

**DEPARTEMENT
BAU, VERKEHR UND UMWELT**
Rechtsabteilung

BVURA.24.498

ENTSCHEID vom 11. Februar 2025

A._____, B._____, C._____, D._____ und E._____; Beschwerde gegen den Entscheid des Gemeinderats Q._____ vom 5. August 2024 betreffend S-Strasse - Aufhebung Fahrverbot; Abweisung

Erwägungen

1. Zuständigkeit und Befugnis zur Beschwerdeführung

1.1

1.1.1

Die Strassenverkehrsgesetzgebung unterscheidet zwischen Fahrverboten auf Strassen, die nicht für den allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet werden (Art. 3 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 [SVG; SR 741.01]) und zwischen "anderen Beschränkungen und Anordnungen" (Art. 3 Abs. 4 SVG). Bei Fahrverboten nach Art. 3 Abs. 3 SVG wird der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt; sie werden als Totalverbote bezeichnet. Ein solches Totalfahrverbot nach Art. 3 Abs. 3 SVG liegt praxisgemäss vor, wenn eine Strasse für jeglichen Fahrzeugverkehr dauernd oder zeitlich beschränkt gesperrt wird, und zwar für jede Fahrzeugkategorie. Die übrigen Beschränkungen und Anordnungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG werden als sogenannte funktionelle Verkehrsbeschränkungen bezeichnet. Eine funktionelle Verkehrsbeschränkung nach Art. 3 Abs. 4 SVG liegt immer dann vor, wenn eine kantonale oder kommunale Beschränkung des Motorfahrzeugs- und Fahrradverkehrs sich anders präsentiert als die vollständigen oder zeitlichen Fahrverbote nach Art. 3 Abs. 3 SVG und wenn die Massnahme ergriffen worden ist, weil die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe die Massnahme erfordern (vgl. EVA MARIA BELSER, in: Basler Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, 2014, Art. 3 N 47 f.). Demgegenüber bleibt der Charakter eines Totalfahrverbots auch dann bestehen, wenn einzelne, eng begrenzte Ausnahmen vorgesehen sind, etwa wenn Spezialbewilligungen für landwirtschaftlichen Verkehr oder Ausnahmen für Lieferanten vorgesehen sind oder wenn der Post oder den Notfalldiensten die Zufahrt erlaubt ist. Wird ein "Allgemeines Fahrverbot" signalisiert und gleichzeitig ein grösserer Personenkreis oder eine Fahrzeugkategorie vom Fahrverbot ausgenommen oder es wird der Zubringerdienst gestattet, liegt demgegenüber eine Massnahme nach Art. 3 Abs. 4 SVG vor, da auf derart "gesperrten" Strassen grundsätzlich der Verkehr stattfindet, der sich nach den Verkehrsregeln des SVG richtet (Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2008, S. 44 f.; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006, Erw. 2.1). Ein allgemeines Fahrverbot, durchbrochen durch die Ausnahme des gestatteten Zubringerdienstes, stellt eine Massnahme im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG und somit eine funktionelle Verkehrsbeschränkung dar (Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2000, S. 117 mit Hinweisen).

1.1.2

Vorliegend ist das umstrittene, nach Meinung des Gemeinderats aufzuhebende Verbot auf den Verkehr von Motorwagen und Motorrädern beschränkt. Der Zubringerdienst Anstösser S-Strasse und T-Strasse ist erlaubt. Vom Verbot ist damit ein grösserer Personenkreis ausgenommen. Somit handelt es sich bei der umstrittenen Verkehrsbeschränkung entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden, die die aufzuhebende Verkehrsordnung als Fahrverbot im Sinne von Art. 3 Abs. 3 SVG einschätzen, um eine funktionelle Verkehrsordnung im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG (vgl. RENÉ SCHAFFHAUSER, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I: Grundlagen, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln, 2. Aufl. 2002, S. 42, mit Hinweisen; AGVE 2000, S. 117).

Das BVU beurteilt Beschwerden gegen solche kommunalen Verfügungen, die Verkehrsbeschränkungen oder Verkehrsanordnungen (im Sinne von Art. 3 Abs. SVG) (bzw. deren Aufhebung) zum Gegenstand haben. Es ist somit zuständig zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde (§ 13 Abs. 1 lit. a Ziff. 4 der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats vom 10. April 2013 [Delegationsverordnung, DeIV; SAR 153.113] i.V.m. § 50 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]).

1.2

Der Gemeinderat spricht den Beschwerdeführenden erstmalig im Beschwerdeverfahren die Beschwerdebefugnis ab. Es sei fraglich, ob der Beschwerdeführer 1 einen praktischen tatsächlichen Nutzen an der Aufhebung oder Abänderung des angefochtenen Entscheids habe. Den Beschwerdeführenden 2 bis 5 würde der praktische tatsächliche Nutzen nach § 42 VRPG endgültig fehlen. Sie seien Eigentümer der Liegenschaft aaa, welche eine ganze Bautiefe von der S-Strasse abgetrennt und von allfälligen marginalen Immissionen schlicht nicht betroffen sei. Auch würden die Beschwerdeführenden nicht begründen, inwiefern sie über ein schutzwürdiges Interesse verfügen würden.

