



| | |
|---------------------------|---|
| Fall-Nr.: | RDRM.2022.61 |
| Stelle: | Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement |
| Instanz: | Sicherheits- und Justizdepartement |
| Publikationsdatum: | 03.12.2024 |
| Entscheiddatum: | 12.07.2024 |

SJD RDRM.2022.61

Verkehrsordnung, Art. 3 Abs. 4 SVG, Art. 21 EV zum SVG, Art. 8 Abs. 3 StrG. Die Eigentümerschaft eines Grundstücks im Bereich einer unbefestigten, rund 2,5 m breiten Strasse über Wiesland hatte bei der Gemeinde beantragt, für diese rund einen Kilometer lange Gemeindestrasse 3. Klasse bei der Kantonspolizei ein allgemeines Fahrverbot, eventuell ein beschränktes Fahrverbot (Zulassung des land- und forstwirtschaftlichen Verkehrs) zu beantragen, was diese – in Übereinstimmung mit der Strassenkorporation – ablehnte. In Anbetracht des grossen Aufkommens von schwächeren Verkehrsteilnehmenden stellt die uneingeschränkte Zulassung des Motorfahrzeugverkehrs auf dieser Strasse eine erhebliche Gefährdung dar, weshalb der Motorfahrzeugverkehr einzuschränken ist. Die Zuständigkeit für die Verkehrsordnung liegt beim Gemeinderat, der ein Fahrverbot für Motorwagen und Motorräder zu erlassen und zu publizieren hat, was auch mit Blick auf den Rechtsmittelweg erforderlich ist. Ob und inwieweit davon Ausnahmen vorzusehen sind, fällt ins Ermessen der Vorinstanz. Teilweise Gutheissung und Rückweisung zu neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen.

Den Entscheid finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



RDRM.2022.61

Entscheid vom 12. Juli 2024

Rekurrent

A.____, Willensvollstrecker im Nachlass B.____sel.,
vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Bischofszellerstrasse 53,
9200 Gossau

gegen

Vorinstanz

Politische Gemeinde Z.____, Stadtrat, (Beschluss des Stadtrates N.____
vom 18. August 2022)

Betreff

Rekurs betreffend Verkehrsanordnung (Anpassung der Nutzungsmöglich-
keiten auf der Y.____-strasse)



Sachverhalt

A.

a) Die Y.___-strasse, eine Gemeindestrasse 3. Klasse, verläuft südlich der Stadt Z.___ von der X.___-strasse im Weiler W.___ zur V.___-strasse. Sie liegt in der Landwirtschaftszone, teilweise nahe am Siedlungsgebiet der Stadt. Die etwa 1'000 m lange Naturstrasse hat eine Breite von rund 2,5 m. Verkehrsanordnungen sind nicht bekannt und Verkehrssignale dementsprechend nicht vorhanden.

b) Mit Schreiben vom 31. Juli 2021 gelangte A.___, Willensvollstrecker im Nachlass B.___sel., U.___, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, Rechtsanwalt, Gossau, an die Stadt Z.___ und beantragte, für die Y.___-strasse sei bei der Kantonspolizei der Erlass eines allgemeinen Fahrverbots zu beantragen. Eventuell sei bei der Kantonspolizei für den Abschnitt W.___ bis T.___-weg der Erlass eines allgemeinen Fahrverbots und für die anderen Bereiche der Erlass eines beschränkten Fahrverbots (Land- und Forstwirtschaft gestattet) zu beantragen. Subeventuell sei für die Y.___-strasse bei der Kantonspolizei der Erlass eines beschränkten Fahrverbots (Land- und Forstwirtschaft gestattet) zu beantragen.

B.

Mit Beschluss vom 18. August 2022 wies der Stadtrat der politischen Gemeinde Z.___ das Gesuch vollumfänglich ab. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, die Strassenkorporationen Y.___ und S.___ würden eine Benutzungsbeschränkung ablehnen. Somit wären langwierige Rechtsprozesse zu erwarten, wenn Beschränkungen erlassen würden.

C.

