Urteilskopf

123 II 42

6. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. Dezember 1996 i.S. Bundesamt für Polizeiwesen gegen B. und Regierungsrat des Kantons Luzern (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Regeste (de):

Verweigerung des Lernfahrausweises der Kategorie A: Art. 14 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 15 Abs. 4 SVG, Art. 11 Abs. 1 und Abs. 6 VZV.

Gesetzliche Grundlage der Regelung von Art. 11 Abs. 1 und 6 VZV (E. 2 u. 3).

Für die Verweigerung des Lernfahrausweises der Kategorie A genügt eine verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsregeln von einer gewissen Schwere während der zweijährigen Fahrpraxis mit einem beliebigen Motorfahrzeug (E. 3d).

Regeste (fr):

Refus de délivrer un permis d'élève conducteur de la catégorie A: art. 14 al. 1 et al. 2, art. 15 al. 4 LCR, art. 11 al. 1 et al. 6 OAC.

Base légale de la réglementation prévue aux art. 11 al. 1 et 6 OAC (consid. 2 et 3).

Une violation d'une certaine gravité des règles de la circulation compromettant la sécurité routière, commise durant la période de deux ans de pratique de la conduite au moyen de n'importe quel véhicule à moteur, suffit pour refuser la délivrance du permis d'élève conducteur de la catégorie A (consid. 3d).

Regesto (it):

Rifiuto di rilasciare una licenza per allievo conducente della categoria A: art. 14 cpv. 1 e cpv. 2, art. 15 cpv. 4 LCStr, art. 11 cpv. 1 e cpv. 6 OAC.

Base legale della regolamentazione stabilita agli art. 11 cpv. 1 e 6 OAC (consid. 2 e 3).

Ai fini del rifiuto di una licenza per allievo conducente della categoria A, è sufficiente una violazione di una certa gravità delle regole della circolazione, commessa con un qualsiasi veicolo a motore durante il periodo di pratica di due anni e da tale compromettere la sicurezza del traffico (consid. 3d).

Sachverhalt ab Seite 43

BGE 123 II 42 S. 43

B. verursachte am 24. Februar 1995 einen Verkehrsunfall mit einem Personenwagen und wurde in der Folge vom Amtsstatthalteramt Luzern wegen Nichtanpassens der Geschwindigkeit an die Strassenverhältnisse gebüsst. Das Strassenverkehrsamt des Kantons Luzern entzog ihm daraufhin den Führerausweis (Kategorie B) für einen Monat. Am 4. September 1995 verweigerte es ihm den Lernfahrausweis der Kategorie A (Motorräder mit einem Hubraum von mehr als 125 cm3) bis zum 24. März 1997, weil er während der zweijährigen Fahrpraxis (mit leichten Motorrädern) eine "verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsregeln" begangen habe.
Der Regierungsrat des Kantons Luzern hiess am 22. Dezember 1995 eine Verwaltungsbeschwerde gegen die Verfügung des Strassenverkehrsamts gut und hob diese auf. Er erkannte, aus der während der Fahrpraxis begangenen Verkehrsregelverletzung könne nicht auf einen Charaktermangel des Bewerbers geschlossen werden, der diesen als ungeeignet erscheinen lasse, ein schweres Motorrad zu führen, weshalb ihm der Lernfahrausweis nicht verweigert werden dürfe. Das Bundesamt für

Polizeiwesen (im folgenden: Bundesamt) hat am 13. Februar 1996 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht eingereicht mit dem Antrag, den Entscheid des Regierungsrats aufzuheben. Es vertritt die Auffassung, der Lernfahrausweis für schwere Motorräder sei schon dann zu verweigern, wenn der Bewerber während der zweijährigen Fahrpraxis eine verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsregeln mit einem Motorfahrzeug begangen habe; erforderlich sei einzig, dass es sich dabei nicht um einen leichten Fall handle. Vorliegend sei die Verkehrsregelverletzung mit einem Warnungsentzug geahndet worden. Es sei somit bundesrechtswidrig, dem Beschwerdegegner den Lernfahrausweis der Kategorie A bereits heute zu erteilen. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) legt die allgemeine Führerausweis- und Lernfahrausweispflicht fest (Art. 10 Abs. 2) und regelt grundsätzlich die Erteilung (Art. 14 Abs. 1), die Verweigerung (Art. 14 Abs. 2) und den Entzug (Art. 16 f.) solcher Ausweise. Der Bundesrat erlässt die zum Vollzug des Gesetzes notwendigen Vorschriften (Art. 106 Abs. 1 SVG). Er hat von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht, namentlich
BGE 123 II 42 S. 44

