



**Fall-Nr.:** IV-2021/29  
**Stelle:** Verwaltungsrekurskommission  
**Rubrik:** Verkehr  
**Publikationsdatum:** 10.09.2021  
**Entscheiddatum:** 24.06.2021

### **Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 24. Juni 2021**

**Art. 14 Abs. 1 SVG (SR 741.01), Art. 44 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1, Art. 150 Abs. 5 lit. e VZV (SR 741.51).** Die Rekurrentin erklärte unmittelbar nach der vorsorglichen Aberkennung des ausländischen Führerausweises auf einem vordruckten Formular den Verzicht auf den Umtausch des ausländischen in einen schweizerischen Führerausweis. Aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse konnte sie die Folgen ihrer Verzichtserklärung nicht erfassen, weshalb sie nicht in der Lage war, eine gültige Verzichtserklärung abzugeben (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung IV, 24. Juni 2021, IV-2021/29).

Präsident Urs Gmünder, Richter Beat Fritsche und Roland Luchsinger,  
Gerichtsschreiberin Nicole Ingold

X, Rekurrentin,

vertreten durch Rechtsanwältin MLaw Monica Frey, Oberer Graben 16, 9000 St. Gallen,

gegen

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

betreffend,

Aberkennung des ausländischen Führerausweises (Sicherungsaberkennung)

**Sachverhalt:**



## St.Galler Gerichte

A.- X stellte im Februar 2020 beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen ein Gesuch um Umtausch des kosovarischen Führerausweises in einen schweizerischen. Sie wurde in der Folge für den 3. Dezember 2020 zu einer Kontrollfahrt aufgeboten. Mit Eingabe vom 3. Dezember 2020 beantragte das Frauenhaus St. Gallen für X eine Verschiebung der Kontrollfahrt und reichte ein Arztzeugnis ein. Es wurde ausgeführt, aufgrund einer Krankheit und der akut schwierigen Lebenssituation könne momentan keine Kontrollfahrt durchgeführt werden. Auch für die neu am 19. Januar 2021 angesetzte Kontrollfahrt beantragte die Beraterin des Frauenhauses am 18. Januar 2021 eine Verschiebung und reichte ein weiteres Arztzeugnis ein.

B.- Mit Verfügung vom 22. Januar 2021 verbot das Strassenverkehrsamt X das Führen von Motorfahrzeugen aller Kategorien sowie aller Unter- und Spezialkategorien in der Schweiz vorsorglich ab sofort. Es wurde ausgeführt, diese Verfügung werde wieder aufgehoben, sobald X einen ärztlichen Bericht vorlege, aus welchem hervorgehe, dass die Fahreignung bestehe und die Absolvierung der ausstehenden Kontrollfahrt befürwortet werde. Sollte sich X innerhalb der nächsten sechs Monate (bis Ende Juli 2021) nicht beim Strassenverkehrsamt melden und die Kontrollfahrt nicht absolvieren, würde das Verfahren mit einer Aberkennung auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Gleichzeitig liess das Strassenverkehrsamt X das Formular für eine Verzichtserklärung hinsichtlich des Umtausches des ausländischen Führerausweises zukommen. Mit Eingabe vom 1. Februar 2021 retournierte X die ausgefüllte und unterschriebene Verzichtserklärung. Mit Verfügung vom 3. Februar 2021 aberkannte das Strassenverkehrsamt X das Recht, mit ausländischen und internationalen Führerausweisen in der Schweiz Motorfahrzeuge zu führen ab sofort und auf unbestimmte Zeit. Weiter wurde verfügt, X müsse einen Lernfahrausweis beantragen und eine vollständige Führerprüfung ablegen, wenn sie in der Schweiz Motorfahrzeuge lenken wolle.

C.- Gegen die Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 3. Februar 2021 erhob X mit Eingabe ihrer Rechtsvertreterin vom 17. Februar 2021 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK). Sie beantragte, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei ihr zu ermöglichen, eine Testfahrt zu absolvieren und anschliessend ihren ausländischen Führerausweis in einen



## St.Galler Gerichte

schweizerischen umzutauschen. Gleichzeitig stellte sie ein Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung. Mit Verfügung vom 1. März 2021 bewilligte der Verfahrensleiter das Gesuch. Nach Einsicht in die vorinstanzlichen Akten reichte X durch ihre Rechtsvertreterin am 12. März 2021 eine Ergänzung des Rekurses ein. Das Strassenverkehrsamt verzichtete am 29. März 2021 auf eine Vernehmlassung.

