



**Fall-Nr.:** B 2018/190  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 09.03.2019  
**Entscheiddatum:** 09.03.2019

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 09.03.2019**

**Verkehrsordnungen, Verfahren, Nichteintreten, Art. 3 Abs. 4, Art. 32 Abs. 3 SVG, Art. 107 Abs. 1 lit. a, Art. 108 SSV. Bestandteil der vorliegend zu beurteilenden Verkehrsordnungen hätte auch die Erweiterung einer bestehenden Tempo-30-Zone bilden müssen, weshalb die Vorinstanz auf die entsprechende Rüge zu Unrecht nicht eintreten ist (Verwaltungsgericht, B 2018/190). Entscheid vom 9. März 2019**

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Bischofberger

Verfahrensbeteiligte

**X.**,

**Beschwerdeführerin,**

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

gegen

**Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen,** Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,

**Vorinstanz,**

und



**Politische Gemeinde Y.\_\_,**

**Beschwerdegegnerin**

Gegenstand

**befristete Verkehrsanordnung**

### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** Am 2. Mai 2017 (publiziert am 8. Mai 2017) verfügte das Polizeikommando auf Gesuch der Politischen Gemeinde Y.\_\_ vom 26./28. April 2017 gestützt auf ein Gutachten der V.\_\_ AG, vom 19. April 2017 (fortan: Gutachten V.\_\_) folgende Verkehrsanordnung (Beilage zu act. 11/11, 18.1, 19.1, 19.1.1-19.1.3, 19.5, ABI\_\_):

"Y.\_\_, Z.\_\_- und A.\_\_strasse, Abschnitt Q.\_\_kreisel bis M.\_\_kreisel:

- Signalisation Nr. 2.30 der abweichenden "Höchstgeschwindigkeit 30 km/h", Z.\_\_- und A.\_\_strasse, ab Q.\_\_kreisel in Richtung Süden und ab M.\_\_kreisel in Richtung Westen

- Signalisation Nr. 2.53 "Ende der Höchstgeschwindigkeit 30 km/h", Z.\_\_strasse vor Q.\_\_kreisel und A.\_\_strasse vor M.\_\_kreisel

- Inselfschutzpfosten mit Signal Nr. 2.34 "Hindernis rechts umfahren", A.\_\_strasse vor Hindernis in Richtung Westen

Dauer: 28. Juni 2017 bis Ende Juni 2018 (Forschungsprojekt-Versuch T30)".



Dagegen rekurrierten die X.\_\_\_, ein Verein nach Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB), ab 4. Juli 2017 vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, St. Gallen, bzw. D.\_\_\_ und E.\_\_\_ am 12. resp. 16. Mai 2017 an das Sicherheits- und Justizdepartement (act. 11/1 f. und act. 11/7). Am 2. Mai 2018 führte das Departement einen Augenschein durch (act. 8/1). Mit Entscheid vom 4. Juli 2018 wies es die Rekurse ab, soweit es darauf eintrat (act. 2).

**B.** Gegen den Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartements (Vorinstanz) vom 4. Juli 2018 erhob die X.\_\_\_ (Beschwerdeführerin) durch ihren Rechtsvertreter am 20. August 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (act. 1). Am 19. Oktober 2018 ergänzte sie ihre Beschwerde mit einer Begründung und dem Rechtsbegehren, es sei der angefochtene Entscheid unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben (act. 7). Mit Vernehmlassung vom 5. November 2018 schloss die Vorinstanz auf Abweisung der Beschwerde (act. 10). Mit Replik vom 28. November 2018 bestätigte die Beschwerdeführerin ihre Anträge und Ausführungen (act. 13). Die Politische Gemeinde Y.\_\_\_ (Beschwerdegegnerin) beantragte mit Stellungnahme vom 28. Januar 2019 (act. 16), es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen (act. 16).

