

# **BGer 1C\_37/2017 vom 16. Juni 2017**

Bundesgericht, 2017-06-16, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_37\\_2017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_37_2017)

FR: TF 1C\_37/2017 du 16 juin 2017

IT: TF 1C\_37/2017 del 16 giugno 2017

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Gegen den angefochtenen Entscheid steht gemäss Art. 82 lit. a BGG die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen. Ein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG liegt nicht vor.

Die Beschwerdeführerin betreibt an der Sonnenstrasse / Schützenstrasse in Kreuzlingen im Erdgeschoss des sogenannten Einkaufszentrums Karussell einen Shop samt Tankstelle. Durch die umstrittenen Verkehrsanordnungen wird die Zufahrt für Kunden zum Betrieb der Beschwerdeführerin erschwert. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann sich ein Gewerbetreibender insbesondere unter Berufung auf die Wirtschaftsfreiheit gegen Verkehrsanordnungen wehren, welche es seiner Kundschaft verunmöglichen oder übermässig erschweren, über öffentliche Strassen zu seinem Betrieb zu gelangen (vgl. Urteil 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006 E. 2.2).

Die Beschwerdeführerin, welche sich unter anderem auf die Wirtschaftsfreiheit beruft, hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch die Verkehrsanordnung besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung. Sie ist zur Beschwerdeführung legitimiert ( Art. 89 Abs. 1 BGG ). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

### **E. 1.2.1**

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten können Rechtsverletzungen im Sinne von Art. 95 BGG gerügt werden. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat ( Art. 105 Abs. 2 BGG ). Die Feststellung des Sachverhalts kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann ( Art. 97 Abs. 1 BGG ).

Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an ( Art. 106 Abs. 1 BGG ), doch prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht ( Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG ), nur die geltend gemachten Vorbringen, falls allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind ( BGE 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten - einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht und Willkür bei der Sachverhaltsfeststellung ( Art. 9 BV ) - gilt eine qualifizierte Rügepflicht ( Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 138 I 274 E. 1.6 S. 281 f. ; 136 I 229 E. 4.1 S. 235).

### **E. 1.2.2**

Die Beschwerdeführerin rügt eine offensichtlich unrichtige Feststellung des Sachverhalts. Die Vorinstanz sei in tatsächlicher Hinsicht davon ausgegangen, dass der aus den Verkehrsanordnungen resultierende Umweg 1,7 km betrage. Sie habe dabei zu Unrecht nur die Hinfahrt einbezogen. Unter Berücksichtigung der Rückfahrt sei von einem Umweg von rund 3,5 km auszugehen.

Das Vorbringen der Beschwerdeführerin erweist sich als klarerweise unbegründet. Entgegen ihrer Behauptung führen die fraglichen Verkehrsanordnungen nicht dazu, dass für die Hin- und Rückfahrt jeweils der gleiche Umweg anfällt. So bezieht sich der Umweg von 1,7 km unbestrittenermassen auf die Fahrt vom Standort 1 (Helvetiaplatz) zum Standort 2 (Hauptstrasse 30) gemäss aktenkundigem Plan. Für die Rückfahrt kann jedoch der direkte Weg von wenigen Metern entlang der Hauptstrasse gewählt werden, da die Einbahnstrasse in diese Richtung befahren werden darf. Die Vorinstanz hat mithin den Sachverhalt nicht willkürlich festgestellt, indem sie nicht von einem Umweg von rund 3,5 km ausgegangen ist.

### **E. 1.2.3**

Die Beschwerdeführerin erachtet die Verkehrsanordnungen als - von ihren Auswirkungen her - dem Zonenzweck widersprechend. Sie rügt jedoch insoweit keine willkürliche Anwendung kommunalen Rechts, konkret des Baureglements der Stadt Kreuzlingen vom 1. September 2000 (BauR/Kreuzlingen).

Eine solche ist im Übrigen auch nicht zu erkennen. Gemäss Art. 11 Abs. 1 BauR/Kreuzlingen dient die sogenannte Cityzone der Verwirklichung eines repräsentativen Geschäftszentrums mit publikumsintensiver Nutzung. Zulässig ist die Errichtung von Geschäfts- und Dienstleistungsbauten, Einkaufszentren, Wohngeschäfts- und Wohnbauten.

Die Vorinstanz hat unter Bezugnahme auf die Ausführungen des DBU/TG im Rekursentscheid vom 25. August 2015 erwogen, der Zweck der Cityzone würde selbst der Schaffung einer verkehrsfreien Zone bzw. einer eigentlichen Flaniermeile nicht entgegenstehen. Weshalb diese Auffassung unhaltbar sein soll, ist nicht ersichtlich.

