



Fall-Nr.:	RDRM.2019.52
Stelle:	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
Instanz:	Sicherheits- und Justizdepartement
Publikationsdatum:	28.09.2022
Entscheiddatum:	01.12.2021

SJD RDRM.2019.52

Verkehrsordnung, Art. 3 Abs. 4 SVG. Die Anordnung eines Allgemeinen Fahrverbots mit dem Zusatz «Zubringerdienst gestattet» erfordert das Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Vorliegend ist weder ein öffentliches Interesse der (Verkehrs-)Sicherheit noch ein öffentliches Interesse des Schutzes der Strasse hinreichend dargetan. Weder ein einzelner, vermeintlich geschehener Vorfall noch die Vermeidung einer Sanierungsbedürftigkeit vermag ein öffentliches Interesse zu begründen. Die Vorinstanz begründet die Verkehrsordnung lediglich damit, dass der Anordnung der Verkehrsordnung kein öffentliches Interesse entgegenstehe. Insgesamt hat es die Vorinstanz unterlassen, sämtliche öffentlichen und privaten Interessen zu eruieren und gegeneinander abzuwägen. Gutheissung des Rekurses und Rückweisung der Sache zur umfassenden Interessenabwägung und neuen Entscheidung.

Den Entscheid SJD RDRM.2019.52 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



Entscheid vom 1. Dezember 2021

Rekurrent

A.____
vertreten durch lic.iur. Markus Heer, Rechtsanwalt, Degersheimerstrasse 6,
9230 Flawil SG

gegen

Vorinstanz

Gemeinderat Z.
Verfügung (Publikation) vom 23. Mai 2018

Betreff

**Verkehrsordnung Z. ("Allgemeines Fahrverbot" [2.02] mit Zusatz "Zubrin-
gerdienst Liegenschaft E.____strasse 7 [Signal Ost] / Grundstück Nr. 0000
gestattet [Signal West]")**

Geschäftsnummer

RDRM.2019.52



Sachverhalt

A. Mit Schreiben vom 16. März 2018 beantragten B.____ und C.____ (nacheinander: Gesuchsteller), beide Z.____, beim Gemeinderat Z.____ die Aufhebung des Fahrrechts entlang der Grundstücke Nr. 000 und Nr. 0000. Zur Begründung führten sie im Wesentlichen aus (act. 1, Beilage 4.1):

- dass das Fahrrecht nur von Landwirt A.____ genutzt werde und er die Möglichkeit seit Generationen auf das Höchste provoziere;
- dass A.____ am 14. März 2018 C.____ mit Traktor und Güllefass mutwillig angefahren habe und aus Sicherheitsgründen die sofortige Umwandlung des Fahrrechts in ein Wegrecht angebracht sei;
- dass A.____ seine Parzelle Nr. 000 (neu: Nr. 0000) von beiden Seiten ungehindert befahren könne, ohne jemanden zu verärgern oder gar mutwillig zu verletzen;
- dass A.____ mit überbreiten und tonnenschweren Geräten ohne Rücksicht auf Verluste ständig auf ihrem Grundstück fahre, die Böschung abfahre und alles wegfahre, was ihm in den Weg komme.

B. Nach einer Mitteilung des Gemeinderates vom 26. März 2018, dem Gesuch rechtlich entsprechen zu können, genehmigte er mit Beschluss vom 15. Mai 2018 eine Abklassierung des Teilstücks "F.____strasse" und teilte das erwähnte Teilstück (mit öffentlicher Auflage vom 24. Mai bis 22. Juni 2018) als Gemeindestrasse 3. Klasse neu als "F.____weg", Gemeindeweg 2. Klasse, ein. Gleichzeitig erliess der Gemeinderat (publiziert am 23. Mai 2018) folgende Verkehrsordnung (act. 1, Beilagen 4.2. f.):

"F.____weg, Gemeindeweg 2. Klasse (W2-000)

