



Fall-Nr.:	B 2022/75
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	10.11.2022
Entscheiddatum:	09.10.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 09.10.2022

Strassenrecht. Verkehrsordnung. Art. 101 Abs. 2 und 107 Abs. 1 lit. a, Abs. 2 und 3 SSV, SR 741.21. Art. 18 ff. der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz; sGS 711.1, EV-SVG. Art. 3 Abs. 4 SVG (SR 741.01). Streitig war, ob die Vorinstanz den Einspracheentscheid vom 10. August 2021, mit welchem die Anordnung der Aufhebung der Markierung eines Fussgängerstreifens (FGS) geschützt worden war, zu Recht bestätigte. Das Verwaltungsgericht kam unter anderem zum Schluss, die Anwendung der VSS-Norm 40 241 müsse dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, was eine angemessene Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse bedinge. Mithin seien bei der Prüfung der Aufhebung des FGS - unabhängig vom Vorgabenschema der VSS-Norm - die örtlichen Gegebenheiten zureichend in die Überlegungen miteinzubeziehen und dem Schutz der Anwohner (vgl. Art. 3 Abs. 4 SVG) Rechnung zu tragen. Was die Frequenzzählung vom April 2021 betreffe, weise die Beschwerdeführerin (Gemeinde) zutreffend auf den (zu) kurzen Beobachtungszeitraum von 3.5 statt 5 Stunden pro Tag sowie die Ausserachtlassung der Zeit unmittelbar vor dem Mittag und unmittelbar nach dem Mittag (Fussgängerverkehr für Kindergarten- und Schulkinder) hin. Der Grund für die Beibehaltung des FGS im Jahr 2015/2016 sei insbesondere auch die Benützung desselben durch ABC-Schützen gewesen. Das pauschale Vorbringen der Vorinstanz, wonach ein Einbezug der Mittagszeit nichts an der unzureichenden Frequenz geändert hätte, stelle eine nicht weiter belegte Annahme dar und lasse ausser Acht, dass vor und nach dem Mittag jeweils Schulkinder unterwegs seien, für welche ein sicherer Strassenübergang eine verstärkte Bedeutung habe. Im Weiteren sei die Aussagekraft der Verkehrszählung im November/Dezember 2019 mit Bezug auf die Lage des in Frage stehenden FGS nicht dargetan. Ohne Beleg sei die Annahme der Vorinstanz geblieben, dass aufgrund des DTV von 1874 im Bereich jener Verkehrszählung auch im Bereich des FGS ein tiefer DTV (unter 3000) resultiert hätte. Überdies lasse sich nicht ausschliessen, dass zu



einem gewissen Grad coronabedingte Umstände (Quarantäne, Homeschooling, Homeoffice) auf die Erhebung der Fussgängerfrequenz im April 2021 eingewirkt hätten, wobei offenbleiben könne, in welchem Umfang dies der Fall gewesen sei. Insgesamt fehle es nach Lage der bestehenden Akten an einer aussagekräftigen Fussgängerfrequenz- und Verkehrserhebung und damit auch an einem Anlass für eine Aufhebung des FGS. Der angefochtene Entscheid lasse sich von daher nicht aufrechterhalten. Die Angelegenheit sei zur erneuten Abklärung des Fussgänger- und Autoverkehrs im Bereich des streitigen FGS an die Vorinstanz zurückzuweisen (Verwaltungsgericht, B 2022/75).

Entscheid vom 9. Oktober 2022

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

Politische Gemeinde A.__,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Manfred Dähler, SwissLegal asg.advocati,
Kreuzackerstrasse 9, 9000 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Verkehrsordnung (Kantonstrasse Nr. xx, B.__ / Aufhebung FGS Nr. 0001)



Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.a.

Im Zusammenhang mit der Sanierung der C.___strasse in B.___, Gemeinde A.___, ordnete die Kantonspolizei am 1. Juni 2021 die Aufhebung des Fussgängerstreifens (FGS) Nr. 0001 an. Die hiergegen vom Gemeinderat A.___ am 16. Juni 2021 beim Sicherheits- und Justizdepartement (SJD) erhobene und zuständigkeitshalber an die Kantonspolizei weitergeleitete Einsprache wies das Polizeikommando mit Entscheid vom 10. August 2021 sinngemäss ab und hielt an der Aufhebung der Markierung "FGS" fest. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass die Anzahl Benutzer des FGS unter dem nach der Norm 40 241 des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute ("Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr, FGS"; VSS-Norm 40 241) geforderten Wert liege. Dadurch sinke die Bereitschaft anzuhalten und vergrössere sich die Gefahr für Fussgänger. Auch sei der durchschnittliche tägliche Verkehr (DTV) im Bereich des FGS geringer als in der VSS-Norm 40 241 vorgegeben. Das Überqueren der Strasse sei fast jederzeit gefahrlos möglich, weshalb ein FGS nicht gerechtfertigt erscheine (act. G 11/1 Beilage).

