



Fall-Nr.: IV-2014/96
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Verkehr
Publikationsdatum: 08.10.2019
Entscheiddatum: 30.04.2015

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 30.04.2015

Art. 14 Abs. 2 lit. d, Art. 15e Abs. 1 und 2, Art. 16b Abs. 2 lit. f, Art. 16c Abs. 2 lit. e, Art. 16d Abs. 3 lit. a und b, Art. 17 Abs. 4, Art. 23 Abs. 3 SVG (SR 741.01). Der Rekurrent lenkte mehrfach Motorfahrzeuge ohne Führerausweis, obwohl früher bereits zweimal Sperrfristen von 6 und 12 Monaten verhängt wurden, weil er Motorfahrzeuge führte, ohne im Besitz eines Lernfahrausweises zu sein. Aufhebung der Verfügung der Vorinstanz, welche eine Sperrfrist für immer verfügte. Der Gesetzgeber verzichtete bewusst darauf, die Sperrfrist gemäss Art. 15e Abs. 1 SVG für immer zuzulassen. Die Dauer der Sperrfrist ist demnach nicht nur nach unten, sondern auch nach oben begrenzt. Im konkreten Fall offen gelassen, wo die obere Grenze liegt und Festsetzung der Sperrfrist auf 18 Monate (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung IV, 30. April 2015, IV-2014/96).

Präsident Urs Gmünder, Richter Urs Früh und Beat Fritsche, Gerichtsschreiber Philipp Lenz

X, Rekurrent,

vertreten durch lic.iur. Daniel Speck, Rechtsanwalt, St. Gallerstrasse 29,
9032 Engelburg,

gegen

Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, Abteilung Administrativmassnahmen,
Frongartenstrasse 5, 9001 St. Gallen, Vorinstanz,

betreffend

Verweigerung eines Lernfahr- und Führerausweises für immer



Sachverhalt:

A.- X (geb. 22. Juni 1995) lenkte am 12. November 2012 in Landquart/GR ein Fahrzeug, ohne im Besitz des erforderlichen Führerausweises zu sein. Das Strassenverkehrsamt verfügte daraufhin eine Sperrfrist von sechs Monaten (22. Juni bis 21. Dezember 2013) für den Erwerb des Lernfahrausweises. Am 4. September 2013 sprach das Kreisgericht Rorschach X des gewerbsmässigen Betrugs, der Urkundenfälschung, des mehrfachen Führens eines Motorfahrzeugs ohne den erforderlichen Führerausweis und ohne die vorgeschriebene Haftpflichtversicherung, des mehrfachen Missbrauchs von Ausweisen und Schildern sowie der groben Verkehrsregelverletzung (Überschreiten der signalisierten Höchstgeschwindigkeit) schuldig. Am 31. Januar 2014 liess das Strassenverkehrsamt Zürich eine weitere Massnahme wegen schwerer Widerhandlung gegen die Strassenverkehrsvorschriften im automatisierten Administrativmassnahmen-Register (ADMAS) eintragen: Verweigerung des Führerausweises wegen Fahrens ohne Ausweis und Überschreitens der zulässigen Höchstgeschwindigkeit mit einer Sperrfrist von 12 Monaten (26. August 2013 bis 25. August 2014). Dessen ungeachtet fuhr X in der Zeit zwischen 11. Februar und 16. April 2014 mehrmals mit Motorfahrzeugen. Am 17. April 2014 entwendete er zudem ein Fahrzeug zum Gebrauch.

B.- Mit Verfügung vom 1. Juli 2014 teilte das Strassenverkehrsamt X mit, da er zwischen 13. Februar und 16. April 2014 mehrfach Personenwagen ohne gültigen Führerausweis gelenkt und zudem ein Fahrzeug zum Gebrauch entwendet habe, werde ihm die Erteilung eines Lernfahrausweises für immer verweigert (Ziff. 1); die Sperre gelte ab 16. April 2014 (Ziff. 2). Es entzog einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung (Ziff. 3) und erhob eine Gebühr von Fr. 325.– (Ziff. 4).