«**Allgemeines Fahrverbot**» (2.02) mit Zusatz «Zubringerdienst Liegenschaft E.____strasse 7 (Signal Ost) / Grundstück Nr. 0000 gestattet (Signal West)»"

Zur Begründung des Beschlusses führte er im Zusammenhang mit der Verkehrsordnung im Wesentlichen aus, dass die F.____strasse nur auf einer Länge von 30 Meter ausgebaut sei und die klassierte Fläche über die Grundstücke Nr. 000 und Nr. 0000 heute einzig durch den Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000, A.____, für dessen Bewirtschaftung genutzt werde. Die Zufahrt zu dessen Liegenschaft sei über die G.____strasse und



die E.____strasse gewährleistet. Es bestehe kein öffentliches Interesse am Erhalt der Klassierung als Gemeindestrasse 3. Klasse, zumal keine Strasse erstellt werde. Mit der Umklassierung seien keine baulichen Massnahmen verbunden.

C.a) Gegen diesen Beschluss erhob A.____ am 20. Juni 2018 fristgerecht Einsprache beim Gemeinderat und beantragte den Verzicht auf die Umklassierung, eventualiter die Ergänzung der Verkehrsordnung mit der Zusatzbezeichnung "Landwirtschaftlicher Verkehr gestattet". Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus (act. 1, Beilage 4.8):

- dass er die Strasse F.____strasse für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung der Parzelle Nr. 0000 als Zu- und Wegfahrt sehr oft benötige;
- dass das Fahrrecht (mit Unterhalt) beim Kauf der damaligen Parzelle Nr. 0000 im Jahre 1948 mit dem Grundbucheintrag übernommen worden sei und bei der Übernahme des Grundstücks Nr. 0000 im März 2002 die Anmerkung «Güterstrasse mit Unterhalt ca. Nr. 7 S. 108 F.____» im Kaufvertrag vermerkt worden sei;
- dass ihm mit der verfügten Verkehrsordnung die Zu- und Wegfahrt nicht verwehrt werden dürfe.

b) Mit Beschluss vom 10. Juli 2018 wies der Gemeinderat die Einsprache ab und führte zur Begründung im Wesentlichen aus (act. 1, Beilage 4.9):

- dass alle Grundstücke, welche an den F.____weg anstossen würden, anderweitig über eine Gemeindestrasse erschlossen seien und das Gelände des Grundstücks Nr. 0000 eine relativ geringe Hangneigung aufweise;
- dass für A.____ die Bewirtschaftung des Grundstücks Nr. 0000 ab dem Hof oder der G.____strasse weiterhin uneingeschränkt möglich sei;
- dass es sich bei der erwähnten Anmerkung «Güterstrasse mit Unterhalt ca. Nr. 7 S. 108 F.____» sowie «Fahrrecht mit Unterhalt» nicht um einen Grundbucheintrag, sondern um eine altrechtliche Anmerkung mit rein deklaratorischer Wirkung, d.h. um Hinweise auf öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen handle.

c) Am 26. Juli 2018 / 5. September 2018 erhob A.____, ab 8. August 2018 vertreten durch lic.iur. Markus Heer, Rechtsanwalt, Flawil, gegen den Beschluss des Gemeinderates fristgerecht Rekurs beim Baudepartement (BD). Der für das BD handelnde Rechtsdienst des Tiefbauamtes (TBA) holte im Rahmen des Rekursverfahrens sowohl von B.____ und C.____ als auch vom kantonalen Strasseninspektorat (SI) eine Stellungnahme ein.



Das SI führte am 20. November 2018 im Wesentlichen aus (act. 1, Beilage 6):

- dass das Grundstück Nr. 0000 mit den Zufahrten vom Hauptast der E.___strasse und vom Nebenast der E.___strasse als doppelt erschlossen gelte und Grundstücke üblicherweise mit einer Zufahrt ausgestattet würden;
- dass die Aufhebung des Fahrrechts auf dem Feldweg E.___/F.___ als verträglich scheine.

