



Fall-Nr.:	B 2023/169
Stelle:	Verwaltungsgericht
Rubrik:	Verwaltungsgericht
Publikationsdatum:	26.02.2024
Entscheiddatum:	16.01.2024

### Entscheid Verwaltungsgericht, 16.01.2024

**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 Strassen-verkehrsgesetz; sGS 711.1, EV-SVG. Art. 3 Abs. 4 SVG (SR 741.01). Streitig war, ob die Vorinstanz die Anordnung der Aufhebung der Markierung des Fussgängerstreifens nach Durchführung der in VerwGE B 2022/75 angeordneten Abklärungen im angefochtenen Entscheid zu Recht (erneut) bestätigte. Das Verwaltungsgericht kam unter anderem zum Schluss, die im November 2022 erhobenen Fussgänger-Frequenzzahlen hätten den Wert nach VSS-Norm 40 241 von mindestens 100 querenden Fussgängern während fünf (nicht zwingend aufeinanderfolgenden) Stunden mit dem jeweils höchsten Fussgängeraufkommen eines Tages bei Weitem nicht erreicht. Die ausserhalb der Schulferienzeit und des schulfreien Mittwochnachmittags sowie ohne Regen durchgeführten Erhebungen vom November 2022 würden die im April 2021 erhobenen tiefen Werte bestätigen. Damit zeigten die beiden Fussgängererhebungen eine sehr tiefe, weit unter dem Normwert liegende Fussgängerfrequentierung im Bereich des streitigen FGS. Ein zu wenig benützter Fussgängerstreifen stelle insofern ein Sicherheitsrisiko dar, als er den Benützern ein trügerisches Sicherheitsgefühl vermittele. Mofas und Velos (mit und ohne Motor) seien von der Betriebsgefahr her nicht mit Motorfahrzeugen (Motorräder, PW, LW, Busse) zu vergleichen. Lediglich letztere lägen denn auch der DTV-Erhebung zu-grunde. Mit dem dort über einen längeren Zeitraum ermittelten DTV (durchschnittlicher täglicher Verkehr) von 2'401 Fahrzeugen werde der in der VSS-Norm 40 241 veranschlagte DTV-Mindestwert von 3000 Fahrzeugen für die Anbringung eines FGS bei Weitem nicht erreicht. Dies stellt ein gewichtiges Indiz für die Rechtmässigkeit der Aufhebung des Fussgängerstreifens dar. Sind auf bestimmten Strassenstrecken örtliche Verkehrsanordnungen nötig, wird die Massnahme gewählt, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht. Ändern sich die Voraussetzungen, muss die Behörde die örtliche**



**Verkehrsordnung überprüfen und gegebenenfalls aufheben (Art. 107 Abs. 5 SSV). Das Verwaltungsgericht hielt hierzu fest, bereits die Sanierung der Dorfstrasse habe eine Überprüfung des FGS gerechtfertigt, zumal die Anzahl Fussgänger im Bereich des FGS seit den Messungen von 2015 relativ erheblich gesunken sei. Die Entfernung des FGS stelle eine Massnahme zur Gewährleistung der Fussgängersicherheit dar. Der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen (Bushaltestelle, Schule usw.) werde durch den Wegfall des FGS nicht aufgehoben, zumal für die Strassenquerung übersichtliche Verhältnisse vorlägen und für Fussgänger keine Umwege entstünden. Die Aufhebung des FGS erweise sich vor diesem Hintergrund als notwendig und geeignet, die Fussgängersicherheit zu gewährleisten, und damit auch als verhältnismässig im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG. (Verwaltungsgericht B 2023/169). Gegen dieses Urteil wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben (Verfahren 1C\_119/2024).**

**Entscheid vom 16. Januar 2024**

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

**Politische Gemeinde Z.\_\_\_\_**

**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 (A.\_\_-strasse 001, Y.\_\_ / Aufhebung Fussgängerstreifen.\_\_ Nr. 002\_)**

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

#### **A.**

##### **A.a.**

Im Zusammenhang mit der Sanierung der Dorfstrasse in Y.\_\_, Gemeinde Z.\_\_, ordnete die Kantonspolizei am 1. Juni 2021 die Aufhebung des Fussgängerstreifens (FGS) Nr. 002\_ an. Die hiergegen vom Gemeinderat Z.\_\_ 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). Den gegen diesen Einspracheentscheid vom Gemeinderat Z.\_\_ 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 11/15).

