



Fall-Nr.:	RDRM.2020.21
Stelle:	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
Instanz:	Sicherheits- und Justizdepartement
Publikationsdatum:	12.11.2021
Entscheiddatum:	16.06.2021

SJD RDRM.2020.21

Strassenreklame, Art. 6 Abs. 1 SVG, Art. 96 SSV. Im Strassenverkehr und insbesondere im Bereich von Verzweigungen und Fussgängerstreifen haben die Verantwortlichen die ganze Aufmerksamkeit auf das Geschehen auf der Strasse und die Strassensignalisierungen zu richten. Werbung, die ja ebenfalls die Aufmerksamkeit auf sich ziehen will, steht dem entgegen. Bei Reklamen an Strassen kommt dem Aspekt der Verkehrssicherheit im Verhältnis zu wirtschaftlichen Interessen grosses Gewicht zu. Reklamen, die zu Verwechslung mit Signalen oder Markierungen Anlass geben können oder das Erkennen anderer Verkehrsteilnehmer erschweren, sind untersagt. Im Bereich eines Kreisels mit Beteiligung einer Kantonsstrasse mit entsprechendem Verkehrsaufkommen und Fussgängerstreifen in Kreiselnähe auf allen vier Zu-/Wegfahrten des Kreisels kann die beantragte Reklame, die über eine Firmenanschrift hinausgeht, nicht bewilligt werden.

Den Entscheid SJD RDRM.2020.21 finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



Entscheid vom 16. Juni 2021

Rekurrenten

A.____

B.____

vertreten durch lic.iur. Armin Eugster, Rechtsanwalt, Rorschacher Strasse 107,
9000 St.Gallen

Gegen

Vorinstanz

Stadtrat Z.____

Beschluss vom 3. Februar 2020

Polizeikommando, Klosterhof 12, 9001 St.Gallen

Verfügung vom 19. Dezember 2019

Betreff

Rekurs betreffend Strassenreklamen (GS-Nr. X, E.____strasse Y, Z.____)

Geschäftsnummer

RDRM.2020.21



Sachverhalt

A. A.____ und B.____ sind Eigentümer des Grundstücks Nr. X an der E.____strasse Y in Z.____. Dieses befindet sich östlich der E.____strasse im Bereich des F.____-Kreisels, eines Verkehrsknotens von E.____strasse (Kantonsstrasse) sowie G.____- und H.____strasse. Unmittelbar vor den vier Einmündungen in den Kiesel sind Fussgängerstreifen markiert. Derjenige auf der E.____strasse südlich des Kreisels ist mit einer Lichtsignalanlage ausgestattet. Auf dem Grundstück Nr. X stehen ein Mehrfamilienhaus, welches insbesondere im Erdgeschoss auf der Seite zur E.____strasse hin die Metzgerei C.____ beherbergt, und etwas südlich davon freistehend eine Garage.

B. Mit Eingabe vom 11. November 2019 reichten die Grundeigentümer bei der Gemeinde Z.____ ein Baugesuch ein für zwei Reklametafeln mit den Massen 1,2 m x 3,5 m an der West- und der Südwand der Garage. Die Reklamen sind zweiteilig. Es wird einerseits für die dort domizilierte Metzgerei C.____ ("Metzgerei C.____ – Unsere Qualität hat Tradition") und andererseits für die beiden Fitness-Zentren der Gesuchsteller an anderen Örtlichkeiten ("D.____zentren S.____/Z.____ T.____ – Mitglieder 10 % Rabatt in der Metzgerei") geworben.