A.b.

Den gegen diesen Einspracheentscheid vom Gemeinderat A.___ am 18. August 2021 erhobenen Rekurs (act. G 11/1) wies das SJD nach Einholung einer Stellungnahme des Tiefbauamtes vom 22. Oktober 2021 (act. G 11/9) mit Entscheid vom 23. März 2022 ab (act. G 2).

B.

B.a.

Gegen diesen Entscheid erhob Rechtsanwalt lic. iur. Manfred Dähler, St. Gallen, für die Gemeinde A.___ (Beschwerdeführerin) am 7. April 2022 Beschwerde mit dem Antrag (in der Sache) auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids und der Verkehrsanordnung vom 1. Juni 2021, unter Kosten- und Entschädigungsfolge (nebst Mehrwertsteuer). In formeller Hinsicht stellte der Rechtsvertreter den Antrag, der Beschwerde sei aufschiebende Frist (Wirkung) zuzuerkennen (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 27. Mai 2022 bestätigte und begründete der Rechtsvertreter die gestellten Anträge. Den formellen Antrag präziserte er dahingehend, dass durch



St.Galler Gerichte

Präsidentialverfügung als vorsorgliche Massnahme dringlich anzuordnen sei, dass der entfernte FGS Nr. 0001 binnen 14 Arbeitstagen an der vormaligen Stelle wieder aufzubringen und zu markieren sei, unter Strafandrohung im Unterlassungsfall (act. G 7).

B.b.

In der Vernehmlassung vom 21. Juni 2021 stellte das SJD (Vorinstanz) die Anträge, der Antrag auf vorsorgliche Wiederanbringung des FGS sei abzuweisen (1) und die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (2). Zur Begründung in der Sache verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich zu den Vorbringen in der Beschwerde (act. G 10).

B.c.

Mit Replik vom 28. Juli 2022 bestätigte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin seine Anträge und Ausführungen (act. G 18). Hierzu äusserte sich die Vorinstanz mit Eingabe vom 25. August 2022 (act. G 20).

B.d.

Auf die Vorbringen in den Eingaben des vorliegenden Verfahrens wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 46 des Strassengesetzes, sGS 732.1, StrG, in Verbindung mit Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann entspricht die Beschwerdeeingabe vom 7. April 2022 (act. G 1) in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 27. Mai 2022 (act. G 7) zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Rechtsmittelbefugnis ist vorliegend zu bejahen, nachdem die Beschwerdeführerin mit ihrer Beschwerde öffentliche Interessen vertritt (Art. 45 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 64 VRP). Auf die Beschwerde ist damit grundsätzlich einzutreten. Nicht einzutreten ist auf den Antrag, die Verkehrsanordnung vom 1. Juni 2021 sei aufzuheben, da an deren Stelle der Rekursentscheid getreten ist ("Devolutiveffekt", BGE 134 II 142 E. 1.4; BGer 1C_166/2013 vom 27. Juni 2013 E. 1.1 und 2C_204/2015 vom 21. Juli 2015 E. 1.2).



2.

2.1.

Verkehrsmassnahmen müssen von der Behörde oder dem Bundesamt für Strassen (ASTRA) grundsätzlich verfügt oder veröffentlicht werden, wenn sie durch Signale angezeigt werden (vgl. Art. 107 Abs. 1 lit. a, Abs. 2 und 3 der Signalisationsverordnung; SR 741.21, SSV). Bei den Strassenmarkierungen besteht eine solche Pflicht grundsätzlich nicht. Diese sind lediglich anzuordnen (Art. 101 Abs. 2 SSV). Verkehrsanordnungen im Sinne von Art. 107 Abs. 1 lit. a und b SSV (Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder andere Signale mit Vorschriftscharakter sowie Parkfelder, die ausschliesslich durch Markierungen gekennzeichnet werden) verfügt - mit Allgemeinverfügung ohne vorgängige Anhörung (vgl. VerwGE B 2004/157 vom 2. Dezember 2004 E. 2b mit Hinweisen, a.a.O.) - grundsätzlich das Polizeikommando (Art. 18 ff. der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz; sGS 711.1, EV-SVG).

