



Fall-Nr.: B 2006/208
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.01.2007
Entscheiddatum: 23.01.2007

Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 23. Januar 2007

Strassenverkehr, Verkehrsanordnung, Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 sowie Art. 32 SVG (SR 741.01), Art. 108 SSV (SR 741.21). Begegnungszonen mit einer Geschwindigkeitsreduktion auf 20 km/h sind unzulässig, wenn die in Art. 108 Abs. 2 lit. a - d SSV festgelegten Voraussetzungen nicht erfüllt sind (Verwaltungsgericht, B 2006/208).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

IG Begegnungszone Bahnhofstrasse X., bestehend aus:

- A., B., C. und D.,

Beschwerdeführer 1 - 4,

diese vertreten durch Z.

und

Z.,



St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer 5,

gegen

Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen,

Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde X. ,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Verkehrsordnung Bahnhofstrasse X.

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Mit Verfügung vom 14. November 2005 erliess das Polizeikommando des Kantons St. Gallen als Verkehrsordnung auf der Bahnhofstrasse in X. zwischen dem Restaurant Bahnhof und der Liegenschaft Alterswohnungen eine Signalisation als Begegnungszone (Signal Nr. 2.59.5) mit einer Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 20 km/h. Gegen diese Verkehrsordnung erhoben A., B., C., D., E. und Z (als Vereinigung IG-Begegnungszone Bahnhofstrasse X.) am 23. November 2005 Rekurs



St.Galler Gerichte

beim Justiz- und Polizeidepartement und beantragten unter anderem, die Fahrbahnbreite sowie die Tempobeschränkung seien im bisherigen Zustand zu belassen. Zur Begründung brachten sie unter anderem vor, der öffentliche Verkehr sowie die Zufahrt zu den Gewerbebetrieben und zum Bahnverlad werde behindert und die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 20 km/h sei unverhältnismässig.

Mit Entscheid vom 24. Oktober 2006 wies das Justiz- und Polizeidepartement den Rekurs ab, soweit es darauf eintrat.

B./ Mit Eingaben vom 7. und 22. November 2006 erhob die IG Begegnungszone Bahnhofstrasse X., nunmehr noch bestehend aus A., B., C., D. und Z., Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, der Rekursentscheid vom 24. Oktober 2006 sowie die Verfügung des Polizeikommandos vom 14. November 2005 mit der Signalisation einer Begegnungszone und der Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 20 km/h seien in allen Teilen aufzuheben. Zur Begründung machen sie im wesentlichen geltend, die Begegnungszone sei ungerechtfertigt und unverhältnismässig. Ausserdem berufen sie sich auf das Urteil des Bundesgerichts zur Geschwindigkeitsreduktion im Quartier Hüttenwies in St. Gallen. Auf die einzelnen Vorbringen wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Das Justiz- und Polizeidepartement sowie die Politische Gemeinde X. beantragen in ihren Vernehmlassungen vom 30. November und 19. Dezember 2006 unter Hinweis auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids die Abweisung der Beschwerde.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführer sind zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 7. und 22. November 2006 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist einzutreten.



2./ Grundlage für die Beurteilung der streitigen Verkehrsordnung sind Art. 3 und Art. 32 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr (SR 741.01, abgekürzt SVG). Art. 3 SVG regelt die Befugnisse der Kantone und Gemeinden im Bereich des Strassenverkehrs. Diese Befugnisse bilden Ausnahmen vom Grundsatz, wonach die Regelung des Strassenverkehrs Sache des Bundes ist (Art. 82 Abs. 1 der Bundesverfassung, SR 101, abgekürzt BV).

a) Nach Art. 3 Abs. 2 SVG sind die Kantone befugt, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Nach Art. 3 Abs. 3 SVG kann der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden; Fahrten im Dienste des Bundes bleiben jedoch gestattet. Andere Verkehrsbeschränkungen oder Anordnungen zur Regelung des Verkehrs 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. Aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden (Art. 3 Abs. 4 SVG).

