



**Fall-Nr.:** IV-2014/151  
**Stelle:** Verwaltungsrekurskommission  
**Rubrik:** Verkehr  
**Publikationsdatum:** 09.10.2019  
**Entscheiddatum:** 28.05.2015

### **Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 28.05.2015**

**Art. 24 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Der Hinweis in der Zwischenverfügung über die Anordnung einer verkehrsmedizinischen Untersuchung, wonach im Fall eines positiv lautenden Gutachtens eine neue Führerprüfung zu absolvieren sei, hat keinen Verfügungscharakter. Mangels Anfechtungsobjekts kann auf den Rekurs nicht eingetreten werden (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung IV, 28. Mai 2015, IV-2014/151).**

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

X, Rekurrent,

vertreten durch lic.iur. Manfred Dähler, Rechtsanwalt, Poststrasse 12, 9000 St. Gallen,

gegen

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

betreffend

Zwischenverfügung

#### **Sachverhalt:**

A.- X besitzt den Führerausweis der Kategorien A1, B, D1, BE und D1E seit dem 16. April 1981. Am 2. Februar 2005 führte er einen Personenwagen in stark alkoholisiertem Zustand (mindestens 2,45 und maximal 2,98 Gewichtspromille) und



## St.Galler Gerichte

wurde vom Untersuchungsamt St. Gallen mit Strafbescheid vom 12. September 2005 wegen Führens eines Motorfahrzeugs in angetrunkenem Zustand und Nichtänderns der Adresse im Führerausweis zu einer bedingt aufgeschobenen Gefängnisstrafe von acht Wochen und einer Busse von Fr. 1'500.– verurteilt. Das Strassenverkehrsamt liess X wegen des Vorfalls vom 2. Februar 2005 beim Institut für Rechtsmedizin (IRM) des Kantonsspitals St. Gallen verkehrsmedizinisch untersuchen. Der Gutachter befürwortete die Fahreignung im Bericht vom 27. Januar 2006 nur bedingt und empfahl eine ärztlich kontrollierte und fachtherapeutisch betreute Alkoholabstinenz. Diese wurde mit Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 10. Februar 2006 angeordnet. X wurde zudem verpflichtet, halbjährlich Berichte der betreuenden Stellen einzureichen, erstmals am 10. August 2008. Die Auflagen wurden auf unbestimmte Zeit, mindestens für die Dauer eines Jahres, erlassen. Bereits am 22. Februar 2006 hatte das Strassenverkehrsamt wegen der Trunkenheitsfahrt vom 2. Februar 2005 den Entzug des Führerausweises für die Dauer von sechs Monaten (Warnungsentzug) verfügt. Diese Massnahme war im Verfügungszeitpunkt bereits vollzogen.

B.- Mit Schreiben vom 25. September und 24. Oktober 2007 forderte das Strassenverkehrsamt X auf, den fälligen Bericht des ihn betreuenden Arztes einzureichen. Im zweiten Erinnerungsschreiben, welches eingeschrieben versandt wurde, teilte es X mit, im Säumnisfall werde der Führerausweis vorsorglich entzogen und eine spezialärztliche Fahreignungsabklärung angeordnet. Da X den eingeschriebenen Brief nicht abholte, wurde er ihm am 9. November 2007 ein zweites Mal per A-Post zugestellt. Das Strassenverkehrsamt erhielt den Bericht auch nach diesem Schreiben nicht. Deshalb verbot es X mit Verfügung vom 29. November 2007 das Führen von Motorfahrzeugen vorsorglich ab sofort. Es forderte ihn auf, den Führerausweis und allfällige weitere Ausweise bis spätestens am zweiten Tag nach der Eröffnung der Verfügung abzugeben oder einzusenden. Andernfalls werde die Polizei mit dem Einzug beauftragt. Diese eingeschrieben versandte Verfügung wurde von X auf der Post nicht abgeholt. Das Strassenverkehrsamt stellte sie ihm deshalb mit Schreiben vom 17. Dezember 2007 nochmals per A-Post zu.

C.- Am 30. Juli 2014 reiste X mit einem Motorfahrzeug in die Schweiz ein, als er vom Grenzwachtkorps angehalten und kontrolliert wurde. Da er über keine gültige Fahrerlaubnis verfügte, wurde sein Führerausweis von der Kantonspolizei Graubünden