C. Die Gemeindebehörde übermittelte das Baugesuch der Kantonspolizei zur Prüfung in verkehrsrechtlicher Hinsicht. Mit Verfügung vom 19. Dezember 2019 lehnte das Polizeikommando eine Bewilligung der Reklamen ab. Zur Begründung machte es im Wesentlichen geltend, diese lenkten die Strassenbenützer ab und seien aus Gründen der Verkehrssicherheit im Bereich der Verzweigung mit der Kantonsstrasse nicht zulässig. Zwar würden Firmenanschriften ausnahmsweise zugelassen, weil diese nebst dem Werbezweck auch das Auffinden von Firmen erleichterten, womit unnötiges Herumfahren und Fehlfahrten vermieden werden könnten. Die beantragten Reklamen enthielten aber (auch) Fremdwerbung für zwei an anderen Orten gelegene Fitness-Zentren und seien insofern nicht standortgebunden.



D. Mit Beschluss vom 3. Februar 2020 lehnte die Baukommission der Stadt Z.____ das Baugesuch ab. Zur Begründung wurde auf die ablehnende Verfügung der Kantonspolizei, mithin die Gefährdung der Sicherheit durch die Reklamen verwiesen.

E. Gegen diese Verfügung erhoben A.____ und B.____, vertreten durch lic.iur. Armin Eugster, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Eingabe vom 21. Februar 2020 beim Sicherheits- und Justizdepartement Rekurs mit dem Antrag, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und das Reklamegesuch zu bewilligen. Zur Begründung wurde im Wesentlichen vorgebracht, es liege keine Situation vor, in der Werbung ausdrücklich gesetzlich verboten wäre. Die Beurteilung habe deshalb unter Würdigung sämtlicher Umstände zu erfolgen. Die Nähe zum Kreisel allein lasse den Schluss nicht zu, dass die beantragte Reklame die Verkehrssicherheit beeinträchtigte. Zwar seien die Reklamen aufgrund ihrer Grösse und Nähe zum Kreisel im Wahrnehmungsbereich der Verkehrsteilnehmer. Die Reklame an der Westwand der Garage sei aber unproblematisch, weil die Verkehrsteilnehmer ihre Aufmerksamkeit primär auf die Fahrtrichtung konzentrierten. Die Reklame an der Südseite der Garage sei beim Befahren des Kreisels ersichtlich, aber keine Beeinträchtigung, weil sie einerseits um einige Meter von der Fahrbahn zurückversetzt sei und andererseits die nordwärts Fahrenden sich primär auf das Lichtsignal und das Fahrgeschehen konzentrierten, da sie mit Fussgängern zu rechnen hätten. Sodann sei das Tempo im Kreisel tief. Es sei unangemessen, wenn die Baukommission die einfache unbeleuchtete Reklame wegen Beeinträchtigung der Sicherheit ablehne und gleichzeitig eine zwar kleinere, aber beleuchtete Firmenwerbung der K.____AG, auf dem Nachbargrundstück offensichtlich bewilligt habe, die in unmittelbarer Nähe der Fahrbahn stehe und eine grössere Ablenkungsgefahr darstelle.

Die Kantonspolizei habe an der E.____strasse andere Werbungen, insbesondere eine LED-Werbung beim L.____-Kreisel mit rasch wechselnden Texten und Reklame-Stelen entlang des Firmengeländes der M.____AG bewilligt. Sie wende unterschiedliche Massstäbe an und verletzte mit der vorliegenden Ablehnung den Grundsatz der Rechtsgleichheit.



F. In ihrer Vernehmlassung vom 29. März 2020 beantragte die Kantonspolizei sinngemäss die Abweisung des Rekurses. Zur Begründung machte sie im Wesentlichen geltend, die vorgesehenen Reklamen lägen im Wahrnehmungsbereich des F.____-Kreisels. Auf diesem herrsche ein hohes Verkehrsaufkommen und er sei eher komplex, weil unmittelbar vor den jeweiligen Einmündungen Fussgängerstreifen die Fahrbahnen querten. Der Kiesel erfordere eine hohe Konzentration aller Verkehrsteilnehmenden. Es gelte eine strenge Praxis und nach dieser seien Reklamen im Bereich von Verzweigungen und Fussgängerstreifen nicht zulässig. Andere zum Vergleich vorgebrachte Strassenreklamen seien mit den gesetzlichen Richtlinien zur damaligen Zeit geprüft worden. Die Reklame auf dem ebenfalls im Bereich des Kreisels gelegenen Parkplatz an der N.____strasse beziehe sich auf die dortigen Ladestationen und sei standortgebunden.

