

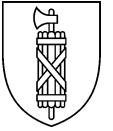


<b>Fall-Nr.:</b>	RDRM.2022.18
<b>Stelle:</b>	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
<b>Instanz:</b>	Sicherheits- und Justizdepartement
<b>Publikationsdatum:</b>	26.03.2024
<b>Entscheiddatum:</b>	16.01.2024

## **SJD RDRM.2022.18**

**Verkehrsordnung, Art. 3 Abs. 4 SVG, Art. 32 Abs. 2 und 3 SVG, Art. 108 SSV. Der betroffene Strassenabschnitt einer überkommunalen Verbindungsstrasse ist rund 650 m lang, liegt ausserhalb des Siedlungsgebiets im Landwirtschaftsgebiet, erschliesst eine dort gelegene Kita und ist zugleich eine beliebte Fuss- und Radwegverbindung ins Naherholungsgebiet. Im betroffenen Strassenabschnitt befinden sich eine steile Geleiseüberführung, eine Kurve mit beschränkter Sichtweite, eine enge Brücke sowie mehrere Einmündungen. Das für die Anordnung abweichender Höchstgeschwindigkeiten vorgeschriebene Gutachten liegt vor, ist nachvollziehbar und vermittelt die notwendigen Informationen. Es beschreibt die verschiedenen Sicherheits- und Infrastrukturdefizite und weist u.a. darauf hin, dass mit Ausnahme des Trottoirs im Bereich der Überführung keine separate Infrastruktur für den motorisierten und den Langsamverkehr vorhanden ist. Es kommt daher zum Schluss, dass die vorhandenen Gefahren eine Geschwindigkeitsherabsetzung nicht nur rechtfertigen, sondern die aufgezeigten Sicherheitsdefizite damit auf verhältnismässig einfache und kostengünstige Art behoben, insbesondere die erforderlichen Sichtweiten eingehalten werden können. Die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit ausserorts auf 50 km/h erweist sich mit Blick auf die Verkehrssicherheit als recht- und verhältnismässig. Abweisung des Rekurses, soweit darauf einzutreten ist.**

Den Entscheid finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



RDRM.2022.18

## Entscheid vom 16. Januar 2024

---

Rekurrent

A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_

gegen

---

Vorinstanz

**Polizeikommando**, Klosterhof 12, 9001 St.Gallen  
(Verfügung Kantonspolizei/Verkehrstechnik vom 7. Februar 2022; Publikation 14. Februar 2022)

---

Rekursgegner

**Gemeinderat Z.\_\_\_\_,**

---

Betreff

Verkehrsanordnungen Gemeinde Z.\_\_\_\_;

- H.\_\_\_\_-strasse, Abschnitt Liegenschaft I.\_\_\_\_ bis J.\_\_\_\_: Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h (2.30); Rückseite: «Ende der Höchstgeschwindigkeit» (2.53)
  - K.\_\_\_\_-strasse, L.\_\_\_\_-strasse, Erschliessungsstrasse Grundstücke Nrn.\_\_\_\_ und J.\_\_\_\_-strasse Südwest, vor Einmündung in die H.\_\_\_\_-strasse: Aufheben des Vortrittsrechts mit dem Signal «Kein Vortritt» (3.02)
-



## Sachverhalt

### A.

a) Das Polizeikommando, Verkehrstechnik, (Vorinstanz) verfügte am 7. Februar 2022 auf Gesuch der politischen Gemeinde Z.\_\_\_\_ folgende Verkehrsanordnung, die am 14. Februar 2022 sowohl auf der kantonalen Publikationsplattform als auch auf Z.\_\_\_\_ Online publiziert wurde:

Z.\_\_\_\_, H.\_\_\_\_-strasse, Abschnitt Liegenschaft I.\_\_\_\_ bis J.\_\_\_\_

- **Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h** (2.30)  
Rückseite: «**Ende der Höchstgeschwindigkeit**» (2.53)

Z.\_\_\_\_, K.\_\_\_\_-strasse, L.\_\_\_\_-strasse, Erschliessungsstrasse Grundstücke Nrn.\_\_\_\_ und J.\_\_\_\_-strasse Südwest, vor Einmündung in die H.\_\_\_\_-strasse

- **Aufheben des Vortrittsrechts** mit dem Signal «**Kein Vortritt**» (3.02)

b) In der Verfügung wird u.a. ausgeführt, dass die H.\_\_\_\_-strasse eine Gemeindestrasse erster Klasse sei, welche die Dörfer Z.\_\_\_\_ und Y.\_\_\_\_ verbinde. Der betroffene Strassenabschnitt zwischen der Liegenschaft I.\_\_\_\_ und dem Fliessgewässer «J.\_\_\_\_» sei rund 650 m lang, befinde sich im Ausserortsbereich und sei bei Zufussgehenden und Radfahrenden als Verbindung in die Naherholungsgebiete sehr beliebt. Zudem diene die H.\_\_\_\_-strasse als Erschliessung für die Kindertagesstätte «B.\_\_\_\_» (nachfolgend Kita). Im betroffenen Strassenabschnitt befänden sich eine steile Geleiseüberführung, eine Kurve mit beschränkter Sichtweite, eine enge Brücke sowie mehrere untergeordnete Einmündungen. Das Befahren der H.\_\_\_\_-strasse mit einer Geschwindigkeit von 80 km/h bei gleichzeitiger Nutzung durch den Langsamverkehr stelle die Verkehrsteilnehmenden vor grosse Herausforderungen. Obwohl die H.\_\_\_\_-strasse vom Ausbaustandard und ihrer Funktion gegenüber den einmündenden Strassen grundsätzlich den Charakter einer «Hauptstrasse» habe, sei bei einzelnen Einmündungen die derzeitige Vortrittsregelung nicht klar bzw. bestehe eine Rechtsunsicherheit.

