

# Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



---

III 2020 176

## Entscheid vom 22. Februar 2021

---

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident  
lic.iur. Karl Gasser, Richter  
Irene Thalmann, Richterin  
lic.iur. Prisca Reichlin Brügger, Gerichtsschreiberin

---

Parteien

**Gemeinde Steinen, Postplatz 8**, 6422 Steinen,  
Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. B. \_\_\_\_\_,

### gegen

1. **Gemeinderat Steinen**, Postplatz 8, 6422 Steinen,  
vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. B. \_\_\_\_\_,
2. **Tiefbauamt**, Postfach 1251, 6431 Schwyz,
3. **Regierungsrat des Kantons Schwyz**, Bahnhofstrasse 9,  
Postfach 1260, 6431 Schwyz,  
Vorinstanzen,
4. C. \_\_\_\_\_,
5. **D. \_\_\_\_\_ GmbH**,
6. E. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdegegner,
7. F. \_\_\_\_\_,
8. **G. \_\_\_\_\_ AG**,  
Beigeladene,  
beide vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. H. \_\_\_\_\_,

---

Gegenstand

Strassenverkehrsrecht (Verkehrsordnung)

## Sachverhalt:

**A.** Im Amtsblatt Nr. 3 vom 17. Januar 2020 (S. 96) publizierte der Gemeinderat Steinen folgende mit Beschluss vom 25. November 2019 verfügten und vom Tiefbauamt des Kantons Schwyz am 9. Januar 2020 genehmigten Verkehrsanordnungen auf der Breitenstrasse sowie dem Verbindungsstück zwischen Breitenstrasse-Bahnhofstrasse und dem Parkplatz vor dem Feuerwehrlokal (KTN 1308):

- a) "Einbahn mit Gegenverkehr von Radfahrern" (SSV-Signal Nr. 4.08.1) auf der Verbindungsstrasse Breitenstrasse-Bahnhofstrasse in Fahrtrichtung Bahnhofstrasse nach der Zufahrt zum Gebäude Breitenstrasse Nr. 29.
- b) "Einfahrt verboten" (SSV-Signal Nr. 2.02) mit Zusatz "ausgenommen Fahrrad" (SSV-Symbol Nr. 5.31) auf der Verbindungsstrasse Breitenstrasse-Bahnhofstrasse in Fahrtrichtung Breitenstrasse ab der Parzellengrenze KTN 1308/KTN 841.
- c) "Verbot für Motorwagen und Motorräder" (SSV-Signal Nr. 2.13) auf der Breitenstrasse zwischen Verbindungsstrasse Breitenstrasse-Bahnhofstrasse und der Zufahrt zu den Gebäuden Breitenstrasse Nr. 21. Bis Nr. 25.
- d) "Verbot für Lastwagen" (SSV-Signal Nr. 2.07) auf der Breitenstrasse in Fahrtrichtung Ost ab der Verzweigung Nagelstrasse/Breitenstrasse.
- e) "Verbot für Lastwagen" (SSV-Signal Nr. 2.07) mit Zusatz "ausgenommen Berechtigte" auf dem Parkplatz KTN 1308 (bei Feuerwehrlokal).

**B.** Mit Eingabe vom 20. Januar 2020 erhob I.\_\_\_\_\_, Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Schwyz mit dem Antrag, die Verkehrsanordnung lit. e (Verbot für Lastwagen auf dem Parkplatz KTN 1308) sei aufzuheben (Verfahren VB 13/2020).

Mit gemeinsamer Eingabe vom 28. Januar 2020 erhoben zudem C.\_\_\_\_\_, die D.\_\_\_\_\_ GmbH und E.\_\_\_\_\_ Beschwerde beim Regierungsrat gegen die Verkehrsanordnung mit folgenden Anträgen (Verfahren VB 17/2020):

Die Beschlüsse des Gemeinderates Steinen vom 25. November 2019 mit den Beschluss-/Verfügungsziffern a bis e und die Genehmigung des Tiefbauamtes vom 9. Januar 2020 seien vollständig aufzuheben.

Es seien zuerst die Voraussetzungen auf der Stufe des Zonenplans, des Erschliessungsplanes sowie des Baubewilligungsverfahrens zu schaffen, bevor die Verkehrsanordnungen verfügt werden können.

Es seien die Umweltauswirkungen und Einschränkungen auf die Liegenschaften KTN L.\_\_\_\_\_ und KTN M.\_\_\_\_\_ aufzuzeigen und unter Kostenfolge der Gemeinde zu entschädigen.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanzen.

**C.** Der Regierungsrat hat die beiden Verfahren vereinigt und mit Beschluss Nr. 689/2020 vom 15. September 2020 entschieden:

1. Die Beschwerde im Verfahren I wird abgewiesen.
2. Die Beschwerde im Verfahren II wird teilweise gutgeheissen. Der Erlassbeschluss der Vorinstanz 1 vom 25. November 2019 und die Genehmigungsverfügung der Vorinstanz 2 vom 9. Januar 2020 werden insoweit aufgehoben, als darin die Verkehrsordnungen Bst. a-d erlassen bzw. genehmigt worden sind. Im Übrigen wird die Beschwerde im Verfahren II abgewiesen.
3. Die Verfahrenskosten (inklusive Kanzleikosten) für das Verfahren I von Fr. 600.-- werden dem Beschwerdeführer I auferlegt und mit dessen Kostenvorschuss (Fr. 800.--) verrechnet. Die Staatskanzlei wird angewiesen, dem Beschwerdeführer I Fr. 200.-- zurückzubezahlen.
4. Die Verfahrenskosten für das Verfahren II von Fr. 1200.-- werden je zu einem Viertel (Fr. 300.--) der Gemeinde Steinen auferlegt und auf die Staatskasse genommen. Zu einem Achtel (Fr. 150.--) werden sie dem Beigeladenen II/1 und der Beigeladenen II/2 auferlegt. Zu einem Zwölftel (Fr. 100.--) werden sie den Beschwerdeführern II/1 und II/3 auferlegt und mit deren Kostenvorschüssen von je Fr. 800.-- verrechnet. (...). Ebenfalls zu einem Zwölftel werden die Verfahrenskosten der Beschwerdeführerin II/2 auferlegt. (...).
5. Der Beschwerdeführer I hat der Gemeinde Steinen eine Parteientschädigung von Fr. 500.-- und die Beschwerdeführer II (unter solidarischer Haftbarkeit) eine solche von Fr. 300.-- zu bezahlen.
- 6.-8. (RM-Belehrung, Zustellung)

**D.** Mit Eingabe vom 13. Oktober 2020 liess die Gemeinde Steinen Beschwerde erheben gegen den Regierungsratsbeschluss mit folgenden Anträgen:

1. Der Beschluss Nr. 689/2020 des Regierungsrates vom 15.09.2020 sei aufzuheben, soweit darin die Verwaltungsbeschwerde der Beschwerdegegner gutgeheissen und der Erlassbeschluss Nr. 315 des Gemeinderates Steinen vom 25.11.2019 sowie die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamtes vom 09.01.2020 für die Verkehrsanordnungen aufgehoben wurden.
2. Der Erlassbeschluss Nr. 315 des Gemeinderates Steinen vom 25.11.2019 und die Genehmigungsverfügung des Tiefbauamtes vom 09.01.2020 seien zu bestätigen.
3. Eventuell sei die Sache an den Regierungsrat zur Neubeurteilung zurückzuweisen.
4. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantons Schwyz und der Beschwerdegegner bei solidarischer Haftbarkeit für das vorliegende und das vorinstanzliche Beschwerdeverfahren.

**E.** Mit Eingaben vom 16. Oktober 2020 verzichteten C.\_\_\_\_\_ und die D.\_\_\_\_\_ GmbH auf Einreichung einer Vernehmlassung. Das Sicherheitsdepartement beantragt mit Vernehmlassung vom 2. November 2020 die Abweisung

der Beschwerde. Das Tiefbauamt äusserte sich mit Eingabe vom 4. November 2020 zur Beschwerde, wobei es keinen Antrag stellte. E. \_\_\_\_\_ sowie die Beigeladenen F. \_\_\_\_\_ und die G. \_\_\_\_\_ AG liessen sich innert angesetzter Frist nicht vernehmen.

