



Fall-Nr.:	IV-2019/44
Stelle:	Verwaltungsrekurskommission
Rubrik:	Verkehr
Publikationsdatum:	31.01.2020
Entscheiddatum:	28.11.2019

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 28.11.2019

Art. 16c Abs. 1 lit. f, Art. 16d Abs. 3 lit. a, Art. 16c Abs. 4 SVG (SR 741.01). Der Führerausweisentzug für immer wegen Unverbesserlichkeit, der entgegen dem Wortlaut nicht auf Lebenszeit gilt, bezweckt, die kleine Zahl immer wieder rückfällig werdender Fahrzeugführer, die für einen grossen Teil der Verkehrsunfälle verantwortlich sind, vom Strassenverkehr fernzuhalten. Einem solchen Entzug haben detaillierte und auf die Frage der Unverbesserlichkeit spezifische Abklärungen vorauszugehen. Zudem müssen bisherige Administrativmassnahmen keine Besserung des fehlbaren Lenkers bewirkt haben. Das Fahren trotz Führerausweisentzug deutet zwar darauf hin, dass der Betroffene sich nicht an behördliche Verbote hält. Dies allein lässt jedoch noch nicht den Schluss zu, dass er deswegen das Leben anderer Personen rücksichtslos gefährden würde (E. 4; Verwaltungsrekurskommission, Abteilung IV, 28. November 2019, IV-2019/44).

Gegen diesen Entscheid wurde beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Das Verwaltungsgericht hat die Beschwerde teilweise gutgeheissen (B 2019/273).

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

X, Rekurrent,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Daniel Kaiser, Staatsstrasse 153, Postfach 315,
9463 Oberriet,



St.Galler Gerichte

gegen

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

betreffend

Führerausweisentzug (Sicherungsentzug)

Sachverhalt:

A.- X erwarb den Führerausweis für Personenwagen am 6. August 1980; ferner besass er auch den Führerausweis für Lastwagen. Letzterer wurde ihm mit Verfügung des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts des Kantons St. Gallen vom 19. Juni 2015 auf unbestimmte Zeit entzogen, nachdem er sich der periodischen verkehrsmedizinischen Kontrolluntersuchung nicht unterzogen hatte. Am 17. Mai 2015 lenkte X auf der Autobahn ein Motorfahrzeug mit einer Geschwindigkeit von 151 km/h. Am 17. August 2015 war er ausserorts mit 125 km/h und tags darauf innerorts mit 67 km/h unterwegs.

B.- Aufgrund dieser drei Geschwindigkeitsüberschreitungen eröffnete das Strassenverkehrsamt ein Verfahren zur Abklärung der Fahreignung und ordnete mit Verfügung vom 20. Oktober 2015 eine verkehrspsychologische Untersuchung an. Im Gutachten vom 26. November 2015 kam Dr. A, zum Schluss, dass eine abschliessende Beurteilung der charakterlichen Eignung derzeit nicht möglich sei. Diese könne nach Vorliegen eines verkehrsmedizinischen Gutachtens, das über das Ausmass der Stoffwechselstörung und der Art der Muskelerkrankung von X Auskunft geben sollte, sowie Inanspruchnahme kognitiver Trainingsprogramme erfolgen. Gestützt auf dieses Gutachten verfügte das Strassenverkehrsamt am 1. Dezember 2015 den vorsorglichen Entzug des Führerausweises.

Am 18. Februar 2016 fand die verkehrsmedizinische Untersuchung von X am Institut für Rechtsmedizin des Kantonsspitals St. Gallen, Abteilung Verkehrsmedizin (IRM), statt. Im Gutachten vom 4. Mai 2016 hielt der Verkehrsmediziner Dr. B fest, dass X an einer



St.Galler Gerichte

Muskeldystrophie Typ II, an einem Diabetes mellitus Typ II und einem beidseitigen Katarakt (grauer Star) leide. Wegen des derzeit unzureichend eingestellten Diabetes mellitus könne die Fahreignung aus verkehrsmedizinischer Sicht nicht befürwortet werden. Mit Verfügung vom 11. Juli 2016 entzog das Strassenverkehrsamt X in der Folge den Führerausweis auf unbestimmte Zeit. Die Sperrfrist wurde auf einen Monat festgesetzt. Als Bedingungen für eine Aufhebung wurden eine regelmässige und erfolgreiche hausärztliche und – wenn erforderlich – diabetologische Behandlung des Diabetes mellitus, das Einreichen eines augenärztlichen Zeugnisses nach der Operation des grauen Stars, welches die Fahreignung befürwortet, die Komplettierung der verkehrspsychologischen Diagnostik nach der Inanspruchnahme kognitiver Trainingsprogramme, eine verkehrsmedizinische Aktenbeurteilung sowie eine Vorstellung beim Technischen Dienst des Strassenverkehrsamts zwecks Ausschlusses einer Kraftminderung genannt.

In der Folge lenkte X wiederholt ein Fahrzeug trotz Entzugs des Führerausweises, so am 22. Januar 2017, 8. Februar 2017, 26. Mai 2017, 26. Februar 2018 und 23. Juni 2018.

C.- Am 15. Mai 2018 liess sich X von Dr. C verkehrspsychologisch untersuchen. Dieser kam im Gutachten vom 16. Mai 2018 zum Schluss, dass keine charakterliche Problematik bestehe und die Fahreignung gegeben sei. Das Strassenverkehrsamt erachtete dieses Gutachten als nicht schlüssig und ordnete mit Verfügung vom 30. Mai 2018 eine weitere verkehrspsychologische Untersuchung bei Dr. D, St. Gallen, an. Die Untersuchung fand am 21. Juni 2018 statt. Das Gutachten datiert vom 30. Juli 2018. Dr. D kam darin zum Schluss, dass die Einsicht von X ungenügend sei, weshalb eine Rückfallgefahr bestehe. Zudem sei die Leistungsfähigkeit für alle Kategorien nicht gegeben.

Der Rekurrent beantragte mit Schreiben vom 10. September 2018 die Erteilung des Führerausweises für alle Kategorien, eventualiter zumindest für Traktoren. Das Strassenverkehrsamt lehnte die Wiedererteilung des Führerausweises für sämtliche Kategorien mit Verfügung vom 17. September 2018 ab. Gleichzeitig führte es darin aus, nach Abschluss des Strafverfahrens zu den Fahrten ohne Führerausweis sei die Verfügung eines Führerausweistzugs für immer beabsichtigt.



St.Galler Gerichte

D.- Mit Entscheid des Kreisgerichts O vom 20. Dezember 2018 wurde X unter anderem wegen mehrfachen Führens eines Motorfahrzeugs trotz Verweigerung, Entzugs oder Aberkennung des Ausweises, begangen am 22. Januar 2017, 8. Februar 2017, 26. Mai 2017, 26. Februar 2018 und 23. Juni 2018, schuldig gesprochen. Das Urteil erwuchs unangefochten in Rechtskraft. Das Verfahren betreffend Führen eines Motorfahrzeugs trotz Verweigerung, Entzugs oder Aberkennung des Ausweises am 23. August 2016 wurde mit Verfügung des Untersuchungsamts P vom 20. Februar 2019 eingestellt.