## St.Galler Gerichte

vorläufig eingezogen. X gab gegenüber der Polizei an, von der Entzugsverfügung vom 29. November 2007 nichts gewusst zu haben. Seit November 2007 habe er mit Motorfahrzeugen rund 65'000 km zurückgelegt. Sein Antrag auf Wiederaushändigung des Führerausweises wurde vom Strassenverkehrsamt mit Schreiben vom 10. September 2014 abgelehnt. Die Staatsanwaltschaft Graubünden verurteilte X am 11. September 2014 wegen mehrfachen Führens eines Motorfahrzeugs trotz Verweigerung, Entzug oder Aberkennung des erforderlichen Ausweises zu einer bedingt aufgeschobenen Geldstrafe von 30 Tagessätzen zu je Fr. 140.– und einer Busse von Fr. 800.–. Mit Zwischenverfügung vom 20. Oktober 2014 teilte das Strassenverkehrsamt X mit, der Führerausweis sei ihm mit Verfügung vom 29. November 2007 vorsorglich entzogen worden, da er die kontrollierte Abstinenzauflage nicht eingehalten habe. Damit eine endgültige Verfügung getroffen werden könne, müsse Klarheit über seine Fahreignung geschaffen werden. Es ordnete eine verkehrsmedizinische Untersuchung beim IRM St. Gallen an und führte zusätzlich aus, aufgrund der fehlenden Fahrpraxis (seit dem 20. November 2007) sei bei positivem Ausgang der Fahreignungsabklärung eine neue Führerprüfung für die Kategorie B zu absolvieren (Verkehrskundeunterricht, Theorie- und praktische Führerprüfung).

D.- Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 3. November 2014 erhob X Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission. Er beantragte, die Zwischenverfügung des Strassenverkehrsamts vom 20. Oktober 2014 sei insoweit aufzuheben, als darin für den Fall des positiven Ausgangs der Fahreignungsabklärung das Absolvieren einer neuen Führerprüfung der Kategorie B angeordnet worden sei; unter Kosten und Entschädigungsfolge. Zudem sei eine mündliche Verhandlung durchzuführen.

Mit Schreiben vom 24. November 2014 sistierte der Präsident das Rekursverfahren bis zum Vorliegen des verkehrsmedizinischen Gutachtens, da die Frage einer neuen Fahrprüfung nur dann zu prüfen sei, wenn die Fahreignung des Rekurrenten positiv beurteilt werde. Die verkehrsmedizinische Untersuchung fand am 31. Oktober 2014 beim IRM St. Gallen statt. X verzichtete auf eine umfassende Begutachtung und stimmte einem Kurzgutachten zu. Deshalb wurde unter anderem darauf verzichtet, die Haare auf Alkoholkonsum hin zu untersuchen. Der Gutachter führte aus, X habe die Abstinenzauflage nicht erfüllt, weshalb die Fahreignung aus verkehrsmedizinischer Sicht nicht zu befürworten sei. Er empfahl eine kontrollierte und fachtherapeutisch



begleitete Alkoholabstinenz von mindestens sechs Monaten. Nach Vorliegen des verkehrsmedizinischen Gutachtens hob der Präsident die Sistierung des Rekursverfahrens auf. Der Rekurrent teilte dem Gericht am 27. Januar 2015 mit, er halte am Rekurs fest. Solange die angefochtene Zwischenverfügung der Vorinstanz nicht vollumfänglich aufgehoben worden sei, werde er im Falle einer künftigen positiven Beurteilung seiner Fahreignung eine Führerprüfung absolvieren müssen. Damit sei er durch die Zwischenverfügung nach wie vor beschwert. Auf die weiteren Ausführungen des Rekurrenten zur Begründung dieser Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen. Die Vorinstanz verzichtete mit Schreiben vom 12. Februar 2015 auf eine Vernehmlassung. Am 12. Mai 2015 zog der Rechtsvertreter das Gesuch um Durchführung einer mündlichen Verhandlung zurück.

### **Erwägungen:**

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen.

a) Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig (Art. 41 lit. g<sup>bis</sup> des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1, abgekürzt: VRP]). Der Rekurs vom 3. November 2014 (Datum des Poststempels) wurde rechtzeitig eingereicht und entspricht in formeller Hinsicht den gesetzlichen Anforderungen (Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 VRP). Auf den Rekurs ist nur dann einzutreten, wenn der Rekurrent ein eigenes schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung dartut (Art. 45 Abs. 1 VRP). Prozessvoraussetzung ist folglich eine erzwingbare Verfügung als Anfechtungsobjekt (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz 533 ff.). Zu prüfen ist, ob eine solche vorliegt.

b) Die Vorinstanz ordnete mit der Zwischenverfügung vom 20. Oktober 2014 eine verkehrsmedizinische Untersuchung des Rekurrenten an. Dagegen opponierte dieser nicht. Am Ende desselben Schriftstücks hielt die Vorinstanz fest: "Weil Sie einen langen Unterbruch der Fahrpraxis hatten, seit dem 29.11.2007, müssten Sie bei positivem Ausgang der Fahreignungsabklärung zudem eine neue Führerprüfung der Kategorie B (Verkehrskundeunterricht, Theorie- und praktische Führerprüfung) absolvieren." Nur diesen Teil des Schreibens, nicht die Anordnung der verkehrsmedizinischen Untersuchung, focht der Rekurrent bei der Verwaltungsrekurskommission an.



