



Fall-Nr.:	RDRM.2020.80
Stelle:	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
Instanz:	Sicherheits- und Justizdepartement
Publikationsdatum:	31.03.2021
Entscheiddatum:	26.02.2021

SJD RDRM.2020.80

Art. 25a RPG. Der Erlass einer Verkehrsanordnung durch die Vorinstanz führt zu Mehrverkehr auf Kantonsstrassen, deren akustische Auswirkung laut Amtsbericht lärmschutzrechtlich eine wesentliche Änderung darstellt und eine Prüfung von (Lärmschutz-)Massnahmen erfordert. Die Beurteilung der Verkehrsanordnung kann somit nicht losgelöst von der Prüfung allfälliger Lärmschutzmassnahmen auf den Kantonsstrassen erfolgen, weshalb die Vorinstanz mit dem Erlass der Verkehrsanordnung die Koordinationspflicht verletzt hat (E. 3.). Gutheissung des Rekurses und Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur korrekten Verfahrensabwicklung und zu neuem Entscheid.

Den Entscheid SJD RDRM.2020.80 finden Sie im angehängten PDF-Dokument



Entscheid vom 26. Februar 2021

Rekurrentin **Ortsgemeinde Z.____**

gegen

Vorinstanz **Kantonspolizei St.Gallen**
Verfügung (Publikation) vom 15. Juni 2020

Betreff **Verkehrsordnung Gemeinde Z.____ (A.____strasse, Verbot für Motorwagen und Motorräder; angezeigt durch Signal 2.13 mit Zusatz "Zubringerdienst gestattet" sowie Aufhebung des Verbots für Lastwagen; angezeigt durch Signal 2.07)**

Geschäftsnummer RDRM.2020.80



Sachverhalt

A.a) Die Kantonspolizei St.Gallen erliess mit Verfügung vom 6. Mai 2020 (publiziert am 15. Juni 2020 auf der Publikationsplattform, Rubrik Kanton St.Gallen und Gemeinde Z.____) folgende Verkehrsordnung:

"Z.____, A.____strasse

- «**Verbot für Motorwagen und Motorräder**»; angezeigt durch Signal Nr. 2.13 mit Zusatz «**Zubringerdienst gestattet**»
- Aufhebung des Verbots für Lastwagen; angezeigt durch Signal 2.07"

b) Zur Begründung der Verfügung führte die Kantonspolizei im Wesentlichen aus:

- dass der Gemeinderat Z.____ nach den positiven Ergebnissen des einjährigen Verkehrsversuchs bei ihr beantragt habe, das Teilfahrverbot auf der A.____strasse unbefristet zu erlassen;
- dass die A.____strasse von Y.____ her von vielen Verkehrsteilnehmenden als Abkürzung in Richtung Autobahn benutzt werde und die hohe Anzahl an Durchgangsverkehr negative Auswirkungen auf das Wohnklima und die Verkehrssicherheit im betroffenen Wohnquartier habe;
- dass der Verkehr via B.____strasse direkt auf die C.____strasse (Kantonsstrassen) geleitet werden soll;
- dass die Verkehrsordnung angesichts der seit Juni 2018 durchgeführten Verkehrszählungen und den Erhebungen anlässlich eines Augenscheins – in Verbindung mit der bereits erfolgten Rückklassierung der Strasse – gutgeheissen und erlassen werde.

B. Gegen die Verkehrsordnung erhob die Ortsgemeinde (OG) Z.____ Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement (SJD). Mit Eingabe vom 18. Juni 2018 beantragte sie sinngemäss, es sei die Verkehrsordnung aufzuheben (Ziffer 1) und für Z.____ ein ganzheitliches, zukunftsfähiges Verkehrskonzept zu erstellen (Ziffer 2). Es solle auf allen Quartierstrassen bzw. Gemeindestrassen erster und zweiter Klasse eine Tempo-30-Zone geprüft werden (Ziffer 3). Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus (act. 1):

