

Frauenfeld, 20. April 2015

Entscheid

130/2015/DBU/ams

1 mm	2	3	4
E 21. April 2015			
Erl.			

In der Aufsichtsbeschwerdesache

John und Novella Moetteli
Untertorgasse 7, 9320 Arbon

Beschwerdeführer

v. d. RA lic. iur. Christoph Spahr, Hauptstrasse 31, Postfach 41, 9320 Arbon

gegen

Stadt Arbon
Stadthaus, Hauptstrasse 12, 9320 Arbon

Beschwerdegegnerin

betreffend

Verweigerung einer Amtshandlung

- Versuchsweise Verkehrsanordnung vom 12. August 2013 (Datum Publikation)
- Aufsichtsbeschwerde vom 11. Februar 2015

Das Departement für Bau und Umwelt entscheidet:

1. In Gutheissung der Aufsichtsbeschwerde wird die Stadt Arbon verpflichtet, die im Zuge der am 12. August 2013 per Amtsblatt Nr. 33/2013 publizierten versuchsweisen Verkehrsanordnung aufgestellten Signalisationen unverzüglich rückzubauen und den vorherigen Zustand wiederherzustellen.
2. Die Kosten gehen zu Lasten der Staatskasse.
3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.
4. Mitteilung an:
 - Herrn Rechtsanwalt lic. iur. Christoph Spahr, Hauptstrasse 31, Postfach 41, 9320 Arbon (chargé)
 - Stadt Arbon, Stadthaus, Hauptstrasse 12, 9320 Arbon (chargé)

Sachverhalt:

- A. Im Amtsblatt Nr. 33/2013 liess die Beschwerdegegnerin die nachfolgende, am 12. August 2013 veröffentlichte Verkehrsanordnung, publizieren:

Auf der Hauptstrasse H13 das Signal 2.02 „Einfahrt verboten mit Zusatz Radfahrer gestattet“ und das Signal 4.08.1 „Einbahnstrasse mit Gegenverkehr von Radfahrern“, auf der Promenadenstrasse das Signal 2.02 „Einfahrt verboten mit Zusatz Radfahrer gestattet“ und das Signal 4.08.1 „Einbahnstrasse mit Gegenverkehr von Radfahrern“, Tempo 30-Zone ab Brücke „Stahelplatz“ bis zur katholischen Kirchgemeinde Arbon (Knoten Hafenstrasse/Bahnhofstrasse), wodurch das gesamte Altstadtgebiet inkludiert ist, die Signale 2.59.1 / 2.59.2 „Zonensignale Anfang und Ende Parkieren verboten (recte: verboten)“ mit Zusatz „Ausgenommen auf markierten Parkfeldern sowie Kurzzeitparkfelder 15 Minuten“.

Diese Verkehrsanordnung wurde unter Hinweis auf Art. 107 Ziffer 2 SSV (recte: Art. 107 Abs. 2^{bis} SSV) als auf ein Jahr befristet bezeichnet. Sie sollte vom 1. Januar 2014 bis 31. Dezember 2014 versuchsweise eingeführt werden.

- B. Am 15. Dezember 2014 verkündete die Beschwerdegegnerin per Medienmitteilung, dass die erwähnte Verkehrsanordnung bis ins Jahre 2016 weitergeführt werden solle. Am 19. Dezember 2014 verlangten die Beschwerdeführer von der Beschwerdegegnerin eine Stellungnahme, aufgrund welcher gesetzlichen Grundlage sie die Fortführung der Verkehrsanordnung als rechtmässig erachte. Am 22. Januar 2015

wandten sich die Beschwerdeführer erneut an die Beschwerdegegnerin und erklärten, dass aus ihrer Sicht die Verkehrsanordnung seit dem 1. Januar 2015 unrechtmässig sei und deshalb sofort aufgehoben werden müsse. Für den Falle der Unterlassung drohten sie mit der Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde.

C. Am 11. Februar 2015 reichten die Beschwerdeführer beim Departement für Bau und Umwelt (DBU) Aufsichtsbeschwerde ein und stellten folgende Anträge:

„1. Die Politische Gemeinde Arbon sein anzuweisen, die am 12. August 2013 öffentlich aufgelegten vorübergehenden Verkehrsanordnungen gemäss Situationsplan Nr. 9312-202 (Amtsblatt Nr. 33/2013) per sofort aufzuheben.

2. Die Aufhebung sei vorsorglich bis zum Entscheid über die vorliegende Aufsichtsbeschwerde anzuordnen.

unter Kosten- und Entschädigungsfolge.“

D. Am 5. März 2015 reichte die Beschwerdegegnerin ihre Stellungnahme ein, bevor die Beschwerdeführer am 30. März 2015 replizierten. Die Beschwerdegegnerin äusserte sich hierzu innert angesetzter Frist nicht mehr.