Zur Beschwerdeführung ist befugt, wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Entscheids hat (§ 42 Abs. 1 lit. a VRPG). Die vom Gemeinderat aufgeführte Rechtsprechung bezieht sich auf Fälle, in denen das Anfechtungsinteresse nicht offensichtlich ist. In solchen Fällen liegt es am Beschwerdeführer, die legitimationsbegründende räumliche Beziehung und die schutzwürdigen Interessen aufzuzeigen (vgl. Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts [BGE] 133 II 400, Erw. 2.; AGVE 2010, S. 266; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau [VGE] vom 3. Dezember 2018 [WBE.2018.333], S. 7). Die zitierte Rechtsprechung findet in vorliegendem Fall jedoch keine Anwendung, da das Anfechtungsinteresse der Beschwerdeführenden offensichtlich ist: Zum einen sind die Beschwerdeführenden Eigentümer der Parzelle bbb (Beschwerdeführer 1) bzw. Gesamteigentümer der Parzelle aaa (Beschwerdeführende 2–5), die beide über die S-Strasse erschlossen sind. Zudem hatten sich die Beschwerdeführenden bzw. ihre Rechtsvorgänger die umstrittene Verkehrsordnung im Jahre 2006 erstritten, weshalb sie ohne weiteres befugt sind, sich auch gegen deren Widerruf mit Rechtsmitteln zu wehren. Sie sind vom Widerruf der Verkehrsordnung auf der S-Strasse in besonderer Weise betroffen und somit zur Beschwerdeführung ohne Weiteres befugt (§ 42 VRPG).

2. Ausgangslage

2.1

Mit Beschluss vom 24. April 2006 ordnete der Gemeinderat ein Verbot für Motorwagen und Motorräder (Signal 2.13) für die Einfahrt in die S-Strasse ab Kreisel Süd und die Einfahrt in die S-Strasse ab U-Strasse, ausgenommen Zubringerdienst Anstösser S-Strasse und T-Strasse, an. Am 18. April 2023 publizierte der Gemeinderat die Aufhebung dieses Fahrverbots. Im angefochtenen Beschluss vom 5. August 2024 wies der Gemeinderat die Einsprachen der heutigen Beschwerdeführenden gegen die Aufhebung des Fahrverbots ab, mit der Begründung, dass das ursprüngliche Fahrverbot im Jahr 2006 im Gegenzug zum Einsprache-/Einwendungsrückzug gegen den Bau des östlichen Arms des Kreisels

"Coop" erlassen worden sei. Bereits im Jahr 2006 sei festgestanden, dass die Anwohner in Anbetracht der vor allem in Sachen Zeitersparnis günstigeren Alternativrouten keinen Durchgangsverkehr zu befürchten hätten und dem Schutz vor Immissionen, der vom Anwohner- und Zubringerverkehr ausgehe, mit Tempo 30 hinreichend Rechnung getragen werde. Das eingeschränkte Fahrverbot sei einzig und allein verfügt worden, um einen Einwendungsrückzug zu bewirken und allfällige aufwändige und kostspielige Beschwerdeverfahren zu verhindern. Bei Lichte betrachtet sei dies jedoch kein Grund für den Erlass einer Verkehrsbeschränkung gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG gewesen. Die Verkehrsanordnung aus dem Jahr 2006 erweise sich als ursprünglich fehlerhaft. Unter dem Eindruck der öffentlichen Interessen an der Aufhebung und der grossmehrheitlich unbegründeten Befürchtungen der heutigen Beschwerdeführenden sei die Aufhebung und der damit verbundene Widerruf der ursprünglichen Anordnung fraglos geboten. Daran ändere auch die anlässlich des Plangenehmigungsverfahrens "XX" von Seiten Gemeinde neuerlich abgegebene Zusicherung, dass das Fahrverbot aufrechterhalten würde und dies entsprechend in den Genehmigungsentscheid eingeflossen sei, nichts. Wie unter "Verkehrsfluss ab Autobahn" bereits beschrieben, sei von Verkehrsteilnehmenden, welche die Autobahn verlassen würden, kein Mehrverkehr zu erwarten, ebenso wenig in Richtung Autobahn. Neben dem Durchgangsverkehr nutze auch die Wohnbevölkerung die Autobahn. Die Anzahl zusätzlicher Bewegungen rechtfertigten keine Beschränkung gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG, es zeige jedoch, dass es durchaus im Interesse eines Dorfteils liege, das Fahrverbot aufzuheben. An mehreren Gemeindeversammlungen und an Informationsveranstaltungen zu komplett anderen Themen sei deutlich geworden, dass die Allgemeinheit grundsätzlich sämtliche im Gemeindeeigentum und von der Gemeinde unterhaltenen Strassen bestimmungsgemäss nutzen möchte. Der Unmut der Bevölkerung habe in der Gutheissung des Überweisungsantrags zur Prüfung der Aufhebung des strittigen Fahrverbots gegipfelt. Überdies verbessere sich die Erreichbarkeit der Autobahn für die Bewohner eines Quartiers von Q._____ mit der Aufhebung des Fahrverbots. Die Anliegen der heutigen Beschwerdeführenden würden durch die Aufhebung kaum beeinträchtigt. Es sei zwar mit von einem Quartier ausgehendem Mehrverkehr zu rechnen, hingegen handle es sich um wenige Liegenschaften bzw. Bewohner, welche auch nur dann von der S-Strasse profitierten, wenn sie die Autobahn von R._____ kommend verlassen oder Richtung S._____ befahren würden.