C.- Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 14. Juli 2014 erhob X bei der Verwaltungsrekurskommission Rekurs. Er beantragte, die Ziffern 1 und 4 der Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 1. Juli 2014 seien aufzuheben. Es sei eine angemessene Sperrfrist für die Erteilung eines Lernfahr- oder Führerausweises mit Wirkung ab 16. April 2014 zu verfügen. Auf die Ausführungen zur Begründung dieser Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen. Mit Präsidialverfügung vom 22. August 2014 wurde X antragsgemäss die unentgeltliche



St.Galler Gerichte

Rechtspflege gewährt sowie Rechtsanwalt Daniel Speck, Engelburg, zum unentgeltlichen Rechtsbeistand bestimmt.

Das Strassenverkehrsamt verzichtete mit Schreiben vom 2. September 2014 auf eine Vernehmlassung.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rekurshebung ist gegeben. Der Rekurs vom 14. Juli 2014 (Datum des Poststempels) ist rechtzeitig eingereicht worden und erfüllt in formeller und materieller Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. g^{bis}, 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Umstritten ist, ob die Erteilung eines Lernfahrausweises für immer verweigert werden kann, wie dies die Vorinstanz im Fall des Rekurrenten getan hat. Massgebend für jede Auslegung ist in erster Linie der Wortlaut der fraglichen Bestimmung. 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 zugrunde liegenden 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. Nach der Rechtsprechung darf die Auslegung vom klaren Wortlaut eines Rechtssatzes nur dann abweichen, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche triftigen Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift und aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Entscheidend ist danach 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 zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung).



a) Wer ein Motorfahrzeug geführt hat, ohne einen Führerausweis zu besitzen, erhält während mindestens sechs Monaten nach der Widerhandlung weder Lernfahr- noch Führerausweis (Art. 15e Abs. 1 Satz 1 SVG). Die Sperrfrist nach Fahren ohne Ausweis ist nach unten – mindestens sechs Monate –, nicht aber nach oben begrenzt. Art. 15e SVG sieht nicht ausdrücklich vor, dass der Lernfahr- oder Führerausweis für immer verweigert werden kann. Da eine Verweigerung für immer einen erheblichen Eingriff darstellt und deshalb einer gesetzlichen Grundlage bedarf, spricht der Wortlaut der Gesetzesbestimmung gegen die vorinstanzliche Auffassung und damit gegen die Möglichkeit einer Verweigerung für immer.

b) Hinzu kommt, dass im SVG verschiedentlich die Möglichkeit eines Ausweisentzugs für immer ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 16b Abs. 2 lit. f, Art. 16c Abs. 2 lit. e, Art. 16d Abs. 3 lit. a und b SVG). Es ist nicht einzusehen, weshalb der Gesetzgeber dies in Art. 15e Abs. 1 SVG nicht vorgesehen hat, wenn er eine Verweigerung für immer gewollt hätte. Selbst für den Fall, dass auf der Fahrt ohne Ausweis zusätzlich der Rasertatbestand gemäss Art. 16c Abs. 2 lit. a^{bis} SVG erfüllt wurde, ist der Lernfahr- oder Führerausweis nicht für immer, sondern für zwei Jahre und im Wiederholungsfall für zehn Jahre zu verweigern (Art. 15e Abs. 2 SVG). Die Anwendung der Rasernorm setzt voraus, dass durch vorsätzliche Verletzung elementarer Verkehrsregeln das hohe Risiko eines Unfalls mit Schwerverletzten oder Todesopfern bestand, namentlich durch besonders krasse Missachtung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit, waghalsiges Überholen oder Teilnahme an einem nicht bewilligten Rennen mit Motorfahrzeugen (Art. 16c Abs. 2 lit. a^{bis} SVG). Auch die Gesetzessystematik spricht demnach gegen eine zeitlich unbegrenzte Sperrfrist.