Auf die Ausführungen der Rekurrentin 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 17. Februar 2021 ist rechtzeitig eingereicht worden und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. g<sup>bis</sup>, 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Die Rekurrentin beantragte in ihrer Eingabe vom 17. Februar 2021 die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Dadurch könne ohne weiteres bewiesen werden, dass sie der deutschen Sprache noch nicht mächtig sei.

Eine mündliche Verhandlung wird angeordnet, wenn sie zur Wahrung der Parteirechte notwendig ist oder zweckmässig erscheint (Art. 55 Abs. 1 VRP). Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK besteht im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten hinsichtlich zivilrechtlicher Ansprüche und Verpflichtungen oder über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage Anspruch auf eine mündliche Anhörung im Rahmen einer verfahrensabschliessenden Verhandlung. Als zivilrechtlich gelten alle Verfahren, die in ihrem Ergebnis unmittelbar bestimmend auf Rechte und Pflichten privater Natur wirken (PK VRP/SG-A. Fedi, Zürich/St. Gallen 2020, Art. 55 N 3). Nach der Rechtsprechung verleiht der Sicherungszug grundsätzlich keinen Anspruch auf eine mündliche Verhandlung, ausser wenn der Führerausweis unbedingt zur Berufsausübung notwendig ist und somit zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen im Sinne von



Art. 6 Ziff. 1 EMRK zur Disposition stehen (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C\_622/2014 vom 24. April 2015 E. 3.3.1). Hingegen ist der Sicherungsentzug – anders als der Warnungsentzug – keine Verfügung über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (BGE 133 II 331 E. 4.2). Dasselbe muss auch für die Aberkennung des ausländischen Führerausweises (Sicherungsaberkennung) gelten. So können nach Art. 45 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (Verkehrszulassungsverordnung, SR 741.51, abgekürzt: VZV) ausländische Führerausweise nach den gleichen Bestimmungen aberkannt werden, die für den Entzug des schweizerischen Führerausweises gelten. Ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 6 Ziff. 1 EMRK besteht keine Pflicht, sondern nur die Möglichkeit einer mündlichen Verhandlung. Die Anordnung liegt grundsätzlich im Ermessen der Entscheidbehörde (PK VRP/SG-Fedi, a.a.O., Art. 55 N 6). Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern neue entscheidrelevante Erkenntnisse, die sich nicht bereits aus den Akten ergeben, gewonnen werden könnten, weshalb auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung zu verzichten ist.

3.- Im Rekurs ist umstritten, ob die Vorinstanz den ausländischen Führerausweis der Rekurrentin zu Recht für unbestimmte Zeit aberkannte und das Lenken von Motorfahrzeugen in der Schweiz von der Beantragung eines Lernfahrausweises und dem Ablegen einer vollständigen Führerprüfung abhängig machte.

Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung aus, die Kontrollfahrten vom 3. Dezember 2020 und 19. Januar 2021 seien wegen Krankheit und der akut schwierigen Lebenssituation der Rekurrentin, weshalb sie zu 100% arbeitsunfähig sei, auf unbestimmte Zeit verschoben worden. Aufgrund dieser Information sei davon auszugehen, dass die Rekurrentin die Kontrollfahrt in nächster Zeit nicht absolvieren könne. Mit Schreiben vom 1. Februar 2021 habe die Rekurrentin den Verzicht auf den ausländischen Führerschein mitgeteilt.

Die Rechtsvertreterin der Rekurrentin machte demgegenüber geltend, die Rekurrentin sei davon ausgegangen, mit dem der Verfügung vom 22. Januar 2021 beigelegten Formular die Personalien angeben zu müssen, um einen Termin für eine Kontrollfahrt zu erhalten. Sie habe deshalb das Formular bereitwillig ausgefüllt und retourniert und



sei sich nicht bewusst gewesen, was sie unterschrieben habe. Sie sei offensichtlich einem Irrtum verfallen. Es sei ihr wichtig, sich bald- und schnellstmöglich zu integrieren, und es falle ihr schwer, Hilfe von Dritten anzunehmen. Die Rekurrentin wolle beweisen, dass sie Behördengänge allein schaffe. Sie sei jedoch aufgrund der mangelnden deutschen Sprache derzeit noch nicht fähig, die ganzen behördlichen Schreiben zu verstehen bzw. Erklärungen abzugeben. Die Beraterin des Frauenhauses habe der Vorinstanz am 3. Dezember 2020 mitgeteilt, die Rekurrentin habe massive häusliche Gewalt erlebt, spreche kein Deutsch und sei traumatisiert. Sie könne daher die Kontrollfahrt nicht absolvieren.

