



Fall-Nr.: B 2022/52
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 02.11.2022
Entscheiddatum: 05.09.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 05.09.2022

Strassenverkehrsrecht, Sicherungsentzug, Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG, retrospektive Konkurrenz, Art. 49 Abs. 2 StGB. Die gesetzliche Schlussfolgerung der fehlenden (charakterlichen) Fahreignung nach Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG beruht auf der Annahme, dass ein Fahrzeugführer innerhalb der letzten zehn Jahre dreimal mit einem Führerausweisentzug für eine (mindestens) mittelschwere Widerhandlung belegt wurde, und die erzieherische Wirkung der Sanktion dreimal versagte. Hat sich eine dieser früheren Widerhandlungen vor Verfügung einer Massnahme wegen einer anderen Widerhandlung ereignet und wurde dafür eine Zusatzmassnahme verfügt, gelten diese beiden Widerhandlungen innerhalb des Kaskadensystems als eine Einheit bzw. ein Entzug (Verwaltungsgericht, B 2022/52). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 19. Oktober 2023 abgewiesen (Verfahren 1C_550/2022).

Entscheid vom 5. September 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiberin Schmid Etter

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 MLaw Marco Strehler, S-E-K Advokaten,
Zürcherstrasse 96, 8500 Frauenfeld,

Gegenstand

Führerausweisentzug (Sicherungsentzug)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.____, geb. 1980, besitzt den Führerausweis der Kategorien B und BE sowie der Unterkategorien A1, D1 und D1E seit 23. Oktober 2009. Im Informationssystem über die Verkehrszulassung (IVZ) sind folgende ihm gegenüber verfügte Administrativmassnahmen verzeichnet:

Datum des Vorfalls, Widerhandlung, Datum der Verfügung, Qualifikation, Massnahme, Zeitpunkt des Vollzugs

25.09.2009, 50 km/h + 21 km/h, 19.02.2010, mittelschwer, 1 Monat Entzug, 20.02.2010 bis 19.03.2010

24.06.2013, 100 km/h + 28 km/h, 05.09.2013, leicht, Verwarnung, –

26.05.2014, Auffahrkollision, 15.12.2014, mittelschwer, 1.5 Monate Entzug, 20.01.2015 bis 06.03.2015



St.Galler Gerichte

11.10.2014, unsichere Ladung, 09.06.2016, mittelschwer, 1 Monat Entzug als Zusatzmassnahme nur Kat. F, G und M, 09.12.2016 bis 08.01.2017

B.

Am 19. Oktober 2019 war A.___ um ca. 15.30 Uhr mit seinem Traktor unterwegs. Während der Fahrt löste sich das linke Hinterrad von der Achse und rollte auf der K.___-strasse in Richtung M.___, anschliessend über eine Wiese und kam bei einem Gartenzaun zum Stillstand. Das Statthalteramt des Bezirks P.___ verurteilte A.___ mit rechtskräftigem Strafbefehl vom 25. März 2021 wegen Lenkens eines nicht betriebssicheren Fahrzeugs und Nichtanbringens des vorgeschriebenen Kontrollschilds zu einer Busse von CHF 550.

C.

Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen verbot A.___ mit Verfügung vom 13. April 2021 das Führen von Motorfahrzeugen aller Kategorien, Unter- und Spezialkategorien vorsorglich ab sofort, dies im Hinblick auf die bevorstehende Verfügung eines Führerausweisentzugs auf unbestimmte Zeit, mindestens für die Dauer von zwei Jahren. Den dagegen erhobenen Rekurs hiess der Präsident der Verwaltungsrekurskommission mit Entscheid vom 19. Mai 2021 gut.

D.

Mit Verfügung vom 2. Juni 2021 entzog das Strassenverkehrsamt A.___ den Führerausweis aller Kategorien, Unter- und Spezialkategorien wegen einer mittelschweren Widerhandlung gegen die Strassenverkehrsvorschriften auf unbestimmte Zeit, mindestens für die Dauer von zwei Jahren (Ziffer 1). Gleichzeitig wurde A.___ aufgefordert, den Führerausweis spätestens am zweiten Tag nach Eröffnung der Verfügung abzugeben (Ziffer 2). Als Bedingung für die Wiedererteilung des Führerausweises nach Ablauf von zwei Jahren wurde der Nachweis der Fahreignung mittels verkehrspsychologischem Gutachten festgelegt (Ziffer 3). Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (Ziffer 4). Die Kosten der Verfügung wurden A.___ auferlegt (Ziffer 5).