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 20. August 2018 (act. 1) erfolgte rechtzeitig und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 19. Oktober 2018 (act. 7) formell und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Soweit die Beschwerdeführerin dem Sinn nach geltend macht, sie habe durch das teilweise Nichteintreten der Vorinstanz eine formelle Rechtsverweigerung erlitten, ist sie – entgegen der Auffassung der Vorinstanz (vgl. act. 10 Ziff. II, siehe



hierzu auch VerwGE B 2008/115; B 2008/121 vom 19. Februar 2009 E. 1.1 mit Hinweis, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)) – ohne Weiteres zur Ergreifung des Rechtsmittels berechtigt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP und BGer 1C\_617/2017 vom 25. Mai 2018 in ZBI 120/2019, S. 39 ff. nicht publizierte E. 1.2 f. mit Hinweisen, in: BR 2018, S. 306). Fraglich ist indessen, ob die Beschwerdeführerin, welche als Verein konstituiert ist, über die rechtlich geschützten Verfahrensinteressen hinaus ein schutzwürdiges eigenes Interesse geltend machen kann.

**1.1.** Ein Verein kann die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder mit Beschwerde geltend machen, wenn deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und eine Vielzahl von Mitgliedern ihrerseits beschwerdebefugt wären (sog. "egoistische Verbandsbeschwerde"). Der Anteil an betroffenen Verbandsmitgliedern und deren Legitimation sind – sofern die Legitimationsvoraussetzungen nicht offensichtlich erfüllt sind – substantiiert darzulegen (vgl. VerwGE B 2018/1 vom 22. November 2018 E. 1.1 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch), und B. Waldmann, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler [Hrsg.], Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl. 2018, Art. 89 Rz. 33 ff.). Was die Beschwerdebefugnis der einzelnen Mitglieder anbelangt, steht sie allen Verkehrsteilnehmern zu, welche die mit einer Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benützen, wie das bei Anwohnern oder Pendlern der Fall ist, während bloss gelegentliches Befahren der Strasse nicht genügt (vgl. BGer 1C\_497/2017 vom 23. Februar 2018 E. 2.1 mit Hinweis auf BGE 136 II 539 E. 1.1 mit Hinweisen).

**1.2.** Gemäss den Statuten der Beschwerdeführerin (Beilage zu act. 11/7) gehört die Rechtsmittelerhebung zur Wahrung der Interessen der Mitglieder zu ihren statutarischen Aufgaben (vgl. Art. 2 Abs. 2 der Statuten "Interessenwahrung gegenüber Behörden und Dritten"). Die Beschwerdeführerin hat es zwar unterlassen, eine Liste ihrer Vereinsmitglieder einzureichen. Aufgrund ihres Vereinszwecks – "Belebung und Attraktivitätssteigerung der Z.\_\_strasse als Geschäfts- und Einkaufsstrasse" (Art. 2 Abs. 1 der Statuten) – erscheint es aber als glaubhaft, dass eine ansehnliche Zahl von Mitgliedern der Beschwerdeführerin eigenen Angaben gemäss (vgl. dazu Rekursergänzung vom 28. September 2017, act. 11/14, S. 2 f. Ziff. II/3) die mit der umstrittenen Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzt



und zur Beschwerde berechtigt wäre. Daran ändert nichts, falls es sich bei einer Grosszahl ihrer Mitglieder um Eigentümer oder Geschäftsbetreiber in der Fussgängerzone (Z.\_\_strasse 00-XX) handeln sollte ([www.\\_\\_.ch](http://www.__.ch)). Von der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin wird denn auch nichts anderes behauptet. Folglich ist die Beschwerdeführerin zur Erhebung des Rechtsmittels befugt. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

**2.** Die Beschwerdeführerin bringt zunächst vor (act. 7, S. 6 f. Ziff. IV/1, act. 13 Ziff. II/1), die Erweiterung der bestehenden Tempo-30-Zone auf der N.\_\_strasse gegen Osten bis direkt angrenzend an die Z.\_\_strasse bilde Bestandteil der strittigen Verkehrsordnung. Diese Erweiterung sei bis dato weder verfügt noch publiziert worden. Auf diese Rüge ist die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht eingetreten (vgl. act. 2, S. 7 E. 2).

