfahr- und des Führerausweises aller Kategorien, aller Unterkategorien und der Spezialkategorie F zur Folge (Abs. 1). Der Entzug des Führerausweises einer Spezialkategorie hat grundsätzlich – lediglich – den Entzug des Lernfahr- oder Führerausweises aller Spezialkategorien zur Folge (Abs. 2), die Entzugsbehörde kann ihn aber auf den Lernfahr- oder den Führerausweis der Kategorien und Unterkategorien ausdehnen (Abs. 4 lit. b). Der Entzug des Lernfahr- und Führerausweises erstreckt sich nur bei entsprechender behördlicher Anordnung auf den Führerausweis der Spezialkategorien G und M (Abs. 1 und Abs. 4 lit. a).

Die Regeln zum Erwerb und zum Umfang des Entzugs sehen eine besondere Behandlung des Führerausweises für die Spezialkategorien G und M vor. Ein Entzug des Lernfahr- oder Führerausweises wirkt grundsätzlich nicht für diese Spezialkategorien, ein Entzug des Führerausweises für eine Spezialkategorie wirkt grundsätzlich nicht für den Führerausweis der Kategorien und Unterkategorien. Der



Erwerb des Führerausweises für die Spezialkategorien, insbesondere für die Spezialkategorien G und M ist erleichtert. Die *Systematik* steht der vorinstanzlichen Auffassung, bei der Auslegung und Anwendung der Rückfallbestimmung zwischen dem Entzug des Führerausweises für die Spezialkategorien G und M und dem Führerausweis für die übrigen Kategorien, Unterkategorien und die Spezialkategorie F zu unterscheiden, jedenfalls nicht entgegen. Allerdings gelten auch für die Spezialkategorie F – Motorfahrzeuge, ausgenommen Motorräder, mit einer Höchstgeschwindigkeit bis 45 km/h (Art. 3 Abs. 3 VZV) – teilweise besondere Regeln, so dass sich die Frage der Differenzierung auch in diesem Zusammenhang stellen würde.

3.3.4.

Das Bundesgericht hat einen Rückfall im Sinn von Art. 17 Abs. 1 lit. c SVG (in der bis 31. Dezember 2004 geltenden Fassung; AS 1975 S. 1257 ff.) verneint, wenn der frühere Entzug den Ausweis für Motorfahräder betraf und die Massnahme nicht auf den "ordentlichen" Führerausweis ausgedehnt worden war, insbesondere, weil der Betroffene aufgrund seines Alters einen solchen Ausweis noch nicht besitzen konnte. Zur Begründung stellte das Bundesgericht darauf ab, dass die mit dem Motorrad begangenen Widerhandlungen nach Art. 36 Abs. 2 VZV (in der bis 31. März 2003 gültigen Fassung, AS 1976 S. 2423 ff.) bloss fakultativ eine Administrativmassnahme zur Folge hatten und zur Erlangung des Führerausweises für Motorfahräder lediglich eine vereinfachte theoretische Führerprüfung abgelegt und auch kein Kurs zur Verkehrssinnbildung und Gefahrenlehre beziehungsweise Fahrdynamik, Blicktechnik und Beherrschung der Fahrzeugbedienung absolviert werden musste (vgl. BGE 128 II 187 E. 1c).

Die Vorinstanz geht davon aus, der Zweck der Rückfallbestimmung rechtfertigt es nicht, dass ein Lenker, der im Zeitpunkt der früheren Widerhandlung lediglich über den Führerausweis für eine Spezialkategorie – wie vorliegend G und M – und damit noch nicht über die für die Lenkberechtigung für "höhere" Kategorien – vorliegend B – erforderliche umfassende Ausbildung verfügt habe, dieselben Konsequenzen tragen müsse, wie jener Lenker, der im Zeitpunkt der früheren Widerhandlung bereits über diese Ausbildung verfügt habe.