2.2.

Streitig ist, ob die Vorinstanz den Einspracheentscheid vom 10. August 2021, mit welchem die Anordnung der Aufhebung der Markierung des FGS Nr. 0001 geschützt worden war, zu Recht bestätigte. Gestützt auf Art. 3 Abs. 4 Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01, SVG) können 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 (Satz 1). Die Bestimmung lässt Anordnungen nicht nur aus rein verkehrspolizeilichen Motiven, sondern auch aus "anderen in den örtlichen Verhältnissen liegenden Gründen" zu. Funktionelle Verkehrsmassnahmen können deshalb unter anderem aus ortsplanerischen oder denkmalpflegerischen Gründen angeordnet werden (BGer 2A.194/2006 vom 3. November 2006 E. 4.2). In Frage kommen auch andere örtliche Bedürfnisse und Prioritäten, die dem Verkehr vorgehen (vgl. BGE 106 IV 201, E. V. Belser, in: Basler Kommentar zum SVG, Basel 2014, N 61 zu Art. 3 SVG). Die Kantone und Gemeinden können dabei all jene Massnahmen treffen, die ihnen im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Vorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind (vgl. BGer 1C_445/2018 vom 27. Februar 2019 E. 3.2, 2A.70/2007 vom 9. November 2007 E. 3.1 mit Hinweisen, BGer 2A.387/2003 vom 1. März 2004 E. 2.1). Sind auf bestimmten Strassenstrecken Verkehrsanordnungen nötig, wird die Massnahme gewählt, die den



Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht (Art. 107 Abs. 5 SSV).

Nach Art. 6a Abs. 2 SVG erlässt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen Vorschriften über die bauliche Ausgestaltung von FGS. Die gestützt hierauf erfolgten Bestrebungen zum Erlass einer "Fussgängerstreifenverordnung" wurden fallengelassen mit dem Entscheid, dass die Normierung von FGS wie bis anhin auf der Basis von VSS-Normen erfolgen solle (C.J. Rohner, in: Basler Kommentar zum SVG a.a.O., N 15 zu Art. 6a SVG). Art. 4 lit. a der Verordnung des UVEK vom 12. Juni 2007 über die auf die Signalisation von Strassen, Fuss- und Wanderwegen anwendbaren Normen (SR I741.211.5), welcher für die Markierung von FGS die VSS-Norm 640 241 in der Fassung vom September 2000 als anwendbar erklärte, wurde per 1. Januar 2021 aufgehoben und kommt daher auch im vorliegenden Verfahren nicht zum Tragen. Dies ändert indes nichts daran, dass die VSS-Normen als Entscheidungshilfe beigezogen werden können. Ihre Anwendung muss im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen und sie dürfen nicht ungeachtet der konkreten Verhältnisse zugrunde gelegt werden (VerwGE B 2015/14 vom 20. Januar 2017, E. 11.1; VerwGE B 2011/110 vom 20. März 2012, E. 4, www.gerichte.sg.ch; GVP 1990 Nr. 99).

Die hauptsächlichsten Voraussetzungen für die Anordnung eines FGS sind gemäss VSS-Norm 40 241 S. 6 ff.: (1) Durchschnittlicher täglicher Verkehr (DTV) von nicht unter 3'000 Fahrzeugen; (2) signalisierte Geschwindigkeit und gefahrene Geschwindigkeit (V85) maximal 60 km/h; (3) Einhaltung der geschwindigkeitsabhängigen Sichtweite und Erkennungsdistanz (bei 50 km/h [ohne Kurven] mindestens 55 m Sichtweite und 110 m Erkennungsdistanz); (4) Erstellung einer Schutzinsel bei einer Fahrbahnbreite von mehr als 8.5 m; (5) nicht mehrere Fahrstreifen pro Fahrtrichtung; (6) ausreichende Beleuchtung, insbesondere zur Erkennbarkeit des Annäherungsbereichs; (7) physische Absicherung des Annäherungsbereichs; (8) mindestens 100 Fussgänger an den fünf meistbelasteten Stunden eines Durchschnittstages oder besonders schützenswerte Nutzergruppen (z.B. Schüler).

2.3.