Abs. 3 regelt die sog. Totalfahrverbote, während die Anordnungen nach Abs. 4 als funktionelle Verkehrsanordnungen bzw. -beschränkungen gelten (vgl. BBl 1999, S. 4481; R. Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, 2. Aufl., Bern 2002, Rz. 35 ff.).

b) Für Geschwindigkeitsbeschränkungen gelten ausserdem die besonderen Bestimmungen in Art. 32 SVG. Nach Art. 32 Abs. 2 SVG beschränkt der Bundesrat die Geschwindigkeit der Motorfahrzeuge auf allen Strassen. Nach Art. 32 Abs. 3 SVG kann die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde nur aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden. Der Bundesrat kann Ausnahmen vorsehen.



c) Der Bundesrat hat von der Kompetenz zum Erlass näherer Bestimmungen in Art. 108 der Signalisationsverordnung (SR 741.21, abgekürzt SSV) Gebrauch gemacht. Dies erfolgte im Bestreben, dass abweichende Geschwindigkeiten im schweizerischen Verkehrsraum nach einheitlichen Kriterien erfolgen sollten (Schaffhauser, a.a.O., Rz. 61). Die Gründe für eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit bzw. die Zwecke, die damit verfolgt werden, sind in Art. 108 Abs. 1 SSV in allgemeiner Weise und in Art. 108 Abs. 2 SSV detailliert und abschliessend aufgeführt (Schaffhauser, a.a.O., Rz. 62).

Zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs kann die Behörde oder das Bundesamt für bestimmte Strassenstrecken Abweichungen von den allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten anordnen (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 (lit. a), bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b), auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (lit. c), dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann, wobei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren ist (lit. d). Die Anordnung tieferer als der vom Bundesrat festgelegten Höchstgeschwindigkeiten ist nur zulässig, wenn sie aus einem der in Art. 108 Abs. 2 SSV aufgezählten Gründe erforderlich ist (vgl. Schaffhauser, a.a.O., Rz. 64).

Vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten wird durch ein Gutachten abgeklärt, ob die Massnahme nötig sowie zweckmässig und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann (Art. 108 Abs. 4 SSV).

Art. 108 Abs. 5 SSV regelt die abweichenden Höchstgeschwindigkeiten auf den verschiedenen Strassenkategorien; u.a. ist als abweichende Höchstgeschwindigkeit



innerorts mit Zonensignalisationen 30 km/h nach Art. 22a SSV und 20 km/h nach Art. 22b SSV zulässig (Art. 108 Abs. 5 lit. e SSV).

Diese Höchstgeschwindigkeit ist besonders zu signalisieren: das Signal «Begegnungszone» (2.59.5) kennzeichnet nach Art. 22b SSV Strassen in Wohn- oder Geschäftsbereichen, auf denen die Fussgänger und Benutzer fahrzeugähnlicher Geräte die ganze Verkehrsfläche benützen dürfen. Sie sind gegenüber den Fahrzeugführern vortrittsberechtigt, dürfen jedoch die Fahrzeuge nicht unnötig behindern. Die Höchstgeschwindigkeit beträgt 20 km/h.

d) Das Bundesgericht hat in einem kürzlich gefällten Urteil (BGE 2A.38/2006 vom 13. Juli 2006) eine Beschwerde gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts zu einer Zonensignalisation als Tempo-30-Zone im Quartier Hüttenwies in St. Gallen abgewiesen. Das Bundesgericht hielt fest, die Gründe, welche eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit erforderlich machen könnten, seien in Art. 108 Abs. 2 SSV abschliessend aufgezählt (E. 2.3). Den Kantonen und Gemeinden bleibe daher keine Befugnis, tiefere Geschwindigkeitslimiten unmittelbar gestützt auf Art. 3 Abs. 4 SVG anzuordnen (E. 3.3). Es sei nicht zu beanstanden, dass Tempo-30-Zonen den abweichenden Höchstgeschwindigkeiten zugeordnet und nicht als eigenes "Verkehrsregime" betrachtet würden, welches den Rahmen einer blossen (abweichenden) Geschwindigkeitsbeschränkung im Sinne von Art. 108 SSV sprengen würde (E. 3.4.1). Nicht anders verhält es sich bei den Begegnungszonen, welche ebenfalls als Zonen mit reduzierter Höchstgeschwindigkeit ausgestaltet sind.