### **E. 2.1**

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Begründungspflicht als Teilgehalt ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör, da sich die Vorinstanz in ihrer Entscheidungsbegründung mit einzelnen der vorgebrachten Rügen nicht befasst habe.

### **E. 2.2**

Das rechtliche Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV verlangt, dass die Behörde die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtsstellung betroffenen Person auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Dabei ist es nicht erforderlich, dass sie sich mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann. In diesem Sinne müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt ( BGE 136 I 229 E. 5.2 S. 236).

### **E. 2.3**

Die Vorinstanz ist in ihrem eingehend begründeten Urteil ihrer Begründungspflicht nachgekommen. Sie hat sich mit den entscheidenderheblichen Einwänden der Beschwerdeführerin befasst und dargelegt, aus welchen Gründen sie die Beschwerde der Stadt Kreuzlingen gutgeheissen hat.

### **E. 3.1**

Bei den strittigen Verkehrsanordnungen handelt es sich um sog. funktionelle Verkehrsbeschränkungen. Solche können nach Art. 3 Abs. 4 SVG 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. Ob eine gestützt auf Art. 3 Abs. 4 SVG angeordnete Verkehrsmassnahme im öffentlichen Interesse liegt und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht, prüft das Bundesgericht an sich mit freier Kognition. Es übt jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die zuständigen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht. Diese besitzen bei Interessenabwägungen einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Ein Eingreifen des Gerichts rechtfertigt sich erst, 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. zum Ganzen Urteile 1C\_369/2010 vom 20. Oktober 2010 E. 3.2 und 1C\_310/2009 vom 17. März 2010 E. 2.2.1 und E. 4.2).

### **E. 3.2**

Die strittigen Verkehrsanordnungen sind als einjähriger Versuch festgesetzt worden. Gemäss Art. 107 Abs. 2bis der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) dürfen Versuche mit Verkehrsmassnahmen höchstens für ein Jahr angeordnet werden. Verkehrsbeschränkungen werden gerade deshalb versuchsweise für eine befristete Zeit verfügt, weil ihre Auswirkungen nicht von vornherein feststehen. Die Folgen von geplanten Verkehrsmassnahmen (Art und Weise der Verkehrsverlagerung, Zu- bzw. Abnahme der Immissionen, Auswirkungen hinsichtlich Verkehrssicherheit) lassen sich nicht immer mit der erforderlichen Gewissheit voraussehen. Das gilt vor allem dann, wenn auf mehreren Strassen Beschränkungen, die sich gegenseitig bedingen oder ergänzen, eingeführt werden, oder wenn grossflächige Umfahrungen zu erwarten sind, deren Nachteile nicht abgeschätzt werden können. Daraus folgt, dass den zuständigen Instanzen ein weiter Beurteilungsspielraum zuzugestehen ist. Gerade die Befristung der getroffenen Massnahmen und die sich daraus ergebende Möglichkeit, den endgültigen Entscheid wieder anfechten zu können, rechtfertigen eine zurückhaltende Überprüfung der angefochtenen Massnahmen durch die Rechtsmittelinstanz (vgl. zum Ganzen den Entscheid des

Bundesrats vom 25. Februar 1987, in: VPB 51/1987 Nr. 51 S. 295 ff. E. 7a; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 6. Januar 2004, in: BVR 2004 S. 363 ff. E. 5.5; Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsordnungen, 2012, S. 167 f.).

### **E. 3.3**

Bei den von den befristeten Verkehrsordnungen betroffenen Strassen handelt es sich allesamt um Gemeindestrassen. Für derartige Anordnungen sind gemäss § 33 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über Strassen und Wege vom 14. September 1992 (StrWG/TG [RB 725.1]) die Gemeindebehörden zuständig. Die Zuständigkeit der Stadt Kreuzlingen ist unbestritten.

### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführerin bringt vor, die strittigen Verkehrsordnungen würden weder durch eine Mehrheit der Bevölkerung von Kreuzlingen getragen, noch seien sie aus städtebaulicher und raumplanerischer Sicht sinnvoll. Die Beschwerdeführerin verweist dabei auf einen die Stadt Kreuzlingen betreffenden Bericht der Gesellschaft für Standortanalysen und Planungen AG von April 2014 und auf die Stadtanalyse Kreuzlingen der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung von Januar 2014. Zusammenfassend fehle es an einem öffentlichen Interesse.