Dagegen liess A.___ am 10. Juni 2021 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission erheben mit dem Antrag um Aufhebung und Verfügung einer Verwarnung, eventualiter



eines Führerausweisentzugs für die Dauer von einem Monat. Mit Zwischenverfügung vom 11. Juni 2021 wurde dem Rekurs superprovisorisch die aufschiebende Wirkung zuerkannt und die vorsorgliche Anordnung mit Verfügung vom 9. Juli 2021 bestätigt. Mit Entscheid vom 24. Februar 2022 hiess die Verwaltungsrekurskommission den Rekurs gut und hob die angefochtene Verfügung auf (Ziffer 1). Die Angelegenheit wurde zu neuer Verfügung im Sinn der Erwägungen an das Strassenverkehrsamt zurückgewiesen (Ziffer 2). Die amtlichen Kosten wurden dem Staat auferlegt, auf deren Erhebung verzichtet (Ziffer 3) und A.__ eine ausseramtliche Entschädigung zulasten des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts zugesprochen (Ziffer 4). Die Vorinstanz erwog, ein Führerausweisentzug auf unbestimmte Zeit, mindestens für zwei Jahre, dürfe vorliegend nicht verfügt werden, weil der Beschwerdeführer vorgängig nicht mehrere Stufen des Kaskadensystems zu den Entzugsdauern durchlaufen habe.

E.

Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (Beschwerdeführer) erhob gegen den ihm am 28. Februar 2022 zugewandenen Entscheid der Verwaltungsrekurskommission (Vorinstanz) mit Eingabe vom 12. März 2022 und Ergänzung vom 2. Mai 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge seien die Ziffern 1 und 2 des angefochtenen Entscheids aufzuheben und ein Führerausweisentzug (Sicherungsentzug) im Sinn von Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG anzuordnen.

Mit Vernehmlassung vom 6. Mai 2022 beantragte die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde. A.__ (Beschwerdegegner) liess sich durch seinen Rechtsvertreter am 20. Juni 2022 vernehmen und beantragte, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Der Beschwerdeführer verzichtete auf eine weitere Stellungnahme.

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.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). 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, StVG; vgl. auch Ermächtungsverordnung; sGS 141.41, ErmV). Dass Gegenstand des Beschwerdeverfahrens ein Rückweisungsentscheid ist, ändert insofern nichts daran, als die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen würde (vgl. Art. 111 Abs. 1 und Art. 93 Abs. 1 Ingress und lit. b des Bundesgesetzes über das Bundesgericht; Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG). Die Beschwerde gegen den am 28. Februar 2022 beim Beschwerdeführer eingegangenen Entscheid wurde mit Eingabe vom 12. März 2022 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 2. Mai 2022 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 mithin einzutreten.

2.

2.1.

Die Vorinstanz erwog, der Vorfall vom 19. Oktober 2021, bei welchem der vom Beschwerdegegner gelenkte Traktor das linke Hinterrad verloren habe und dieses auf die Gegenfahrbahn geraten, über ein Trottoir und eine Wiese gerollt und bei einem Gartenzaun zum Stillstand gekommen sei, habe zu einer ernstlichen Gefahr für die Sicherheit anderer Verkehrsteilnehmer geführt, womit unabhängig von der Grösse des Verschuldens von einer mittelschweren Widerhandlung auszugehen sei. In der Vergangenheit sei dem Beschwerdegegner der Führerausweis bereits dreimal wegen einer mittelschweren Widerhandlung entzogen gewesen, wobei bei der letzten Widerhandlung vom 11. Oktober 2014 eine Zusatzmassnahme verfügt worden sei, da sie sich vor der vormaligen Entzugsverfügung vom 15. Dezember 2014 ereignet habe. Wenn diese Zusatzmassnahme für die Bestimmung der Entzugsdauer nach Art. 14b Abs. 2 lit. e SVG als selbständiger Führerausweistzug angesehen werde, ergebe sich eine Benachteiligung gegenüber jenem Fahrzeuglenker, dessen Widerhandlungen im