2.2

Die Beschwerdeführenden verlangen die Aufhebung der am 18. April 2023 publizierten Verkehrsanordnung (Aufhebung Fahrverbot) und die Bestätigung der Verkehrsbeschränkung gemäss Publikation vom 29. Mai 2006. Sie machen geltend, dass das 2006 erlassene Fahrverbot auf Zusicherungen basiere, die im Rahmen des Erlasses eines "neuen" Erschliessungsplanes V-Strasse, bzw. den Neubau eines Kreisels an der W-Strasse und des Denner-Neubaus den damaligen Einwendern (und heutigen Beschwerdeführenden) abgegeben worden seien, wodurch die Einsprachen bzw. Einwendungen in jenen Verfahren zurückgezogen worden seien. Eine vergleichbare Situation habe sich rund 12 Jahre später im Rahmen eines eisenbahnrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens präsentiert. In diesem Plangenehmigungsverfahren, in welchem auch die Einwohnergemeinde Q._____ Partei gewesen sei, sei die Sicherstellung des Verkehrsregimes Fahrverbot S-Strasse und X-Strasse sicherzustellen. Die Plangenehmigung sei unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Die angefochtene Aufhebung des Fahrverbots durch die Gemeinde Q._____ verletze namentlich den Grundsatz von Treu und Glauben im öffentlichen Recht. Die Mutmassungen des Gemeinderats, dass bezüglich Durchgangsverkehr ab Autobahn von Verkehrsteilnehmenden, welche die Autobahn verlassen würden, kein Mehrverkehr zu erwarten sei, ebenso wenig in Richtung Autobahn, seien für eine seriöse Beurteilung nicht relevant. Vielmehr sei anzunehmen, dass ein Ausweichen über die S-Strasse als sehr wahrscheinlich anzunehmen sei, was sich auch heute schon daran zeige, dass das entsprechende Fahrverbot immer wieder missachtet werde, um eben genau eine entsprechende "Abkürzung" oder aber einen entsprechenden, selbstgewählten – vermeintlich schnelleren – Umweg zu fahren. Eine entsprechend erhebliche Zunahme des Verkehrs bei Aufhebung des Fahrverbots sei unweigerlich mit Umwelteinflüssen verbunden, was nicht abgeklärt worden sei.

Die Behauptungen des Gemeinderats, wonach eine Öffnung der S-Strasse kaum zu einem Mehrverkehr durch die Autobahnbenützer von und nach S._____, resp. von und nach R._____ zur Folge hätten, seien mithin unbelegt und unbeachtlich. Auch dass der Durchgangsverkehr damit in keiner Art und Weise die S-Strasse benutzen würde, wie dies der Gemeinderat behauptete, sei mithin klar unbelegt. Dasselbe gelte für den Binnenverkehr. Auch die Behauptung des Gemeinderats, dass die einzig Profitierenden von einer Öffnung der S-Strasse die Bewohner der Parzellen ccc, ddd, eee und fff der Gemeinde Q._____ wären, sei ebenfalls viel zu wenig zuverlässig abgestützt. Auch die daraus resultierenden "Berechnungen" des Gemeinderats seien nicht nachvollziehbar. Die Mutmassung des Gemeinderats, wonach mit 43 Fahrzeugen, welche die Abkürzung nehmen könnten, gerechnet werden dürfe, sei massiv untertrieben. Es sei offenkundig, dass kein öffentliches Interesse an der Aufhebung des Fahrverbots bestehe. Schon gar nicht ein dasjenige der Anrainer der S-Strasse übersteigendes Interesse. Nicht etwa die Allgemeinheit möchte grundsätzlich sämtliche im Gemeindeeigentum und von der Gemeinde unterhaltenen Strassen bestimmungsgemäss nutzen. Vielmehr handle es sich bei den diversen Wortmeldungen an "Veranstaltungen" der Gemeinde immer um dieselbe kleine Gruppe, welche versuche, das Fahrverbot zu kippen, wobei klar darauf hinzuweisen sei, dass die Strasse mit dem entsprechenden Durchfahrtsverbot eben bestimmungsgemäss sei. Eine Aufhebung des Fahrverbots würde den Grundsatz von Treu und Glauben massivst verletzen.

2.3

In seiner Beschwerdeantwort betont der Gemeinderat erneut, dass weder im Zeitpunkt der Anordnung des Verbots noch heute die gesetzlichen Voraussetzungen für ein derartiges Verbot bestanden hätten und dass die heutige Interessenlage den Widerruf des Verbots gebieten würde. Dasselbe gelte für die unterdessen bereits über fünf Jahre alte Erklärung der damals zuständigen Gemeindevertreter im Rahmen des besagten Plangenehmigungsverfahrens. Die Beschwerdeführenden sähen wohlweislich davon ab, verlässliche Beweise, namentlich ein unabhängiges Verkehrsgutachten, zu beantragen und ihr angebliches Interesse am Fahrverbot damit zu substantiieren. Der Durchgangsverkehr ab Autobahn bewirke für die S-Strasse ohne Verbot keinen Mehrverkehr. Die S-Strasse sei selbst bei zeitweiser Verkehrsüberlastung für Ausweichmanöver nicht attraktiv. Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass mit der Aufhebung des fraglichen Verbots für Motorwagen und Motorräder der Verkehr auf der S-Strasse und die Immissionen auf die angrenzenden Liegenschaften namhaft zunehmen würden, was nicht der Fall sei, würde Art. 3 Abs. 4 Satz 1 SVG vorliegend nicht greifen. Art. 3 Abs. 4 Satz 1 SVG bezwecke nicht den Schutz von Anliegen einzelner Privatpersonen, sondern stehe im Dienste des öffentlichen Interesses. Dem regulären Wohnen seien engste Grenzen gesetzt. Die S-Strasse sei für Schleich-/Ausweichverkehr nicht zuletzt aufgrund des Tempo-30-Regimes nie interessant gewesen. Was die Beschwerdeführenden verkennen würden, sei die Entwicklung der Interessenlage. Während es nach dem Beschluss des fraglichen Verbots vereinzelte Stimmen gewesen seien, welche gegen das Verbot gewesen seien, sei es spätestens seit Dezember 2019 die grosse Mehrheit der Bevölkerung, was durch die entsprechenden Gemeindeversammlungsprotokolle dokumentiert sei.