Gegen diese Verfügung erhob A.___, vertreten durch lic.iur. Urs Pfister, mit Schreiben vom 8. September 2022 Rekurs beim Bau- und Umweltsdepartement, welches die Eingabe am 13. September 2022 zuständigkeitshalber ans Sicherheits- und Justizdepartement weiterleitete. Mit Rekursergänzung vom 3. Oktober 2022 werden folgende Anträge gestellt:

1. Der Beschluss des Stadtrates Z.___ vom 18. August 2022 (Nr. N.___) sei aufzuheben;
2. Die Angelegenheit sei im Sinn der nachfolgenden Ausführungen an den Stadtrat Z.___ zurückzuweisen zur Anordnung der erforderlichen Massnahmen zur Sicherstellung der Verkehrssicherheit, unter Einhaltung der Vorschriften von Art. 1 ff. des Strassengesetzes;
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der Nachlass B.___sel. sei Eigentümer der Parzelle Nr. R.___, Z.___, die an die Y.___-strasse grenze. Der Nachlass und die einzelnen Mitglieder der Erbgemein-



schaft seien mehr als die Allgemeinheit in eigenen rechtlichen wie tatsächlichen Interessen davon betroffen, welche Fahrzeuge und Personen die Strasse benutzen dürften. Der Willensvollstrecker sei von der Erblasserin eingesetzt und Mitglied der Erbgemeinschaft. Er handle im Namen des Nachlasses. Zudem sei er als Mitglied der Erbgemeinschaft in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen.

Die Y.____-strasse habe keine Ausweichstellen. Kreuzungsmöglichkeiten bestünden nur bei Knoten mit anderen Strassen und Wegen. Abgesehen von einer Liegenschaft am Beginn der Strasse in W.____ sei kein einziges Gebäude zur Erschliessung für Motorfahrzeuge auf die Y.____-strasse angewiesen. Diese sei andererseits beliebt bei Spaziergängern und Wanderern.

Gemeindestrassen 3. Klasse würden nach Art. 8 Abs. 3 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) der übrigen Erschliessung sowie der Land- und Forstwirtschaft dienen und stünden dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offen. Bei der Y.____-strasse gebe es keinerlei Verkehrsbeschränkungen, weder hinsichtlich der persönlichen Berechtigung, die Strasse zu benutzen, noch bezüglich der Art der zulässigen Fahrzeuge. Dies sei rechtswidrig und anzupassen, wobei eine Zustimmung der Strassenkorporation nicht erforderlich sei. Die Strasse weise eine Breite von rund 2,5 m auf, was nicht einmal für den Begegnungsfall Motorfahrzeug / Fussgänger genüge. Da es keine Ausweichstellen gebe, könnten im Begegnungsfall längere Rückwärtsfahrten erforderlich sein. Bei der gegebenen Strassenbreite und der grossen Anzahl Fussgänger sei die Zulassung von Gegenverkehr rechtswidrig. In den letzten Jahren seien im Gebiet Y.____ und W.____ verschiedene Strassen erstellt oder ausgebaut worden. Sämtliche Liegenschaften könnten heute über Strassen erreicht werden, die die Anforderungen an die Verkehrssicherheit und den Schutz der anderen Verkehrsteilnehmenden berücksichtigen würden. Die Y.____-strasse sei für die Erschliessung mit Motorfahrzeugen nicht mehr erforderlich und deshalb ein allgemeines Fahrverbot für Motorfahrzeuge zu erlassen.

Aufgrund der Beschaffenheit, der örtlichen Verhältnisse und der anderen, besseren und höher klassierten Strassen sei klar, dass auf der Y.____-strasse jeder Motorfahrzeugverkehr zu untersagen sei. Das öffentliche Interesse an einer sicheren Fussgängerverbindung auf dem vielbegangenen Weg gehe den Privatinteressen von wenigen Einzelpersonen, die die schlecht ausgebaute Y.____-strasse befahren wollten, vor. Für die Forstwirtschaft sei keine generelle Fahrmöglichkeit erforderlich, weil es an Wald fehle, und auch der Landwirtschaft stünden bessere Zufahrtsmöglichkeiten zur Verfügung, sofern sie überhaupt auf Strassen angewiesen sei. Zubringerdienst müsse nicht gestattet werden, weil für die wenigen Einzelbauten heute bessere Erschliessungsmöglichkeiten bestünden. Gesamthaft sei der Beschluss des Stadtrates aufzuheben und die Angelegenheit an diesen zurückzuweisen mit der Anweisung, die nach Art. 8 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 2 Bst. a, b, c, e und k StrG erforderlichen Verkehrseinschränkungen für



die Y.____-strasse zu beschliessen und der Kantonspolizei den Erlass der entsprechenden Anordnungen gemäss dem Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01; abgekürzt SVG) zu beantragen.