Der streitige FGS wurde im Jahr 2015 erstmals einer Beurteilung unterzogen. Diese führte zum Ergebnis, dass bezüglich Fussgängerfrequenz, zusammen mit den Mittagsstunden, im Zeitraum von 5 Stunden mutmasslich zwischen 50 und 60 Personen den FGS überqueren würden. Der Anteil der ABC-Schützen sei dabei überproportional hoch. Aus diesem Grund sei die Markierung berechtigt (Mail vom 28. August 2015; act. G 17/3, G 11/3 Beilage). Gestützt auf die damals erhobenen Werte wurde der FGS beibehalten. Ergänzend wurde die Anbringung des Signals 4.11



angeordnet (Verfügung der Kantonspolizei vom 8. Januar 2016; act. G 17/1). Gestützt auf die erneute Überprüfung im Frühjahr 2021 (Zählung vom 1. und 6. April 2021; act. G 11/3 Beilage) hielt das TBA in der Stellungnahme vom 22. Oktober 2021 fest, die Verkehrszählung habe ergeben, dass die Grundvoraussetzungen für einen FGS nicht mehr gegeben seien. Aufgrund der Ergebnisse sei zunächst noch eine Verschiebung des FGS geprüft worden. Es habe die Idee bestanden, einen optimaleren Standort zu finden, der die Frequenzen erhöhe und eine Markierung rechtfertige. Der potentielle Standort hätte jedoch einen Landerwerb verursacht, weshalb diese Variante verworfen worden sei und die Kantonspolizei die Aufhebung des FGS verfügt habe. Unter Berücksichtigung der Frequenzen (Fussgänger, Fahrzeuge) sei die Markierung eines FGS nicht gerechtfertigt. Dies liege vor allem daran, dass sich der FGS nahe der Ortsausfahrt befinde und nur sehr wenige Parzellen davon profitieren würden. Zudem bestehe eine alternative Wegverbindung mit der Strasse "D.__" (zum Dorfkern), die vor allem für den Langsamverkehr aus dem südlichen Wohnquartier attraktiver sein dürfte (Wunschlinie). Jedoch bedinge diese Wegverbindung, dass die Kantonsstrasse an einer ungünstigen Stelle gequert werde (infolge Kurve). Die diesbezügliche Querungsposition sei kritisch bezüglich Sichtweiten. Es wäre sinnvoller, an dieser Wegverbindung anzusetzen, um eine Verbesserung zu erzielen. Aufgrund der Wunschlinie von Fussgängern, die nur eine geringe Akzeptanz bezüglich Umwegen aufweise, dürfte die Markierung des bisherigen (nicht der Wunschlinie entsprechenden) FGS die Wahl des Weges nicht wesentlich beeinflussen. Gemäss Lärmbelastungskataster sei in dem Abschnitt ein DTV von rund 3'300 Fahrzeugen pro Tag vorhanden; dieser Wert liege nah am Minimalwert der Norm. Aus Google-Streetview sei erkennbar, dass der Annäherungsbereich auf beiden Seiten durch Zufahrten beeinträchtigt und nicht gesichert gewesen sei. Die Sichtweiten seien grundsätzlich ausreichend. Die Erkennungsdistanz sei von Westen her etwas zu kurz. Eine abschliessende Beurteilung der Beleuchtung sei nicht möglich (act. G 11/9).

2.4.

Im angefochtenen Entscheid führte die Vorinstanz aus, FGS dürften nur dort angeordnet werden, wo ein Querungsbedürfnis vorhanden sei. Sodann müssten die umliegenden Strassenverhältnisse ein sicheres Queren zulassen. Die Markierung eines FGS bringe eine Änderung der Vortrittsregelung mit sich. Dies bedeute jedoch nicht, dass die Sicherheit der Fussgänger allein durch diese Massnahme erhöht werde. Damit ein FGS die Fussgängersicherheit erhöhe, seien die Richtlinien der VSS-Norm 40 241 einzuhalten. Seien die Voraussetzungen der Richtlinien nicht gegeben, könne die Fussgängersicherheit ohne FGS besser gewahrt werden, weil die Strasse im Bewusstsein des Fahrzeugvortritts von Fussgängern vorsichtiger überquert werde.