Das Strassenverkehrsamt nahm daraufhin das Administrativverfahren wieder auf. X nahm mit Schreiben vom 14. Januar 2019 Stellung. Er beantragte die sofortige Herausgabe des Führerausweises ohne Bedingungen oder Auflagen. Am 1. März 2019 verfügte das Strassenverkehrsamt gegenüber X einen Führerausweisentzug für immer (Ziffer 1 der Verfügung). Es wurde festgestellt, dass ihm seit 1. Dezember 2015 das Recht aberkannt sei, Motorfahrzeuge aller Kategorien zu führen (Ziffer 2). Davon seien auch allfällige Lernfahrausweise oder internationale und ausländische Führerausweise betroffen (Ziffer 3). Die Auflagen der Verfügung vom 11. Juli 2016 wurden widerrufen (Ziffer 4) und als neue Bedingungen für die Aufhebung des Entzugs eine regelmässige und erfolgreiche hausärztliche und wenn erforderlich diabetologische Behandlung des Diabetes mellitus, das Einreichen eines augenärztlichen Zeugnisses nach der Operation des grauen Stars, das Absolvieren einer Verkehrstherapie von zwölf Stunden im Zeitraum von sechs Monaten, das Absolvieren eines Neurotrainings der Ergotherapie über 30 Stunden während sechs Monaten sowie eine verkehrsmedizinische und verkehrspsychologische Untersuchung genannt (Ziffer 5). Auf die Parteikostennote von Fr. 11'340.– wurde nicht eingetreten, da die Anträge vollumfänglich abzuweisen seien und im erstinstanzlichen Verfahren in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen würden (Ziffer 6). Einem allfälligen Rekurs wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (Ziffer 7) und die Verfahrenskosten auf Fr. 790.– festgesetzt (Ziffer 8).

E.- Gegen die Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 1. März 2019 liess X am 18. März 2019 durch seinen Rechtsvertreter Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (VRK) erheben. Er stellte folgende Anträge:

"1. Ziffer 1, 2, 3 und 5 der angefochtenen Verfügung seien aufzuheben und es sei dem



Rekurrenten der Führerausweis ohne Bedingungen und ohne Auflagen sofort wieder zu erteilen.

2. Eventualanträge zum Rechtsbegehren Ziffer 1 des vorliegenden Rekurses:

2.1 Eventualiter sei dem Rekurrenten der Führerausweis sofort mit folgenden Auflagen wieder zu erteilen: Regelmässige hausärztliche und wenn erforderlich diabetologische Behandlung des Diabetes mellitus.

2.2 Subeventualiter sei dem Rekurrenten der Führerausweis sofort mit folgenden Auflagen

wieder zu erteilen: Regelmässige hausärztliche und wenn erforderlich diabetologische

Behandlung des Diabetes mellitus / Absolvieren einer Verkehrstherapie von 12 Stunden

im Zeitraum von 6 Monaten / Absolvieren eines Neurotrainings der Ergotherapie über

15 Stunden während 3 Monaten, eventualiter über 30 Stunden während 6 Monaten.

2.3 Subsubeventualiter sei von einem Führerausweisentzug für immer abzusehen und dem

Rekurrenten sei der Führerausweis nach Erfüllung der folgenden Bedingungen sofort

wieder zu erteilen: Regelmässige hausärztliche und wenn erforderlich diabetologische

Behandlung des Diabetes mellitus / Absolvieren einer Verkehrstherapie von 12 Stunden

im Zeitraum von 6 Monaten.

2.4 Subsubsubeventualiter sei von einem Führerausweisentzug für immer abzusehen und



St.Galler Gerichte

dem Rekurrenten sei der Führerausweis nach Erfüllung der folgenden Bedingungen

sofort wieder zu erteilen: Regelmässige hausärztliche und wenn erforderlich diabetologische Behandlung des Diabetes mellitus / Absolvieren einer

Verkehrstherapie

von 12 Stunden im Zeitraum von 6 Monaten, Absolvieren eines Neurotrainings der Ergotherapie über 15 Stunden während 3 Monaten, Termin beim technischen

Dienst

des Strassenverkehramtes St. Gallen zur Überprüfung der körperlichen Leistungsfähigkeit des Rekurrenten.

2.5 Subsubsubsubeventualiter sei von einem Führerausweisentzug für immer abzusehen

und dem Rekurrenten sei der Führerausweis nach Erfüllung der folgenden

Bedingungen

sofort wieder zu erteilen: Regelmässige hausärztliche und wenn erforderlich diabetologische Behandlung des Diabetes mellitus / Absolvieren einer

Verkehrstherapie

von 12 Stunden im Zeitraum von 6 Monaten, Absolvieren eines Neurotrainings der Ergotherapie über 30 Stunden während 6 Monaten, verkehrsmedizinische und verkehrspsychologische Aktenbeurteilung unter Kostenfolge zu Lasten des

Staates.

2.6 Subsubsubsubsubeventualiter sei von einem Führerausweisentzug für immer abzusehen und dem Rekurrenten sei der Führerausweis nach Erfüllung der folgenden

Bedingungen sofort wieder zu erteilen: Regelmässige hausärztliche und wenn erforderlich diabetologische Behandlung des Diabetes mellitus / Absolvieren einer Verkehrstherapie von 12 Stunden im Zeitraum von 6 Monaten, Absolvieren eines Neurotrainings der Ergotherapie über 30 Stunden während 6 Monaten, verkehrsmedizinische und verkehrspsychologische Untersuchung unter

Kostenfolge

zu Lasten des Staates. Die Verlaufsberichte (Therapiebestätigungen) sind zur Untersuchung mitzubringen.



St.Galler Gerichte

3. Ziffer 6 der angefochtenen Verfügung sei aufzuheben und dem Rekurrenten sei eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 11'340.80 für das Verfahren vor der Vorinstanz zuzusprechen.
4. Ziffer 8 der angefochtenen Verfügung sei aufzuheben und die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 790.– seien auf die Staatskasse zu nehmen.
5. Eventualiter zu den Rechtsbegehren gemäss Ziffer 1 bis 4 des vorliegenden Rekurses seien die Ziffern 1 bis 8 der angefochtenen Verfügung aufzuheben und die Angelegenheit sei zu neuer Verfügung gemäss den Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
6. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Staates."

Am 3. Mai 2019 reichte der Rechtsvertreter innert erstreckter Frist eine umfangreiche Rekursergänzung samt Beilagen ein. Darin beantragte er in verfahrensrechtlicher Hinsicht den Beizug der Strafakten zu den Fahrten ohne Führerausweis. Die Vorinstanz verzichtete mit Schreiben vom 13. Mai 2019 auf eine Stellungnahme zum Rekurs. Am 27. Mai 2019 reichte der Rechtsvertreter seine Honorarnote ein.

Auf die Ausführungen des Rekurrenten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die VRK ist zum Sach-entscheid zuständig. Die Befugnis zur Rekurshebung ist gegeben. Der Rekurs vom 18. März 2019 ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt zusammen mit der Rekursergänzung vom 3. Mai 2019 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).



2.- Der Rekurrent beantragt in prozessualer Hinsicht den Beizug der Strafakten des Untersuchungsamtes P. Da die angefochtene Verfügung aufzuheben ist (vgl. die nachfolgenden Erwägungen), besteht dazu indessen keine Veranlassung. In Bezug auf die fraglichen Vorfälle verfügt die Vorinstanz und damit auch das Gericht zudem über die massgebenden Akten aus dem Strafverfahren. Zudem hätte der Rekurrent als Partei jener Strafverfahren diese selber vollständig edieren und in diesem Rekursverfahren einreichen können.