D.

a) Mit Vernehmlassung vom 24. November 2022 beantragt die Vorinstanz, den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird geltend gemacht, dass Verkehrsanordnungen regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden seien, wobei die Gewichtung der einzelnen Kriterien ins pflichtgemässe Ermessen der zuständigen Behörde falle. Die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Massnahmen liege in erster Linie bei der verfügenden Behörde. Ein Eingreifen der Rechtsmittelinstanz sei nur sehr eingeschränkt gerechtfertigt.

Wie der Rekurrent selbst ausführe, diene die Strasse kaum Erschliessungszwecken. Sie sei nicht stark befahren und Unfälle seien nicht bekannt. Die Befürchtung, dass aufgrund der vielen Fussgänger eine Gefährdung der Verkehrssicherheit vorliege, wenn die Strasse auch von Motorfahrzeugen befahren werde, sei durch keinen Vorfall belegt. Die Rekursinstanz habe in einem ähnlich gelagerten Fall ausgeführt, dass weder ein vermeintlich geschehener Verkehrsvorfall noch die Vermeidung einer Sanierungsbedürftigkeit ein hinreichendes öffentliches Interesse für ein Fahrverbot zu begründen vermöge. Zwar würden grundsätzlich keine öffentlichen Interessen gegen eine Verkehrsanordnung sprechen. Dies genüge jedoch gerade nicht für den Erlass eines Fahrverbots. Vielmehr müssten öffentliche Interessen eine Verkehrsanordnung verlangen, was hier nicht der Fall sei. Aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens sei kein Grund nach Art. 3 Abs. 4 SVG gegeben, der den Erlass einer Verkehrsanordnung ermöglichen würde. Auch die Berücksichtigung der Interessen der Strasseneigentümer, die ein Fahrverbot ablehnen würden, um die direkte Durchfahrt nach P.____ nicht zu verlieren, spreche gegen ein Fahrverbot.

b) Mit Vernehmlassung vom 8. November 2022 führt die Kantonspolizei aus, dass bei Verkehrsanordnungen im Hinblick auf die erforderliche Verhältnismässigkeit stets diejenige Massnahme zu wählen sei, welche für das Erreichen des Zwecks die geringsten Einschränkungen erfordere. Für die Y.____-strasse werde ein Teilfahrverbot für Personenwagen und Schwerverkehr begrüsst, um die Benutzung als Umfahrung oder Schleichweg zu unterbinden. Anwohnern und Grundstückbesitzern müsse zur Bewirtschaftung eine Zufahrt ermöglicht werden. Aus diesem Grund seien der Zubringerdienst sowie land- und forstwirtschaftlicher Verkehr vom Teilfahrverbot auszunehmen. Ein Fahrverbot für Fahrräder und Motorfahrräder sei unverhältnismässig.

c) Mit Replik vom 27. Dezember 2022 hält der Rekurrent an seinen Anträgen fest und lässt ausführen, dass die Vorinstanz zwar einen Ermessensspielraum habe. Sie stütze sich aber auf eine falsche Grundlage, weil es nicht primär um die Aufstellung einer Verkehrstafel gemäss SVG gehe, sondern um die Frage, ob das StrG eingehalten