Gemäss der VSS-Norm 40 241 seien die Sicht, die Fussgängerschutzinsel, die Einstreifigkeit (pro Fahrtrichtung), die Beleuchtung, gesicherte Warteräume und die Anzahl Fussgänger und Fahrzeuge zu berücksichtigen (vgl. Fachstelle für Unfallverhütung [bfu], Massnahmenkatalog [Fachdokumentation 2.278], Bern 2017, S. 84 f.; bfu-Massnahmenkatalog). Erfülle ein bestehender FGS die Anforderungen gemäss VSS-Norm 40 241 nicht, sei er (im Rahmen eines Strassenprojekts) zu sanieren. Könnten die Anforderungen nicht erfüllt werden, so sei er entweder an einen geeigneten Standort zu verlegen oder aufzuheben. Vorliegend hätten die Zählungen ergeben, dass am 1. April 2021 während dreieinhalb Stunden (von 7 bis 8.30 und von 15 bis 17 Uhr) fünf Erwachsene und fünf Kinder die C.__strasse im Bereich des FGS Nr. 0001 überquert hätten. Am 6. April 2021 seien es im gleichen Zeitraum ein Erwachsener und sechs Kinder gewesen. Die Zahlen lägen deutlich unter den Werten gemäss VSS-Norm 40 241. Gemäss Praxis sollten Fahrzeuglenkende bei einem FGS mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf Fussgänger treffen. Sei dies nicht der Fall, sinke die Anhaltequote. Dies stelle eine erhebliche Gefahr dar, weil die Sicherheitserwartungen an FGS sehr hoch seien und die subjektive Sicherheit bei Fussgängern zu unvorsichtigem Verhalten führen könne (bfu-Massnahmenkatalog S. 84). Ein zu wenig benützter FGS erfülle die Sicherheitsanforderungen nicht und vermittele ein trügerisches Sicherheitsgefühl (act. G 2 S. 9 f.).

Bei ihrem Einwand, dass die Voraussetzungen für eine Entfernung der Markierung nach Art. 107 SSV nicht gegeben seien, übersehe die Beschwerdeführerin, dass bereits die Sanierung der C.__strasse eine Überprüfung des FGS Nr. 0001 gerechtfertigt habe. Sodann sei die Anzahl Fussgänger erheblich gesunken. In Anbetracht des damit einhergehenden Sicherheitsdefizits stelle dies eine Änderung der Verhältnisse dar, die eine Überprüfung verlangt habe. Soweit die Beschwerdeführerin ausführe, dass die Querungszahlen schon im Jahr 2015 unter den geforderten Werten gelegen hätten und der FGS Nr. 0001 dennoch nicht entfernt worden sei, sei entgegenzuhalten, dass sich im Hinblick auf die Gleichbehandlung der betroffenen Gemeinden eine strenge Praxis etabliert habe. Es bestehe kein Anspruch, nach erfolgter Strassensanierung weiterhin in gleicher Weise unrecht behandelt zu werden. Ein weiteres Sicherheitsdefizit bestehe darin, dass die Annäherungsbereiche durch Zufahrten beeinträchtigt und die Warteräume nicht gesichert seien (Stellungnahme TBA). Soweit die Beschwerdeführerin auf eine mögliche Entwicklung einer leeren Arbeitszonenfläche verweise, sei festzuhalten, dass hierdurch die erforderliche Vervielfachung der Fussgängerzahlen nicht zu erwarten sei. Im Übrigen könne bei wesentlicher Änderung der Verhältnisse eine Neubeurteilung verlangt werden. Die Entfernung des FGS Nr. 0001 erhöhe die Fussgängersicherheit. Eine entsprechende Instruktion insbesondere



der jüngeren Kinder bedeute keinen unzumutbaren Aufwand. Da in unmittelbarer Nähe des FGS keine Fussgängerfrequenzen vorlägen, welche eine andere Beurteilung erlaubten, stehe eine geringe Verschiebung (des FGS) ausser Diskussion. Ein alternativer Standort im fraglichen Bereich mit allenfalls erfüllten Voraussetzungen werde nicht vorgeschlagen. Werde berücksichtigt, dass bei massgeblicher Änderung der Verhältnisse jederzeit ein Gesuch um Markierung eines FGS gestellt werden könne, erweise sich der Einspracheentscheid als verhältnismässig (act. G 2 S. 10 f.).

2.5.

2.5.1.

