



Fall-Nr.: IV-2015/186
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Verkehr
Publikationsdatum: 31.03.2016
Entscheiddatum: 31.03.2016

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 31.03.2016

Art. 14 Abs. 1 und 3, Art. 15d Abs. 5 SVG (SR 741.01). Der Rekurrent fuhr während ungefähr sieben Jahren regelmässig mit Motorfahrzeugen, obwohl ihm der Führerausweis vorsorglich entzogen war. Er machte geltend, nichts vom Fahrverbot gewusst zu haben, muss sich aber entgegenhalten lassen, dass die Verfügung mit dem Fahrverbot korrekt zugestellt wurde. Die Vorinstanz verlangte zu Recht, dass er die Führerprüfung nochmals komplett abzulegen habe. Denn die unrechtmässigen Fahrten, welche zu einer strafrechtlichen Verurteilung wegen Fahrens trotz Führerausweisentzugs führten, sind im Sinne der Einheit der Rechtsordnung und der Gleichbehandlung mit einem Fahrzeuglenker, der sich an das Fahrverbot gehalten hätte, als nicht geschehen zu betrachten. Entsprechend liegt eine deutlich mehr als fünfjährige Fahrabstinenz vor, weshalb auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine neue vollständige Führerprüfung abzulegen ist (E. 4, Verwaltungsrekurskommission, Abteilung IV, 31. März 2016, IV-2015/186).

Präsident Urs Gmünder, hauptamtlicher Richter Thomas Vögeli und Richter Urs Früh,
Gerichtsschreiber Sebastiaan van der Werff

X, Rekurrent,

vertreten durch lic.iur. Debora Bilgeri, Rechtsanwältin, Poststrasse 12, 9000 St. Gallen,

gegen



St.Galler Gerichte

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

betreffend

Wiedererteilung des Führerausweises (Auflagen), Führerprüfung

Sachverhalt:

A.- X erwarb den Führerausweis für die Kategorien A1, B, D1, BE und D1E am 16. April 1981. Am 2. Februar 2005 führte er einen Personenwagen in stark alkoholisiertem Zustand (mindestens 2,45 und maximal 2,98 Gewichtspromille). Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen entzog ihm den Führerausweis deswegen mit Verfügung vom 11. Februar 2005 vorsorglich, verbot ihm das Führen von Motorfahrzeugen aller Kategorien ab sofort und gab ihm Gelegenheit zu einer Stellungnahme zur in Aussicht gestellten verkehrsmedizinischen Untersuchung. Dies verband sie mit dem Hinweis, dass die Untersuchung erst durchgeführt werden könne, wenn er einen Kostenvorschuss von Fr. 800.– bezahlt habe. Mit Zwischenverfügung vom 14. März 2005 ordnete das Strassenverkehrsamt eine verkehrsmedizinische Untersuchung an. Das Untersuchungsamt St. Gallen verurteilte X wegen des Vorfalls vom 2. Februar 2005 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.–. Am 4. November 2005, nach Eingang des Kostenvorschusses, setzte das Strassenverkehrsamt das Administrativverfahren fort und forderte X auf, sich mit dem Institut für Rechtsmedizin (IRM) am Kantonsspital St. Gallen zwecks Terminvereinbarung in Verbindung zu setzen. 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 2006. Die Auflagen wurden auf unbestimmte Zeit, mindestens



St.Galler Gerichte

für die Dauer eines Jahres, verfügt. Am 22. Februar 2006 sprach das Strassenverkehrsamt wegen der Trunkenheitsfahrt vom 2. Februar 2005 einen sechsmonatigen Führerausweisentzug aus (sog. Warnungsentzug). Diese Massnahme war im Verfügungszeitpunkt bereits vollzogen.

B.- Mit Bericht vom 28. August 2007 teilte die Suchtfachstelle St. Gallen dem Strassenverkehrsamt mit, sie unterstütze die Aufhebung der Auflagen für X. Das Strassenverkehrsamt nahm diese Mitteilung als Gesuch um Aufhebung der Auflagen entgegen und forderte X mit Schreiben vom 30. August 2007 auf, innert zehn Tagen einen aktuellen Arztbericht inklusive Laborwerte einzureichen. Nachdem innert Frist kein Bericht eingegangen war, betrachtete das Strassenverkehrsamt das Gesuch androhungsgemäss als zurückgezogen.

C.- Mit Schreiben vom 25. September und 24. Oktober 2007 forderte das Strassenverkehrsamt X auf, den fälligen Arztbericht 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.

D.- Am 30. Juli 2014 reiste X mit einem Motorfahrzeug beim Grenzübergang Martina 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 vorläufig abgenommen. X gab gegenüber der Polizei an, von der Entzugsverfügung vom 29. November 2007 nichts gewusst zu haben. Seit November 2007 sei er mehr oder weniger täglich gefahren und habe 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, Entzugs 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 ordnete das Strassenverkehrsamt beim IRM St. Gallen eine verkehrsmedizinische Untersuchung an. Zusätzlich wies es darauf hin, aufgrund der fehlenden Fahrpraxis seit dem 29. November 2007 sei bei positivem Ausgang der Fahreignungsabklärung eine neue Führerprüfung für die Kategorie B (Verkehrskundeunterricht, Theorie- und praktische Führerprüfung) zu absolvieren. Gegen letzteren Hinweis erhob der damalige Rechtsvertreter von X mit Eingabe vom 3. November 2014 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission. Mit Entscheid IV-2014/151 vom 28. Mai 2015 trat die Verwaltungsrekurskommission auf den Rekurs nicht ein.

E.- Am 31. Oktober 2014 wurde X beim IRM verkehrsmedizinisch untersucht. Er verzichtete auf eine umfassende Begutachtung. Im Kurzgutachten vom 10. Dezember 2014 wurde ausgeführt, X habe die Abstinenzauflage nicht erfüllt, weshalb die Fahreignung aus verkehrsmedizinischer Sicht nicht zu befürworten sei. Der Gutachter empfahl vor einer verkehrsmedizinischen Neubeurteilung eine kontrollierte und fachtherapeutisch begleitete Alkoholabstinenz von mindestens sechs Monaten.