### **E. 4.2**

Die Vorinstanz hat das öffentliche Interesse an der geplanten Verkehrsführung bejaht. Sie hat erwogen, die strittigen Verkehrsordnungen seien vom von der Stadt Kreuzlingen als Folge einer Unterschriftensammlung für einen autofreien Boulevard ins Leben gerufenen "Runden Tisch" (bestehend aus Initianten für einen autofreien Boulevard, Gewerbevertretern und Mitgliedern des Quartiervereins) als Konsens-Lösung beurteilt worden. Hintergrund sei eine längere politische Auseinandersetzung. Das Stimmvolk von Kreuzlingen habe am 17. Mai 2009 mit einem Ja-Anteil von 62 % dem Kredit für die Neugestaltung der Hauptstrasse zwischen Helvetiaplatz und Löwenplatz zugestimmt. Im Mai 2011 sei die Begegnungszone Boulevard eingeweiht worden. Allerdings sei der durchschnittliche Tagesverkehr im betreffenden Bereich lediglich um rund 25 % zurückgegangen, was unter den Erwartungen gelegen habe. Als Folge davon und aufgrund des Drucks der Volksinitiative für einen autofreien Boulevard seien weitergehende Massnahmen diskutiert worden. Das nun vorliegende Verkehrskonzept sei nach Auffassung der zuständigen Behörde Ausdruck einer in einem umfangreichen Verfahren ermittelten öffentlichen Meinung, welche die divergierenden Interessen möglichst vieler Betroffener berücksichtige. Das öffentliche Interesse an den strittigen Verkehrsordnungen - als Teil des kommunalen Verkehrskonzepts - sei zweifelsohne gegeben.

### **E. 4.3**

Die Verkehrsberuhigung des Stadtzentrums von Kreuzlingen ist ein legitimes und von Art. 3 Abs. 4 SVG ohne Weiteres gedecktes öffentliches Interesse. Dass der Verkehrsversuch, wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht, bei Teilen des Gewerbes und der Bevölkerung auf Widerstand stösst, ändert nichts daran, dass der Versuch im öffentlichen Interesse liegt. Es liegt in der Natur der Sache, dass es bei Verkehrsmassnahmen unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, welche Lösung dem öffentlichen Interesse am besten entspricht. Es ist Aufgabe der zuständigen Behörden, die ihnen am besten scheinende Lösung zu wählen. Wie weit sie dabei auf die verschiedenen Ansichten in der

Bevölkerung Rücksicht nehmen will, ist in erster Linie eine politische Frage und führt nicht dazu, dass unter der hier allein massgebenden Rechtskontrolle das öffentliche Interesse zu verneinen wäre (vgl. hierzu auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 6. Januar 2004, in: BVR 2004 S. 363 ff. E. 4.3).

#### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführerin bestreitet die Erforderlichkeit der Verkehrsanordnungen. Wie vom DBU/TG im Entscheid vom 25. August 2015 zutreffend dargelegt worden sei, würde bereits ein Einfahrtsverbot von Norden her, allenfalls verbunden mit einem Rechtsabbiegeverbot beim Einfahren ab Schützenstrasse auf den Boulevard, zu einer deutlichen Verkehrsreduktion führen.

#### **E. 5.2**

Die Vorinstanz hat erwogen, die Stadt Kreuzlingen habe bei einem spezialisierten Ingenieurbüro ein Verkehrsgutachten eingeholt (Verkehrsgutachten Boulevard Untersuchung von Massnahmen zur Verkehrsentslastung vom 24. September 2012, mit Ergänzung vom 12. März 2013). Im Rahmen dieses Verkehrsgutachtens seien fünf verschiedene Varianten untersucht worden. Sodann habe das gleiche Büro im Auftrag der Stadt Kreuzlingen Verkehrsmodellberechnungen zur Konsensvariante "Runder Tisch" erstellt (Verkehrsmodellberechnungen Boulevard - Variante "Runder Tisch" vom 10. September 2014). Die Stadt Kreuzlingen habe mithin andere Varianten geprüft.

Durch die vom DBU/TG in dessen Entscheid vom 25. August 2015 vorgeschlagene Verkehrsführung würde das klare Ziel der Verkehrsanordnungen, die Schützenstrasse zwischen der Hauptstrasse und dem Einkaufszentrum Karussell vom Verkehr zu befreien und dieses damit besser an die Begegnungszone auf dem Boulevard anzubinden, verfehlt. Dies stelle jedoch ein wichtiges Anliegen im vorliegenden Verkehrskonzept dar. Weniger einschneidende Massnahmen, mit denen die erwähnten Ziele der Verkehrsanordnungen dennoch erreicht werden könnten, stünden damit nicht zur Verfügung.

