



Fall-Nr.: IV-2021/11 P
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Verkehr
Publikationsdatum: 14.04.2021
Entscheiddatum: 09.04.2021

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 09.04.2021

Art. 15d Abs. 1 lit. d (SR 741.01), Art. 30 VZV (SR 741.51), Art. 18 Abs. 2, Art. 20, Art. 44 Abs. 2 VRP (sGS 951.1), Art. 13 des VRK-Geschäftsgangsreglements (sGS 941.223). Praxisänderung: Über Rekurse gegen Anordnungen von Fahreignungsabklärungen entscheidet ab sofort der Einzelrichter, und nicht mehr das Kollegialgericht. Dementsprechend beträgt die Rekursfrist fünf Tage (E. 1). Bestätigung der Zwischenverfügung auf Einholung eines verkehrsmedizinischen Gutachtens nach der Meldung der IV-Stelle, wonach Zweifel an der Fahrtauglichkeit bestünden (E. 2; Verwaltungsrekurskommission, Abteilung IV, Abteilungspräsident, 9. April 2021, IV-2021/11 P).

X, Rekurrentin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Kurt Gemperli, Scheffelstrasse 2, 9000 St. Gallen,

gegen

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

betreffend

verkehrsmedizinische Untersuchung

Der Präsident hat festgestellt:



St.Galler Gerichte

A.- X erwarb den Führerausweis der Kategorie B am 3. Dezember 2012. Gemäss einem von der IV-Stelle St. Gallen in Auftrag gegebenen interdisziplinären Gutachten der Swiss Medical Assessment- and Business-Center AG, Bern (Schweizerisches Zentrum für medizinische Abklärungen und Beratungen, abgekürzt: SMAB AG), vom 26. Juni 2020 (neuropsychologisches Teilgutachten vom 16. März 2020) wurden bei X mittelschwere kognitive Einschränkungen (ICD-10: F06.7) diagnostiziert. Die Gutachterin hielt insbesondere fest, bei X würden teilweise unterschiedliche Verarbeitungsgeschwindigkeiten und Leistungsschwankungen bestehen. Der Regionale Ärztliche Dienst der Invalidenversicherung Ostschweiz (RAD Ostschweiz) hielt in einer Stellungnahme vom 10. November 2020 fest, im neuropsychologischen Teilgutachten der SMAB AG seien bei X mittelschwere kognitive Einschränkungen festgestellt worden. Es empfehle sich eine Überprüfung der Fahreignung.

B.- Am 13. November 2020 machte die Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen (SVA) dem Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen eine Meldung, wonach sie bei X aus medizinischen Gründen an der Fahrtauglichkeit zweifle. Das Strassenverkehrsamt ersuchte die SVA in der Folge am 17. November 2020 um Zustellung der entsprechenden Akten, welche diese am 24. November 2020 übermittelte. Mit Schreiben vom 25. November 2020 gewährte das Strassenverkehrsamt X das rechtliche Gehör zur beabsichtigten verkehrsmedizinischen Untersuchung. Von der Möglichkeit zur Stellungnahme machte X keinen Gebrauch. Mit Verfügung vom 18. Dezember 2020 ordnete das Strassenverkehrsamt eine verkehrsmedizinische Untersuchung beim Institut für Rechtsmedizin am Kantonsspital St. Gallen, Abteilung Verkehrsmedizin (IRM), an.

C.- Dagegen liess X am 18. Januar 2021 durch ihren Rechtsvertreter Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK) erheben. Sie beantragte, es sei die Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 18. Dezember 2020 aufzuheben und von der Anordnung einer verkehrsmedizinischen Untersuchung abzusehen. Das Strassenverkehrsamt liess sich mit Eingabe vom 1. Februar 2021 vernehmen und beantragte, den Rekurs abzuweisen. Mit Schreiben vom 17. Februar 2021 nahm X in der Folge erneut Stellung. Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

erwogen:



1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Bei der VRK können unter anderem die Verfügungen der für den Vollzug der Strassenverkehrsgesetzgebung zuständigen Behörden mit Rekurs angefochten werden (Art. 41 lit. g^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Als Verfügungsadressatin ist die Rekurrentin zur Rekurerhebung befugt. Inhaltlich ist der Rekurs vollständig (Art. 48 VRP). Anfechtungsgegenstand ist die Anordnung einer verkehrsmedizinischen Untersuchung gemäss Art. 15d Abs. 1 lit. d des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, abgekürzt: SVG). Hierbei handelt es sich um eine Zwischenverfügung, die das Verfahren nicht abschliesst (Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_319/2020 vom 18. Februar 2021 E. 1.1). Namentlich ergibt sich, sofern die Voraussetzungen für die Anordnung einer Begutachtung erfüllt sind, erst nach Vorliegen des entsprechenden Gutachtens, ob sich die Zweifel an der Fahreignung aus verkehrsmedizinischer Sicht bestätigen und deshalb allfällige Administrativmassnahmen (insbesondere ein Sicherheitsentzug oder Auflagen) anzuordnen sind. Lösen sich die Zweifel während der Begutachtung indessen mit nachvollziehbarer Begründung auf, ist das Administrativmassnahmeverfahren einzustellen.

Zwischenverfügungen, wozu auch vorsorgliche Massnahmen gemäss Art. 18 VRP gehören, sind verfahrensleitende Anordnungen oder prozessleitende Verfügungen. Selbst wenn in der (Haupt-)Sache eine Kollegialbehörde zuständig ist, werden Zwischenverfügungen in Einzelzuständigkeit, in der Regel vom Vorsitzenden, erlassen (Art. 20 VRP, Art. 18 Abs. 2 und Art. 44 Abs. 2 VRP, Art. 13 des Reglements über den Geschäftsgang der VRK [sGS 941.223]). Zweck der Verfahrensleitung ist, das Verfahren von Beginn der Rechtshängigkeit an über den Schriftenwechsel, das Beweisverfahren und die Beschlussvorbereitung der Erledigung – in der Form einer Verfügung oder eines Entscheids – zuzuführen (PK VRP/SG-R. Widmer, Art. 20 N 3). Das gilt auch in anderen Rechtsgebieten, wie etwa im Kindes- und Erwachsenenschutz, wo die Verfahrensleitung, wozu auch die Anordnung von Beweisabnahmen und das Einholen von Gutachten zählt, der oder dem Vorsitzenden oder einem für das Verfahren zuständigen Behördenmitglied obliegt (Art. 23 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht [sGS 912.5]). Kann eine Zwischenverfügung angefochten werden, bleibt der verfahrensleitende Charakter des Anfechtungsgegenstands im Rechtsmittelverfahren bestehen.



St.Galler Gerichte

Vor diesem Hintergrund wird an der langjährigen Praxis, wonach die Abteilung IV der VRK als Kollegialgericht über angefochtene Anordnungen verkehrsmedizinischer oder verkehrspsychologischer Untersuchungen entscheidet, nicht mehr festgehalten. In solchen Fällen ist ab sofort der Abteilungspräsident als Einzelrichter zuständig. Abgesehen davon, dass das Verfahren damit beschleunigt werden kann, erscheint die Gleichschaltung der Zuständigkeit bei Rekursen gegen vorsorgliche Führerausweisentzüge gemäss Art. 30 der Verkehrszulassungsverordnung (SR 741.51, abgekürzt: VZV), in denen seit jeher der Einzelrichter zuständig ist (Art. 44 Abs. 2 VRP), und gegen Anordnungen von Fahreignungsabklärungen vor allem auch deshalb als sachgerecht, weil der Eingriff in die Rechte des Betroffenen beim vorsorglichen Führerausweisentzug in der Regel massiver ist, als derjenige, wenn sich der Betroffene einer verkehrsmedizinischen oder verkehrspsychologischen Untersuchung unterziehen lassen muss. Die bisherige Zuständigkeitspraxis trug den unterschiedlichen Eingriffsintensitäten der beiden Massnahmen keine Rechnung. Die Anforderungen an die Anordnung einer Fahreignungsuntersuchung sind zwar nicht dieselben wie für den vorsorglichen Führerausweisentzug, obschon die beiden Massnahmen häufig zusammen ergehen: Für Erstere genügen hinreichende Anhaltspunkte, welche die Fahreignung in Frage stellen, Letztere setzt dagegen ernsthafte Zweifel an der Fahreignung einer Person voraus. Dies ändert indessen nichts daran, dass beide Verfahren vorsorglicher Natur sind und damit keine umfassende Auseinandersetzung mit sämtlichen Gesichtspunkten erfordern. Die Verfügungen und allfällige Rechtsmittelentscheide ergehen vielmehr grundsätzlich gestützt auf die Akten und ohne weitere Beweiserhebungen (BGer 1C_319/2020 vom 18. Februar 2021 E. 3.3 und 3.6, 1C_541/2019 vom 10. März 2020 E. 3 und 6A.28/2005 vom 25. Juli 2005 E. 3).