F. Mit Replik vom 27. November 2020 hielt die Gemeinde Steinen an ihren Anträgen fest. Das Sicherheitsdepartement reichte dazu am 4. Dezember 2020 eine Stellungnahme ein. Die übrigen Verfahrensbeteiligten äusserten sich nicht zur Replik der Beschwerdeführerin.

### **Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

1.1 Der Regierungsrat anerkennt im angefochtenen Beschluss die Zuständigkeit des Gemeinderates zum Erlass von Verkehrsbeschränkungen auf den fraglichen Strassen (Breitenstrasse, Rütistrasse, Verbindungsstrasse Breitenstrasse - Rütistrasse). Gemäss § 2 Abs. 2 des Strassengesetzes (StraG; SRSZ 442,110) bleibe jedoch beim Erlass von Verkehrsanordnungen u.a. das Planungs- und Baugesetz (PBG, SRSZ 400.100) vorbehalten. Im Erschliessungsplan der Gemeinde Steinen seien die gesamte Breitenstrasse und der südöstliche Abschnitt der Rütistrasse ab der Bahnhofstrasse bis zur Verzweigung mit der Breitenstrasse als Groberschliessungsanlagen ausgeschieden. Gemäss dem geltenden Erschliessungsplan würden die beiden noch unüberbauten Baugebiete "Nagel" und "Nagelrain" über die Rüti- und Breitenstrasse groberschlossen. Diese Strassen müssten für den motorisierten Verkehr geöffnet sein. Die Feinerschliessung erfolge über die Nagelstrasse. Mit der vom Gemeinderat erlassenen Verkehrsanordnung lit. c solle die östliche Breitenstrasse ab der Verzweigung mit der Verbindungsstrasse bis zur Zufahrt zu den Gebäuden Breitenstrasse 21, 23 und 25 für den motorisierten Verkehr vollständig geschlossen werden. Dieser Abschnitt wäre nur noch für Velofahrer und andere nicht motorisierte Verkehrsteilnehmer nutzbar. Neu müssten die Bewohner der Baugebiete "Nagel" und "Nagelrain" über den westlichen Abschnitt der Breitenstrasse oder die Verbindungsstrasse in die Bahnhofstrasse fahren. Das Teilfahrverbot stehe folglich im Widerspruch zur Erschliessungsplanung. Mit der Sperrung des fraglichen Abschnitts der Breitenstrasse für den motorisierten Verkehr könne dieser Strassenabschnitt die ihm zugedachte Groberschliessungsfunktion nicht mehr sicherstellen. Demgegenüber komme der Verbindungsstrasse zwischen Bahnhofstrasse und Breitenstrasse durch die verfügbaren Verkehrsanordnungen lit. a und b neu die Funktion einer Groberschliessungsstrasse zu. Damit widerspreche auch das geplante Einbahnregime auf der Verbindungsstrasse dem Erschliessungsplan. Es sei nicht zulässig, den Erschliessungsplan erst nach dem Erlass der Verkehrsanordnungen an-

zupassen. Der Gemeinderat sei beim Erlass von Verkehrsanordnungen an den Erschliessungsplan gebunden, dieser sei auch für den Gemeinderat verbindlich. Zwar sei fraglich, ob die (westliche) Breitenstrasse als Erschliessung für die Baugebiete "Nagel" und "Nagelrain" technisch hinreichend sei. Die Erschliessung der fraglichen Baugebiete sei allerdings nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Die Gemeinde müsse ein Verfahren um Abänderung des Erschliessungsplanes in die Wege leiten, wenn sie an der Sperrung der östlichen Breitenstrasse für den motorisierten Verkehr festhalten wolle. Erst wenn die Stimmbürger dem abgeänderten Erschliessungsplan zugestimmt hätten, könne dieses neue Verkehrsregime mit Verkehrsanordnungen umgesetzt werden. Eine Revision der Erschliessungsplanung mache auch deshalb Sinn, weil der Planungshorizont von 15 Jahren abgelaufen sei.

**1.2** Ergänzend führt das Sicherheitsdepartement in den Vernehmlassungen aus, die Gemeinde habe die Verkehrsanordnungen nicht aus Gründen der Verkehrssicherheit erlassen, sondern um die Groberschliessung neu zu regeln. Dadurch wolle sie verhindern, dass die Breitenstrasse auf ihre Kosten ausgebaut werden müsse. Ob die aufgehobenen Verkehrsanordnungen den Vorgaben von Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG, SR 741.01) entsprechen würden, könne offen gelassen werden, da die Anordnungen aufgrund ihres Widerspruchs zum Erschliessungsplan aufzuheben seien. Eine Groberschliessungsstrasse müsse auch für den motorisierten Verkehr zur Verfügung stehen.

**1.3** Die Beschwerdeführerin macht geltend, beim Erlass von Verkehrsanordnungen seien einzig die bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 3 Abs. 4 SVG einzuhalten. Die Bestimmung von Art. 3 Abs. 4 SVG habe als bundesrechtliche Vorschrift Vorrang vor dem kantonalen PBG und dem kommunalen Erschliessungsplan. Weitere Vorgaben seien nicht zu berücksichtigen. Zudem würden die Bestimmung betr. des Inhalts des Erschliessungsplanes (§ 23 Abs. 1 PBG) und die Bestimmung über die funktionellen Verkehrsanordnungen (Art. 3 Abs. 4 SVG) nicht dem gleichen Zweck dienen und nicht den gleichen Adressatenkreis ansprechen. Der Erschliessungsplan sei ein Planungsinstrument für die zeitgerechte Erschliessung von Bauzonen. Angesprochen würden Eigentümer von Bauland und die Stimmbürger, welche über die Steuern Groberschliessungen mitfinanzieren würden. Die funktionellen Verkehrsanordnungen seien hingegen Instrumente des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit. Die vorliegenden Massnahmen sollen den Verkehrsteilnehmern Schutz bieten. Auf dem vom Fahrverbot betroffenen Abschnitt Ost der Breitenstrasse sei ein Kreuzen nicht möglich, ein Trottoir bestehe nicht; der Abschnitt diene zudem als Schulweg. Das Verbot diene dem Schutz der Verkehrsteilnehmer und das dortige Wohngebiet könne zumindest

teilweise verkehrsberuhigt werden. Stattdessen solle der Verkehr ab der Breitenstrasse zur Bahnhofstrasse über die durch ein Gewerbegebiet führende Verbindungsstrasse bzw. von der Bahnhofstrasse über die Rütistrasse zur breiteren Breitenstrasse West geleitet werden. Die Gebiete "Nagel" und "Nagelrain" blieben dadurch hinreichend erschlossen. Die fraglichen Verkehrsbeschränkungen würden dem geltenden Erschliessungsplan nicht widersprechen, zumal dieser Plan keine Verkehrsanordnungen enthalte und auch nicht zu diesem Zwecke erlassen worden sei. Die gesamte Breitenstrasse bleibe Erschliessungsstrasse, zumal der Regierungsrat verkenne, dass eine Groberschliessungsstrasse nicht zwingend dem allgemeinen Fahrverkehr offenstehen müsse. Es müsse zwischen der Qualifikation einer Strasse im Sinne der Erschliessungsplanung und der Frage nach den massgebenden Verkehrsanordnungen unterschieden werden.