G. In ihrer Stellungnahme vom 2. April 2020 beantragte die Baukommission der Stadt Z.____ unter Hinweis auf die angefochtene Verfügung die Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten sei.

H. Mit Replik vom 24. April 2020 liessen A.____ und B.____ im Wesentlichen vorbringen, dass zu Unrecht nicht zwischen den beiden Reklamen an der West- und der Südseite der Garage unterschieden werde. Die Westfassade sei nicht im Wahrnehmungsbereich der Verkehrsteilnehmenden und Zufussgehenden auf der H.____- und G.____strasse. Sodann richteten die Verkehrsteilnehmenden auf der E.____strasse ihre Aufmerksamkeit primär auf die Fahrtrichtung und beeinträchtigte diese Reklame die Verkehrssicherheit von Vornherein nicht. Für die bewilligten Reklamen an der E.____strasse hätten dieselben gesetzlichen Grundlagen gegolten. Die Ungleichbehandlung habe keine rechtliche Grundlage. Die Kantonspolizei habe in den Jahren 1991 und 1998 Plakatanschlagstellen mit wechselnder Fremdwerbung an den vorgesehenen Stellen noch bejaht. Dies und die bewilligten Reklamen entlang der E.____strasse bestätigten, dass die beantragten Reklamen bewilligungsfähig seien.

I. In ihrer Duplik vom 6. Mai 2020 verwies die Kantonspolizei im Wesentlichen darauf, dass die beantragten Reklamen im Wahrnehmungsbereich der Verkehrsteilnehmenden und Zufussgehenden im Kiesel und auf allen



zuführenden Strassen lägen. Neue Reklamegesuche seien nach aktueller Rechtslage und Gerichtspraxis zu prüfen und könnten nicht mit altrechtlichen Bewilligungen verglichen werden.

J. Am 14. Juli 2020 reichte die Kantonspolizei die Akten im Zusammenhang mit der Bewilligung der Reklame am L.____-Kreisel ein und machte geltend, dass der heutige Standort der LED-Reklame die Wahrnehmung während des Befahrens des Kreisels ausschliesse.

K. Mit Eingabe vom 17. September 2020 zogen A.____ und B.____ den Antrag auf Durchführung eines Augenscheins zurück. Es treffe nicht zu, dass beide Reklamen dem Kreisel zugewandt und von der E.____-, G.____- und H.____strasse her einsehbar seien. Beispielsweise könne die Westfassade der Garage von der G.____strasse her nicht und vom Verkehrsknoten des Kreisels nur sehr eingeschränkt gesehen werden. Da die massgeblichen gesetzlichen Grundlagen seit dem Jahr 2006 bestünden, ziele im Zusammenhang mit dem Vorhalt der Rechtsungleichheit die Berufung auf eine geänderte Gesetzeslage und das neue Planungs- und Baugesetz (sGS 731.1; abgekürzt PBG) ins Leere. Die LED-Reklame beim L.____-Kreisel sei auf der E.____strasse, von Z.____ kommend, prominent wahrnehm- und einsehbar und gleichwohl bewilligt worden.

