



Fall-Nr.: IV-2019/204
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Verkehr
Publikationsdatum: 08.03.2021
Entscheiddatum: 30.04.2020

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 30.04.2020

Art. 15 Abs. 3, Art. 15a Abs. 2 lit. a, Art. 14 Abs. 3 SVG (SR 741.01), Art. 16 Abs. 3, Art. 22 Abs. 1, Art. 23 Abs. 1 und 2 VZV (SR 741.51), Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1, Art. 24 Abs. 1 FV (SR 741.522). Die Rekurrentin bestand die praktische Führerprüfung dreimal nicht. Vor dem dritten Versuch war sie gesundheitlich angeschlagen, trat aber trotzdem zur Prüfung an, weil der Lernfahrausweis kurz vor dem Ablauf war und der Fahrlehrer darauf hingewiesen hatte, dieser könne nicht verlängert werden. Die Angaben des Fahrlehrers, welche korrekt, aber nicht vollständig waren, stellen keine behördliche Auskunft dar. Dementsprechend kann die Rekurrentin aus Gründen des Vertrauensschutzes keinen Anspruch auf Wiederholung des dritten Versuchs der praktischen Führerprüfung geltend machen (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung IV, 30. April 2020, IV-2019/204).

Präsident Urs Gmünder, Richter Urs Früh und Beat Fritsche, Gerichtsschreiberin
Martina Wiher

X., Rekurrentin,

gegen

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

betreffend

praktische Führerprüfung



Sachverhalt:

A.- X. verfügte vom 21. Dezember 2017 bis 21. Dezember 2019 über den Lernfahrausweis der Kategorie B. Sie bestand am 18. Juni 2019 die erste und am 6. September 2019 die zweite praktische Führerprüfung der Kategorie B nicht. Nach Bestätigung ihres Fahrlehrers über den vollumfänglichen Abschluss der praktischen Ausbildung und der Erlangung der Prüfungsreife trat sie am 16. Dezember 2019 zur dritten praktischen Führerprüfung der Kategorie B an, welche sie wiederum nicht bestand.

B.- Gegen diese Verfügung des Strassenverkehrs- und Schifffahrtamts des Kantons St. Gallen (nachfolgend Strassenverkehrsamt) vom 16. Dezember 2019 erhob X. mit Schreiben vom 23. Dezember 2019 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK). Sie beantragte, sie die dritte praktische Führerprüfung wiederholen zu lassen, und zwar so, dass sie sich genügend darauf vorbereiten könne. In prozessualer Hinsicht stellte sie ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege, welches mit Verfügung der Gerichtsleitung vom 17. Januar 2020 gutgeheissen wurde (Verfahren ZV-2020/5). Die Vorinstanz liess sich mit Schreiben vom 3. Februar 2020 vernehmen und verlangte sinngemäss die Abweisung des Rekurses.

Auf weitere Einzelheiten und die Ausführungen der Beteiligten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die VRK ist zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rechtsmittelerhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 16. Dezember 2019 ist rechtzeitig eingereicht worden und erfüllt in formeller und inhaltlicher 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.- Gegen die korrekte Durchführung der praktischen Führerprüfung, den Prüfungsexperten oder die vom Prüfungsexperten während der Prüfungsfahrt



St.Galler Gerichte

festgehaltenen Fehler brachte die Rekurrentin keine Einwände vor. Zu prüfen ist hingegen, ob die Rekurrentin auf die Angaben des Fahrlehrers vertrauen durfte, durch welche sie sich veranlasst sah, trotz gesundheitlicher Probleme zur dritten praktischen Führerprüfung anzutreten.