3. Rechtliche Ausgangslage

3.1

Gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG dürfen funktionelle Verkehrsanordnungen 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 (vgl. auch § 102 Abs. 2 BauG). Eine Verkehrsbeschränkung nach Art. 3 Abs. 4 SVG ist damit nur zulässig, wenn ein hinreichender und damit in Art. 3 Abs. 4 SVG genannter Grund vorliegt, wobei es sich um eine abschliessende Aufzäh-

lung handelt (vgl. BELSER, a.a.O., Art. 3 N 37 sowie N 60). Neben strassenbautechnischen und verkehrspolizeilichen Gründen können somit auch der Umweltschutz, die Raumplanung, der Ortsbildschutz, die Mobilität von Personen mit Behinderungen sowie andere örtliche Bedürfnisse oder Prioritäten Verkehrsbeschränkungen oder Anordnungen rechtfertigen (vgl. BELSER, a.a.O., Art. 3 N 61; vgl. BGE 106 IV 202; BGer 2A.194/2006 vom 3. November 2006, Erw. 4.2). Sind auf bestimmten Strassenstrecken örtliche Verkehrsanordnungen nötig, wird die Massnahme gewählt, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht. Ändern sich die Voraussetzungen, muss die Behörde die örtliche Verkehrsanordnung überprüfen und gegebenenfalls aufheben (Art. 107 Abs. 5 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]). Verkehrsanordnungen kennen in diesem Sinne keinen Besitzstandscharakter, da sie in Anwendung von Art. 107 Abs. 5 Satz 2 SSV jederzeit bei veränderten Voraussetzungen durch die zuständige Behörde zu überprüfen sind (vgl. Regierungsratsbeschluss [RRB] 2009-001904 vom 16. Dezember 2009, S. 5). In diesem Anwendungsbereich hat die Behörde örtliche Verkehrsanordnungen nach erfolgter Überprüfung gegebenenfalls aufzuheben, was auch das Anpassen beinhaltet, wenn sich die Voraussetzungen ändern (Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt [EBVU] 23.221 vom 13. Juni 2024, S. 16 f.).

3.2

Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Rechtmässigkeit der vom Gemeinderat verfügten Aufhebung einer Verkehrsbeschränkung ist vorab darauf hinzuweisen, dass der Gemeinderat, welchem die Kompetenz zum Erlass (und zur Aufhebung) von Verkehrsanordnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 2–4 SVG zusteht, soweit es sich (wie vorliegend) um Gemeindestrassen handelt (vgl. § 1 des Gesetzes über den Vollzug des Strassenverkehrsrechts vom 6. März 1984 [GVS; SAR 991.100] sowie § 7 Abs. 1 lit. a der Verordnung über den Vollzug des Strassenverkehrsrechts vom 12. November 1984 [Strassenverkehrsverordnung, SVV; SAR 991.111]), in diesem Bereich über eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit verfügt. Er darf daher grundsätzlich den verfassungsrechtlichen Schutz beanspruchen, der ihm gestützt auf die Gemeindeautonomie zusteht (vgl. BGer 2P.80/1997 vom 27. März 1998, publiziert in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 100/1999, S. 233 ff.; vgl. auch Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau [VGE] vom 9. November 2010 [WBE.2009.380/381], S. 19 sowie VGE vom 9. November 2010 [WBE.2009.383], S. 14). Dies entspricht auch der einschlägigen bundesgerichtlichen und kantonalen Rechtsprechung, wonach nicht ohne Not in den Anordnungsspielraum der Gemeinden eingegriffen wird, womit die Gemeinden im vorliegenden Bereich über einen erheblichen Gestaltungsspielraum verfügen (vgl. BELSER, a.a.O., Art. 3 N 93, mit Hinweis auf BGer 1C_323/2010 vom 4. November 2010, Erw. 4.2; vgl. auch BGE 139 II 145, Erw. 5; 136 II 539, Erw. 3.2). Das BVU respektiert daher die Anliegen des zuständigen Gemeinderats, soweit sie auf sachlichen Kriterien beruhen und die Schranken des rechtlich Zulässigen nicht überschritten werden, selbst wenn andere, ebenfalls vertretbare Lösungen denkbar wären. Dies umso mehr, wenn es sich um eine Massnahme handelt, welche jederzeit den sich verändernden Bedürfnissen angepasst werden kann, wie dies gerade bei Verkehrsanordnungen der Fall ist (vgl. Art. 107 Abs. 5 Satz 2 SSV; vgl. auch BGE 139 II 145, Erw. 5; vgl. auch VGE vom 16. Dezember 2019 [WBE.2019.193], S. 11). Da die Gemeinden ihren Überlegungen primär lokale Gesichtspunkte zugrunde legen, wäre ein Einschreiten nach der zurückhaltenden Praxis des BVU demnach nur dann geboten, wenn der Verkehrsbeschränkung überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstünden oder die verfügende Behörde von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgeht, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgt, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornimmt oder notwendige Differenzierungen unterlässt. Diese Grundsätze gilt es im Rahmen der Überprüfung der Rechtmässigkeit der vom Gemeinderat verfügten Aufhebung der Verkehrsbeschränkung zu berücksichtigen.