Erwägungen

1. Die Zuständigkeit des Sicherheits- und Justizdepartementes zur Behandlung des Rekurses ergibt sich aus Art. 43^{bis} des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) in Verbindung mit Art. 132 Abs. 3 Bst. a PBG und Ziff. 2.7 des Anhangs 2 zur Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (sGS 731.11). Die Rekursberechtigung ist gegeben (Art. 45 Abs. 1 VRP) und die Frist- und Formerfordernisse sind erfüllt (Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2. Nach dem Strassenverkehrsrecht bedarf das Anbringen und Ändern von Strassenreklamen der Bewilligung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde (Art. 99 Abs. 1 Satz 1 der Signalisationsverordnung



[SR 741.21; abgekürzt SSV]). Für die Erteilung der Bewilligung im Bereich von Kantonsstrassen ist das Polizeikommando zuständig (Art. 32 Abs. 1 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz [sGS 711.1]). Nachdem die Kantonpolizei die Reklamen bereits aus strassenverkehrsrechtlicher Sicht nicht bewilligt hat, erübrigte sich eine materielle Prüfung durch die Baukommission in baurechtlicher Hinsicht.

3. Nach Art. 6 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.1; abgekürzt SVG) sind im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen Reklamen und andere Ankündigungen untersagt, die zu Verwechslung mit Signalen oder Markierungen Anlass geben oder sonst, namentlich durch Ablenkung der Strassenbenützer, die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten. Als Strassenreklamen gelten alle Werbeformen und anderen Ankündigungen in Schrift, Bild, Licht, Ton usw., die im Wahrnehmungsbereich der Fahrzeugführenden liegen, während diese ihre Aufmerksamkeit dem Verkehr zuwenden (Art. 95 Abs. 1 SSV). Untersagt sind gemäss Art. 96 Abs. 1 SSV Strassenreklamen, welche die Verkehrssicherheit beeinträchtigen könnten, namentlich wenn sie das Erkennen anderer Verkehrsteilnehmer erschweren, wie im näheren Bereich von Fussgängerstreifen, Verzweigungen oder Ausfahrten (Bst. a), mit Signalen oder Markierungen verwechselt werden können (Bst. c) oder die Wirkung von Signalen und Markierungen herabsetzen (Bst. d).

Bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 1 SVG und Art. 96 SSV misst das Bundesgericht dem Aspekt der Verkehrssicherheit unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens im Verhältnis zu wirtschaftlichen Interessen grosses Gewicht bei. Es bestätigt die Kantone in ihren Bemühungen, bei der Bewilligung von Reklamen eine strenge Praxis zu handhaben. Bereits eine potenzielle Beeinträchtigung oder eine entfernte, nicht einmal in der Regel eintretende mittelbare Gefährdung reicht aus, um die Verkehrssicherheit beeinträchtigen zu können, wie sich bereits aus dem Gesetzestext von Art. 6 Abs. 1 SVG ("beeinträchtigen könnten") ergibt (BGE 1C_192/2019 vom 12. Februar 2020 E. 3.2; BGE 1C_4/2014 vom 2. Mai 2014 E. 3 und 2A.249/2002 vom 30. Oktober 2002 E. 3.b [Pra 90 Nr. 130] je mit Hinweis[en]).



4. Die Rekurrenten wollen an der freistehenden Garage auf ihrem Grundstück Nr. X an der Westseite sowie im westlichen Teil der Südseite Reklamen anbringen.

a) Die Westfassade verläuft parallel zur E.____strasse, einer Kantonsstrasse mit entsprechendem Verkehrsaufkommen. Eine dort angebrachte Reklame wäre v.a. für Fahrzeuglenkende, die auf der E.____strasse von Norden kommend zum Kreisel fahren, unmittelbar vor dem Kreisel und auf Höhe eines angebrachten Fussgängerstreifens auf der linken Seite gut sichtbar. Sodann könnte sie von Fahrzeugführenden, die auf der N.____strasse Richtung Kreisel fahren, leicht links über den Kreisel hinweg, und auch von den Verkehrsteilnehmenden, die den Kreisel auf die E.____strasse Richtung Norden verlassen, rechterhand wahrgenommen werden.