Im Weiteren wendet die Beschwerdeführerin ein, bei der Verbindungsstrasse zwischen Breiten- und Rütistrasse handle es sich um eine bestehende Strasse, welche gemäss rechtskräftiger Baubewilligung Nr. 80/2014 der Baukommission Steinen leicht ausgebaut worden sei, wobei die Bauausführung bereits erfolgt sei. Im Rahmen der Revision der Erschliessungsplanung werde diese Verbindungsstrasse als (bestehende) Groberschliessungsstrasse bezeichnet werden. Eine derartige nachträgliche Anpassung des Erschliessungsplans sei rechtmässig. Ein Ausbau der östlichen Breitenstrasse (wie es das SD vernehmlassend verlange) wäre unverhältnismässig, nachdem mit einfachen Mitteln eine genügende Erschliessung für die Baugebiete Nagel und Nagelrain habe geschaffen werden können. Der Gemeinderat habe die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen (§§ 2, 5 und 6 Finanzhaushaltgesetz für Bezirke und Gemeinden, FHG-BG, SRSZ 153.100). Die Auslagen der Gemeinde in Bezug auf die Verbindungsstrasse hätten sich auf Fr. 42'000 belaufen; ein Ausbau der östlichen Breitenstrasse würde viel teurer zu stehen kommen.

Zudem macht die Beschwerdeführerin geltend, einer Gemeinde komme beim Erlass von örtlichen funktionellen Verkehrsanordnungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG ein erheblicher Ermessensspielraum und somit Gemeindeautonomie zu. Mit der Aufhebung der erlassenen Verkehrsanordnungen, habe der Regierungsrat in unzulässiger Weise in das Ermessen des Gemeinderates eingegriffen und die Gemeindeautonomie verletzt.

**2.** Die Gemeinde ist zur Einreichung eines Rechtsmittels berechtigt, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt (§ 37 Abs. 2 lit. a Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRP, SRSZ 234.110).

Umstritten ist vorliegend die Rechtmässigkeit der von der Gemeinde mit Beschluss vom 25. November 2019 gestützt auf Art. 3 Abs. 4 SVG angeordneten Verkehrsanordnungen auf öffentlichen Strassen. Die den Kantonen in Art. 3 Abs. 1 und 2 SVG eingeräumte Strassenhoheit und die Kompetenz zum Erlass von Verkehrsregelungen können gemäss Art. 3 Abs. 2 SVG den Gemeinden übertragen werden. Der Kanton Schwyz hat von dieser Delegationsmöglichkeit Gebrauch gemacht. Gemäss § 36 StraG ist der Strassenträger zuständig, Verkehrsanordnungen nach Massgabe des Bundesrechts und der kantonalen Planungen zu treffen. Gemäss § 18 der Strassenverordnung (StraV, SRSZ 442.111) werden Verkehrsanordnungen von der Exekutive des Strassenträgers angeordnet. Solche Verkehrsanordnungen bedürfen der Genehmigung des Tiefbauamtes (§ 36 Abs. 1 StraG i.V.m. § 2 und § 18 Abs. 3 StraV).

Bei den von den umstrittenen Verkehrsanordnungen betroffenen Strassen handelt es sich um öffentliche Strassen. Die Breiten- und die Rütistrasse (ab Bahnhofstrasse bis zur Verzweigung Breitenstrasse) sind im Eigentum der Gemeinde Steinen. Auch der südwestliche Teil der Verbindungsstrasse (KTN 1308) ist im Eigentum der Gemeinde; der nordöstliche Teil der Verbindungsstrasse liegt im Eigentum zweier Privater. Aufgrund von Dienstbarkeitsverträgen mit den zwei Privaten (Dienstbarkeitsvertrag v. 18.2.2014 mit der Grundeigentümerin von GB N.\_\_\_\_\_ und Dienstbarkeitsvertrag vom 25.3.2014 mit dem Grundeigentümer von GB O.\_\_\_\_\_) besteht auf den in deren Eigentum stehenden Strassenflächen ein öffentliches Fuss- und Fahrwegrecht zu Gunsten der Gemeinde Steinen.

Das kantonale Recht räumt den Gemeinden bezüglich dem Erlass von Verkehrsbeschränkungen und -regeln auf öffentlichen Strassen in ihrem Hoheitsgebiet mithin eine gewisse Autonomie ein. Als Trägerin hoheitlicher Gewalt in Bezug auf öffentliche Strassen auf dem Gemeindegebiet ist die Beschwerdeführerin vom angefochtenen Entscheid somit berührt, indem sie in ihrer Autonomie beschränkt wird. Sie ist befugt, mit der Beschwerde eine Verletzung ihrer durch die Bundesverfassung garantierte Autonomie (Art. 50 Abs. 1 BV) geltend zu machen. Ihre Beschwerdebefugnis wird im Übrigen von der Vorinstanz und den Beschwerdegegnern nicht bestritten.

**3.1** Die in Art. 3 SVG vorgesehenen Verkehrsbeschränkungen lassen sich unterteilen in allgemeine Fahrverbote nach Art. 3 Abs. 3 SVG und funktionelle Verkehrsbeschränkungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG. Bei den vorliegend strittigen Verkehrsanordnungen handelt es sich um funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG. Auch die Verkehrsanordnung lit. c, welche ein Verbot für Motorwagen und Motorräder auf einem Teil der Breitenstrasse vorsieht,

stellt eine Verkehrsordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG dar, da nur der motorisierte Verkehr, nicht aber der Fahrrad- und der übrige motorlose Verkehr ausgeschlossen wird (Urteil BGer 1C\_558/2019 v. 8.7.2020 Erw. 7.1), was nur ein Teilfahrverbot, kein Totalfahrverbot (Art. 3 Abs. 3 SVG) bedeutet.

Nach Art. 3 Abs. 4 SVG können funktionelle Verkehrsbeschränkungen 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 kann namentlich in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt werden. Die Kantone und Gemeinden können insoweit all jene Massnahmen treffen, die ihnen im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind (Urteile BGer 1C\_445/2018 v. 27.2.2019 Erw. 3.2; 2A.329/2006 v. 12.10.2006 Erw. 2.1).

Es muss somit ein - in den örtlichen Verhältnissen begründetes - öffentliches Interesse an der Verkehrsmassnahme bestehen und die Massnahme muss verhältnismässig sein. In Betracht kommen neben strassenbautechnischen und verkehrspolizeilichen Gründen auch Gründe des Umweltschutzes, der Raumplanung, des Ortsbildschutzes, der Mobilität von Personen mit Behinderungen oder andere örtliche Bedürfnisse oder Prioritäten (Urteil BGer 1C\_558/2019 v. 8.7.2020 Erw. 7.1 m.H.).

Verkehrsbeschränkungen der hier in Frage stehenden Art 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 die örtlichen Verhältnisse besser kennen und denen insoweit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht. Ein Eingreifen des Richters bzw. der Rechtsmittelbehörde ist erst gerechtfertigt, wenn die zuständigen Behörden von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgehen, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgen, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder notwendige Differenzierungen unterlassen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen (vgl. Urteile BGer 1C\_558/2019 v. 8.7.2020 Erw. 7.1; 1C\_445/2018 v. 27.2.2019 Erw. 3.2; 1C\_310/2009 v. 17.3.2010 Erw. 2.2.1; 2A.329/2006 v. 12.10.2006 Erw. 2.1; 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006 E. 3.2, mit Hinweisen).

**3.2** Die streitigen Verkehrsanordnungen stehen gemäss den Akten und den Vorbringen der Parteien im Zusammenhang mit der Bereitstellung einer genügenden Groberschliessung für die noch unüberbauten Gebiete "Nagel" und "Nagelrain". Im Beschluss vom 25. November 2019 führt der Gemeinderat aus, in den vergangenen Jahren sei immer wieder auf die ungenügende Verkehrserschliessung des Bauzonengebietes "Nagel" über die bestehende Breitenstrasse hingewiesen worden. Es werde deshalb eine Verbesserung der Erschliessungssituation von der Breitenstrasse via die Verbindungsstrasse zur Bahnhofstrasse (Bezirksstrasse) angestrebt. Der erforderliche Ausbau der Verbindungsstrasse sei am 24. April 2014 bewilligt und zwischenzeitlich durchgeführt worden. Die privaten Eigentümer der Verbindungsstrasse hätten der Gemeinde ein öffentliches Fahr- und Fusswegrecht eingeräumt. Die Einfahrtsbewilligung des Bezirkes liege vor.