3.3

Im Weiteren ist der im gesamten Verwaltungsrecht geltende Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten. Dieser umfasst gemäss Lehre und Rechtsprechung drei Elemente, die kumulativ beachtet

werden müssen. Die Verwaltungsmassnahme muss geeignet sein, das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel zu erreichen. Obendrein muss die Verwaltungsmassnahme im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Die Massnahme darf in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen. Schliesslich ist die Verhältnismässigkeit im engeren Sinne zu beachten, was bedeutet, dass eine Verwaltungsmassnahme nur gerechtfertigt ist, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt. Es ist deshalb eine wertende Abwägung vorzunehmen, welche im konkreten Fall das öffentliche Interesse an der Massnahme und die durch ihre Wirkungen beeinträchtigten privaten Interessen der Betroffenen miteinander vergleicht. Nur wenn das öffentliche Interesse an der Massnahme das private Interesse am Verzicht auf die Massnahme überwiegt, ist die Massnahme dem Privaten zumutbar (VGE vom 18. November 2013 [WBE.2012.377], Seite 15 f., mit Hinweisen; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 521 ff.).

4. Beurteilung

4.1

Der Gemeinderat widerrief mit dem angefochtenen Beschluss das (Teil-)Fahrverbot auf der S-Strasse mit der Begründung, die ursprüngliche Anordnung sei fehlerhaft. Demzufolge ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Widerrufs gegeben sind.

4.2

Gemäss § 37 VRPG können Entscheide, die der Rechtslage oder den sachlichen Erfordernissen nicht entsprechen, durch die erlassende Behörde oder die Aufsichtsbehörde geändert oder aufgehoben werden, wenn das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung die Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes überwiegt (Abs. 1). Vorbehalten bleiben Entscheide, die nach besonderen Vorschriften oder der Natur der Sache nicht oder nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zurückgenommen werden können (Abs. 2). Erleidet jemand, der im Vertrauen auf den widerrufenen Entscheid gutgläubig Aufwendungen gemacht oder Vorkehren getroffen hat, durch den Widerruf Schaden, hat er Anspruch auf Entschädigung, wenn ihn am Widerruf kein Verschulden trifft (Abs. 3). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann eine materiell unrichtige Verfügung nach Eintritt der Rechtskraft nur zurückgenommen werden, wenn das Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts jenes am Vertrauensschutz überwiegt. Diesem kommt in der Regel der Vorrang zu, und die fehlerhafte Verfügung ist nicht widerrufbar, wenn durch diese ein subjektives Recht begründet worden oder die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in dem die gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regel gilt jedoch nicht absolut; auch in diesen drei Fällen kann ein Widerruf in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (VGE vom 28. September 2021 [WBE.2021.148], S. 11, mit Hinweis auf BGE 144 III 285, Erw. 3.5; 137 I 69, Erw. 2.3; 121 II 273, Erw. 1a/aa; 100 Ib 299; Erw. 2). Erforderlich ist in jedem Fall eine Interessenabwägung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1233). Welchen Interessen der Öffentlichkeit ein derart starkes Gewicht zukommt, dass sie einen Widerruf rechtfertigen, lässt sich nicht ohne Abwägung der verschiedenen Interessen im Einzelfall ermitteln (AGVE 2006, S. 254 f., mit Hinweisen; siehe auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1233).

4.3

Ein Widerruf setzt zunächst eine fehlerhafte Verfügung voraus. Im konkreten Fall ist unbestritten, dass der ursprünglichen Verkehrsanordnung das einzige Ziel zugrunde lag, den Rückzug von Einwendungen der heutigen Beschwerdeführenden in Drittverfahren zu bewirken. Demgegenüber wurde und wird

nicht behauptet, dass konkret einer der in Art. 3 Abs. 4 SVG zwingend für eine Verkehrsanordnung erforderlichen Gründe vorlag. Die damalige Verkehrsanordnung (Teilfahrverbot) erfolgte unbestritten einzig zwecks Einwendungsrückzugs und nicht gestützt auf einen in Art. 3 Abs. 4 SVG genannten Grund und ist damit sachfremd und ursprünglich klar rechtsfehlerhaft. Im Übrigen sind denn auch keine Gründe nach Art. 3 Abs. 4 SVG ersichtlich, die in jenem Zeitpunkt die entsprechende Anordnung geboten hätten. So wäre etwa die Begründung, dass der Verkehr in Wohnquartieren beschränkt werden müsste, unhaltbar gewesen, da im Zeitpunkt des Erlasses der Verkehrsanordnung (24. April 2006) die Parzellen der Beschwerdeführenden gemäss Zonenplan vom 28. August 1984 bereits der Gewerbezone 2. Etappe zugewiesen waren. Zudem stand die Nutzungsplanungsrevision und damit die definitive Zuweisung des fraglichen Gebiets zur Gewerbezone kurz vor dem Beschluss (7. Dezember 2006). Die Parzellen der Beschwerdeführenden waren bereits in diesem Zeitpunkt keiner Wohnzone zugewiesen, eine Berufung auf den Schutz der Wohnquartiere fiel schon damals ausser Betracht (vgl. dazu die nachfolgenden Erwägungen 4.4 nachstehend). Dementsprechend ist die ursprüngliche Verkehrsbeschränkung (Fahrverbot für Verbot für Motorwagen und Motorräder) auch aus diesem Grund ursprünglich fehlerhaft.

