



<b>Fall-Nr.:</b>	SJD RDRM.2023.90 / RDRM.2023.91 / RDRM.2023.95
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
<b>Instanz:</b>	Sicherheits- und Justizdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	09.05.2025
<b>Entscheiddatum:</b>	05.03.2025

## **SJD RDRM.2023.90 / RDRM.2023.91 / RDRM.2023.95**

**Verkehrsordnung, Art. 3 Abs. 4 SVG. Die Rekurrierenden wandten sich primär gegen ein Bauvorhaben (koordiniertes Verfahren, vgl. Entscheid des Bau- und Umweltdepartements Nr. 17/2025 vom 5. März 2025). Das (zonenkonforme) Bauvorhaben sollte in der Landwirtschaftszone umgesetzt werden. Zum diesem Bauvorhaben führen zwei Strassen; eine aus Richtung St.Gallen, die andere aus Richtung eines Nachbarkantons. Die Verkehrsordnung bezweckte die Verhinderung der Nutzung der Strasse auf St.Galler Seite für den allgemeinen Motorfahrzeugverkehr. Konkret sollte das Bauvorhaben während dem Bau wie auch nach Inbetriebnahme der Anlage strassenmässig ausschliesslich über den Nachbarkanton erschlossen sein, da die Strasse auf St.Galler Seite nicht ausreichend verkehrssicher war. Die gewählte Signalisation «Verbot für Motorwagen und Motorräder (Signal 2.13) mit Zusatz „land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge sowie mit Bewilligung gestattet“» erwies sich als ungeeignet, da mit ihr nicht sichergestellt werden konnte, dass Lieferanten der Anlage nicht die Strasse auf St.Galler Seite rechtmässig benutzen könnten. Vereinigung dreier Rekurse und Gutheissung derselben.**

Den Entscheid finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



RDRM.2023.90 / RDRM.2023.91 / RDRM.2023.95

## Entscheid vom 5. März 2025

---

Rekurrierende 1

**A.**\_\_\_\_,  
**B.**\_\_\_\_,  
**C.**\_\_\_\_,  
**D.**\_\_\_\_,  
**E.**\_\_\_\_,

vertreten durch Dr.iur. Markus Neff, Rechtsanwalt, Marktplatz 4, 9004 St.Gallen

und

Rekurrierende 2

**A.**\_\_\_\_,  
**F.**\_\_\_\_,

vertreten durch Dr.iur. Markus Neff, Rechtsanwalt, Marktplatz 4, 9004 St.Gallen

sowie

Rekurrierender 3

**G.**\_\_\_\_,

vertreten durch lic.iur. Werner Rechsteiner, Rechtsanwalt, Unterer Graben 1, 9001 St.Gallen

gegen

---

Vorinstanz

**Gemeindeverwaltung Z.**\_\_\_\_,

und

**Gemeinde Y.**\_\_\_\_,  
(Verfügung vom 17. / 22. August 2023)

---

Betreff

Verkehrsordnung Gemeinden Z.\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_: X.\_\_\_\_-strasse

---



## Sachverhalt

### A.

a) In den Rekursverfahren 22-3392 und 22-3393 betreffend Baubewilligung für die Erstellung einer landwirtschaftlichen Biogasanlage auf Liegenschaft Nr. \_\_\_ in Y. \_\_\_ an bzw. auf der Grenze zum Kanton Thurgau teilte das zuständige Bau- und Umweltdepartement (nachfolgend BUD) den Betroffenen mit Schreiben vom 27. April 2023 mit, dass das Bauvorhaben aufgrund einer ersten vorläufigen Beurteilung der Rekursaussichten – mit Auflagen und Bedingungen ergänzt – zu Recht bewilligt worden sei, sofern es mit den für das Gesuch nötigen Verkehrsanordnungen auf St.Galler (Z. \_\_\_ und/oder Y. \_\_\_) und Thurgauer Seite koordiniert werde. Es bat sodann die Gemeinde Y. \_\_\_, die erforderlichen Signalisationen mit der betroffenen Gemeinde Z. \_\_\_ bzw. dem Kanton Thurgau zu koordinieren sowie um Zustellung der entsprechenden Signalisationsverfügungen. Bereits mit Schreiben vom 17. März 2023 hatte das BUD den Betroffenen der Rekursverfahren und damit den auch vorliegend Rekurrierenden mitgeteilt, dass mittels den zu treffenden Verkehrsanordnungen sicherzustellen sei, dass der Transport der Biomasse für die Biogasanlage *ausschliesslich* über das Hoheitsgebiet des Kantons Thurgau erfolge. Andernfalls mangle es, wie bereits beim vorangegangenen, im Wesentlichen identischen Bauvorhaben, an einer hinreichenden Erschliessung, was mit dem Rekursentscheid des BUD vom 20. Juni 2020 bereits festgestellt worden sei.