**2.1.** Tritt die Vorinstanz, wie hier, auf ein Rechtsmittel (teilweise) nicht ein, ohne mit einer Eventualbegründung die Sache auch materiell zu beurteilen, ist das Verfahren auf das Nichteintreten zu beschränken. Ist die Beschwerde begründet, weist das Verwaltungsgericht die Sache gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP zur weiteren Beurteilung des Falles an die Vorinstanz zurück. Andernfalls hat es mit dem vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid sein Bewenden (vgl. hierzu VerwGE B 2017/29 vom 20. Juli 2018, berichtigt am 13. August 2018, E. 1 mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1032, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

Anfechtungsgegenstand resp. -objekt vor der Vorinstanz war die Verfügung des Polizeikommandos vom 2. Mai 2017 (act. 11/19.5). Die Vorinstanz begründete ihr Nichteintreten damit (act. 2, S. 7 E. 2), dass die Erweiterung der Tempo-30-Zone auf der N.\_\_strasse nicht Streitgegenstand dieser Verfügung gewesen sei. Der Streit- bzw. Verfahrensgegenstand setzt sich aus dem durch die Verfügung geregelten Rechtsverhältnis zusammen, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung bildete oder hätte bilden sollen, in jedem Fall aber nur insoweit, als das Rechtsverhältnis überhaupt noch streitig ist. Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand sind deckungsgleich, falls die Verfügung insgesamt angefochten wird (vgl. BGer 2C\_124/2013 vom 25. November 2013 E. 2.2.1, BGE 136 II 457 E. 4.2 und



VerwGE B 2015/32 vom 19. Juli 2016 E. 2 je mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch), sowie Kiener/Rütsche/Kuhn, öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, Rz. 1279 ff., M. Bertschi, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a Rz. 44 ff., und Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl. 2014, Rz. 985 ff.).

**2.2.** Bei der Erweiterung der Tempo-30-Zone auf der N.\_\_strasse handelt es sich um eine funktionelle Verkehrsanordnung (vgl. dazu Art. 3 Abs. 4 und Art. 32 Abs. 3 des Strassenverkehrsgesetzes; SR 741.01, SVG, Art. 107 Abs. 1 lit. a und Abs. 2<sup>bis</sup>, Art. 108 Abs. 5 lit. e in Verbindung mit Art. 22a der Signalisationsverordnung; SR 741.21, SSV, sowie Art. 32 Abs. 2 SVG in Verbindung mit Art. 4a Abs. 1 lit. a und Abs. 5 der Verkehrsregelnverordnung; SR 741.11, VRV, siehe hierzu auch parlamentarische Initiative 17.462 "Den Verkehrsfluss auf Hauptverkehrsachsen nicht verunmöglichen" vom 16. Juni 2017, [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch), welcher der Nationalrat am 29. November 2018 Folge gegeben hat, AB 2018 N 1886 ff.), welche gestützt auf Art. 107 Abs. 1 Ingress SSV sowie Art. 19 und Art. 23 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz (sGS 711.1, EV-SVG) zu verfügen und zu veröffentlichen (vgl. dazu auch BGE 139 II 145 E. 7) ist. In der Verfügung des Polizeikommandos vom 2. Mai 2017 (act. 11/19.5) wird diese Verkehrsanordnung mit keinem Wort erwähnt. Insoweit kann der Vorinstanz gefolgt werden. Zu untersuchen bleibt, ob die fragliche Verkehrsanordnung auf der N.\_\_strasse Bestandteil der erstinstanzlichen Verfügung vom 2. Mai 2017 hätte bilden sollen.