sei. Die Y.___-strasse sei als Gemeindestrasse 3. Klasse klassiert. Somit müsse sie den Anforderungen von Art. 1 ff. StrG genügen. Es sei gerichtsnotorisch, dass öffentliche Strassen hinsichtlich Ausbaugrad und Benützung den Vorschriften des StrG und insbesondere jenen über die Verkehrssicherheit genügen müssten. Die Y.___-strasse entspreche in der Kombination Ausbaustandard / Nutzungsmöglichkeit / Gegenverkehr nicht den Anforderungen an die Verkehrssicherheit. Der rechtswidrige Zustand könne durch einen Ausbau der Strasse, eine Beschränkung der Nutzung oder eine Kombination dieser beiden Massnahmen behoben werden. Das SVG komme nur insoweit zur Anwendung, als für die aufgrund des Strassenzustands / Strassengesetzes erforderlichen Beschränkungen der Nutzungsmöglichkeiten nur Verkehrstafeln gemäss SVG verwendet werden dürften. Ein Ausbau komme vorliegend nicht in Frage, zumal die Y.___-strasse für Motorfahrzeuge schlicht nicht erforderlich sei. Es stehe eine Beschränkung der Nutzung im Vordergrund. Dabei seien zwingend die gesetzlichen Vorschriften von Art. 1 ff. StrG zu beachten und umzusetzen. Welche Verkehrstafel gemäss SVG aufgestellt werde, sei lediglich die Folge der strassenrechtlichen Beurteilung.

Die Vernehmlassung der Kantonspolizei beschränke sich auf die Auslegung des SVG. Für eine verkehrstechnische Beurteilung sei das Strasseninspektorat zuständig, weshalb erneut beantragt werde, dass dort ein Amtsbericht eingeholt werde. In der Folge werde die Kantonspolizei die Sache nochmals beurteilen müssen. Soweit sie von «Anwohnern» spreche, sei festzuhalten, dass es keine «Anwohner» gebe, die auf die Benutzung der Y.___-strasse angewiesen wären. Sodann sei darauf hinzuweisen, dass landwirtschaftliche Fahrzeuge explizit derart gebaut würden, dass sie über Wiesen fahren könnten. Die Notwendigkeit landwirtschaftlicher Zufahrten sei deshalb sehr beschränkt. Im Übrigen dürften solche nicht zu Lasten der Sicherheit von Fussgängern gehen, weshalb überbreite Fahrzeuge nicht zuzulassen seien und eine Maximalbreite zu verfügen wäre.

d) In ihrer Eingabe vom 9. Februar 2023 führt die Kantonspolizei aus, dass Grundstücke zu deren Bewirtschaftung über Wege und Strassen erreicht werden können sollten. Es könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass Besitzer von Landwirtschaftsland jederzeit landwirtschaftliche Fahrten von Dritten auf ihren Wiesen und Feldern erlauben würden. Zudem wäre eine Befahrung wegen der Vegetationsstände nicht ganzjährig möglich. Land- und forstwirtschaftliche Motorfahrzeuge dürften gemäss Rechtslage teilweise mit Überbreite verkehren. Solche Fahrzeuge würden sich auf dem fraglichen Strassenabschnitt eher langsam bewegen und kaum eine Gefährdung der Zufussgehenden und Velofahrenden bedeuten. Ein allgemeines Fahrverbot würde eine grosse Einschränkung darstellen und werde abgelehnt. Jedoch erachte sie ein Teilfahrverbot (Zulassung von Fahrrädern und Motorfahrrädern sowie von Zubringerdienst und land- und forstwirtschaftlichem Verkehr) als recht- und verhältnismässig.



e) Mit Eingabe vom 2. April 2023 liess der Rekurrent nach dem Verfahrensstand fragen und forderte, da die Rechtslage klar sei und der Frühling vor der Tür stehe, einen baldigen Rekursentscheid oder, sofern die Aktenlage noch nicht ausreiche für einen vollständigen oder teilweisen Schutz des Rekurses, zumindest innert Wochenfrist die Festlegung eines Augenscheintermins.

f) In der Folge verzichteten die Strassenkorporationen Y.____ und S.____ stillschweigend auf eine Beteiligung am Verfahren. Auf die weiteren Eingaben wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

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.

a) Nach Art. 3 Abs. 4 SVG können Beschränkungen oder Anordnungen 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. Dieser «Motivkatalog» für Verkehrsbeschränkungen und –anordnungen wird praxisgemäss weit verstanden (C.J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Diss. Zürich 2012, S. 56 und 75 – 77).