durch den Erlass der Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV; SR 741.51). Umstritten ist die Auslegung und Anwendung von Art. 11 VZV, der für bestimmte Ausweiskategorien eine Fahrpraxis vorschreibt. Er lautet im hier massgebenden Teil wie folgt: "1Der Bewerber um den Führerausweis der Kategorie A muss während mindestens zwei Jahren regelmässig zweirädrige Fahrzeuge der Kategorie A1 geführt haben. (Ausnahmen.)
2-5 (Kategorien D1 und D: gewerbsmässige Personenbeförderung.) 6Der Bewerber darf ferner während der in den Abs. 1-5 vorgeschriebenen Dauer der Fahrpraxis vor der Bewerbung um den Ausweis und bis zur Erteilung des Lernfahrausweises oder, wenn ein solcher nicht erforderlich ist, bis zur Zulassung zur Führerprüfung keine verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsregeln mit einem Motorfahrzeug begangen haben."
b) Der luzernische Regierungsrat vertritt die Auffassung, Art. 11 Abs. 1 und 6 VZV entbehrten der gesetzlichen Grundlage; der Bundesrat sei nicht ermächtigt, eine "klaglose Fahrpraxis" vorzuschreiben. Die Bundesgesetzgebung ist für das eidgenössische Verwaltungsgericht massgebend (Art. 114bis Abs. 3 BV). Verordnungen des Bundesrats kann das Bundesgericht jedoch im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit prüfen. Bei (unselbständigen) Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, prüft es, ob sich der Bundesrat an die Grenzen der ihm im Gesetz eingeräumten Befugnis gehalten hat. Das dem Bundesrat durch die gesetzliche Delegation eingeräumte Ermessen ist für das Bundesgericht verbindlich, d.h. das Bundesgericht darf nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle jenes des Bundesrats setzen; vielmehr beschränkt sich die Prüfung in diesem Fall darauf, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenz offensichtlich sprengt oder aus andern Gründen gesetz- oder verfassungswidrig sei (BGE 121 II 447 E. 1b S. 448, mit Hinweis).
3. a) Das Bundesgericht hat in zwei früheren Entscheiden die umstrittene Regelung der Verordnung als Konkretisierung von Art. 14 Abs. 2 lit. d SVG qualifiziert. Nach dieser Gesetzesbestimmung darf der Lernfahrausweis nicht erteilt werden, wenn der Bewerber nach seinem bisherigen Verhalten nicht Gewähr bietet, dass er als Motorfahrzeugführer die Vorschriften beachten und auf die Mitmenschen Rücksicht nehmen werde. Das Bundesgericht hat erkannt, an die charakterliche Eignung angehender Motorradfahrer

BGE 123 II 42 S. 45

dürften wegen der grossen Gefährlichkeit schwerer Motorräder besonders hohe Anforderungen gestellt werden. Die vom Bundesrat getroffene Regelung sei grundsätzlich verhältnismässig und liege innerhalb des ihm eingeräumten Ermessens (unveröffentlichte Urteile vom 16. Januar 1991 i.S. M., E. 2a-c, und vom 28. April 1988 i.S. G., E. 2). Allerdings sei dem Bewerber der Führerausweis - gegen den Wortlaut von Art. 11 Abs. 6 VZV - gegebenenfalls zu erteilen, wenn er während der Fahrpraxis den Verkehr nur leicht gefährdet habe und auch aus den übrigen Umständen nicht auf einen relevanten Charaktermangel geschlossen werden müsse (Urteil vom 16. Januar 1991 i.S. M., E. 2d).
Das beschwerdeführende Bundesamt wendet gegen diese Begründung, auf die sich der angefochtene