3.- a) Motorfahrzeugführerinnen müssen über Fahreignung und Fahrkompetenz verfügen (Art. 14 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes, SR 741.01, abgekürzt: SVG). Fahrgeeignet ist, wer das Mindestalter erreicht hat (Art. 14 Abs. 2 lit. a SVG), die erforderliche körperliche und psychische Leistungsfähigkeit zum sicheren Führen von Motorfahrzeugen hat (lit. b), frei von einer Sucht ist, die das sichere Führen von Motorfahrzeugen beeinträchtigt (lit. c) und nach seinem bisherigen Verhalten Gewähr bietet, als Motorfahrzeugführerin die Vorschriften zu beachten und auf die Mitmenschen Rücksicht zu nehmen (lit. d). Über Fahrkompetenz verfügt demgegenüber, wer die Verkehrsregeln kennt (Art. 14 Abs. 3 lit. a SVG) und Fahrzeuge der Kategorie, für die der Ausweis gilt, sicher führen kann (lit. b). Nach Art. 44 Abs. 1 VZV wird der Inhaberin eines gültigen nationalen ausländischen Ausweises der schweizerische Führerausweis der entsprechenden Kategorie erteilt, wenn sie auf einer Kontrollfahrt nachweist, dass sie die Verkehrsregeln kennt und Fahrzeuge der Kategorien, für die der Ausweis gelten soll, sicher zu führen versteht. Die Inhaberin eines kosovarischen Führerausweises ist von der Kontrollfahrt nicht befreit (Art. 150 Abs. 5 lit. e VZV, Anhang 2 zum Kreisschreiben des Bundesamts für Strassen betreffend Führerausweise von Personen mit Wohnsitz im Ausland vom 1. Oktober 2013, im Internet abrufbar unter: <http://www.astra2.admin.ch> und dort unter Dokumente betr. Strassenverkehr/Kreisschreiben). Ausländische Führerausweise können nach den gleichen Bestimmungen aberkannt werden, die für den Entzug des schweizerischen Führerausweises gelten (Art. 45 Abs. 1 Satz 1 VZV).

b) Der zwingende Charakter des öffentlichen Rechts steht in einem Widerspruch zur Verzichtbarkeit. Insbesondere kann das Gemeinwesen grundsätzlich nicht zum Voraus



auf die Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Pflicht durch Private verzichten. Auch die Privaten können nicht ohne Weiteres auf Rechte gegenüber dem Gemeinwesen verzichten. In der Regel kann jedoch nachträglich auf die Ausübung eines bestimmten Rechts in einem konkreten Fall verzichtet werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 795). Der Annahme, dass auf öffentlich-rechtliche Ansprüche nicht verzichtet werden könne, liegt vielfach eine unzureichende Unterscheidung zwischen Verzicht zum Voraus und Verzicht auf entstandene Rechte zugrunde. Die Verzichtende muss voll und ganz übersehen, was sie preisgibt (F. Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 298). Dies bedeutet, dass sie die Folgen einer Erklärung erfassen kann.

Eine Polizeierlaubnis ist eine Verfügung, die auf Gesuch hin eine aus polizeilichen Gründen unter Bewilligungspflicht stehende Tätigkeit zulässt, weil die zum Schutz der Polizeigüter aufgestellten gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausübung dieser Tätigkeit erfüllt sind (z.B. Führerausweis für Motorfahrzeuge). Indem das Bewilligungsverfahren durch ein Gesuch von interessierten Privaten eingeleitet wird, folgt es der Dispositionsmaxime. Mit der Bewilligung nimmt die Berechtigte überwiegend private Interessen wahr, weil sie ihr eine nicht für jedermann zugängliche und polizeilich geschützte Tätigkeit ermöglicht (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 985 und 2650 ff.). Wurde eine Bewilligung erteilt, besteht daran kein derart grosses öffentliches Interesse, dass die Berechtigte in einem späteren Zeitpunkt darauf nicht verzichten könnte. Durch den Verzicht wird es der Berechtigten möglich, sich von der durch das Bewilligungsverhältnis entstandenen Beziehungsnähe zum Staat und den damit einhergehenden Rechten und Pflichten wieder zu distanzieren (Entscheid des Verwaltungsgerichts [VerwGE] B 2011/134 vom 14. Februar 2012, E. 2.2.2, im Internet abrufbar unter: [www.sg.ch/recht/gerichte](http://www.sg.ch/recht/gerichte) und dort unter Rechtsprechung). Dasselbe wie für den Verzicht auf einen Führerausweis muss auch für den Verzicht auf den Umtausch eines ausländischen Führerausweises gelten, folgt doch auch dieses Verfahren der Dispositionsmaxime.