### B.

Gegen diese Verfügung erhob A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_ (Rekurrent), damals vertreten durch lic.iur. Jörg Frei und Dr.iur. Peter Loher, Rechtsanwälte, swisslegal asg.advocati, Kreuzackerstrasse 9, 9000 St.Gallen (Rechtsvertreter), mit Schreiben vom 28. Februar 2022 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement (SJD). Es werden folgende Rechtsbegehren gestellt, wobei gleichzeitig summarisch geltend gemacht wird, die Voraussetzungen nach Art. 108 der eidgenössischen Signalisationsverordnung (SR 741.21; abgekürzt SSV) seien nicht erfüllt:



1. Es sei die Verfügung des Polizeikommandos vom 14. Februar 2022 betreffend Verkehrsordnung Z.\_\_\_\_ H.\_\_\_\_-strasse aufzuheben.
2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST).

Mit unveränderten Anträgen rügt der Rekurrent in der Rekursergänzung seiner Rechtsvertreter vom 31. März 2022 in formeller Hinsicht, dass die angefochtene Verfügung insofern unklar sei, als das zugrundeliegende Gutachten der C.\_\_\_\_ AG vom 28. Januar 2022 (nachfolgend Gutachten) neben den publizierten Verkehrsordnungen noch weitere Massnahmen vorsehe, die strassenplan- bzw. baubewilligungspflichtig seien und daher nicht im Rahmen des vorliegenden Rekursverfahrens beurteilt werden könnten. In materieller Hinsicht führt er in Bezug auf die beabsichtigte Reduktion der Höchstgeschwindigkeit aus, dass keiner der in Art. 108 Abs. 2 SSV abschliessend genannten Gründe für eine Geschwindigkeitsherabsetzung – Gefahrenabwehr (Bst. a, Verkehrssicherheit), Schutz bestimmter Strassenbenützer (Bst. b), Verbesserung des Verkehrsablaufs (Bst. c) oder Umweltschutzgründe (Bst. d) – vorliege, weshalb es am hinreichenden öffentlichen Interesse fehle:

- Soweit sich die fragliche Verkehrsordnung auf Verkehrssicherheitsüberlegungen stütze, sei die Begründung nicht nachvollziehbar, da laut Gutachten zwischen Juli 2015 und Juni 2020 im fraglichen Bereich der H.\_\_\_\_-strasse nur ein einziger Unfall registriert sei, der zudem nicht auf eine überhöhte Geschwindigkeit, sondern auf Unaufmerksamkeit, zurückzuführen sei. Eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit aus Gründen der Verkehrssicherheit sei daher nicht nötig.
- Auch die weitere Begründung mit dem Schutz der schwächsten Verkehrsteilnehmenden, vorab Benützenden der Kita, sei nicht zulässig. Diese sei erst seit wenigen Jahren in Betrieb und hätte – sofern Sicherheitsbedenken in Bezug auf die strassenmässige Erschliessung oder im Allgemeinen bestanden hätten – weder baurechtlich noch betrieblich bewilligt werden dürfen.
- In der genannten Kita würden Kleinkinder betreut, die von den Eltern dorthin gebracht und abgeholt würden. Während ihres dortigen Aufenthalts seien die Kleinkinder professionell beaufsichtigt. Sie würden die H.\_\_\_\_-strasse somit gar nicht benützen, weshalb sie auch nicht als «besonders schützenswerte Verkehrsteilnehmende» betrachtet werden könnten.
- In diesem Zusammenhang sei insbesondere auch der Zweck der H.\_\_\_\_-strasse als Gemeindestrasse erster Klasse zu berücksichtigen. Diese diene nicht der Erschliessung der Kita, sondern dem örtlichen und überörtlichen Verkehr, führe durch Landwirtschaftsgebiet und verbinde die Dörfer Y.\_\_\_\_ (mit dem dortigen Zugang zur Autobahn) und Z.\_\_\_\_.
- Sonstige zulässige Gründe für eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nach Art. 108 Abs. 2 SSV seien weder aus dem Gutachten noch aus der angefochtenen Verfügung ersichtlich.



Der ungenügende Ausbaustandard der H.\_\_\_\_-strasse und der zweifellos gegebene Sanierungsbedarf würden keine Geschwindigkeitsreduktion rechtfertigen. Die Vermutung liege nahe, dass der wahre Grund für die geplante Geschwindigkeitsreduktion im Zusammenhang mit der in Kooperation mit der Gemeinde X.\_\_\_\_ angestrebten umfassenden Entwicklung des Gebiets «M.\_\_\_\_» stehe.