b) Zu prüfen ist im Wesentlichen, ob an der Verkehrsmassnahme ein (in den örtlichen Verhältnissen begründetes) öffentliches Interesse besteht und die Massnahme verhältnismässig ist (vgl. Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 0.101] und Art. 107 Abs. 5 der Signalisationsverordnung [SR 741.21; abgekürzt SSV]). Signale und Markierungen dürfen nicht unnötigerweise angebracht werden. Sie dürfen aber auch nicht fehlen, wo sie unerlässlich sind (Art. 101 Abs. 3 SSV). Sind auf bestimmten Strassenstrecken Verkehrsanordnungen nötig, wird die Massnahme gewählt, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht (Art. 107 Abs. 5 SSV).

c) Verkehrsanordnungen sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Entsprechend der Natur der Sache liegt die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen in erster Linie bei den verfügenden Behörden. Die



zuständigen Organe besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Ein Eingreifen der Rechtsmittelinstanz ist daher erst 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 (Urteil des Bundesgerichtes 1C_44/2017 vom 19. Juli 2017 E. 3.1).

3.

a) Die streitgegenständliche Y.___-strasse ist eine unbefestigte, rund 2,5 m breite Strasse über Wiesland. Sie liegt in unmittelbarer Nähe zum Stadtgebiet und ist aufgrund ihrer Beschaffenheit und Lage (Nähe, Aussicht) besonders geeignet als Spazierweg für die Stadtbewohner. Sie ist unstrittig sehr beliebt bei Fussgängerinnen und Fussgängern und wird auch von Joggern, Fahrradfahrenden und mit Pferden benutzt. Die Vorinstanz stuft sie für den Langsamverkehr als wichtig ein (vgl. act. 9 der Vorakten [Rekursaktorum 11]).

b) Die Vorinstanz sieht wegen des geringen Verkehrsaufkommens keine Gefährdung der Sicherheit der schwächeren Verkehrsteilnehmenden. Aus demselben Grund seien auch die weiteren in Art. 3 Abs. 4 SVG genannten Zwecke von Verkehrsbeschränkungen nicht anwendbar und fehle es an einem öffentlichen Interesse an einer Verkehrsanordnung.

c) Dem kann nicht zugestimmt werden. Zwar sind im Bereich der wenigen vorhandenen Verzweigungen grössere Verkehrsflächen vorhanden, wo sich schwächere Verkehrsteilnehmende und Personenwagen oder andere grössere Fahrzeuge grundsätzlich gefahrlos begegnen können. Aufgrund der Strassenbreite von lediglich rund 2,5 m sind auf der Y.___-strasse aber mancherorts konfliktfreie Begegnungen zwischen Personenwagen und Zufussgehenden nicht möglich. Dies gilt umso mehr bei Begegnungen von Personenwagen mit Fahrradfahrenden und Zufussgehenden mit Kinderwagen, von Lastwagen und Traktoren mit Zufussgehenden und Fahrradfahrenden oder von zwei weispurigen Motorfahrzeugen (vgl. zu den Mindestbreiten gemäss VSS-Normen: Fussverkehr Schweiz, Faktenblatt 02/2017, Begegnungsfälle und Fahrbahnbreiten). Gefährdungen ergeben sich aus den geringen Abständen der Verkehrsteilnehmenden. Zudem sind das Ausweichen der schwächeren Verkehrsteilnehmenden auf das angrenzende Wiesland, je nach Terrainverhältnissen, und Rückwärtsfahrten auf der schmalen, vielbegangenen Strasse mit weiteren Gefahren verbunden.

d) Die Y.___-strasse ist für die Erschliessung der an ihr gelegenen Liegenschaften nur teilweise (eine Liegenschaft in W.___ auf kurzer Strecke) notwendig. Sie wird aber für Zufahrten (innerhalb der Y.___-strasse) und auch Fahrten zur anschliessenden X.___-strasse verwendet. Als kürzeste Verbindung zwischen dem Gebiet