aa) Lehre und Rechtsprechung nennen verschiedene Umschreibungen dessen, was unter einer Verfügung zu verstehen ist. Einige Verwaltungsrechtspflegegesetze enthalten Legaldefinitionen der Verfügung. Im VRP findet sich keine Umschreibung dieses Begriffs, obwohl er im Gesetz verwendet wird und sein Inhalt das Anfechtungsobjekt des Verfahrens bezeichnet. In Art. 24 Abs. 1 VRP wird nur aufgezählt, was eine Verfügung enthalten soll. Was den Kerngehalt des Begriffs betrifft, so ist dieser in Schrifttum und Praxis unbestritten und einheitlich: Verfügungen sind hoheitliche Anordnungen im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht stützen und ein Rechtsverhältnis in verbindlicher Weise regeln. Durch eine Verfügung wird eine Regelung getroffen, und zwar eine solche, die auf Rechtswirkung ausgerichtet ist. Das Merkmal der "Anordnung" deutet auf die Rechtsverbindlichkeit hin. Es gehört zum Wesen der Verfügung, dass sie Verbindlichkeit beansprucht. Das schliesst mit ein, dass sie ohne weitere Konkretisierung vollstreckt werden kann (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 536 und 539). Mit einer Verfügung soll ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis, das Rechtswirkungen nach aussen zeitigt, definitiv und in erzwingbarer Weise festgelegt werden. Nicht auf Rechtswirkung ausgerichtet sind namentlich Auskünfte, Mitteilungen oder Empfehlungen gegenüber Privaten. Sie erzeugen grundsätzlich keine Rechtsverbindlichkeit, weder für die Empfängerin oder den Empfänger der Auskunft noch für die Verwaltung (Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl. 2013, Rz 885 und 895). Ob eine behördliche Handlung eine Verfügung darstellt, hängt nicht von Äusserlichkeiten ab, also weder von der Bezeichnung noch der äusseren Form. Selbst die falsche Bezeichnung eines Aktes als Verfügung vermag diesen nicht zu seiner solchen zu machen. Die rechtliche Qualifizierung eines Verwaltungsakts als Verfügung bestimmt sich einzig und alleine danach, ob die inhaltlichen Voraussetzungen – hoheitlich, auf den Einzelfall bezogen, auf öffentlichem Recht basierend und verbindliche Regelung eines Rechtsverhältnisses – kumulativ erfüllt sind. Ist dies der Fall, liegt eine Verfügung vor, andernfalls nicht (vgl. M. Müller, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], *Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG]*, Art. 5 N 7). Von den Verfügungen sind Zwischenverfügungen zu unterscheiden. Es sind behördliche Anordnungen, mit welchen ein Verfahren gelenkt oder vorangetrieben wird (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 561). Sie schliessen das Verfahren nicht ab, sondern führen es im Rahmen der Verfahrensinstruktion von der Rechtshängigkeit bis zum Endentscheid.



Somit stellen sie bloss einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Verfahrenserledigung dar und können nur vor oder während eines Hauptverfahrens erlassen werden und nur für die Dauer desselben Bestand haben. Sie fallen mit dem Entscheid in der Hauptsache dahin. Zwischenverfügungen erwachsen nicht in materielle Rechtskraft und können daher noch zusammen mit dem Endentscheid angefochten werden, sofern ein entsprechendes Rechtsschutzinteresse vorliegt und sich aus dem anwendbaren Recht nichts anderes ergibt. Typische Zwischenentscheide sind unter anderem Verfügungen über Ausstand, vorsorgliche Massnahmen, Aktenbeizug, Schriftenwechsel, Sistierung und Sachverhaltsermittlung, bspw. durch den Beizug eines Gutachters (M. Bertschi, in: Kommentar VRG, § 19a N 31 und § 7 N 66 ff.). Die Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen bestimmt sich nach dem kantonalen Recht und damit nach dem VRP. Danach sind gewisse Zwischenverfügungen anfechtbar. Nach der Rechtsprechung können Zwischenverfügungen – analog der bundesrechtlichen Regelung (vgl. Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz 1435 ff.) – auch dann angefochten werden, wenn durch den Entscheid nicht wieder gut zu machende Nachteile für den Betroffenen entstehen können (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 564 ff.); so bei der Anordnung einer vertrauensärztlichen Kontrolluntersuchung (Urteil der Verwaltungsrekurskommission [VRKE] IV-2014/55 vom 3. Juli 2014).