E. Auf die entscheidrelevanten Ausführungen der Parteien wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1. Die formellen Voraussetzungen der vorliegenden Aufsichtsbeschwerde betreffend Form, Frist und Legitimation sind vorliegend ohne weiteres erfüllt. Zur sachlichen Zuständigkeit ist unter Hinweis auf § 1 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates zum Strassenverkehrsgesetz und den Nebenerlassen (RRV zum SVG und Nebenerlassen; RB 741.2) festzustellen, dass das Departement für Justiz und Sicherheit (DJS) die Aufsicht über den Strassenverkehr und den Vollzug der Vorschriften des Bundes innehat. Der vorliegende Prozessgegenstand beschlägt indessen (befristete) Anordnungen von Signalisationen. Diese Verkehrsanordnungen liegen ausserhalb des zitierten Gesetzeswortlautes.

Gemäss § 1 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über Strassen und Wege (StrVV; RB 725.10) übt das DBU die Aufsicht aus über den Vollzug des Gesetzes über Strassen und Wege (StrWG; RB 725) aus. § 33 Abs. 2 StrWG verteilt die Kompetenzen zum Erlass der befristeten Verkehrsanordnungen. § 33 Abs. 1 StrWG verweist sodann auf das Bundesrecht. Damit wird klar, dass die vorliegend zu beurteilende Thematik – nämlich die Befristung in Art. 107 Abs. 2^{bis} der Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) – gestützt auf § 1 Abs. 1 StrVV unter die Auf-

sichtskompetenz des DBU fällt, obwohl eine Norm des Bundesstrassenverkehrsrechts zur Diskussion steht. Entsprechend ist die sachliche Zuständigkeit des DBU gegeben. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Vorweg ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführer im Sinne einer vorsorglichen (eventuell superprovisorischen) Massnahme den Rückbau auch für die Dauer des vorliegenden Aufsichtsbeschwerdeverfahrens beantragten. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass das DBU unmittelbar nach Eingang der Beschwerde und einer summarischen Prüfung am 20. Februar 2015 die Beschwerdegegnerin auf die rechtlichen Rahmenbedingungen aufmerksam machte. Für eine superprovisorische Massnahme waren die Voraussetzungen klar nicht erfüllt. Der Beschwerdegegnerin war das rechtliche Gehör zu gewähren. Sie nahm dies am 5. März 2015 wahr und reichte ihre Stellungnahme ein. In der Folge konnte festgestellt werden, dass der Beschwerdeprozess innert weniger Wochen spruchreif sein werden würde und alsdann zügig abgeschlossen werden kann. Nachdem die fragliche Verkehrsanordnung keine öffentlichen oder privaten Interessen tangiert, die bei dieser Ausgangslage den Erlass eines vorsorglichen Entscheides (für die Dauer von wenigen Wochen) nahelegten, wurde auf eine vorsorgliche Anordnung verzichtet.
3. Die Beschwerdeführer verlangen gestützt auf Art. 107 Abs. 2^{bis} SSV den Rückbau der befristet eingeführten Signalisation (Einbahnstrasse und Tempo 30 Zone). Sie argumentieren dabei zu Recht, dass die erwähnte Bestimmung die Befristung zwingend vorsehe und diese sogleich zeitlich auf maximal ein Jahr begrenze. Es gibt keine gesetzliche Bestimmung, welche eine Verlängerung einer solchen versuchsweise eingeführten Massnahme vorsieht. Nachfolgend ist die Frage zu beantworten, ob die Begründung der Beschwerdegegnerin dem etwas entgegengesetzt kann.
 - a) Vorweg ist auf den Unterschied der Regelungen betreffend Signalisation gestützt auf das Strassenverkehrsgesetz (SVG; SR 741.01) und die SSV und der Regeln hinsichtlich der baulichen Massnahmen gemäss § 13 StrWG hinzuweisen. Zur Hauptsache argumentiert die Beschwerdegegnerin nämlich, dass letztgenannte Bestimmung eine taugliche gesetzliche Grundlage darstelle, um den fraglichen Versuch zu verlängern bzw. diesen in einer neuen, leicht abgeänderten Art und Weise weiterhin aufrecht erhalten zu können.
 - aa) Es ist klar darauf hinzuweisen, dass das StrWG zur Hauptsache Regeln über den Strassenbau, den Unterhalt, die Finanzierung u. dgl. enthält. § 13 StrWG figuriert sodann unter dem 3. Titel, der die Überschrift „Bau“ trägt. Wenn der 6. Titel, namentlich § 33 StrWG auch die Signalisationen streift, indem die Kompetenzen verteilt werden, darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Vorschriften betreffend die Signalisationen an einem anderen Ort geregelt werden: So leitet sich zunächst aus Art. 82 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV, SR 101) die Kompetenz des Bundes ab, das SVG zu erlassen. Art. 3 Abs. 2 und Abs. 4 SVG normieren sodann, dass der Kanton