Y.____/S.____ und der V.____-strasse wird sie insbesondere aus dem Gebiet der Y.____-strasse und der X.____-strasse als direkte Durchfahrt nach P.____ benutzt (vgl. angefochtene Verfügung, I.4). Nach der Strassenkorporation S.____ und der Kantonspolizei dient sie zudem bei Stockungen auf den Strassen im Zentrum von Z.____ ab der V.____-strasse zur Umfahrung, etwa bei Fahrten Richtung O.____, und überhaupt als «Schleichweg» (vgl. act. 4 der Vorakten, Rekursaktorium 10).

e) In Anbetracht der Anzahl Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Fahrradfahrenden auf der Y.____-strasse kann der vorhandene Motorfahrzeugverkehr und damit die Gefahr nicht als vernachlässigbar betrachtet werden. Dem steht nicht entgegen, dass bisher keine Unfälle bekannt sind, da die Feststellung eines Sicherheitsdefizits nicht davon abhängt, ob sich auf den betroffenen Strassenabschnitten bereits Verkehrsunfälle ereignet haben oder nicht (Urteil des Bundesgerichtes 1C_618/2018 vom 20. Mai 2019 E. 4.3 mit Hinweisen). Bei der gegebenen Strassenbreite stellt jede einzelne Fahrt von zweispurigen Fahrzeugen eine Gefahr für anwesende schwächere Verkehrsteilnehmende dar. Bei dieser Sachlage bedeutet bereits ein geringes Motorfahrzeugaufkommen eine ernsthafte Gefährdung, die nach verhältnismässigen Massnahmen verlangt.

f) Aufgrund unhaltbarer tatsächlicher Annahmen der Vorinstanz ist ein Eingreifen der Rekursinstanz gerechtfertigt (vgl. E. 2.c).

4.

a) Mit der beantragten Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten auf der Y.____-strasse soll die Sicherheit der schwächeren Verkehrsteilnehmenden verbessert werden. Diese Zielsetzung ist als öffentliches Interesse durch Art. 3 Abs. 4 SVG gedeckt. Keinen Grund nach dieser Bestimmung stellt demgegenüber die vorgeblich geforderte richtige Anwendung des Strassengesetzes dar. Sodann ist eine Einschränkung des zugelassenen Motorfahrzeugverkehrs auf der schmalen Strasse geeignet, die Sicherheitslage zu verbessern.

b) Der Rekurrent hat bei der Vorinstanz den Antrag gestellt, es sei bei der Kantonspolizei für die Y.____-strasse der Erlass eines allgemeinen Fahrverbots zu beantragen. Eventuell sei bei der Kantonspolizei für die Y.____-strasse der Erlass eines allgemeinen Fahrverbots zu beantragen und seien – sinngemäss – abschnittsweise, subeventuell durchgehend, Fahrten der Land- und Forstwirtschaft davon auszunehmen. Ein allgemeines Fahrverbot würde insbesondere auch Fahrten mit Fahrrädern und Motorfahrrädern untersagen. Eine solche Massnahme stünde der vorinstanzlichen Beurteilung der Y.____-strasse als wichtig für den Langsamverkehr entgegen. Fahrräder und Motorfahrräder stellen bei der gegebenen Strassenbreite und den Abmessungen der Fahrzeuge grundsätzlich keine namhafte Gefahr für schwächere Verkehrsteilnehmer dar. In diesem Zusammenhang ist auch ein gewisses Bedürfnis von Schülerinnen, Schülern und Lernenden einzubeziehen, die mit der Benutzung der Y.____-strasse gefährlichere



Verkehrswege vermeiden können (vgl. act. 4 der Vorakten). Der angestrebte Zweck macht es nicht erforderlich, das Befahren mit Fahrrädern und Motorfahrrädern zu verbieten. Die Anträge des Rekurrenten, ein allgemeines Fahrverbot, eventuell ein allgemeines Fahrverbot mit Ausnahmen zu erlassen, schiessen deshalb übers Ziel hinaus. Im Übrigen ist die Kantonspolizei weder für den Erlass eines allgemeinen Fahrverbots auf Gemeindestrassen noch eines beschränkten Fahrverbots auf Gemeindestrassen dritter Klasse zuständig (vgl. Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a der Einführungsverordnung zum SVG, sGS 711.1) und hätte die Vorinstanz den rekurrentischen Begehren, bei der Kantonspolizei die erwähnten allgemeinen Fahrverbote, eventuell mit Ausnahmen, zu beantragen, auch aus diesem Grund keine Folge geben können.

c) Wie vom kommunalen Tiefbauamt im Rahmen von Bemühungen um eine einvernehmliche Lösung (vgl. act. 9 der Vorakten) und – sinngemäss – der sachverständigen Kantonspolizei (Rekursakten 10 und 17) vorgeschlagen, ist ein Fahrverbot für Motorwagen und – im Hinblick insbesondere auf geländegängige Modelle – Motorräder erforderlich.