Die Verfahrensbeteiligte kann somit verbindlich und entsprechend unwiderruflich den Verzicht erklären, soweit dies freiwillig und ohne Willensmangel geschieht. Die Verzichtserklärung der Verfahrensbeteiligten ist eine Willenserklärung, die nach den anerkannten Grundsätzen auszulegen ist. Danach ist zuerst der tatsächliche Wille der



erklärenden Person massgebend, sofern die Erklärung vom Adressaten übereinstimmend so verstanden wurde, wie sie gemeint war (BGE 143 III 157 E. 1.2.1 f. und BGer 2C\_277/2013 vom 7. Mai 2013 E. 1.4). Ob eine Verzichtserklärung im öffentlichen Recht somit an einem Willensmangel leidet, ist anhand der einschlägigen Bestimmungen des Privatrechts zu beurteilen, die zur Lückenfüllung analog heranzuziehen sind. Die Vorschriften des Zivilrechts finden ausserhalb des Privatrechts zwar keine direkte Anwendung, doch ist auf sie als Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze insoweit abzustellen, als sich die Regelung auch auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts als sachgerecht erweist. Grundsätzlich sind dieselben Willensmängel denkbar wie bei privatrechtlichen Verträgen, nämlich Irrtum, Täuschung und Drohung (M. Ryter Sauvant, Allgemeine Rechtsgrundsätze – Analogien zum Privatrecht, Bern 2005, S. 33 f.; F. Klein, Die Rechtsfolgen des fehlerhaften verwaltungsrechtlichen Vertrags, Zürich 2003, S. 188 ff.).

c) Die Vorinstanz hat mit vorsorglicher Verfügung vom 22. Januar 2021 festgehalten, die angeordneten Kontrollfahrten hätten wegen Krankheit und einer akut schwierigen Lebenssituation der Rekurrentin auf unbestimmte Zeit verschoben werden müssen. Aufgrund dieser Informationen müsse davon ausgegangen werden, dass die Rekurrentin die Kontrollfahrt in nächster Zeit nicht absolvieren könne. Für die Zeit bis zum definitiven Entscheid, werde der Rekurrentin das Führen von Motorfahrzeugen vorsorglich verboten. Die Verfügung werde wieder aufgehoben, sobald die Rekurrentin einen ärztlichen Bericht vorlege, aus welchem die Fahreignung sowie die Befürwortung der Absolvierung einer Kontrollfahrt hervorgehen. Das Verfahren werde mit einer Aberkennung auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, wenn sich die Rekurrentin nicht innerhalb der nächsten sechs Monate bei der Vorinstanz melde resp. eine Kontrollfahrt absolviere. Am 3. Februar 2021 verfügte die Vorinstanz daraufhin gestützt auf den Verzicht der Rekurrentin auf den Umtausch des ausländischen Führerausweises vom 1. Februar 2021 ohne Weiteres die Aberkennung des Führerausweises auf unbestimmte Zeit. Damit fiel die vorsorgliche Aberkennung des ausländischen Führerausweises vom 22. Januar 2021 dahin (vgl. F. Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 245; H. Seiler, in: Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 56 N 24; R. Kiener, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), 2. Aufl. 2019, Art. 56 N 7 VwVG). Wie sich aus den Akten ergibt, hat die Beraterin des Frauenhauses der Vorinstanz am 3. Dezember 2020 mitgeteilt, die Rekurrentin spreche kein Deutsch (act.