Verallgemeinert bedeutet die Auffassung der Vorinstanz, dass der Betroffene nicht rückfällig im Sinn der Rückfallbestimmungen sein soll, wenn er die erneute Widerhandlung mit einem Motorfahrzeug einer Kategorie, Unterkategorie oder



Spezialkategorie beging, zu deren Führen er im Zeitpunkt der früheren Widerhandlung noch nicht berechtigt war. Ein Rückfall läge umgekehrt nur dann vor, wenn der Betroffene bereits im Zeitpunkt der früheren Widerhandlung zum Führen jener Kategorie, Unterkategorie oder Spezialkategorie berechtigt war, mit welcher er die erneute Widerhandlung beging. Der Vorinstanz ist zuzugestehen, dass auch diese Betrachtungsweise dem Zweck des Warnungsentzugs möglicherweise ausreichend Rechnung tragen würde und die Überlegungen in der genannten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zumindest grundsätzlich nach wie vor nachvollziehbar sind. – Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass nach dem damaligen Recht der Führerausweis zum Führen von Motorfahrrädern in Art. 27 VZV (in der bis 31. März 2003 gültigen Fassung, AS 1976 S. 2423 ff.) besonders geregelt war und Administrativmassnahmen mittlerweile auch für Motorfahrradfahrer bei gegebenen Voraussetzungen zwingend angeordnet werden müssen. Anzumerken ist auch, dass der Beschwerdegegner die frühere Widerhandlung mit einem Traktor beging, welcher als landwirtschaftliches Motorfahrzeug der Spezialkategorie G damals wie heute einen Führerausweis im Sinn von Art. 3 VZV voraussetzt.

3.3.5.

Hätte der *Gesetzgeber* beabsichtigt, bei den Rückfallbestimmungen am Berechtigungsumfang des Ausweises des Bewerbers in den Zeitpunkten der Widerhandlungen und dem konkreten Umfang des früheren Entzugs anzuknüpfen, hätte dies im Gesetzeswort – gegebenenfalls in einer allgemeinen Regel zu Art. 16c Abs. 2 lit. b SVG und den weiteren vergleichbaren Bestimmungen – zum Ausdruck kommen müssen. Dies gilt umso mehr, wenn er einzig den Führerausweis für die Spezialkategorien G und M besonders hätte behandeln wollen. Auch der Botschaft sind keine Hinweise dafür zu entnehmen, dass bei der Bestimmung der Mindestentzugsdauer unterschieden werden soll, für welche Kategorie der Führerausweis zuvor entzogen war.

Vielmehr hat der Gesetzgeber mit der am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Revision des Administrativmassnahmenrechts rückfällige Motorfahrzeuglenker härter anpacken wollen und für jeden Wiederholungsfall stufenweise längere Mindestentzugsdauern vorgesehen. Die Abstufung geht von der Schwere der aktuellen verkehrsgefährdenden Widerhandlung aus (schwer, mittelschwer oder leicht) und hängt von der Anzahl, der Schwere und dem zeitlichen Abstand der früheren verkehrsgefährdenden Widerhandlungen ab, die zu Administrativmassnahmen geführt haben (vgl. Botschaft zur Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 31. März 1999, in: BBl 1999 S. 4462



ff., nachfolgend: Botschaft, S. 4474). Dem Sinn der Verschärfung des Administrativmassnahmenrechts entsprechend, soll jeder erneute insbesondere verkehrsgefährdend wirkende Verstoss gegen die Strassenverkehrsregeln zur Anwendung der Kaskadenordnung führen unabhängig davon, mit welchem Motorfahrzeug er begangen wurde und für welche Kategorien der Lenker fahrberechtigt war. Der vom Gesetzgeber verfolgte Zweck der Kaskadenordnung – die Verhinderung von Rückfällen – würde beeinträchtigt, wenn sie aus dem Wortlaut des Gesetzes nicht erkennbaren Ausnahmen zugänglich wäre.

Auch der Lenker eines Motorfahrzeugs einer Spezialkategorie darf mit seinem Fahrverhalten die Verkehrssicherheit nicht gefährden. Dies gilt insbesondere für Lenker landwirtschaftlicher Traktoren, zumal von diesen Fahrzeugen hinsichtlich ihrer Dimension und ihres Gewichts eine besondere, im Vergleich zu einem Personenwagen erheblich grössere Betriebsgefahr ausgeht. Auch aus objektiver Sicht bedeutet die der Fahrzeugkategorie angepasste Prüfung der Basistheorie (Art. 13 Abs. 4 VZV) nicht, dass von den Fahrzeugen der Spezialkategorie G eine geringere Gefahr für andere Verkehrsteilnehmer ausgeht. Die konkreten Umstände der Vortat – also beispielsweise für die Würdigung des Verschuldens bedeutsame Aspekte wie das Alter und der Ausbildungsstand – fliessen ebenfalls in die Beurteilung der Vortat. Der Beschwerdegegner war im Übrigen im Zeitpunkt der ersten Widerhandlung bereits 18-jährig und damit in einem Alter, in welchem ihm die Gefährlichkeit seines verkehrswidrigen Verhaltens – Linksabbiegen ohne genügende Rücksichtnahme auf den nachfolgenden Verkehr, defekter Blinker am Anhänger, Überschreiten der zulässigen Anhängelast – bewusst sein musste.