Nach der kantonalen Praxis drängt sich eine Rückweisung an die Vorinstanz zur weiteren Sachverhaltsabklärung auf, wenn dieser bei ihrem Entscheid ein erheblicher Beurteilungsspielraum zukommt oder die Beurteilung spezifische Sachkenntnis oder die Kenntnis örtlicher Verhältnisse verlangt (T. Kamber, in: Rizvi-Schindler-Cavelti, a.a.O., N 18 zu Art. 56). Dies ist vorliegend der Fall. Die Vorinstanz kennt die örtlichen Verhältnisse und hat eine Praxis bei Verkehrsanordnungen auf Gemeindestrassen. Bei der Prüfung, ob und wie weit Ausnahmen vorzusehen sind, hat sie ein erhebliches Ermessen. Dabei wird sie insbesondere abwägen müssen, ob Zufahrten zu den Anwohnern, falls diese anderweitig verkehrsmässig erschlossen sind, noch möglich sein sollen, etwa um die Zufahrten zu sichern oder den Unterhaltspflichtigen (der Y.____-strasse) die Benutzung ihrer Strasse zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Zubringerdienst lediglich Fahrten mit bestimmten Zwecken und mit Ziel oder Start innerhalb der Y.____-strasse umfassen würde (vgl. Art. 17 Abs. 3 SSV). Namentlich Durchfahrten von der V.____-strasse zur X.____-strasse (und umgekehrt) würden keinen Zubringerdienst darstellen.

Auch im Hinblick auf die strassenrechtliche Regelung (Art. 8 Abs. 3 StrG) kann ein Zusatz angemessen sein. Soweit der Rekurrent ausführt, dass landwirtschaftlicher Verkehr zu verbieten sei, zumal dieser nicht auf Strassen angewiesen sei, eventuell eine Maximalbreite zu verfügen sei, weil die oft überbreiten Fahrzeuge gefährlich seien, wird in Betracht fallen, dass wegen des Vegetationsstands nicht ganzjährig auf Wiesen und Feldern gefahren werden kann und zeitweise Witterungsverhältnisse ein Befahren verunmöglichen können. Auch können die betroffenen Wiesen verschiedene Besitzer haben und kann nicht davon ausgegangen werden, dass Landwirte auf ihren Wiesen und



Feldern landwirtschaftliche Fahrten von Dritten dulden würden. In Betracht kann ferner etwa fallen, dass mit landwirtschaftlichen Fahrzeugen bei Bedarf vielerorts auf das angrenzende Wiesland ausgewichen werden kann, wobei solche gelegentlichen Manöver nicht vergleichbar sind mit der vom Rekurrenten geforderten Abwicklung des landwirtschaftlichen Verkehrs über Wiesen und Felder, und die strassenverkehrsrechtliche Grundregel (Art. 26 SVG) Gefährdungen verhindern sollte, was die Zulassung des landwirtschaftlichen Verkehrs als gerechtfertigt und die Festlegung einer Höchstbreite als unverhältnismässig erscheinen lassen könnte.

d) Insgesamt stellt in Anbetracht der Strassenbreite und des grossen Aufkommens schwächerer Verkehrsteilnehmer die uneingeschränkte Zulassung des Motorfahrzeugverkehrs auf der Y.____-strasse eine erhebliche Gefährdung dar. Der Motorfahrzeugverkehr ist deshalb einzuschränken. Die Zuständigkeit dafür liegt beim Gemeinderat, der ein Fahrverbot für Motorwagen und Motorräder zu erlassen und zu publizieren hat, was auch mit Blick auf den Rechtsmittelweg erforderlich ist. Ob davon Ausnahmen vorzusehen sind, fällt ins Ermessen der Vorinstanz. Ein allfälliger Zusatz zum zweiteiligen Fahrverbot ist gegebenenfalls gleichzeitig zu verfügen und zu publizieren.