Entscheid stützt, zu Recht ein, wenn der Lernfahrausweis der Kategorie A nur bei Vorliegen eines Charaktermangels im Sinne von Art. 14 Abs. 2 lit. d SVG verweigert werden dürfte, wäre die umstrittene Verordnungsbestimmung überflüssig und wäre gegebenenfalls nicht nur der Lernfahrausweis zu verweigern, und zwar auf unbestimmte Zeit (vgl. Art. 17 Abs. 1bis SVG), sondern es müsste dem Bewerber der Führerausweis grundsätzlich für alle Motorfahrzeugkategorien entzogen werden (vgl. Art. 16 Abs. 1 SVG, Art. 34 Abs. 1 VZV). Die Bedingungen zur Erteilung des Lernfahrausweises der Kategorie A seien vielmehr strikte zu unterscheiden von den Folgen der charakterlichen Nichteignung eines Fahrzeugführers (im Sinn von Art. 14 Abs. 2 lit. d SVG); um diesen Lernfahrausweis zu verweigern, genüge eine Verletzung der Verkehrsregeln innerhalb der geforderten Frist mit einem Motorfahrzeug, die einen Warnungsentzug nach sich ziehe. b) Art. 14 Abs. 2 lit. d SVG will charakterlich ungeeignete Personen zum Schutz der Verkehrssicherheit vom Führen eines Motorfahrzeugs ausschliessen. An die charakterliche Eignung angehender Motorradfahrer dürfen besonders hohe Anforderungen gestellt werden. Art und Schwere einer während der vorgeschriebenen zweijährigen Fahrpraxis begangenen Verkehrsregelverletzung können einen Bewerber als charakterlich ungeeignet erscheinen lassen, ein schweres Motorrad zu führen (vgl. erwähntes Urteil vom 28. April 1988 i.S. G., wo die gesetzliche Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h nach Abzug der Messtoleranz um 34 km/h überschritten worden war). Insofern dienen auch Art. 11 Abs. 1 und 6 VZV dem Schutz der Verkehrssicherheit, wobei sie der besonderen Gefährlichkeit schwerer Motorräder Rechnung tragen.
BGE 123 II 42 S. 46

Der Anwendungsbereich von Art. 11 VZV ist indessen nicht darauf beschränkt, die allgemeinen, in Art. 14 Abs. 2 SVG - abschliessend - aufgezählten Ausschlussgründe näher zu umschreiben. Nach dem klaren Wortlaut von Art. 11 Abs. 6 VZV hat grundsätzlich jede während der zweijährigen Fahrpraxis mit einem Motorfahrzeug begangene verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsregeln zur Folge, dass der betreffende Lernfahr- oder Führerausweis verweigert oder der Bewerber zur Führerprüfung (einstweilig) nicht zugelassen wird. Diese strenge Regelung findet freilich, soweit nicht zugleich ein Tatbestand gemäss Art. 14 Abs. 2 lit. a-d SVG erfüllt ist, in Art. 14 Abs. 2 lit. d SVG allein keine hinreichende gesetzliche Grundlage. Art. 11 VZV ist jedoch in erster Linie Vollzugsvorschrift zu Art. 14 Abs. 1 sowie Art. 15 Abs. 4 SVG und entsprechend auszulegen und anzuwenden. c) Nach Art. 14 Abs. 1 SVG wird der Führerausweis erteilt, wenn die amtliche Prüfung ergeben hat, dass der Bewerber die Verkehrsregeln kennt und Fahrzeuge der Kategorie, für die der Ausweis gilt, sicher zu führen versteht. Nach Art. 15 Abs. 4 SVG kann der Bundesrat Vorschriften über die Ausbildung der Motorfahrzeugführer erlassen. Die in Art. 11 VZV verlangte klaglose Fahrpraxis für bestimmte Ausweiskategorien kann als Teil der obligatorischen Ausbildung betrachtet werden und dient dem in Art. 14 Abs. 1 SVG geforderten Fähigkeitsnachweis. Die "amtliche Prüfung" umfasst bei diesen Fahrzeugkategorien insofern nicht nur die eigentliche Führerprüfung gemäss Art. 18 ff. VZV - während der kurzen Zeitdauer der Prüfungsfahrt kann die sichere Beherrschung des Fahrzeugs ohnehin nur beschränkt kontrolliert werden -, sondern auch andere, ausserhalb der Führerprüfung feststellbare objektive Sachverhalte. Dabei geht es nicht bloss um die Feststellung einer allfälligen charakterlichen Untauglichkeit im Sinne von Art. 14 Abs. 2 lit. d SVG (oder um sonstige Ausschlussgründe gemäss Art. 14 Abs. 2 SVG), sondern vielmehr um den Nachweis, dass der Bewerber die Fähigkeit zum sicheren Führen von Fahrzeugen der betreffenden Kategorie besitzt. Wenn daher in Art. 11 VZV für bestimmte Ausweiskategorien vom Bewerber der Nachweis einer entsprechenden Fahrpraxis verlangt wird, hält sich dies im Rahmen der Vorgaben von Art. 14 Abs. 1 SVG. d) Nach Art. 11 Abs. 6 VZV kann grundsätzlich jede während der Dauer der Fahrpraxis mit einem Motorfahrzeug begangene Verkehrsregelverletzung dazu führen, dass der Lernfahrausweis verweigert oder der Bewerber zur Fahrprüfung nicht zugelassen wird;
BGE 123 II 42 S. 47

