



Fall-Nr.: IV-2018/142
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Verkehr
Publikationsdatum: 29.11.2018
Entscheiddatum: 29.11.2018

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 29.11.2018

Art. 16 Abs. 1, Art. 17 Abs. 5 SVG (SR 741.01). Das Gesetz sieht nach einer Verletzung von Auflagen, die im Rahmen der Wiedererteilung des Führerausweises nach einem Sicherungsentzug verfügt wurden, zwingend den erneuten Sicherungsentzug vor, ohne dass zuvor noch einmal verkehrsmedizinische oder -psychologische Abklärungen hinsichtlich der Fahreignung notwendig wären (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung IV, 29. November 2018, IV-2018/142).

Präsident Urs Gmünder, Richter Urs Früh und Beat Fritsche, Gerichtsschreiberin
Susanne Schmid Etter

X, Rekurrent,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Thomas Zogg, Oberer Graben 42, 9000 St. Gallen,

gegen

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

betreffend

Führerausweisentzug (Sicherungsentzug)



Sachverhalt:

A.- X besass den Führerausweis für Personenwagen seit dem 27. Oktober 1977. Wegen einer Suchtmittelabhängigkeit (Heroin, Cocain) verfügte das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen (nachfolgend: Strassenverkehrsamt) am 18. September 1991 einen Führerausweisentzug auf unbestimmte Zeit, mindestens für die Dauer von zwölf Monaten. Mit Verfügung vom 13. Juni 2001 wies das Strassenverkehrsamt ein Wiedererteilungsgesuch ab und empfahl X die Einhaltung einer mindestens einjährigen psychiatrisch-fachärztlich betreuten und ärztlich kontrollierten Abstinenz bei stabiler Methadon-Behandlung. Wegen Führens eines Motorfahrzeugs trotz Entzugs des Ausweises verfügte das Strassenverkehrsamt am 9. Juni 2011 eine Sperrfrist von mindestens drei Monaten. Nach einer weiteren Fahrt trotz Führerausweisentzugs und zusätzlich in fahruntfähigem Zustand (minimale Blutalkoholkonzentration 1,74 Gewichtspromille sowie Nachweis von Cocain und Heroin) wurde mit Verfügung vom 15. Juni 2012 eine Sperrfrist von zwölf Monaten angeordnet.

B.- Nachdem X den erforderlichen Nachweis einer einjährigen Drogen- und Alkoholabstinenz erbracht und ein verkehrsmedizinisches Kurzgutachten seine Fahreignung unter Fortführung der Abstinenzauflagen befürwortet hatte, wurde ihm mit Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 25. Juli 2016 der Lernfahrausweis erteilt. Er hatte weiterhin die vollständige fachlich betreute und kontrollierte Drogen-, Alkohol- und Medikamentenabstinenz bei weiterhin stabiler Methadon-Therapie für die Dauer von mindestens drei Jahren einzuhalten (Auflagenkontrolle inklusive Haaranalyse alle sechs Monate). X wurde ferner darauf hingewiesen, dass er bei Missachten der Auflagen mit dem Entzug des Führerausweises, allenfalls auf unbestimmte Zeit, zu rechnen habe.

Die nachfolgenden Kontrollen im Dezember 2016, Juni und Dezember 2017 verliefen unauffällig. Das Strassenverkehrsamt hob am 3. April 2018 die Auflage der mittels Urinproben nachzuweisenden Cannabisabstinenz auf.

C.- Am 15. Juni 2018 unterzog sich X am Institut für Rechtsmedizin am Kantonsspital St. Gallen (nachfolgend: IRM) einer weiteren verkehrsmedizinischen Verlaufskontrolle.



St.Galler Gerichte

Bereits im Vorfeld hatte sein Rechtsvertreter dem Strassenverkehrsamt mitgeteilt, dass es seit der letzten Kontrolle zu einem gelegentlichen Alkoholkonsum gekommen sei, was der Rekurrent mit seinem Therapeuten thematisiert habe. Die Haaranalyse ergab eine Ethylglucuronid(EtG)-Konzentration von 12 pg/mg. Das IRM kam im Bericht zur Verlaufskontrolle vom 24. Juli 2018 zum Schluss, dass die Fahreignung derzeit aufgrund der Missachtung der Alkoholabstinenzauflage nicht befürwortet werden könne. Die Vorinstanz verfügte gestützt darauf am 25. Juli 2018 einen vorsorglichen Führerausweisentzug und gewährte X das rechtliche Gehör zum vorgesehenen Entzug des Führerausweises auf unbestimmte Zeit.