b) Am 17. / 22. August 2023 erliessen die Gemeinden Z. \_\_\_ und Y. \_\_\_ (nachfolgend Vorinstanzen) daher die folgende, koordinierte Verfügung:

Z. \_\_\_, X. \_\_\_-strasse, Strassenabschnitt von Verzweigung W. \_\_\_-strasse / X. \_\_\_-strasse bis Verzweigung X. \_\_\_-strasse / V. \_\_\_ «Verbot für Motorwagen und Motorräder (2.13) mit Zusatz „land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge sowie mit Bewilligung gestattet“.

Y. \_\_\_, X. \_\_\_-strasse, Strassenabschnitt von Verzweigung X. \_\_\_-strasse / V. \_\_\_ bis Verzweigung W. \_\_\_-strasse / X. \_\_\_-strasse «Verbot für Motorwagen und Motorräder (2.13) mit Zusatz „land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge sowie mit Bewilligung gestattet“»

Y. \_\_\_, X. \_\_\_-strasse, ab Verzweigung X. \_\_\_-strasse / V. \_\_\_ «Verbot für Motorwagen und Motorräder (2.13) mit Zusatz „Zubringerdienst sowie land- und forstwirtschaftlicher Verkehr gestattet“».



**B.** Gegen die Verfügung vom 17. / 23 August 2023 gingen beim Sicherheits- und Justizdepartement drei Rekurse ein.

**a)** Mit Rekursanmeldung und -begründung vom 4. bzw. 22. September 2023 beantragten A.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, T.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, S.\_\_\_\_, und E.\_\_\_\_, R.\_\_\_\_, (nachfolgend Rekurrierende 1) die ersatzlose Aufhebung der Verkehrsordnung unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MWST). Zur Begründung bringen sie zusammengefasst vor, dass die Biogasanlage von G.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, aus mehreren Gründen nicht bewilligungsfähig sei, weshalb die Verkehrsordnung nicht notwendig und damit auch nicht verhältnismässig sei. Zudem sei die Koordinationspflicht nach Art. 25a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (SR 700; abgekürzt RPG) verletzt worden.

**b)** Mit Rekursanmeldung und -begründung vom 4. bzw. 22. September 2023 beantragten A.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, und F.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, (nachfolgend Rekurrierende 2) die ersatzlose Aufhebung der Verkehrsordnung unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zzgl. MWST). Zur Begründung bringen sie – wie die Rekurrierenden 1 – zusammengefasst vor, dass die Biogasanlage von G.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, aus mehreren Gründen nicht bewilligungsfähig sei, weshalb die Verkehrsordnung nicht notwendig und damit auch nicht verhältnismässig sei. Zudem sei die Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG verletzt worden.

**c)** Am 5. September 2023 beantragt der G.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_ (nachfolgend Rekurrierender 3) die vollumfängliche Aufhebung der Verkehrsordnung unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung bringt er im Wesentlichen vor, dass die Verkehrsordnung über das Ziel hinauschiessende, indem sie nicht bloss die Zufahrt zur Biogasanlage verbiete, sondern grundsätzlich sämtliche Zufahrten – nicht bloss für den Rekurrenten. So würden auch regelmässige Zulieferer und Abnehmer des Landwirtschaftsbetriebs G.\_\_\_\_ sowie die übrigen Anwohner in Q.\_\_\_\_ eingeschränkt sein. Der Ärger der Anwohnenden richte sich sodann gegen den Rekurrierenden 3, da dieser den Anlass für die Verkehrsordnung geboten habe, was nicht hinnehmbar sei.