(im Rahmen des Bundesrechts [vgl. Art. 3 Abs. 1 SVG]) Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Strassenverkehrs treffen kann. Diese sind gemäss Art. 107 SSV zu signalisieren und mit einem Rechtsmittel zu versehen. Die kantonale Kompetenz zum Erlass von Verkehrsanordnungen wird auf Stufe Kanton in § 33 StrWG weitergeführt, wo für die vorübergehenden Anordnungen die Kompetenz je nach Situation auf das DBU oder die Gemeinden verteilt wird. Für den Erlass von unbefristeten Verkehrsanordnungen ist gemäss § 1 Abs. 2 RRV zum SVG und Nebenerlassen das DBU zuständige Behörde.

- bb) Auf der anderen Seite, gänzlich unbesehen der nun dargelegten Kompetenzordnung zum Erlass von verkehrsbeschränkenden Signalisationen, steht der von der Beschwerdegegnerin mehrfach zitierte § 13 StrWG. Wie erwähnt, handelt es sich hierbei um eine Norm, welche den Strassenbau betrifft. Demnach kann die zuständige Behörde vor dem eigentlichen Baubeschluss (§§ 15 ff. StrWG) bauliche Massnahmen zur Verkehrsberuhigung oder Verkehrslenkung anordnen und so auf diese Weise deren Auswirkungen überprüfen. Eine solche bauliche Massnahme hat nichts mit der oben thematisierten Signalisation zu tun. Es handelt sich um bauliche Massnahmen, welche zur Um- oder Durchsetzung einer bereits bestehenden oder gleichzeitig eingeführten Signalisation dienen. So liefert § 13 StrWG die gesetzliche Grundlage bspw. für die Erstellung von Spurverengungen oder anderen Schikanen, um die Verkehrsteilnehmer z.B. in einer Begegnungszone zum Langsamfahren zu bewegen. Solche bauliche Massnahmen können durch die erwähnte gesetzliche Grundlage versuchsweise erstellt werden mit der Möglichkeit der Verlängerung um bis zu zwei Jahre. Auch ein ordentliches Rechtsmittel steht dagegen nicht zur Verfügung (§ 13 Abs. 2 StrWG). Natürlich sagen solche baulichen Massnahmen alleine noch nichts darüber aus, welche Signalisation gilt. Die von der zuständigen Behörde gewollte Signalisation ist in einem separaten Verfahren (vgl. § 1 Abs. 2 RRV zum SVG und Nebenerlassen) anzuordnen; sie sind selbstverständlich alle (ob versuchsweise oder unbefristet eingeführt) regelmässig rechtsmittelfähig.
- cc) Diese zwingend zu treffende Unterscheidung zwischen baulichen Massnahmen einerseits und Anordnungen von Signalisationen andererseits verkennt die Beschwerdegegnerin. Sie kann dem nichts Stichhaltiges entgegensetzen, wenn sie geltend macht, die sich während des Test-Jahres gezeigten Veränderungen seien bis heute nur teilweise umgesetzt worden, weswegen mehr Zeit benötigt würde. Sie argumentiert zu Unrecht, für die Übergangszeit zwischen Ablauf des Test-Jahres bis hin zur definitiven Einführung sehe § 13 Abs. 1 StrWG (exakt) vor, dass der Versuch verlängert werden könne. Mit dieser Aussage werden die oben aufgeführten zwei Themen (bauliche Massnahmen und Signalisationen) in unzulässiger Weise durcheinander geworfen. Im Ergebnis ist damit aufgezeigt, dass die Begründung der Beschwerde-

gegnerin gestützt auf § 13 StrWG nicht greift. Nur schon der Umstand, dass das Bundesrecht für Signalisationen ein Rechtsmittel vorschreibt, während bauliche Massnahmen gemäss § 13 StrWG bis zu vier Jahre ohne solcherlei erstellt werden können, zeigt, dass diese Begründung nicht richtig sein kann. An diesem Ergebnis ändert sich auch nichts, wenn die entsprechenden Strassen neuerdings im Eigentum der Gemeinde stehen. Der Anwendungsbereich von § 13 StrWG knüpft nicht an das Kriterium der Eigentumsverhältnisse an.