3.- In formeller Hinsicht rügt der Rekurrent mehrere Verletzungen seines Anspruchs auf rechtliches Gehör.

a) Der in Art. 29 Abs. 2 BV (SR 101) verankerte Anspruch auf rechtliches Gehör ist das Recht des Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit seinen Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidungsfindung wesentlichen Punkten vorgängig Stellung nehmen zu können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits zugleich ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar. Der Grundsatz verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid oder der Verfügung in ihrer Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und berücksichtigt und ihren Entscheid oder ihre Verfügung vor diesem Hintergrund begründet. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (vgl. BGE 143 III 65 E. 5.2; G. 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, 7. Aufl. 2016, Rz. 1071).



b) Der Rekurrent macht geltend, das rechtliche Gehör sei schwerwiegend verletzt worden, indem die Vorinstanz ihm vorgängig nicht mitgeteilt habe, dass sie einen Führerausweisentzug für immer in Betracht ziehe. Mit Schreiben vom 4. Januar 2019 sei ihm lediglich mitgeteilt worden, dass es sich bei den fünf Fahrten ohne Führerausweis um schwere Verkehrsregelverletzungen handle und der Führerausweis für mindestens sechs Monate entzogen werden müsse. Er habe somit keine Möglichkeit gehabt, dazu Stellung zu nehmen. Die Verletzung sei umso gravierender, als diese Verfügung ihn erheblich belaste.

Dieser Vorwurf des Rekurrenten trifft nicht zu. Nachdem der Rekurrent des mehrfachen Führens eines Motorfahrzeugs trotz Entzugs des Ausweises vom Kreisgericht O mit Urteil vom 20. Dezember 2018 schuldig gesprochen worden war, setzte die Vorinstanz das Administrativmassnahmeverfahren fort. Mit Schreiben vom 4. Januar 2019 teilte sie dem Rechtsvertreter des Rekurrenten mit, das sistierte Verfahren werde wiederaufgenommen. Bei den fünf Fahrten ohne Ausweis handle es sich um mehrere schwere Verkehrsregelverletzungen. Nach einer schweren Widerhandlung müsse der Ausweis für mindestens sechs Monate entzogen werden, wenn in den vergangenen fünf Jahren der Ausweis einmal wegen einer mittelschweren Widerhandlung entzogen gewesen sei. Sie beabsichtige, die Auflagen der Verfügung vom 11. Juli 2016 zu widerrufen und neue Wiedererteilungsbedingungen zu verfügen. Eine allfällige abschliessende Stellungnahme sei innert zehn Tagen einzureichen. Bei unbenützten Ablauf der Frist werde Verzicht auf eine Stellungnahme angenommen und das Verfahren mit einem Führerausweisentzug gemäss Schreiben vom 3. August 2018 abgeschlossen (act. 4/425 f.). Im erwähnten Schreiben vom 3. August 2018 war ein Führerausweisentzug für immer in Aussicht gestellt worden (act. 4/295 f.).

Auch wenn der beabsichtigte Führerausweisentzug für immer im letzten Schreiben der Vorinstanz vor Erlass der Verfügung nicht mehr ausdrücklich erwähnt wurde, so konnte und musste der Rechtsvertreter aus dem Verweis auf einen möglichen Führerausweisentzug gemäss Schreiben vom 3. August 2018 davon ausgehen, dass der bereits früher beabsichtigte Führerausweisentzug für immer für die Vorinstanz nach wie vor aktuell war. Da er dazu bereits in seiner Eingabe vom 21. August 2018 Stellung genommen hatte, ergab sich für ihn auch kein Nachteil.



c) Weiter rügt der Rekurrent, die Verfügung der Vorinstanz sei kaum begründet. Die Vorinstanz habe sich weder mit der Schwere der Fahrten ohne Führerausweis, noch mit den konkreten Umständen und Motiven auseinandergesetzt. Seine persönliche Situation sei nicht berücksichtigt worden. Auch die Ausführungen in der Stellungnahme vom 14. Januar 2019 habe die Vorinstanz nicht gewürdigt, insbesondere jene zum Zeugnis des Hausarztes Dr. E und des Augenarztes Dr. F.

Angesichts der Schwere des Eingriffs durch die Verfügung eines Führerausweisentzugs für immer und damit für mindestens fünf Jahre (vgl. dazu unter E. 4b) erweist sich die Begründung der Vorinstanz als ungenügend. In der Verfügung vom 1. März 2019 wird dazu lediglich ausgeführt, dass der Rekurrent im Zeitraum von ca. eineinhalb Jahren regelmässig während des laufenden Verfahrens ein Motorfahrzeug trotz Entzugs des Führerausweises gelenkt habe. In Anbetracht der fortgesetzten Delinquenz gehöre er zu den unverbesserlichen Personen, die es gelte, für immer vom Strassenverkehr fernzuhalten. Auch die Würdigung des verkehrspsychologischen Gutachtens von Dr. D, namentlich, dass es keine offenkundigen Mängel zeige, welche die Richtigkeit und Schlüssigkeit in Frage zu stellen vermöchten, dass es schlüssig erscheine, keine Indizien zeige, welche gegen dessen Zuverlässigkeit sprechen würden und dass es nachvollziehbar begründet sei, ist nicht ausreichend. Insbesondere fehlt jegliche Auseinandersetzung mit dem verkehrspsychologischen Gutachten von Dr. C, das die Fahreignung des Rekurrenten bestätigt hatte und worauf sich der Rekurrent in seiner Stellungnahme vom 14. Januar 2019 berufen hatte. Dass die Vorinstanz sich hingegen zu den Zeugnissen des Hausarztes Dr. E und des Augenarztes Dr. F nicht näher äusserte, war angesichts der Verfügung eines Sicherungsentzugs für immer folgerichtig. Die Verletzung des rechtlichen Gehörs ist im Rahmen der Kostenverlegung zu berücksichtigen (vgl. dazu unter E. 9).

4.- Im Rekurs ist umstritten, ob die Vorinstanz zu Recht einen Führerausweisentzug für immer anordnete.

a) Der Rekurrent macht im Wesentlichen geltend, die Voraussetzungen nach Art. 16d Abs. 3 lit. a des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, abgekürzt: SVG) seien klar nicht erfüllt. Die Bestimmung von Art. 15e SVG, der die Sperrfrist beim Fahren ohne Führerausweis regle, gehe jener von Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG vor, weshalb letztere



vorliegend nicht anwendbar sei. Gemäss Rechtsprechung der VRK sei nach dem Fahren ohne Ausweis eine Sperrfrist mit unbegrenzter Dauer nicht notwendig. Die Sperrfrist müsse nach oben zeitlich begrenzt sein. Sodann gehe auch Art. 16c Abs. 4 SVG der Bestimmung von Art. 16c Abs. 3 lit. a SVG vor. Ein Führerausweisentzug für immer würde zudem eine einlässliche Prüfung in einem Gutachten erfordern. Der Rekurrent habe ausführlich zu seinen Beweggründen für die Fahrten ohne Führerausweis Stellung genommen. Daraus lasse sich keine Unverbesserlichkeit ableiten. Es sei ihm darum gegangen, seine Tiere zu versorgen. Einmal habe er einen dringenden Arzttermin wahrnehmen müssen. Er habe ansonsten keine Verkehrsregeln verletzt und niemanden gefährdet. Es seien weder Alkohol noch Drogen im Spiel gewesen. Seit den drei Vorfällen im Jahr 2015 sei es nie mehr zu einer Geschwindigkeitsüberschreitung gekommen. Es sei unhaltbar und unangemessen, aus ein paar Bagatellfahrten ohne Führerausweis eine Unverbesserlichkeit abzuleiten. Eine solche gehe auch nicht aus den verkehrspsychologischen Gutachten hervor.