Die Praxisänderung hat auch Auswirkungen auf die Rechtsmittelfrist, welche nicht mehr 14 Tage, sondern fünf Tage beträgt (Art. 47 Abs. 2 VRP). Die Rekurrentin hat wohl die 14-tägige, nicht aber die fünftägige Frist eingehalten. Sie durfte indessen auf die vorinstanzliche Rechtsmittelbelehrung, die der bisherigen Praxis entsprach und auf eine Rekursfrist von 14 Tagen verwies, vertrauen. Jedenfalls darf ihr daraus kein Nachteil erwachsen. Der Rekurs ist deshalb als rechtzeitig eingereicht zu betrachten, weshalb darauf einzutreten ist.

2.- Vorliegend ist streitig, ob die Vorinstanz zu Recht eine verkehrsmedizinische Untersuchung der Rekurrentin durch das IRM St. Gallen anordnete.



a) Gemäss Art. 15d Abs. 1 SVG wird eine Person einer Fahreignungsuntersuchung unterzogen, wenn Zweifel an ihrer Fahreignung bestehen. Mit diesem Begriff werden die körperlichen und geistigen Voraussetzungen des Individuums umschrieben, um ein Fahrzeug im Strassenverkehr sicher lenken zu können. Die Fahreignung muss grundsätzlich dauernd vorliegen (BGE 133 II 384 E. 3.1). Zweifel an der Fahreignung bestehen namentlich dann, wenn einer der Fälle gemäss Art. 15d Abs. 1 lit. a bis e SVG vorliegt (BGer 1C_13/2017 vom 19. Mai 2017 E. 3.2). Nach Art. 15d Abs. 1 lit. d SVG wird eine Person bei einer Meldung einer kantonalen IV-Stelle nach Artikel 66c des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (SR 831.20, abgekürzt: IVG) einer Fahreignungsuntersuchung unterzogen. Erfolgt eine solche Meldung, so muss die Strassenverkehrsbehörde von Amtes wegen die erforderlichen Abklärungen vornehmen (Ph. Weissenberger, Kommentar SVG und OBG, 2. Aufl. 2015, Art. 15d SVG N 94); eine Einzelfallprüfung erfolgt nicht, selbst wenn die Zweifel an der Fahreignung noch nicht erhärtet oder abstrakter Natur sind (BGer 1C_232/2018 vom 13. August 2018 E. 3.2). Körperliche und psychische Erkrankungen mit einer hinreichenden Schwere können die Fahreignung ausschliessen (Weissenberger, a.a.O., Art. 16d SVG N 19); das gilt insbesondere auch für psychische Störungen mit bedeutsamen Auswirkungen auf die realitätsgerechte Wahrnehmung, die Informationsverarbeitung und -bewertung, das Reaktionsvermögen und die situationsgerechte Verhaltenssteuerung (vgl. Ziffer 4 des Anhangs 1 zur VZV).

b) Die Vorinstanz begründete die Anordnung der verkehrsmedizinischen Untersuchung in der angefochtenen Verfügung damit, dass die IV-Stelle an der Fahrtauglichkeit der Rekurrentin zweifle. Aus der Stellungnahme des RAD Ostschweiz vom November 2020 ergebe sich, dass mittelschwere kognitive Einschränkungen festgestellt worden seien, weshalb Zweifel an der Fahreignung bestünden.