e) Die Vorinstanz erwog, im Zusammenhang mit dem Umbau des Bahnhofs X. sei auch der Bereich des Bahnhofplatzes neu gestaltet und eine Mischverkehrsfläche geschaffen worden. Der Vorplatz vor dem Bahnhofgebäude sowie die Fahrbahn der Bahnhofstrasse befänden sich neu auf gleichem Niveau und würden mit Gitternetzlinien als optischem Gestaltungselement versehen. Insbesondere führe die weisse linienförmige Bodenmarkierung auf der Fahrbahn bei vielen Verkehrsteilnehmern zu Verwirrung, indem sie falsche Fahrspuren bzw. Fahrtrichtungen vortäusche. Ebenso sei die heutige Vortrittsregelung nicht klar. Darüber hinaus werde immer wieder auf dem den Fussgängern vorbehaltenen Bahnhofvorplatz ordnungswidrig parkiert, was unter anderem eben auf die irreführende Markierung zurückzuführen sei. Mit der



Begegnungszone solle ganz allgemein die heutige, verkehrstechnisch unbefriedigende Situation geklärt und eine verbindliche Verkehrsregelung eingeführt werden. Die Einführung der Begegnungszone bezwecke einerseits, die Verkehrssicherheit zu erhöhen, klare Vortrittsverhältnisse zu schaffen und die Fahrgeschwindigkeiten auf tieferem Niveau anzupassen. Andererseits solle das "wilde" Parkieren vor dem Bahnhof unterbunden werden. Diese Zielsetzungen lägen im öffentlichen Interesse (Art. 5 Abs. 2 BV) und seien grundsätzlich durch Art. 108 Abs. 1 und 2 SSV gedeckt.

f) Das Verwaltungsgericht kann sich dem Standpunkt der Vorinstanz nicht anschliessen. Diese hat offenbar weder das Urteil des Verwaltungsgerichts noch das bestätigende Urteil des Bundesgerichts zu den Tempo-30-Zonen zur Kenntnis genommen, obwohl die dort festgelegten Grundsätze auch für die Begegnungszonen gelten. Aufgrund des angefochtenen Entscheids und der vorliegenden Akten ist nicht ersichtlich, inwiefern im Bereich der Bahnhofstrasse X. eine nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbare Gefahr besteht, die nicht anders behoben werden kann. Im Gutachten vom 27. September 2005 wird festgehalten, dass namentlich die weisse linienförmige Bodenmarkierung für Verwirrung Sorge, weil sie teilweise falsche Fahrtrichtungen vortäusche. Dies bestätigt die Stellungnahme der Kantonspolizei im Rekursverfahren, wonach sich diese von Anfang an gegen die weisse, mit der Signalfarbe verwechselbare Markierung der Fahrbahn gewendet und eine Gestaltung mit anderen Farben verlangt habe und dass die auf der Fahrbahn angebrachten Markierungslinien die Fahrzeuglenker verwirrten und zu Fehlverhalten führten. Dass die unklare und irreführende Markierung aber eine nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbare Gefahr darstellt, die nicht anders als durch eine Geschwindigkeitsbeschränkung behoben werden kann, wird weder von der Vorinstanz und von der Beschwerdegegnerin geltend gemacht, noch lassen sich entsprechende Anhaltspunkte aus den Akten entnehmen. Vielmehr wäre zu prüfen, ob nicht die Markierung selbst geändert und den Vorgaben der Kantonspolizei entsprechend angebracht werden müsste.

Aus dem Gutachten geht weiter hervor, dass sich gemäss Unfallstatistik der Kantonspolizei vom 1. Januar 2000 bis 1. Juli 2005 ein Fussgängerunfall mit einem Verletzten, zwei Kollisionen zwischen Fahrzeugen sowie zehn Kollisionen beim Parkieren bzw. Manövrieren und ein weiterer, nicht typisierter Unfall ereigneten. Auch



St.Galler Gerichte

diese relativ geringe Zahl von Unfällen bildet keinen Hinweis für eine schwere, nicht rechtzeitig erkennbare und nicht anders zu behebende Gefahr. Eine solche legte auch die Vorinstanz ihrem Entscheid nicht zugrunde.

