

**Verkehrsordnung (Art. 3 Abs. 3 und Abs. 4 SVG): die beiden Signalisationsänderungen beim Landsgemeindeplatz (Fahrverbot für Gesellschaftswagen und Sackgasse) sind verhältnismässig und liegen im Gestaltungsspielraum der verfügenden Behörde.**

Erwägungen:

**I.**

1. Am 28. September 2015 verfügte der Landesfährnich in Anwendung von Art. 3 SVG und Art. 107 SSV sowie Art. 1 Abs. 1 EG SVG folgende Verkehrsordnungen:

„Neue Verkehrsführung Landsgemeindeplatz in Appenzell  
Es werden folgende Signalisationen und Markierungen neu angebracht.

Verbot für Gesellschaftswagen (Signal 2.08), Standorte: Zielstrasse, Höhe Blattenheimatstrasse 1 und Hauptgasse 39;

Sackgasse (Signal 4.09), Standort Zielstrasse, Höhe Blattenheimatstrasse 1.

Neue Anordnung Parkfelder auf dem Landsgemeindeplatz

Die Anzahl der Parkfelder auf dem Landsgemeindeplatz bleibt unverändert. Von der Zielstrasse her kann nicht mehr über den Landsgemeindeplatz zur Engulgasse gefahren werden. Die Fahrstrecke über die Blattenheimatstrasse - Hauptgasse - Engulgasse bleibt für den Personenwagenverkehr offen wie bis anhin.“

Die Veröffentlichung der Verkehrsordnung erfolgte am 30. September 2015 im Appenzeller Volksfreund.

2. Gegen diese Verkehrsordnung erhob unter anderem der Bezirksrat Appenzell mit Schreiben vom 28. Oktober 2015 Rekurs bei der Standeskommission Appenzell I.Rh. und stellte die Anträge, die angefochtene Verkehrsordnung sei aufzuheben und das Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh. sei anzuweisen, für den Landsgemeindeplatz nach Anhörung des Bezirksrates Appenzell eine neue Verkehrsordnung zu verfügen, welche den in der Begründung vorgebrachten Bedenken Rechnung trage.
3. Die Standeskommission Appenzell I.Rh. wies mit Entscheid vom 2. Februar 2016 (Prot. Nr. 150) die vier Rekurse ab, soweit sie auf diese eintrat.

Sie begründete ihren Entscheid im Wesentlichen dahingehend, als dass die gesetzlichen Grundlagen für den Erlass der strittigen Verkehrsordnung vorhanden seien, namentlich erlaube Art. 3 Abs. 4 SVG ausdrücklich, dass mit funktionellen Verkehrsordnungen „der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden“ könne. Es sei zu prüfen, ob das Justiz-, Polizei- und Militärdepartement dabei seinen Gestaltungsspielraum eingehalten habe.

Eine Prognose über den Suchverkehr sei schwierig. Mit der strittigen Verkehrsordnung sei es zwar nicht mehr möglich, von Süden auf den Landsgemeindeplatz zu fahren. Personen, die von Westen (Rinkenbach/Hauptgasse) Richtung Dorfzentrum fahren und einen Parkplatz suchen würden, könnten daher nicht mehr von der Hauptgasse den Landsgemeindeplatz überblicken und von der Hauptgasse direkt zu einem

allfällig freien Parkplatz gelangen oder, wenn kein Parkplatz frei sei, weiter zur nächsten, grösseren Parkfläche (Zielparkplatz) weiterfahren. Fahrzeuge von Westen könnten aber auch nach Vornahme der strittigen Verkehrsanordnungen rasch via Blattenheimat- und Zielstrasse auf den Landsgemeindeplatz gelangen. Wenn kein Parkplatz frei sei, könnten sie den Landsgemeindeplatz wieder gegen Norden in Richtung Zielparkplatz verlassen und dort nach Parkflächen suchen. Ortskundige würden im Wissen, dass sie nicht mehr von der Hauptgasse auf den Landsgemeindeplatz gelangen könnten, und dass südlich des Landsgemeindeplatzes kaum Parkflächen vorhanden seien, zum Vornherein diesen Weg wählen. Die Auswirkungen auf den Suchverkehr dürften sich daher in Grenzen halten.