Eine Reklame an der Südfassade wäre von den Benützern des Kreisels zwischen der südlichen Einmündung der E.____strasse und der nördlichen Ausfahrt in dieselbe Strasse gut wahrnehmbar bzw. in erster Linie an diese gerichtet. Sie könnte aber auch von Fahrzeugführenden, die auf der E.____strasse von Süden kommend Richtung Kreisel fahren, bereits früh und insbesondere im Bereich des Fussgängerstreifens mit Ampelanlage geradeaus gesehen werden. Ebenso könnte sie von Fahrzeugführenden, die auf der G.____strasse zum Kreisel fahren, kurz vor der Einmündung, etwa ab Höhe des dort angebrachten Fussgängerstreifens, leicht rechts wahrgenommen werden.

b) Die Fahrzeuglenkenden könnten im Bereich der Zufahrten zum Kreisel und der Befahrung desselben durch die Reklamen abgelenkt werden und andere Verkehrsteilnehmer, insbesondere Fahrradfahrende, Fussgänger oder sich bereits im Kreisel befindliche Fahrzeuge nicht erkennen. Dies gilt umso mehr, als an dieser Verzweigung mit Beteiligung einer Kantonsstrasse ein eher grosses Verkehrsaufkommen herrscht und, entgegen der Ansicht der Rekurrenten, im Kreisel nicht durchwegs langsam gefahren wird. Fahrzeuglenkende, die von der übergeordneten E.____strasse auf den Kreisel fahren und diesen gegenüberliegend wieder nach der E.____strasse verlassen, mithin den Kreisel queren, scheinen oftmals eher zügig unterwegs zu sein. Die mögliche Ablenkung durch Reklamen stellt



bei jeder Verzweigung und umso mehr bei diesem eher komplexen Verkehrsknoten (vier Einmündungen mit je einem Fussgängerstreifen, eine Fussgängerampel, Verkehrsaufkommen) eine Gefahr für die Sicherheit dar. Im Strassenverkehr und insbesondere im Bereich von Verzweigungen und Fussgängerstreifen (Art. 96 Abs. 1 Bst. a SSV) haben die Verantwortlichen die ganze Aufmerksamkeit auf das Geschehen auf der Strasse und die Strassensignalisierungen zu richten.

c) Reklamen, die ja gerade die Aufmerksamkeit auf sich ziehen wollen, stehen dem entgegen. Im Bereich von Verzweigungen werden Reklamen, je nach Situation, dennoch geduldet bzw. bewilligt, sofern es sich um Firmenanschriften handelt, die das Auffinden von Geschäften oder Lokalitäten vereinfachen und Suchfahrten verhindern können. Sie sind einfach gestaltet und ihr (zulässiger) Inhalt kann leicht wahrgenommen werden. Nach der Vorinstanz hätte vorliegend denn auch der Reklameteil "Metzgerei C.____, unsere Qualität hat Tradition" (in Anwendung der kantonalen Praxis) bewilligt werden können (vgl. aber Art. 95 Abs. 2 SSV betreffend bundesrechtliche Regelung der Firmenanschriften), obwohl bereits eine Leuchtschrift am Gebäude E.____strasse Y auf die dortige Metzgerei hinweist (vgl. Vorakten der Kantonspolizei, E-Mail-Wechsel Stadt Z. / Kapo zwischen 25. September und 10. Oktober 2019).

Fremdwerbungen sind demgegenüber oft so gestaltet, dass ein zweiter Blick und weitere Zeit für die Aufnahme der Werbebotschaft erforderlich ist. Dies gilt vorliegend für den zweiten Teil der beantragten Reklame, der wie folgt lautet: "D.____zentren S.____/Z.____ T.____ – Mitglieder 10 % Rabatt in der Metzgerei". Dabei wird "D.____zentren" sehr gross und "S.____/Z.____ T.____" sehr klein geschrieben und "10 % Rabatt" grössenmässig und farblich hervorgehoben. Diese Botschaft wird kaum auf einen Blick wahrgenommen und erfordert eine gewisse Zeit lang Aufmerksamkeit, welche jedoch dem Verkehrsgeschehen zu gelten hat. Diese Reklame kann am fraglichen Ort nicht bewilligt werden. Da die Rekurrenten eine Reduktion des Gesuchs auf die Firmenanschrift ablehnten, hat die Vorinstanz zu Recht die vollständige beantragte Reklame abgelehnt.