F.- Am 22. Juni 2015 wurde X im IRM ein weiteres Mal verkehrsmedizinisch untersucht. Im Gutachten vom 16. Juli 2015 wurde festgestellt, die Resultate der Haaranalyse und Urinprobe seien mit der geltend gemachten Alkoholabstinenz seit Dezember 2014 vereinbar. Die Fahreignung könne unter der Auflage einer fachtherapeutisch betreuten und kontrollierten Alkoholabstinenz mit Einreichen von Verlaufsberichten alle sechs Monate befürwortet werden. In der Folge verfügte das Strassenverkehrsamt am 27. Juli 2015 die Wiedererteilung des Führerausweises per 30. Juli 2015 (Ziffer 1 des Rechtsspruchs). Gleichzeitig ordnete es aufgrund der langen Fahrabstinenz von über fünf Jahren eine neue komplette Führerprüfung für die Kategorie B (Verkehrskundeunterricht, Theorie- und praktische Führerprüfung) an (Ziff. 2). Es versah den Lernfahrausweis (Ziff. 3) mit den Auflagen, dass X unter fachlicher Betreuung



St.Galler Gerichte

(Suchtfachstelle) eine vollständige, kontrollierte Alkoholabstinenz gemäss Info-Blatt einzuhalten habe, die Abstinenzkontrolle inklusive Haaranalyse alle sechs Monate (Dezember und Juni) im IRM durchzuführen und im Dezember 2015 ein kardiologischer Verlaufsbericht einzureichen sei (Ziff. 4 lit. a und b). Weiter wurde festgehalten, dass die Auflagen auf unbestimmte Zeit Gültigkeit haben, eine Aufhebung der Auflagen frühestens in zwei Jahren geprüft werden könne (Ziff. 4 lit. c) und bei Missachten der Auflagen mit dem Entzug des Führerausweises – allenfalls auf unbestimmte Zeit – zu rechnen sei (Ziff. 4 lit. d). Nach Bestehen der Führerprüfung werde ein neuer Führerausweis ausgestellt und die Verfügung vom 29. November 2007 vollständig aufgehoben (Ziff. 4 erster Satz). Aufgrund des mehrfachen Fahrens trotz Führerausweisentzugs seit Ende November 2007 bis 30. Juli 2014 wurde der Führerausweis mit separater Verfügung des Strassenverkehrsamtes vom 27. Juli 2015 für die Dauer von zwölf Monaten (Warnungsentzug), mit Wirkung ab 30. Juli 2014 bis und mit 29. Juli 2015, entzogen.

G.- Gegen die Verfügung des Strassenverkehrsamtes vom 27. Juli 2015 (Wiedererteilung des Führerausweises, Anordnung einer neuen Führerprüfung für die Kategorie B, Erteilung des Lernfahrausweises unter Auflagen) erhob X mit Eingabe seiner Rechtsvertreterin vom 21. August 2015 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission. Er beantragte, die angefochtene Verfügung sei insofern aufzuheben, als dass darin eine neue Führerprüfung für die Kategorie B und die Auflage einer Totalabstinenz angeordnet worden seien. Es sei ihm der Führerausweis, mit der Auflage einer Fahrabstinenz für die Dauer von drei Jahren, wiederzuerteilen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Mit Vernehmlassung vom 17. September 2015 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Rekurses.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

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 21. August 2015 ist unter Berücksichtigung der vom 15. Juli bis 15. August 2015 dauernden Gerichtsferien rechtzeitig eingereicht worden. Er 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; Art. 58 Abs. 1 und Art. 30 VRP in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 lit. b der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, abgekürzt: ZPO). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Der Rekurrent rügt in formeller Hinsicht, die Vorinstanz habe mit der Verfügung vom 27. Juli

2015 die Begründungspflicht und damit seinen Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt.

a) Art. 29 Abs. 2 BV gewährt den Parteien Anspruch auf rechtliches Gehör. Daraus leitet das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung die Pflicht der Behörde ab, ihre Verfügungen und Entscheide zu begründen (vgl. BGE 133 III 439 E. 3.3, 133 I 270 E. 3.1, 129 I 236 E. 3.2, 126 I 102 E. 2b). Als persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht verlangt dieser Grundsatz, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid oder der Verfügung in ihrer Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt und ihren Entscheid vor diesem Hintergrund begründet (vgl. Steinmann, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 49 zu Art. 29 BV). Der von einem Entscheid oder einer Verfügung Betroffene soll wissen, warum die Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat; die Begründung muss deshalb so abgefasst sein, dass er den Entscheid oder die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann (BGE 133 III 439 E. 3.3, 129 I 232 E. 3.2; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 1706). Dies ist nur möglich, wenn sowohl der Betroffene als auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können; in diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt. Allerdings bedeutet dies nicht, dass sich die Behörde ausdrücklich mit jeder tatbestandlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss; vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen



Gesichtspunkte beschränken (BGE 133 I 270 E. 3.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1706). Umfang und Dichte der Begründung richten sich generell nach den Umständen (Steinmann, a.a.O., N 49 zu Art. 29 BV). Ist die Sachlage klar und sind die anwendbaren Normen bestimmt, kann ein Hinweis auf diese Rechtsnormen genügen, während ein weiter Spielraum der Behörde – aufgrund von Ermessen oder unbestimmten Rechtsbegriffen – und eine Vielzahl von in Betracht fallenden Sachverhaltselementen eine ausführliche Begründung gebieten (BGE 112 Ia 110 E. 2b, 104 Ia 213 E. 5g; Steinmann, a.a.O., N 49 zu Art. 29 BV; Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2005, § 29 N 13). Die Begründungspflicht, welche aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV fließt, hat der st. gallische Gesetzgeber für Verfügungen in Art. 24 Abs. 1 lit. a VRP ausdrücklich festgehalten; nach dieser Bestimmung soll die Verfügung unter anderem die Gründe enthalten, auf die sie sich stützt (vgl. zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts [VerwGE] des Kantons St. Gallen B 2009/211 vom 18. März 2010 E. 2.1, abrufbar unter www.gerichte.sg.ch).

b) Der Rekurrent nahm mit Eingabe seiner Rechtsvertreterin vom 23. Juli 2015 ausführlich zum verkehrsmedizinischen Gutachten vom 16. Juli 2015 und zur geplanten Wiedererteilung des Führerausweises unter Auflagen Stellung. Dabei brachte er vor, die Verfügung vom 29. Juli (richtig: November) 2007 nie erhalten zu haben. Weil der Zustellnachweis nicht erbracht worden sei, verlange er Einsicht in den Einschreibebeleg sowie den Beleg über den Zustellversuch. Er rügte die lange "vorsorgliche Verfahrensdauer" von über sieben Jahren sowie die Empfehlungen im Gutachten vom 10. Dezember 2014. Ferner sei ihm im Rahmen der verkehrsmedizinischen Untersuchung vom 22. Juni 2015 lediglich eine Haarprobe entnommen worden; ein Gespräch habe dort nicht stattgefunden. Umso erstaunlicher und wenig überzeugend sei deshalb, dass aufgrund seiner abgesunkenen Leberwerte von einem "Bagatellisieren der tatsächlichen Alkoholkonsumgewohnheiten" ausgegangen werde. Zudem liege es nicht in der Kompetenz des Verkehrsmediziners, eine psychologische Einschätzung vorzunehmen. Es gebe keinen Anhaltspunkt für einen unkontrollierten Alkoholkonsum. Bereits die Untersuchung im Jahr 2014 habe ergeben, dass keine wesentlichen, verkehrsmedizinisch relevanten Besonderheiten vorliegen würden. Es sei festgestellt worden, dass seine erhöhten Leberwerte aufgrund einer Fettleber-Hepatitis interpretiert worden seien. Die Suchtfachstelle attestiere ihm,



St.Galler Gerichte

seit acht Jahren Fahren und Trinken gut trennen zu können und einen bewussten Umgang zu alkoholischen Getränken zu pflegen. Weshalb er eine Totalabstinenz einhalten solle, obschon er bereits von März 2006 bis August 2007 und aktuell mittels Haaranalyse erneut den Abstinenzbeweis während sechs Monaten erbracht habe, sei nicht nachvollziehbar. Die Voraussetzungen für die Auflage seien nicht gegeben. Er habe mehr als zehn Jahre unter Beweis gestellt, dass er Fahren und Trinken trennen könne; er sei seit dem Vorfall vom 2. Februar 2005 nie wieder auffällig geworden (act. 2/14 und 4/138 ff.).

Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung aus, dem Antrag auf Erbringung eines Zustellnachweises für die Verfügung vom 29. November 2007 könne nicht entsprochen werden, da eine Nachverfolgung der Sendung nach über sieben Jahren nicht mehr möglich sei. Dies sei aber auch nicht nötig, weil bei jedem Einschreiben eine zweite Zustellung erfolge. Wäre die Zweitzustellung erfolglos gewesen, wäre die Aushändigung durch die Polizei in die Wege geleitet worden. Der Rekurrent sei zudem seit dem 1. Mai 2003 an der Y-Strasse in St. Gallen gemeldet, weshalb auch keine Ausschreibung im Amtsblatt erfolgt sei. Weiter habe der Rekurrent die Strafverfügung der Staatsanwaltschaft Graubünden nicht angefochten und damit den Tatbestand des Fahrens trotz Führerausweisentzugs offenbar anerkannt. Am 22. Juni 2015 habe nicht nur eine Haaranalyse, sondern auch ein Gespräch stattgefunden; dies sei auf Seite zwei des Untersuchungsprotokolls klar festgehalten. Da dem Rekurrenten der Führerausweis mit rechtskräftiger Verfügung vom 29. November 2007 entzogen worden sei, habe – ohne Nachweis der Fahreignung – für sie kein Grund bestanden, an dieser Situation etwas zu ändern. Ferner könne das verkehrsmedizinische Gutachten vom 10. Dezember 2014 (Datum der Untersuchung: 31. Oktober 2014) nicht nachträglich bemängelt werden. Insgesamt vermöge der Rekurrent keine substantiierten Mängel darzutun, die das Gutachten vom 16. Juli 2015 ernsthaft in Frage stellen würden. Das Gutachten erscheine schlüssig. Es sei nachvollziehbar begründet und widerspruchsfrei, weshalb darauf abgestellt werden könne (act. 2/2 und 4/144 ff.).

c) Die Vorinstanz äusserte sich in der Verfügung zwar zur Stellungnahme des Rekurrenten. Mit den Einwänden des Rekurrenten zur Abstinenzauflage setzte sie sich indes nicht näher auseinander. Ebenso wurde nicht aufgezeigt, weshalb auf das



Gutachten abgestützt werde. Der pauschale Hinweis, dass das Gutachten schlüssig sei, ersetzt eine eigene Würdigung des Gutachtens, die durchaus kurz ausfallen kann, nicht. Damit verletzte die Vorinstanz den Anspruch des Rekurrenten auf rechtliches Gehör. Auf die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zu neuer Verfügung kann aber verzichtet werden, da die Gehörsverletzung im vorliegenden Rekursverfahren geheilt werden kann. Das Gericht verfügt über volle Überprüfungsbefugnis (Art. 46 Abs. 1 VRP). Der Umstand, dass die Vorinstanz die angefochtene Verfügung nicht hinreichend begründete, ist jedoch bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen. Dabei ist zu beachten, dass dem Rekurrenten das verkehrsmedizinische Gutachten vom 16. Juli 2015, auf dessen Empfehlungen sich die Vorinstanz stützt, vorlag. Es war ihm deshalb trotz mangelhafter Begründung möglich, die Verfügung sachgerecht anzufechten.

3.- Der Rekurrent bringt weiter vor, er habe die Schreiben der Vorinstanz vom 30. August, 25. September, 24. Oktober und 9. November 2007 nie erhalten. Insbesondere sei ihm auch die Verfügung der Vorinstanz vom 29. November 2007 nicht zugestellt worden, weshalb er keine Kenntnis vom vorsorglichen Führerausweisentzug gehabt habe und die Verfügung vom 29. November 2007 nicht habe in Rechtskraft erwachsen können.

a) Die Eröffnung einer Verfügung ist eine empfangsbedürftige, nicht aber eine annahmebedürftige einseitige Rechtshandlung. Ihre Rechtswirkungen entfaltet die Verfügung vom Zeitpunkt der ordnungsgemässen Zustellung an. Unerheblich ist, ob der Betroffene vom Verfügungsinhalt tatsächlich Kenntnis nimmt oder nicht (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 9C_282/2014 vom 25. März 2015 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 119 V 89 E. 4c).

Als zugestellt gilt eine eingeschrieben versandte Verfügung grundsätzlich vom Zeitpunkt an, in dem sie durch den Adressaten tatsächlich in Empfang genommen wird. Wird der Adressat nicht angetroffen, wird eine Abholeinladung in seinen Briefkasten oder sein Postfach gelegt. Die Sendung gilt als zugestellt, sobald sie vom Adressaten auf der Post abgeholt wird. Wird die Sendung nicht abgeholt, so gilt sie am siebten Tag nach dem erfolglosen Zustellversuch als zugestellt, sofern die Person mit einer Zustellung rechnen musste (vgl. Art. 30 VRP in Verbindung mit Art. 138 ZPO; BSK



ZPO-Gschwend/Bornatico, 2. Auflage 2013, Art. 138 N 14 f.). Die Annahme dieser "Zustellungsfiktion" rechtfertigt sich in der Regel, wenn jemand an einem Verfahren beteiligt und dadurch aus dem Grundsatz von Treu und Glauben verpflichtet ist, dafür zu sorgen, dass ihm behördlichen Akte zugestellt werden können. Auch während eines laufenden Verfahrens hat sie nur dann Gültigkeit, wenn die betroffene Person mit der Zustellung eines behördlichen Entscheids oder einer Verfügung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit rechnen musste und ihr nach erfolglosem Zustellungsversuch tatsächlich eine postalische Abholungseinladung mit Fristangabe ordnungsgemäss in ihren Briefkasten oder in ihr Postfach gelegt wurde, was im Sinne einer – widerlegbaren – Vermutung angenommen wird (BGer 9C_396/2015 vom 10. Juli 2015 E. 3.2; BGE 130 III 396 E. 1.2.3 mit Hinweisen). Es findet also in diesem Fall hinsichtlich der Ausstellung der Abholungseinladung eine Umkehr der Beweislast in dem Sinne statt, als im Falle der Beweislosigkeit der Entscheid zu Ungunsten des Empfängers ausfällt, der den Erhalt der Abholungseinladung bestreitet (vgl. die Nachweise der bisherigen Rechtsprechung in: BSK BGG-Kathrin Amstutz/Peter Arnold, 2. Auflage 2011, Art. 44 N 31). Diese Vermutung kann allerdings vom Empfänger widerlegt werden, wobei kein Beweis des Gegenteils erforderlich ist, sondern eine Entkräftung durch den Gegenbeweis möglich ist. So wurde verschiedentlich erklärt, die Vermutung des Zugangs der Abholungseinladung gelte, sofern nicht besondere Umstände für eine Pflichtwidrigkeit des Postangestellten sprächen. Es erscheint auch sachlich gerechtfertigt, zur Widerlegung der fraglichen Vermutung keinen strikten Beweis zu verlangen, sondern den Nachweis einer überwiegenden Wahrscheinlichkeit von Fehlern bei der Zustellung genügen zu lassen. Denn der Nichtzugang einer Abholungseinladung ist eine negative Tatsache, für die naturgemäss kaum je der volle Beweis erbracht werden kann (BGer 1C_129/2015 vom 9. Juli 2015 E. 3.1 mit Hinweisen zur Rechtsprechung).