b) Führerausweise sind zu entziehen, wenn festgestellt wird, dass die gesetzlichen Voraussetzungen zur Erteilung nicht oder nicht mehr bestehen (Art. 16 Abs. 1 SVG). Nach Art. 16d Abs. 1 SVG wird der Lern- oder Führerausweis einer Person auf unbestimmte Zeit entzogen, wenn ihre körperliche oder geistige Leistungsfähigkeit nicht oder nicht mehr ausreicht, ein Motorfahrzeug sicher zu führen (lit. a), wenn sie an einer Sucht leidet, welche die Fahreignung ausschliesst (lit. b) oder wenn sie aufgrund ihres bisherigen Verhaltens nicht Gewähr bietet, dass sie künftig beim Führen eines Motorfahrzeugs die Vorschriften beachten und auf die Mitmenschen Rücksicht nehmen wird (lit. c). Der Führerausweis wird einer Person für immer entzogen, wenn diese unverbesserlich ist (Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG, der mit Art. 17 Abs. 2 aSVG übereinstimmt [BBI 1999 4492]) oder wenn ihr der Ausweis in den letzten fünf Jahren bereits einmal gestützt auf Art. 16c Abs. 2 lit. a^{bis} SVG (sog. Raserdelikt) entzogen wurde (Art. 16d Abs. 3 lit. b SVG).

Der Sicherungsentzug nach Art. 16d Abs. 3 SVG dient der Gefahrenabwehr und bezweckt als "ultima ratio" und in offensichtlichen Fällen ("cas évidents", vgl. Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C_404/2007 vom 7. März 2008 E. 2.3), immer wieder rückfällig werdende Fahrzeugführer aufgrund charakterlicher Nichteignung vom Strassenverkehr fernzuhalten (BGer 1C_21/2016 vom 12. September 2016 E. 3.1 mit Hinweisen). Die



Bestimmung von Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG stellt eine verschärfte Form des Sicherungszugs bei charakterlicher Nichteignung im Sinn von Art. 16d Abs. 1 lit. c SVG dar, die ohne Gutachten nicht angewendet werden darf ausser in offensichtlichen Fällen, zum Beispiel wenn der Betroffene eindeutig erklärt hat, dass er die Verkehrsregeln weiterhin verletzen werde (BGer 1C_496/2018 vom 20. Mai 2019 E. 5.1). Der Gesetzgeber wollte die Administrativmassnahmen im Strassenverkehr bei Rückfällen deutlich verschärfen. Personen, die wiederholt elementare Verkehrsregeln verletzen und damit das Leben anderer Verkehrsteilnehmer aufs Spiel setzen, sollen für lange Zeit (oder sogar für immer) aus dem Verkehr gezogen werden (BGE 141 II 220 E. 3.3.2 S. 226). Gemäss Botschaft bezweckt der Tatbestand von Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG, die kleine Zahl immer wieder rückfällig werdender Fahrzeugführer, die für einen grossen Teil der Verkehrsunfälle verantwortlich sind, vom Strassenverkehr fernzuhalten (BBI 1999 4474 Ziff. 121.3). Grund für den Entzug nach Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG stellt eine charakterliche Ungeeignetheit dar. Nach der Lehre gilt als unverbesserlich, wer trotz Strafen und Administrativmassnahmen innert einer relativ kurzen Zeitspanne mehrfach gegen Strassenverkehrsvorschriften verstossen hat. Der Versuch des "Verbesserns" mittels Strafen und Administrativmassnahmen erweist sich als gescheitert (BSK SVG-Rütsche/D'Amico, Basel 2014, Art. 16d N 59). In der Lehre wird verschiedentlich die Ansicht vertreten, dass dem Tatbestand von Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG keine eigenständige Bedeutung zukomme, vielmehr könne dieser nur als Verweisungsnorm auf Art. 16b Abs. 2 lit. f SVG und Art. 16c Abs. 2 lit. e SVG verstanden werden (Rütsche/D'Amico, a.a.O., Art. 16d N 59 ff. mit Hinweisen; H. Giger, Kommentar SVG, 8. Aufl. 2014, Art. 16d N 13).

Der Sicherungszug für immer gilt, anders als der Wortlaut der Bestimmung vermuten lässt, nicht auf Lebenszeit des Betroffenen (BGE 106 Ib 328 E. a S. 329). Der entzogene Führerausweis kann aber nur wiedererteilt werden, wenn die Massnahme fünf Jahre gedauert hat und glaubhaft gemacht wird, dass die Voraussetzungen für den Sicherungszug weggefallen sind (Art. 17 Abs. 4 Satz 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 3 SVG). Während der gesetzlichen Sperrfrist von fünf Jahren ist der Beweis der Fahreignung ausgeschlossen. Da die Aussichten auf Wiedererlangung der Fahreignung regelmässig besonders schlecht sind, handelt es sich beim Sicherungszug gemäss Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG um eine der einschneidendsten Administrativmassnahmen des Strassenverkehrsgesetzes, die schwer in die Persönlichkeitsrechte und die



Privatsphäre der betroffenen Person eingreifen kann (BGer 1C_21/2016 vom 12. September 2016 E. 3.2; in Bezug auf den vorsorglichen Sicherungsentzug [BGE 141 II 220 E. 3.1.1](#)).

c) Entgegen der Ansicht des Rekurrenten schliessen weder Art. 15e SVG noch Art. 16c Abs. 4 SVG die Anwendung von Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG aus. Dem zitierten Entscheid der VRK vom 30. April 2015 lag ein anderer Sachverhalt zugrunde. Es ging um einen Lenker, der noch nie einen Führerausweis besessen und trotzdem wiederholt ein Fahrzeug gelenkt hatte. Ihm wurde der Lernfahrausweis gestützt auf Art. 15e SVG für immer verweigert, was die VRK als nicht zulässig erachtete (vgl. VRKE IV-2014/96 vom 30. April 2015, im Internet abrufbar unter: www.gerichte.sg.ch). Das Lenken eines Fahrzeugs trotz Entzugs desselben nach Art. 16 ff. SVG wie beim Rekurrenten fällt hingegen nicht unter Art. 15e SVG, sondern unter Art. 16c Abs. 1 lit. f SVG (BSK SVG-Bickel, a.a.O., Art. 15e N 5). Art. 16c Abs. 4 SVG regelt die Dauer der Sperrfrist bei Fahren trotz Sicherungsentzugs. Diese Bestimmung wäre somit auf den Rekurrenten grundsätzlich anwendbar. Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG, der einen Entzug für immer vorsieht, stellt jedoch eine Spezialnorm zu Art. 16d Abs. 1 in Verbindung mit Art. 16c Abs. 4 SVG da. Sofern die Voraussetzung der Unverbesserlichkeit gegeben ist, beträgt die Sperrfrist demnach mindestens fünf Jahre (vgl. Art. 17 Abs. 4 SVG).

d) Die Vorinstanz führte in der angefochtenen Verfügung aus, gemäss Gutachten von Dr. D müsse dem Rekurrenten die Fahreignung abgesprochen werden. Im Zeitraum von rund eineinhalb Jahren habe er im laufenden Verfahren regelmässig ein Motorfahrzeug trotz Entzugs des Führerausweises gelenkt. In Anbetracht der fortgesetzten Delinquenz gehöre er daher zu den unverbesserlichen Personen, die es für immer vom Strassenverkehr fernzuhalten gelte. Gestützt auf Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG werde deshalb ein Führerausweisentzug für immer für sämtliche Kategorien ausgesprochen.