**C.**

**a)** Mit koordinierter Vernehmlassung vom 29. bzw. 30. November 2023 beantragen die Vorinstanzen die Abweisung der Rekurse. Zur Begründung machen sie zusammengefasst geltend, dass das Bauprojekt erstinstanzlich, d.h. von den zuständigen Gemeindebehörden, bewilligt worden sei. Im Rahmen des Rekursverfahrens vor dem BUD sei festgestellt worden, dass (koordinierte) Verkehrsordnungen notwendig seien. Diese hätten sie, unter Berücksichtigung des Schreibens des BUD vom 17. März 2023, erlassen. Im Übrigen liege keine Verletzung der Koordinationspflicht vor. Schliesslich seien die Einwände gegen die Biogasanlage im Rekursverfahren des BUD zu behandeln, nicht im vorliegenden Verfahren des Sicherheits- und Justizdepartements (nachfolgend SJD).



**b)** Am 11. Januar 2024 teilte der Rekurrierende 3 mit, dass er auf eine Stellungnahme verzichte, jedoch darauf hinweisen möchte, dass er keine Verletzung der Koordinationspflicht moniere, sondern die Unverhältnismässigkeit der Verkehrsordnung. Zu diesem Einwand würden sich die Vorinstanzen nicht äussern. Entscheidend sei, dass das Zulieferverbot für die Biogasanlage auch mit weniger einschneidenden, aber gleichfalls tauglichen Signalisationen umgesetzt werden könne.

**c)** Mit inhaltlich identischen Schreiben vom 28. Februar 2024 nahmen die Rekurrierenden 1 und 2 zur Vernehmlassung der Vorinstanzen Stellung. Sie verwiesen auf die Rekursbegründung und ergänzten zusammengefasst, dass die Koordinationspflicht auch dadurch verletzt worden sei, indem die betroffenen St.Galler Gemeinden kein gemeinsames Verkehrskonzept erarbeitet hätten und zudem die Gemeinde P.\_\_\_\_ an der «angeblichen Koordination» nicht beteiligt gewesen sei.

**d)** Die Vorinstanzen teilten am 4. Juli 2024 im Wesentlichen mit, dass keine Verletzung der Koordinationspflicht vorliege. In Bezug auf das Vorbringen des Rekurrierenden 3 wiesen sie darauf hin, dass niemand, der auf die Benützung der Strasse angewiesen sei, unnötig eingeschränkt werde. Anstösser, die den Strassenabschnitt auch mit nicht landwirtschaftlichen Fahrzeugen benützen würden, könnten problemlos eine Bewilligung erhalten, womit sich die Verkehrsordnung als verhältnismässig erweisen würde.

**e)** Die Rekurrierenden verzichteten auf eine weitere Stellungnahme.

## **Erwägungen**

### **1.**

Die drei gegen die Verkehrsordnung erhobenen Rekurse betreffen den gleichen Sachverhalt und werfen dieselben Rechtsfragen auf. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist es daher geboten, die Rekurse miteinander zu vereinigen und durch einen Entscheid zu erledigen (VerwGE B 2024/132 und 160 Erw. 1 sowie GVP 1972 Nr. 30 S. 71 f.).

### **2.**

**a)** Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der Rekursvoraussetzungen ergibt, dass diese sowohl hinsichtlich der Rekursberechtigungen als auch in Bezug auf die Frist- und Formerfordernisse erfüllt sind (Art. 43<sup>bis</sup>, 45 Abs. 1, Art. 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Auf die Rekurse ist einzutreten.

**b)** Es ist darauf hinzuweisen, dass die Rekurse gegen die Erteilung der Baubewilligung für die Biogasanlage vom BUD beurteilt bzw. zeitgleich mit dem vorliegenden Verfahren abgeschlossen werden.



### 3.

**a)** Verkehrsbeschränkungen oder Anordnungen zur Regelung des Verkehrs können 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 (Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes [SR 741.01; abgekürzt SVG]). Dabei können all jene Massnahmen getroffen werden, die im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind (VerwGE B 2017/114 vom 4. September 2018 Erw. 2.1 mit Hinweisen).