d) Die Rekurrenten führen aus, dass unterschiedliche Massstäbe angewendet würden. Vergleichbare Reklamen seien bewilligt worden, weshalb die Abweisung ihres Gesuchs unangemessen sei.

aa) Soweit die Rekurrenten die auf dem Nachbargrundstück stehende beleuchtete (LED-)Werbetafel ansprechen, ist entgegenzuhalten, dass für Fahrzeugführende im Wesentlichen nur "K.____" lesbar ist (vgl. Rekursbeilage 3) und die Reklame als Firmenanschrift zu betrachten ist, wo eine grosszügigere Bewilligungspraxis besteht. Auch ist die Reklame deutlich kleiner, dürfte sie schwergewichtig an Zufussgehende gerichtet sein und wurde sie in einem Zeitpunkt bewilligt, als noch kein Kreisell erstellt war (vgl. Vorakten der Kantonspolizei, Schreiben der Stadt Z.____ vom 13. September 1979).

bb) Die bestehende Werbung auf dem am Kreisell gelegenen Parkplatz an der N.____strasse bezieht sich auf die dortige Ladestation für Elektrofahrzeuge und ist insofern standortgebunden (Firmenanschrift) und bewilligungsfähig.

cc) Die vertikalen Reklame-Stelen an der E.____strasse Nr. V im Bereich des Firmengeländes der M.____AG sind – anders als hier – nicht im Bereich einer Verzweigung. Zudem sind Marken, Signete und dergleichen angebracht (angesehen unter www.google.maps.com), die leichthin erkennbar sind. Die Angabe der Preise der Treibstoffe bei der dortigen Tankstelle ist – auch im Bereich von Kantonsstrassen – praxisgemäss.

dd) Die grosse LED-Tafel mit wechselnder Werbung leicht nördlich des L.____-Kreisells ist für Fahrzeuglenkende, die auf der E.____strasse südwärts fahren gut sehbar. Zudem kann sie von Benützern des Kreisells zwischen der südlichen Einmündung der E.____strasse und der nördlichen Ausfahrt in dieselbe wahrgenommen werden. Im Gegensatz zur vorliegend strittigen Reklame befindet sich jene Werbung in einem angemessenen Abstand zum Kreisell und insbesondere dem dortigen Fussgängerstreifen. Zudem steht sie auf Stützen in einer Höhe von rund 2,5 m, so dass sich schwächere Verkehrsteilnehmende aus der Sicht von Motorfahrzeugführenden im Kreisell nicht vor der Reklame befinden, was deren Erkennen beeinträchtigte.



e) Somit sind die Voraussetzungen für die Bewilligung der beantragten Reklamen nicht erfüllt.

5. Demnach hat der Stadtrat Z.____ die Strassenreklamen an der E.____strasse X zu Recht nicht bewilligt. Der Rekurs ist somit abzuweisen.

6.a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Streitigkeiten jener Beteiligte die Kosten zu, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. In Anwendung von Nr. 10.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (SGS 821.5) ist den Rekurrenten eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.– aufzuerlegen. Sie ist mit dem Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– zu verrechnen. Der Restbetrag von Fr. 500.– wird zurückerstattet.

b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist das Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten abzuweisen (Art. 98^{bis} VRP).

Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1. Der Rekurs von A.____ und B.____ wird abgewiesen.
2. A.____ und B.____ bezahlen eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.–. Diese wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 500.– wird zurückerstattet.
3. Das Begehren von A.____ und B.____ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.



Der Vorsteher:

Fredy Fässler, lic.iur.
Regierungsrat