Wie eingangs dargelegt, stellt ein Führerausweisentzug für immer nach Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG die letzte Massnahme für Personen dar, die wiederholt elementare Verkehrsregeln verletzen, damit das Leben anderer aufs Spiel gesetzt haben und immer wieder rückfällig geworden sind. Nur so lässt sich ein derart langer, allenfalls sogar dauerhafter Entzug rechtfertigen. Daraus ist einerseits zu schliessen, dass einem



St.Galler Gerichte

solchen Entzug entsprechende detaillierte und zur Frage der Unverbesserlichkeit spezifische Abklärungen voranzugehen haben, andererseits bisherige Administrativmassnahmen keine Besserung des fehlbaren Lenkers bewirkt haben. Beides ist vorliegend nicht der Fall.

Der Rekurrent unterzog sich am 21. Juni 2018 einer verkehrspsychologischen Untersuchung. Im Gutachten vom 30. Juli 2018 führte Dr. D zwar aus, der Rekurrent zeige Schwierigkeiten, sein Fehlverhalten einsehen zu wollen oder einsehen zu können. Er zeige kein ausreichendes Problembewusstsein, keine Veränderung in der Einstellung und erkenne die eigene Fehleinschätzung nicht, weshalb Rückfallgefahr bestehe. Die Einsicht sei aktuell ungenügend, die Fahreignung aus charakterlichen Gründen nicht gegeben (act. 4/290 f.). Von einer Unverbesserlichkeit im verkehrspsychologischen Sinn ist im Gutachten aber nicht die Rede. Vielmehr empfiehlt der Verkehrspsychologe, der Rekurrent müsse in einer verkehrspsychologischen Therapie erkennen, dass seine Einstellung, Einsicht und Erkenntnis der Ursachen bis heute zu wenig erfolgt seien. In zwölf Stunden im Zeitraum von sechs Monaten solle er sich mit diesen Themen auseinandersetzen und anschliessend für eine neue verkehrspsychologische Untersuchung melden (act. 4/291). Diese Empfehlung geht davon aus, dass der Rekurrent mit einer verkehrspsychologischen Therapie in wenigen Monaten zur nötigen Einsicht in sein Fehlverhalten kommen kann, was gegen die Annahme einer Unverbesserlichkeit spricht.

Ferner ist es nicht so, dass gegenüber dem Rekurrenten wiederholt Administrativmassnahmen verfügt wurden und diese sich im Ergebnis als erfolglos herausgestellt haben. Der Rekurrent ist seit 1980 im Besitz des Führerausweises. Mit Verfügung vom 11. Juli 2016 wurde ihm wegen mangelnder körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit die Fahreignung aberkannt und ein Sicherungsentzug verfügt. Dabei handelt es sich nach dem vorsorglichen Führerausweisentzug vom 1. Dezember 2015 um die zweite Administrativmassnahme. Seither hat er wiederholt Fahrzeuge ohne Ausweis gelenkt. Bis zur nun angefochtenen Verfügung vom 1. März 2019 wurde deswegen keine weitere Administrativmassnahme, beispielsweise eine Verlängerung der Sperrfrist, verfügt. Es kann daher nicht gesagt werden, dass jegliche Massnahmen den Rekurrenten unbeeindruckt liessen und er deshalb unverbesserlich sei. Hinzu kommt schliesslich, dass das Fahren trotz Führerausweisentzugs zwar darauf hindeutet, dass



St.Galler Gerichte

der Rekurrent sich nicht an behördliche Verbote hält. Dies allein lässt jedoch den Schluss, dass der Rekurrent deswegen das Leben anderer Personen rücksichtslos gefährden würde, nicht zu.

e) Zusammenfassend sind die Voraussetzungen für die Verfügung eines Führerausweisentzugs für immer gestützt auf Art. 16d Abs. 3 lit. a SVG nicht erfüllt. Die Verfügung der Vorinstanz vom 1. März 2019 ist daher aufzuheben. Bei diesem Ergebnis kann auf die Abnahme der beantragten Beweise verzichtet werden.

5.- Dies hat zur Folge, dass für die Fahrten trotz Entzugs des Führerausweises eine Sperrfrist zu verfügen ist.

a) Hat die betroffene Person trotz eines Entzugs nach Art. 16d SVG ein Motorfahrzeug geführt, so wird eine Sperrfrist verfügt; diese entspricht der für die Widerhandlung vorgesehenen Mindestentzugsdauer (Art. 16c Abs. 4 SVG). Eine schwere Widerhandlung begeht, wer ein Motorfahrzeug trotz Ausweisentzugs führt (Art. 16c Abs. 1 lit. f SVG). Die Mindestentzugsdauer bei einer schweren Widerhandlung beträgt sechs Monate, wenn der Ausweis in den vorangegangenen fünf Jahren einmal wegen einer mittelschweren Widerhandlung entzogen war (Art. 16c Abs. 2 lit. b SVG).

b) Der Rekurrent lenkte am 22. Januar, 8. Februar und 26. Mai 2017 sowie am 26. Februar und am 23. Juni 2018 ein Fahrzeug trotz Entzugs des Führerausweises. Für die Fahrt vom 23. August 2016 wurde das Strafverfahren eingestellt, weshalb diese nicht mitzuberücksichtigen ist. In der Verfügung vom 11. Juli 2016 war die Sperrfrist auf einen Monat festgesetzt worden (1. bis 31. Dezember 2016). Damals beging der Rekurrent zwei leichte und eine mittelschwere Widerhandlung. Nun hat er innerhalb von fünf Jahren mehrere schwere Widerhandlungen begangen. Die Tatmehrheit – fünf Fahrten trotz Führerausweisentzugs – führt zu einer Erhöhung der Sperrfrist. Demgegenüber wirkt sich die erhöhte Sanktionsempfindlichkeit des Rekurrenten massnahmemindernd aus. Unter Berücksichtigung dieser Kriterien ist die Sperrfrist auf sieben Monate festzusetzen (1. Dezember 2016 bis 30. Juni 2017).