- dass Z.____ über kein ganzheitliches Verkehrskonzept verfüge. Mit dem Fahrverbot habe der Verkehr durch den Dorfkern mit sensiblen Verkehrsübergängen (z.B. Altersheim, Schule, Kirche) stark zugenommen. Das "Problem" sei mit der Verkehrsordnung in die öffentliche Zone "verlegt" worden anstatt eine bestehende "Strasse" zu nutzen, welche weniger Emissionen verursache (kürzere Distanz, weniger Anwohner);



- dass aufgrund des fehlenden Konzepts unklar sei, warum einerseits ein Mehrverkehr durch den Dorfkern geschaffen werde und andererseits mit einer aufwendenden Begegnungszone im Dorfkern argumentiert werde;

- dass Fahrzeuge bei geschlossenen Barrieren vom Bahnhof Z.____ bis ins B.____ stehen würden und unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit ein Verkehrs- und Schutzkonzept erstellt werden solle;

- dass sie bei ihrer Liegenschaft "D.____" Kündigungen wegen erhöhtem Verkehrslärm erhalten habe und an dieser zentralen Lage ein Minderwert des Wohnraums entstehe.

C. Die Kantonspolizei beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 28. Juli 2020 sinngemäss, der Rekurs sei abzuweisen, und führte ergänzend aus, dass dem Begehren auf Erlass der angefochtenen Verkehrsordnung eine einjährige Versuchsphase mit derselben Verkehrseinschränkung vorausgegangen sei (act. 4).

D. Der Gemeinderat Z.____ beantragte in seiner Vernehmlassung, der Rekurs sei insofern abzuweisen als er Ziffer 1 des Rechtsbegehrens betrifft. Die Ziffern 2 und 3 des Rechtsbegehrens seien als erfüllt oder als laufend erfüllt zu betrachten. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus (act. 5):

- dass die angefochtene Verkehrsordnung die Zielsetzung verfolge, die Quartierbewohner an der A.____strasse vor Lärm und Luftverschmutzung zu entlasten sowie die Sicherheit für Fussgänger und Velofahrer zu verbessern;

- dass diese Zielsetzung durch Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01) sanktioniert sei und im öffentlichen Interesse stehe;

- dass die Verkehrsbelastung nicht einfach verlegt, sondern der Transitverkehr auf die für ihn vorgesehene Verkehrsachse, nämlich die Kantonsstrasse geleitet werde;

- dass sich aus dem Strassenverkehrsrecht des Bundes kein Anspruch darauf ableiten lasse, auf kürzestem Weg von einem Ort ans andere zu kommen und zwar auch dann nicht, wenn im Gemeindestrassennetz eine kürzere Strassenverbindung enthalten sei;

- dass der durch die Schliessung der A.____strasse entstehende Mehrverkehr auf der über den notwendigen Ausbaustandard verfügenden Kantonsstrasse kaum ins Gewicht falle;

- dass die A.____strasse zur Aufnahme des Transitverkehrs völlig ungeeignet sei (fehlendes Trottoir; Fahrspur unmittelbar den Hauseingängen entlangführend);

- dass die Umsetzung während des Versuchsbetriebs problemlos verlaufen sei und die von einigen Personen befürchteten Rückstaus ausgeblieben seien. Der Vorfall, wonach sich die Fahrzeuge bei geschlossenem Bahnübergang bis ins B.____ stauten, sei dem Gemeinderat bekannt. Dieser sei jedoch nicht auf die Schliessung der A.____strasse für den Durchgangsverkehr, sondern auf eine technische Panne beim Bahnübergang zurückzuführen gewesen, welche das verspätete Öffnen der Barriere zur Folge hatte;



E. Am 28. August 2020 reichte die OG Z.____ eine Stellungnahme zu den Vernehmlassungen ein und äusserte sich – ergänzend zu den bisherigen Ausführungen – dahingehend, dass die Staus nicht einmalig infolge technischer Pannen, sondern infolge des zunehmenden Durchgangsverkehrs und der langen Schliessungszeiten der Barrieren entstanden seien (act. 7).

