Publikationsplattform

Kanton St.Gallen und St.Galler Gemeinden

Fall-Nr.:	RDRM.2022.85
Stelle:	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
Instanz:	Sicherheits- und Justizdepartement
Publikationsdatum:	03.06.2024
Entscheiddatum:	20.03.2024

SJD RDRM.2022.85

Verfahrensrecht, Art. 45 Abs. 1 VRP. Fehlendes Rechtsschutzinteresse (materielle Beschwer) bei Anfechtung einer Verkehrsanordnung durch Neusignalisation der bestehenden Verkehrsanordnung. Mit dem Ersatz der mittels Bodenmarkierung (gelbes Fahrrad mit Pfeilen in beide Richtungen) angezeigten Verkehrsanordnung durch das Signal «Fussweg» mit Zusatztafel «Fahrrad» gemäss Signalisationsverordnung werden die Rechte der zu Fuss Gehenden leicht gestärkt, ohne dadurch den Fahrradfahrenden in tatsächlicher Hinsicht neue Pflichten aufzuerlegen oder ihre bestehenden Rechte zu beschneiden. Durch die Neusignalisation entsteht der Rekurrentin kein Nachteil oder zumindest ist die Schwere des Nachteils zu geringfügig um ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der angefochtenen Verkehrsanordnung zu begründen. Nichteintreten.

Den Entscheid finden Sie im angehängten PDF-Dokument.

© Kanton St.Gallen 2026

Kanton St.Gallen
Sicherheits- und Justizdepartement

RDRM.2022.85

Entscheid vom 20. März 2024

Rekurrentin	**A.___,**
	gegen
Vorinstanz	**Kantonspolizei** Verfügung (Publikation) vom 14. November 2022
Betreff	Verkehrsanordnung Gemeinde Z.___; W.___, Y.___strasse Nr. 20, Signalisation Rad- und Fussweg

Sachverhalt

A.
Die in der Gemeinde Z.___ befindliche Y.___strasse Nr. 20 (X.___strasse) erstreckt sich vom Dorfzentrum Z.___ bis zur Kantonsgrenze nordwestlich von W.___. Ab dem Dorfausgang Z.___ bis zur Kantonsgrenze befindet sich auf dem parallel zur Y.___strasse verlaufenden Trottoir ein bestehender gemeinsamer, rund vier Kilometer langer Rad- und Fussweg, der mit Bodenmarkierungen gekennzeichnet und in beide Richtungen benutzbar ist (geoportal.ch und act. 10). Mit Schreiben vom 8. September 2021 beantragte Frau B.___ – die auch den vorliegenden Rekurs mitunterzeichnet hat – zusammen mit weiteren Personen «im Namen der Elternschaft der SchülerInnen des Schulhauses W.___» bei der Kantonspolizei das Folgende (act. 1, S. 3, act. 10 und act. 10.3):

> «Zur Zeit ist auf dem Trottoir nur eine Signalisation für Velos. Der Bereich dient aber auch dem Fuss- und motorisierten Verkehr. Für SchülerInnen ergeben sich so täglich unzumutbare Verkehrssituationen: Sie müssen sich von Velofahrern, die oft in deutlich überhöhtem Tempo unterwegs sind, anfluchen lassen und werden vom motorisierten Verkehr immer wieder übersehen. Eine korrekte Signalisation "Fussverkehr/Veloweg" würde die Situation deutlich verbessern».

B.
Die Kantonspolizei erliess am 14. November 2022 (Datum der Veröffentlichung auf der kantonalen Publikationsplattform) folgende Verkehrsanordnung:

> **W.**___, Y.___strasse Nr. 20 (Z.___ – V.___), ausgangs Z.___ bis Kantonsgrenze, Signalisierung bestehender Rad- und Fusswegverbindung
> - In Ortschaften bzw. bewohnten Gebieten **«Fussweg»** (Signal 2.61) mit Zusatz **«Piktogramm Fahrrad (5.31) gestattet»**
> - Ausserhalb der Ortschaften bzw. bewohnten Gebieten **«Gemeinsamer Rad- und Fussweg»** (Signal 2.63.1).