Neben dem zulässigen öffentlichen Interesse fehle es aber auch an der Verhältnismässigkeit der vorgesehenen Geschwindigkeitsherabsetzung:

- Aus dem Gutachten ergebe sich, dass die beabsichtigte Geschwindigkeitsreduktion für sich allein nicht geeignet sei, um die angeblich fehlende Sicherheit zu verbessern. Vielmehr seien laut Gutachten weitere flankierende Massnahmen, wie das Entfernen der Leitlinie, eine Baumbepflanzung sowie eine Anpassung des Geländers und des Trottoirs erforderlich, um die signalisierte Geschwindigkeit sicherzustellen.
- Diese flankierenden Massnahmen seien in den entsprechenden Strassen- und Sondernutzungsplan-, gegebenenfalls im Baubewilligungsverfahren zu erlassen, wobei die jeweiligen Verfahren untereinander sowie mit dem vorliegenden Rekursverfahren zu koordinieren seien.
- Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit sei schliesslich weder erforderlich noch zumutbar. Die vorhandenen Defizite der H.\_\_\_\_-strasse könnten im Sinn einer mildereren Massnahme durch die längst fällige Sanierung und den sachgemässen Ausbau der Strasse nachhaltig beseitigt werden. Da mit der geplanten Geschwindigkeitsreduktion der überfällige Ausbau (Verbreiterung der Strasse, Bau eines Trottoirs sowie gegebenenfalls eines Fuss- und Velowegs, Sanierung der auf 18 Tonnen beschränkten und daher für die Landwirtschaft untauglichen Brücken etc.) weiterhin auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben werde, sei die angefochtene Massnahme für die Strassenbenützer, insbesondere die angrenzenden Landwirte und somit auch für den Rekurrenten, unzumutbar.

Schliesslich lässt der Rekurrent die beabsichtigte Vortrittsregelung bei den erwähnten in die H.\_\_\_\_-strasse einmündenden Strassen als nicht verständlich bzw. unvollständig rügen. Er fordert sinngemäss, dass zusätzlich auch die Einmündungen N.\_\_\_\_-strasse sowie O.\_\_\_\_-strasse mit dem Signal «kein Vortritt» zu versehen seien, und beantragt diesbezüglich die Durchführung eines Augenscheins.

### **C.**

**a)** Im Schreiben vom 29. April 2022 beantragt der Gemeinderat Z.\_\_\_\_ (Rekursgegner) sinngemäss die Abweisung des Rekurses und reicht die Akten ein. Ergänzend zum Gutachten und seinem Beschluss vom 17. Juni 2022 (richtig: 2021) weist er darauf hin, dass es Ziel der beabsichtigten Geschwindigkeitsreduktion im genannten Bereich der H.\_\_\_\_-strasse sei, die Verkehrssicherheit für den Fuss- und Veloverkehr zu verbessern. Entgegen den Ausführungen des Rekurrenten



zum fehlenden Ausbau der H.\_\_\_\_-strasse sowie zur Entwicklung des Gebiets «M.\_\_\_\_» würden diese nicht mit der angefochtenen Verkehrsordnung zusammenhängen. Das Gutachten empfehle als wirksame Sofortmassnahmen verschiedene Signalisationen, die Demarkierung der Leitlinie, eine Bepflanzung entlang der H.\_\_\_\_-strasse, die Anpassung des Geländers sowie die Verlängerung des Trottoirs, wobei jedoch nur letztere eines planerischen Handelns bzw. eines separaten Teilstrassenplans bedürfe.

**b)** In der Vernehmlassung vom 9. Mai 2022 beantragt die Vorinstanz ebenfalls sinngemäss, den Rekurs abzuweisen und reicht die Vorakten ein. Zur Begründung der Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit wiederholt sie mit Hinweis auf die begründete Verfügung, das Befahren des betreffenden Abschnitts der H.\_\_\_\_-strasse mit einer Geschwindigkeit von 80 km/h stelle die Verkehrsteilnehmenden vor grosse Herausforderungen. Eine Geschwindigkeitsreduktion liege angesichts der festgestellten Sicherheitsdefizite (steile Geleiseüberführung, Kurve mit beschränkter Sichtweite, enge Brücke sowie verschiedene Einmündungen) durchaus im öffentlichen Interesse im Sinn der allgemeinen Verkehrssicherheit; eine Häufung polizeilich registrierter Unfälle sei dazu nicht nötig. Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit sei gestützt auf Art. 107 Abs. 5 SSV auch verhältnismässig, stelle sie doch eine relativ geringe Einschränkung dar. Dass die auf bestimmten Einmündungen signalisierte Vortrittsregelung nicht auch auf der O.\_\_\_\_-strasse und N.\_\_\_\_-strasse angeordnet wird, begründet sie mit deren Wahrnehmung als sehr untergeordnete Strässchen bzw. Feldwege, weshalb deren Vortrittsbelastung gegenüber der H.\_\_\_\_-strasse offensichtlich sei.

**D.**

**a)** In der Replik seiner Rechtsvertreter vom 29. August 2022 hält der Rekurrent an den Rechtsbegehren und Ausführungen im Rekurs fest. In Bezug auf die Vernehmlassung der Vorinstanz rügt er, dass für eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit ein abstraktes öffentliches Interesse mit Blick auf Art. 108 Abs. 2 SSV eben nicht genüge, sondern einer der dort abschliessend genannten Gründe vorliegen müsse. Die angeblichen Herausforderungen für Verkehrsteilnehmende würden einerseits keinen zulässigen Grund darstellen. Dass zwischen Juli 2015 und Juni 2022 nur ein einziger Unfall passiert sei, zeige andererseits, dass diese von den Verkehrsteilnehmenden problemlos gemeistert werden könnten und keine Massnahmen nötig seien. Es treffe darüber hinaus nicht zu, dass eine Geschwindigkeitsreduktion als «geringe Einschränkung» bzw. milde Massnahme betrachtet werden könne; vielmehr bestehe ein «numerus clausus» von zulässigen Gründen, wobei ein Gutachten zwingende Voraussetzung sei. Laut Gutachten genüge die Herabsetzung der Geschwindigkeit für sich allein nicht, um die angeblichen Sicherheitsdefizite zu entschärfen, und sei daher nicht geeignet. Schliesslich würden die im Rekurs eingefügten Screenshots aus Google Maps die Behauptung widerlegen, wonach die O.\_\_\_\_-strasse und N.\_\_\_\_-strasse «klar



als Feldwege» zu erkennen seien. Die Vernehmlassung des Rekursgegners mit Ausführungen zu den «ergänzenden» Massnahmen bekräftigte nicht nur ihre Rüge, wonach die geplante Geschwindigkeitsherabsetzung weder geeignet noch verhältnismässig sei, sondern bestätigte auch die Missachtung des Koordinationsprinzips.