D.- Mit Verfügung vom 24. August 2018 entzog das Strassenverkehrsamt X den Führerausweis auf unbestimmte Zeit. Die Wiedererteilung des Führerausweises machte es von der Durchführung einer mindestens sechs Monate dauernden kontrollierten und psychiatrisch betreuten Alkohol- und Drogenabstinenz bei Methadonsubstitution sowie Abstinenz von suchterzeugenden zentralwirksamen Medikamenten und einer positiv lautenden verkehrsmedizinischen Kontrolluntersuchung abhängig. Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Mit Verfügung vom 20. September 2018 wurde X auch der Schiffführerausweis auf unbestimmte Zeit entzogen.

E.- Gegen die Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 24. August 2018 erhob X mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 10. September 2018 Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und der Führerausweis unter Beibehaltung der Auflagen herauszugeben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Die Vorinstanz verzichtete mit Schreiben vom 27. September 2018 auf eine Vernehmlassung. Auf die Ausführungen des Rekurrenten 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 Rekurerhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 10. September 2018 ist 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). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Umstritten ist, ob die Vorinstanz gegenüber dem Rekurrenten wegen der Verletzung von Auflagen zu Recht einen Sicherungsentzug verfügt hat.

a) Der Rekurrent macht zur Hauptsache geltend, es stelle sich vorliegend die Grundsatzfrage, inwiefern die Auflagen angesichts der Gesamtumstände im Juni 2018 noch verhältnismässig gewesen seien. Im Juli 2016 sei ihm der Lernfahrausweis wiedererteilt worden. Mit Ausnahme des letzten Untersuchungstermins im Juni 2018 habe er die Auflagen strikt eingehalten, was unter anderem aus dem positiv lautenden Bericht der Fachtherapeutin hervorgehe. Aufgrund der positiven Berichte hätten die Auflagen im April 2018 gelockert werden können. Fortan habe er keine monatlichen Urinproben auf Cannabis mehr abgeben müssen. Er könne mittlerweile eine rund dreijährige Drogen- und Alkoholabstinenz sowie eine Abstinenz von suchterzeugenden Medikamenten bei stabiler Methadontherapie nachweisen. Zudem habe er seinen Suchttherapeuten aufgesucht und den gelegentlichen Alkoholkonsum mit ihm angesprochen. Die Messung des EtG-Wertes sei mit einer Messunsicherheit von +/- 25% behaftet. Es treffe zwar zu, dass das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung einer Alkoholabstinenz vom Mittelwert ausgehe. Dennoch sei hinsichtlich seiner Angaben, er habe nur gelegentlich Alkohol konsumiert, festzuhalten, dass bei Berücksichtigung der Messunsicherheit auch ein EtG-Wert von 9 pg/mg in Frage komme. Damit läge der Wert gerade einmal 2 pg/mg über dem Grenzwert von 7 pg/mg, welcher noch auf keinen relevanten Alkoholkonsum schliessen lasse. Er habe daher den Grenzwert für den Nachweis der Abstinenz nur geringfügig überschritten. Ohnehin sei ein Wert von 9 pg/mg oder 12 pg/mg am unteren Rand der Kategorie des sozialverträglichen Trinkens anzusiedeln. Das IRM gehe jedoch von einer nicht überwundenen Alkoholproblematik aus, obschon bei ihm in der Vergangenheit vor allem der Drogenkonsum das Problem gewesen sei. Sodann habe er zum ersten Mal gegen die Auflagen verstossen. Der Sicherungsentzug erweise sich daher insgesamt als unverhältnismässig. Wenn er im vergangenen Halbjahr Alkohol getrunken habe, sei er nicht mit dem Auto unterwegs gewesen. Von ihm gehe keine abstrakte Gefährdung der Sicherheit der übrigen Verkehrsteilnehmer aus.



b) Nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen kann eine Bewilligung mit Nebenbestimmungen verbunden werden, wenn dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage besteht oder wenn die Bewilligung aufgrund des Gesetzes ohne Nebenbestimmungen verweigert werden müsste. Auflagen stellen eine Art solcher Nebenbestimmungen dar. Sie müssen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen, das heisst geeignet und erforderlich sein, um das der Verfügung zugrundeliegende öffentliche Interesse zu erfüllen, sowie für den Betroffenen zumutbar sein. Im Strassenverkehrsrecht dienen Auflagen generell dazu, Schwächen hinsichtlich der Fahreignung zu kompensieren. Sie sind im Vergleich zur Verweigerung oder zum Entzug des Führerausweises als milderes Mittel zulässig, wenn sich die Fahreignung nur mit dieser Massnahme aufrechterhalten lässt. In Frage kommen auch Auflagen, um einer Suchtgefährdung zu begegnen, namentlich die Pflicht zur Einhaltung einer Alkohol- oder Drogenabstinenz. Solche Auflagen werden in der Praxis häufig mit der Wiedererteilung nach einem Sicherungsentzug verbunden, können aber auch mit der erstmaligen Ausweiserteilung angeordnet werden (BSK SVG-Rütsche, Basel 2014, Art. 17 N 29, 36; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts [BGer] 6A.61/2005 vom 12. Januar 2006 E. 2.1; BGE 125 II 289 E. 2b mit Hinweis auf R. Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band III: Die Administrativmassnahmen, Bern 1995, Rz. 2224; Ph. Weissenberger, Kommentar SVG und OBG, 2. Aufl. 2015, Art. 17 SVG N 14).

Im Strassenverkehrsgesetz gibt es zwei Bestimmungen, welche den Entzug des Führerausweises für den Fall vorsehen, dass zuvor verfügte Auflagen missachtet wurden. Nach der Generalklausel von Art. 16 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, abgekürzt: SVG) sind Ausweise und Bewilligungen zu entziehen, wenn festgestellt wird, dass die gesetzlichen Voraussetzungen zur Erteilung nicht oder nicht mehr bestehen; sie können entzogen werden, wenn die mit der Erteilung im Einzelfall verbundenen Beschränkungen oder Auflagen missachtet werden. Werden hingegen Auflagen verletzt, die bei der Wiedererteilung nach einem Sicherungsentzug verfügt worden waren, kommt Art. 17 Abs. 5 SVG als Spezialnorm zur Anwendung (vgl. Art. 17 Abs. 3 SVG; BGE 140 II 334 E. 2). Art. 16 Abs. 1 SVG ist als "Kann"-Vorschrift abgefasst. Der Entscheid, welche Massnahme im Einzelfall angemessen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der Behörde. Demgegenüber führt die Verletzung von Auflagen, die im Rahmen von Art. 17 SVG verfügt wurden, nach dem Wortlaut von



St.Galler Gerichte

Art. 17 Abs. 5 SVG in aller Regel zwingend zum Entzug des Führerausweises, ohne dass zuvor noch einmal verkehrsmedizinische oder -psychologische Abklärungen hinsichtlich der Fahreignung notwendig wären (BSK SVG-Rütsche/Weber, a.a.O., Art. 17 N 29 und 36).

c) Die Vorinstanz sprach den Sicherungsentzug in der Verfügung vom 24. August 2018 gestützt auf Art. 17 Abs. 5 SVG aus. Zur Begründung führte sie aus, der Führerausweis (und zuvor auch schon der Lernfahrausweis) des Rekurrenten sei mit Verfügung vom 25. Juli 2016 ausdrücklich mit den Auflagen einer fachlich betreuten (Arzt und Psychiater) Drogen- und Alkoholabstinenz sowie einer Abstinenz von suchterzeugenden zentralwirksamen Medikamenten bei stabiler Methadontherapie versehen worden. Die Lockerung im April 2018 sei lediglich in Bezug auf Cannabis erfolgt. Aufgrund des Ergebnisses der Haaranalyse vom 15. Juni 2018 sei die Alkoholabstinenz nicht eingehalten worden. Die Messtoleranz von 25% sei vorliegend nicht anzuwenden. Selbst wenn man dies tun würde, läge mindestens eine EtG-Konzentration von 9 pg/mg vor. Ein Alkoholkonsum im untersuchten Zeitraum wäre auch damit nachgewiesen. Eine Angewiesenheit auf den Führerausweis könne aufgrund des Charakters der Massnahme nicht berücksichtigt werden.