##### **A.b.**

Die gegen diesen Entscheid von der Gemeinde Z.\_\_ (Beschwerdeführerin) am 7. April 2022 erhobene und am 27. Mai 2022 begründete Beschwerde mit dem Antrag (in der Sache) auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids und der Verkehrsordnung vom 1. Juni 2021 (act. G 11/18 Beilagen) hiess das Verwaltungsgericht im Entscheid B 2022/75 vom 9. Oktober 2022 unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids gut, soweit es darauf eintrat, und wies die Sache an das SJD zur weiteren Abklärung



## St.Galler Gerichte

zurück. Das Gesuch um vorsorgliche Wiederanbringung des FGS wurde abgewiesen (act. G 11/27). Auf Aufforderung des SJD vom 13. Dezember 2022 (act. G 11/29) reichte die Kantonspolizei dem SJD mit Eingabe vom 6. Januar 2023 die Fussgängerzahlenerhebung des Strassenkreisinспекtorats X.\_\_ vom 15. November 2022 (Ergebnis: 24 Personen während 6 ½ Stunden) und 17. November 2022 (Ergebnis: 22 Personen während 7 ½ Stunden) ein. Da die gleichzeitige automatische Fahrzeugerfassung im betreffenden Bereich fehlerhaft war, führte das Strassenkreisinспекtorat am 20. Dezember 2022 zwischen 7 und 12 Uhr eine Handzählung (Ergebnis: 776 Fahrzeuge) durch (act. G 11/30). Am 22. Februar 2023 reichte die Kantonspolizei Erhebungen des DTV durch die B.\_\_ AG Ingenieure im Zeitraum vom 6. bis 19. Februar 2023 nach (act. G 11/32). Zu den vorerwähnten Erhebungen äusserte sich die Gemeinde Z.\_\_ mit Stellungnahme vom 3. April 2023 (act. G 11/36). Im Entscheid vom 3. Juli 2023 (act. G 2) wies das SJD den Rekurs der Gemeinde Z.\_\_ erneut ab. Es auferlegte ihr eine Entscheidgebühr von CHF 1'500, verzichtete jedoch auf deren Erhebung (Ziffern 2 und 3). Das Gesuch der Gemeinde um Erlass vorsorglicher Massnahmen schrieb das SJD zufolge Gegenstandslosigkeit ab (Ziffer 3).

### **B.**

#### **B.a.**

Gegen den Rekursentscheid vom 3. Juli 2023 erhob die Gemeinde Z.\_\_ mit Eingabe vom 21. August 2023 Beschwerde mit dem Antrag (in der Hauptsache), der Entscheid und die Verkehrsanordnung vom 1. Juni 2021 (Aufhebung FGS Nr. 002\_) seien ersatzlos aufzuheben. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (nebst Mehrwertsteuerzuschlag) zulasten des Kantons St. Gallen. Der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung zuzuerkennen (act. G 1). In der Beschwerdeergänzung vom 25. September 2023 bestätigte und begründete die Beschwerdeführerin die gestellten Anträge. Zusätzlich stellte sie den Verfahrensantrag, es sei als vorsorgliche Massnahme anzuordnen, dass der entfernte Fussgängerstreifen Nr. 1375 vom kantonalen Polizeikommando bzw. vom Strasseninspektorat binnen 14 Arbeitstagen an der vormaligen Stelle auf der Strasse zu markieren sei (act. G 7).

#### **B.b.**

In der Vernehmlassung vom 10. Oktober 2023 (act. G 10) stellte die Vorinstanz (SJD) die Anträge, das Begehren um vorsorgliche Markierung des FGS Nr. 002\_ am vormaligen Ort sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (Ziffer 1). Die Beschwerde sei abzuweisen (Ziffer 2).



## St.Galler Gerichte

### B.c.

Mit Eingabe vom 30. Oktober 2023 hielt die Beschwerdeführerin an den gestellten Anträgen fest (act. G 13).

### 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<sup>bis</sup> Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Sodann entspricht die Beschwerdeeingabe vom 21. August 2023 (act. G 1) in Verbindung mit der Beschwerdeergänzung vom 25. September 2023 (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 letztlich - nach dem in lit. A geschilderten Prozessverlauf - der Rekursentscheid vom 3. Juli 2023 getreten und diese damit mitangefochten 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.

Streitig ist, ob die Vorinstanz die Anordnung der Aufhebung der Markierung des FGS Nr. 002\_ nach Durchführung der in VerwGE B 2022/75 angeordneten Abklärungen im angefochtenen Entscheid zu Recht (erneut) bestätigte. Die einschlägigen rechtlichen Grundlagen wurden in VerwGE B 2022/75 vom 9. Oktober 2022 ausführlich dargelegt (vgl. dortige E. 1 bis 2.2). In jenem Entscheid wurden zudem die sachverhaltlichen Ausführungen in den Vorakten, insbesondere jene aus der Stellungnahme des Tiefbauamts vom 22. Oktober 2021 und dem Rekursentscheid vom 23. März 2022, zusammengefasst wiedergegeben (vgl. dortige E. 2.3 f.). Darauf wird verwiesen.