**b)** In ihrer ergänzenden Stellungnahme vom 20. September 2022 entgegnet die Vorinstanz, dass die SSV im Unterschied zur Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und Begegnungszonen (SR 741.213.3) im Zusammenhang mit einer streckenbezogenen Herabsetzung der Geschwindigkeit keine flankierenden Massnahmen vorschreibe, auch wenn die gängige Praxis zeige, dass solche zur Einhaltung der signalisierten Geschwindigkeit beitragen würden.

**c)** Im Schreiben vom 13. Oktober 2022 wiederholt der Rekursgegner, dass lediglich die Verlängerung des Trottoirs mittels Teilstrassenplan zu erlassen sei, und erklärt gleichzeitig, dass ein solcher mittlerweile vorliege und nach erfolgter Vorprüfung durch das kantonale Tiefbauamt (TBA) öffentlich aufgelegt werde.

#### **E.**

**a)** Im Einverständnis des anwaltlich vertretenen Rekurrenten wurde das vorliegende Rekursverfahren am 28. November 2022 bis zur Erledigung des Strassenplan- und Einspracheverfahrens betreffend Trottoirverlängerung formlos sistiert.

**b)** Am 20. April 2023 übermittelte der Rekursgegner den zwischenzeitlich vom TBA genehmigten Teilstrassenplan betreffend Verlängerung des Trottoirs und teilte auf entsprechende Nachfrage telefonisch mit, dass keine Einsprachen bezüglich H.\_\_\_\_-strasse pendent seien. Das Rekursverfahren wurde daher mit Schreiben der Verfahrensleitung vom 25. April 2023 fortgeführt.

#### **F.**

**a)** In einer weiteren Stellungnahme seiner Rechtsvertreter vom 15. Mai 2023 moniert der Rekurrent, dass der genehmigte Teilstrassenplan lediglich die Verlängerung des Trottoirs um wenige Meter vorsehe, die übrigen flankierenden Massnahmen jedoch weiterhin weder geplant noch bewilligt noch realisiert worden seien. Die angefochtene Verkehrsanordnung sei daher nicht geeignet, die angestrebten Ziele zu erreichen. Zudem sei der besagte Strassenplan selber nicht nur untauglich, sondern vermöge insbesondere die Verkehrssicherheit der Zufussgehenden nicht zu verbessern, da das Trottoir zu diesem Zweck viel weiter verlängert werden müsste und zwar sinnvollerweise in beide Richtungen, mindestens aber in Richtung Dorf Z.\_\_\_\_.

**b)** Am 22. September 2023 zeigten die Rechtsvertreter des Rekurrenten an, dass das Mandatsverhältnis per sofort beendet sei.



## Erwägungen

### 1.

a) Die von Amtes wegen zu prüfenden Rekursvoraussetzungen sind sowohl hinsichtlich Zuständigkeit und Rekursberechtigung als auch betreffend Frist- und Formerfordernisse erfüllt (Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. b, Art. 45 Abs. 1, Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]). Auf den Rekurs ist daher – vorbehältlich Bst. b nachstehend – einzutreten.

b) Anfechtungsgegenstand des Rekursverfahrens ist einzig die am 14. Februar 2022 publizierte Verfügung des Polizeikommandos betreffend Verkehrsanordnungen an der H.\_\_\_-strasse, nämlich einerseits die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h im Abschnitt Liegenschaft I.\_\_\_ bis J.\_\_\_, sowie andererseits die Aufhebung des Vortrittsrechts bei den in die H.\_\_\_-strasse einmündenden K.\_\_\_-strasse, L.\_\_\_-strasse, Erschliessungsstrasse Grundstücke Nrn. \_\_ und J.\_\_\_-strasse Südwest. Fragen, die nicht Gegenstand dieser Anordnung sind, können im Rechtsmittelverfahren nicht Streitgegenstand werden. Die anfechtbare Verfügung bildet somit die objektive Voraussetzung und die sachliche Begrenzung des Rechtsmittelverfahrens (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, St.Gallen 2003, Rz. 579; GVP 2002 Nr. 23).

Soweit der Rekurrent daher rügt, die Aufhebung des Vortrittsrechts lediglich bei den erwähnten in die H.\_\_\_-strasse einmündenden Strassen sei unverständlich bzw. müsste konsequenterweise auch bei der O.\_\_\_-strasse- sowie der N.\_\_\_-strasse signalisiert werden, handelt es sich um über die publizierten Verkehrsanordnungen (Anfechtungsgegenstand) hinausgehende bzw. andere Strassen betreffende Massnahmen. Diesbezüglich kann – auch mangels entsprechendem Rechtsbegehren – nicht auf den Rekurs eingetreten werden.