c) Art. 15e SVG und damit die Sperrfrist verfolgen repressive Ziele, indem damit das künftige Verhalten des Fehlbaren beeinflusst werden soll. Es sollen jene Personen für mindestens sechs Monate keinen Lernfahr- oder Führerausweis erhalten, die ohne Berechtigung gefahren sind. Der Sperrfrist im Sinn von Art. 15e SVG kommt ein ähnlicher Strafcharakter zu wie dem Warnungsentzug gemäss Art. 16-16c SVG (Botschaft zur Änderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 31. März 1999, in: BBI 1999 S. 4484; BSK SVG-Bickel, Art. 15e N 3; vgl. Urteil des Zürcher Verwaltungsgerichts VB.2014.00265 vom 1. Juli 2014 E. 3.3). Weissenberger (Kommentar SVG und OBG, 2. Aufl. 2015, Art. 15e N 2) schreibt der Sperrfrist nicht nur



einen pönalen Charakter, sondern auch einen sichernden Zweck zu: Personen, die ein Motorfahrzeug ohne Führerausweis gelenkt haben, werden für eine bestimmte Dauer von der Erteilung eines Lernfahr- oder Führerausweises (für eine höhere Kategorie) ausgeschlossen und ganz oder teilweise vom motorisierten Strassenverkehr ferngehalten. Dieser Auffassung ist – nebst der klaren Aussage in der Botschaft zum repressiven Charakter der Sperrfrist – entgegenzuhalten, dass dann jeder Warnungsentzug ebenfalls einen sichernden Zweck hätte, weil der betroffene Fahrzeuglenker während der Entzugsdauer von der Teilnahme am Strassenverkehr ausgeschlossen ist. Ein Warnungsentzug kann nur dann ausgesprochen werden, wenn der Betroffene fahrgeeignet ist. Nicht anders verhält es sich beim Fahren ohne Ausweis im Sinn von Art. 15e SVG. Auch hier steht in der Regel mangels entsprechender Abklärungen noch nicht fest, ob der Fahrzeuglenker fahrgeeignet ist. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Sperrfrist gemäss Art. 15e SVG einen repressiven Zweck verfolgt. Um diesen Zweck zu erfüllen, ist nach dem Fahren ohne Ausweis eine Sperrfrist mit unbegrenzter Dauer nicht notwendig; denn die Erteilung des Lernfahrausweises ist an strenge gesetzliche Voraussetzungen gebunden. Namentlich muss der Antragssteller fahrgeeignet sein. Die Fahreignung ist unter anderem dann gegeben, wenn der Betroffene nach seinem bisherigen Verhalten Gewähr bietet, als Motorfahrzeugführer die Vorschriften zu beachten und auf die Mitmenschen Rücksicht zu nehmen (Art. 14 Abs. 2 lit. d SVG). Beim Rekurrenten, der ungeachtet der verhängten verschiedenen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen in der Vergangenheit mehrfach Fahrzeuge ohne Ausweis führte, müsste die Frage der charakterlichen Eignung speziell geprüft werden. Falls der Verkehrspsychologe auf eine ungünstige Legalprognose schliessen würde, erhielte der Rekurrent erst nach Wegfall des Fahreignungsmangels einen Lernfahrausweis. Sinn und Zweck der Norm sprechen demnach ebenfalls nicht dafür, dass nach Fahren ohne Ausweis die Möglichkeit einer Sperrfrist für immer bestehen muss. Entsprechend muss die Sperrfrist auch nach oben zeitlich begrenzt sein, obwohl sich der Gesetzgeber dazu nicht geäussert hat. Aus Art. 15e Abs. 2 SVG kann nicht abgeleitet werden, dass die obere Grenze bei zwei Jahren liegt (so Bickel, a.a.O., Art. 15e N12). Die Materialien geben dafür keine Anhaltspunkte her. Mit dem Gleichbehandlungsgebot und dem Verhältnismässigkeitsprinzip durchaus vereinbar scheint, dass ein Rückfall trotz verschiedener früher verfügbarer Sperrfristen zu einer neuen Sperrfrist führt, die unter Umständen höher ist als die Sperrfrist von zwei