### 2.2.

Das Verwaltungsgericht legte in VerwGE B 2022/75 E. 2.5.1 dar, die Erhebung der Fussgängerfrequenzen vom 1. und 6. April 2021 sei 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) erfolgt. 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 des Strassenverkehrsgesetzes [SR 741.01, SVG]) sei Rechnung zu tragen. Nach den Ausführungen des TBA in der Stellungnahme vom 22. Oktober 2021 bedinge die alternative Wegverbindung mit der Strasse C.\_\_\_\_ 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, tangiere zum einen nicht unmittelbar den Gegenstand des vorliegenden Verfahrens (Aufhebung des FGS Nr. 1375) und stelle zum anderen lediglich einen nicht weiter konkretisierten bzw. geprüften Vorschlag dar. Was die Frequenzzählung vom April 2021 betreffe, weise 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 sei hier, dass der Grund für die Beibehaltung des FGS im Jahr 2015/2016 - die damalige Erhebung habe explizit auch die Zeit vor und nach dem Mittag beinhaltet - insbesondere auch die Benützung desselben durch ABC-Schützen gewesen sei. 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 einer Verkehrszählung im November/Dezember 2019 auf Höhe "D.\_\_\_\_" mit Bezug auf die Lage des in Frage stehenden FGS nicht ohne Weiteres dargetan. Unbestritten sei diesbezüglich geblieben, dass lediglich die Verkehrsfrequenz auf der Dorfstrasse bei der Verzweigung D.\_\_\_\_ (am entgegengesetzten östlichen Ausgang aus dem Dorfteil Y.\_\_\_\_) und nicht am Standort des FGS (westlicher Dorfausgang) erhoben worden sei. Unbestritten und unkommentiert seien sodann die Vorbringen der Beschwerdeführerin geblieben, dass beim "D.\_\_\_\_" - im Gegensatz zum Bereich des FGS



- kein öffentlicher (Bus-)Verkehr bestehe und am Standort des FGS die Verkehrsfrequenz (mit Fahrzeugen von und nach W.\_\_) deutlich höher als beim "D.\_\_" sei bzw. der Quellverkehr aus Y.\_\_ in westlicher Richtung nach V.\_\_ (Arbeits- und Einkaufswege) grösser sei als der Verkehr ostwärts in Richtung Z.\_\_. Ohne Beleg geblieben sei auch hier die Annahme der Vorinstanz, dass aufgrund des DTV von 1874 im Bereich "D.\_\_" auch im Bereich des FGS ein tiefer DTV (unter 3000) resultiert hätte, zumal das TBA darauf hingewiesen habe, 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 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 angesichts des geschilderten Ergebnisses offenbleiben könne, in welchem Umfang dies der Fall gewesen sei. Insgesamt fehle es nach der Lage der Akten an einer aussagekräftigen Fussgängerfrequenz- und Verkehrserhebung und damit auch an einem Anlass für eine Aufhebung des FGS. Die Angelegenheit sei zur erneuten Abklärung des Fussgänger- und Autoverkehrs im Bereich des streitigen FGS an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die in der Folge angeordnete Abklärung des Fussgänger- und Autoverkehrs im Bereich des FGS Nr. 002\_ ergab, dass am 15. November 2022 innerhalb eines Zeitraums von 6 ½ Stunden (unter Berücksichtigung der Zeiten unmittelbar vor und nach dem Mittag) 20 Kinder und 4 Erwachsene sowie am 17. November 2022 während eines Zeitraums von 7 ¼ Stunden 19 Kinder und 3 Erwachsene gezählt wurden (vgl. Beilage zu act. G 11/32). Die Auswertung der Motorfahrzeug-Verkehrserhebung durch die B.\_\_ AG Ingenieure ergab einen durchschnittlichen täglichen Verkehr (DTV) von 2'401 Fahrzeugen und einen durchschnittlichen Werktagsverkehr (DWV) von 2'646 Fahrzeugen mit einem Anteil Schwerverkehr von 8.2 % (act. G 8 und 11/32 Beilage).

### 2.3.

Im angefochtenen Entscheid führte die Vorinstanz aus, angesichts der verbindlichen Weisung des Verwaltungsgerichts habe sie die sachverständige Kantonspolizei beauftragt, die erforderlichen Verkehrsfrequenzen im betreffenden Bereich zu erheben. Dies sei ohne Anhörung der Beschwerdeführerin und des Polizeikommandos (Vorvorinstanz) erfolgt. Der Auftrag an die Kantonspolizei sei nach Einreichung der ersten Ergebnisse dahingehend verdeutlicht worden, dass die Fahrfrequenzen über einen längeren Zeitraum zu erheben seien. Dass die Kantonspolizei, welche damals über keine intakten Gerätschaften verfügt habe, die B.\_\_ AG Ingenieure mit der Verkehrszählung (Motorfahrzeugverkehr) beauftragt habe, sei vom Auftrag der Verfahrensleitung gedeckt. Die Zählungen hätten keine externen Spezialisten erfordert.