Nach der Rechtsprechung ist bei der Beurteilung des erneuten Verstosses auf jene der Vortat nicht zurückzukommen (vgl. BGer 1C_210/2020 vom 30. November 2020 E. 4.3). Würde die Kaskade aus Rücksicht auf den Ausbildungsstand nicht zur Anwendung gelangen, käme dies im Ergebnis einer sehr hohen, erneuten und damit systemwidrigen Gewichtung eines Teilaspekts des Verschuldens der Erstwiderhandlung gleich, der zu einer erheblichen Verkürzung der Ausweisenzugsdauer führen würde (vgl. Rüttsche, a.a.O., N 98 zu Art. 16 SVG; vgl. zum Ganzen auch VerwGE B 2021/245 und 246 vom 25. April 2022 E. 4.4.3). Dass die gesetzlich vorgegebene Mindestenzugsdauer, die – wie dargelegt – nicht unterschritten werden darf, der rechtsanwendenden Behörde im Einzelfall mit Blick auf die Einschätzung ihrer Erforderlichkeit zur Erreichung der Besserung als unverhältnismässig streng erscheint, ist nicht ausgeschlossen. Indessen entspricht diese Härte der Absicht des Bundesgesetzgebers, der schwere und



wiederholte Widerhandlungen gegen Strassenverkehrsvorschriften zur Vermeidung von Toten und Verletzten im Strassenverkehr strenger ahnden wollte (Botschaft S. 4485), und ist für die rechtsanwendenden Behörden massgebend (vgl. Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; SR 101, BV; vgl. auch B. Rütsche, in: Basler Kommentar zum SVG, Basel 2014, N 98 zu Art. 16 SVG). Der Warncharakter sowie der damit einhergehende präventive Zweck der Kaskadenordnung zum Schutz der Verkehrssicherheit würde mit der Verwehrung einer Anwendung auf Fälle, in denen der erstmalige Führerausweisentzug sich auf eine Spezialkategorie beschränkte wurde, vereitelt werden. Gleiches gilt für die erzieherische Funktion der Kaskadenordnung.

3.4. Ergebnis

Zusammenfassend ergibt sich, dass hinsichtlich Erteilung und Umfang des Entzugs zwischen dem Ausweis der Spezialkategorien G und M (Erteilung) beziehungsweise aller Spezialkategorien (Umfang des Entzugs) einerseits und dem Ausweis für die übrigen Kategorien und Unterkategorien zwar Unterschiede bestehen. Mit Blick auf den Wortlaut der Rückfallbestimmungen und die vom Gesetzgeber mit der Kaskadenordnung verfolgte Absicht ist Art. 16c Abs. 2 lit. b SVG aber auch dann anzuwenden, wenn die frühere Widerhandlung einzig den Entzug eines Führerausweises der Spezialkategorien G und M oder eines Lernfahr- oder Führerausweises der Spezialkategorie F zum Gegenstand hatte. – Der Beschwerdegegner beging die schwere Widerhandlung im Sinn von Art. 16c Abs. 1 lit. b SVG am 8. November 2020, mithin weniger als fünf Jahre nach Ablauf des einmonatigen Entzugs des Führerausweises der Spezialkategorien G und M am 31. März 2016 aufgrund einer mittelschweren Widerhandlung. Es gelangt somit unter Berücksichtigung der obenstehenden Auslegung die Mindestentzugsdauer des Art. 16c Abs. 2 lit. b SVG von sechs Monaten zur Anwendung.

4. Dauer und Umfang des Ausweisentzugs

Die Nichterhöhung der Mindestentzugsdauer wird bei der Bemessung von keiner Partei beanstandet. Mit Blick auf den Alkoholisierungsgrad und die Massnahmenempfindlichkeit – der getriebene Leumund als Motorfahrzeuglenker hat sich in der Kaskade niedergeschlagen – erscheint sie als recht- und verhältnismässig. Die Entzugsdauer ist deshalb auf sechs Monate festzulegen.