Verfügungszeitpunkt alle bekannt seien und daher eine Gesamtmassnahme bestimmt werden könne. Dass es sich folglich um eine in sinngemässer Anwendung von Art. 49 Abs. 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0, StGB) zu vermeidende Schlechterstellung handle, sei trotz anderslautender bundesgerichtlicher Rechtsprechung denkbar. Angesichts der Gutheissung des Rekurses aus anderen Gründen sei auf diese Thematik aber nicht weiter einzugehen. Die Dauer der vorangegangenen Sanktionen spiele in Art. 16b Abs. 2 SVG von Gesetzes wegen eine Rolle. Die drei bisher gegen den Beschwerdegegner verfügten Warnungsentzüge hätten sich jeweils auf Art. 16b Abs. 2 lit. a SVG gestützt und damit jeweils die erste von sechs Stufen des Kaskadensystems betroffen. Eine stufenweise Verlängerung der Entzugsdauern, wie im Kaskadensystem vorgesehen, habe es beim Beschwerdegegner nicht gegeben, weshalb die Massnahmen nicht zunehmend abschreckend hätten wirken können. Während der Probezeiten nach den einzelnen Entzügen habe der Beschwerdegegner sich jeweils klaglos verhalten, womit er in Bezug auf die Kaskade regelmässig wieder zum "Ersttäter" geworden sei. Mit der Annahme der Anwendbarkeit von Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG im Fall des Beschwerdegegners werde verkannt, dass es sich um die zweithöchste Stufe im Kaskadensystem handle. Dass ein Lenker, der nach drei begangenen mittelschweren Widerhandlungen hinsichtlich der Mindestentzugsdauer jeweils als Ersttäter behandelt worden sei, mit einer weiteren mittelschweren Widerhandlung direkt auf der zweithöchsten Stufe einsteigen solle, widerspreche sowohl den Überlegungen des Gesetzgebers, als auch der Gesetzessystematik und dem Sinn und Zweck der Norm. Der Beschwerdegegner gehöre aufgrund der bisherigen Widerhandlungen nicht zu derjenigen, in der Botschaft umschriebenen Minderheit von Personen, die vielleicht nicht in absichtlicher, mindestens aber in unverantwortlich fahrlässiger Weise regelmässig elementare Verkehrsregeln missachte und dadurch Personen töte oder verletze oder Sachschaden verursache.

2.2.

Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, unbestritten sei, dass es sich beim Vorfall vom 19. Oktober 2019 um eine mittelschwere Widerhandlung handle und dem Beschwerdegegner der Führerausweis in den letzten zehn Jahren dreimal wegen einer mittelschweren Widerhandlung entzogen gewesen sei. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sei die Anzahl begangener Widerhandlungen entscheidend und nicht, ob darunter auch Zusatzmassnahmen seien. Ebenso komme es gemäss dem Gesetzeswortlaut von Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG nicht auf die Gesamtdauer der vorangegangenen Entzüge und auch nicht darauf an, ob die früheren Entzüge lediglich die erste Stufe des Kaskadensystems nach Art. 16b Abs. 2 lit. a SVG



betroffen hätten. Der Wortlaut der Norm sei klar und gebe den wahren Sinn wieder. Dass für die Anordnung eines Sicherungsentzugs nach Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG vorab die Stufen der Kaskade gemäss Art. 16 Abs. 2 lit. a bis d zu durchlaufen seien, stelle eine unzulässige Auslegung der Norm dar. Sodann treffe nicht zu, dass der Beschwerdegegner nach Ablauf von zwei Jahren seit dem letzten Entzug jeweils wieder zu einem Ersttäter geworden sei.

2.3.

Der Beschwerdegegner bringt vor, die Vorinstanz habe zutreffend ausgeführt, dass für die Anwendung des Sicherungsentzugs nach Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG nicht starr auf den Wortlaut des Gesetzes abgestellt werden dürfe. Vielmehr sei eine einzelfallweise Beurteilung vorzunehmen. Bei ihm hätten alle drei vorgelagerten Warnungsentzüge die unterste Stufe des Kaskadensystems betroffen. Bei den einzelnen Vorfällen habe es sich um Bagatellen gehandelt, die beim berufsmässigen Führen von Motorfahrzeugen vorkommen könnten. Die Folgen wären für ihn als Landwirt fatal, da der Sicherungsentzug einem Berufsverbot gleichkäme. Dieser Umstand sei unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit in die Erwägungen miteinzubeziehen. Der Zusatzmassnahme vom 9. Juni 2016 komme keine selbständige Bedeutung zu, ansonsten das verfassungsmässig garantierte Gleichheitsgebot verletzt wäre.