unerheblich ist, mit welcher Motorfahrzeugkategorie die verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsregeln begangen wurde (René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, Bern 1984, Rz. 225, S. 92, mit Hinweis). Die verschärften Voraussetzungen des Art. 11 VZV gelten somit nicht nur für das Verhalten des Bewerbers als Lenker der Fahrzeugkategorie, für welche die Verordnung eine regelmässige Fahrpraxis während einer Mindestdauer vorschreibt, sondern für sein gesamtes Verhalten als Lenker eines beliebigen Motorfahrzeugs. Auch diese Regelung hält sich noch im Rahmen des dem Verordnungsgeber zustehenden Gestaltungsspielraums. Es ist sachgerecht und dient der Verkehrssicherheit, einen Bewerber zum Führen eines schweren Motorrads (Kategorie A) oder eines Fahrzeugs zum gewerbsmässigen Personentransport (Kategorien D1 und D) erst zuzulassen, nachdem er sich während einer bestimmten Probezeit als Lenker im Motorfahrzeugverkehr generell bewährt hat; die vorgeschriebene Mindestdauer (ein Jahr bzw. zwei Jahre) kann mit Rücksicht auf die ihr

zukommende Funktion nicht als unverhältnismässig bezeichnet werden. Begeht der Bewerber in diesem Zeitraum eine verkehrsgefährdende Verkehrsregelverletzung, wird ihm der Lern- oder Führerausweis vorderhand verweigert, und es beginnt die betreffende Mindestfrist neu zu laufen. Die Verordnung schafft somit keinen selbständigen, in Art. 14 Abs. 2 SVG nicht vorgesehenen Ausschlussgrund, was unzulässig wäre (vgl. BGE 111 V 310 E. 2b S. 314, mit Hinweis auf die Literatur), sondern sie konkretisiert den von Art. 14 Abs. 1 SVG geforderten ordentlichen Fähigkeitsnachweis gezielt für die risikoreicheren Kategorien A, D1 und D. Immerhin darf mit Blick auf den Gesetzeszweck nicht schon jede geringfügige Übertretung zur Verweigerung des Lernfahrausweises oder zur Nichtzulassung zur Prüfung führen, vielmehr ist unter einer "verkehrsgefährdenden Verletzung von Verkehrsregeln" nur ein Regelverstoss von einer gewissen Erheblichkeit zu verstehen (vgl. Urteil vom 16. Januar 1991 i.S. M., wo die Geschwindigkeitsüberschreitung nur 16 km/h betrug und kein Administrativverfahren eingeleitet wurde). Ob eine Verkehrsregelverletzung während der Fahrpraxis einen Hinderungsgrund im Sinne von Art. 11 Abs. 6 VZV darstellt, hat die Behörde unter Würdigung aller Umstände im Einzelfall (u.a. Art und Schwere des Fehlverhaltens, administrativ- und strafrechtliche Ahndung etc.) zu entscheiden; sie besitzt dabei einen gewissen Beurteilungsspielraum. Nicht erforderlich ist jedoch, dass der verkehrsgefährdende Regelverstoss zugleich den
BGE 123 II 42 S. 48

Ausschlusstatbestand gemäss Art. 14 Abs. 2 lit. d SVG (charakterliche Nichteignung) erfüllt; insofern kann an der im erwähnten Urteil vom 16. Januar 1991 vertretenen Auffassung nicht festgehalten werden.

4. Der Beschwerdegegner hat während der massgebenden Fahrpraxis einen Selbstunfall mit einem Motorfahrzeug verursacht. Er verlor auf einer Probefahrt mit einem Kundenauto der Marke Porsche die Herrschaft über das Fahrzeug und schleuderte auf der mit Schneematsch bedeckten Strasse über die Gegenfahrbahn hinaus in eine Wiese. Er wurde wegen Nichtanpassens der Geschwindigkeit an die gegebenen Strassen- und Sichtverhältnisse mit Fr. 200.-- gebüsst, und es wurde ihm in Anwendung von Art. 16 Abs. 2 SVG der Führerausweis für einen Monat entzogen. Die Vorinstanz hat erkannt, dem Beschwerdegegner sei der Lernfahrausweis der Kategorie A dennoch zu erteilen, weil aus jener Verkehrsregelverletzung oder aus den übrigen Umständen nicht auf einen Charaktermangel geschlossen werden müsse. Darauf kommt es nach dem oben Ausgeführten indessen nicht an; für die Verweigerung des Lernfahrausweises genügt vielmehr bereits eine verkehrsgefährdende Verletzung von Verkehrsregeln von einer gewissen Schwere. Das Fehlverhalten des Beschwerdegegners, der einen groben Fahrfehler beging und damit den Verkehr gefährdete, ist als solche zu qualifizieren, weshalb ihm der Lernfahrausweis der Kategorie A gemäss Art. 11 Abs. 6 VZV hätte verweigert werden müssen.