Der Rechtsvertreter machte im Rekurs geltend, auch wenn eine Mitteilung der SVA zu Zweifeln an der Fahrtauglichkeit bzw. Fahreignung beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt eingehe, könnten Umstände vorliegen, um ausnahmsweise auf eine Fahreignungsuntersuchung zu verzichten. Solche Umstände lägen hier vor; die Meldung der IV-Stelle habe keine medizinische Grundlage. Im Gutachten der SMAB AG sei nur an einer einzigen Stelle im neuropsychologischen Teilgutachten von der Fahreignung der Rekurrentin die Rede. Die Gutachterin stelle fest, dass sie



Auffälligkeiten beobachtet habe, die auf mangelhafte Kooperation (Symptomverdeutlichungstendenzen) schliessen liessen; würden die Testergebnisse stimmen, so könnte sie nicht Auto fahren. Der Rechtsvertreter schloss daraus, da die Rekurrentin Auto fahren könne, habe sie bei den Tests – bewusst oder unbewusst – verdeutlicht (das heisst ein die Symptome betonendes Verhalten gezeigt). Aus der RAD-Stellungnahme vom 3. Juli 2020 gehe ebenfalls hervor, dass der RAD-Arzt davon ausgehe, dass die Rekurrentin fahren könne. Es habe somit keine medizinische Fachperson festgestellt, eine Meldung an das Strassenverkehrsamt sei gerechtfertigt. Auch in einem Bericht der Psychiatrie St. Gallen Nord vom 9. Oktober 2019 werde festgehalten, psychiatrischerseits gebe es keine Zweifel an der Fahreignung. Der im Ingress von Art. 15d Abs. 1 SVG geforderte Tatbestand sei nicht erfüllt, die Meldung seitens der IV-Stelle sei unbegründet. In der Eingabe vom 17. Februar 2021 führte der Rechtsvertreter weiter aus, es sei nicht bei jeder Person mit mittelschweren kognitiven Einschränkungen eine verkehrsmedizinische Untersuchung gerechtfertigt.

c) Im vorliegenden Fall stützt sich die Vorinstanz in erster Linie auf die Meldung der SVA vom 13. November 2020, wonach bei der Rekurrentin Zweifel an der Fahreignung bestünden. Im interdisziplinären Gutachten der SMAB AG vom 26. Juni 2020 wurden unter anderem eine chronische Schmerzstörung mit somatischen und psychischen Faktoren (ICD-10 F45.41), eine rezidivierende depressive Störung, gegenwärtig mittelschwere Episode (ICD-10 F33.1), sowie mittelschwere kognitive Einschränkungen (ICD-10: F06.7) diagnostiziert (act. 9/31). Die Gutachterin (Fachpsychologin für Neuropsychologie FSP) hielt im neuropsychologischen Teilgutachten unter "Beurteilung/Funktionsfähigkeit" fest, die kognitiven Einschränkungen würden in der aktuellen neuropsychologischen Untersuchung formal als mittelschwer beurteilt. Bei chronischen Schmerzen seien vor allem kognitive Schwierigkeiten bei der Informationsverarbeitung und dem Arbeitsgedächtnis, aber auch den Exekutivfunktionen zu erwarten. Die allgemeine Informationsverarbeitungsgeschwindigkeit und Ausdauer seien vermindert. Bezüglich Kooperationsverhalten bemerkte die Gutachterin, streckenweise seien die Auffälligkeiten in den Tests stärker vorhanden als sie sich im Untersuchungsverhalten beobachten liessen und anamnestisch geschildert würden; beispielsweise wäre das Autofahren bei einer derartigen Verlangsamung der Informationsverarbeitungsgeschwindigkeit und Reaktion gemäss Gutachterin nicht



möglich (act. 9/110 f.). Der Arzt des RAD Ostschweiz (Facharzt Psychiatrie und Psychotherapie) hielt in seiner Stellungnahme vom 3. Juli 2020 fest, aufgrund der diagnostizierten mittelschweren kognitiven Einschränkungen bei allerdings möglicher Symptomverdeutlichung stelle sich die Frage, ob eine Meldung an das Strassenverkehrsamt zur Überprüfung der Fahreignung gerechtfertigt sei (act. 9/124).