Die Verfügung vom 2. Mai 2017 erging auf Gesuch der Beschwerdegegnerin vom 28. April 2017 (act. 11/18.1), welchem deren Beschluss vom 26. April 2017 zugrunde lag (act. 11/19.1). Grundlage des Gesuchs bildete das Gutachten V.\_\_ mitsamt den Massnahmenplänen vom 28. April 2017 (act. 11/19.1.2 f.). Gemäss dem Gutachten V.\_\_ (S. 9) umfasst der Perimeter der strittigen Verkehrsanordnung grundsätzlich die Z.\_\_- und A.\_\_strasse auf dem Abschnitt Q.\_\_kreisel bis M.\_\_kreisel. Dies wird aber insofern präzisiert (S. 14 f.), als die vorgeschlagenen verkehrsrechtlichen, gestalterischen und betrieblichen Massnahmen sowie die Informations- und Kommunikationsmassnahmen, mit welchen die Ziele der strittigen Verkehrsanordnung erreicht werden sollen, ein Gesamtpaket bildeten und den Verkehrsteilnehmenden verdeutlichten, dass auf diesem Strassenabschnitt Tempo 30 gelte. Die



verkehrsrechtlichen Massnahmen beinhalteten unter anderem auch den Einschluss des Strassenabschnitts zwischen N.\_\_strasse und Z.\_\_strasse in die bestehende Tempo-30-Zone (Verschiebung Zoneneingang nach Osten). Dementsprechend ist im Massnahmenplan Nr. 003 vom 28. April 2017 (act. 11/19.1.2), auf welchen in der Verfügung des Polizeikommandos vom 2. Mai 2017 in Hinblick auf das Anbringen der Signalisation verwiesen wird (act. 11/19.5, S. 4), die Erweiterung der Tempo-30-Zone auf der N.\_\_strasse verzeichnet, wenngleich in der Legende weder das entsprechende Zonensignal Nr. 2.59.1 noch das entsprechende Ende-Zonensignal Nr. 2.59.2 (vgl. Art. 2a, Art. 108 Abs. 5 lit. e und Anhang 2/2b SSV) festgesetzt wurde. Darüber hinaus ist in diesem Massnahmenplan die Demarkierung der drei Fussgängerstreifen N.\_\_strasse/O.\_\_platz enthalten, welche in der Verfügung des Polizeikommandos vom 2. Mai 2017 (act. 11/19.5, S. 4) angeordnet wurde (vgl. dazu Art. 25 Abs. 1 Satz 1 EV-SVG), indes weder verfügt noch veröffentlicht hätte werden müssen (vgl. Art. 107 Abs. 3 Ingress SSV und VerwGE B 2012/216 vom 22. Mai 2013 E. 3.3.1 mit Hinweis auf BGer 1C\_285/2010 E. 3.1, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Im Weiteren räumte der Leiter Verkehrstechnik der Kantonspolizei, welcher die Verfügung vom 2. Mai 2017 mitunterzeichnete, am Augenschein vom 2. Mai 2018 ein, dass die Publikation – und damit auch die Verfügung – der fraglichen Verkehrsanordnung fälschlicherweise unterblieben sei (vgl. act. 8/1 Votum Ziff. 8).

Unter diesen Umständen hätte die fragliche Erweiterung der Tempo-30-Zone auf der N.\_\_strasse richtigerweise Bestandteil der erstinstanzlichen Verfügung des Polizeikommandos vom 2. Mai 2017 bilden müssen. Demzufolge hätte die Vorinstanz sowohl auf die entsprechende Rüge der Beschwerdeführerin (vgl. act. 8/1 Ziff. 7) eintreten als auch die Sache wegen dieses formellen Mangels an das Polizeikommando zur korrekten Verfahrensabwicklung zurückweisen müssen. Dies umso mehr, als sie nicht behauptet, dass diese Rüge im vorinstanzlichen Rekursverfahren verspätet erfolgt sei (vgl. hierzu VerwGE B 2014/55 vom 27. Oktober 2015 E. 4.3.3 ff. mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch), bestätigt mit BGer 1C\_643/2015 vom 3. August 2016 E. 2.2) und die Erweiterung der Tempo-30-Zone auf der N.\_\_strasse keinerlei Auswirkungen auf die verfügten Verkehrsanordnungen auf der Z.\_\_ und A.\_\_strasse zeitigen könnte. Die Beschwerde ist bereits aus diesem Grund gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zu korrekter Verfahrensabwicklung sowie zu neuer Entscheidung direkt an das Polizeikommando zurückzuweisen.