Zudem steht das Verfahren, in dem die umstrittene Anordnung ergangen ist, einem Widerruf nicht entgegen: Verkehrsanordnungen sind in Anwendung von Art. 107 Abs. 5 Satz 2 SSV jederzeit bei veränderten Voraussetzungen durch die zuständige Behörde zu überprüfen und aufzuheben, weshalb sie und insbesondere das umstrittene Teilfahrverbot einem Widerruf bzw. einer Neubeurteilung ohne weiteres zugänglich sind.

Vor diesem Hintergrund stellt sich in einem nächsten Schritt nicht die Frage, ob sich seit dem Erlass des Fahrverbots 2006 Gründe für die Aufhebung des Fahrverbots ergeben haben, vielmehr ist abzuklären, ob sich die Verhältnisse zwischenzeitlich zugunsten der Beschwerdeführenden verändert haben bzw. ob mittlerweile Gründe *für die Beibehaltung* des Teilfahrverbots vorliegen.

4.4

4.4.1

Wie vorstehend erwähnt, bedürfen Beschränkungen für bestimmte Strassen wie das zu beurteilende Fahrverbot für Motorwagen und Motorräder mindestens eines in Art. 3 Abs. 4 SVG genannten Grundes. Sind auf bestimmten Strassenstrecken örtliche Verkehrsanordnungen nötig, wird die Massnahme gewählt, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht. Ändern sich die Voraussetzungen, muss die Behörde die örtliche Verkehrsanordnung überprüfen und gegebenenfalls aufheben (Art. 107 Abs. 5 SSV). Nach dem Gesagten ist im Folgenden zu prüfen, ob ein Interesse im vorstehenden Sinn an der Aufrechterhaltung des ursprünglich fehlerhaften Fahrverbots besteht.

4.4.2

Gründe im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG, die für die Aufrechterhaltung des Fahrverbots sprechen würden, bringen die Beschwerdeführenden keine vor. Vielmehr befürchten Sie mit der Aufhebung des Teilfahrverbots pauschal Mehrverkehr über die S-Strasse. Weiter machen sie geltend, dass mit der Verkehrszunahme unweigerlich Umwelteinflüsse verbunden seien. Die S-Strasse und T-Strasse seien ein beliebter Schleichweg für Anstösser und Pendler gewesen (Beschwerde, S. 8). Die Beschwerdeführenden wünschen die Beibehaltung des Teilfahrverbots, ohne dies jedoch konkret zu begründen oder die Schutzwürdigkeit ihres Interesses darzulegen. Tatsächlich sind denn auch keine Gründe für die Beibehaltung des bisherigen Teilfahrverbots ersichtlich:

Das SVG legt fest, dass aus den in Art. 3 Abs. 4 SVG genannten Gründen insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt werden kann. Die Parzellen der Beschwerdeführenden sind gemäss dem geltenden Bauzonen- und Kulturlandplan der Gemeinde Q._____ vom tt.mm. 2006 der Gewerbezone zugewiesen. Laut § 10 der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Q._____ vom tt.mm. 2006 ist die Gewerbezone für den Bau von mässig störenden Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben

sowie Kleinindustrien bestimmt. Wohnungen dürfen nur errichtet werden, soweit sie aus betriebstechnischen Gründen erforderlich sind oder durch den Inhaber genutzt werden. Reine Wohnbauten wie diejenigen der Beschwerdeführenden sind nicht gestattet. Damit sind die reinen Wohnbauten auf den beiden Parzellen der Beschwerdeführenden in der Gewerbezone von Q._____ wie auch deren Nutzung zonenfremd. Wie im Zeitpunkt der Anordnung des Teilfahrverbots fällt auch heute die Berufung auf erhöhten Schutz, den ein Wohnquartier beanspruchen kann, für die Parzellen der Beschwerdeführenden ausser Betracht. Es besteht nach wie vor kein Grund, ein Gebiet, in welchem Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sowie Kleinindustrien zulässig sind, auf Wunsch der Eigentümer zweier zonenfremder Wohnbauten vor Durchgangsverkehr zu schützen.

4.4.3

Weiter berufen sich die Beschwerdeführenden pauschal auf die mit der Aufhebung des Fahrverbots verbundenen Umwelteinflüsse.

Selbst wenn die Aufhebung des Teilfahrverbots bei den Parzellen der Beschwerdeführenden eine legitimationsbegründende Steigerung des durchschnittlichen täglichen Verkehrs um rund 25 % und damit eine Erhöhung des Beurteilungspegels um 1 dB(A), die gerade noch wahrgenommen wird (vgl. BGer 1C_496/2009 vom 16. Juli 2010) auslösen würde, vermöchte dies kein Teilfahrverbot im Bereich der Parzellen der Beschwerdeführenden zu rechtfertigen: Das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) soll unter anderem Menschen gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen (Art. 1 Abs. 1 USG). Dabei müssen Bewohner einer Gewerbezone mit Empfindlichkeitsstufe III, in welcher mässig störendes Gewerbe zugelassen ist, deutlich mehr Lärm und insbesondere Verkehrslärm tolerieren als Bewohner einer reinen Wohnzone, in welcher keine störenden Betriebe zugelassen sind (vgl. Art. 43 i.V. mit Ziffer 2 Anhang 3 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 [LSV; SR 814.41]). Im konkreten Fall befinden sich die Parzellen der Beschwerdeführenden in einer Gewerbezone, in welcher mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sowie Kleinindustrien zulässig sind. Es gilt die Empfindlichkeitsstufe III (§ 4 Abs. 1 BNO). Folglich können sich die Beschwerdeführenden nicht auf den erhöhten Schutzbedarf der Wohnnutzung in Wohnzonen mit Empfindlichkeitsstufe II berufen. Somit ist auch hinsichtlich Lärm und Luftverschmutzung die Bestätigung des Fahrverbots aus dem Jahr 2006 nicht geboten. Sollte der Verkehr auf der S-Strasse das in der Gewerbezone von Q._____ zulässige Mass überschreiten, können die Beschwerdeführenden beim Gemeinderat für eine Neubeurteilung vorstellig werden. Aktuell besteht jedoch kein Handlungsbedarf.