5. Demnach wird die angefochtene Verfügung aufgehoben und die Angelegenheit zu neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. Nachdem dies nicht vollumfänglich dem Antrag des Rekurrenten entspricht (vgl. Antrag 2), ist der Rekurs teilweise gutzuheissen.

6.

a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Verwaltungsstreitigkeiten jener Beteiligte die Verfahrenskosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Soweit die angefochtene Verfügung aufgehoben und die Sache zurückgewiesen wird, ist der Rekurrent als obsiegend zu betrachten (Antrag 1). Da die Rückweisung nicht im Sinn seiner Ausführungen (Durchsetzung des Strassengesetzes; bei der Kantonspolizei sei eine Verkehrsordnung zu beantragen), sondern im Wesentlichen mit Blick auf die Verkehrssicherheit erfolgt, unterliegt er betreffend Antrag 2. Hierbei kann auch nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Antragstellung bei der Vorinstanz insofern aussichtslos war und von vornherein nicht hat gutgeheissen werden können, als diese aufgefordert worden war, bei der dafür nicht zuständigen Kantonspolizei den Erlass einer Verkehrsordnung zu beantragen. Insgesamt scheint es gerechtfertigt, den Rekurrenten als zu zwei Dritteln obsiegend zu betrachten. Die volle Entscheidgebühr wird in Anwendung von Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) auf Fr. 1'500.– festgesetzt. Dem Rekurrenten ist ein Drittel, d.h. Fr. 500.–, aufzuerlegen. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– ist daran anzurechnen und der Restbetrag in Höhe von Fr. 1'000.– zurückzuerstatten. Die anteilige Entscheidgebühr von zwei Dritteln wird der Vorinstanz auferlegt; auf deren Erhebung wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).



b) Die ausseramtlichen Kosten werden den Beteiligten nach Ob- und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Wie ausgeführt, ist der Rekurrent als zu zwei Dritteln obsiegend zu betrachten, was zur Zusprechung einer Entschädigung in der Höhe von einem Drittel zu Lasten der Vorinstanz führt (vgl. GVP 1983 Nr. 56; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 832; A. Linder, in: Rizvi-Schindler-Cavelti, [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Praxiskommentar, Zürich/St.Gallen 2020, N 16 zu Art. 98bis). Die eingereichte Kostennote (Fr. 2'750.– zuzüglich 4 % Barauslagen und 7,7 % MWST) ist angemessen. Die Vorinstanz hat den Rekurrenten demnach insgesamt mit Fr. 1'024.30– (Fr. 917.– + Fr. 36.70 + Fr. 70.60) zu entschädigen.

Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1.

a) Der Rekurs von A.____, Willensvollstrecker im Nachlass B.____sel., U.____, wird im Sinn der Erwägungen teilweise gutgeheissen.

b) Die Verfügung der politischen Gemeinde Z.____ vom 18. August 2022 wird aufgehoben und die Angelegenheit zu neuem Entscheid im Sinn der Erwägungen an die Politische Gemeinde Z.____ zurückgewiesen.

2.

a) Die Entscheidgebühr wird zu einem Drittel A.____ und zu zwei Dritteln der politischen Gemeinde Z.____ auferlegt.

b) Die anteilige Entscheidgebühr von Fr. 500.– wird mit dem von A.____ geleisteten Kostenvorschuss verrechnet und der Restbetrag von Fr. 1'000.– zurückerstattet.

c) Auf die Erhebung der anteiligen Entscheidgebühr in der Höhe von Fr. 1'000.– von der politischen Gemeinde Z.____ wird verzichtet.

3.

a) Die Politische Gemeinde Z.____ entschädigt A.____ ausseramtlich mit Fr. 1'024.30 (inklusive Barauslagen und MWST).

b) Darüber hinausgehend wird das Begehren von A.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten abgewiesen.



Der Vorsteher:

Christof Hartmann
Regierungsrat