Das Tiefbauamt hat die vorliegend streitigen Verkehrsanordnungen mit Verfügung vom 9. Januar 2020 genehmigt. In der Verfügung führt es aus, die Verkehrsanordnungen dienen der Verbesserung der Verkehrserschliessung der Bauzone "Nagel" und verhindern, dass dieses Gebiet über die schmale östliche Breitenstrasse erschlossen werde. Die Verkehrsanordnungen seien von der Kantonalpolizei geprüft und gutgeheissen worden. Die Verkehrsanordnungen liessen sich zweifellos auf Art. 3 SVG stützen.

**3.3** Aus den Akten ergibt sich, dass die Gemeinde ein Verkehrsgutachten erstellen liess in Bezug auf die Frage der Erschliessung des noch unüberbauten Gebietes "Nagelrain" und die Erstellung einer Wohnüberbauung auf einem Werkhof einer Bauunternehmung an der westlichen Breitenstrasse. Dem Gutachten der A. \_\_\_\_\_ vom 14. Dezember 2012 lag noch ein anderes Konzept vor, als mit den vorliegend zu beurteilenden Verkehrsanordnungen angestrebt wird. Im Bereich der östlichen Breitenstrasse, in welchem ein Fahrverbot für den motorisierten Verkehr vorgesehen ist, ist im Konzept des Verkehrsgutachtens ein Einbahnverkehr (in Richtung West) vorgesehen. Im Übrigen stimmt das im Gutachten beurteilte Konzept mit dem mit den streitigen Verkehrsregeln angestrebten Konzept soweit ersichtlich überein. Insbesondere wird im Rahmen des Gutachtens die Verwendung der Verbindungsstrasse zwischen Breiten- und Bahnhofstrasse als Erschliessungsstrasse im Einbahnverkehr berücksichtigt. Im Gutachten wird u.a. ausgeführt:

- dass die Breitenstrasse auch die Schulanlage Halti erschliesse; sie stelle einen wichtigen Schulweg dar und werde von Schülern stark frequentiert;
- dass auf der Rüti- und der Nagelstrasse zwei PW kreuzen könnten; auf der Breitenstrasse sei dies im Bereich Nr. 31 bis 21a nicht oder nur unter

Nutzung privater Einfahrten o.ä. möglich und zudem bestehe dort kein Trottoir und keine Fussgängermarkierung;

- dass ein Kreuzen von PW und LKW auf keiner der untersuchten drei Strassen (Rütitsrasse/Breitenstrasse/Nagelstrasse) möglich sei.

Im Gutachten wird der Schluss gezogen, dass das bestehende Strassennetz den Verkehr bei einer Überbauung des Gebietes "Nagelrain" sowie des bestehenden Werkhofes aufnehmen könne und gegenüber der maximalen Belastbarkeit noch Reserven aufweise. Eine Umsetzung der geplanten Verkehrsführung mit dem Einbahnabschnitt auf der Breitenstrasse und der neuen Verbindung zur Bahnhofstrasse führe zu Entlastungen der relevanten Strassenzüge und sei anzustreben.

In der Folge hat der Gemeinderat mit den Eigentümern des nordöstlichen Teils der Verbindungsstrasse (der südwestliche Teil liegt im Eigentum der Gemeinde) Dienstbarkeitsverträge abgeschlossen, mit welchen der Gemeinde ein öffentliches Fuss- und Fahrwegrecht auf dem fraglichen Strassenabschnitt eingeräumt wurde (Dienstbarkeitsverträge vom 18.2.2014 und vom 25.3.2014). Mit Beschluss vom 24. April 2014 erteilte die Baukommission die Bewilligung für den Ausbau der Verbindungsstrasse. Der Ausbau (Deckbelag für Fahrbahn, Trottoir, Versetzung eines Strassenschachtes, Erstellung von zwei neuen Strassenlampen) ist zwischenzeitlich abgeschlossen.

**3.4** Die mit den umstrittenen Verkehrsanordnungen verfolgten Zwecke entsprechen den Zweckvorgaben in Art. 3 Abs. 4 SVG. Sowohl die Absicht einer verbesserten Erschliessung - mithin raumplanerische Gründe - als auch die Verkehrssicherheit auf der östlichen Breitenstrasse, welche als Schulweg dient und über kein Trottoir verfügt, sind öffentliche Interessen, welche gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG Verkehrseinschränkungen erlauben. Die Vorinstanz anerkennt, dass die östliche Breitenstrasse sehr schmal ist und es fraglich ist, ob sie genügend ist für die Erschliessung des noch unüberbauten Gebietes Nagel. Auch wird nicht bestritten, dass Verkehrsbeschränkungen auf dem östlichen Teil der Breitenstrasse, soweit kein Trottoir vorhanden ist und die Breitenstrasse als Schulweg dient, der Verkehrssicherheit dienen. Ob die angeordneten Verkehrsbeschränkungen dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechen und insbesondere zweckmässig und wirksam sind, wurde von der Vorinstanz allerdings nicht geprüft bzw. offen gelassen, da die Verkehrsbeschränkungen infolge Widerspruchs zum Erschliessungsplan aufgehoben wurden.

Zu prüfen ist mithin einerseits, ob das mit den Verkehrsanordnungen verfügte Verkehrsregime mit einem Teilfahrverbot auf der östlichen Breitenstrasse sowie

der neu dem motorisierten Verkehr gewidmeten Verbindungsstrasse im Widerspruch steht zum Erschliessungsplan der Gemeinde und - falls ein solcher besteht - ob die Verkehrsanordnungen aus diesem Grund von der Rechtsmittelbehörde aufgehoben werden können.

**4.1** Die Erschliessungsanlagen werden entsprechend ihrer Funktion in Grund- bzw. Basiserschliessung (Haupt- und Verbindungsstrassen), in Groberschliessung und in Feinerschliessung unterteilt, ohne dass diese Begriffe einheitlich Verwendung finden würden (Rey in: FHB Öffentliches Baurecht, Rz 3.274). Im kantonalen Recht definieren § 37 Abs. 4 und 5 PBG die Begriffe der Grob- und Feinerschliessung. Die Groberschliessung besteht in der Ausstattung des Baugebietes; die Feinerschliessung verbindet die einzelnen Baugrundstücke mit den Anlagen der Groberschliessung. Die Groberschliessung, in der Verantwortlichkeit der Gemeinden, wird auf die Bauzonen bezogen (§ 38 Abs. 1 PBG; vgl. § 39 Abs. 3 PBG). Die Feinerschliessung der Baugrundstücke obliegt den Grundeigentümern (§ 40 Abs. 1 PBG; vgl. VGE III 2016 8 v. 13.10.2016 Erw. 4.3.1). Im Weiteren findet sich im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG, SR 843, vom 4.10.1974) die Unterscheidung zwischen Grob- und Feinerschliessung. Unter Groberschliessung wird die Versorgung eines zu überbauenden Gebiets mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen verstanden (Art. 4 Abs. 1 WEG). Die Feinerschliessung umfasst den Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen mit Einschluss von öffentlich zugänglichen Quartierstrassen (Art. 4 Abs. 2 WEG).