F. Mit Schreiben vom 4. September 2020 ersuchte das SJD das kantonale Tiefbauamt, Abteilung Mobilität und Planung, um Abfassung eines Amtsberichts. Dieser soll anhand von Berechnungen Antworten auf die Fragen liefern, ob durch die Verkehrsanordnung ein Mehrverkehr entsteht, welcher zum einen bei der Liegenschaft "D.____" zu einer Überschreitung der dort zulässigen Lärmimmissionen führt und zum anderen im Strassenabschnitt zwischen dem Knoten B.____-/C.____strasse und der Barriere beim Bahnhof Z.____ zu strassen- und/oder planungsrechtlich unzureichenden Auswirkungen (z.B. Staus) führt (act. 8).

G. Am 24. September 2020 reichte der Rechtsdienst des kantonalen Tiefbauamtes den Amtsbericht der Abteilung Mobilität und Planung vom 22. September 2020 ein (act. 9). Dieser hielt im Wesentlichen fest:

- dass sich durch die vorgesehene Verkehrsanordnung durchschnittlich um die 2'300 Fahrzeuge pro Tag auf das übergeordnete Strassennetz (Kantonsstrasse C.____strasse und E.____strasse) verlagern würden;

- dass auf der E.____strasse ca. 6'700 Fahrzeugen pro Tag mit einem Anteil von lauten Fahrzeugen von tags 6.7% und nachts 4.9 % fahren würden und der Mehrverkehr von ca. 2'300 Fahrzeugen ausgerechnet eine akustische Auswirkung am Tag +1.3 dB(A) und in der Nacht von +2.6 dB(A) habe;

- dass nach Art. 8 Abs. 1 bis 3 und Art. 9 der eidgenössischen Lärmschutzverordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) eine wesentliche Änderung gemäss Rechtsprechung bei 1.0 dB(A) bestehe, was vorliegend eintreffe;

- dass aus Lärmschutzgründen und unter den Voraussetzungen einer Notwendigkeits-, Zweckmässigkeits- und Verhältnismässigkeitsprüfung (Gesamtinteressensabwägung) Massnahmen erwägt werden müssten;

- dass die Verlagerung des nahezu gesamten Durchgangsverkehrs von der A.____strasse auf die B.____strasse gelegentlich zu einem Rückstau vom Bahnübergang bis zum Knoten C.____strasse/B.____strasse führen könne. Es sei nicht zu erwarten, dass die Verkehrsqualität auf der B.____strasse hiervon übermässig beeinträchtigt werde.

H. Die OG Z.____ nahm zum Amtsbericht am 27. Oktober 2020 Stellung und beantragte, es sei ein Gutachten zu erstellen, welches die bisherige



Belastung feststelle bzw. dokumentiere und die durch die Verkehrsordnung zusätzliche Belastung dokumentiere, um festzustellen, ob die Immissionsgrenzwerte eingehalten würden. Bevor die Verkehrsordnung bewilligt werden könne, müssten zwingend die Fragen der Immissionsgrenzwerte, der konkreten gesamten Lärmbelastung und der Kosten sowie die Frage, ob und welche Lärmassnahmen notwendig seien, beantwortet und geregelt werden. Sodann seien bezüglich des Rückstaus bis zur Kreuzung B.____strasse/C.____strasse weitere Abklärungen einzuleiten, welche bei allfälligen Sicherheitsdefiziten auch sachgerecht und verhältnismässig umgesetzt werden könnten. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus (act. 13):

- dass die Umleitung die Lärmbelastung offensichtlich in einem relevanten bzw. "wesentlichen" Ausmass erhöhe und hierbei bis heute keine Massnahmen ergriffen worden seien;
- dass laut Tiefbauamt Lärmschutzmassnahmen zu prüfen seien;
- dass ein Rückstau auf die Kreuzung B.____strasse/C.____strasse entgegen der Auffassung des Tiefbauamtes nicht tolerierbar sei und die Situation aufgrund der Mehrverkehrs weiter geklärt werden müsse. Diesbezüglich müssten geeignete Massnahmen definiert und ausgearbeitet werden, welche bei den vorliegenden Sicherheitsdefiziten umzusetzen seien.