a) Der Führerausweis auf Probe wird erteilt, wenn die Bewerberin die vorgeschriebene Ausbildung besucht (Art. 15a Abs. 2 lit. a des Strassenverkehrsgesetzes [SR 741.01, abgekürzt: SVG]) und die praktische Führerprüfung bestanden hat (lit. b). Die Erteilung eines Führerausweises setzt nach Art. 14 Abs. 3 SVG voraus, dass die Bewerberin die Verkehrsregeln kennt und Fahrzeuge der Kategorie, für die der Ausweis gilt, sicher zu führen versteht. Mit der praktischen Führerprüfung stellt der Verkehrsexperte fest, ob die Gesuchstellerin fähig ist, ein Motorfahrzeug der entsprechenden Kategorie unter Einhaltung der Verkehrsregeln auch in schwierigen Verkehrssituationen vorausschauend und mit Rücksicht auf die übrigen Verkehrsteilnehmer zu führen (Art. 22 Abs. 1 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr [SR 741.51, abgekürzt: VZV]). Wer die praktische Führerprüfung zweimal nicht besteht, wird zu einer weiteren Führerprüfung nur zugelassen, wenn ein Fahrlehrer bescheinigt, dass die Fahrausbildung abgeschlossen ist (Art. 23 Abs. 1 VZV). Mit dieser Bescheinigung soll ausgeschlossen werden, dass eine dritte gescheiterte Führerprüfung auf eine mangelnde Ausbildung zurückzuführen ist. Vielmehr bestehen dann Anhaltspunkte für das Vorliegen eines Eignungsmangels. Daher kann, wer die praktische Führerprüfung dreimal nicht besteht, zu einer vierten Prüfung nur aufgrund eines die Eignung bestätigenden Tests nach Art. 16 Abs. 3 VZV zugelassen werden (Art. 23 Abs. 2 VZV).

Gemäss Art. 16 Abs. 1 VZV ist der Lernfahrausweis für die Kategorie B 24 Monate gültig. Einen zweiten Lernfahrausweis kann nur beantragen, wer aufgrund eines Tests der Zulassungsbehörde als fahrgeeignet gilt oder nach Ablauf der Gültigkeitsdauer des ersten Lernfahrausweises noch nicht alle Prüfungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat. Die Zulassungsbehörde verfügt allfällige Auflagen (Art. 16 Abs. 4 VZV). In einem solchen Fall verlangt das Strassenverkehrsamt St. Gallen, dass die Theorieprüfung wiederholt wird. Weiter überprüft es, ob die übrigen Zulassungsbedingungen noch erfüllt sind (z.B. gültige Bescheinigung über die Teilnahme an einem Kurs über lebensrettende Sofortmassnahmen, gültige Teilnahme an einem Verkehrskunde-Kurs, gültiger Sehtest;



vgl. für den Kanton Zürich: <https://stva.zh.ch/internet/sicherheitsdirektion/stva/de/StVAIf/LFausweis/LFgueltig.html>, diese Regelung gilt auch im Kanton St. Gallen).

b) Die Rekurrentin machte geltend, dass der zeitliche Abstand zwischen der zweiten und der dritten praktischen Führerprüfung zu knapp bemessen gewesen sei. Da der Lernfahrausweis am 21. Dezember 2019 abgelaufen sei, habe sie bei der Vorinstanz eine Verlängerung beantragen wollen, um sich gut auf die dritte Prüfung vorzubereiten. Ihr Fahrlehrer habe ihr aber gesagt, dass dies nicht möglich sei. Wegen Krankheit habe sie dann nur vier Fahrstunden absolvieren können. Diese Situation habe sie noch mehr unter Stress und Prüfungsangst versetzt, weshalb sie der Meinung sei, dass die Prüfung zu jenem Zeitpunkt nicht hätte stattfinden sollen. Dazu legte sie das ärztliche Attest über eine stationäre Behandlung vom 27. bis 30. Oktober 2019 im Spital Y. und eine Behandlung vom 18. November 2019 im Spital Z. ins Recht. Weiter bestätigte der Arzt, dass die Rekurrentin in noch stark reduziertem Allgemeinzustand (Müdigkeit, Konzentrationsstörungen) zur praktischen Führerprüfung vom 16. Dezember 2019 erschienen sei. Aus ärztlicher Sicht empfehle er, der Rekurrentin die dritte praktische Führerprüfung in gebessertem Zustand und nach intensiverer Vorbereitung nochmals zu ermöglichen.