Die Befürchtung des Bezirks Appenzell, die Anlieferung von Waren zu den Geschäften werde beeinträchtigt, basiere auf der Annahme, dass die Lieferanten ihre Fahrzeuge auf der Hauptgasse vor dem Hotel Appenzell abstellten. Dort sei aber kein Warteraum vorgesehen. Sollten dort dereinst gleichwohl Lastwagen zu Lieferzwecken anhalten, würde dies im Übrigen gegenüber dem jetzigen Zustand nichts ändern. Schon bisher seien nämlich bisweilen Lastwagen vor dem Hotel Appenzell am Strassenrand abgestellt und Betriebe in der Umgebung mit Paletten-Hubwagen beliefert worden. Wenn das Abstellen von Lastwagen an der Hauptgasse, wie der Bezirk befürchte, die Anlieferung der Geschäfte beeinträchtige, den Verkehr hemme und das Wegfahren der Lastwagen Fussgänger und insbesondere Kinder gefährde, dann sei dies demnach schon bisher der Fall gewesen und sei damit keine Auswirkung der neuen Verkehrsanordnung. Wie bisher dürfe mit einer Sonderbewilligung zu den Geschäften an der Hauptgasse gefahren werden und ohnehin erfolge die Anlieferung einiger Geschäfte über die Marktgasse, womit die geplante Verkehrsanordnung nicht zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Zulieferung führe.

4. Gegen den Rekursentscheid erhob der Bezirksrat Appenzell (folgend: Beschwerdeführer) am 17. März 2016 Beschwerde und stellte den Antrag, der Rekursentscheid und die vom Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh. verfügte Verkehrsanordnung seien aufzuheben.

(...)

### III.

1. Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, dass die auf dem Landsgemeindeplatz vorgesehene Parkierungsordnung zu einem nicht zu unterschätzenden Suchverkehr mit den für die Verkehrssicherheit und die Umwelt verbundenen negativen Folgen führen werde. Die Standeskommission sei sich ihrer gegenteiligen Argumentation offenbar nicht sicher, denn sie räume im Rekursentscheid zumindest ein, dass eine entsprechende Prognose ganz schwierig sei. Ob sich die Auswirkungen des neuen Verkehrsregimes auf den Suchverkehr in der Tat in Grenzen halten werde, müsse ernsthaft bezweifelt werden.

Die vorgesehene Verkehrsanordnung führe zu einer massiven und nicht verantwortbaren Gefährdung der Verkehrssicherheit. Die geltende Verkehrsregelung lasse es zu, dass Lastwagen aus nördlicher Richtung auf den Landsgemeindeplatz gelangten und auf dessen südöstlichen Bereich für den Warenumsatz abgestellt werden könnten. Sie könnten den Landsgemeindeplatz wiederum in Fahrtrichtung Norden verlassen, wobei sie hierfür lediglich ein paar wenige Meter rückwärtsfahren müssten. Die vorgesehene Verkehrsanordnung lasse eine solche Möglichkeit nicht mehr zu. Diese führe vielmehr dazu, dass Lastwagen für die Anlieferung von Waren für die sich in der Hauptgasse befindlichen Verkaufsgeschäfte und Gastgewerbebetriebe bzw. für den

entsprechenden Warenumsatz auf der nordöstlichen Seite des Hotels Appenzell bzw. im dortigen Bereich der Hauptgasse abgestellt würden. Derart abgestellte Lastwagen würden zum einen das Ein- und Ausparkieren von Motorfahrzeugen auf den sich im südlichen Bereich des Landsgemeindeplatzes befindlichen Parkfelder behindern. Zum anderen könnten sie aufgrund ihrer Dimension ihren Standort nicht über die Hauptgasse-Oberer Gansbach oder Hauptgasse-Sternenplatz verlassen. Vielmehr müssten diese zum Wenden auf einer relativ langen und durch andere Verkehrsteilnehmer rege benutzten Wegstrecke rückwärts bis zum Kronengartenplatz gefahren werden, um Richtung Westen wegfahren zu können. Da die Lenker beim Rückwärtsfahren den Raum hinter ihrem Fahrzeug nicht vollständig überblicken könnten, würden die übrigen Verkehrsteilnehmer, insbesondere Fussgänger, Betagte und Kinder sowie Radfahrer einer massiven und unnötigen Gefährdung ausgesetzt. Die tatsächlichen Verhältnisse würden im Vergleich zum Ist-Zustand eine massive Verschlechterung erfahren.