### 2.

Der Rekurrent rügt in formeller Hinsicht eine Verletzung der Koordinationspflicht und macht geltend, die angefochtene Verfügung sei insofern unklar, als das zugrundeliegende Gutachten neben der Verkehrsanordnung verschiedene flankierende Massnahmen baulicher Art vorsehe, um die Geschwindigkeitsherabsetzung sicherzustellen. Diese Massnahmen seien in den entsprechenden strassenbau- bzw. planrechtlichen Verfahren zu erlassen und könnten daher nicht im vorliegenden Rekursverfahren überprüft werden.

a) Für Strassenbauprojekte und Verkehrsanordnungen gelten unterschiedliche Verfahren mit unterschiedlichen Rechtsmittelwegen und -fristen: Für den Gemeindestrassenbau (Neubau, Ausbau und Korrektur von Strassen oder sonstige bauliche Massnahmen) und den Gemeindestrassenplan ist erstinstanzlich die Gemeinde zuständig (Art. 38 f. des Strassengesetzes [sGS 732.1; abgekürzt StrG]). Gegen das Projekt kann innert der 30-tägigen Auflagefrist Einsprache beim Gemeinderat erhoben (Art. 45 StrG) und der Einspracheentscheid des



Gemeinderates anschliessend innert 14 Tagen mit Rekurs beim Bau- und Umweltdepartement angefochten werden (Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 1 Bst. a VRP). Demgegenüber werden Verkehrsanordnungen (Signale mit Vorschriftencharakter) in der Regel erstinstanzlich durch das Polizeikommando verfügt (Art. 18 ff. der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz [sGS 711.1; abgekürzt EV-SVG]) und können ebenfalls innert 14 Tagen beim Sicherheits- und Justizdepartement angefochten werden (SJD; Art. 43<sup>bis</sup> Abs. 1 VRP).

(Nur) Soweit ein Strassenbauprojekt und Verkehrsanordnungen derart eng zusammenhängen und sich gegenseitig bedingen, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden können, weil dies ansonsten sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen würde, sind die jeweiligen Verfahren zu koordinieren (VerwGE B 2013/232 und B 2013/267 vom 16. April 2014 Erw. 2).

**b)** Im erwähnten Gutachten werden verschiedene Massnahmen zur Behebung der festgestellten Sicherheitsdefizite empfohlen. Dabei wird zwischen «Sofortmassnahmen» (Reduktion der Höchstgeschwindigkeit von 80 km auf 50 km/h, Demarkierung Leitlinie, Wiederholung der Signalisation, Baumbepflanzung, Anpassung Geländer und Trottoir) und «weiteren Massnahmen» (Reduktion der Fahrbahnbreite) unterschieden. Gleichzeitig wird vorgeschlagen, zunächst die «Sofortmassnahmen» umzusetzen und erst in einer weiteren Etappe – sofern die «Sofortmassnahmen» keine Wirkung zeigen, d.h. die (herabgesetzten) Geschwindigkeiten nicht eingehalten werden sollten – bei Bedarf «weitere Massnahmen» gestalterischer oder baulicher Art umzusetzen.

Vorliegend sieht der Gemeinderat Z. \_\_\_ derzeit explizit kein Strassenprojekt für die H. \_\_\_-strasse vor, sondern möchte zunächst lediglich die Sofortmassnahmen, vorab die Reduktion der Geschwindigkeit auf einer Strecke von rund 650 m zwischen der Brücke über den Bach «J. \_\_\_» und dem Signal «Generell 50» beim Dorfeingang, umsetzen. Bei den «Sofortmassnahmen» erfordert einzig die Trottoirverlängerung ein strassenplanerisches Verfahren. Nachdem der Gemeinderat die öffentliche Auflage inzwischen zeitnah nachgeholt hat, ist die Koordinationspflicht eingehalten. Andere strassenbauliche oder -planerische Massnahmen stehen derzeit nicht zur Diskussion, weshalb auch diesbezüglich kein Koordinationsbedarf besteht. Die angefochtene Verkehrsanordnung ist im vorliegenden Rekursverfahren somit ausschliesslich aus strassenverkehrsrechtlicher bzw. verkehrspolizeilicher Sicht zu beurteilen. Dabei sind die tatsächlichen Verhältnisse und Gegebenheiten selbstverständlich mitzubersichtigen.



### 3.

Nach Art. 12 Abs. 1 VRP ermittelt die Behörde den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen u.a. durch Befragen von Beteiligten, Beizug von Amtsberichten, durch Augenschein oder auf andere geeignete Weise. Ein Augenschein dient der Feststellung sowie dem besseren Verständnis des Sachverhalts durch die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz (B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, St.Gallen/Zürich 2020 [nachfolgend Praxiskommentar], N 50 zu Art. 12–13; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966). Unbestrittene Tatsachen oder solche, die sich zweifelsfrei aus den Akten ergeben, brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (VerwGE B 2016/86, B 2016/ 87, B 2016/89-92 vom 17. März 2018 Erw. 2.2; VerwGE B 2017/184 vom 13. Dezember 2018 Erw. 4.2.3; VerwGE B 2018/52 vom 27. Februar 2019 Erw. 3).

Die Durchführung eines Augenscheins wird lediglich in Bezug auf die Beanstandungen zu den Einmündungen der O.\_\_\_-strasse- und N.\_\_\_-strasse in die H.\_\_\_-strasse beantragt, die jedoch – wie in Ziffer 1.b) ausgeführt – nicht Anfechtungsgegenstand sind. Ein Augenschein ist vorliegend aber auch nicht erforderlich, nachdem sich der Sachverhalt klar aus den Akten (darunter dem Gutachten, inkl. Plänen und Fotoaufnahmen) ergibt und die Verhältnisse vor Ort zudem aus den einschlägigen Geoportalen (Geoportal, Swisstopo oder Google Maps; je zusätzlich mit Luftbildaufnahmen) hervorgehen. Vor diesem Hintergrund kann auf die Durchführung eines Augenscheins verzichtet werden.