Die Erhebung der Fussgängerfrequenzen vom 1. und 6. April 2021 erfolgte jeweils von 7 bis 8.30 Uhr (3 Erwachsene und 3 Kinder am 1. April bzw. 4 Kinder am 6. April) und von 15 bis 17 Uhr (2 Erwachsene und 2 Kinder am 1. April bzw. 1 Erwachsener und 2 Kinder am 6. April; act. G 11/3 Beilage). Die Beschwerdeführerin wendet diesbezüglich ein, unberücksichtigt geblieben sei, dass der 1. April 2021 (Gründonnerstag vor Ostern) und der 6. April 2021 (Dienstag nach Ostermontag) Daten mit erwartungsgemäss wenig Fussgängerverkehr gewesen seien. Unberücksichtigt sei auch geblieben, dass damals viele Personen coronabedingt in Quarantäne oder Isolation hätten verbringen müssen bzw. von Homeschooling und Homeoffice betroffen gewesen seien. Für Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen sei Präsenzunterricht verboten gewesen. An vielen Schulen habe kein Präsenzunterricht stattgefunden. Der April 2021 sei zudem einer der kältesten Aprilmonate seit der Wettererfassung gewesen und habe Fussgänger nicht nach draussen gelockt. Die Erhebung leide sodann am kurzen Beobachtungszeitraum von 3.5 statt 5 Stunden. Im Weiteren sei weder die Zeit unmittelbar vor dem Mittag noch unmittelbar nach dem Mittag und damit der Fussgängerverkehr für Kindergarten- und Schulkinder sowie Schulwegbegleiter in die Abklärung einbezogen worden. In der Mittagszeit seien indes am meisten schutzbedürftige Kinder unterwegs. Im Weiteren seien die *Verkehrsfrequenzen zum Fahrverkehr* am Standort des FGS nicht erhoben worden. Der Hinweis auf eine Verkehrszählung im November/Dezember 2019 auf Höhe "E.____" sei (aufgrund unterschiedlicher Lage des FGS und des Messortes) nicht sachdienlich. Das Polizeikommando habe die Verkehrsanordnung auf angeblich fehlende Verkehrsfrequenz der Hauptstrasse gestützt; die Verkehrsfrequenz am Standort des FGS sei nicht berücksichtigt worden. Berücksichtigt worden seien lediglich die Verkehrsfrequenz auf der C.____strasse bei der Verzweigung E.____, also am entgegengesetzten östlichen Ausgang aus dem Dorfteil B.____ und nicht am Standort des FGS (westlicher Dorfausgang). Beim "E.____" bestehe, anders als beim zu beurteilenden FGS, kein öffentlicher (Bus-)Verkehr. Am Standort des FGS sei die



Verkehrsfrequenz deutlich höher als beim "E.__". Beim FGS würden auch die Fahrzeuge von und nach F.__ verkehren. Das umfasse neben dem Privatverkehr insbesondere auch den öffentlichen Busverkehr über die F.__strasse. Die Verkehrsfrequenzen beim "E.__" seien auch deshalb viel geringer als beim FGS, weil auch der Quellverkehr aus B.__ in westlicher Richtung nach G.__ grösser sei als der Verkehr ostwärts in Richtung A.__, denn Arbeits- und Einkaufswege aus B.__ würden primär nach G.__ und nicht nach A.__ führen. Die Verkehrsfrequenz im Bereich des FGS sei von den Vorinstanzen weder erhoben noch berücksichtigt worden. Die Verkehrsfrequenz beim "E.__" sei nicht aussagekräftig (act. G 7 S. 6-9). Die verfügende Behörde und die Vorinstanz hätten zudem den Umstand nicht gewichtet, dass bei der Erneuerung der Kantonsstrasse die Beschwerdeführerin in Kenntnis und in Absprache mit dem Polizeikommando erhebliche Investitionen zur Steigerung der Verkehrssicherheit im Zusammenhang mit dem FGS getätigt habe (Ausbau Bushaltestelle H.__; vom Kanton als unabwendbar verlangte Trottoirverlängerung um 100 m westlich des FGS; Kandelaber zur sicheren Ausleuchtung des FGS; vom Kanton verlangte und noch zu realisierende Verbesserung des Warteraums auf der südlichen Seite des FGS). Was die vorinstanzlichen Behörden angeführt hätten, beweise keine geänderten Verhältnisse im Vergleich zur Situation bei Anordnung des FGS. Den Bewohnern/Besuchern der "D.__" werde durch die Aufhebung des FGS jede Möglichkeit genommen, auf das einseitig gegenüberliegende nördliche Trottoir bzw. im Schutz eines FGS zu Bushaltestellen, Schule etc. zu gelangen und die Durchfahrtsstrasse zu überqueren. Es sei nicht zu rechtfertigen, dass sich die Vorinstanzen einseitig an der VSS-Norm 40 241 orientierten, die einerseits vom Bund als unmassgeblich erklärt worden sei und andererseits nicht in Übereinstimmung mit der gesetzlich vorgeschriebenen Gesamtabwägung im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG stehe (act. G 7 S. 9-11).