6.- Die Aufhebung der angefochtenen Verfügung bedeutet indessen nicht, dass der Führer-ausweis dem Rekurrenten sofort wieder auszuhändigen ist. Dieser ist ihm nach



wie vor gestützt auf die rechtskräftige Verfügung vom 11. Juli 2016 zu Sicherungszwecken entzogen. Der Rekurrent hat mit Eingabe vom 14. Januar 2019 die Wiedererteilung beantragt, worüber die Vorinstanz zu befinden haben wird. Für eine Wiedererteilung des Führerausweises muss der Nachweis der Fahreignung des Rekurrenten vorliegen. Beweisbelastet dafür ist der Rekurrent.

a) Der Rekurrent bringt vor, das eingereichte Zeugnis von Dr. E zur Behandlung des Diabetes mellitus vom 13. Februar 2018 bestätige, dass er seinen Hausarzt regelmässig aufsuche. Die Erkrankung sei bestens kontrolliert und eingestellt. Er wisse, wie er sich verhalten müsse und nehme auch die Medikamente regelmässig und geordnet ein. Das augenärztliche Zeugnis von Dr. F vom 22. März 2018 belege sodann, dass sein Gesichtsfeld wie auch das Sehvermögen mit Sehhilfe den Mindestanforderungen für die erste medizinische Gruppe entspreche, die Augenbeweglichkeit ohne Einschränkungen gegeben sei und es keine Doppelbilder gebe. Der graue Star am linken Auge sei operiert worden. An beiden Augen bestehe keine diabetische Retinopathie. Zusätzlich zum kognitiven Trainingsprogramm habe er eine Verkehrstherapie von zwölf Stunden vom 24. August 2018 bis 28. Februar 2019 absolviert.

b) In der Verfügung vom 11. Juli 2016 wurden als Bedingungen für die Wiedererteilung des Ausweises aus verkehrsmedizinischer Sicht eine regelmässige und erfolgreiche hausärztliche und – wenn erforderlich – diabetologische Behandlung des Diabetes mellitus sowie das Einreichen eines augenärztlichen Zeugnisses nach der Operation des grauen Stars, welches die Fahreignung aus augenärztlicher Sicht befürworte, genannt. Der Hausarzt des Rekurrenten, Dr. E, bestätigte mit Schreiben vom 13. Februar 2018, dass jener bei ihm regelmässig in Kontrolle wegen des Diabetes mellitus, der arteriellen Hypertonie, der koronaren Herzkrankheit und der rechtsbetonten Polyneuropathie sei. Er sei vollumfänglich arbeitsfähig und komme regelmässig in die Sprechstunde. Der Diabetes mellitus sei bestens kontrolliert und eingestellt. Der Patient wisse genau Bescheid, wie er sich verhalten müsse, er nehme die verordneten Medikamente regelmässig und geordnet ein (act. 4/217). Das Schreiben ging in Kopie auch an den Rechtsvertreter des Rekurrenten. Gemäss augenärztlichem Zeugnis von Dr. F vom 22. März 2018 erfüllt der Rekurrent die Mindestanforderungen für die erste medizinische Gruppe in Bezug auf die Sehschärfe,



das Gesichtsfeld, die Augenbeweglichkeit und das Fehlen von Doppelbildern. Am linken Auge wurde am 29. April 2018 der graue Star operiert. An beiden Augen besteht keine diabetische Retinopathie (act. 4/239).

Da die Arztberichte mittlerweile bereits eineinhalb Jahre alt sind und die verkehrsmedizinische Untersuchung schon drei Jahre zurückliegt, genügt in Übereinstimmung mit den Erwägungen der Vorinstanz eine verkehrsmedizinische Aktenbeurteilung daher heute nicht mehr, sondern es ist eine verkehrsmedizinische Untersuchung erforderlich. Es wird sich dann auch zeigen, ob sich die Compliance tatsächlich verbessert hat (vgl. Rekursergänzung, S. 25 Ziff. 1.5); denn im Bericht des Hausarztes vom 25. April 2016 wurde diese als nicht besonders gut bezeichnet. Der Rekurrent melde sich, obwohl er an relevanten Erkrankungen leide, nur sehr selten in der Sprechstunde und komme seinen Terminen nicht immer nach (act. 4/87).

c) In verkehrspsychologischer Hinsicht nannte die Vorinstanz in der Verfügung vom 11. Juli 2016 die Komplettierung der verkehrspsychologischen Diagnostik nach Inanspruchnahme kognitiver Trainingsprogramme über einen Zeitraum von mindestens acht Wochen und mindestens drei Behandlungen pro Woche als Bedingung für die Wiedererteilung. In der Folge absolvierte der Rekurrent mithilfe eines Computerprogramms ein kognitives Training und unterzog sich anschliessend einer verkehrspsychologischen Untersuchung.

Im Gutachten vom 16. Mai 2018 kam Dr. C zum Schluss, dass die Testung der psychisch-funktionalen Leistungsfähigkeit einen positiven Befund ergeben habe. Der Rekurrent habe seine kognitive Leistung verbessern können. Die Konzentrations- und Aufmerksamkeitsleistung unter Monotonie, das Stressbelastungsverhalten sowie die visuelle Orientierungsleistung entsprächen dem im Strassenverkehr nötigen Leistungsniveau. In charakterlicher Hinsicht sei zwar eine gewisse Eigenwilligkeit und "Sturheit" festzustellen, doch sei nicht von einer habituellen Regelmässigkeit bzw. von einem verkehrsdelinquenten Verhaltensstil auszugehen. Eine generelle Einsicht zum illegalen Fahren sei gegeben, auch wenn der Rekurrent zum Teil aus einem Opferstandpunkt heraus argumentiere. Hinsichtlich der Geschwindigkeitsdelikte zeige er sich offen und neige nicht zur Beschönigung. In der Gesamtbetrachtung sei bei ihm nicht von einer problematischen Einstellung gegenüber gesetzlichen Bestimmungen im



St.Galler Gerichte

Strassenverkehr auszugehen. Ein grundsätzliches Problembewusstsein bestehe, wenn auch die Reflexionsfähigkeiten intelligenzbedingt limitiert seien. Eine erhöhte Risikoneigung sei in der Untersuchung nicht offenkundig geworden. Die Fahreignung könne aktuell aus verkehrspsychologischer Sicht bejaht werden (act. 4/242 ff.).

Im Schreiben vom 17. Mai 2016 führte die Vorinstanz aus, der Rekurrent habe dreimal einen Personenwagen und zweimal einen Traktor trotz Führerausweisentzugs gelenkt. Die letzte Verkehrsregelverletzung habe er während eines laufenden bzw. sistierten Administrativmassnahmeverfahrens begangen. Knapp drei Monate später werde die Fahreignung befürwortet. Das verkehrspsychologische Gutachten von Dr. C erscheine als nicht schlüssig. Es sei nicht nachvollziehbar begründet und vermöge in seiner Gesamtheit nicht zu überzeugen. Die Vorinstanz ordnete daher eine weitere verkehrspsychologische Untersuchung an.

Dr. D stellte im Gutachten vom 30. Juli 2018 ein mindestens mittelstark bis deutlich beeinträchtigtes Leistungsverhalten in den Bereichen Verarbeitungstempo, Reaktionszeit, optische Wahrnehmungsleistung, gerichtete Aufmerksamkeit und visuelle Orientierung fest. Das psychometrische Verfahren am Testgerät habe sehr viel Zeit für die Instruktion und die Durchführung benötigt. Der Rekurrent habe deutlich Mühe mit der Bearbeitungszeit und der Reaktionsgeschwindigkeit gehabt. Aufgrund der Leistungstests sei die Fahreignung für alle Kategorien nicht gegeben. In Bezug auf den Charakter beurteilte Dr. D die Einsicht des Rekurrenten als ungenügend. Er könne sein Problemverhalten nicht richtig erfassen, oder sei nicht gewillt, ein adäquates Problembewusstsein zu entwickeln. Er sehe seine Fehler nicht ein und zeige keine Veränderung in der Einstellung. Damit sei Rückfallgefahr gegeben. Seine aktuellen Lebensverhältnisse zeigten eine teilweise destabilisierende Situation, weil er beispielsweise nicht wisse, wo er in Zukunft leben werde, wenn er den Bauernhof nicht mehr habe.