### 4.

**a)** Verkehrsanordnungen können 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 (Art. 3 Abs. 4 Satz 1 des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes [SR 741.01; abgekürzt SVG]).

**b)** Die vom Bundesrat für alle Strassen festgesetzten allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten (Art. 32 Abs. 2 SVG; Art. 4a der eidgenössischen Verkehrsregelnverordnung [SR 741.11; abgekürzt VRV]) dürfen nicht allgemein, sondern nur *für bestimmte Strassenstrecken* zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs *herab- oder heraufgesetzt* werden (Art. 32 Abs. 3 SVG; Art. 108 Abs. 1 SSV).



Die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten können nach Art. 108 Abs. 2 SSV *herabgesetzt* werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (Bst. a), bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Bst. b), auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (Bst. c) oder dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann (Bst. d).

**c)** Verkehrsanordnungen müssen verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Sie müssen zur Erreichung des angestrebten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und insofern erforderlich sein, als sich das gleiche Ziel nicht mit weniger einschneidenden Massnahmen erreichen lässt (vgl. auch Art. 107 Abs. 5 SSV). Zudem muss der angestrebte Zweck bzw. die mit den fraglichen Massnahmen erzielten Vorteile in einem vernünftigen Verhältnis zu den damit verbundenen Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St.Gallen 2016, N 514 ff.).

Vor der Festlegung abweichender Höchstgeschwindigkeiten ist ein Gutachten zu erstellen. Dieses muss aufzeigen, dass die Massnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV).

In welcher Form ein solches Gutachten zu erstellen ist, wird nicht festgelegt. Inhalt und Umfang des Gutachtens hängen vom Zweck der Geschwindigkeitsbeschränkung und den örtlichen Gegebenheiten ab. Im Ergebnis entscheidend ist, dass die zuständige Behörde über die nötigen Informationen verfügt, um zu beurteilen, ob mindestens eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und ob die vorgesehene Massnahme mit Blick auf das betreffende Ziel, nötig, zweck- und verhältnismässig ist (Urteil des BGer 1C\_117/2017, 118/2017 vom 20. März 2018 Erw. 5; Urteil des BGer 1C\_186/2019 vom 19. Dezember 2019 Erw. 3.1).

**d)** Verkehrsanordnungen 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, welche die örtlichen Verhältnisse am besten kennen. Diese besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum (Urteil des Bundesgerichtes [BGer] 1C\_44/2017 vom 19. Juli 2017 Erw. 3.1; Urteil des BGer 1C\_117/2017, 1C\_118/2017 vom 20. März 2018 Erw. 3.3; Urteil des BGer 1C\_618/2018 vom 20. Mai 2019 Erw. 2.2; Urteil des BGer 1C\_186/2019 vom 19. Dezember 2019 Erw. 4.3).



## 5.

Mit der Herabsetzung der heute erlaubten Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h auf 50 km/h auf einer Strecke von rund 650 m im betroffenen Abschnitt der H.\_\_\_-strasse sowie der Bereinigung der Vortrittsregelung bezweckt die Vorinstanz, die dortige Verkehrssicherheit zu erhöhen. Diese Zielsetzung liegt im öffentlichen Interesse und ist durch Art. 3 Abs. 4 SVG sowie Art. 108 Abs. 1 SSV gedeckt.

## 6.

**a)** Das nach Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV erforderliche Gutachten für die Anordnung abweichender Höchstgeschwindigkeiten liegt vor.

**aa)** Laut Gutachten ist die H.\_\_\_-strasse für den motorisierten Verkehr eine lokale Verbindungsstrasse für die beiden Dörfer Z.\_\_\_ und Y.\_\_\_ und aus Richtung Z.\_\_\_ die direkte Strassenverbindung zur Autobahn. Sie liegt im betroffenen Abschnitt ausserhalb des Siedlungsgebietes im Landwirtschaftsgebiet. Zugleich stellt die H.\_\_\_-strasse, die auch als Wanderweg mit Hartbelag und Radweg von lokaler Bedeutung ausgeschieden ist, eine wichtige überkommunale Fuss- und Radverkehrsverbindung dar. Sie dient dem Langsamverkehr als Zugang ins dortige Naherholungsgebiet, zumal sie eine der wenigen Verbindungen ist, die eine Querung der Bahnlinie ermöglichen.

Im betroffenen Strassenabschnitt beträgt die Fahrbahnbreite – mit Ausnahme der engsten Stelle mit lediglich 5.1 m bei der Brücke über den Bach «J.\_\_\_» sowie der breitesten Stelle mit 6.3 m bei der Überführung über die Bahnlinie – durchgehend ca. 5.9 m. Damit ist der Grundbegegnungsfall gemäss VSS-Norm 40 201 zwischen Personewagen und einem Lastwagen bei reduzierter Geschwindigkeit (Annahme: 30 km/h) – ausser bei der Brücke – gewährleistet. Lediglich im Bereich der Geleiseüberführung hat es ein 1.60 m breites (nach der entsprechenden VSS-Norm 640 070 zu knapp ausgebautes) Trottoir auf der westlichen Strassenseite.

Im betroffenen Abschnitt befinden sich drei Landwirtschaftsbetriebe mit jeweils einem Wohnhaus und mehreren Ökonomiebauten direkt an der Strasse. In einem dieser drei Betriebe wird neben der landwirtschaftlichen Nutzung ein Gebäude und verschiedene Aussenflächen als Kita genutzt. Im nordwestlichen Bereich des Strassenabschnitts befinden sich kurz vor dem Beginn des Siedlungsgebietes zwei Wohnhäuser, die ebenfalls direkt von der H.\_\_\_-strasse erschlossen werden.