**b)** Damit eine Verkehrsanordnung als verhältnismässig erachtet werden kann, muss sie zur Erreichung des angestrebten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziels zunächst geeignet sein. Verlangt wird somit, dass die streitige Massnahme mit Blick auf den angestrebten Zweck Wirkungen zu entfalten vermag. Ungeeignet ist eine Massnahme dann, wenn sie mit Blick auf das angestrebte Ziel keine nennenswerte Wirkung zeigt oder der Eintritt der Wirkung ungewiss ist. Das Kriterium der Erforderlichkeit ist dann als erfüllt zu erachten, wenn zwischen mehreren gleich geeigneten Massnahmen diejenige ergriffen wird, die milder ist bzw. weniger schwer in das betroffene Grundrecht eingreift. Mit anderen Worten darf die staatliche Handlung, mit der ein Eingriff in ein Grundrecht einhergeht, nicht über das hinausgehen, was in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht zur Erreichung des Zwecks unerlässlich ist. Schliesslich muss sich der Eingriffszweck im Verhältnis zur Eingriffswirkung im konkreten Fall bewähren, was unter dem Begriff der Zumutbarkeit oder der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn zusammengefasst wird. Dazu sind die Interessen des Gemeinwesens am Eingriff gegen die entgegenstehenden, spezifischen Interessen der Grundrechtsträgerinnen und –träger abzuwägen. So muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (BGE 144 II 16 Erw. 2.2 und 144 I 126 Erw. 8.1; P. Tschannen / M. Müller / M. Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022, N 452 ff., S. 173 ff.; R. J. Schweizer, St.Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014, N 38 ff. zu Art. 36 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]).

**c)** Wie eingangs dargelegt, handelt es sich beim vorliegenden, durch das BUD zu beurteilenden Bauvorhaben um dasselbe Projekt, das Anlass für den gutheissenden Rekursentscheid des BUD vom 20. Juni 2020 bot. Im Unterschied zum damaligen Projekt soll die Erschliessung der Biogasanlage ausschliesslich über das Hoheitsgebiet des Kantons Thurgau erfolgen, was mit der vorliegenden



angefochtenen Verkehrsordnung sichergestellt werden soll. Mit anderen Worten soll die angefochtene Verkehrsordnung dazu dienen, Anlieferungen von Biomasse für die Biogasanlage über St.Galler Hoheitsgebiet vollständig zu verhindern bzw. zu untersagen.

**d)** Zwar wird mit der Verkehrsordnung das Befahren der X.\_\_\_\_-strasse von Z.\_\_\_\_ her kommend für Motorwagen und Motorräder untersagt und auch eine Umgehend des Verbots durch eine Umfahrung via W.\_\_\_\_ wird verhindert. Da jedoch eine Anlieferung von Biomasse von Z.\_\_\_\_ her mit land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeugen möglich und zulässig bleibt, kann die angefochtene Verkehrsordnung den angestrebten Zweck, dass die Anlieferungen *ausschliesslich* über das Hoheitsgebiet des Kantons Thurgau erfolgen sollen, nicht erfüllen. Damit erweist sich die Verkehrsordnung als ungeeignet und damit als unverhältnismässig erweist. Die Rekurse sind somit gutzuheissen und die angefochtene Verfügung aufzuheben. Damit erübrigt es sich, auf die weiteren Vorbringen der Rekurrierenden einzugehen.

**e)** Es bleibt darauf hinzuweisen, dass der vorliegende Rekursentscheid mit den Rekursentscheiden des BUD (Verfahrens-Nrn. 22-3392 und 22-3393) sowie des Departements für Bau und Umwelt des Kantons Thurgau (Verfahrens-Nrn. 307/2022 und 308/2022) betreffend Baubewilligung Biogasanlage koordiniert wurde.

**4.** 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. 1'500.– festzusetzen. Von der unterliegenden Vorinstanz werden keine Kosten erhoben (Art. 95 Abs. 3 VRP). Die obsiegenden Rekurrierenden haben keine Verfahrenskosten zu tragen. Ihnen ist der geleistete Kostenvorschuss von je Fr. 500.– dementsprechend zurückzuerstatten.