Gemäss § 23 Abs. 1 PBG legt der Erschliessungsplan die Groberschliessung der Bauzonen gesamthaft oder für Teile davon fest. Er bezeichnet dafür die Etappen, das Ausbauprogramm und die Kosten für die einzelnen Etappen. Nach Bedarf enthält er u.a. die Linienführung von Groberschliessungsstrassen, Fuss-, Rad-, Ski- und Schlittelwegen sowie die Lage öffentlicher Plätze (Verkehrsanlagen, § 23 Abs. 2 lit. b PBG). Die Gemeinden sind für die Groberschliessung der Bauzonen verantwortlich. Sie bezeichnen die Anlagen der Groberschliessung in den Erschliessungsplänen (§ 38 Abs. 1 PBG). Die Erschliessungspflicht des Gemeinwesens ergibt sich im Übrigen aus Art. 19 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700). Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist Land erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Art. 19 Abs. 1 RPG will mit dem Erfordernis der ausreichenden Erschliessung vor allem polizeiwidrige Zustände verhindern. Es soll sichergestellt sein, dass keine Bauten entstehen, die wegen fehlender Zufahrten sowie Versorgungs- und Entsorgungseinrichtungen feuer-

und gesundheitspolitische Gefahren bieten oder sonstige öffentliche Interessen gefährden (VGE III 2020 115 v. 23.11.2020 Erw. 3.2.3 m.H.). Gemäss Art. 19 Abs. 2 RPG hat das Gemeinwesen die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen; es kann die Erschliessung bei Bedarf etappieren. Das kantonale Recht hat die Beiträge der Grundeigentümer zu regeln. Mithin geht es beim Erschliessungsplan grundsätzlich darum, welche Bauzonen in welchem Umfang wie und wann zu erschliessen sind. Mit anderen Worten dient das Instrument des Erschliessungsplanes dazu, aufzuzeigen, wie die zeitgerechte Groberschliessung von Bauzonen durch die Gemeinde erfolgen soll (EGV SZ P. \_\_\_\_\_ Nr. 11 Erw. 5b).

**4.2** Der Erschliessungsplan der Gemeinde Steinen datiert vom 14. Mai 2002 (Genehmigung durch den Regierungsrat). Die gesamte Breitenstrasse sowie die Rütistrasse (bis zur Einmündung Breitenstrasse) sind im Erschliessungsplan als Groberschliessungsstrassen verzeichnet. Die Verbindungsstrasse (zwischen Breiten- und Bahnhofstrasse) ist als Fussweg eingezeichnet.

**4.3** Vorab ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin aus § 36 StraG nichts zu ihren Gunsten ableiten kann. Gemäss dieser Bestimmung ist der Strassenträger zuständig, Verkehrsanordnungen nach Massgabe des Bundesrechts und der kantonalen Planungen zu treffen. Es handelt sich dabei um eine Zuständigkeitsordnung aus welcher nicht geschlossen werden kann, dass der Strassenträger beim Erlass von Verkehrsanordnungen nicht auf die Vorgaben kommunaler Planungen zu achten hätte. Das Bundesgericht hat in einer neueren Entscheidung im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechtmässigkeit einer Initiative ("Züri Autofrei") festgehalten, dass die Erschliessung der Liegenschaften insgesamt gewährleistet sein müsse. Dies ergebe sich bereits aus Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 RPG, wonach für die Erteilung einer Baubewilligung verlangt werde, dass das bebaute Land erschlossen sein müsse, wozu unter anderem eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt gehöre. Das Erfordernis der hinreichenden Zufahrt setze namentlich voraus, dass die Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten als auch für Fahrzeuge der öffentlichen Dienste gewährleistet sei. Sinngemäss führt das Bundesgericht in diesem Zusammenhang aus, dass ein gewisses Netz an Gemeindestrassen mit Groberschliessungsfunktion festgelegt werden müsse, welches auch dem motorisierten Individualverkehr zur Verfügung stehe. Fahrverbote bzw. umfangreiche Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2-4 SVG auf Gemeindestrassen mit Groberschliessungsfunktion wurden aus diesem Grunde als nicht zulässig erachtet (vgl. Urteil BGer 1C\_39/2019 v. 22.5.2020 [= ZBI 2021 S. 114 ff.] Erw. 6.5 und 7.1). Dies bedeutet aber nicht, dass auf Groberschliessungsstrassen Fahrbeschränkungen generell nicht zuläs-

sig sind. Auch auf Groberschliessungsstrassen kann es punktuell gerechtfertigt sein, Fahrbeschränkungen oder Teilfahrverbote im Sinne von Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG anzuordnen. Vorausgesetzt ist jedoch, dass eine hinreichende Erschliessung gewährleistet bleibt. In diesem Sinne hat das Verwaltungsgericht in VGE 889/97 vom 18. September 1988 (= EGV SZ P. \_\_\_\_\_ Nr. 11) anerkannt, dass eine Groberschliessungsstrasse nicht zwingend dem allgemeinen Verkehr offen stehen muss. Es sei zu unterscheiden zwischen der Qualifikation einer Strasse (als Fein-, Groberschliessungs-, Verbindungsstrasse usw.) einerseits und der Frage nach den massgebenden Verkehrsanordnungen andererseits (Erw. 6).

Für den vorliegenden Fall ergibt sich daraus, dass auch für Groberschliessungsstrassen Fahrverbote für den motorisierten Verkehr erlassen werden können, solange die Groberschliessung gewährleistet bleibt, d.h. solange die durch die fraglichen Groberschliessungsstrassen erschlossenen Gebiete für den motorisierten Fahrzeugverkehr erreichbar bleiben. Das von der Vorinstanz beanstandete Fahrverbot für den motorisierten Verkehr auf einem kleinen Teil der östlichen Breitenstrasse und die umstrittenen Verkehrsanordnungen insgesamt führen vorliegend unstreitig nicht dazu, dass das Baugebiet "Nagel" oder andere durch die Breitenstrasse erschlossenen Baugebiete oder bebaute Gebiete für den motorisierten Verkehr nicht mehr erreichbar wären. Die westliche Breitenstrasse sowie die Rütistrasse (ab Einfahrt Breitenstrasse) stehen dem motorisierten Fahrzeugverkehr weiterhin uneingeschränkt offen und gewährleisten eine Zufahrt zu den Feinerschliessungsstrassen im Bereich der westlichen Breitenstrasse. Es ist nicht ersichtlich und wird auch nicht dargelegt, dass irgendein Grundstück im Einzugsgebiet der Breitenstrasse durch das fragliche Teilfahrverbot oder die weiteren Verkehrsanordnungen nicht mehr genügend erschlossen ist oder dass eine bestimmungsgemässe Nutzung dieser Grundstücke nicht mehr möglich wäre. Nachdem auch dem für den motorisierten Fahrzeugverkehr gesperrten Teil der Breitenstrasse weiterhin als Fuss- und Veloweg Groberschliessungsfunktion zukommt, steht die fragliche Verkehrsbeschränkung nicht im Widerspruch zum Erschliessungsplan und kann entsprechend auch nicht mit dieser Begründung als widerrechtlich qualifiziert werden.

**5.1** Mit den umstrittenen Fahrbeschränkungen und Verkehrsanordnungen wird allerdings nicht bloss ein beschränktes Fahrverbot auf einem Teil einer Groberschliessungsstrasse erlassen, sondern ein Teil des Verkehrs soll umgeleitet werden auf andere bereits bestehende Groberschliessungsstrassen (westliche Breitenstrasse und Rütistrasse) sowie auf die bis anhin bloss als Fussweg im Erschliessungsplan bezeichnete Verbindungsstrasse zwischen der Breitenstrasse und der Bahnhofstrasse. Dieser Verbindungsstrasse soll neu die Funktion einer

für den motorisierten Fahrzeugverkehr offenen Groberschliessungsstrasse zukommen. Wie der Regierungsrat korrekt festgehalten hat, geht es bei den umstrittenen Verkehrsanordnungen im Ergebnis um eine Neukonzipierung der Strassenerschliessung im Hinblick auf noch unüberbaute Baugebiete und auch bereits überbaute Baugebiete im Bereich der östlichen Breitenstrasse. Die östliche Breitenstrasse wird vom Verkehr entlastet, ohne dass sich allerdings an der Erschliessung der im Einzugsgebiet dieses Strassenabschnittes stehenden Gebiete etwas ändert. Da die streitigen Verkehrsanordnungen im Ergebnis eine Änderung der strassenmässigen Groberschliessung mit einer Umlenkung des Verkehrs bewirken und dazu auch neu bis anhin nicht im Erschliessungsplan als Groberschliessungsstrassen bezeichnete Strassen für den Fahrzeugverkehr einbezogen werden sollen, stellt sich die Frage nach der Planungspflicht für dieses Vorhaben. Diese Frage wurde vom Regierungsrat nicht geprüft.