Erhält das Strassenverkehrsamt eine Meldung gemäss Art. 66c IVG, ist die Anordnung einer verkehrsmedizinischen Untersuchung grundsätzlich obligatorisch und es besteht kein Ermessensspielraum (Art. 15d Abs. 1 lit. d SVG; BGer 1C_232/2018 vom 13. August 2018 E. 3.3; Weissenberger, a.a.O., Art. 15d SVG N 94); weitere Abklärungen wären allenfalls dann zu treffen, wenn die Meldung der IV-Stelle offensichtlich versehentlich erfolgte. Aus dem neuropsychologischen Teilgutachten der SMAB AG geht hervor, dass die kognitiven Einschränkungen bei der Rekurrentin als mittelschwer und die allgemeine Informationsverarbeitungsgeschwindigkeit und Ausdauer als vermindert beurteilt werden. Diese Einschätzung muss als fundiert betrachtet werden. Der Arzt des RAD Ostschweiz bestätigte die Diagnosen im Gutachten der SMAB AG und insbesondere die Ausführungen und Feststellungen im neuropsychologischen Teilgutachten. Die Gutachterin der SMAB AG hält entgegen den Ausführungen des Rechtsvertreters in ihrem Teilgutachten zudem nicht fest, die Testergebnisse würden nicht stimmen. Sie macht einzig darauf aufmerksam, dass streckenweise die Auffälligkeiten in den Tests *stärker* vorhanden seien als sie sich im Untersuchungsverhalten beobachten liessen und anamnestisch geschildert würden. Der Arzt des RAD äussert sich zudem in seinem Bericht vom 3. Juli 2020 nicht dazu, ob die Rekurrentin trotz der vorliegenden Diagnosen und Beurteilungen Auto fahren "könne", ob bei ihr somit trotz der gesundheitlichen Einschränkungen zweifelsohne eine Fahreignung bestehe. Vielmehr stellt er, wie auch die Gutachterin der SMAB AG, lediglich fest, dass die Rekurrentin Auto fahre. Diese Feststellung bezieht sich somit unmissverständlich auf die Tatsache, dass die Rekurrentin im Besitz eines Führerausweises ist und auch tatsächlich Auto fährt (vgl. z.B. act. 2/3 S. 28 unten). Entgegen den Ausführungen des Rechtsvertreters bestehen sowohl gestützt auf das Gutachten der SMAB AG wie auch auf die Ausführungen des Arztes des RAD Ostschweiz Zweifel an der Fahreignung der Rekurrentin. Es ist in der Folge auch der Arzt des RAD Ostschweiz selber, der in einer Notiz vom 10. November 2020 die Überprüfung der Fahreignung der Rekurrentin empfiehlt (act. 9/7). Dass die



diagnostizierten kognitiven Einschränkungen mit Schwierigkeiten bei der Informationsverarbeitung, dem Arbeitsgedächtnis, aber auch den Exekutivfunktionen bei der Vorinstanz Zweifel an der Fahreignung der Rekurrentin aufkommen liessen, ist somit nicht zu beanstanden. Daran nichts zu ändern vermag auch der Bericht der Psychiatrie St. Gallen Nord vom 19. Oktober 2019, der zeitlich vor dem Gutachten der SMAB AG und der Stellungnahme des Arztes des RAD Ostschweiz erging und der insbesondere keine neuropsychologischen Abklärungen enthält. Dass eine Fahreignung aus psychiatrischer Sicht nicht bezweifelt wird, bedeutet nicht ohne weiteres, dass die Rekurrentin auch aus neuropsychologischer Sicht über die erforderliche Leistungsfähigkeit verfügt, um ein Motorfahrzeug sicher führen zu können (vgl. Art. 14 Abs. 2 lit. b SVG)

d) Unter diesen Umständen bestehen Zweifel an der Fahreignung der Rekurrentin. Die Vorinstanz ordnete deshalb zu Recht eine verkehrsmedizinische Untersuchung an. Der Rekurs ist abzuweisen. Falls dieser Entscheid beim Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen angefochten wird, wird aufgrund der Praxisänderung vom Kollegialgericht zum Einzelrichter ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Beschwerdefrist fünf Tage beträgt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 2 VRP).

3.- Die Kosten des Rekursverfahrens haben die Beteiligten nach Massgabe ihres Obsiegens und Unterliegens zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die Rekurrentin dringt mit ihren Rügen nicht durch; sie hat als Unterliegende die amtlichen Kosten zu tragen. Eine Entscheidgebühr von Fr. 800.– (vgl. Art. 7 Ziff. 112 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12) erscheint angemessen. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– ist damit zu verrechnen und der Rekurrentin im Restbetrag von Fr. 400.– zurückzuerstatten.

und entschieden:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Die Rekurrentin hat die amtlichen Kosten von Fr. 800.– (Entscheidgebühr) zu bezahlen. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'200.– wird bis zum Betrag von Fr. 800.– verrechnet und im Restbetrag von Fr. 400.– zurückerstattet.