4.4.4

Weitere Gründe im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG, die für das umstrittene Teilfahrverbot sprechen, wie etwa Verkehrssicherheitsgründe oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe, werden nicht geltend gemacht. Es besteht kein Interesse daran, das umstrittene, unrechtmässig angeordnete Teilfahrverbot aufrecht zu erhalten. Fehlen aber (rechtlich relevante) Gründe, um eine Strasse für gewisse Motorfahrzeuge zu sperren, ist das bisherige Fahrverbot aufzuheben – unabhängig vom Umfang des Mehrverkehrs, mit dem aufgrund der Aufhebung zu rechnen ist.

4.5

Zudem hat sich die Interessenlage im Sinne von Art 107 Abs. 5 Satz 2 SSV seit der Anordnung des Teilfahrverbots massgeblich zu Lasten der Beschwerdeführenden geändert: Das Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts (konkret: der Strassenverkehrsgesetzgebung) ist umfassend und besteht unabhängig davon, wie viele oder welche Personen konkret dieses Interesse geltend machen. Vorliegend bestand das Interesse der Öffentlichkeit an der bestimmungsgemässen Nutzung der S-Strasse, d.h. ohne Fahrverbot, bereits im Zeitpunkt der Anordnung des Fahrverbots und hätte bereits damals ohne weiteres beschwerdeweise bzw. aufgrund der klaren Verletzung des materiellen Rechts auch aufsichtsrechtlich durchgesetzt werden können. Die (unrechtmässige) Anordnung des Teilfahrverbots im Jahre 2006 gründet somit einzig darin, dass der Verkehrsanordnung damals keine Opposi-

tion aus der Bevölkerung erwachsen war und deshalb die Verkehrsanordnung zu Unrecht unangefochten in Rechtskraft erwuchs. Diese Situation hat sich geändert: Heute ist der Wille, den (schon immer bestehenden) Anspruch auf richtige Anwendung des SVG und damit das Interesse der Öffentlichkeit an der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands durchzusetzen, durch die eingereichten Gemeindeversammlungsbeschlüsse dokumentiert. Dabei ist irrelevant, wie viele oder welche Personen diesen Anspruch konkret geltend machen. Das Interesse der Allgemeinheit an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts gebietet ein Eingreifen des Gemeinderats (Art. 107 Abs. 5 Satz 2) und die Aufhebung des massgeblichen Teilfahrverbots.

4.6

4.6.1

Die Beschwerdeführenden machen Rechtssicherheit und Vertrauensschutz geltend. Sie berufen sich dabei auf Einspracherückzüge, die sie auf die Zusicherungen des Gemeinderats auf ein Teilfahrverbot getätigt hätten. Insbesondere berufen sie sich auf das Plangenehmigungsverfahren betreffend Schlaufe und Bahnhof Q.____, T.____-Q.____, Leistungssteigerung, in welchem sie mit Einsprache u.a. gefordert hätten, dass das bestehende Durchfahrtsverbot der S-Strasse für Motorwagen und Motorräder (ausgenommen Zubringerdienst Anstösser S-Strasse und T-Strasse), d.h. ab Einfahrt in die S-Strasse ab Kreisel Süd sowie ab Einfahrt in die S-Strasse ab U-Strasse, in die Planvorlage aufzunehmen sei (vgl. Beschwerdebeilage 7). Mit Plangenehmigung vom tt.mm. 2019 (Beschwerdebeilage 8) ordnete das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Bundesamt für Verkehr, gestützt auf eine Einigung der SBB mit den damaligen Einsprechenden (vgl. Ziffer 8.2.11) unter "7. Diverse Auflagen" Folgendes an:

7.11 Strassenseitige Erschliessung Kiesgrube X/Y

Die SBB hat sicherzustellen, dass die EG Q.____ das nachstehende Verkehrsregime auf den beiden Gemeindestrassen S-Strasse und X-Strasse umsetzt:

(...)

(5) Hinweistafel beim Fahrverbot S-Strasse für den zusätzlichen Zubringerdienst: Bei der Einfahrt in die S-Strasse von der W-Strasse (Coop-Kreisel) ist heute unter dem Signal 'Fahrverbot Motorwagen und Motorräder' folgender Hinweis angebracht: 'Keine Durchfahrt. Zubringerdienst F.____ und X-Strasse gestattet'.

Diese Hinweistafel ist wie folgt zu ersetzen:

Per 1. August 2021: `Keine Durchfahrt. Zubringerdienst Kiesgrube X/Y und Kompostieranlage Y gestattet.'

Per 1. Januar 2024: `Keine Durchfahrt. Zubringerdienst F.____ und X-Strasse sowie Kompostieranlage Y gestattet'."