Damit liegen zwei zeitlich nahe beieinanderliegende verkehrspsychologische Gutachten mit gegenteiligem Ergebnis, sowohl hinsichtlich der Leistung als auch des Charakters, vor. Das zweite Gutachten nahm zum ersten keine Stellung. Dies war auch nicht die Aufgabe des zweiten Gutachtens; denn die Vorinstanz ordnete nicht ein Obergutachten, sondern ein neues Gutachten an. In keinem der beiden Gutachten



wurde sodann eine differenzierte Beurteilung hinsichtlich der Prognose, ob der Rekurrent künftig gegen Verkehrsregeln verstossen werde, vorgenommen. Dazu müssten einerseits die Hintergründe zu den zahlreichen Fahrten trotz Führerausweisentzugs genau analysiert und diese andererseits in einen Kontext zum künftigen Einhalten der Verkehrsregeln im Strassenverkehr durch den Rekurrenten gesetzt werden. Unter diesen Umständen vermag keines der beiden verkehrspsychologischen Gutachten restlos zu überzeugen. Der Rekurrent vermochte sodann nicht nachzuweisen, dass seine Fahreignung hinsichtlich des Leistungsvermögens und des Charakters gegeben ist. Nur rund einen Monat nach dem leistungsmässig positiven Abschneiden bei Dr. C hatte der Rekurrent in den standardisierten psychometrischen Tests bei Dr. D grosse Mühe mit der Verarbeitungszeit und der Reaktionsgeschwindigkeit, weshalb sein Leistungsverhalten als mittelstark bis deutlich beeinträchtigt beurteilt wurde.

Aufgrund dieser für verkehrspsychologische Laien nicht nachvollziehbaren unterschiedlichen Resultate besteht Klärungsbedarf. Im Zeitraum vom 24. August 2018 bis 28. Februar 2019 absolvierte der Rekurrent eine Verkehrstherapie mit zwölf Sitzungen. Gemäss Bestätigung der Psychologin S wurden dabei die Themen Einsicht und Problembewusstsein, Ursachen von Fehlverhalten sowie Auseinandersetzung mit Strategien behandelt. Eine Beurteilung zur Fahreignung wurde indessen nicht gemacht. Es ist daher eine dritte verkehrspsychologische Begutachtung durch einen bisher noch nicht involvierten Gutachter durchzuführen. Dazu ist die Streitsache gemäss Art. 56 Abs. 2 VRP an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Kosten für die neuerliche verkehrspsychologische Begutachtung gehen zu Lasten des Staats. Namentlich wäre unverhältnismässig, ihn die gesamten Kosten der verkehrspsychologischen Untersuchungen tragen zu lassen, wenn sich die ersten beiden Gutachter derart uneins sind.

d) Sobald ein positiv lautendes verkehrspsychologisches Gutachten zur Fahreignung des Rekurrenten vorliegt, kann die verkehrsmedizinische Untersuchung in Auftrag gegeben und schliesslich ein Termin für die Abklärung beim Technischen Dienst des Strassenverkehrsamts (zwecks Ausschlusses einer Kraftminderung in den Beinen) vereinbart werden. Wenn die erforderlichen Ergebnisse vorliegen, wird die Vorinstanz neu zu verfügen haben.



7.- Der Rekurrent beantragt weiter, ihm sei für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 11'340.80 zuzusprechen.

a) Der Rekurrent bringt vor, die Vorinstanz hätte auf seinen Antrag eintreten und ihn entweder gutheissen oder abweisen müssen. Dass sie dies nicht getan habe, stelle eine Rechtsverweigerung dar. Als juristischer Laie sei er zur Wahrung seiner Interessen auf eine anwaltliche Vertretung angewiesen gewesen. Die Akten seien sehr umfangreich, es hätten vier Gutachten gewürdigt werden müssen.

b) Art. 98 Abs. 3 lit. b VRP bestimmt, dass in erstinstanzlichen Verfahren in der Regel keine ausseramtlichen Kosten zugesprochen werden. Eine ausseramtliche Entschädigung ist im erstinstanzlichen Verfahren jedoch dann gerechtfertigt, wenn das Verfahren willkürlich eröffnet wurde oder wenn für die Betroffenen durch die Eröffnung des Verfahrens zur Wahrung ihrer Rechte der Beizug eines Anwalts unbedingt erforderlich ist (GVP 1987 Nr. 46). So hielt denn die VRK bereits im Jahre 1987 fest, dass gerade darin, dass das Gesetz eine ausseramtliche Entschädigung im erstinstanzlichen Verfahren für den Regelfall ausschliesse, die Befugnis und auch die Verpflichtung liege, in besonders gelagerten Fällen eine ausseramtliche Entschädigung dennoch zuzusprechen (GVP 1987 Nr. 46 E. b). Die ausseramtliche Entschädigung wird bei Zusprechung nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Die zivilprozessualen Vorschriften über die Parteientschädigung gelangen sachgemäss zur Anwendung (Art. 98^{ter} VRP).

Ob der Beizug eines Anwalts notwendig ist, hängt insbesondere von der Schwierigkeit der sich in einem Verfahren stellenden Fragen, von den Rechtskenntnissen der ins Verfahren einbezogenen Parteien, von der Tragweite des Entscheids und von einer allfälligen Rechtsvertretung der Gegenpartei ab (vgl. BGE 104 Ia 72, 77). Die ältere Rechtsprechung stellte an die Notwendigkeit und Angemessenheit ausseramtlicher Kosten im erstinstanzlichen Verfahren ausserordentlich hohe Anforderungen. Im Jahre 1987 erklärte die VRK, dass die gesteigerte Massnahmenempfindlichkeit von Berufsschauffeuren für sich allein noch keine Notwendigkeit rechtsanwaltlicher Vertretung begründe, sondern im Zusammenhang mit den übrigen Kriterien beurteilt werden müsse. Im erstinstanzlichen Verfahren müssten für den Beizug eines Anwalts geradezu "bedingende Umstände" vorliegen, insbesondere dann, wenn gegen den



erstinstanzlichen Entscheid Rekurs erhoben werden könne und die Rekursinstanz über eine volle Überprüfungsbefugnis verfüge (GVP 1987 Nr. 46 E. b/bb; vgl. auch BGE 111 Ia 5, 10).