D. Nach einem Augenschein am 15. Januar 2019 überwies das TBA die Rekurseingabe von A.___ vom 26. Juli 2018 zusammen mit den wichtigsten Akten zur Behandlung der Verkehrsanordnung zuständigkeitshalber an das Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) und sistierte sein Verfahren einstweilen.

E. Am 10. April 2019 wurde A.___, auch im vorliegenden Verfahren vertreten durch lic.iur. Markus Heer, Rechtsanwalt, Flawil, vom SJD Gelegenheit gegeben, die als Rekurseingabe zu betrachtende Einsprache vom 20. Juni 2018 ergänzend zu begründen (act. 2). Hierauf wurde stillschweigend verzichtet.

F. Der Gemeinderat reichte am 4. Juni 2019 eine Vernehmlassung ein und beantragte, der Rekurs sei abzuweisen. Zur Begründung verwies er grundsätzlich auf seine Ausführungen im Einspracheentscheid vom 10. Juli 2018 und hielt ergänzend fest (act. 6):

- dass die Zusatztexte «Zubringerdienst Liegenschaft E.___strasse 7 gestattet» und «Zubringerdienst Grundstück Nr. 0000 gestattet» nur dem besseren Verständnis dienen würden, rechtlich aber nicht notwendig seien;
- dass die F.___strasse mit Ausnahme des Vorplatzes und Garagenvorplatzes von B.___ nicht ausgebaut sei;
- dass die klassierte Fläche nur 2 bis 2.3 Meter betrage und damit für landwirtschaftliche Fahrzeuge zu schmal sei.

G. Mit Eingabe vom 3. Juli 2019 reichte A.___, weiterhin vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Markus Heer eine Stellungnahme zur Vernehmlassung ein und führte im Wesentlichen aus (act. 8):

- dass das Grundstück Nr. 0000 in westöstlicher Richtung vom E.___bach durchquert werde und der südliche Teil insbesondere bei schlechten Wetterverhältnissen nur über die F.___strasse erreichbar sei;



- dass eine fachmännische Bewirtschaftung von landwirtschaftlichem Kulturland und im Besonderen von Fruchtfolgeflächen verlange, Fahrbewegungen über Landwirtschaftsboden zu minimieren, um so Bodenverdichtungen zu vermeiden;
- dass das allgemeine Fahrverbot auf der F.____strasse eine bodenschonende Bewirtschaftung verunmöglichen werde und es ihm inskünftig nur noch möglich sein werde, sein Grundstück ab der im Osten befindlichen G.____strasse über einen schmalen Korridor zu befahren;
- dass die F.____strasse dem landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr ohne weiteres genüge, da anlässlich des Augenscheins vom 15. Januar 2019 keinerlei Beschädigungen an der Strasse festgestellt worden seien;
- dass das Fahrverbot ohne sachlichen Grund einzig aufgrund eines privaten Antragstellers ohne weitere Abklärungen und damit rechtsfehlerhaft erlassen worden sei;
- dass der Gemeinderat nichts ins Recht gelegt habe, woraus eine objektive Notwendigkeit und Angemessenheit des ausgesprochenen Fahrverbots belegt werden könne;
- dass selbst wenn der Ausbaustandard der heutigen F.____strasse nicht demjenigen von Gemeindestrassen 3. Klasse entsprechen soll, darauf hinzuweisen sei, dass diese Strassenklassierung der übrigen Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft diene.

Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Rekursvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Zuständigkeit und der Rekursberechtigung als auch in Bezug auf die Frist- und Formerfordernisse gegeben sind (Art. 43^{bis}, Art. 45 Abs. 1, Art. 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2. Nach Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01; abgekürzt SVG) können Verkehrsanordnungen erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen



Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern; aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden. Die Bestimmung lässt Anordnungen nicht nur aus rein verkehrspolizeilichen Motiven, sondern auch aus "anderen in den örtlichen Verhältnisse liegenden Gründen" zu. Funktionelle Verkehrsmassnahmen können deshalb insbesondere aus ortsplannerischen oder denkmalpflegerischen Gründen angeordnet werden. In Frage kommen auch andere örtliche Bedürfnisse und Prioritäten, die dem Verkehr vorgehen. Die Kantone und Gemeinden können dabei all jene Massnahmen treffen, die ihnen im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind (VerwGE B 2020/11 vom 19. August 2020 E. 2.4.1 mit Hinweisen [die Entscheide des Verwaltungsgerichtes sind abrufbar unter www.publikationen.sg.ch/rechtsprechung-gerichte]).