3.

3.1.

3.1.1.

Nach Widerhandlungen gegen die Strassenverkehrsvorschriften, bei denen das Verfahren nach dem Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970 ausgeschlossen ist, wird gemäss Art. 16 Abs. 2 SVG der Führerausweis entzogen oder eine Verwarnung ausgesprochen. Das Gesetz unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen leichten, mittelschweren und schweren Widerhandlungen (Art. 16a-c SVG). Eine mittelschwere Widerhandlung begeht, wer durch Verletzung von Verkehrsregeln eine Gefahr für die Sicherheit anderer hervorruft oder in Kauf nimmt (Art. 16b Abs. 1 lit. a SVG). Nach einer mittelschweren Widerhandlung wird der Lernfahr- oder Führerausweis entzogen für:

- mindestens einen Monat (Art. 16b Abs. 2 lit. a SVG);
- mindestens vier Monate, wenn in den vorangegangenen zwei Jahren der Ausweis einmal wegen einer schweren oder mittelschweren Widerhandlung entzogen war (Art. 16b Abs. 2 lit. b SVG);



St.Galler Gerichte

- mindestens neun Monate, wenn in den vorangegangenen zwei Jahren der Ausweis zweimal wegen mindestens mittelschweren Widerhandlungen entzogen war (Art. 16b Abs. 2 lit. c SVG);
- mindestens 15 Monate, wenn in den vorangegangenen zwei Jahren der Ausweis zweimal wegen schweren Widerhandlungen entzogen war (Art. 16b Abs. 2 lit. d SVG);
- unbestimmte Zeit, mindestens aber für zwei Jahre, wenn in den vorangegangenen zehn Jahren der Ausweis dreimal wegen mindestens mittelschweren Widerhandlungen entzogen war; auf diese Massnahme wird verzichtet, wenn die betroffene Person während mindestens fünf Jahren nach Ablauf eines Ausweisentzugs keine Widerhandlung, für die eine Administrativmassnahme ausgesprochen wurde, begangen hat (Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG);
- immer, wenn in den vorangegangenen fünf Jahren der Ausweis nach lit. e oder Artikel 16c Abs. 2 lit. d entzogen war (Art. 16b Abs. 2 lit. f SVG).

Die Mindestentzugsdauern nach einer mittelschweren Widerhandlung verfolgen nicht nur einen warnenden, sondern auch einen sichernden Zweck. Während die Massnahmen nach Art. 16b Abs. 2 lit. a bis d SVG Warnungsentzüge darstellen, sehen Art. 16b Abs. 2 lit. e und f SVG bei schwerer Rückfälligkeit Sicherungsentzüge, d.h. Ausweisentzüge auf unbestimmte Zeit oder für immer, vor. Diese beruhen auf der unwiderlegbaren gesetzlichen Vermutung der fehlenden Fahreignung, welche sich auf die einschlägigen Vortaten des Lenkers stützt (BGE 141 II 220 E. 3.2 in Verbindung mit E. 3.3.4). Der Hauptzweck der Massnahme besteht nicht mehr in der Warnung, sondern im Fernhalten solcher Wiederholungstäter vom motorisierten Strassenverkehr, weil sie eine öffentliche Gefahr darstellen (BGE 139 II 95 E. 3.4.2). Die für die Frage der Rückfälligkeit massgebenden Bewährungsfristen beginnen mit dem Ablauf der Dauer des vorangegangenen Entzugs. Bei der Festsetzung der Dauer des Entzugs sind gemäss Art. 16 Abs. 3 Satz 1 SVG die Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, namentlich die Gefährdung der Verkehrssicherheit, das Verschulden, der Leumund als Motorfahrzeugführer sowie die berufliche Notwendigkeit, ein Motorfahrzeug zu führen. Die Mindestentzugsdauer darf jedoch (abgesehen von hier nicht interessierenden Ausnahmen bei Auslandtaten, allenfalls langer Verfahrensdauer, schwerer Betroffenheit



oder Vorfällen auf Dienstfahrten) nicht unterschritten werden (Art. 16 Abs. 3 Satz 2 SVG; B. Rüttsche, in: Niggli/Probst/Waldmann [Hrsg.], Basler Kommentar SVG, Basel 2014, N 91 zu Art. 16 SVG und N 2 zu Art. 16b SVG). Mit den Mindestentzugsdauern begrenzt der Gesetzgeber das Auswahlermessen der Entzugsbehörde nach unten. Sofern seit dem letzten Ausweistag fünf Jahre ohne weitere Widerhandlung verstrichen sind, gilt der betreffende Lenker wieder als Ersttäter (Ph. Weissenberger, Kommentar zum SVG und OBG, 2. Aufl. 2015, N 29 zu Art. 16b SVG).