Der Umfang des Entzugs, welcher sich nach Art. 33 und Art. 45 VZV richtet und den der Beschwerdeführer in der Verfügung vom 23. Februar 2021 auf den Entzug aller Kategorien, Unterkategorien und der Spezialkategorie F sowie die Aberkennung allfälliger ausländischer und internationaler Ausweise beschränkte (act. 8/14/20 S. 4),



wurde ebenfalls nicht gerügt und ist im Sinne der Verhältnismässigkeit mit Blick auf den Beruf des Beschwerdegegners als Landschaftspfleger, welcher Motorfahrzeuge der Kategorie G regelmässig führt, nicht zu beanstanden.

5. *Zeitpunkt des Vollzugs*

Die Vorinstanz hat mit ihrem Entscheid vom 19. August 2021 die Verfügung des Beschwerdeführers vom 23. Februar 2021 auch insoweit aufgehoben, als damit der Zeitpunkt des Vollzugsbeginns auf den 23. August 2021 festgelegt wurde (Ziffer 1 Absatz 2 der Verfügung). Zur Begründung führt die Vorinstanz aus, die angefochtene Verfügung vermische in unzulässiger Weise Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren, die sich in wesentlichen Punkten – Rechtsmittelfrist, Zuständigkeit zur Rekursbeurteilung – unterschieden. Dass ein Rekursverfahren möglicherweise vor dem angesetzten – spätesten – Beginn des Vollzugs abgeschlossen werde, ändere an der rechtswidrigen Vorgehensweise nichts.

Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, bei den Administrativmassnahmen wegen Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz handle es sich um Massenverfahren. In solchen Verfahren sei es erlaubt, eine einzige Verfügung zu erlassen, die in einer Sache zahlreiche Rechtsverhältnisse regle. Die Behörden der Massenverwaltung stünden ständig im Spannungsfeld zwischen Beschleunigungsgebot und Mitwirkungsrechten der Betroffenen. Die von einer Warnungsmassnahme betroffenen Personen erlitten durch die Ansetzung des Vollzugs in der Sachverfügung keinen Rechtsverlust. Während der Dauer eines Rechtsmittelverfahrens seien Sachverfügungen in der Regel nicht vollstreckbar. Fraglich sei, ob die Rekursinstanz auch rechtliche Fragen überprüfen müsse, welche nicht gerügt worden seien. Auch in anderen Kantonen, deren Verwaltungsrechtspflegegesetze gleichermassen zwischen Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren unterschieden, sei die Festlegung des Vollzugszeitraums in der Sachverfügung Praxis.

Die Auffassung der Vorinstanz, dass Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren zu trennen sind, trifft im Grundsatz zu (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1230). Ebenso trifft – worauf der Beschwerdeführer hinweist – zu, dass es in Massenverfahren im Sinn der Verwaltungsökonomie angezeigt sein kann, in der Sachverfügung auch Modalitäten des Vollzugs zu regeln. Im Schrifttum wird deshalb die Auffassung vertreten, in der Verfügung, mit welcher die Verwaltung die Administrativmassnahme anordne, sei – damit keine weitere Verfügung erlassen werden muss – nicht nur die Art und Dauer der Massnahme festzulegen, sondern es sei auch der genaue Zeitraum festzusetzen,



während welchem die Massnahme vollzogen wird (vgl. R. Schaffhauser, Grundriss des Schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band III: Die Administrativmassnahmen, Bern 1995, Rz. 2727). Dem in der Verfügung festgelegten Vollzugszeitraum kommt nur Bedeutung zu, soweit die Verfügung auch in der Sache rechtskräftig wird. Dies ist dann der Fall, wenn gegen die Verfügung kein Rechtsmittel ergriffen wird. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, ist ein Warnungsentzug regelmässig zufolge der aufschiebenden Wirkung und mangels gegenteiliger Anordnung der verfügenden Behörde nicht vollstreckbar (vgl. Art. 51 Abs. 1 VRP). Mit der Anfechtung der Verfügung werden Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Massnahme unsicher, und in der Folge tritt auch wieder Unklarheit über den Wirkungsbeginn ein. Deshalb ist es angezeigt, dass nach der rechtsmittelweisen Überprüfung der Massnahme der Vollzugszeitraum neu festgelegt wird.