**3.** Bei diesem Verfahrensausgang gehen die amtlichen Kosten des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdegegnerin (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRP und VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018 E. 5 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)). Eine Entscheidegebühr für das Beschwerdeverfahren von CHF 2'000 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12, GKV). Die Vorinstanz hat den Parteien CHF 2'000 auferlegt (act. 2). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Beschwerdeführerin sind die geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 3'000 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'000 (Rekursverfahren) zurückzuerstatten.

Entsprechend der Verlegung der amtlichen Kosten hat die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin für das Rekurs- (ab 4. Juli 2017, act. 11/7) und Beschwerdeverfahren antragsgemäss ausseramtlich zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin hat keine Kostennote eingereicht, weshalb die Entschädigung nach Ermessen festzulegen ist (vgl. Art. 30 Ingress und lit. b Ziff. 1 sowie Art. 31 Abs. 1 und 2 des Anwaltsgesetzes; sGS 963.70, AnwG, Art. 6 und Art. 19 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten; sGS 963.75, HonO, in der Fassung vom 28. November 2018, nGS 2019-019). Dass die Beschwerdeführerin die Entschädigung nicht zuzüglich Mehrwertsteuer beantragte, schadet nicht, da der Antrag noch vor Inkrafttreten der revidierten HonO am 1. Januar 2019 gestellt wurde. Eine Entschädigung von insgesamt CHF 7'000 für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren zuzüglich vier Prozent Barauslagen und Mehrwertsteuer ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. b, Art. 28<sup>bis</sup> und Art. 29 HonO). Die vom Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin im Rekursverfahren erbrachten anwaltlichen Leistungen unterliegen sowohl den bisherigen als auch den neu ab 1. Januar 2018 geltenden Mehrwertsteuersätzen. Da diese Leistungen mehrheitlich vor, teils nach dem 1. Januar 2018 erbracht wurden, ist ein Anteil der ausseramtlichen Entschädigung von CHF 3'000 zuzüglich 4% Barauslagen mit dem bisherigen Mehrwertsteuersatz von 8% und ein solcher von CHF 4'000 zuzüglich 4% Barauslagen mit dem neuen Steuersatz von 7.7% abzurechnen (vgl. Ziff. 2.1 der MWST-Info 19 zur Steuersatzänderung per 1. Januar 2018, [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch)). Nachdem die Beschwerdegegnerin mit ihren Anträgen nicht durchgedrungen ist, hat sie im Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung. Ungeachtet dessen, steht ihr grundsätzlich kein



Kostenersatz zu (vgl. R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st.gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Lachen/St. Gallen 2004, S. 176 f.).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:**

- 1.** Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid aufgehoben. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen zu korrekter Verfahrensabwicklung und zu neuer Entscheidung an das Polizeikommando zurückgewiesen.
- 2.** Die amtlichen Kosten des Rekurs- und Beschwerdeverfahrens von insgesamt CHF 4'000 werden der Beschwerdegegnerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Der Beschwerdeführerin werden die geleisteten Kostenvorschüsse von CHF 3'000 (Beschwerdeverfahren) und CHF 1'000 (Rekursverfahren) zurückerstattet.
- 3.** Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführerin für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren ausseramtlich mit CHF 7'000, zuzüglich 4% Barauslagen und Mehrwertsteuer (CHF 4'160 zu 7.7% und CHF 3'120 zu 8%).

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Bischofberger