2. Die Standeskommission erwidert, dass sie sich bereits im Rekursentscheid betreffend Ausweitung des Suchverkehrs auseinandergesetzt und begründet habe, weshalb sie die Befürchtung nicht teile. Rückwärtsfahrende Lastwagen würden zweifellos ein Sicherheitsrisiko darstellen. An der Hauptgasse vor dem Hotel Appenzell sei kein Warte-  
raum für Lastwagen vorgesehen und es dürfe wie bisher mit einer Sonderbewilligung zu den Geschäften an der Hauptgasse gefahren werden und die Anlieferung der Geschäfte erfolge teilweise auch über die Markt-gasse. Die Lastwagen hätten schon vom bisher bisweilen benutzten Umschlagplatz auf der gegenüberliegenden Seite der Hauptgasse rückwärtsfahren müssen, um gegen Norden wegfahren zu können. Mit der neuen Verkehrsregelung wäre die Strecke, auf der rückwärts gefahren werden müsste, zwar grösser als bisher. Wenn aber der Bezirksrat Appenzell von einer relativ langen Wegstrecke spreche, sei zu beachten, dass die Häuserzeile, entlang der rückwärts gefahren werden müsse - sie umfasse die Gebäude des Hotels Appenzell und jene der Schuhe und Sport am Landsgemeindeplatz AG - etwa 38m messe, ein Sattelschlepper aber bereits etwa 18m lang sei. Damit er nicht die Strasse Richtung Süden (Oberer Gansbach) versperre, müsse der Lastwagen im Bereich der Häuserzeile abgestellt werden. Es handle sich also um wenige Meter Mehrdistanz. Bisher hätte ein Lastwagen, der gegen Norden habe wegfahren wollen, zudem rückwärts in die Strassenver-zweigung vor dem Hotel Appenzell einfahren müssen. Er habe daher auf den Parkver-kehr und auf Fahrzeuge von Westen und von Norden achten müssen. Mit der neuen Verkehrsführung sei neben dem Parkplatzverkehr nur noch der Verkehrsstrom von Westen her zu beachten. Es könne unter diesen Umständen nicht von einer massiven Erhöhung der Gefährdung der Verkehrssicherheit gesprochen werden.
3.
  - 3.1. Andere als den Motorfahrzeugverkehr vollständig untersagende Beschränkungen oder Anordnungen 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 können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden.
  - 3.2. Funktionelle Verkehrsbeschränkungen oder Anordnungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG können neben strassenbautechnischen und verkehrspolizeilichen Gründen auch der Umweltschutz, die Raumplanung, der Ortsbildschutz, die Mobilität von Personen mit Behinderungen sowie andere örtliche Bedürfnisse oder Prioritäten rechtfertigen. Die Kantone können dabei all jene Massnahmen treffen, die ihnen im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem in

Art. 107 Abs. 5 SSV zum Ausdruck gebrachten Grundsatz von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind. Verkehrsbeschränkungen 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 zuständigen Organe besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Ein Eingreifen des Richters 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. Niggli/Probst/Waldmann [Hrsg.], Strassenverkehrsgesetz, Basel 2014, Art. 3 N 61; Bundesgerichtsurteil 2A.23/2006; 2A.26/2006 vom 23. Mai 2006 E. 3; 2A.70/2007 vom 9. November 2007 E. 3).

- 3.3. Beim verfügten Verbot für Gesellschaftswagen handelt es sich um ein sog. Teilfahrverbot, welches den Verkehr bloss für diese bestimmte Fahrzeugart verbietet (vgl. Art. 19 Abs. 1 lit. e SSV). Mit der Signalisation „Sackgasse“ kann der Motorfahrzeugverkehr nach wie vor auf den Landsgemeindeplatz fahren, jedoch diesen nicht mehr durchfahren. Bei beiden verfügten Signalisationen handelt es sich um funktionelle Verkehrsbeschränkung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG (vgl. Bundesgerichtsurteil 2A.23/2006; 2A.26/2006 vom 23. Mai 2006 E. 2.1; Niggli/Probst/Waldmann [Hrsg.], a.a.O., Art. 3 N 50).

Beide Verkehrsbeschränkungen sind geeignet, die Lärm- und Abgassituation auf dem Landsgemeindeplatz zu reduzieren. So dient dieser vorwiegend nur noch als Parkplatz für Motorwagen und steht Zulieferanten mit Sonderbewilligung insbesondere für die Restaurants Sonne und Flade als Zufahrt oder zur Manövrierung um die Linde offen. Auch bei Berücksichtigung allfälligen Suchverkehrs würde die heute bestehende Verkehrsdichte am Landsgemeindeplatz sicherlich nicht erreicht.

Ebenfalls erhöhen die verfügten Verkehrsmassnahmen die Sicherheit sämtlicher Verkehrsteilnehmer, insbesondere der Fussgänger und Fahrradfahrer. Indem der Durchgangsverkehr auf der Nord-Süd-Achse des Landsgemeindeplatzes wegfällt und somit der Motorfahrzeugverkehr sinken wird, wird auf dem Landsgemeindeplatz eine Verkehrsberuhigung erreicht. Inwiefern ein möglicher Suchverkehr die Verkehrssicherheit im Vergleich zur aktuell bestehenden Situation, bei welcher Durchgangsverkehr oft mit Suchverkehr kombiniert ist, verschlechtern sollte, kann nicht nachvollzogen werden. Im Übrigen wird die Auffassung der Vorinstanz, dass sich der Suchverkehr im Vergleich zu heute wohl eher reduzieren werde, geteilt, zumal dieser umständlicher wird.