Verkehrsanordnungen wie die vorliegende sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Die Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen muss in Würdigung der konkreten Situation erfolgen, wobei die Gewichtung der einzelnen Kriterien ins pflichtgemässe Ermessen der zuständigen Behörde fällt. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass die Behörde nie den Ansprüchen aller Betroffenen gerecht werden kann. Die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Massnahmen liegt dann auch in erster Linie bei der verfügenden Behörde, die allerdings gehalten ist, ihr Ermessen nach sachlichen Kriterien auszuüben. Ein Eingreifen der Rechtsmittelinstanz ist gerechtfertigt, wenn die verfügende Behörde von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgeht, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgt, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornimmt oder notwendige Differenzierungen unterlässt oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lässt (vgl. bereits VerwGE B 2008/115 und 121 vom 19. Februar 2009 E. 2).

3.a) Die Vorinstanz hält zur Begründung der Verkehrsanordnung sinngemäss dafür, dass sie gefährliche Fahrmanöver im Bereich der Hauszufahrt E. ___strasse 7 verhindern solle. Die F. ___strasse sei mit Ausnahme des Vorplatzes und Garagenvorplatzes von B. ___ nicht ausgebaut und



werde heute einzig durch den Rekurrenten als Eigentümer des Grundstücks Nr. 0000 für die Bewirtschaftung seiner landwirtschaftlichen Flächen genutzt. Die klassierte Fläche sei nur 2 bis 2.3 Meter und für landwirtschaftliche Fahrzeuge damit zu schmal. Die Zufahrt zu dessen Liegenschaft sei über die G.____strasse und die E.____strasse weiterhin gewährleistet. Ein der Anordnung entgegenstehendes öffentliches Interesse bestehe somit nicht (act. 1, Beilage 4.3 und act. 6).

b) Entgegen der Auffassung der Vorinstanz erfordert der Erlass einer Verkehrsanordnung nach Art. 3 Abs. 4 SVG aber gerade das Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Angesichts der Begründung der Vorinstanz ist weder ein öffentliches Interesse der (Verkehrs-)Sicherheit noch ein öffentliches Interesse des Schutzes der Strasse hinreichend dargetan:

aa) Die Vorinstanz stellt bei der Verkehrsanordnung unter anderem auf die Angaben der Gesuchsteller in der Eingabe vom 16. März 2018 ab, wonach es bei der Hauszufahrt E.____strasse 7 zu einem Unfall gekommen sei, bei dem die Gesuchstellerin vom Rekurrenten mutwillig angefahren worden sei. Dass sich dieser Vorfall überhaupt ereignet hat, kann aufgrund der Akten aber weder als dargetan noch als unbestritten gelten (vgl. act. 1, Beilage 3, Seite 3). Ohnehin steht der Erlass einer Verkehrsanordnung aufgrund eines einzelnen, vermeintlich geschehenen Vorfalls nicht im öffentlichen Interesse. Weitere Vorfälle mit Bezug auf die Verkehrssicherheit auf der erwähnten Strasse wurden weder geltend gemacht noch sind solche aus den Akten ersichtlich.

bb) Verkehrsbeschränkungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG zum "Schutz der Strasse" sind zwar zulässig, worunter Gründe baulicher Natur fallen. Die Bestimmung bildet hingegen keine hinreichende Grundlage, notwendige Unterhaltsarbeiten auf einer bereits sanierungsbedürftigen Strasse hinauszuschieben, sondern allenfalls dafür, zum Schutz der Strasse zu vermeiden, dass diese wegen zu hoher Beanspruchung durch Verkehrsteilnehmer oder gewisser Arten davon sanierungsbedürftig wird (vgl. Entscheid VB.2005.00353 des Verwaltungsgerichtes Zürich vom 4. Mai 2006 E. 5.1.1, abrufbar unter <https://www.zh.ch/de/politik-staat/streitigkeiten-vor-verwaltungsgericht/rechtsprechung-des-verwaltungsgerichts.html>).