Jahren nach einem Fahren ohne Ausweis, bei dem zusätzlich die Raserstrafnorm erfüllt wurde. Wo die obere Grenze anzusiedeln ist, ist im vorliegenden Fall nicht zu entscheiden, da die Höhe der Sperrfrist für den Rekurrenten – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – so zu bemessen ist, dass in anderen Fällen nicht davon ausgegangen werden kann, es handle sich dabei um die obere Grenze.

d) Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet hat, die Sperrfrist gemäss Art. 15e SVG für immer zuzulassen. Es gibt keine Gesetzeslücke, die mit analoger Anwendung von Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG, wonach unverbesserlichen Personen der Ausweis für immer entzogen wird, gefüllt werden muss. Abgesehen davon erschiene eine solche Lückenfüllung rechtsstaatlich problematisch. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Gesetz in Art. 16b Abs. 2 lit. f und Art. 16c Abs. 2 lit. e SVG definiert, bei welchem Ausmass an Rückfälligkeit von Unverbesserlichkeit auszugehen und somit ein Entzug für immer anzuordnen ist. Mit Blick auf die Intensität eines solchen Eingriffs muss es den rechtsanwendenden Behörden verwehrt sein, durch Auslegung weitere Unverbesserlichkeitstatbestände zu schaffen (BSK SVG-Rütsche/D'Amico, Art. 16d N 59 ff.). Im Übrigen handelt es sich bei den Führerausweisentzügen für immer stets um Sicherungsentzüge. "Für immer" bedeutet in diesen Fällen (ausgenommen Art. 17 Abs. 4 SVG) zudem mindestens fünf Jahre, denn hat eine gegen einen Fahrzeugführer gerichtete Massnahme fünf Jahre gedauert, so hat die Behörde des Wohnsitzkantons auf Verlangen eine neue Verfügung zu treffen, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Voraussetzungen weggefallen sind (Art. 23 Abs. 3 SVG; Weissenberger, a.a.O., Art. 23 N 11 f.). Diese Bestimmung kommt bei Massnahmen mit pönalem Charakter – das heisst bei Warnungsentzügen und Sperrfristen – jedoch nicht zur Anwendung.

3.- Ausgangspunkt für die Bemessung der Sperrfrist ist Art. 15e Abs. 1 SVG, wonach der Lernfahr- oder Führerausweis für mindestens sechs Monate zu verweigern ist. Das Bundesgericht erwog zu aArt. 14 Abs. 2^{bis} SVG, der inhaltlich Art. 15e Abs. 1 SVG entspricht, dass eine Unterschreitung der Sperrfrist von sechs Monaten ausgeschlossen sei (Urteil 6A.61/2006 vom 23. November 2006 E. 4.2). Ob diese Praxis auch für Art. 15e SVG gilt, kann offenbleiben, da beim Rekurrenten unbestritten eine Sperrfrist von mehr als sechs Monaten zur Diskussion steht (act. 7/6). Bereits unter dem bis 31. Dezember 2012 geltenden aArt. 14 Abs. 2^{bis} SVG war vorgeschrieben,