Eine förmliche Auftragserteilung unter Beizug der Beschwerdeführerin sei nicht erfolgt, um eine allfällige Beeinflussung der Zählungen bzw. der Fussgängerfrequenz auszuschliessen. Bei der Anordnung, den FGS nach der Strassensanierung nicht mehr anzubringen, handle es sich um eine Allgemeinverfügung. Das rechtliche Gehör könne vor Erlass von Allgemeinverfügungen schon deshalb nicht gewährt werden, weil nicht alle Betroffenen bekannt seien. Die Kantonspolizei sei somit nicht verpflichtet gewesen, vor Erlass der Massnahme allfällige Betroffene anzuhören (VerwGE B 2004/157 vom 2. Dezember 2004 E. 2b m.H.). Die Beschwerdeführerin sei kurz vor der Anordnung der Entfernung der Markierung informiert worden. Nachdem der FGS nicht wieder angebracht worden sei, sei ihr das Einspracheverfahren offengestanden, welches sie auch benützt habe. Die Einsprache stelle das rechtliche Gehör, wenn auch erst nachträglich, sicher (H.-R. Arta, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 71 Überblick). Insgesamt sei eine Verletzung des Gehörs nicht dargetan. Im Übrigen habe die Rekursinstanz volle Kognition und der Beschwerdeführerin hätten sämtliche Mitwirkungsrechte zugestanden, weshalb eine allfällige Gehörsverletzung im Rekursverfahren ohnehin geheilt worden wäre. Im Weiteren hätten die im Nachgang zur Rückweisung eruierten Frequenzzahlen deutlich unter der nach VSS-Norm 40 241 geforderten Fussverkehrsmenge von mindestens 100 querenden Fussgängern während fünf (nicht zwingend aufeinanderfolgenden) Stunden mit dem jeweils höchsten Fussgängeraufkommen eines Tages gelegen. Es könne ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Personen, welche die Strasse im fraglichen Bereich üblicherweise überqueren würden und während der Zählung überquert hätten, nicht wesentlich anders wäre, wenn ein Fussgängerstreifen markiert wäre, zumal es in der Regel keine Alternative zur Querung der Strasse gebe. Die vom Tiefbauamt vermutete alternative Wegverbindung "C.\_\_\_\_" könne gemäss Ausführungen der Beschwerdeführerin (act. G 11/11) nicht benutzt werden, weil die Eigentümer eine Kette angebracht hätten, um den Durchgang zu verhindern. Im Zeitpunkt der Erhebung im April 2021 habe normaler Schulunterricht geherrscht (act. G 11/32 Beilage [E-Mail der Schulleitung vom 10. Juni 2022]), weshalb die tiefen Werte nicht mit pandemiebedingten Einschränkungen erklärt werden könnten. Die Tendenz zu vermehrtem Home-Office vermöge die erhobenen Werte ebenfalls nicht ausreichend zu relativieren. Die (ausserhalb der Schulferienzeit und des schulfreien Mittwochnachmittags sowie ohne Regen durchgeführten) Erhebungen vom November 2022 würden die im April 2021 erhobenen Werte bestätigen. Werde berücksichtigt, dass insbesondere Schulkinder mehrmals (in der Regel viermal) am Tag die Strasse queren würden, sei lediglich eine Handvoll Kinder betroffen, die sich an die Strassenquerung ohne FGS gewöhnen würden bzw. gewöhnt hätten (act. G 2 S.



5-10).