I. Den Verfahrensbeteiligten wurde am 10. Februar 2021 eine Aktennotiz über ein gleichentags geführtes Telefonat zwischen dem juristischen Mitarbeiter des SJD und dem Präsidenten des Gemeinderates Z.____ zugestellt. In diesem Telefonat wurde seitens des SJD mit Verweis auf den Amtsbericht des kantonalen Tiefbauamtes im Wesentlichen mitgeteilt, dass der Verkehr mit der angefochtenen Verkehrsordnung neu über die Kantonsstrasse führen würde und dort insbesondere für "Mehrlärm" von über einem Dezibel Sorge. Lärmassnahmen hinsichtlich der Kantonsstrasse seien aber nicht gleichzeitig mit der Verkehrsordnung getroffen worden, weshalb sich Koordinationsbedarf ergebe. Der Gemeindepräsident sagte hierzu im Wesentlichen, dass die Kantonspolizei vor dem Erlass der Verkehrsordnung nichts zum Lärm gesagt habe. Man müsse auch die Anwohner der A.____strasse verstehen, die ohne Verkehrsordnung weiterhin vom Durchgangsverkehr belastet seien. Die Ergebnisse aus dem Versuch würden eine klare Verbesserung der Situation zeigen. Auf Nachfrage, ob die einjährige Versuchsordnung auf der A.____strasse vom Jahre 2018 denn noch immer bestehe, gab er an,



dass diese nicht abgebaut worden sei, weil die Verkehrsordnung die Situation auf der A.____strasse ja verbessere (act. 15).

Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Rekursvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Rekursberechtigung als auch in Bezug auf die Frist- und Formerfordernisse erfüllt sind (Art. 43bis, 45 Abs. 1, Art. 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1; abgekürzt VRP). Auf den Rekurs ist – unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägung 2 – einzutreten.

2. Die Rekurrentin beantragt in den Ziffern 2 und 3 des Rekurses, dass für die Gemeinde Z.____ ein ganzheitliches, zukunftsfähiges Verkehrskonzept zu erstellen sei und auf allen Quartierstrassen bzw. Gemeindestrassen erster und zweiter Klasse eine Tempo-30-Zone geprüft werden solle. Gegenstand des vorliegenden Rekursverfahren bildet hingegen einzig der Erlass eines Verbots für Motorwagen und Motorräder mit Zusatz "Zubringerdienst gestattet" und die Aufhebung des Verbots für Lastwagen auf der A.____strasse durch die Vorinstanz. Auf die über den erwähnten Rekursgegenstand hinausgehenden Anträge der Rekurrentin in den Ziffern 2 und 3 ist somit nicht einzutreten.

3. Den Ausführungen des Amtsberichts des kantonalen Tiefbauamtes vom 22. September 2020 (act. 9.1) zufolge, geht mit der angefochtenen Verkehrsordnung eine Verlagerung von täglich rund 2'300 Fahrzeugen von der A.____strasse auf das übergeordnete Strassennetz, d.h. auf die Kantonsstrassen C.____strasse und E.____strasse, einher. Dieser Mehrverkehr verursacht bei täglich ca. 6'700 Fahrzeugen und einem Anteil von lauten Fahrzeugen von tags 6.7% und nachts 4.9% eine akustische Auswirkung am Tag von +1.3 dB und in der Nacht von +2.6 dB, weshalb nach herrschender bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu Art. 8 Abs. 1 bis 3 und Art. 9 LSV vergleichsweise eine wesentliche Änderung vorliege. Aus Lärmschutzgründen müssten im Rahmen einer Gesamtinteressenabwägung Massnahmen nach Art. 10 ff. LSV erwägt werden.