Bereits heute werden die Geschäfte an der Hauptgasse von grösseren Lastwagen mit einer Sonderbewilligung meist mit Weiterfahrt über den Sternenplatz oder über den Adlerplatz zugeliefert. Lastwagen, welche nicht diese Wege zur Wegfahrt benutzen, haben bereits heute Wendemanöver und somit Rückwärtsfahrten vorgenommen, zumal sie diesfalls auch die schmale Durchfahrt zwischen Hotel Säntis und Blumen Barbara nicht passieren wollten. Die Gefahren für die schwächeren Verkehrsteilnehmer werden mit den verfügten Verkehrsbeschränkungen jedenfalls nicht erhöht, zumal allfällige Wende- und Rückwärtsfahrten durch Wegfall sämtlichen Gesellschaftswagen- und Durchgangsverkehrs wohl übersichtlicher werden.

- 3.4. Zusammenfassend liegen folglich für die verfügten funktionellen Verkehrsbeschränkungen zumindest die Rechtfertigungsgründe der Reduktion von Lärm und Luftverschmutzung und die Erhöhung der Sicherheit vor.

Die verfügten funktionalen Verkehrsbeschränkungen müssten sich jedoch vorliegend nicht einmal auf einen Rechtfertigungsgrund gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG stützen. Die Strassen, welche zum Landsgemeindeplatz führen, sind nämlich für den allgemeinen Durchgangsverkehr nicht geöffnet, zumal sie nur mit Tempo 30 befahren werden dürfen und weder als Hauptstrassen nach Art. 110 Abs. 1 SSV signalisiert, noch in der Liste der Durchgangsstrassenverordnung (SR 741.272) aufgeführt sind. Wenn es nämlich den Kantonen frei steht, den Verkehr auf Nicht-Durchgangsstrassen nach Art. 3 Abs. 3 SVG vollständig zu untersagen, was grundsätzlich aus allen Gründen möglich ist, sofern die verfassungsmässigen Rechte der Bürger beachtet werden, so muss es ihnen auch gestattet sein, nach ihrem Ermessen mildere Massnahmen als ein Totalverbot vorzusehen (vgl. Niggli/Probst/Waldmann [Hrsg.], a.a.O., Art. 3 N 37, 44, 60). Auch die Anordnung eines vollständigen Verbots für Motorfahrzeuge, ergänzt um den Zusatz „Zufahrt nur mit Sonderbewilligung“, den Landsgemeindeplatz zu befahren, läge wohl im Ermessen der verfügenden Behörde: Einerseits könnte das Verbot mit einer noch zusätzlich erhöhten Sicherheit der Fussgänger bzw. mit der Bedeutung des geschichtsträchtigen Landsgemeindeplatzes als Begegnungsort mit Sitzplätzen und Strassencafés sachlich begründet werden und wäre folglich nicht willkürlich. Andererseits würden diesem Verbot keine verfassungsmässigen Rechte entgegenstehen.

- 3.5. Es ist nicht erkennbar, dass der Landesfährnich von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausging oder überwiegende Interessen, welche der Beschränkung entgegenstehen würden, verkannte. Zudem wird vom Beschwerdeführer nicht behauptet, dass mit den verfügten Verkehrsanordnungen gewisse Personen mehr eingeschränkt würden als andere. Die Beschränkung auf zwei Signalisationsänderungen (Fahrverbot für Gesellschaftswagen und Sackgasse) ist verhältnismässig. Die funktionellen Verkehrsbeschränkungen sind demnach vertretbar und liegen jedenfalls im Gestaltungsspielraum der verfügenden Behörde. Falls sie sich nicht bewähren oder die Verhältnisse später wesentlich ändern sollten, hat es die verfügende Behörde nach Art. 107 Abs. 5 SSV in der Hand, die gebotenen Korrekturen zu beschliessen.
4. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen und der Rekursentscheid der Standeskommission vom 2. Februar 2016 (Prot. Nr. 150) sowie die Verkehrsanordnung des Landesfährnichts des Kantons Appenzell I.Rh. vom 28. September 2015 sind zu bestätigen.

(...)

Kantonsgericht Appenzell I.Rh., Verwaltungsgericht,  
Entscheid V 8-2016 vom 23. Juni 2016