Die von der B. \_\_ AG Ingenieure vom 6. bis 19. Februar 2023 durchgeführte Verkehrserhebung habe an Werktagen einen DTV von 2'646 und über die Woche einen solchen von 2'401 Fahrzeugen ergeben. Diese Zahlen lägen unter dem nach der VSS-Norm 40 241 für die Anbringung eines FGS geforderten DTV von 3'000 Fahrzeugen. Die von der Beschwerdeführerin genannten Werte (Zählungen aus anderen Dörfern) seien Ausschläge nach oben an einzelnen Tagen, die zufällig sein oder konkrete Gründe (Anlässe) haben könnten. Demgegenüber sei der Verkehr im Bereich des FGS Nr. 002\_ während zwei Wochen gezählt und so ein zuverlässigeres Ergebnis ermittelt worden. Die Erhebung habe entsprechend der Anordnung des Verwaltungsgerichts den Fahrradverkehr, der nicht die wesentliche Gefahr für Strassenquerende bedeute, nicht umfasst. Der vorvorinstanzliche Hinweis der fehlenden Eichung (Homologierung) des Messgeräts habe sich lediglich auf die (vorliegend nicht relevante) Geschwindigkeitsmessung bezogen. Im Übrigen sei, nachdem die automatische Verkehrserfassung während der Handzählung der Fussgänger am 15. und 17. November 2022 nicht zuverlässig funktioniert habe, am 20. Dezember 2022 der Verkehr zwischen 7 und 12 Uhr von Hand gezählt worden (776 Fahrzeuge). Wenn die Beschwerdeführerin ausführe, dass die Voraussetzungen für die Entfernung der Markierung (Art. 107 SSV) nicht gegeben seien, übersehe sie, dass bereits die Sanierung der Dorfstrasse eine Überprüfung des FGS Nr. 002\_ rechtfertige. Sodann stelle die erheblich gesunkene Anzahl Fussgänger eine Änderung der Verhältnisse dar, die eine Überprüfung verlange. Die Zahlen im Jahr 2015 (50-60 Personen in fünf Stunden) seien noch deutlich höher gewesen. Im Hinblick auf die Gleichbehandlung der betroffenen Gemeinden habe sich eine strenge Praxis (betreffend FGS-Entfernung) etabliert. Es bestehe kein Anspruch, nach erfolgter Strassensanierung weiterhin in gleicher Weise unrecht behandelt zu werden. Ein weiteres Sicherheitsdefizit des FGS Nr. 002\_ bestehe darin, dass die Annäherungsbereiche durch Zufahrten beeinträchtigt und zum Teil sogar überschleppt würden (angrenzendes Industriegebiet). Zudem seien die Warteräume nicht gesichert (Stellungnahme TBA in act. G 11/9). Die Entfernung des FGS erhöhe die Fussgängersicherheit. Eine entsprechende Instruktion insbesondere der jüngeren Kinder bedeute keinen unzumutbaren Aufwand und werde bereits erfolgt sein. Umwege entstünden für Fussgänger nicht. Da in unmittelbarer Nähe des FGS Nr. 002\_ keine Fussgängerfrequenzen vorlägen, die eine andere Beurteilung erlauben würden, stehe eine geringe Verschiebung des FGS ausser Diskussion. Ein alternativer Standort werde denn auch nicht vorgeschlagen. Im Übrigen könne bei einer (künftigen) wesentlichen Änderung der Verhältnisse eine Neubeurteilung beantragt werden. Die Aufhebung des FGS erweise sich als recht- und verhältnismässig (act. G 2 S. 10-12).



### 2.4.

Die Beschwerdeführerin wendet unter anderem ein, mit den im Nachgang zum Rückweisungsentscheid neu erhobenen Zahlen lasse sich der für die Aufhebung des FGS notwendige Beweis nicht führen. Massgeblich nach VSS sei die Fussgängerfrequenz auf dem FGS selber. Wenn der FGS nicht auf der Strasse aufgetragen sei, könne auch keine relevante Fussgängerfrequenz am FGS gemessen werden. Die Messung habe an einem rechtswidrig ausgerüsteten Strassenstück stattgefunden. Aufgrund der neuen Messungen sei einerseits positiv nachgewiesen, dass der FGS an der Stelle notwendig sei; andererseits sei wegen der "misslungenen" Messung zur Fussgängerfrequenz von den bisherigen Zahlen, Angaben und Bewertungen auszugehen. Insgesamt sei weiterhin vom vormaligen, den FGS befürwortenden Zustand auszugehen. Was die vorinstanzlichen Behörden angeführt hätten, bewiese keine geänderten Verhältnisse gegenüber der Situation, wie sie bei der Verkehrsanordnung und der späteren revisionsweisen Überprüfung des FGS vorgelegen habe. Die Vorinstanzen hätten insbesondere die Interessen der Anwohner der Siedlung "C.\_\_" und die örtlichen Gegebenheiten sowie die Siedlungsentwicklung nicht hinreichend oder gar nicht in die Überlegungen einbezogen. Bei der Aufhebung eines FGS müsse die Verkehrssicherheit für Fussgänger in der konkreten Situation erheblich und unzweifelhaft verbessert werden. Dieser Nachweis sei vorliegend nicht erbracht worden. Es sei nicht zu rechtfertigen, dass sich die Vorinstanzen einseitig an der VSS-Norm 40 241 orientierten, die vom Bund für unmassgeblich erklärt worden sei und nicht in Übereinstimmung mit der in Art. 3 Abs. 4 SVG vorgeschriebenen Gesamtabwägung stehe (act. G 7).

### 3.

#### 3.1.

Unbestritten blieb vorliegend die zutreffende Feststellung im angefochtenen Entscheid, dass bezüglich der Anordnung, den FGS nach der Strassensanierung nicht mehr anzubringen, die Einsprache das rechtliche Gehör nachträglich zureichend sicherstellte. Hinsichtlich des Vorbringens der Beschwerdeführerin, dass die Vorinstanz aufgrund der Bindungswirkung des Entscheids des Verwaltungsgerichts vom 9. Oktober 2022 zwangsläufig den FGS hätte anbringen und auf diesem die Fussgängerfrequenz - nach Angewöhnung der Fussgänger - erheben müssen (act. G 7 Rz. 4 und 11), ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass die Zahl der Personen, welche die Strasse im fraglichen Bereich üblicherweise überqueren und während der Zählung überquerten, nicht wesentlich anders wäre, wenn ein Fussgängerstreifen markiert wäre, zumal eine (der "Wunschlinie" von Fussgängern entsprechende)