2.5.2.

Wie dargelegt (E. 2.2 erster Absatz am Schluss) muss die Anwendung der VSS-Norm 40 241 dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten, was eine angemessene Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse bedingt. Mithin sind bei der Prüfung der Aufhebung des FGS - unabhängig vom Vorgabenschema der VSS-Norm - die örtlichen Gegebenheiten zureichend in die Überlegungen miteinzubeziehen und dem Schutz der Anwohner (vgl. Art. 3 Abs. 4 SVG) ist Rechnung zu tragen. Ändern sich die Voraussetzungen, muss die Behörde die örtliche Verkehrsanordnung überprüfen und gegebenenfalls aufheben (Art. 107 Abs. 5 Satz 2 SSV). Zu klären ist vorab, ob die Entwicklung der Fussgängerfrequenz im konkreten Fall eine Aufhebung des FGS



St.Galler Gerichte

rechtfertigt. Nach den Ausführungen des TBA in der Stellungnahme vom 22. Oktober 2021 bedingt die alternative Wegverbindung mit der Strasse "D.____" die Querung der Kantonsstrasse an einer ungünstigen Stelle (Kurve mit kritischen Sichtweiten; act. G 11/9 S. 2) und dürfte von daher vorab für Kindergarten- und Schulkinder sowie ältere Personen ausser Betracht fallen. Die Feststellung der Vorinstanz, dass "gelbe Füsschen" auf der Fahrbahn angebracht werden könnten (act. G 10 E. 2b und G 20 m.H. auf Art. 72 Abs. 5 SSV und Weisung über besondere Markierungen auf der Fahrbahn vom 20. Mai 2020 [www.astra.admin.ch/Dokumente betr. Strassenverkehr/Weisungen]), tangiert zum einen nicht unmittelbar den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (Aufhebung des FGS 0001) und stellt zum anderen lediglich einen nicht weiter konkretisierten bzw. geprüften Vorschlag dar.

Was die Frequenzzählung vom April 2021 betrifft, weist die Beschwerdeführerin zutreffend auf den (zu) kurzen Beobachtungszeitraum von 3.5 statt 5 Stunden pro Tag sowie die Ausserachtlassung der *Zeit unmittelbar vor dem Mittag und unmittelbar nach dem Mittag* (Fussgängerverkehr für Kindergarten- und Schulkinder) hin. Zu beachten ist hier, dass der Grund für die Beibehaltung des FGS im Jahr 2015/2016 - die damalige Erhebung beinhaltete explizit auch die Zeit vor und nach dem Mittag - insbesondere auch die Benützung desselben durch ABC-Schützen gewesen war (vgl. vorstehende E. 2.3 am Anfang m.H. auf Mail vom 28. August 2015). Das pauschale Vorbringen der Vorinstanz, wonach ein Einbezug der Mittagszeit nichts an der unzureichenden Frequenz geändert hätte (act. G 10 Ziffer 2a), stellt eine nicht weiter belegte Annahme dar und lässt ausser Acht, dass vor und nach dem Mittag jeweils Schulkinder unterwegs sind, für welche ein sicherer Strassenübergang eine verstärkte Bedeutung hat.

Im Weiteren ist die Aussagekraft einer Verkehrszählung im November/Dezember 2019 auf Höhe "E.____" mit Bezug auf die Lage des in Frage stehenden FGS entgegen der Auffassung der Vorinstanz (act. G 10 S. 3) nicht ohne Weiteres dargetan. Unbestritten blieb diesbezüglich, dass lediglich die Verkehrsfrequenz auf der C.____strasse bei der Verzweigung E.____ (am entgegengesetzten östlichen Ausgang aus dem Dorfteil B.____) und nicht am Standort des FGS (westlicher Dorfausgang) erhoben wurde. Unbestritten und unkommentiert blieben sodann in diesem Verfahren die Vorbringen der Beschwerdeführerin, dass beim "E.____" - im Gegensatz zum Bereich des FGS - kein öffentlicher (Bus-)Verkehr besteht und am Standort des FGS die Verkehrsfrequenz (mit Fahrzeugen von und nach F.____) deutlich höher als beim "E.____" ist bzw. der Quellverkehr aus B.____ in westlicher Richtung nach G.____ (Arbeits- und Einkaufswege) grösser ist als