- b) Die Beschwerdeführerin führt ins Feld, die Mehrheit der Bevölkerung wünsche sich die fragliche Verkehrsanordnung und entsprechend eine weitere Versuchsphase. Dieser Umstand greift ebenfalls nicht, noch wenn er zutreffen sollte. Zwar könnte man argumentieren, das Gesetz verbiete es nicht, einen zweiten Versuch durchzuführen. Indessen darf dieser Standpunkt in concreto auf keinen Fall dazu führen, dass die gesetzlich vorgesehene Maximalfrist von einem Jahr umgangen wird, indem jeweils kurz vor Ablauf ein leicht veränderter, neuer Versuch eingeführt wird. Damit würden die Vorschriften zur Einführung von unbefristeten Verkehrsbeschränkungen umgangen. Die Einführung von unbefristeten Signalisationen ist einerseits materiell-rechtlich an strengere Voraussetzungen geknüpft. Andererseits divergiert auch das öffentliche Auflage- sowie das Rechtsmittelverfahren. Im vorliegenden Fall nennt die Beschwerdegegnerin die Änderungen: Es handelt sich um die Bewirtschaftung der Parkplätze entlang der Grabenstrasse und im Bereich Seeparksaal; um die Erstellung einer Gartenwirtschaft auf einer Terrasse; um die Errichtung/Markierung von Fussgängerstreifen; um die Entfernung einer Bushaltestelle sowie um die Aufhebung eines Signales 2.03 (Einfahrt verboten). Diese Änderungen sind in einem Vergleich zur ganzen Verkehrsanordnung offenkundig untergeordneter Natur. Sie sind nicht dazu geeignet, nahtlos einen neuen, einjährigen Versuch zu starten, um so die zur Hauptsache angeordnete Tempo 30 Zone sowie der Einbahnverkehr über die bundesgesetzlich geregelte Maximalfrist von einem Jahr hinaus zu erstrecken und diese faktisch zu verdoppeln. Geht es nach der Beschwerdegegnerin, wäre selbst dem nicht genug, wurde am 8. Dezember 2014 doch beschlossen, dass die Weiterführung „bis zur Urnenabstimmung im Jahre 2016“ dauern solle.
- c) Wenn die Beschwerdegegnerin sodann geltend macht, ein Jahr würde für die Versuchsphase nicht ausreichen, so kann dies nicht nachvollzogen werden. Selbstredend beinhaltet ein Jahr sämtliche Jahreszeiten. Deshalb sind Messungen in allen Phasen des Jahres möglich. Indem die Beschwerdegegnerin weiter ausführt, dass das finale Ziel eine Tempo-20-Zone sei, wird offenkundig, dass die Beschwerdegegnerin versucht, bei regelmässigen Veränderungen/Anpassungen der tatsächlichen Verhältnisse eine Umgestaltung der Verkehrsregelung vorzunehmen. Dies widerspricht dem Gesetz. Soll eine unbefristete Signalisation eingeführt werden, dann hat diese das ordentliche Verfahren zu durchlaufen, bevor

sie angeordnet werden kann. Will man vorgängig einen Versuch durchführen, so hat sich dieser auf ein Jahr zu beschränken; etwas dazwischen gibt es nicht. Auch der Umstand, dass beim kantonale Tiefbauamt inzwischen die definitive Einführung der vorgesehenen Verkehrsanordnung eingereicht wurde und damit das ordentliche Verfahren eingeleitet ist, ändert nichts an der Unrechtmässigkeit des heute bestehenden Verkehrsregimes. Immerhin steht der definitiven Einführung ein Einwendungsverfahren (§ 1a RRV zum SVG und Nebenerlassen) sowie allenfalls ordentliche Rechtsmittelverfahren bevor, was sich schnell über viele Monate hinziehen kann. Für diesen Zeitraum einen seit nun bald 4 Monaten rechtswidrig gewordenen Versuch weiterhin aufrecht erhalten zu lassen, kann deshalb auch nicht mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 5 Abs. 2 BV) begründet werden.

d) Im Ergebnis vermag die Beschwerdegegnerin keine stichhaltigen Argumente vorzutragen. Die versuchsweise Verkehrsregelung ist seit dem 1. Januar 2015 unrechtmässig. Der Hauptantrag der Beschwerdeführer ist damit gutzuheissen.

4. Da die Beschwerdeführer obsiegen, haben sie keine amtlichen Kosten zu tragen (§ 77 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1). Eine Parteienschädigung ist gestützt auf § 80 Abs. 5 VRG nicht zuzusprechen.

Departement für Bau und Umwelt
Die Departementschefin



Rechtsmittel:

Gegen diesen Entscheid kann innert 20 Tagen beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, 8570 Weinfelden, Beschwerde geführt werden. Diese hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten. Sie ist im Doppel unter Beilage des angefochtenen Entscheides einzureichen.

Expediert: **20. April 2015**