Alternative zur Querung der Strasse nicht dargetan ist. Im Übrigen war gemäss VerwGE B 2022/75 (E. 2.5.2 am Schluss und 2.6) explizit der Fussgängerverkehr *im Bereich* des streitigen FGS (nicht *auf* dem FGS) zu eruieren, wobei das Gesuch um vorsorgliche Wiederanbringung des FGS abgelehnt wurde. Nichts zu ändern vermag hieran das weitere Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach die Messungen durch die B.\_\_\_ AG Ingenieure ergeben hätten, dass auf dem fraglichen Strassenabschnitt die Mehrzahl der Fahrzeuglenker zu schnell fahre, weil der Innerortscharakter ohne FGS nicht wahrgenommen werde (act. G 7 Rz. 6 und 11.7). Die Vorinstanz stellt die geltend gemachten Geschwindigkeitsüberschreitungen mit dem Hinweis auf die fehlende Eichung des Zählgeräts für Geschwindigkeitsmessungen in Frage (act. G 10 m.H. auf act. G 11/32). Soweit effektiv eine Häufung von Geschwindigkeitsüberschreitungen vorliegen sollte, wäre diese nicht mit der Wiederanbringung des FGS, sondern in erster Linie mit strassenverkehrsrechtlichen (Sanktions-)Massnahmen anzugehen. Der Umstand allein, dass Fussgängerstreifen bei Fahrzeuglenkern unter Umständen ein "Innerortsgefühl" bewirken können (act. G 7 Rz. 11.8), stellt keinen Anlass dar, Tempoüberschreitungen mit der Wiederanbringung des FGS verhindern zu wollen. Im Weiteren kann eine Zunahme der Tempoüberschreitungen nach Entfernung des FGS nicht als dargetan gelten.

### 3.2.

Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Beschwerdeaugenscheins im Bereich C.\_\_\_/D.\_\_\_-strasse unter Beizug und Befragung der Person, die die Messungen vom 15. und 17. November 2022 vorgenommen habe (act. G 7 Rz. 11.3). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (vgl. B. Märkli, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], a.a.O., N 50 zu Art. 12-13 VRP). Die tatsächlichen (örtlichen) Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall hinreichend aus den Verfahrensakten und dem Geoportal; sie sind als solche auch nicht umstritten. Zu klären ist die Beweistauglichkeit der im Nachgang zum Rückweisungsentscheid des Verwaltungsgerichts vorgenommenen Messungen der Frequentierung des streitigen Bereichs durch Fussgänger und Motorfahrzeuge (act. G 11/30 und 32). Für die Klärung der streitigen Strassenfrequentierung vermöchte ein Augenschein mit Befragung der an der Messung beteiligten Person(en) aller Voraussicht nach nicht zu weiteren für das Gericht relevanten Erkenntnissen zu führen, weshalb darauf zu verzichten ist.



### 3.3.

#### 3.3.1.

Fest steht vorliegend, dass das am 15. und 17. November 2022 eingesetzte Zählgerät zur automatischen Erfassung der Fahrzeugfrequenzen auf Höhe des FGS Nr. 002\_ die Frequenzen aufgrund eines Fehlers nicht zuverlässig erhob, weshalb am 20. Dezember 2022 von 7 bis 12 Uhr durch das Strassenkreisinspektorat eine manuelle Zählung durchgeführt wurde, welche ein Total von 776 Fahrzeugen ergab (act. G 11/30 S. 2). Die Motorfahrzeug-Verkehrserhebung im Zeitraum vom 6. bis 19. Februar 2023 durch die B.\_\_\_ AG Ingenieure ergab einen DTV von 2'401 Fahrzeugen (act. G 8 und 11/32 Beilage). Wenn die Beschwerdeführerin aus dem Vergleich der Messergebnisse der manuellen Fahrzeug-Zählung vom Dezember 2022 einerseits und der Fahrzeug-Erhebung vom Februar 2023 andererseits eine Ungenauigkeit und Unzuverlässigkeit der manuellen Messung ableiten möchte (act. G 7 Rz. 11.4), ist darauf hinzuweisen, dass der Erhebung vom Dezember 2022 ein Beobachtungszeitraum von fünf Stunden an einem Tag zugrunde lag, während die Erhebung vom Februar 2023 täglich während 24 Stunden an 9 Tagen erfolgte (vgl. Zeitdiagramm in act. G 11/32 Beilage). Eine Vergleichbarkeit ist somit augenscheinlich nicht gegeben, weshalb sich daraus für das vorliegende Verfahren nichts ableiten lässt. Insbesondere lässt sich daraus entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin (act. G 7 Rz. 11.4) keine generelle Unzuverlässigkeit von manuellen Messungen (auch) der *Fussgängerfrequenz* folgern. In beweisrechtlicher Hinsicht ist zu beachten, dass amtlichen Stellungnahmen von Fachstellen, die vom Gesetzgeber als sachkundige Beurteilungsinstanzen eingesetzt wurden, praxisgemäss ein erhöhter Beweiswert zugemessen wird, sofern diese den Charakter einer amtlichen Expertise aufweisen (vgl. B. Waldmann, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2016, N 22 zu Art. 19 VwVG m.H.). Weitere verwaltungsexterne Abklärungen sind nur bei Zweifeln an der Richtigkeit der Feststellungen in der amtlichen Beurteilung vorzunehmen (VerwGE B 2017/184 vom 13. Dezember 2018 E. 4.1). Konkrete Zweifel an der Richtigkeit der Messung der Fussgängerfrequenz werden vorliegend weder geltend gemacht noch belegt. Insbesondere nicht beanstanden lässt sich auch der Verzicht auf eine vorgängige Information der Beteiligten über die Durchführung der Abklärung, um eine allfällige Beeinflussung der Zählungen bzw. der Fussgängerfrequenz auszuschliessen.