Im weiteren ist auch nicht ersichtlich, inwiefern bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen. Aufgrund des Gutachtens findet im Zusammenhang mit der Bahnhofnutzung insbesondere in der Morgen- und Abendspitze ein reger Fussgänger- und Veloverkehr auf dem Bahnhofplatz statt, wobei die aus der L-strasse kommenden Fussgänger dazu neigen, die Bahnhofstrasse direkt auf der Höhe L-strasse, also noch vor dem eigentlichen Bahnhofplatz, zu überqueren, während die zwischen Park + Ride-Parkplatz und Kioskgebäude befindliche Veloabstellanlage von den Velofahrern aus allen Himmelsrichtungen und vor allem am Morgen im Eiltempo angefahren wird. Eine besondere Gefährdung von Fussgängern oder Radfahrern ist aber aufgrund des Gutachtens nicht ersichtlich; eine solche wird auch im angefochtenen Entscheid nicht näher begründet.

Die gefahrenen Geschwindigkeiten im Bereich der Bahnhofstrasse lagen bei den im Rahmen des Gutachtens vorgenommenen Messungen bei 85 Prozent aller Motorfahrzeuge im Bereich bis 38 km/h und bei 50 Prozent aller Motorfahrzeuge im Bereich bis 28 km/h. Aufgrund der Messresultate im Anhang überschritt kein Fahrzeug die Limite von 50 km/h. Daraus wurde im Gutachten die Schlussfolgerung gezogen, es sei ein "recht tiefes Geschwindigkeitsniveau" erreicht worden. Somit besteht auch aufgrund der gefahrenen Geschwindigkeiten keine schwere Gefährdung bzw. keine Notwendigkeit zum Schutz besonderer Kategorien von Verkehrsteilnehmern.

Zu prüfen ist weiter, ob es sich beim fraglichen Strassenabschnitt um eine Strecke mit grosser Verkehrsbelastung handelt, auf der der Verkehrsablauf verbessert werden kann. Im Gutachten sind keine näheren Angaben über die gesamte Verkehrsbelastung enthalten. In den Spitzenzeiten zwischen 17.00 und 18.00 Uhr wurden in beiden Fahrtrichtungen 163 bzw. 267 Fahrzeuge pro Stunde gemessen, wobei der Anteil Lastwagen 5 bzw. 6 Prozent betrug. Zwischen 7.00 und 8.00 Uhr passierten 150 bzw. 164 Fahrzeuge und zwischen 11.30 und 12.30 Uhr 159 bzw. 167 Fahrzeuge die Messstelle. Von einer grossen Verkehrsbelastung kann unter diesen Umständen nicht



gesprochen werden, was im übrigen auch von der Vorinstanz nicht geltend gemacht wird.

Schliesslich ist auch nicht ersichtlich, inwiefern eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung vorliegt, welche mit einer Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit reduziert werden könnte.

g) Zusammenfassend ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die in Art. 108 Abs. 2 SSV abschliessend aufgezählten Voraussetzungen für die Anordnung einer Begegnungszone offensichtlich nicht erfüllt sind. Die bestehende, zum Teil unbefriedigende Situation ist offenbar auf Fahrbahnmarkierungen und Gestaltungen zurückzuführen, die entgegen der Vorgaben der Kantonspolizei angebracht wurden. Es ist zu prüfen, ob die Mängel der bestehenden Situation dadurch verringert werden können, dass diese Markierungen geändert werden. Da die gesetzlichen Voraussetzungen für die Anordnung einer Begegnungszone nicht erfüllt sind, ist die Beschwerde gutzuheissen, und der Rekursentscheid vom 24. Oktober 2006 sowie die Verfügung des Polizeikommandos vom 14. November 2005 sind aufzuheben.

3./ Dem Verfahrensausgang entsprechend gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten der Beschwerdegegnerin (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Den Beschwerdeführern ist der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- zurückzuerstatten.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen, da die Beschwerdeführer nicht anwaltlich vertreten sind und keinen entsprechenden Antrag gestellt haben (Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 263 Abs. 3 des Zivilprozessgesetzes, sGS 961.2).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der Rekursentscheid vom 24. Oktober 2006 sowie die Verfügung des Polizeikommandos vom 14. November 2005 werden aufgehoben.



St.Galler Gerichte

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt; auf die Erhebung wird verzichtet. Den Beschwerdeführern wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'500.-- zurückerstattet.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführer (durch Z.)
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert dreissig Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.