Die Vorinstanz bringt dagegen vor, dass der Rekurrentin ein zweiter Lernfahrausweis sowie eine vierte praktische Führerprüfung nicht verweigert werde. Gemäss Art. 16 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 2 VZV könne nach einer dritten negativen praktischen Führerprüfung nur einen zweiten Lernfahrausweis beantragen, wer aufgrund eines Tests der Zulassungsbehörde als fahrgeeignet gelte. Dieser Nachweis könne mittels eines positiven verkehrspsychologischen Gutachtens oder eines positiven Schuhfriedtests erbracht werden. Zudem ist sie der Ansicht, dass nach der zweiten negativen praktischen Führerprüfung eine Bestätigung über eine abgeschlossene Fahrausbildung vorgelegt werden müsse. Dadurch werde sichergestellt, dass die Kandidatin einer dritten Führerprüfung über eine abgeschlossene Fahrausbildung verfüge.

c) Vorab ist festzuhalten, dass der Fahrlehrer zurecht darauf hinwies, dass der Lernfahrausweis für die Kategorie B – dies im Unterschied zur Kategorie A und Unterkategorie A1 – nicht verlängert werden könne (vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. c, Art. 16



Abs. 2 VZV). Hätte die Rekurrentin hingegen den Lernfahrausweis per 21. Dezember 2019 ablaufen lassen, hätte sie – weil noch nicht alle Prüfungsmöglichkeiten ausgeschöpft waren – einen neuen Lernfahrausweis beantragen können, was sie auch weniger gekostet hätte. Nach erneuter Absolvierung der theoretischen Führerprüfung und der Überprüfung der Zulassungsbedingungen hätte sie dann nach ausreichenden Übungsfahrten und in gesundheitlich guter Verfassung zum dritten Mal zur praktischen Führerprüfung antreten können. Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, ob die Rekurrentin auf die unvollständige Antwort des Fahrlehrers vertrauen durfte und die Vorinstanz dementsprechend die Rekurrentin zu einer Wiederholung der dritten praktischen Prüfung zuzulassen hat.

aa) Der Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt: BV) und Art. 8 Abs. 3 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, abgekürzt: KV/SG) verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Auskünfte, Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Eine (selbst unrichtige) Auskunft oder Zusicherung seitens der Behörde kann dann unter gewissen Umständen bindend sein. Voraussetzung dafür ist, dass (a) es sich um eine vorbehaltlose Auskunft der Behörden handelt; (b) die Auskunft sich auf eine konkrete, den Bürger berührende Angelegenheit bezieht; (c) die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, dafür zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; (d) der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres hat erkennen können; (e) der Bürger im Vertrauen hierauf nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat; (f) die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung; (g) das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige am Vertrauensschutz nicht überwiegt (vgl. BGE 143 V 95 E. 3.6.2; BGE 137 II 182 E. 3.6.2 m.w.H; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 620 ff.; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 22 Rz. 1 ff.).

Die Zuständigkeit einer Behörde zur Auskunftserteilung richtet sich nach den massgeblichen Organisations- bzw. Sacherlassen. Die sachliche Zuständigkeit ist aufgrund des zugewiesenen Aufgabenbereichs und die funktionelle Zuständigkeit



aufgrund der Hierarchie und des Verfahrensstands zu bestimmen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 676; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 6 Rz. 13 ff.).