b) Unbestritten ist, dass dem Rekurrenten die Verfügung der Vorinstanz vom 10. Februar 2006 ordnungsgemäss zugestellt wurde und in Rechtskraft erwuchs. Zudem erklärte der Rekurrent ausdrücklich, mit den darin festgehaltenen Auflagen einverstanden zu sein (act. 4/12). Somit war ihm bekannt und bewusst, dass er bis zur Lockerung oder Aufhebung der Auflagen verpflichtet war, alle sechs Monate Verlaufsberichte der ihn betreuenden Stellen einzureichen und ihm bei Missachtung dieser Auflage ein Führerausweisentzug – allenfalls auf unbestimmte Zeit – drohen



würde (vgl. act. 4/41). Nachdem er gleichwohl Ende August 2007 den fälligen Bericht des ihn betreuenden Arztes nicht einreichte, musste er daher mit einer behördlichen Kontaktaufnahme rechnen. Insbesondere durfte er auch nicht ohne weiteres darauf vertrauen, sein Arzt werde den Bericht für ihn einreichen (vgl. act. 1 Rz. 14), war ihm doch bekannt, dass diese Pflicht ihm und nicht seinem Arzt oblag. Ausserdem gibt er selbst an, aufgrund des Berichtes der Suchtfachstelle vom 28. August 2007 davon ausgegangen zu sein, dass die Vorinstanz die Aufhebung der Auflagen in die Wege leiten werde (act. 1 Rz. 14). Im Wissen um das laufende Verfahren hätte er somit dafür besorgt sein müssen, dass ihm oder einem Stellvertreter behördliche Akte zugestellt werden können (vgl. VerwGE B 2011/188 vom 17. Januar 2012 E. 3.1.3). Statt dessen wird im Rekurs ausgeführt, dass er seine persönlichen Belange aufgrund einer finanziell und familiär sehr belastenden, auch im Jahr 2007 noch anhaltenden Situation nach der Trennung von der Lebenspartnerin im Jahr 2004 stark vernachlässigt und insbesondere die Post teilweise nicht gelesen sowie eingeschriebene Briefe auf der Post nicht abgeholt habe (act. 1 Rz. 16). Daraus kann er hinsichtlich seiner Pflicht, die Zustellung behördlicher Post zu ermöglichen, nichts zu seinen Gunsten ableiten. Die Entzugsverfügung vom 29. November 2007 wurde dem Rekurrenten per Einschreiben (act. 4/67 f.) und am 17. Dezember 2007 per A-Post (act. 4/69) zugestellt. Vorgängig war er mit eingeschriebenem Brief vom 24. Oktober 2007 (mit Kopie an den behandelnden Arzt; act. 4/45) und uneingeschriebener Zweitzustellung vom 9. November 2007 (act. 4/46) zur Einreichung des fälligen Arztberichtes bereits gemahnt sowie der vorsorgliche Führerausweisenzug bei Nichteinreichen des Berichts angedroht worden. In den Akten befinden sich keine Sendungsnachverfolgungen (Track & Trace) für die eingeschriebenen Sendungen. Dennoch liegen genügend Indizien vor, dass von einer Zustellung der Entzugsverfügung vom 29. November 2007 ausgegangen werden kann. So wurden sämtliche Schreiben der Vorinstanz an die Y-Strasse in St. Gallen gesendet, wo der Rekurrent nach eigenen Angaben seit 1. Dezember 2004 (act. 4/87) bzw. 2. Februar 2005 (act. 4/27) wohnt und gemäss den Ausführungen der Vorinstanz seit 1. Mai 2003 ununterbrochen gemeldet ist (act. 2/2 und 4/145). Weiter wurde in den jeweiligen Zweitzustellungen der Vorinstanz ausdrücklich festgehalten, dass die Einschreibesendungen mit dem Vermerk "nicht abgeholt" zurückgekommen seien und deshalb eine zweite Zustellung ausgelöst worden sei. Wäre keine eingeschriebene Erstsending erfolgt, hätte die Vorinstanz gar



nie erfahren, dass der Rekurrent die Verfügung nicht entgegengenommen hatte. Dementsprechend wäre es auch nicht zu einer zweiten, diesmal nicht eingeschriebenen Zustellung gekommen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Verfügung vom 29. November 2007 mittels eingeschriebener Postsendung an den Rekurrenten versendet wurde. Es liegen keine Anhaltspunkte vor, die Zweifel an der ordnungsgemässen Zustellung aufkommen lassen. Insbesondere gibt es nicht den geringsten Hinweis, dass nach dem erfolglosen Zustellversuch keine Abholeinladung in seinen Briefkasten oder sein Postfach gelegt wurde. Dass der Rekurrent seinen Führerausweis nicht abgab und die Vorinstanz trotz Androhung weiterer Massnahmen (Einzug des Führerausweises durch die Polizei, Strafanzeige wegen Nichtabgabe des Führerausweises; act. 4/67 f.) nichts unternahm, ist inkonsequent. Dies vermag aber letztlich nichts daran zu ändern, dass die Verfügung vom 29. November 2007 als zugestellt zu gelten hat und sie zufolge unbenützten Ablaufs der Rechtsmittelfrist rechtskräftig wurde. Dies bedeutet, dass das Fahrverbot wirksam war, selbst wenn der Rekurrent davon nichts gewusst haben sollte. Die zweite, nicht eingeschriebene Zustellung der Verfügung diente nur der Information des Rekurrenten; sie entfaltete keinerlei Rechtswirkungen und löste insbesondere keine Fristen aus (vgl. BSK BGG-Kathrin Amstutz/Peter Arnold, a.a.O., Art. 44 N 27). Hinzu kommt, dass er den Schuldspruch wegen Fahrens trotz Führerausweisentzugs (Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Graubünden vom 11. September 2014, act. 4/148 f.) und den von der Vorinstanz am 27. Juli 2015 verfügten Warnungsentzug von zwölf Monaten (act. 4/141 f.) akzeptierte. Da die Missachtung des Fahrverbots in beiden Fällen die Tatbestandsmässigkeit des Verhaltens begründete, ist es widersprüchlich, wenn im vorliegenden Verfahren die korrekte Zustellung des vorsorglichen Führerausweisentzugs gerügt und damit bestritten wird, dass diese Massnahme eine Wirkung entfaltet habe. Da ein vorsorglicher Führerausweisentzug einen Zwischenschritt auf dem Weg zur Endverfügung – hinsichtlich des Sicherungsentzugs – und damit eine Zwischenverfügung darstellt (BGE 125 II 396 E. 3), ist zwar ungewöhnlich, dass die Vorinstanz, nachdem die Berichte nicht eingegangen waren, keinen Sicherungsentzug verfügte. Letztlich ändert dies indessen nichts daran, dass der Rekurrent ab dem 29. November 2007 nicht mehr fahrberechtigt war. Aus der Verfügung vom 10. Februar 2006, womit der Führerausweis mit einer Alkoholabstinenzauflage versehen wurde, ging klar hervor, dass die Frage einer