Nachdem der Führerausweis dem Rekurrenten mit Verfügung vom 18. September 1991 wegen mangelnder Fahreignung (Drogensucht) auf unbestimmte Zeit entzogen worden war, versah die Vorinstanz im Rahmen der Erteilung den Lernfahrausweis am 25. Juli 2016 mit den Auflagen einer fachlich betreuten und vollständigen kontrollierten Drogen-, Alkohol- und Medikamentenabstinenz bei weiterhin stabiler Methadontherapie. Die Auflagen sollten nach bestandener Führerprüfung auch für den Führerausweis gelten. Die halbjährigen Kontrollen hatten jeweils im Dezember und Juni zu erfolgen. Die Auflagen wurden auf unbestimmte Zeit, mindestens für die Dauer von drei Jahren, ausgesprochen. Da sich die Auflagen bei der Wiedererteilung nach dem Sicherungsentzug auf Art. 17 Abs. 3 SVG stützten, worauf in jener Verfügung eingangs korrekt hingewiesen wurde, ergibt sich die Rechtsfolge bei Missachten der Auflagen aus Art. 17 Abs. 5 SVG, wonach der Führerausweis zwingend zu entziehen ist. Der Verweis in Ziff. 3 lit. e der Verfügung vom 25. Juli 2016 auf Art. 16 Abs. 1 SVG, wonach der Rekurrent bei Missachten der Auflage mit dem Entzug des Ausweises – allenfalls auf unbestimmte Zeit – zu rechnen habe (act. 9/164 f.), war falsch. Allein dieser Hinweis



St.Galler Gerichte

vermag die korrekte Anwendung von Art. 17 Abs. 5 SVG indessen nicht zu hindern. In der angefochtenen Verfügung erwähnte die Vorinstanz denn auch richtigweise Art. 17 Abs. 5 SVG.

d) Die bei der Verlaufskontrolle vom 15. Juni 2018 durchgeführte Haaranalyse ergab eine EtG-Konzentration von 12 pg/mg. Das Ergebnis und damit auch die Missachtung der Abstinenzauflage wird vom Rekurrenten nicht bestritten. Bereits vor dem Untersuch räumte er der Vorinstanz gegenüber ein, in letzter Zeit gelegentlich Alkohol konsumiert zu haben. Er erachtet indessen den deswegen verfügten Sicherungszug als nicht verhältnismässig.

Es trifft zwar zu, dass die EtG-Konzentration mit 12 pg/mg im unteren Bereich der Bandbreite für sozialverträgliches Trinken (8 pg/mg bis 30 pg/mg) liegt. Immerhin entspricht dieser Wert nach Angaben der Verkehrsmedizinerin einem täglichen Konsum von ein bis zwei Standardgetränken, was nicht mehr als gelegentlicher Konsum, wie es der Rekurrent darstellt, einzustufen ist. Unabhängig von der Menge des Alkoholkonsums ist jedoch entscheidend, dass der Rekurrent die Alkoholtotalabstinenz, zu welcher er auch zwei Jahre nach der Erlangung eines neuen Lernfahr- und (nach bestandener Prüfung) Führerausweises unverändert verpflichtet war, nicht eingehalten hat. Selbst bei einem aufgrund der Messunsicherheit reduzierten EtG-Wert von 9 pg/mg – was aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht gerechtfertigt wäre (vgl. BGer 1C_809/2013 vom 13. Juni 2014 E. 6) – könnte nicht von einer Alkoholtotalabstinenz ausgegangen werden. Auch der Umstand, dass der Rekurrent den Alkoholkonsum bereits mit seinem Therapeuten thematisiert hatte, vermag nichts an der Verletzung der Auflage zu ändern. Mit Bezug auf die Fahreignung erscheint vielmehr als kritisch, dass er nicht im Stande war, die Alkoholabstinenz während der nicht allzu langen Zeit seit dem Erhalt des Lernfahrausweises (25. Juli 2016) einzuhalten. Eine Lockerung der Auflagen fand sodann lediglich hinsichtlich der Cannabiskontrollen statt. Wäre der Rekurrent der Ansicht gewesen, die Alkoholabstinenzauflage sei nicht mehr verhältnismässig, hätte er bei der Vorinstanz einen Antrag auf Aufhebung derselben stellen müssen. Einen solchen Antrag hat er jedoch nicht gestellt. Der Rekurrent war daher nach wie vor verpflichtet, die Auflage der Alkoholabstinenz vollständig einzuhalten; namentlich durfte er sich nicht eigenmächtig darüber hinwegsetzen.