**bb)** Im Gutachten werden verschiedene Sicherheits- und Infrastrukturdefizite ausgewiesen. So bestehen einerseits eingeschränkte Sichtverhältnisse bei den Knoten H.\_\_\_-strasse/K.\_\_\_-strasse und H.\_\_\_-strasse/J.\_\_\_-strasse, weshalb mit der bestehenden Höchstgeschwindigkeit ausserorts von 80 km/h die nach der VSS-Norm 40 273a erforderlichen Sichtweiten aufgrund der steilen Geleiseüberführung, der



engen Brücke über die J.\_\_\_\_, die dortige Kurve im Strassenverlauf sowie der bestehenden Bebauung stark unterschritten werden (und nicht mit verhältnismässigem Aufwand behoben werden können). Auch die in der VSS-Norm 40 090b definierten Anhaltesichtweiten können mit der derzeit zulässigen Höchstgeschwindigkeit weder bei der Überführung noch im Kurvenbereich eingehalten werden. Als Infrastrukturdefizit beschreibt das Gutachten, dass nördlich der Überführung auf der östlichen Strassenseite eine private Einfahrt zum Bauernhof sehr spitzwinklig in die H.\_\_\_\_-strasse einmündet. Dadurch ist einerseits die Übersicht für ausfahrende Fahrzeuge erheblich erschwert und andererseits sind die ausfahrenden Fahrzeuge für den auf der Überführung nordwärts fahrenden Verkehr kaum erkennbar. Wie erwähnt wird die H.\_\_\_\_-strasse im Freizeitverkehr auch von Zufussgehenden, Reitenden und Velofahrenden als Wegverbindung genutzt und befindet sich zudem eine Kita im betreffenden Beurteilungsperimeter. Für den motorisierten und den Langsamverkehr ist grösstenteils keine separate Infrastruktur vorhanden, weshalb alle Verkehrsteilnehmenden im Mischverkehr geführt werden. Das Gutachten zeigt auf, dass angesichts der hohen Fahrgeschwindigkeiten das Koexistenzprinzip nicht funktioniert und für die schwächsten Verkehrsteilnehmenden das Sicherheitsempfinden äusserst gering ist.

**cc)** Das Gutachten vermittelt die notwendigen Informationen für die Beurteilung einer Geschwindigkeitsherabsetzung, ist vollständig und nachvollziehbar. Es kommt zum Schluss, dass die im betroffenen Strassenabschnitt vorhandenen Gefahren eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit erforderten und die beschriebenen Sicherheitsdefizite mit dieser Massnahme auf verhältnismässig einfache Art behoben werden könnten. Mit einer Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 50 km/h könnten insbesondere auch die erforderlichen Sichtweiten eingehalten werden. Zur Sicherstellung der angestrebten tieferen Geschwindigkeiten schlägt das Gutachten – wie vorn unter Ziff. 2 Bst. b erwähnt – ergänzende Massnahmen vor, nämlich neben der entsprechenden Signalisation u.a. die Demarkierung der Leitlinie, die Wiederholung der Signalisation oder die Anpassung des Geländers und Verlängerung des Trottoirs als «Sofortmassnahmen». Für den Fall, dass diese «Sofortmassnahmen» nicht die gewünschte Wirkung zeigen sollten, empfiehlt das Gutachten bei Bedarf weitere gestalterische oder bauliche Massnahmen zur optischen oder faktischen Reduktion der Fahrbahnbreite.

**b)** Der Rekurrent spricht der beabsichtigten Reduktion der Höchstgeschwindigkeit ganz allgemein ein öffentliches Interesse ab.

Aus dem Gutachten geht demgegenüber klar hervor, dass verschiedene Sicherheits- und Infrastrukturdefizite vorliegen. Die Zielsetzung der angefochtenen Verfügung, vorab die Erhöhung der Verkehrssicherheit, liegt zweifellos im öffentlichen Interesse und entgegen der Darstellung im Rekurs sind auch mindestens zwei der in Art. 108



Abs. 2 SSV genannten Gründe für eine Geschwindigkeitsherabsetzung – Gefahrenabwehr (Bst. a) sowie Schutz bestimmter Strassenbenützer (Bst. b) – erfüllt.

**c)** Darüber hinaus rügt der Rekurrent die vorgesehene Massnahme als unverhältnismässig:

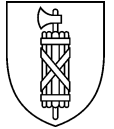
**aa)** Der Rekurrent bestreitet zunächst, dass die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit eine geeignete Massnahme darstelle, weil laut Gutachten ergänzende Massnahmen erforderlich seien, um die signalisierte Geschwindigkeit sicherstellen zu können.

Der Rekurrent verkennt einerseits, dass im Zusammenhang mit einer streckenbezogenen Herabsetzung der Geschwindigkeit weder Art. 32 Abs. 2 SVG noch Art. 108 SSV zwingend flankierende Massnahmen vorschreiben. Andererseits empfiehlt das Gutachten gerade ein etappenweises Vorgehen, indem als «Sofortmassnahmen» zunächst u.a. die Signalisation der herabgesetzten Geschwindigkeit am Anfang und Ende des betroffenen Strassenabschnitts, die Wiederholung dieser Signalisation sowie die Demarkierung der Leitlinie erfolgen soll.

**bb)** Des Weiteren macht der Rekurrent geltend, die Geschwindigkeitsherabsetzung sei unnötig, da sich im fraglichen Bereich der H.\_\_\_-strasse bis anhin lediglich ein Unfall ereignet habe, der zudem nicht auf eine überhöhte Geschwindigkeit, sondern auf Unaufmerksamkeit zurückzuführen sei.