In der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine gewisse Lockerung der Praxis zur Notwendigkeit einer Rechtsverbeiständung ersichtlich, welche insbesondere im Zusammenhang mit der unentgeltlichen Rechtspflege, die mit Art. 29 Abs. 3 BV inzwischen verfassungsrechtlich ausdrücklich verankert ist, immer wieder thematisiert wurde. So hielt das Bundesgericht fest, dass bei einem besonders starken Eingriff in die Rechtsstellung des Betroffenen eine rechtliche Verbeiständung grundsätzlich geboten sei (BGE 119 Ia 264 E. 3b; BGE 125 V 32 E. 4b). Die Anwendbarkeit von Offizialmaxime oder Untersuchungsgrundsatz würde sodann die Notwendigkeit der anwaltlichen Vertretung nicht ausschliessen (BGE 119 Ia 264 E. 3b). Ferner könne die Notwendigkeit der Rechtsverbeiständung nicht grundlegend davon abhängig gemacht werden, dass es sich um ein Streitiges Verfahren handle, sondern falle grundsätzlich für jedes staatliche Verfahren in Betracht (BGE 125 V 32, E. 4a und 4c; BGE 130 I 180 E. 2.2). In BGE 130 I 180 erklärte das Bundesgericht schliesslich, es sei nicht gerechtfertigt, die Notwendigkeit der Rechtsverbeiständung im erstinstanzlichen Verfahren generell mit dem Hinweis auf eine umfassende Überprüfungsbefugnis der Rechtsmittelinstanz zu verneinen. Die Erfahrung zeige, dass es schwierig sei, ein Verfahren erst in einem späteren Stadium auf die richtige Bahn zu bringen (E. 3.2).

c) Die Vorinstanz trat in Ziffer 6 der Verfügung auf die Parteikostennote in der Höhe von Fr. 11'340.80 nicht ein, da die Anträge vollumfänglich abzuweisen seien. Auch wenn die Formulierung falsch ist, so geht daraus klar hervor, dass keine Parteientschädigung zugesprochen wurde. Eine Rechtsverweigerung liegt entgegen der Auffassung des Rekurrenten nicht vor. Die Verfügung wird mit dem vorliegenden Entscheid zwar aufgehoben, trotzdem ist über die Parteientschädigung im vorinstanzlichen Verfahren materiell zu befinden.

Für eine willkürliche Verfahrenseröffnung ergeben sich vorliegend keine Anhaltspunkte. Eine solche wird auch nicht geltend gemacht. Der Rekurrent ist aufgrund seiner selbständigen Erwerbstätigkeit als Landwirt jedoch in hohem Mass auf den Führerausweis angewiesen. Ein länger dauernder Ausweisenzug stellt für ihn einen



erheblichen Eingriff in seine Persönlichkeit und Rechtsstellung dar. Dem Rekurrenten ist der Führerausweis seit 1. Dezember 2015 zu Sicherheitszwecken entzogen. Das Verfahren und die Akten, welche zum Sicherheitsentzug im Jahr 2016 geführt hatten, waren im vorinstanzlichen Verfahren, wo es um die Wiedererteilung ging, nicht zu würdigen. Es ging vielmehr um zwei verkehrspsychologische Gutachten mit unterschiedlichen Schlussfolgerungen sowie anstelle der Wiedererteilung um die Verfügung eines Sicherheitsentzugs für immer, einer der schwersten Administrativmassnahmen des Strassenverkehrsrechts. Die Ausgangslage war damit sicher nicht einfach und für den Rekurrenten als Landwirt von grosser Bedeutung. Ob dies jedoch letztlich für den Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung ausreicht, kann offen bleiben. Dem Hauptantrag des Rekurrenten im vorinstanzlichen Verfahren auf sofortige auflagenfreie Herausgabe des Führerausweises hätte auch ohne Verfügung des ungerechtfertigten Sicherheitsentzugs für immer angesichts der widersprüchlichen Gutachten nicht entsprochen werden können. Vielmehr hätte ein weiteres Gutachten erstellt werden müssen. Dies wurde vom Rekurrenten indessen nicht beantragt. Mangels mehrheitlichen Obsiegens bestand daher gestützt auf Art. 98^{bis} VRP kein Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten. Es sind keine Gründe ersichtlich, die ein Abweichen vom Verteilungsgrundsatz nach Obsiegen und Unterliegen rechtfertigen würden. Was die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Vorinstanz in der angefochtenen Verfügung angeht, so beschlagen diese Rügen das vorliegende und nicht das vorinstanzliche Verfahren. Dementsprechend ist der Rekurs in diesem Punkt abzuweisen.

8.- a) Der Rekurrent beantragt, die Kosten für das vorinstanzliche Verfahren von Fr. 790.– seien vom Staat zu tragen. Die Vorinstanz habe lediglich die Höhe der Verfahrenskosten festgesetzt, diese aber niemandem auferlegt. Dies stelle eine Rechtsverweigerung und mangels Begründung eine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar. Zudem seien die Kosten für das unnötige Gutachten von Dr. D vom Staat zu tragen.

b) Mit Aufhebung der Verfügung fallen auch die Verfahrenskosten von Fr. 790.– gemäss Ziffer 8 dahin. Dessen ungeachtet hat der Rechtsvertreter zu Recht darauf hingewiesen, dass im Rechtsspruch unmissverständlich festzuhalten ist, wer die amtlichen Kosten zu tragen hat. Die Begutachtung bei Dr. D wurde mit Verfügung vom



30. Mai 2018 angeordnet. Wenn der Rekurrent diese Begutachtung als unnötig erachtet hätte, hätte er die entsprechende Verfügung anfechten können und müssen.

9.- Zusammenfassend ist der Rekurs teilweise gutzuheissen. Die angefochtene Verfügung vom 1. März 2019 ist aufzuheben, die Sperrfrist auf sieben Monate festzulegen, die Sache zu weiteren Abklärungen und neuer Verfügung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen und für das vorinstanzliche Verfahren keine Parteientschädigung zuzusprechen. Damit wird weder den Hauptanträgen gemäss den Ziffern 1, 3 und 4 des Rechtsbegehrens noch dem Eventualantrag gemäss Ziffer 2, sondern jenem gemäss Ziffer 5 entsprochen. Bei der Kostenverlegung zu berücksichtigen ist ferner die Verletzung des rechtlichen Gehörs. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände sind die Kosten zu zwei Dritteln dem Rekurrenten und zu einem Drittel dem Staat aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'400.– erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss von Fr. 1'600.– ist damit zu verrechnen.

Ein Anspruch auf Entschädigung der ausseramtlichen Kosten besteht aufgrund der präjudizierend wirkenden Verlegung der amtlichen Kosten von zwei Dritteln zulasten des Rekurrenten nicht (Art. 98^{bis} VRP; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 183).

Entscheid:

1. Der Rekurs wird teilweise gutgeheissen und die Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 1. März 2019 aufgehoben.
2. Die Sperrfrist beträgt sieben Monate (1. Dezember 2016 bis 30. Juni 2017).
3. Die Sache wird im Sinn der Erwägungen zu weiteren Abklärungen und zu neuer Verfügung an das Strassenverkehrsamt zurückgewiesen.
4. Für das vorinstanzliche Verfahren wird keine Entschädigung der ausseramtlichen Kosten (Anwaltskosten) zugesprochen.



5. Die amtlichen Kosten von Fr. 2'400.– haben der Rekurrent zu zwei Dritteln und der Staat zu einem Drittel zu bezahlen. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'600.– wird mit dem Kostenanteil des Rekurrenten von Fr. 1'600.– verrechnet.
6. Es besteht kein Anspruch auf Entschädigung der ausseramtlichen Kosten.