**5.2** Die Planungspflicht von Bund, Kantonen und Gemeinden wird in Art. 2 RPG geregelt. Gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG erarbeiten Bund, Kantone und Gemeinden die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab. Als raumwirksame Tätigkeiten gelten gemäss Art. 1 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1) Tätigkeiten, welche die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder dazu bestimmt sind, die jeweilige Nutzung des Bodens oder die jeweilige Besiedlung des Landes zu erhalten. Gemäss Art. 1 Abs. 2 RPV üben Bund, Kantone und Gemeinden u.a. dann raumwirksame Tätigkeiten aus, wenn sie öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen planen, errichten, verändern oder nutzen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPV).

Die Erschliessung von Land ist eine öffentliche Aufgabe, deren Erfüllung räumliche Auswirkungen hat und daher gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG über die raumplanerischen Instrumente erfolgen muss. Sie unterliegt somit in der Regel der Planungspflicht. Das Nutzungsplanverfahren sorgt für eine umfassende Abwägung der Interessen und für die koordinierte Anwendung der Vorschriften über die Raumplanung und den Umweltschutz (Jeannerat, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Art. 19 Rz 54). Das kantonale Recht sieht entsprechend in § 13 Abs. 2 StraG vor, dass die Gemeinden Strassen im Nutzungsplanverfahren nach dem PBG planen, wobei auf eine haushälterische Nutzung des Bodens Rücksicht zu nehmen ist (§ 37 Abs. 2 PBG). Wie bereits erwähnt ergibt sich zudem aus § 23 Abs. 1 PBG, dass die Groberschliessung der Bauzonen im Erschliessungsplan festgelegt wird. Das kantonale Recht sieht mithin für Groberschliessungsanlagen eine Planungspflicht vor (VGE III 2018 127 v. 27.5.2019 Erw. 5.3.3; vgl. auch Urteil BGer 1C\_501/2018 v. 15.5.2019 Erw. 6.1). Dabei ist

es grundsätzlich Sache der Gemeinde als Planungsbehörde, die Groberschliessungsstrassen oder ein entsprechendes Projekt zu definieren gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung (Art. 3 RPV); dazu gehört insbesondere die Prüfung von Alternativen und Varianten unter Berücksichtigung der Erschliessungsanforderungen des Bundes- und des kantonalen Rechts sowie der allgemeinen Planungsgrundsätze. Die Gemeinde verfügt vorab in Fragen, die lokale Umstände betreffen, über einen Beurteilungsspielraum, den die kantonalen Behörden und Gerichte zu respektieren haben. Diese müssen sich daher Zurückhaltung auferlegen, z.B. bei Fragen des Ortsbildschutzes (vgl. BGE 145 I 52 Erw. 3.6) oder bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des kommunalen Rechts (zum Ganzen Urteil BGer 1C\_501/2018 v. 15.5.2019 Erw. 6.3 m.H.). Insofern kommt der Gemeinde im Rahmen der Erschliessungsplanung Autonomie zu. Davon zu unterscheiden ist jedoch die Frage der Planungspflicht. Die Beantwortung der Frage, ob ein Projekt bzw. ein Erschliessungsvorhaben der Planungspflicht unterliegt, liegt nicht im Autonomiebereich der Gemeinde, da die Grundsätze der Planungspflicht durch das Bundes- und ergänzend durch das kantonale Recht geregelt werden.

**5.3** Es ist offenkundig, dass die umstrittenen Verkehrsanordnungen, insbesondere die Verkehrsanordnungen lit. a, b und c, gewisse Auswirkungen auf die Erschliessungssituation im Bereich des Einzugsgebiets der westlichen Breitenrainstrasse haben. Einerseits verlängert sich der Fahrweg für die Anwohner dieser Quartiere in Richtung Dorfzentrum, andererseits findet - wie bereits erwähnt - eine Umlagerung dieses Verkehrs von der östlichen Breitenstrasse auf die westliche Breitenstrasse, die Rütistrasse und die Verbindungsstrasse Breitenstrasse/Bahnhofstrasse statt. Eine - zwar bestehende - Strasse wird neu für die Groberschliessung in Anspruch genommen. Bauliche Massnahmen sind jedoch nicht (mehr) erforderlich.

Raumwirksame Tätigkeiten sind nur insoweit einem Planungsprozess zu unterziehen, als dies nötig ist (Art. 2 Abs. 1 RPG). Insofern unterliegen auch Massnahmen an einer Groberschliessungsanlage nur insoweit einer Planungspflicht, soweit dies nötig ist. Eine Planung ist immer dann nötig, wenn raumwirksame Aufgaben ohne sie nicht sachgerecht erfüllt werden können oder sich miteinander nicht in anderer Weise abstimmen lassen (Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 2 Rz 13). In Bezug auf die Groberschliessung sieht das kantonale Recht allerdings keine expliziten Ausnahmen von der Planungspflicht vor.

Gemäss der aargauischen Rechtsprechung kann vom Grundsatz, dass die Erschliessung im Rahmen von Sondernutzungsplänen zu erfolgen hat, in Ausnahmefällen abgewichen werden, wenn ein Erschliessungsplan seinen Zweck, zu ei-

ner umweltschonenden, landsparenden und wirtschaftlichen Nutzung des Bodens beizutragen, nicht erfüllen könne, oder wenn der Aufwand zur Erstellung des Erschliessungsplans in einem Missverhältnis zu den damit erreichbaren Zielen stehe. Weiter könne von der Sondernutzungsplanung Umgang genommen werden, wenn dadurch die systematische Erschliessung nicht verunmöglicht oder ungünstig präjudiziert werde. Solange eine geordnete Erschliessung gewährleistet bleibe, müsse nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips somit ausnahmsweise auch ohne gültigen Sondernutzungsplan erschlossen werden können (Hauptli in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, § 16 Rz 16 m.H.).

Das Verwaltungsgericht Thurgau hat eine Planungspflicht im Zusammenhang mit der Anordnung eines Fahrverbotes für Lastenzüge mit einer Länge von über 12 m auf gewissen Strassen im Stadtzentrum verneint mit der Begründung, die Auswirkungen des Verbots auf die Nutzungsordnung, Erschliessung und Umwelt seien - zumal nicht ein gänzlich Lastwagenverbot vorgesehen sei - insgesamt nicht als derart intensiv zu werten, als dass eine vorgängige Änderung der planungsrechtlichen Grundlagen unabdingbar wäre (TVR 2009 Nr. 23 Erw. 5.5). Dieser Entscheid wurde vom Bundesgericht mit Urteil 1C\_310/2009 v. 17.3.2010 bestätigt. Dabei wurde im Zusammenhang mit den durch das Fahrverbot verursachte Verkehrsverlagerungen ausgeführt, Prognosen darüber seien mit erheblichen Unsicherheiten verbunden, weshalb es vertretbar sei, die Situation mit einem Monitoring zu beachten und nach dessen Auswertung nötigenfalls Anschlussmassnahmen zu treffen (Erw. 3.4.2).