Lockerung oder Aufhebung der Auflagen frühestens nach einem Jahr und nur auf ein schriftliches Gesuch hin geprüft werde (act. 4/41). Der letzte Bericht der Suchtfachstelle datiert vom 28. August 2007 (act. 4/49 ff.). Das Blut wurde letztmals am 9. Mai 2007 kontrolliert (act. 4/54). Der Rekurrent macht nicht geltend, dass er die Auflagen nachher noch eingehalten habe. Davon ist auch deshalb nicht auszugehen, weil die Vorinstanz davon mit Sicherheit Kenntnis erhalten hätte. Da er sich über die Auflagen hinwegsetzte und diese nicht mehr einhielt, konnte er nicht in guten Treuen davon ausgehen, wieder fahrberechtigt zu sein. Die entsprechende Aussage gegenüber der Kantonspolizei Graubünden vom 30. Juli 2014 stellte deshalb eine Schutzbehauptung dar (vgl. act. 4/79 f.).

4.- In materieller Hinsicht ist umstritten, ob die Anordnung der Vorinstanz, wonach der Rekurrent aufgrund einer langen Fahrabstinenz von über fünf Jahren eine neue komplette Führerprüfung für die Kategorie B (Verkehrskundeunterricht, Theorie- und praktische Führerprüfung) zu bestehen habe, zu Recht erfolgte.

a) Der Rekurrent führt hierzu aus, keinen langen Unterbruch in der Fahrpraxis gehabt zu haben. Vielmehr habe er, entsprechend dem rechtskräftigen Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Graubünden vom 11. September 2014, vom 29. November 2007 bis 30. Juli 2014 fast täglich ein Motorfahrzeug gelenkt. Dabei habe er rund 65'000 km zurückgelegt, was er bereits anlässlich der ersten polizeilichen Befragung zugegeben habe. Die Vorinstanz sei an die Sachverhaltsdarstellung im Strafbefehl gebunden, da sie keine zusätzlichen Beweise erhoben habe oder ihr Tatsachen vorliegen würden, die der Staatsanwaltschaft nicht bekannt gewesen seien. Darüber hinaus verletze die Anordnung einer neuen Führerprüfung den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Es stehe eine breite Palette von Möglichkeiten zur Verfügung, die bei Zweifeln an der Fahrkompetenz angewendet werden könnten und es sei immer die mildest mögliche Massnahme anzuordnen. Er habe während mehreren Jahren absolut verkehrsunauffällig ein Motorfahrzeug geführt. Wenn die Vorinstanz an den Feststellungen im Strafbefehl oder seiner Fahrkompetenz zweifle, könne sie beispielsweise eine Kontrollfahrt anordnen. Mit einer einstündigen Kontrollfahrt liessen sich ohne weiteres allfällige Zweifel beseitigen oder feststellen, ob Zweifel an seiner Fahrkompetenz berechtigt seien (vgl. act. 1).



Die Vorinstanz hält dem entgegen, sie habe aufgrund der langen Fahrabstinenz und somit der fehlenden Fahrkompetenz des Rekurrenten von über fünf Jahren mit pflichtgemäsem Ermessen eine neue komplette Führerprüfung angeordnet. Die vom Rekurrenten geltend gemachte Fahrpraxis von rund 65'000 km habe er sich, wenn überhaupt, unrechtmässig angeeignet, da er seit dem 29. November 2007 nicht mehr zum Führen von Motorfahrzeugen berechtigt gewesen sei. Eine zu Unrecht erlangte Fahrpraxis könne bei der Frage nach der nötigen Fahrkompetenz nie angerechnet werden (vgl. act. 11).

b) Nach Art. 14 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, abgekürzt: SVG) müssen Motorfahrzeugführer über Fahreignung und Fahrkompetenz verfügen. Über Fahrkompetenz verfügt, wer die Verkehrsregeln kennt und Fahrzeuge der Kategorie, für die der Ausweis gilt, sicher führen kann (Art. 14 Abs. 3 SVG). Bestehen Zweifel an der Fahrkompetenz einer Person, so kann diese einer Kontrollfahrt, einer Theorieprüfung, einer praktischen Führerprüfung oder einer anderen Massnahme wie einer Aus- oder Weiterbildung oder einer Nachschulung unterzogen werden (Art. 15d Abs. 5 SVG). Nach der Rechtsprechung können Bedenken über die Fahrkompetenz des Motorfahrzeugführers gerechtfertigt sein, wenn der Führer seit längerer Zeit kein Fahrzeug mehr gelenkt hat (BGer 1C_646/2007 vom 22. Mai 2008 E. 3.3 mit Hinweisen; Philippe Weissenberger, Kommentar SVG und OBG, 2. Aufl. 2015, Art. 15d N 110). Dabei darf jedoch nicht schematisiert werden. Zu würdigen sind die konkreten Umstände des Einzelfalls. Die Behörde entscheidet nach pflichtgemäsem Ermessen (BGer 1C_464/2007 vom 22. Mai 2008 E. 3.3 mit Hinweis auf BGE 108 Ib 62 E. 3b).