Die Rechtswirksamkeit tritt beim Warnungsentzug – umso mehr als mittlerweile die Überprüfbarkeit der Einhaltung der Massnahme mit dem Informationssystem Verkehrszulassung elektronisch sichergestellt ist (vgl. Art. 89b Ingress und lit. b SVG) – mit der Rechtskraft der Massnahme ein (vgl. Rütsche, a.a.O., N 87 zu Art. 16 SVG). Praxis und Rechtsprechung räumen den Betroffenen indessen hinreichend Zeit ein, sich insbesondere beruflich ohne eigenes Fahrzeug zu organisieren. Die Festsetzung der Dauer des Aufschubs der Rechtswirksamkeit liegt im Ermessen der mit dem Vollzug betrauten Behörde; ein Rechtsanspruch besteht nicht (vgl. Schaffhauser, a.a.O., Rz. 2729 und 2731). Immerhin aber besteht ein Anspruch auf rechtsgleiche Behandlung der Betroffenen, unabhängig davon, ob sie ein Rechtsmittel gegen eine Massnahmenverfügung eingereicht haben oder nicht. Der Rechtsgleichheit und der Klarheit dient es deshalb, wenn der in der Verfügung festgesetzte Vollzugszeitraum auch dann nicht mehr von Bedeutung ist, wenn der Rechtsmittelentscheid noch vor dessen Ablauf rechtswirksam wird, und die Rechtsmittelbehörde im Dispositiv die verfügende Behörde ausdrücklich einlädt, den Zeitraum neu festzusetzen.

Zusammenfassend ergibt sich deshalb, dass die Festsetzung des Vollzugszeitraums durch den Beschwerdeführer in der Sachverfügung nicht zu beanstanden ist. Mit der Erhebung des Rechtsmittels gegen die Verfügung, für deren sämtlichen Bestandteile – wie von der Beschwerdeführerin angeführt – die vierzehntägige Rechtsmittelfrist gilt, kann der Warnungsentzug nicht rechtswirksam werden. Beanstandet der Betroffene mit dem Rechtsmittel einzig den Vollzugszeitraum, bleibt es der Rechtsmittelbehörde unbenommen, darüber gestützt auf Art. 44 beziehungsweise Art. 60 VRP präsidial zu entscheiden.



6. *Kosten*

Die Kosten des Rechtsmittelverfahrens haben die Parteien nach Massgabe ihres Obsiegens und Unterliegens zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerde- und des Rekursverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen. Dass im Beschwerdeverfahren auf das Feststellungsbegehren des Beschwerdeführers nicht eingetreten wird, ist für die Kostenverlegung nicht von Bedeutung, da die damit aufgeworfene Frage bereits aufgrund der Anfechtung des Rekursentscheides zu prüfen war. Eine Entscheidgebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 1'500 ist angemessen, jene des Rekursverfahrens von CHF 1'200 liegt innerhalb des der Vorinstanz zukommenden Ermessensspielraums und ist bezüglich ihrer Höhe nicht angefochten (Art. 7 Abs. 1 Ingress und Ziff. 211 und Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Ausseramtliche Kosten sind weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 und 98^{bis} VRP). Auf die Erhebung der Kosten ist zu verzichten, zumal die sich stellenden Rechtsfragen vom Verwaltungsgericht erstmals zu beurteilen waren (Art. 97 VRP). Der vom Beschwerdegegner im vorinstanzlichen Verfahren geleistete Kostenvorschuss in Höhe von CHF 1'200 ist ihm zurückzuerstatten.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, gutgeheissen und der Entscheid der Vorinstanz vom 19. August 2021 aufgehoben.

2.

Der Führerausweis sämtlicher Kategorien und Unterkategorien sowie der Spezialkategorie F wird dem Beschwerdegegner für die Dauer von sechs Monaten entzogen.

3.

Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt wird eingeladen, den Zeitraum des Vollzugs neu festzusetzen.

4.

Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500 und des Rekursverfahrens von CHF 1'200 werden dem Beschwerdegegner auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. Die Vorinstanz wird angewiesen, dem Beschwerdegegner den im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschuss von CHF 1'200 zurückzuerstatten.



5.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.