## **5.**

**a)** Im Rekursverfahren werden ausseramtliche Kosten entschädigt, soweit sie aufgrund der Sach- oder Rechtslage als notwendig und angemessen erscheinen (Art. 98 Abs. 2 VRP). Voraussetzung für die Zusprache einer ausseramtlichen Entschädigung ist ein entsprechendes Begehren (U.P. Cavelti / T. Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton S.\_\_\_\_, 2. Aufl., S.\_\_\_\_ 2003, Rz. 820; Rebecca Hirt, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. S.\_\_\_\_ 2004, S. 149). Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten ebenfalls nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98<sup>bis</sup> VRP).

**b)** Der Rechtsvertreter der Rekurrierenden 1 und 2 hat keine Kostennote eingereicht, so dass die ausseramtliche Entschädigung nach Ermessen festzusetzen ist (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten [sGS 963.75; abgekürzt HonO]). Im Rekursverfahren vor dem SJD beträgt das Honorar pauschal Fr. 500.– bis



Fr. 6'000.–. Innerhalb dieses Rahmens wird das Grundhonorar nach den besonderen Umständen, namentlich nach Art und Umfang der Bemühungen, der Schwierigkeit des Falles und den wirtschaftlichen Verhältnissen der Beteiligten bemessen (Art. 19 und 22 Abs. 1 lit. a HonO).

**c)** Für die Ausarbeitung der zehnsseitigen Begründung des Rekurses Rekursbegründung und sowie der drei Seiten umfassenden Stellungnahme zur Vernehmlassung erscheint für den Rechtsvertreter der Rekurrierenden 1, der zugleich die Rekurrierenden 2 vertrat und dabei weitestgehend identische Rechtsschriften einreichte, in Anbetracht dieser Bemühungen und der Schwierigkeit des Falls eine pauschale Entschädigung von je Fr. 1'250.– (inkl. Barauslagen, zzgl. MWST) als angemessen.

**d)** Der Rechtsvertreter des Rekurrierenden 3 hat eine Kostennote eingereicht und beantragt eine Parteientschädigung von Fr. 2'248.50. Im Verfahren reichte er eine rund vierseitige Rekursbegründung sowie einen Verzicht auf Stellungnahme zur Vernehmlassung ein. Mit Blick auf die eingereichten Rechtsschriften, deren Umfangs und Inhalts und der Berücksichtigung einer Instruktion durch den Rekurrierenden 3 erscheint die geforderte Entschädigung als übersetzt. Vorliegend ist eine Entschädigung von pauschal Fr. 1'500.– (inkl. Barauslagen, zzgl. MWST) angemessen.

**e)** Die Entschädigungen sind von den Vorinstanzen zu tragen.



Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

## Entscheid

### 1.

Die Rekurse von A.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, T.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, S.\_\_\_\_, E.\_\_\_\_, R.\_\_\_\_ und A.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, F.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, sowie G.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, werden gutgeheissen.

### 2.

Die Verfügung der Gemeinden Z.\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_ vom 17. / 22. August 2023 wird aufgehoben.

### 3.

- a) Auf die Erhebung einer Entscheidgebühr in Höhe von Fr. 1'500.– von den Gemeinden Z.\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_ wird verzichtet.
- b) Der von A.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, T.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, S.\_\_\_\_, und E.\_\_\_\_, R.\_\_\_\_, geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 500.– wird zurückerstattet.
- c) Der von A.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, und F.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 500.– wird zurückerstattet.
- d) Der von G.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 500.– wird zurückerstattet.

### 4.

Die Gemeinden Z.\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_ entschädigen:

- a) A.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, B.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, T.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, S.\_\_\_\_, und E.\_\_\_\_, R.\_\_\_\_, ausseramtlich mit Fr. 1'250.– (zzgl. MWST);
- b) A.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, und F.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, ausseramtlich mit Fr. 1'250.– (zzgl. MWST) und
- c) G.\_\_\_\_, U.\_\_\_\_, ausseramtlich mit Fr. 1'500.– (zzgl. MWST).

Der Vorsteher:

Christof Hartmann  
Regierungsrat