3.1.2.

Bei der Verwirklichung mehrerer Entzugsgründe durch eine oder mehrere Handlungen sind die Konkurrenzbestimmungen nach Art. 49 StGB sinngemäss anwendbar. Die Dauer für die schwerste Administrativmassnahme ist angemessen zu erhöhen (BGE 122 II 180 E. 5b; vgl. auch BGE 146 II 300 E. 4.3). Dies gilt namentlich auch für die sog. "retrospektive Konkurrenz" im Sinne von Art. 49 Abs. 2 StGB: Begeht ein Fahrzeugführer noch vor der Verfügung über einen Warnungsentzug eine zweite Widerhandlung, welche einen solchen Entzug zur Folge hat, so ist im zweiten Administrativverfahren die Dauer des Warnungsentzuges im Sinne einer Zusatzmassnahme so zu bemessen, dass der Fahrzeugführer nicht schwerer sanktioniert wird, als wenn die beiden Widerhandlungen gleichzeitig beurteilt worden wären.

3.2.

3.2.1.

Der Beschwerdeführer geht unter Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass die Voraussetzung von drei mittelschweren Widerhandlungen innerhalb der letzten zehn Jahre beim Beschwerdegegner erfüllt sei, unabhängig davon, dass die mittelschwere Widerhandlung vom 11. Oktober 2014 mit einer Zusatzmassnahme sanktioniert wurde. Dem fraglichen Bundesgerichtsentscheid BGer 1C_248/2020 vom 14. Dezember 2020 lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Vorfall	Verfügung	Massnahme	Qualifikation
29.03.2008	14.07.2008	5 Monate Entzug	schwere Widerhandlung



St.Galler Gerichte

06.01.2013	26.06.2014	2 Monate Entzug	mittelschwere Widerhandlung
27.10.2013	11.01.2016	8 Monate Entzug	zwei schwere Widerhandlungen

Das Bundesgericht führte in jenem Entscheid aus, das Gesetz knüpfe beim Kaskadensystem mit den sich steigernden Entzugsdauern in Art. 16b Abs. 2 SVG an die Zahl der vorangegangenen Entzüge und nicht etwa an die Gesamtdauer der vorangegangenen Entzüge an. Das Gesetz erhoffe sich die kathartische Wirkung in erster Linie aus der im Entzugsverfahren zum Ausdruck kommenden Missbilligung und weniger aus der Dauer der Entzüge. Damit sei nicht entscheidend, ob es sich beim Entzug vom 11. Januar 2016 um eine Zusatzmassnahme zum Entzug vom 26. Juni 2014 gehandelt habe oder nicht. Unabhängig davon stehe fest, dass der fragliche Lenker in den vorangegangenen zehn Jahren dreimal (am 14. Juli 2008, 26. Juni 2014 und 11. Januar 2016) verwarnt und darauf aufmerksam gemacht worden sei, dass sein Verhalten im Strassenverkehr missbilligt werde und zu einem Führerausweisentzug führen könne. Damit habe er dreimal ein Entzugsverfahren durchlaufen und hätte dreimal die Chance gehabt, inskünftig ein sorgfältigeres Fahrverhalten zu zeigen. Es sei daher nicht zu beanstanden, dass die drei Warnungsentzüge als drei Entzüge im Sinne von Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG gewertet worden seien (BGer 1C_248/2020 vom 14. Dezember 2020 E. 4.3).

3.2.2.