bb) Gemäss Art. 15 Abs. 3 SVG bedarf, wer gewerbsmässig Fahrunterricht erteilt, der Fahrlehrerbewilligung. Die Fahrlehrerbewilligung wird vom Wohnsitzkanton erteilt (Art. 6 Abs. 1 der Fahrlehrerverordnung [SR 741.522, abgekürzt: FV]), welcher diese Befugnis dem Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt übertrug (Art. 1 Abs. 1 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz [sGS 711.1]). Bei der Fahrlehrerbewilligung handelt es sich um eine Polizeibewilligung, die einer bestimmten Person die gewerbsmässige Erteilung von Fahrunterricht erlaubt. Mit der Erteilung der Bewilligung stellt das Strassenverkehrsamt fest, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine private Tätigkeit – nämlich die Erteilung von Fahrunterricht – erfüllt sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 FV). Sodann überwacht das Strassenverkehrsamt die Tätigkeit der bei ihnen gemeldeten Fahrlehrer und Fahrlehrerinnen im praktischen und theoretischen Unterricht sowie ihre Einrichtungen durch regelmässige Inspektionen (Art. 24 Abs. 1 FV). Diese Aufsicht des Strassenverkehrsamts stellt sicher, dass die Tätigkeit der Fahrlehrerinnen und Fahrlehrer mit den gesetzlichen Vorschriften im Einklang steht. Weitere Regelungen zum Verhältnis zwischen dem Strassenverkehrsamt und den Fahrlehrerinnen und Fahrlehrern sind in den einschlägigen Organisations- und Sacherlassen nicht vorhanden. Folglich sind die Fahrlehrerinnen und Fahrlehrer dem Strassenverkehrsamt weder sachlich noch funktionell unterstellt oder in die Behörde eingebunden. Darüber hinaus besteht auch keine andere Rechtsbeziehung wie beispielsweise ein öffentlichrechtlicher Vertrag, mit welchem das Strassenverkehrsamt den Fahrlehrerinnen und Fahrlehrern eine behördliche Aufgabe oder Tätigkeit übertragen würde. Nicht anders verhält es sich mit den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, die zur Berufsausübung eine Polizeibewilligung des Kantons benötigen. Erfüllen sie den Vertrag mit der Klientin nicht gehörig, wird deswegen auch nicht der Kanton in die Pflicht genommen.

cc) Die unvollständigen Angaben des Fahrlehrers stellen folglich keine behördliche Auskunft, sondern eine private Handlung im Rahmen des Ausbildungsvertrags zwischen der Rekurrentin und dem Fahrlehrer dar. Aus diesem Grund fehlt es vorliegend an einer geeigneten Vertrauensgrundlage für die Geltendmachung des Vertrauensschutzes. Ob die Rekurrentin gegenüber ihrem Fahrlehrer aus dem



privatrechtlichen Ausbildungsvertrag einen Schadenersatzanspruch aufgrund der unvollständigen Angaben ableiten kann, wäre auf dem Zivilweg zu klären. Hierbei würde sich dann aber insbesondere die Frage stellen, ob von einem Fahrlehrer verlangt werden kann, dass er in einer Konstellation wie der vorliegenden empfiehlt, den Lernfahrausweis ablaufen zu lassen, damit der dritte Prüfungsversuch (nach bestandener nochmaliger Theorieprüfung) ohne vorherigen Test der Zulassungsbehörde gestartet werden kann.

d) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Rekurrentin keinen Anspruch darauf hat, die dritte praktische Führerprüfung zu wiederholen. Der Rekurs gegen die Verfügung der Vorinstanz vom 16. Dezember 2019 ist dementsprechend abzuweisen.

3.- Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 500.– erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12); zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege (ZV-2020/5) ist auf deren Erhebung jedoch vorläufig zu verzichten (Art. 99 Abs. 2 VRP und Art. 122 Abs. 1 lit. b und Art. 123 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [SR 272, abgekürzt: ZPO]). Die Rekurrentin wird darauf hingewiesen, dass eine Partei, der die unentgeltliche Rechtspflege gewährt wurde, zur Nachzahlung verpflichtet ist, sobald sie dazu in der Lage ist (Art. 123 Abs. 1 ZPO).

Entscheid:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Die Rekurrentin hat die amtlichen Kosten von Fr. 500.– zu bezahlen.
Auf die Erhebung der Kosten wird zufolge Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege vorläufig verzichtet.