dass die Dauer nach den Umständen festgelegt werden soll und namentlich dann zu erhöhen ist, wenn die Widerhandlung mehrmals begangen wurde oder auf der verbotenen Fahrt Verkehrsregeln verletzt und dadurch der Verkehr gefährdet wurde (Botschaft, a.a.O., in: BBI 1999 S. 4484). Bei Wiederholungstaten ist eine neue Sperrfrist festzulegen, die an die Stelle der vorangehenden tritt. Eine feste Kaskadenregelung mit immer längeren Sperrfristen – wie etwa in Art. 16c Abs. 2 lit. a bis e SVG – hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen. Es entspricht jedoch dem Gerechtigkeitsempfinden und ist in der Lehre unbestritten, dass ein Rückfall regelmässig mit einer längeren Sperrfrist zu ahnden ist (Weissenberger, a.a.O., Art. 15e N 12). Dies bedeutet, dass die neue Sperrfrist länger dauern muss als die letzte, zwölfmonatige Sperrfrist. Unbestritten ist, dass der Rekurrent "wiederholt widerrechtlich Fahrzeuge beschafft und mit diesen diverse Fahrten ohne Lernfahr- oder Führerausweis unternommen hat" (act. 7/6 S. 6). Ob er bei den entsprechenden Fahrten zusätzlich Strassenverkehrsvorschriften verletzte, geht aus den Akten nicht hervor und wirkt sich demnach nicht erhöhend auf die Sperrfrist aus. Auf der anderen Seite konnte ihn die Verhängung von bereits zwei längeren Sperrfristen nicht davon abhalten, weiterhin Fahrzeuge ohne Ausweis zu lenken. Sein Leumund ist getrübt. Auch wenn der Rekurrent noch jung ist, deutet dies auf eine erhebliche Uneinsichtigkeit und Unbelehrbarkeit hin. Unter den gegebenen Umständen erscheint eine spürbare Erhöhung der Sperrfrist auf 18 Monate als angemessen. Die Sperrfrist läuft vom Tag der Widerhandlung an, das heisst ab 16. April 2014 (Art. 15e Abs. 1 SVG, Weissenberger, a.a.O., Art. 15e N 9). Sollte der Rekurrent weiterhin ohne Ausweis fahren, müsste er mit einer weiteren empfindlichen Erhöhung der Sperrfrist rechnen.

4.- Der Rekurrent beantragte zudem die Aufhebung von Ziffer 4 der angefochtenen Verfügung. Darin wurde ihm eine Gebühr von Fr. 325.– auferlegt. Die Vorinstanz stützte sich auf Ziff. 206 ff. des Verkehrsgebührentarifs (sGS 718.1). Danach wird für die Verfügung von Administrativmassnahmen im Zusammenhang mit der Verweigerung des Lernfahrausweises eine Gebühr zwischen Fr. 70.– und Fr. 600.– erhoben (Ziff. 206.00.1). Die von der Vorinstanz festgelegte Gebühr liegt bei rund 50 Prozent der Maximalgebühr und erscheint angemessen. Der Rekurs ist in diesem Punkt abzuweisen.



5.- Der Rekurs ist somit im Hauptpunkt gutzuheissen und im Nebenpunkt abzuweisen. Ziffer 1 der angefochtenen Verfügung vom 1. Juli 2014 ist aufzuheben und die Sperrfrist nach Art. 15e Abs. 1 SVG auf 18 Monate festzulegen. Im Übrigen ist die vorinstanzliche Verfügung vom 1. Juli 2014 zu bestätigen.

6.- Da der Hauptantrag des Rekurrenten gutzuheissen ist und der Kostenfrage nur eine marginale Bedeutung zukommt, sind die amtlichen Kosten dem Staat aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'200.– erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12).

Bei diesem Verfahrensausgang hat der Rekurrent Anspruch auf eine volle ausseramtliche Entschädigung (Art. 98^{bis} VRP). Im Rekursverfahren war der Beizug eines Rechtsbeistandes geboten. Im Verfahren vor der Verwaltungsrekurskommission wird das Honorar als Pauschale ausgerichtet; der Rahmen liegt zwischen Fr. 1'000.– und Fr. 12'000.– (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt: HonO). Das vom Rechtsvertreter geltend gemachte Honorar von Fr. 1'500.– erscheint tarifkonform. Hinzuzuzählen sind die Barauslagen von Fr. 60.– und die Mehrwertsteuer von Fr. 124.80, so dass der Rekurrent vom Staat (Strassenverkehrsamt) mit insgesamt Fr. 1'684.80 ausseramtlich zu entschädigen ist (Art. 28^{bis} Abs. 1 und Art. 29 HonO).

Entscheid:

1. Die Sperrfrist wird auf 18 Monate festgesetzt (Beginn der Sperre: 16. April 2014).

Im Übrigen wird die Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 1. Juli 2014 bestätigt.

2. Die amtlichen Kosten von Fr. 1'200.– trägt der Staat.

3. Der Staat (Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt) hat den Rekurrenten mit Fr. 1'684.80

zu entschädigen.