5/6). Im ärztlichen Zeugnis vom 19. Januar 2021 wurde ausgeführt, die Rekurrentin sei momentan nicht fähig, am öffentlichen Leben teilzunehmen (act. 5/12). Weiter kann den Akten entnommen werden, dass der Rekurrentin die vorsorgliche Führerausweisaberkennung und das Verzichtformular am 1. Februar 2021 zugehen (act. 5/16). Sie erklärte daraufhin gleichentags auf einem vorgedruckten Formular unterschriftlich den Verzicht auf den Umtausch des ausländischen Führerausweises und den Rückzug des entsprechenden Gesuchs (act. 5/17). Gestützt darauf kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Rekurrentin aufgrund der belegten Sprachschwierigkeiten verstanden hat, was sie unterschriftlich bestätigt hat. Wie die Rekurrentin glaubwürdig darlegte, hat sie mit ihrem umgehenden Handeln alles richtigmachen und beweisen wollen, dass sie Behördengänge allein schaffe. Die Rekurrentin glaubte, mit der Angabe der Personalien einen Termin für eine Kontrollfahrt zu erhalten. Aufgrund der mangelnden Sprachkenntnisse der Rekurrentin ist nachvollziehbar, dass sie die Ausführungen der Vorinstanz in der vorsorglichen Aberkennung vom 22. Januar 2021 sowie die Folgen (Sicherungsaberkennung) ihrer Angaben im Verzichtformular, worauf zudem nicht ausdrücklich hingewiesen worden war, nicht verstehen konnte. Sie war somit nicht in der Lage, eine gültige Verzichtserklärung abzugeben. Bei der Vorinstanz wären unter diesen Umständen zumindest Zweifel am tatsächlichen Willen der Rekurrentin angebracht gewesen und sie hätte die Rekurrentin vor Erlass der Verfügung vom 3. Februar 2021 im Sinne der (erneuten) Gewährung des rechtlichen Gehörs auf die Rechtsfolgen ihres Verzichts ausdrücklich hinweisen müssen. Die Verzichtserklärung konnte gestützt darauf keine Rechtswirkung entfalten, da sie auf einem Irrtum der Rekurrentin beruhte.

d) Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz den ausländischen Führerausweis der Rekurrentin zu Unrecht für unbestimmte Zeit aberkannte. Die Verfügung der Vorinstanz vom 3. Februar 2021 (Sicherungsaberkennung) ist somit aufzuheben und diese hat der Rekurrentin die Möglichkeit einzuräumen, eine Kontrollfahrt zu absolvieren, und zwar so rasch wie möglich. Dies schliesst nicht aus, dass sie zuerst noch Fahrstunden bei einem Fahrlehrer nimmt.

4.- a) Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Kosten des Rekursverfahrens vom Staat zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 500.– erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12).



b) Die vollständig obsiegende Rekurrentin liess sich anwaltlich vertreten. Sie hat gemäss Art. 98 Abs. 2 und 98<sup>bis</sup> VRP Anspruch auf eine vollständige Entschädigung der ausseramtlichen Kosten, soweit diese als notwendig und angemessen erscheinen. Der Beizug einer Rechtsvertreterin war im Rekursverfahren, insbesondere auch aufgrund der sprachlichen Schwierigkeiten der Rekurrentin, geboten.

Im Verfahren vor der Verwaltungsrekurskommission wird das Honorar als Pauschale ausgerichtet. Es beträgt zwischen Fr. 1'500.– und Fr. 15'000.– (Art. 22 Abs. 1 lit. b der Honorarordnung, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Innerhalb dieses Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeiten des Falls und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 HonO). Die Rechtsvertreterin reichte eine Kostennote ein. Bei einem zeitlichen Aufwand von 2,37 Stunden (bei einem Ansatz von Fr. 250.– pro Stunde) macht sie ein tarifkonformes Honorar von Fr. 592.50 geltend. Im zu beurteilenden Fall stellten sich keine allzu schwierigen tatsächlichen und rechtlichen Fragen. Der Aktenumfang war zudem gering. Zum Honorar von Fr. 592.50 hinzuzuzählen sind die Barauslagen von Fr. 31.50 (Art. 28 Abs. 1 HonO) sowie die Mehrwertsteuer im Umfang von Fr. 48.05. Die ausseramtliche Entschädigung beträgt damit insgesamt Fr. 672.05; entschädigungspflichtig ist der Staat (Strassenverkehrsamt).

### **Entscheid:**

1.

Der Rekurs wird gutgeheissen und die Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 3. Februar 2021 (Aberkennung des ausländischen Führerausweises auf unbestimmte Zeit) aufgehoben.

2.

Der Staat trägt die amtlichen Kosten von Fr. 500.–.

3.



Der Staat (Strassenverkehrsamt) hat die Rekurrentin mit Fr. 672.05 ausseramtlich zu entschädigen.