c) Im vorliegenden Verfahren geht es nicht darum, dass ein Fahrzeuglenker während längerer Zeit kein Motorfahrzeug gelenkt hat und deshalb Zweifel an der Fahreignung bestehen. In Übereinstimmung mit dem Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Graubünden vom 11. September 2014 (act. 4/148 f.) ist davon auszugehen, dass der Rekurrent in der Zeit von November 2007 bis Juli 2014 mehr oder weniger täglich mit einem Motorfahrzeug unterwegs war. Aus dem fraglichen Strafverfahren ergab sich auf der anderen Seite aber auch, dass sämtliche Fahrten im fraglichen Zeitraum aufgrund des Fahrverbots vom 29. November 2007 widerrechtlich waren. Aus Gründen der Einheit der Rechtsordnung kann deshalb der Rekurrent daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten. Insbesondere können sämtliche Fahrten während dieser Zeit nicht



berücksichtigt werden und müssen als nicht geschehen betrachtet werden. Die Fahrerlaubnis war vom 29. November 2007 bis und mit 29. Juli 2015 entzogen. Das Bundesgericht erachtete in BGE 108 Ib 62 die Anordnung einer neuen Führerprüfung als gerechtfertigt, weil der Inhaber eines Führerausweises während rund fünf Jahren wegen eines Sicherungsentzuges kein Motorfahrzeug geführt hatte und vorher nur drei Jahre im Besitz des Führerausweises gewesen war. Gleich entschied das Bundesgericht bei einem Lenker mit einem Alkoholproblem, der den Führerausweis im Jahre 1965 erworben und während rund fünf Jahren vor dem Entscheid kein Motorfahrzeug mehr geführt hatte (BGer 2A.146/1993 vom 31. August 1994) sowie bei fehlender Fahrpraxis während über elf Jahren (BGer 1C_464/2007 vom 22. Mai 2008). Die (legale) Fahrpraxis des Rekurrenten war während mehr als siebeneinhalb Jahren unterbrochen. Dies stellt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Dauer dar, welche die Anordnung einer neuen kompletten Führerprüfung rechtfertigt; insbesondere kann eine unrechtmässig erlangte Fahrpraxis nicht angerechnet werden (vgl. VerwGE des Kantons Zürich VB.2010.00498 vom 15. Dezember 2010 E. 4.4, abrufbar unter www.zh.ch/internet/verwaltungsgericht/de/home.html). Auch wenn der Rekurrent vor dem Fahrverbot lange Zeit gefahren ist, kann nicht ohne weiteres gesagt werden, dass er auch im heutigen Zeitpunkt über die notwendige Fahrkompetenz verfügt; denn der vorbestandenen Fahrpraxis ist weniger Gewicht beizumessen, je länger der Ausweisentzug gedauert hat (vgl. VerwGE des Kantons Zürich VB. 2007.00270 vom 7. November 2007 E. 3.2; Weissenberger, a.a.O., Art. 15d N 111).

d) Zusammengefasst erweist sich die Anordnung einer neuen kompletten Führerprüfung für die Kategorie B (Verkehrskundeunterricht, Theorie- und praktische Führerprüfung) als rechtmässig. Der Rekurrent hatte im Verfügungszeitpunkt seit über siebeneinhalb Jahren keine (rechtmässige) Fahrpraxis mehr. Er ist so zu behandeln, wie ein Betroffener, der sich in der gleichen Situation an ein Fahrverbot gehalten hätte. Entsprechend kommt eine Kontrollfahrt zur Prüfung der Fahrkompetenz nicht in Frage. Anders entscheiden hiesse, gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz zu verstossen. Nach einem derart langen Unterbruch ist sowohl eine praktische als auch eine theoretische Führerprüfung anzuordnen (vgl. BGer 1C_464/2007 vom 22. Mai 2008 E. 3.3 mit Hinweisen; Weissenberger, a.a.O., Art. 15d N 111). Die angeordnete neue Führerprüfung ist somit auch im Lichte der Verhältnismässigkeit nicht zu beanstanden. Der Rekurs ist daher in diesem Punkt abzuweisen.



e) Da der Rekurrent eine neue komplette Führerprüfung zu absolvieren hat, ist die in der angefochtenen Verfügung festgelegte Wiedererteilung des Führerausweises per 30. Juli 2015 (Ziff. 1) aufzuheben. Die Vorinstanz ordnete in Ziff. 4 erster Satz zudem an, dass nach Bestehen der Führerprüfung ein neuer Führerausweis ausgestellt und die Verfügung vom 29. November 2007 vollständig aufgehoben werde. Die vorsorgliche Entzugsverfügung vom 29. November 2007 ist indes bereits mit der neuen Verfügung vom 27. Juli 2015 gegenstandslos geworden. Dass nach Bestehen der neuen Führerprüfung ein neuer Führerausweis erteilt wird, ergibt sich sodann aus dem Gesetz (Art. 14 ff. SVG). Dementsprechend ist auch Ziff. 4 erster Satz (Ausstellung eines neuen Führerausweises und vollständige Aufhebung der Verfügung vom 29. November 2007 nach Bestehen der Führerprüfung) der angefochtenen Verfügung aufzuheben.

5.- Schliesslich ist umstritten, ob die Vorinstanz den Lernfahrausweis des Rekurrenten zu Recht mit der Auflage einer fachlich betreuten (Suchtfachstelle) und mittels Haaranalyse kontrollierten vollständigen Alkoholabstinenz verbunden hat. Da die übrigen Punkte, insbesondere die Auflage zur Einreichung eines kardiologischen Verlaufsberichtes, nicht angefochten wurden, ist darauf nicht weiter einzugehen.

a) Der Rekurrent wendet ein, es liege kein problematischer und verkehrsrelevanter Alkoholkonsum vor. Es seien auch keine Anhaltspunkte für einen unkontrollierten Konsum vorhanden. Bereits im Gutachten vom 10. Dezember 2014 sei festgehalten worden, dass die körperliche Untersuchung "keine wesentlichen, verkehrsmedizinisch relevanten Besonderheiten" ergeben habe. Die Untersuchung vom 22. Juni 2015 habe zudem gezeigt, dass er problemlos eine sechsmonatige Abstinenz einhalten konnte. Die Ergebnisse der körperlichen Untersuchung würden mit dem Bericht der Fachtherapie übereinstimmen. Diese Tatsache könne auch durch die persönliche Einschätzung des Gutachters, wonach eine Bagatellisierungstendenz gegeben sei, nicht umgestossen werden, zumal die psychologische Einschätzung dem Fachtherapeuten und nicht dem Verkehrsmediziner obliege. Die Gefahr einer Trunkenheitsfahrt sei bei ihm nicht grösser als bei jedem anderen durchschnittlichen Automobilisten auch. Sollte der Befürchtung der Bagatellisierungstendenz trotzdem Rechnung zu tragen sein, werde eine dreijährige Fahrabstinenz beantragt (vgl. act. 1).



b) Eine Grundvoraussetzung für die Erteilung des Führerausweises ist – neben der Fahrkompetenz (vgl. E. 4 lit. b) – die Fahreignung. Dieser Begriff umschreibt die körperlichen und geistigen Voraussetzungen, um ein Fahrzeug im Strassenverkehr sicher lenken zu können. Die Fahreignung muss grundsätzlich dauernd vorliegen (BGE 133 II 384 E. 3.1). Nach Art. 14 Abs. 2 lit. c SVG verfügt über die Fahreignung, wer frei von einer Sucht ist, die das sichere Führen von Motorfahrzeugen beeinträchtigt. Wird nachträglich festgestellt, dass die gesetzlichen Anforderungen zur Erteilung nicht oder nicht mehr bestehen, ist der Führerausweis zu entziehen (Art. 16 Abs. 1 SVG). Gemäss Art. 16d Abs. 1 lit. b SVG wird der Führerausweis einer Person auf unbestimmte Zeit entzogen, wenn sie an einer Sucht leidet, welche die Fahreignung ausschliesst.

Nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen ist es im Rahmen der Verhältnismässigkeit zulässig, aus besonderen Gründen den Führerausweis mit Auflagen zu versehen, wenn diese der Sicherstellung der Fahreignung und damit der Verkehrssicherheit dienen sowie mit dem Wesen der Fahrerlaubnis im Einklang stehen (vgl. Botschaft, in: BBl 1999 S. 4482). Die Anordnung von Auflagen kommt dann in Frage, wenn der Lenker die gesetzlichen Anforderungen an die Fahreignung bei Einhaltung bestimmter Massnahmen erfüllt; ein Entzugsgrund nach Art. 16 SVG muss dabei nicht gegeben sein. Erforderlich ist zudem, dass sich die Fahreignung nur mit dieser Massnahme aufrechterhalten lässt und die Auflagen erfüll- und kontrollierbar sind (BGE 131 II 248 E. 6).

Ob eine Alkoholsucht oder ein verkehrsrelevanter Alkoholmissbrauch dauerhaft erfolgreich überwunden wurden, bedarf nach der Wiedererteilung des Führerausweises in der Regel einer weiteren, vier bis fünf Jahre dauernden Kontrolle der Einhaltung einer vollständigen Alkoholabstinenz und der therapeutischen Begleitung. Dazu sind regelmässige Laboruntersuchungen der alkoholrelevanten Blut- und Leberwerte erforderlich. Bei günstigem Verlauf kann der Betroffene frühestens drei Jahre nach Wiedererteilung des Führerausweises aus den Auflagen und der verkehrsmedizinischen Kontrolle entlassen werden. Es bedarf nach der Wiedererteilung des Führerausweises noch während mindestens dreier Jahre einer verkehrsmedizinisch kontrollierten gänzlichen Alkoholabstinenz. Darüber hinaus muss eine Suchttherapie während mindestens zwei Jahren durchgeführt werden. Die betroffene Person hat dazu regelmässig eine Beratungs- oder Therapiestelle (Suchtberatung, Psychologe,



Psychiater, Hausarzt usw.) für Beratungsgespräche aufzusuchen. Sofern eine vollständige Alkoholabstinenz eingehalten wurde, die Laboruntersuchungen regelmässig erfolgten und die Suchttherapie erfolgreich verlief, kann nach frühestens zwei Jahren die Therapie sistiert werden, und es müssen dann nur noch die Laborkontrollen durchgeführt werden (BGer 6A.61/2005 vom 12. Januar 2006 E. 2.1 mit Hinweis auf R. Seeger, Alkohol und Fahreignung, in: Handbuch der verkehrsmedizinischen Begutachtung, Bern 2005, S. 29; bestätigt in BGer 1C_342/2009 vom 23. März 2010).

c) Nach der Trunkenheitsfahrt vom 2. Februar 2005 wurde der Rekurrent am 7. Dezember 2005 erstmals verkehrsmedizinisch untersucht. Im Bericht vom 27. Januar 2006 hielt der Gutachter fest, es sei von einem zumindest missbräuchlichen und schädlichen Konsum von Alkohol auszugehen. Die Fahreignung könne nur bedingt und unter Durchführung einer ärztlich und fachtherapeutisch kontrollierten Alkoholabstinenz befürwortet werden (act. 4/5 ff.). Im Bericht der Suchtfachstelle St. Gallen vom 28. August 2007 wurde der Beratungsprozess des Rekurrenten positiv beurteilt und die Aufhebung der Alkoholabstinenzauflage unterstützt (act. 4/49 f.). Da der Rekurrent in der Folge jedoch keinen Arztbericht einreichte und damit ein ärztlicher Nachweis für die Alkoholabstinenz des Rekurrenten fehlte und er die Auflagen missachtete, verbot die Vorinstanz ihm am 29. November 2007 das Führen von Motorfahrzeugen bis zur Abklärung der Ausschlussgründe vorsorglich per sofort (act. 4/67 f.). Nachdem die Vorinstanz mit Zwischenverfügung vom 20. Oktober 2014 eine erneute verkehrsmedizinische Untersuchung angeordnet hatte, wurde der Rekurrent am 31. Oktober 2014 ein weiteres Mal verkehrsmedizinisch untersucht. Eine Haaranalyse konnte dabei nicht durchgeführt werden, da der Rekurrent seine Haare gefärbt hatte (act. 2/2 und 4/130). Die Blutuntersuchung auf die für Alkohol relevanten Parameter (GOT, GPT, GGT, CDT und MCV) lieferte durchwegs erhöhte Resultate. Diese Werte sind zwar lediglich indirekte Indikatoren für einen Konsum von Alkohol und vermögen deshalb für sich alleine noch keinen sicheren Nachweis für einen Alkoholkonsum darzustellen (vgl. BGer 1C_809/2013 vom 13. Juni 2014 E. 3). Der Rekurrent gab jedoch selbst an, nach Einhaltung einer einjährigen Abstinenz im Jahr 2006, zwei- bis dreimal in der Woche ein bis zwei Dosen Bier à 0.3 Liter zu trinken (act. 4/107). Demnach gelang es ihm – zumindest zu diesem Zeitpunkt – offenbar nicht, die Auflage der Totalabstinenz einzuhalten. Daran vermag die Interpretation des Hausarztes,



welcher die erhöhten Leberwerte im Zusammenhang mit einer vermuteten Fettleber-Hepatitis sah (act. 4/103), oder die in verkehrsmedizinischer Hinsicht unauffällige körperliche Untersuchung vom 31. Oktober 2014, nichts zu ändern. Dass der Rekurrent die Auflagen nicht einhielt, war denn auch der Grund, weshalb er auf eine umfassende verkehrsmedizinische Begutachtung verzichtete (act. 4/101). Schliesslich wurde im Kurzgutachten vom 10. Dezember 2014 festgehalten, die Fahreignung des Rekurrenten könne wegen Nichterfüllung der Alkoholabstinenzauflage nicht befürwortet werden (act. 4/102 ff.). Im Zwischenbericht der Suchtfachstelle vom 29. Juni und 4. Dezember 2015 wurde der Beratungsprozess des Rekurrenten wiederum positiv beurteilt. Es wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass der Rekurrent zu jedem Termin pünktlich gekommen sei und keinen Termin verpasst habe. Er pflege einen bewussten Umgang zu alkoholischen Getränken und habe seit acht Jahren das Autofahren und Trinken gut trennen können (act. 4/120 f.). Dass beim Rekurrenten eine Verbesserung im Umgang mit Alkohol eingetreten ist, bestätigen auch das verkehrsmedizinische Gutachten vom 16. Juli 2015 (act. 4/124 ff.) und das Auflagenzeugnis vom 15. Januar 2016 (act. 13/1). So konnten weder bei der Haaranalyse vom 22. Juni 2015 noch bei der Abstinenzkontrolle vom 21. Dezember 2015 Werte festgestellt werden, die auf einen regelmässigen relevanten Alkoholkonsum des Rekurrenten hinweisen würden. Sowohl im Gutachten als auch im Verlaufszeugnis führten die Gutachter aus, dass die Resultate der Haaranalyse mit der vom Rekurrenten geltend gemachten Abstinenz seit Dezember 2014 vereinbar seien. Indes ist zu berücksichtigen, dass in der Haarprobe vom 22. Juni 2015 ein Ethylglucuronid-Gehalt von weniger als 7 pg/mg gemessen wurde. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist nur bei Werten von unter 2 pg/mg EtG von der Einhaltung einer Abstinenzverpflichtung auszugehen. Bei Werten zwischen 2 und 7 pg/mg ist es möglich, dass der Proband abstinent gelebt hat, aber nicht erstellt, während bei höheren Werten von einem Bruch der Abstinenzverpflichtung ausgegangen werden kann (BGer 1C_809/2013 vom 13. Juni 2014 E. 7).