In Bezug auf ein Fahrverbot für den motorisierten Verkehr auf der Breitenrainstrasse in Bern hat das Bundesgericht in einem neueren Urteil geprüft, ob die Anordnung des Teilfahrverbots ohne weitere Abklärungen zum Ausweichverkehr und ohne die Prüfung von flankierenden Massnahmen bundesrechtswidrig sei. Es kam zum Schluss, dass es im Ermessen der verfügenden Behörde liege, solche Verkehrsverlagerungen in Kauf zu nehmen oder gar anzustreben, sofern der Verkehr auf den Ausweichstrecken absorbiert werden könne und sich die Verkehrssicherheit auf diesen nicht erheblich verschlechtere. Es wurde in Erwägung gezogen, dass es sich beim bestehenden Verkehr im Wesentlichen um Quell-, Ziel- und Binnenverkehr des Quartiers handle. Es sei daher plausibel, dass sich ein Teil des Verkehrs auf angrenzende Quartierstrassen verlagere; dagegen sei nicht erstellt, dass diese Zusatzbelastung zu erheblichen Problemen für Verkehrsfluss und -sicherheit im Quartier führen werde. In diesem Zusammenhang wurde auch berücksichtigt, dass die fragliche Quartierstrasse in ein Tempo-30-Zonen-Regime eingebunden sei. Unter diesen Umständen liege es im Ermessen der Stadt, das Teilfahrverbot anzuordnen und erst nach dessen Umsetzung zu

prüfen, wo und in welchem Umfang es zu Zusatzverkehr auf anderen Quartierstrassen komme und ob flankierende Massnahmen nötig seien (Urteil BGer 1C\_558/2019 v. 8.7.2020 Erw. 8).

**5.4** Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens VB 17/2020 rügten die Beschwerdeführer (Beschwerdegegner Zif. 4 - 6 des vorliegenden Verfahrens) die durch die Verkehrsanordnungen verursachten Verkehrsumlenkungen. Das in den Auflageunterlagen vorhandene Verkehrsgutachten v. 14. Dezember 2012 sei veraltet und gelange zu falschen Schlüssen. Es wird in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hingewiesen, dass im fraglichen Gutachten noch von einer anderen Verkehrskonzeption ausgegangen wurde (Einbahnverkehr auf der östlichen Breitenstrasse). Die Auswirkungen des zusätzlichen Verkehrs auf die umliegenden Strassen sei nicht bekannt. Im vorliegenden Verfahren haben sich die Beschwerdeführer des Verfahrens VB 17/2020 (Beschwerdegegner Ziff. 4 - 6) nicht geäussert.

Die Gemeinde hat im Beschwerdeverfahren VB 17/2020 zu diesen Einwendungen ausgeführt, auf der westlichen Breitenstrasse und auf der Verbindungsstrasse sei eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf Tempo 30 vorgesehen. Zudem hat die Gemeinde auf den Lärmschutznachweis der J.\_\_\_\_\_ vom 15. Juli 2013 verwiesen, welcher im Zusammenhang mit dem Baubewilligungsverfahren für den Neubau auf KTN M.\_\_\_\_\_ (im Eigentum des Beschwerdegegners Ziff. 4) verfasst wurde, wonach die Immissionsgrenzwerte an der Südostfassade (angrenzend an die Verbindungsstrasse) und an der Südwestfassade (angrenzend an die Bahnhof- und die Rütistrasse) an allen Empfängerpunkten relevant unterschritten würden.

**5.5.1** Die streitigen Verkehrsanordnungen führen weder zu einer Verunmöglichung einer systematischen Erschliessung noch präjudizieren sie diese ungünstig. Vielmehr sind sie aus Sicht der Gemeinde erforderlich für eine genügende Erschliessung der noch unüberbauten Gebiete "Nagel" und "Nagelrain". Es handelt sich dabei um eine landsparende Massnahme, welche zudem der Verkehrssicherheit auf der sehr schmalen östlichen Breitenstrasse dient. Bauliche Massnahmen sind wie bereits erwähnt nicht erforderlich, nachdem die Verbindungsstrasse, welcher neu Groberschliessungsfunktion zuerkannt werden soll, bereits besteht. Die Auswirkungen der geänderten Verkehrsführung sind lokal sehr beschränkt und betreffen im Wesentlichen einzig das Wohn- und Gewerbequartier zwischen Breitenstrasse und Rütistrasse sowie die Wohnquartiere nördlich und nordwestlich der westlichen Breitenstrasse. Die Kleinräumigkeit der Auswirkungen und das fehlende Erfordernis baulicher Massnahmen können es grundsätzlich rechtfertigen, die mit den Verkehrsanordnungen bezweckte Änderung der

Groberschliessung ohne entsprechende Änderung des Erschliessungsplanes zu akzeptieren.

**5.5.2** Vorliegend fehlen allerdings die Grundlagen dafür, um die Auswirkungen der geänderten Verkehrsführung abschliessend beurteilen zu können. Es ist nicht ersichtlich, welche Auswirkungen die geänderte Verkehrsführung auf die zusätzlich belasteten Strassen (westliche Breitenstrasse, Rütistrasse, Verbindungsstrasse, Bahnhofstrasse) haben werden und ob der zusätzlich anfallende Verkehr von diesen Strassen absorbiert werden kann. Wie bereits erwähnt können aus dem von der Gemeinde aufgelegten Verkehrsgutachten vom 14. Dezember 2012 keine oder nur beschränkte Angaben entnommen werden, da im fraglichen Gutachten davon ausgegangen wird, dass die westliche Breitenstrasse weiterhin durchgehend befahren werden kann, allerdings nur in eine Richtung. Auch zu den möglichen Lärmauswirkungen auf die durch die Verkehrsanordnungen zusätzlich belasteten Strassen wurden von Seiten der Gemeinde bis anhin keine Abklärungen gemacht. Der in den Akten befindliche Lärmschutznachweis der J. \_\_\_\_\_ vom 15. Juli 2013 berücksichtigt den auf der Verbindungsstrasse anfallende Lärm nicht. Im Übrigen sagt der Lärmschutznachweis auch nichts über die Auswirkungen auf die weiteren betroffenen Grundstücke (insbesondere entlang der westlichen Breitenstrasse und der Rütistrasse) aus.

**5.5.3** Selbst unter der Annahme, dass eine Planungspflicht verneint werden kann und auch ein Widerspruch zum bestehenden Erschliessungsplan entgegen der Ansicht des Regierungsrates nicht besteht, wurden die Verkehrsanordnungen lit. a, b und c zu Recht aufgehoben, da die Auswirkungen der geänderten Verkehrsführung insbesondere in Bezug auf den Lärm und die Strassenkapazitäten der belasteten Strassen nicht oder nur ungenügend abgeklärt wurden. Auch ist nicht klar, ob auf den Strassenabschnitten, welche mit zusätzlichem Verkehr belastet werden sollen, Tempo 30 eingeführt wird bzw. werden soll oder muss. Damit ist es nicht möglich, zu prüfen, ob die fraglichen Verkehrsanordnungen die Voraussetzung der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG erfüllen (vgl. vorstehend Erw. 3.1). Ob die verkehrslenkenden Massnahmen verhältnismässig sind, kann nur beurteilt werden, wenn auch abgeklärt wurde, welche Wirkungen die Massnahmen in den zusätzlich belasteten Quartieren und auf den zusätzlich belasteten Strassen haben. Dies kann im Rahmen von Verkehrsversuchen, eines mit den Verkehrsanordnungen gleichzeitig angeordneten Monitorings oder der Durchführung entsprechender fachlicher Untersuchungen zu Verkehr und Lärm gemacht werden. Solche Grundlagen fehlen vorliegend. Die Verhältnismässigkeit der streitigen Verkehrsanordnungen wurden vom Regierungsrat im angefochte-

nen Entscheid nicht geprüft, sie hätte aber infolge fehlender Grundlagen auch nicht geprüft werden können.

**5.5.4** Nachdem es sich bei den streitigen Verkehrsanordnungen nicht um einen blossen Verkehrsversuch handelt, sondern um dauerhafte Anordnungen, kann die vorgesehene neue Verkehrsführung vorliegend mangels ungenügender Sachverhaltsabklärung durch die Gemeinde nicht bestätigt werden bzw. die Aufhebung der Verkehrsanordnungen Ziff. a, b und c ist im Ergebnis nicht zu beanstanden. Insbesondere die Frage der Verhältnismässigkeit der umstrittenen Verkehrsanordnungen kann nur bei Kenntnis der Auswirkungen des neuen Verkehrsregimes beurteilt werden. Mit den ergänzenden Sachverhaltsabklärungen werden sich gleichzeitig auch die Grundlagen für die (abschliessende) Beurteilung ergeben, ob die Rechtmässigkeit des Absehens von einer (vorgängigen wie allenfalls auch nachträglichen) Anpassung des Erschliessungsplanes bestätigt werden kann.