Sowohl der fragliche Lenker gemäss erwähntem Bundesgerichtsentscheid wie auch der Beschwerdegegner haben in den vergangenen zehn Jahren dreimal ein Entzugsverfahren durchlaufen, in welchen jeweils mindestens mittelschwere Widerhandlungen sanktioniert wurden. Da jedoch in beiden Fällen die Administrativmassnahme für eine frühere Widerhandlung erst verfügt wurde, nachdem bereits die nächste Widerhandlung begangen worden war, trifft nicht zu, dass die Lenker dreimal die Chance hatten, künftig ein sorgfältigeres Verhalten zu zeigen, und diese Chance bisher dreimal nicht nutzten. Zwischen der zweiten und dritten Massnahmeverfügung (zwischen 26. Juni 2014 und 11. Januar 2016 gemäss Bundesgerichtsentscheid bzw. zwischen 15. Dezember 2014 und 9. Juni 2016 beim Beschwerdegegner) begingen beide Lenker keine neue Widerhandlung, womit eine Chance – wenn man die Verfügungen als je separaten Entzug betrachtet – genutzt



wurde. Für die Legalprognose ist von erheblicher Bedeutung, ob und inwiefern eine vollzogene Massnahme in der Vergangenheit erzieherisch gewirkt hat. Die gesetzliche Schlussfolgerung der fehlenden (charakterlichen) Fahreignung nach Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG beruht auf der Annahme, dass ein Fahrzeugführer dreimal mit einem Führerausweisentzug für eine (mindestens) mittelschwere Widerhandlung belegt wurde, die erzieherische Wirkung der Sanktion indes dreimal versagte. In diesem Sinn stuft das Gesetz bei einem solchen Lenker die Aussicht, er werde sich durch einen weiteren Warnungsentzug belehren lassen und künftig wohlverhalten, nicht mehr als realistisch ein und betrachtet ihn als (charakterlich) nicht mehr fahrgerecht.

Beim Beschwerdeführer hat sich die Hoffnung, er werde sich künftig an die Verkehrsregeln halten, vorgängig zur aktuell zu ahnenden Widerhandlung vom 19. Oktober 2019 nicht drei-, sondern lediglich zweimal zerschlagen. Der am 15. Dezember 2014 verfügte eineinhalbmonatige Ausweisentzug – vollzogen vom 20. Januar bis 6. März 2015 – konnte hinsichtlich der Widerhandlung vom 11. Oktober 2014 keine erzieherische Wirkung entfalten, da jene sich bereits zuvor ereignet hatte. Folgerichtig wurde deshalb am 9. Juni 2016 eine Zusatzmassnahme von einem Monat zu jener vom 15. Dezember 2014 verfügt; es lag indes kein Rückfall nach Art. 16b Abs. 2 lit. b SVG vor. Entgegen den – im Übrigen wenig Detaillierten – Erwägungen des Bundesgerichts im erwähnten Entscheid kann somit nicht gesagt werden, dass der Beschwerdeführer nach jeweils vorgelagerter Sanktion dreimal die Chance hatte, sich künftig wohl zu verhalten, und diese Chance dreimal nicht nutzte. Wenn man sich den Sinn und Zweck von Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG vor Augen hält – namentlich die Fernhaltung unverbesserlicher Fahrzeuglenker vom Strassenverkehr –, ist es daher sehr wohl von Belang, dass es sich bei der letzten Verfügung vom 9. Juni 2016 um eine Zusatzmassnahme zur Verfügung vom 15. Dezember 2014 und nicht um eine eigenständige, nach Ablauf des letzten Entzugs ergangene Verfügung aufgrund eines neuerlichen Verstosses im Strassenverkehr handelte. Hinzu kommt, dass in jenem Fall, wo mehrere mittelschwere Widerhandlungen in einem Administrativmassnahmeverfahren mit einer Verfügung sanktioniert werden, diese für die Festlegung der Entzugsdauer innerhalb des Kaskadensystems lediglich als ein früherer Entzug gelten (vgl. zum Ganzen auch C. Mizel, *Droit et pratique illustrée du retrait du permis de conduire*, Bern 2015, S. 603 f.). Wäre folglich die vom



Beschwerdegegner am 11. Oktober 2014 begangene Verkehrsregelverletzung zusammen mit jener vom 26. Mai 2014 beurteilt worden, lägen innerhalb von zehn Jahren unbestrittenermassen "erst" zwei frühere Entzüge wegen mittelschweren Widerhandlungen vor. Auch vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgebots erscheinen daher die bundesgerichtlichen Überlegungen als problematisch.

3.2.3.