Demzufolge betrug der Abstinenznachweis des Rekurrenten im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung vom 27. Juli 2015 erst rund ein halbes Jahr. Die Zeitspanne von 2006 bis 2007 ist nicht mehr zu berücksichtigen, da wegen Nichteinhaltens der Auflagen nicht nachvollzogen werden kann, wie der Alkoholkonsum des Rekurrenten zwischen 2007 und 2014 aussah. Dazu gab er selbst an, seine Auflage zur Totalabstinenz von 2007 bis 2014 missachtet zu haben. Die Erteilung des



Lernfahrausweises unter der Auflage einer vollständigen Alkoholabstinenz ist daher nicht zu beanstanden. Bei einer (im heutigen Zeitpunkt) erst etwas mehr als einjährigen Alkoholabstinenz kann eine erhebliche Rückfallgefahr nicht ausgeschlossen werden. Entsprechend kann nur die Einhaltung einer vollständigen Alkoholabstinenz die Fahreignung des Rekurrenten sowie die Verkehrssicherheit gewährleisten (vgl. BGer 1C_342/2009 vom 23. März 2010 E. 2.4). Die Auflage einer Totalabstinenz ist erfüll- und kontrollierbar. Die Vornahme von halbjährlichen Haaranalysen entspricht der geltenden Praxis, die auf aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht und vom Bundesgericht anerkannt wird (vgl. BGer 1C_342/2009 vom 23. März 2010 E. 3.3 und 1C_809/2013 vom 13. Juni 2014 E. 3).

d) Mit der Formulierung, dass die Auflagen auf unbestimmte Zeit Gültigkeit haben, wird lediglich klargestellt, dass diese nicht auf eine bestimmte Dauer befristet sind. Wäre Letzteres der Fall, hätte dies zur Folge, dass die Auflagen nach Fristablauf einfach dahinfallen würden, und zwar unabhängig davon, ob noch Bedenken an der Fahreignung bestehen oder nicht. Vielmehr ist die Aufhebung der Auflagen nach einer gewissen Frist zu überprüfen. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die von der Vorinstanz für die frühestmögliche Überprüfung angesetzte Frist von zwei Jahren angemessen ist.

Entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wäre eine Entlassung aus den Auflagen oder aus der verkehrsmedizinischen Kontrolle frühestens in drei Jahren nach Wiedererteilung des Führerausweises möglich. Eigentlich stellt dies eine Mindestdauer dar, um eine erfolgreiche Einhaltung der Alkoholabstinenz nachzuweisen. Daneben muss zwingend während mindestens zwei Jahren eine Suchttherapie durchgeführt werden (vgl. BGer 6A.61/2005 vom 12. Januar 2006 E. 2.1). Die von der Vorinstanz angeordneten Auflagen (vollständige Alkoholabstinenz während mindestens zwei Jahren, zweimal jährliche Überprüfung mittels Haaranalysen, Besuch einer Suchtfachstelle) liegen folglich unter dem üblichen Rahmen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Rekurrent seit Dezember 2014 durchgehend alkoholabstinent ist und ihm auch die Zwischenberichte der Suchtfachstelle St. Gallen vom 29. Juni und 4. Dezember 2015 einen positiven Verlauf sowie eine Verhaltensänderung bescheinigen. Zudem liegt das Ausgangsereignis bereits mehrere Jahre zurück. Damit ist nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz eine Aufhebung der Abstinenzkontrolle



frühestens in zwei Jahren überprüft. Der Rekurs ist somit auch in diesem Punkt abzuweisen.

6.- Zusammenfassend ergibt sich, dass der Rekurs abzuweisen ist und Ziff. 1 (Wiedererteilung des Führerausweises per 30. Juli 2015) sowie Ziff. 4 erster Satz (Ausstellung eines neuen Führerausweises und vollständige Aufhebung der Verfügung vom 29. November 2007 nach Bestehen der Führerprüfung) der angefochtenen Verfügung aufzuheben sind.

7.- Mit den Auflagen soll sichergestellt werden, dass der Rekurrent zum Schutz der Sicherheit der übrigen Verkehrsteilnehmer nur in fahrfähigem Zustand ein Motorfahrzeug lenkt. Dieser Zweck wäre gefährdet, müsste er diese Auflagen während eines Beschwerdeverfahrens nicht einhalten. Einer allfälligen Beschwerde ist deshalb die vom Gesetz vorgesehene aufschiebende Wirkung zu entziehen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 51 VRP).

8.- Dem Verfahrensausgang entsprechend wären die amtlichen Kosten dem Rekurrenten vollumfänglich aufzuerlegen, denn er unterliegt mit seinen Begehren (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Anpassungen am vorinstanzlichen Rechtsspruch sind im Wesentlichen redaktioneller Natur und sind nicht die Folgen einer allfälligen teilweisen Gutheissung des Rekurses. Infolge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör durch die Vorinstanz rechtfertigt es sich jedoch, die amtlichen Kosten dem Staat zu einem Fünftel und dem Rekurrenten zu vier Fünfteln aufzuerlegen. Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'200.– erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– ist zu verrechnen und dem Rekurrenten im Restbetrag von Fr. 240.– zurückzuerstatten.

Bei diesem Verfahrensausgang besteht kein Anspruch auf Entschädigung der ausseramtlichen Kosten (Art. 98^{bis} VRP).

Entscheid:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.



2. Ziffer 1 (Wiedererteilung des Führerausweises per 30. Juli 2015) und Ziffer 4 erster Satz (Ausstellung eines neuen Führerausweises und vollständige Aufhebung der Verfügung vom 29. November 2007 nach Bestehen der Führerprüfung) der Verfügung der Vorinstanz vom 27. Juli 2015 werden aufgehoben.
3. Einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
4. Die amtlichen Kosten von Fr. 1'200.– haben der Staat zu einem Fünftel und der Rekurrent zu vier Fünfteln zu bezahlen. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– wird mit dem Kostenanteil des Rekurrenten von Fr. 960.– verrechnet und im Restbetrag von Fr. 240.– zurückerstattet.