Wie die Vorinstanz im angefochtenen Beschluss selbst einräumt, sind mit der Abklassierung der F.____strasse keine baulichen Massnahmen verbunden, weshalb aus dem Schutz der Strasse kein öffentliches Interesse an der Verkehrsanordnung einhergeht. Im Sinn der Vermeidung einer Sanierungsbedürftigkeit der F.____strasse kann ebensowenig ein öffentliches Interesse zum Schutz der Strasse erkannt werden. Die F.____strasse wird nach eigenen Angaben der Vorinstanz nur vom Rekurrenten und rein landwirtschaftlich, mitunter nicht in hohem Masse beansprucht (act. 1, Beilage 4.3, Seite 3).

c) Insgesamt erwecken die Ausführungen der Vorinstanz den Eindruck, dass diese die Verkehrsanordnung hauptsächlich gestützt auf die privaten Interessen der Gesuchsteller verfügte. Sodann ging sie fälschlicherweise davon aus, eine Verkehrsanordnung könne bereits angeordnet werden, sofern keine öffentlichen Interessen dagegen sprechen. Die Vorinstanz hat es mithin unterlassen, sämtliche öffentlichen und privaten Interessen zu eruieren und gegeneinander abzuwägen. Die angefochtene Verfügung erging damit rechtsfehlerhaft.

4. Nach dem Gesagten erweist sich der Rekurs als begründet. Die angefochtene Verfügung der Vorinstanz vom 23. Mai 2018 ist aufzuheben und die Sache zur umfassenden Interessenabwägung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5.a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Verwaltungsstreitigkeiten jener Beteiligte die Verfahrenskosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Bei Rückweisung an die Vorinstanz zu erneutem Entscheid (mit noch offenem Ausgang) gilt der Rekurrent als vollständig obsiegend. In Anwendung von Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Entscheidgebühr auf Fr. 2'000.– festzusetzen. Von der unterliegenden Vorinstanz werden keine Kosten erhoben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der obsiegende Rekurrent hat keine Verfahrenskosten zu tragen. Ihm ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– entsprechend zurückzuerstatten.

b) Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Sie ist von der



unterliegenden Vorinstanz zu bezahlen. Im Rekursverfahren vor dem SJD beträgt das Honorar pauschal Fr. 500.– bis Fr. 6'000.–. Eine Honorarnote wurde nicht eingereicht. Innerhalb des für eine Pauschale gesetzten Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der notwendigen Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten, bemessen (Art. 19 und 22 Abs. 1 Bst. a der Honorarordnung [sGS 963.75]). Den Bemühungen des Rechtsvertreters des Rekurrenten (nebst den üblichen Mandantenkontakten die Einreichung einer Stellungnahme) ist eine Entschädigung von Fr. 1'000.– (einschliesslich Barauslagen) angemessen. Mangels Antrags kann die Mehrwertsteuer (MWSt) nicht hinzugerechnet werden (Art. 29 HonO).

Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1. Der Rekurs von A.____, Z.____, wird gutgeheissen und die Verfügung der Vorinstanz vom 23. Mai 2018 aufgehoben. Die Sache wird zur umfassenden Interessenabwägung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.
2. Die Entscheidgebühr von Fr. 2'000.– wird der Vorinstanz auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet. Der von A.____ in Höhe von Fr. 1'000.– geleistete Kostenvorschuss wird ihm zurückerstattet.
3. Die Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 1'000.– (inkl. Barauslagen, ohne MWSt).

Der Vorsteher:

Fredy Fässler, lic.iur.
Regierungsrat