#### 3.3.2.

Die im November 2022 erhobenen Fussgänger-Frequenzzahlen (act. G 11/30) erreichten den Wert nach VSS-Norm 40 241 (S. 10 Ziffer 16) von mindestens 100



querenden Fussgängern während fünf (nicht zwingend aufeinanderfolgenden) Stunden mit dem jeweils höchsten Fussgängeraufkommen eines Tages bei Weitem nicht. Die ausserhalb der Schulferienzeit und des schulfreien Mittwochnachmittags sowie ohne Regen durchgeführten Erhebungen vom November 2022 bestätigen die im April 2021 erhobenen tiefen Werte (act. G 11/3 S. 3). Damit zeigten die beiden Fussgängererhebungen eine sehr tiefe, weit unter dem Normwert liegende Fussgängerfrequenz im Bereich des streitigen FGS Nr. 002\_. Ein zu wenig benützter Fussgängerstreifen stellt insofern ein Sicherheitsrisiko dar, als er den Benützern ein trügerisches Sicherheitsgefühl vermittelt (bfu-Massnahmenkatalog, Infrastruktur-Sicherheitsmassnahmen im Strassenraum, bfu-Fachdokumentation 2.278, 2017, S. 84).

Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass Mofas, E-Velos und motorlose Velos bei der Fahrzeugerhebung nicht erfasst worden seien. Diese seien ebenfalls von der Vortrittsregelung für Fussgänger betroffen und stellten eine Gefahr für Fussgänger dar. Unter Berücksichtigung dieser Fahrzeuge müsse die Verkehrsfrequenz am FGS-Standort auch nach den VSS-Empfehlungen (DTV von 3000 Fahrzeugen) als erreicht beurteilt werden (act. G 7 Rz. 11.6). Hierzu ist festzuhalten, dass Mofas und Velos (mit und ohne Motor) von der Betriebsgefahr her nicht mit Motorfahrzeugen (Motorräder, PW, LW, Busse) zu vergleichen sind. Lediglich letztere liegen denn auch der DTV-Erhebung durch die B.\_\_ AG Ingenieure (vgl. act. G 11/32 Beilage [Zeitdiagramm]) zugrunde. Mit dem dort über einen längeren Zeitraum ermittelten DTV von 2'401 Fahrzeugen wird der in der VSS-Norm 40 241 veranschlagte DTV-Mindestwert von 3000 Fahrzeugen für die Anbringung eines FGS bei Weitem nicht erreicht. Dies stellt ein gewichtiges Indiz für die Rechtmässigkeit der Aufhebung des FGS Nr. 002\_ dar.

### 3.3.3.

Sind auf bestimmten Strassenstrecken örtliche Verkehrsordnungen nötig, wird die Mass-nahme gewählt, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht. Ändern sich die Voraussetzungen, muss die Behörde die örtliche Verkehrsordnung überprüfen und gegebenenfalls aufheben (Art. 107 Abs. 5 SSV). Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, das von der Vorinstanz Ausgeführte beweise keine geänderten Verhältnisse gegenüber der Situation, wie sie bei Anordnung und späterer Überprüfung des FGS vorgelegen habe. Im Weiteren hätten die Vorinstanzen die Interessen der Anwohner der Siedlung "C.\_\_" und die örtlichen Gegebenheiten sowie die Siedlungsentwicklung nicht hinreichend in ihre Überlegungen einbezogen. Den Bewohnern und Besuchern der "C.\_\_" werde jede Möglichkeit



genommen, im Schutz eines FGS auf das einseitig gegenüberliegende nördliche Trottoir und damit zu Bushaltestellen, Schulen usw. zu gelangen, wenn der FGS aufgehoben werde. Die örtlichen Verhältnisse und das Verkehrsverhalten der Fahrzeuglenker würden nach einem FGS verlangen. Damit sei es nicht zu rechtfertigen, dass sich die Vorinstanzen einseitig an der VSS-Norm 40 241 orientierten. Sodann habe die Beschwerdeführerin im Vertrauen darauf, dass der FGS wieder markiert werde, bei der Erneuerung der A.\_\_-strasse Nr. 003\_ Investitionen zur Steigerung der Verkehrssicherheit im Zusammenhang mit diesem FGS getätigt (act. G 7 S. 7-9).