Der erwähnte Amtsbericht erhellt, dass der mögliche Erlass der angefochtenen Verkehrsordnung zu Mehrverkehr auf den Kantonsstrassen C.____strasse und E.____strasse führt, deren akustische Auswirkung lärm-schutzrechtlich eine wesentliche Änderung darstellt (vgl. BGE 1C_204/2012 vom 25. April 2013 E. 4) und eine Prüfung von (Lärm-schutz-)Massnahmen erfordert. Dass seitens der hierfür zuständigen kantonalen und/oder kommunalen Behörden eine solche Prüfung vorgenommen wurde, ist von den Verfahrensbeteiligten weder geltend gemacht worden noch aus den Akten ersichtlich. Der Gemeinderat Z.____ verweist in seiner Vernehmlassung einzig auf das im Zusammenhang mit der kommunalen Richtplanung stehende Ziel, zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und Reduktion der Lärmemissionen unter anderem Tempo-30-Zonen in den Quartieren und auf der Kantonsstrasse zu schaffen. Sodann bringt er vor, dass die Kantonspolizei vor dem Erlass der Verkehrsordnung nichts zum Lärm gesagt habe (act. 5 und 15). Die Beurteilung der vorliegend angefochtenen Verkehrsordnung kann angesichts der Auswirkungen des Mehrverkehrs hinsichtlich Lärm somit nicht losgelöst von der Prüfung allfälliger Lärmschutzmassnahmen auf den erwähnten Kantonsstrassen erfolgen, weshalb die Vorinstanz mit dem Erlass der Verkehrsordnung die Koordinationspflicht nach Art. 25a des Raumplanungsgesetzes (SR 700) verletzt hat.

4. Nach dem Gesagten ist der Rekurs gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und die Angelegenheit zur korrekten Verfahrensabwicklung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Vorinstanz hat den möglichen Erlass verkehrspolizeilicher Massnahmen auf der A.____strasse mit den für die Prüfung und Beurteilung allfälliger Lärmschutzmassnahmen zuständigen Behörden in der Weise zu koordinieren, dass die Massnahmen gleichzeitig bzw. zusammen eröffnet und überprüft werden können. In die Beurteilung sind auch die gegebenenfalls geänderten Auswirkungen im Abschnitt zwischen dem Bahnübergang Z.____ und dem Knoten C.____strasse/B.____strasse miteinzubeziehen.

5. Den Akten lässt sich entnehmen, dass eine von der Vorinstanz am 10. September 2018 (mit Publikation am 15. Oktober 2018) befristet auf maximal ein Jahr erlassene und gleichlautende Verkehrsordnung noch



immer in Vollzug ist bzw. bislang nicht aufgehoben wurde (act. 4, Beilage 10 und act. 15). Dieses Vorgehen ist angesichts der nur befristet angeordneten Verkehrsanordnung unzulässig (vgl. Art. 107 Abs. 2^{bis} Signalisationsverordnung [SR 741.21]) und von der Vorinstanz aufsichtsrechtlich zu beanstanden (vgl. Art. 31 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz [sGS 711.1]). Sie ist daher gehalten, die Entfernung der Signalisation unter Androhung der Vollstreckung gegebenenfalls anzuordnen.

6. Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Verwaltungsstreitigkeiten jener Beteiligte die Verfahrenskosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. In Anwendung von Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Entscheidgebühr auf Fr. 1'000.– festzusetzen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist die Entscheidgebühr der Vorinstanz aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 2 VRP). Von der Vorinstanz werden keine Kosten erhoben (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1. Der Rekurs der Ortsgemeinde Z.____ wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und die angefochtene Verfügung vom 6. Mai 2020 aufgehoben.
2. Die Angelegenheit wird im Sinn der Erwägungen zur korrekten Verfahrensabwicklung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückgewiesen.
3. Die Entscheidgebühr von Fr. 1'000.– wird der Vorinstanz auferlegt. Auf die Erhebung wird verzichtet.



Der Vorsteher:

Fredy Fässler, lic.iur.
Regierungsrat