Diese Argumentation geht insofern fehl, als eine Herabsetzung der Geschwindigkeit nicht voraussetzt, dass sich in der Vergangenheit (polizeilich registrierte) Unfälle ereignet haben (Urteil des BGER 1C\_618/2018 vom 20. Mai 2019 Erw. 4.3). Zudem zeigt das Gutachten verschiedene Sicherheits- und Infrastrukturdefizite auf, vorab fehlende oder ungenügende Sichtweiten, die mittels Geschwindigkeitsreduktion auf relativ einfache und kostengünstige Art behoben werden können. Ferner weist das Gutachten auch darauf hin, dass im betroffenen Abschnitt der H.\_\_\_-strasse – mit Ausnahme des Trottoirs im Bereich der Überführung – keine separate Infrastruktur für den motorisierten und den Langsamverkehr vorhanden ist. Angesichts des ausgewiesenen Verkehrsaufkommens und der hohen Fahrtgeschwindigkeiten kann der Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmenden (Zufussgehenden und Velofahrenden) durch eine verminderte Geschwindigkeit des Motorfahrzeugverkehrs erhöht werden.

**cc)** Der Rekurrent argumentiert schliesslich, die Geschwindigkeitsherabsetzung sei auch insofern weder erforderlich noch zumutbar, als die vorhandenen Defizite der H.\_\_\_-strasse durch die längst fällige Sanierung und einen sachgemässen Ausbau der Strasse im Sinn einer mildereren Massnahme nachhaltig beseitigt werden könnten.



Es widerspricht einerseits jeder Lebenserfahrung, dass eine Strassen-sanierung bzw. ein Strassenausbau gegenüber einer lokalen, streckenbezogenen Temporeduktion eine weniger einschränkende Massnahme darstellen soll. Andererseits haben die beteiligten Behörden – wie vorn Ziff. 4 Bst. d erwähnt – einen erheblichen Gestaltungsspielraum, welche Massnahmen sie wann ergreifen und umsetzen möchten, solange sie nicht von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgehen, keine bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgen oder bei der Ausgestaltung keine unsachlichen und ungerechtfertigten Differenzierungen vornehmen oder notwendigen Differenzierungen unterlassen.

**dd)** Im Übrigen legt der Rekurrent weder substantiiert dar noch ist erkennbar, welche massgeblichen Nachteile ihm durch die Geschwindigkeitsherabsetzung entstehen sollten. Die Fahrt auf dem kurzen Streckenabschnitt wird sich aufgrund der reduzierten Höchstgeschwindigkeit jedenfalls nur geringfügig verzögern und ein entsprechender Zeitverlust ist ihm ohne Weiteres zumutbar.

## 7.

In Bezug auf die Aufhebung des Vortrittsrechts an der K.\_\_\_-strasse, L.\_\_\_-strasse, Erschliessungsstrasse Grundstücke Nrn.\_\_\_ und J.\_\_\_-strasse Südwest macht der Rekurrent in der Rekursbegründung geltend (ohne jedoch einen entsprechenden Antrag zu stellen), dass der Vollständigkeit halber auch die Einmündungen N.\_\_\_-strasse sowie O.\_\_\_-strasse mit dem Signal «kein Vortritt» versehen werden müssten.

Obwohl die H.\_\_\_-strasse nach den Ausführungen der Vorinstanz von ihrem Ausbaustandard und ihrer Funktion her gegenüber den einmündenden Strassen grundsätzlich den Charakter einer «Hauptstrasse» aufweist und als übergeordnet wahrgenommen wird, ist die geltende Vortrittsregelung bei den erwähnten Einmündungen in die H.\_\_\_-strasse den Verkehrsteilnehmenden offenbar nicht immer klar bzw. führt zu Unsicherheiten. Die Aufhebung des Vortrittsrechts mit dem Signal «Kein Vortritt» an den genannten Strassen stellt diesbezüglich Rechtssicherheit her (vgl. dazu Art. 36 Abs. 2 SSV).

Im Unterschied dazu werden die O.\_\_\_-strasse- und N.\_\_\_-strasse als sehr untergeordnete Strässchen bzw. Feldwege wahrgenommen, weshalb deren Vortrittsbelastung gegenüber der H.\_\_\_-strasse offensichtlich ist. Dass die Vorinstanz hier auf eine entsprechende Signalisation verzichtet, ist daher – auch mit dem nochmaligen Hinweis auf den ihr zustehenden Gestaltungsspielraum – nicht zu beanstanden bzw. ein Eingreifen der Rechtsmittelinstanz nicht gerechtfertigt.

## 8.

Zusammenfassend sind die angefochtenen Verkehrsanordnungen recht- und verhältnismässig. Der Rekurs ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.



**9.**

**a)** Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Verwaltungsstreitigkeiten jener Beteiligte die Verfahrenskosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. In Anwendung von Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist dem Rekurrenten eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– aufzuerlegen. Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

**b)** Das Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ist bei diesem Verfahrensausgang abzuweisen (Art. 98<sup>bis</sup> VRP).

### **Entscheid**

**1.** Der Rekurs von A.\_\_\_\_, Z.\_\_\_\_, wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**

**a)** A.\_\_\_\_ wird eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– auferlegt.

**b)** Die Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

**3.** Das Begehren von A.\_\_\_\_ um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

SICHERHEITS- UND JUSTIZDEPARTEMENT  
Der stellvertretende Vorsteher:

Marc Mächler  
Regierungsrat