Sowohl dem Sinn und Zweck von Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG entsprechend als auch aus Gründen der Rechtsgleichheit sind die Verfügungen vom 15. Dezember 2014 und 9. Juni 2016 mit je einer mittelschweren Widerhandlung demzufolge innerhalb des Kaskadensystems als Einheit bzw. als ein Entzug zu betrachten. Die für einen Sicherungsentzug gestützt auf Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG erforderliche Voraussetzung von drei Ausweisentzügen innerhalb der vergangenen zehn Jahre wegen mindestens mittelschweren Widerhandlungen ist beim Beschwerdegegner somit offensichtlich nicht erfüllt.

3.3.

Die Vorinstanz hat den Rekurs ihrerseits jedoch mit einer anderen Begründung gutgeheissen. Durch Auslegung von Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG kam sie zum Schluss, dass diese Bestimmung auf den vorliegenden Fall auch bei Vorliegen von drei Ausweisentzügen wegen mittelschweren Widerhandlungen innerhalb der vergangenen zehn Jahre nicht angewendet werden dürfe. Der Vollständigkeit halber ist darauf im Folgenden einzugehen.

3.3.1.

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrundeliegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der



Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 140 II 129 E. 3.2).

3.3.2.

Der Gesetzestext von Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG ist klar formuliert. Nach einer mittelschweren Widerhandlung wird der Führer- oder Lernfahrausweis auf unbestimmte Zeit, mindestens aber für zwei Jahre, entzogen, wenn in den vorangegangenen zehn Jahren der Ausweis dreimal wegen mindestens mittelschweren Widerhandlungen entzogen war; auf diese Massnahme wird verzichtet, wenn die betroffene Person während mindestens fünf Jahren nach Ablauf eines Ausweisentzugs keine Widerhandlung, für die eine Administrativmassnahme ausgesprochen wurde, begangen hat. Abgestellt wird allein auf drei frühere Entzüge wegen mittelschweren Widerhandlungen, wobei nicht vorausgesetzt ist, dass mehrere Kaskadenstufen vorgängig durchlaufen wurden bzw. es im Vorfeld zu mehrmonatigen Entzügen gekommen war, bevor die Massnahme des Sicherungsentzugs greift. Vielmehr ist es aufgrund der insgesamt zu berücksichtigenden Rückfallfrist von zehn Jahren und der Bewährungsfrist von jeweils zwei Jahren, nach denen im Fall einer weiteren mittelschweren Widerhandlung erneut wieder ein einmonatiger Entzug gemäss Art. 16b Abs. 2 lit. a SVG ausgesprochen werden kann, ohne Weiteres möglich, dass drei mit jeweils einem Monat sanktionierte mittelschwere Widerhandlungen innerhalb von zehn Jahren bei einer vierten mittelschweren Widerhandlung zu einem Entzug auf unbestimmte Zeit mit einer nicht zu unterschreitenden Mindestdauer von zwei Jahren führen. Hätte der Gesetzgeber dies ausschliessen wollen, hätte er den Verzicht auf diese Massnahme bereits bei einer Bewährungsfrist von zwei anstatt fünf Jahren ansetzen müssen. In diesem Sinn kann auch nicht gesagt werden, dass ein fehlbarer Lenker nach Ablauf der Frist von zwei Jahren nach einem mittelschweren Entzug wieder als Ersttäter zu betrachten ist. Mit Blick auf Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG ist dies erst nach fünf Jahren der Fall; zuvor gilt als Wiederholungstäter, auch wenn sich ein Vorfall oder mehrere Vorfälle mehr als zwei Jahre nach einem letzten Entzug ereignet haben. Das Gesetz knüpft an die Zahl der vorangegangenen Entzüge wegen mittelschweren Widerhandlungen und nicht an deren (Gesamt)Dauer an (vgl. BGer 1C_248/2020 vom 14. Dezember 2020 E. 4.3). Auf die mangelnde charakterliche Fahreignung wird aus der Tatsache geschlossen, dass drei Entzüge wegen mindestens mittelschweren Widerhandlungen innerhalb von zehn Jahren und ohne Unterbruch von



fünf Jahren eine vierte mittelschwere Widerhandlung nicht zu verhindern vermochten (Weissenberger, a.a.O., N 4 zu den Vorbemerkungen zu Art. 16 ff. SVG). Die Massnahme bezweckt nicht mehr die Warnung bzw. Besserung des fehlbaren Lenkers, sondern die Fernhaltung des Wiederholungstäters vom motorisierten Strassenverkehr aus Sicherheitsgründen (Dähler/Schaffhauser, Handbuch Strassenverkehrsrecht, Basel 2018, S. 270).