der Verkehr ostwärts in Richtung A.__ (act. G 7 S. 6-9, act. G 10). Ohne Beleg blieb auch hier die Annahme der Vorinstanz, dass aufgrund des DTV von 1874 im Bereich "E.__" auch im Bereich des FGS ein tiefer DTV (unter 3000) resultiert hätte (act. G 10 S. 3), zumal das TBA darauf hinwies, dass gemäss Lärmbelastungskataster in dem Abschnitt ein DTV von rund 3'300 Fahrzeugen pro Tag verzeichnet sei (act. G 11/9 S. 2 unten). Überdies lässt sich nicht ausschliessen, dass zu einem gewissen Grad coronabedingte Umstände (Quarantäne, Homeschooling, Homeoffice) auf die Erhebung der Fussgängerfrequenz im April 2021 eingewirkt haben, wobei angesichts des geschilderten Ergebnisses offenbleiben kann, in welchem Umfang dies der Fall war. Insgesamt fehlt es nach der Lage der bestehenden Akten an einer aussagekräftigen Fussgängerfrequenz- und Verkehrserhebung und damit auch an einem Anlass für eine Aufhebung des FGS. Der angefochtene Entscheid lässt sich von daher nicht aufrechterhalten. Die Angelegenheit ist zur erneuten Abklärung des Fussgänger- und Autoverkehrs im Bereich des streitigen FGS an die Vorinstanz zurückzuweisen.

2.6.

Nach Art. 18 Abs. 1 VRP kann die Behörde zur Erhaltung des Zustands oder zur Sicherung bedrohter Interessen vorsorgliche Massnahmen treffen. Der einstweilige Rechtsschutz findet unter den Bedingungen der Dringlichkeit statt; er hat im Vergleich zum definitiven Rechtsschutz schneller zu erfolgen. Der Hauptzweck des einstweiligen Rechtsschutzes besteht in seiner Sicherungsfunktion im Hinblick auf das Ergebnis des Hauptverfahrens. Beim Entscheid über vorsorgliche Massnahmen sind die Interessen der Gesuchstellerin und der Öffentlichkeit sowie Interessen verkehrstechnischer Art gegeneinander abzuwägen. Hierbei sind auch die Aussichten für den Verfahrensausgang zu berücksichtigen (vgl. B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St. Gallen/Zürich 2020, N 5, 12 und 26-30 zu Art. 18 VRP). Vorliegend ist eine Dringlichkeit für eine vorsorgliche Wiederanbringung des FGS nicht ersichtlich und auch durch die Ausführungen der Beschwerdeführerin (act. G 18 S. 3-7) nicht dargetan, zumal der Verfahrensausgang noch offen ist. Es besteht sodann auch keine Notwendigkeit, den Verfahrensgegenstand im Hinblick auf das Ergebnis des Hauptverfahrens zu sichern. Das Gesuch um vorsorgliche Wiederanbringung des FGS ist dementsprechend abzuweisen.

3.

3.1.

Damit ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, unter Aufhebung des



St.Galler Gerichte

Entscheid vom 23. März 2022 teilweise gutzuheissen und die Sache an die Vorinstanz zur weiteren Abklärung zurückzuweisen. Das Gesuch um vorsorgliche Wiederanbringung des FGS ist abzuweisen. Von der unterliegenden Vorinstanz als nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgendem Gemeinwesen sind in Anwendung von Art. 95 Abs. 3 VRP keine amtlichen Kosten zu erheben.

Für das Rekursverfahren erfolgt die Kostenverlegung analog und aus prozessökonomischen Gründen direkt durch das Verwaltungsgericht, indem von der Vorinstanz keine amtlichen Kosten zu erheben sind (Art. 95 Abs. 3 VRP).

3.2.

Vorinstanz und Beschwerdeführerin haben praxisgemäss keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98^{bis} VRP; Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2020, N. 19 f. zu Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt die Abteilungspräsidentin zu Recht:

Das Gesuch um vorsorgliche Wiederanbringung des FGS wird abgewiesen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird, soweit darauf einzutreten ist, unter Aufhebung des Entscheids vom 23. März 2022 teilweise gutgeheissen und die Sache an die Vorinstanz zur weiteren Abklärung zurückgewiesen.

2.

Amtliche Kosten werden nicht erhoben.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.