4.6.2

Das Gebot von Treu und Glauben bindet nicht nur das Verhalten der Bürger untereinander (Art. 2 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]), es gilt auch im Verhältnis zwischen Staat und Bürger sowie im Verhältnis zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden (vgl. Art. 5 Abs. 3, Art. 9 sowie Art. 44 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Staat und Private haben sich vertrauenerweckend und vertrauenorientierend zu verhalten. Teilgehalte des Grundsatzes von Treu und Glauben sind der Grundsatz des Vertrauensschutzes, das Verbot des widersprüchlichen Verhaltens sowie das Verbot des Rechtsmissbrauchs (VGE vom 27. November 2018 [WBE.2018.216, S. 10 mit Hinweisen). Wichtigster Anwendungsfall ist dabei der Schutz des Vertrauens in behördliche Auskünfte und Zusicherungen. Eine (selbst unrichtige) Auskunft oder Zusicherung, welche eine Behörde einer Person erteilt und auf die sie sich verlassen hat, ist unter gewissen Umständen bindend. Voraussetzung dafür ist, dass

sich die Angaben der Behörde auf eine konkrete, die betreffende Person berührende Angelegenheit beziehen, dass die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, hierfür zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte, dass der Betroffene die Unrichtigkeit des Bescheids nicht ohne Weiteres hat erkennen können, dass er im Vertrauen auf die Auskunft nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen (oder unterlassen) hat und dass die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung des Tatbestandes noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, bedarf es zusätzlich einer Abwägung des Interesses an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts gegenüber demjenigen des Vertrauensschutzes (VGE vom 28. Juni 2016 [WBE.2015.55], S. 7; BGE 116 Ib 187; AGVE 2007, S. 219).

4.6.3

Der Verkehrsbeschränkung lagen und liegen keine Gründe im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG zugrunde, noch wurden oder werden solche geltend gemacht. Vielmehr berufen sich die Beschwerdeführenden einzig auf im Rahmen von Bauvorhaben bzw. SBB-Plangenehmigungen seitens von Gemeindevertretern abgegebene Zusicherungen, wonach ein Teilfahrverbot angeordnet bzw. aufrechterhalten wird, um Einwendungs- bzw. Einspracherückzüge zu erwirken. Allen Beteiligten war bewusst und musste auch bewusst sein, dass solche sachfremden Zusicherungen ohne jede rechtliche Grundlage niemals eine Vertrauensgrundlage bilden können. Dies umso weniger, als eine solche Zusicherung Art. 107 Abs. 5 Satz 2 SSV widerspricht, wonach die Behörde die örtliche Verkehrsordnung überprüfen und gegebenenfalls aufheben muss, wenn sich die Voraussetzungen ändern. Die Beschwerdeführenden mussten jederzeit mit der Aufhebung des Teilfahrverbots rechnen; die entsprechenden Zusicherungen vermögen weder eine Vertrauensgrundlage noch Rechtssicherheit zu generieren. Darüber hinaus fehlt es im vorliegenden Verfahren an der Voraussetzung, dass im Vertrauen auf die Auskunft nicht wieder rückgängig zu machende Dispositionen getroffen (oder unterlassen) wurden: Soweit sich die Beschwerdeführenden auf die Einsprache-/Einwendungsrückzüge berufen, ist ihnen entgegenzuhalten, dass die gestützt auf die behaupteten Zusicherungen getätigten Dispositionen zumindest gesetzmässig sein müssen, um Vertrauensschutz zu generieren. Wer aber wie im vorliegenden Fall Einsprache- bzw. Einwendungsrückzüge gestützt auf offensichtlich rechtlich nicht durchsetzbare Zusicherungen abgibt, muss damit rechnen, dass dereinst eine Behörde die auf solchen Zusicherungen basierenden (Verkehrs-) Anordnungen aufhebt, sei es der Gemeinderat selbst, sei es eine Beschwerdeinstanz oder die Aufsichtsbehörde. Eine Berufung auf Rechtssicherheit bzw. Vertrauensschutz fällt in diesem Verfahren ausser Betracht.

Nach dem Gesagten überwiegt das gewichtige Interesse an der richtigen Rechtsanwendung des SVG bzw. am Widerruf des Teilfahrverbots dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit (welches stark zu relativieren ist) beziehungsweise am Vertrauensschutz, dessen Voraussetzungen ohnehin nicht erfüllt sind.

4.7

Zusammenfassend besteht im konkreten Fall ein gewichtiges öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts und damit am Widerruf des Teilfahrverbots. Ein gegenstehendes öffentliches Interesse am Teilfahrverbot bzw. das Vorliegen eines Grundes gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG wird weder geltend gemacht noch ist ein solches ersichtlich. Das Interesse der Beschwerdeführenden an der Beibehaltung des unwidersprochen nicht auf einem Grund gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG basierenden Teilfahrverbots ist gering und vermag den gewichtigen öffentlichen Interessen nicht standzuhalten. Demzufolge ist die Aufhebung des Teilfahrverbots zu schützen und die Beschwerde abzuweisen.

5. Verfahrensanhänge

Die Beschwerdeführenden beantragten den Beizug der Akten im erwähnten SBB-Plangenehmigungsverfahren, der Akten im Erschliessungsplanverfahren V-Strasse (Beschwerde, S. 5) sowie eine

Erhebung über die an der S-Strasse durchgeführten Polizeikontrollen und ausgesprochenen Bussen (Beschwerde, S. 6). Der rechtserhebliche Sachverhalt ist in den Akten genügend dokumentiert, um den Fall beurteilen zu können; der Beizug der beantragten Unterlagen vermöchten keine neuen Erkenntnisse zu vermitteln. Im Übrigen stehen nur Rechtsfragen zur Beurteilung, somit erübrigen sich weitergehende Sachverhaltsabklärungen. Auf die beantragten Beweisabnahmen kann deshalb in antizipierter Beweiswürdigung verzichtet werden (BGE 136 I 229, E. 5.3, S. 236 f.; AGVE 2008, S. 312 f.).

(...)