Zutreffend ist, dass es sich bei den Vorgaben gemäss VSS-Norm lediglich um Richtwerte handelt, welche nicht unbesehen der konkreten Verhältnisse übernommen werden dürfen. Was die Voraussetzungen für die Entfernung der Markierung im Sinn von Art. 107 Abs. 5 Satz 2 SSV betrifft, ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass bereits die Sanierung der Dorfstrasse eine Überprüfung des FGS Nr. 002\_ rechtfertigte bzw. notwendig machte, zumal die Anzahl Fussgänger im Bereich des FGS seit den Messungen von 2015 (50-60 Personen in 5 Stunden; Mail vom 28. August 2015, act. G 11/3 Beilage) relativ erheblich gesunken war, was auf eine Änderung der Verhältnisse hindeutete. Unbestritten blieben sodann die vom TBA bestätigten Sicherheitsdefizite des FGS Nr. 1375 dahingehend, dass die Annäherungsbereiche des FGS durch Zufahrten beeinträchtigt bzw. zum Teil überschleppt würden (Schwerverkehr zum angrenzenden Industriegebiet) und zudem die Warteräume nicht gesichert seien (Stellungnahme TBA in act. G 11/9). Mit Blick auf diese Gegebenheiten und den dargelegten Umstand, dass ein zu wenig benützter Fussgängerstreifen ein Sicherheitsrisiko darstellt (vorstehende E. 3.3.2), stellt die Entfernung des FGS eine Massnahme zur Gewährleistung der Fussgängersicherheit dar. Der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen (Bushaltestelle, Schule usw.) wird durch den Wegfall des FGS nicht aufgehoben, zumal für die Strassenquerung übersichtliche Verhältnisse vorliegen und für Fussgänger keine Umwege entstehen (vgl. auch den auf Art. 49 Abs. 2 SVG gestützten Art. 47 Abs. 1 Verkehrsregelverordnung [SR 741.11, VRV], wonach u.a. Fussgängerstreifen [lediglich] benützt werden müssen, wenn diese weniger als 50m entfernt sind). Unbestritten blieb auch die vorinstanzliche Feststellung, dass eine geringe Verschiebung des FGS nicht weiterhelfen würde, da in unmittelbarer Nähe des FGS Nr. 002\_ keine Fussgängerfrequenzen vorlägen, die eine andere Beurteilung erlauben würden, und ein alternativer Standort auch nicht vorgeschlagen werde (act. G 2 S. 10-12). Die Aufhebung des FGS erweist sich vor diesem Hintergrund als notwendig und geeignet, die Fussgängersicherheit zu gewährleisten, und damit auch als verhältnismässig im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG. Hieran vermag das



## St.Galler Gerichte

Vorbringen der Beschwerdeführerin, wonach sie im Vertrauen auf die Wiedermarkierung des FGS bei der Erneuerung der Kantonsstrasse Nr. 003\_ Investitionen zur Steigerung der Verkehrssicherheit im Zusammenhang mit diesem FGS getätigt habe (act. G 7 S. 9), nichts zu ändern. Der Grundsatz von Treu und Glauben statuiert ein Verbot widersprüchlichen Verhaltens und verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 143 V 341 E. 5.2.1 mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeführerin überhaupt unter den Schutzbereich der erwähnten Verfassungsgrundsätze fällt, wäre ihr Argument, dass sie im Vertrauen auf die Wiedermarkierung des FGS Investitionen getätigt habe, für sich allein nicht geeignet, eine *Unrechtmässigkeit der Entfernung des FGS* zu begründen.

### 4.

#### 4.1.

Damit ist die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, abzuweisen. Von der unterliegenden Beschwerdeführerin als nicht überwiegend finanzielle Interessen verfolgendem Gemeinwesen sind in Anwendung von Art. 95 Abs. 3 VRP keine amtlichen Kosten zu erheben. Das Gesuch um vorsorgliche Wiederanbringung des FGS wird mit diesem Entscheid gegenstandslos und ist dementsprechend abzuschreiben.

#### 4.2.

Vorinstanz und Beschwerdeführerin haben praxisgemäss keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 98<sup>bis</sup> VRP; Linder in: Rizvi/Schindler/Cavelti, a.a.O., N 19 f. zu Art. 98<sup>bis</sup> VRP). Der Entschädigungsantrag der Beschwerdeführerin (act. G 7 S. 2) ist aus diesem Grund (und zufolge Unterliegens) abzuweisen.

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

#### 1.

Das Gesuch um vorsorgliche Wiederanbringung des Fussgängerstreifens wird zufolge Gegenstandslosigkeit abgeschrieben.

#### 2.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.



### 3.

Amtliche Kosten werden nicht erhoben.

### 4.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.