bb) Die Vorinstanz ordnete eine verkehrsmedizinische Untersuchung des Rekurrenten mit einer Zwischenverfügung an. Dies geht nicht nur aus dem Titel der Verfügung hervor, sondern auch aus deren Inhalt. Sie führte darin aus, der Führerausweis sei dem Rekurrenten mit Verfügung vom 29. November 2007 entzogen worden, da er die in der Verfügung vom 10. Februar 2006 angeordneten Auflagen nicht mehr eingehalten habe. Damit eine endgültige Verfügung getroffen werden könne, müsse Klarheit über die Fahreignung des Rekurrenten geschaffen werden. Die Anordnung einer verkehrsmedizinischen Untersuchung erfolgte demnach im Rahmen der Sachverhaltsermittlung, und das Gutachten sollte Grundlage einer weiteren, das Verfahren abschliessenden Verfügung bilden. Darauf wies die Vorinstanz in der Zwischenverfügung vom 20. Oktober 2014 unmissverständlich hin. Dem Rekurrenten musste folglich klar sein, dass über die Wiedererteilung seines Führerausweises später mittels separater Verfügung entschieden wird. Ob zusätzlich eine neue Führerprüfung abzulegen ist, wird aufgrund der Umstände im Verfügungszeitpunkt zu beurteilen sein. Mit dem Hinweis auf die Wiederholung der Führerprüfung zeigte die Vorinstanz dem



Rekurrenten lediglich an, dass sie – aus damaliger Sicht – eine solche im Falle eines positiv lautenden verkehrsmedizinischen Gutachtens als notwendig erachte. Diese Information ist indessen nicht als Verfügung zu qualifizieren, da es ihr an der notwendigen Verbindlichkeit bzw. Durchsetzbarkeit fehlt. Vielmehr hat sie die Funktion einer Voranzeige, die grundsätzlich weder für die Vorinstanz noch für den Rekurrenten eine Rechtsverbindlichkeit erzeugt (Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., Rz 895). Zudem lässt auch die äussere Form der Verfügung nicht darauf schliessen, dass mit der Zwischenverfügung mehr als eine verkehrsmedizinische Untersuchung angeordnet werden sollte. So wurden die entsprechende Anordnung ("verkehrsmedizinische Untersuchung") und die Adresse des IRM St. Gallen fett hervorgehoben; die nachfolgenden Ausführungen nicht. Sie dienen – gleich wie der letzte Abschnitt mit den Ausführungen zur Führerprüfung – klar erkennbar lediglich der Information des Rekurrenten, wie die Information über die Haaranalyse, der Hinweis auf die Umwandlung des vorsorglichen Entzugs in einen Sicherungsentzug im Säumnisfall und die Information über die Kosten der Untersuchung.

c) Zusammenfassend kommt dem Hinweis in der Zwischenverfügung der Vorinstanz, wonach im Fall eines positiv lautenden verkehrsmedizinischen Gutachtens eine neue Führerprüfung zu absolvieren sei, kein Verfügungscharakter zu. Damit fehlt es an einem Anfechtungsobjekt bzw. an einer Prozessvoraussetzung für das Rekursverfahren, und zwar von Anfang an, und nicht erst nach Eingang des für den Rekurrenten negativ ausgefallenen verkehrsmedizinischen Gutachtens. Auf den Rekurs ist deshalb nicht einzutreten (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 534). Da die Vorinstanz über die Wiedererteilung des Führerausweises und die damit verbundenen Auflagen und Bedingungen in einer separaten Verfügung zu entscheiden haben wird, entsteht dem Rekurrenten durch das Nichteintreten kein Rechtsnachteil. Sollte die Wiedererteilung von einer neuen Führerprüfung abhängig gemacht werden, könnte der Rekurrent dies anfechten und eine gerichtliche Beurteilung verlangen.

2.- In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Sind Prozessvoraussetzungen umstritten, ist – obwohl eine materielle Prüfung unterblieben ist – diejenige Partei als unterliegend zu betrachten, deren prozessuale Stellung vom Entscheid betroffen wurde (R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz,



## St.Galler Gerichte

Lachen/St. Gallen 2004, S. 100). Entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 800.– erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– ist zu verrechnen und im Mehrbetrag von Fr. 400.– zurückzuerstatten.

Bei diesem Verfahrensausgang besteht kein Anspruch auf Entschädigung der ausseramtlichen Kosten (Art. 98<sup>bis</sup> VRP).

### **Entscheid:**

1. Auf den Rekurs wird nicht eingetreten.
2. Der Rekurrent hat die amtlichen Kosten von Fr. 800.– zu bezahlen.

Der Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– wird bis zum Betrag von Fr. 800.– verrechnet und

dem Rekurrenten im Restbetrag von Fr. 400.– zurückerstattet.