Auf eine Unverhältnismässigkeit des Sicherungsentzugs lässt sich auch nicht daraus schliessen, dass die Hauptproblematik bei der Verfügung des Sicherungsentzugs im Jahr 1991 in der Drogenabhängigkeit bestand. Es ist allgemein bekannt, dass bei Abstinenz von der einen Substanz die Gefahr zu einer Verlagerung der Abhängigkeit auf ein anderes Suchtmittel besteht (sog. Suchtverlagerung). Dass nebst den Drogen und Medikamenten auch Alkohol eine Rolle spielte, zeigt einerseits der Vorfall vom 8. April 2012, als der Rekurrent ein Fahrzeug mit einer minimalen Blutalkoholkonzentration von 1,74 Gewichtspromille lenkte. Aus den im verkehrsmedizinischen Gutachten vom 29. Juni 2015 zusammengefassten Fremdauskünften ergeben sich andererseits mehrere Hinweise auf eine Alkoholproblematik. Gemäss Bericht der Psychiatrischen Klinik A vom 10. August 2012 liege beim Rekurrenten eine psychische Verhaltensstörung durch Alkoholabhängigkeit (ICD-10 F10.2) vor, nach Angaben des Hausarztes habe in den letzten Jahren ein problematischer, teils nicht kontrollierbarer Alkoholkonsum im Vordergrund gestanden und der Therapeut berichtete von einer Behandlung wegen eines paroxysmal (anfallsartigen) schädlichen Gebrauchs von Alkohol (ICD-10 F10.1; vgl. zum Ganzen act. 9/109 f.). Da Art. 17 Abs. 5 SVG bei Missachtung der Auflagen nach einer Wiedererteilung zwingend den erneuten Sicherungsentzug vorsieht, reicht sodann bereits "ein" Verstoss aus, wobei davon auszugehen ist, dass der Rekurrent angesichts des EtG-Werts von 12 pg/mg über eine längere Zeit und wiederholt Alkohol konsumierte. Der Nachweis der fehlenden Fahreignung, wie er bei erstmaliger Verfügung des Sicherungsentzugs vorliegen muss, ist schliesslich nicht notwendig. Ob beim Rekurrenten nun – wie von der Verkehrsmedizinerin festgestellt – eine nicht überwundene Alkoholproblematik vorliegt oder nicht, ist daher ohne Belang. Allein aufgrund der Missachtung der Auflagen geht der Gesetzgeber von der fehlenden Fahreignung aus, was einen Sicherungsentzug zur Folge hat.

Der Rekurrent hat somit gegen die Auflage der Alkoholtotalabstinenz verstossen, weshalb sich der mit Verfügung der Vorinstanz vom 24. August 2018 ausgesprochene Sicherungsentzug als rechtmässig erweist.

e) Die Bedingungen für die Aufhebung des Entzugs – kontrollierte und fachlich betreute Alkohol- und Drogenabstinenz bei Methadon-Substitution sowie Abstinenz von suchterzeugenden zentralwirksamen Medikamenten von mindestens sechs Monaten sowie eine verkehrsmedizinische Kontrolluntersuchung – erweisen sich ebenfalls als



St.Galler Gerichte

korrekt und wurden vom Rekurrenten nicht angefochten. Der Rekurs ist folglich abzuweisen.

3.- Mit dem Sicherungsentzug soll sichergestellt werden, dass der Rekurrent zum Schutz der Sicherheit der übrigen Verkehrsteilnehmer kein Motorfahrzeug lenkt. Dieser Zweck wäre gefährdet, wenn der Sicherungsentzug während des Beschwerdeverfahrens nicht gelten würde. Einer allfälligen Beschwerde ist deshalb die vom Gesetz vorgesehene aufschiebende Wirkung zu entziehen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 51 VRP).

4.- Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten dem Rekurrenten aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 1'500.– erscheint angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– ist damit zu verrechnen.

Bei diesem Verfahrensausgang ist keine ausseramtliche Entschädigung zuzusprechen (Art. 98^{bis} VRP).

Entscheid:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Einer allfälligen Beschwerde wird die aufschiebende Wirkung entzogen.
3. Der Rekurrent hat die amtlichen Kosten von Fr. 1'500.– zu bezahlen, unter Verrechnung

des Kostenvorschusses in gleicher Höhe.