**6.1** Es stellt sich noch die Frage, ob auch die Aufhebung der Verkehrsanordnung lit. d (Fahrverbot für Lastwagen auf der Breitenstrasse in Fahrtrichtung Ost ab der Verzweigung Nagelstrasse/Breitenstrasse) zu bestätigen ist.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Regierungsrat habe die Verkehrsanordnung lit. d ohne Begründung aufgehoben. Diesbezüglich habe der Regierungsrat sowohl den Sachverhalt ungenügend festgestellt, als auch seine Begründungspflicht verletzt. Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren könne der Regierungsrat mangels voller Kognition des Verwaltungsgerichts die Begründung nicht nachliefern. Schon wegen Verletzung der Begründungspflicht sei der angefochtene Entscheid aufzuheben.

**6.2** Das Sicherheitsdepartement führt vernehmlassend aus, die Verkehrsanordnungen a-d würden ein Gesamtkonzept zur Erschliessung der Baugebiete "Nagel" und "Nagelrain" darstellen. Ziel des Gesamtkonzeptes sei die Entlastung bzw. Sperrung der Breitenstrasse vom motorisierten Verkehr. Zu diesem Gesamtkonzept gehöre auch die Verkehrsanordnung lit. d. Zu Recht seien deshalb die Verkehrsanordnungen a-d aufgehoben worden. Weitere Gründe für die Aufhebung der Verkehrsanordnung lit. d hätten nicht genannt werden müssen. Der Regierungsrat habe auch nicht klären müssen, ob das Lastwagenfahrverbot dem Erschliessungsplan widerspreche. Wenn die Beschwerdeführerin alleine an dieser einzelnen Verkehrsanordnung festhalte, so stehe es ihr frei, diese in einem separaten Verfahren zu erlassen. Erst in einem solchen Verfahren müsse die Rechtmässigkeit dieser einzelnen Verkehrsanordnung lit. d im Detail geklärt werden.

**6.3.1** Der Regierungsrat setzt sich im angefochtenen Entscheid nicht explizit mit der Verkehrsanordnung lit. d auseinander (vgl. aber immerhin angefochtener Beschluss Erw. 9.6 mit dem vorerwähnten Hinweis auf ein "Gesamtkonzept"). Demgegenüber werden die anderen Verkehrsanordnungen (lit. a - c und e) ausdrücklich erwähnt, die Verkehrsanordnung lit. e wird bestätigt und eine Begründung für die Aufhebung der Verkehrsanordnungen lit. a - c wird angeführt.

**6.3.2** Die Pflicht zur Begründung eines Entscheides bzw. einer Verfügung gründet im verfassungsmässigen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung soll die Begründungspflicht verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Motiven leiten lässt, und es dem Betroffenen ermöglichen, die Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. 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 (vgl. BGE 136 I 229 Erw. 5.2; BGE 136 I 184 Erw. 2.2.1; Urteile BGer 1C\_452/2012 vom 18.11.2013 i.Sa. A. et al. vs. VerwGer SZ Erw. 2.2; 9C\_101/2011 vom 21.7.2011 Erw. 6.1; 9C\_257/2011 vom 25.8.2011 Erw. 5.1). Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Eine Verletzung dieses Rechts führt ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Indes kann nach fester Rechtsprechung eine - nicht besonders schwer wiegende - Verletzung des rechtlichen Gehörs als geheilt gelten, wenn die betroffene Person die Möglichkeit erhält, sich vor einer Beschwerdeinstanz zu äussern, die den Sachverhalt und die Rechtslage frei überprüfen darf. Die Heilung eines allfälligen Mangels soll aber die Ausnahme bleiben (u.a. BGE 133 I 201 Erw. 2.2, BGE 127 V 431 Erw. 3d.aa, mit Hinweisen). Die Rechtsprechung anerkennt, dass selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des rechtlichen Gehörs von einer Rückweisung der Sache an die Verwaltung abgesehen werden kann, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem – der Anhörung gleichgestellten – Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 133 I 201 Erw. 2.2, mit Verweis auf BGE 132 V 387 Erw. 5.1; vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010 Rz. 1709 f.).

**6.3.3** Vorliegend anerkennt die Beschwerdeführerin in ihrer Replik, dass die Verkehrsanordnungen lit. a - d zusammenhängen und die strassenmässige Erschliessung der Baugebiete "Nagel" und "Nagelrain" verbessern bzw. sicherstellen sollen. In diesem Sinne gehe es um ein Gesamtkonzept, wobei es allerdings

auch um die Verkehrssicherheit gehe. Die Beschwerdeführerin macht andererseits auch geltend, dass das Gesamtkonzept aus Einzelteilen bestehe und es sich bei der Verkehrsordnung lit. d um ein solches Einzelteil handle. Allerdings ist aus den Eingaben der Beschwerdeführerin nicht ersichtlich, ob sie die Verkehrsordnungen lit. d auch unabhängig von den Verkehrsordnungen lit. a - c geschützt haben will. Sie beantragt dies nicht, sondern verlangt vielmehr die Aufhebung des ganzen Entscheides des Regierungsrates infolge Verletzung der Begründungspflicht. Allerdings liegt eine Verletzung der Begründungspflicht in Bezug auf die weiteren Verkehrsordnungen klarerweise nicht vor. Eine Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses infolge mangelnder Begründung könnte sich somit einzig auf die Verkehrsordnung lit. d beziehen. Nachdem die Beschwerdeführerin grundsätzlich anerkennt, dass die Verkehrsordnung lit. d Teil des Gesamtkonzeptes zur verbesserten Erschliessung der Baugebiete "Nagel" und "Nagelrain" ist, sich aus den Eingaben der Beschwerdeführerin nicht klar ergibt, ob sie der fraglichen Verkehrsordnung lit. d auch ohne die Verkehrsordnungen lit. a - c Geltung verschaffen will und ohnehin weitere Sachverhaltsabklärungen durch die Beschwerdeführerin erforderlich sind, bevor das umstrittene Verkehrskonzept erlassen werden kann, ist es vorliegend nicht gerechtfertigt, die Sache zum materiellen Entscheid über die Rechtmässigkeit der Verkehrsordnung lit. d an den Regierungsrat zurück zu weisen. Auch die Verkehrsordnung lit. d führt zu einer Verlagerung des Verkehrs und es ist entsprechend unabdingbar, bei den noch zu treffenden Sachverhaltsabklärungen auch diese Verkehrsverlagerung zu berücksichtigen. Insofern ist der angefochtene Regierungsratsbeschluss auch insofern, als damit die Verkehrsordnung lit. d aufgehoben wird, im Ergebnis nicht zu beanstanden.

7. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend gehen die Kosten zu Lasten der Beschwerdeführerin (§ 72 Abs. 2 VRP). Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens werden pauschal auf Fr. 2'000.-- (Gerichtsgelühr, Kanzleikosten und Barauslagen) festgesetzt und der Beschwerdeführerin auferlegt. Diese hat den Betrag von Fr. 2'000.-- innert 30 Tagen auf das Postkonto Nr. 60-22238-6 des Verwaltungsgerichts einzuzahlen.
3. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde\* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).  
  
Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde\* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).
5. Zustellung an:
  - den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (2/R)
  - den Regierungsrat
  - das Sicherheitsdepartement
  - das Tiefbauamt
  - die Beschwerdegegner Ziff. 4 - 6 (je R)
  - und die Beigeladenen Ziff. 7 und 8 (je R).

Schwyz, 22. Februar 2021

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin:

### **\*Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 10. März 2021