#### **E. 5.3**

Die angeordneten Verkehrsmassnahmen sind durch ein Verkehrsgutachten und Verkehrsmodellberechnungen fachlich abgestützt und vom "Runden Tisch" als Konsens-Lösung beurteilt worden. Die Vorinstanz hat begründet, weshalb sie die gewählte Lösung als erforderlich erachtet. Mit dieser Begründung setzt sich die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde nicht auseinander. Weshalb die Auffassung der Vorinstanz Bundesrecht verletzen sollte, ist nicht ersichtlich.

Die Auswahl der konkreten Verkehrsmassnahmen hängt vorliegend wesentlich von den örtlichen Verhältnissen ab. Die zuständige kommunale Behörde ist von keinen unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgegangen. Sie hat keine ungerechtfertigten Differenzierungen vorgenommen und sich von keinen erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen; in der Beschwerde werden jedenfalls keine solchen dargetan. Die Verkehrsanordnungen erweisen sich in diesem Sinne als verhältnismässig und im Rahmen des von der zuständigen Behörde belassenen Spielraums liegend. Dass im Laufe des Verfahrens auch andere Varianten (insb. Einbahnstrasse anstelle eines Fahrverbots in die Schützenstrasse) diskutiert worden sind, ändert nichts an dieser Einschätzung. Für das Bundesgericht besteht im Lichte der dargelegten Rechtsprechung kein Grund zum Eingreifen (vgl. auch Urteile 1C\_369/2010 vom 20. Oktober 2010 E. 3.3.3 und

1C\_310/2009 vom 17. März 2010 E. 4.3.2).

#### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführerin beruft sich auf ihre Wirtschaftsfreiheit (vgl. Art. 27 BV ) und bringt vor, sie habe einen Anspruch auf Beibehaltung des bisherigen Gemeingebrauchs auf öffentlichen Strassen, da dessen Weiterbestand Voraussetzung für die Ausübung ihres Gewerbes bilde. Die vorgesehenen Verkehrsmassnahmen hätten markante Umsatzeinbussen im Shop- und Tankstellenbereich zur Folge.

#### **E. 6.2**

Die Vorinstanz hat ausgeführt, die strittigen Verkehrsanordnungen verzerrten den Wettbewerb nicht. So hätten die Kunden der Beschwerdeführerin nur einen verhältnismässig kleinen Umweg zum Shop und zur Tankstelle auf sich zu nehmen. Gewisse wirtschaftliche Nachteile für einzelne Gewerbetreibende liessen sich bei Verkehrsbeschränkungen der vorliegenden Art nie ganz vermeiden und führten nicht schon zur Unzulässigkeit der angefochtenen Massnahmen. Dass die zur Diskussion stehenden, auf ein Jahr befristeten Verkehrsanordnungen bei der Beschwerdeführerin zu einer starken Umsatzeinbusse führen würden, werde von ihr nicht nachvollziehbar dargetan.

#### **E. 6.3**

Die Ausführungen der Vorinstanz sind zutreffend. Es liegt in der Natur der Sache, dass nicht alle Gewerbebetriebe gleich günstig gelegen sein können. Jede verkehrstechnische Massnahme führt daher zwangsläufig dazu, dass verschiedene Gewerbebetriebe unterschiedlich betroffen werden. Dies ist in einem gewissen Mass als unvermeidlich hinzunehmen. Es gibt keinen Anspruch darauf, von jedem Ort zu gleichen Bedingungen an jeden anderen Ort gelangen zu können. Es kann dem Gemeinwesen auch nicht verwehrt sein, Massnahmen zu treffen, die zur Folge haben, dass bestimmte Betriebe künftig verkehrsmässig nachteiliger gelegen sind als vorher (vgl. zum Ganzen Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 6. Januar 2004, in: BVR 2004 S. 363 ff. E. 5.9).

Unverhältnismässig wären die Massnahmen allenfalls dann, wenn sie für die Beschwerdeführerin zu einer Umsatzeinbusse führen würden, welche ihre wirtschaftliche Existenz bedrohen oder wesentlich einschränken würde. Dies wird in der Beschwerde jedoch nicht substantiiert dargelegt. Hinzu kommt, dass es sich um einen vorläufig auf ein Jahr befristeten Versuch handelt, bei welchem die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit geringer sind. Es wird Sache der Stadt Kreuzlingen sein, während dieses Versuchsjahrs die Auswirkungen zu prüfen, auszuwerten und bei einer allfälligen definitiven Einführung der Verkehrsbeschränkungen zu berücksichtigen.

#### **E. 7**

Die Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Beschwerdeführerin trägt die Gerichtskosten ( Art. 66 Abs. 1 Satz 1 BGG ). Parteientschädigungen sind keine zuzusprechen ( Art. 68 Abs. 3 BGG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.