Dies entspricht auch dem Willen des Gesetzgebers, wie aus den Erläuterungen zu Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG in der Botschaft zur Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 31. März 1999 hervorgeht (BBI 1999 4488 f.): "Wer trotz drei Warnungsentzügen innert zehn Jahren wegen mindestens mittelschweren Widerhandlungen seine Fahrweise nicht anpasst und eine weitere derartige Widerhandlung begeht, soll – auch nach Ansicht der meisten Vernehmlassungsteilnehmer – den Führerausweis auf unbestimmte Zeit, mindestens aber für zwei Jahre verlieren. Auf diese als Sicherungsentzug ausgestaltete Massnahme wird nur verzichtet, wenn die betroffene Person in diesen zehn Jahren während mindestens fünf aufeinander folgenden Jahren nach Ablauf eines Entzugs keine verkehrsgefährdende Widerhandlung begangen und damit bewiesen hat, während längerer Zeit klaglos fahren zu können. Der Entzug auf unbestimmte Zeit bedeutet, dass der betroffenen Person die Eignung als Motorfahrzeugführer oder -führerin gesetzlich abgesprochen wird. Die Wiedererteilung des Führerausweises hängt deshalb gemäss der neuen Fassung von Artikel 17 Absatz 3 SVG vom Nachweis der Behebung des Eignungsmangels ab." Die von der Vorinstanz zitierten Ausführungen gemäss Botschaft beziehen sich nicht auf den Sicherungsentzug nach Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG, sondern auf die Mindestauern der Warnungsentzüge gemäss den Rückfallbestimmungen von Art. 16b Abs. 2 lit. b bis d SVG (BBI 1999 4488).

3.3.3.

Triftige Gründe, dass der klare Gesetzeswortlaut nicht den wahren Rechtssinn der Bestimmung wiedergibt, bestehen daher nicht, weshalb es nicht zulässig erscheint, dass Behörden und/oder Gerichte von ihm abzuweichen. Eine entsprechende Änderung ist, sofern erwünscht, dem Gesetzgeber vorbehalten (Art. 190 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV).



3.4.

Zusammenfassend erweist sich der vorinstanzliche Entscheid vom 24. Februar 2022, wonach kein Anwendungsfall von Art. 16b Abs. 2 lit. e SVG vorliegt und der Führerausweis dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 16b Abs. 2 lit. a SVG zu entziehen ist, wobei die Angelegenheit zur Verfügung des Warnungsentzugs an den Beschwerdeführer zurückzuweisen ist, trotz abweichender Begründung im Ergebnis als rechtmässig. Die Beschwerde ist folglich abzuweisen.

4.

4.1.

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Angemessen erscheint eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung der Kosten ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

4.2.

Der unterliegende Beschwerdeführer hat den Beschwerdegegner für das Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP). Der Rechtsvertreter des Beschwerdegegners hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes, sGS 963.70, AnwG, Art. 6 und Art. 19 der Honorarordnung, sGS 963.75, HonO). Nach Art. 22 Abs. 1 lit. b HonO beträgt das Honorar vor Verwaltungsgericht pauschal CHF 1'500 bis CHF 15'000. Angesichts der konkreten Verhältnisse erscheint eine Entschädigung von CHF 2'000 für das Beschwerdeverfahren angemessen. Der Beschwerdeführer hat somit den Beschwerdegegner mit CHF 2'000 zuzüglich CHF 80 Barauslagen (vier Prozent von CHF 2'000, Art. 28^{bis} Abs. 1 HonO). Mangels Antrags ist keine Mehrwertsteuer zu entschädigen (Art. 29 HonO). Die Vorinstanz hat keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (statt vieler: VerwGE B 2019/35 vom 29. August 2019 E. 3.6, R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, St. Gallen 2004, S. 175 ff.); sie hat auch keinen Antrag gestellt.



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Der Beschwerdeführer trägt die amtlichen Kosten von CHF 1'500. Auf die Erhebung wird verzichtet.

3.

Der Beschwerdeführer entschädigt den Beschwerdegegner ausseramtlich mit CHF 2'080.