C.
Gegen diese Verfügung erhob die A.___ (nachfolgend Rekurrentin) «im Namen der Anwohner und Eltern von Schulkindern in W.___» mit Eingabe vom 28. November 2022 (Postaufgabe) Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement (nachfolgend SJD) und beantragte sinngemäss die Aufhebung der Verkehrsanordnung, da sie der Richtlinie des Tiefbauamtes TBA R 2016.4, Radverkehr, RRV 04, Gemeinsame Führung Rad- und Fussverkehr (nachfolgend Richtlinie 4) insbesondere innerorts diametral widerspreche und die erlassene Verkehrsanordnung nicht geeignet sei, den durch die Kantonspolizei (nachfolgend Vorinstanz) festgestellten Sicherheitsdefiziten beim gemeinsamen

Rad- und Fussweg zu begegnen. Im Weiteren beantragt die Rekurrentin diverse zusätzliche Massnahmen wie die Erstellung eines Gesamtkonzepts um Nutzungskonflikte zwischen drei Wanderwegen, dem Schulweg, der kantonalen Veloroute T.___ und dem Radweg auf der Y.___strasse Nr. 20 zu lösen, die Vornahme von dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (SR 151.3; abgekürzt BehiG) entsprechenden Anpassungen bei Bushaltestellen entlang des Radwegs, sowie Trottoirüberfahrten und weitere bauliche Massnahmen wie die Erstellung eines Radstreifen innerorts samt entsprechender Aufgänge und Abfahrten (act. 1).

D.
Die Vorinstanz führte in ihrer Vernehmlassung vom 23. Februar 2023 aus, dass der betreffende Rad- und Fussweg seit Jahren bestehe. Aufgrund des Antrags von B.___ sei der genannte Streckenabschnitt überprüft worden. Dabei seien Sicherheitsdefizite festgestellt worden. So seien auf dem Trottoir keine Markierungen für zu Fuss Gehende angebracht – und könnten auch nicht angebracht werden – weshalb diesbezüglich ein Ungleichgewicht zwischen den Benutzergruppen bestehe. Nach der Neubeurteilung, die unter Einbezug des Strasseninspektorats U.___ erfolgt sei, sei entschieden worden, dass die Bodenmarkierungen entfernt und stattdessen der Rad- und Fussweg mit den Signalen «Fussweg» (2.61) (vgl. dazu Anhang 2 der Signalisationsverordnung [SR 741.21; abgekürzt SSV]) mit Zusatz «Piktogramm Fahrrad gestattet» (5.31) gekennzeichnet werden soll. Somit würden die Bestimmungen nach Art. 33 Abs. 4 SSV zur Anwendung gelangen, wodurch den Sicherheitsdefiziten zweck- und verhältnismässig begegnet werden könne. Bei der geringen Frequenz auf dem Rad- und Fussweg sei die vorliegende (Trottoir-)Breite von drei Metern ausreichend. In Bezug auf das Vorbringen der Rekurrentin, dass die Richtlinie 4 nicht eingehalten werde, hält die Vorinstanz fest, dass der Rad- und Fussweg und die baulichen Randbedingungen bereits erheblich länger als die im Jahr 2016 veröffentliche Richtlinie 4 bestünden. Eine Anpassung in der Führung des Langsamverkehrs, so wie sie von der Rekurrentin angedacht sei, würde erhebliche bauliche Massnahmen nach sich ziehen, die in einer Gesamtbetrachtung nicht verhältnismässig wären. Ohnehin würde die Richtlinie 4 auch Ausnahmen und Abweichungen zulassen. Schliesslich sei darauf hinzuweisen, dass sich aus der Unfallauswertung, im massgebenden Zeitraum von drei Jahren, im betreffenden Strassenabschnitt lediglich drei Verkehrsunfälle ereignet hätten, an denen auch Radfahrende beteiligt gewesen seien. Bei einem Unfall habe es sich um einen Selbstunfall gehandelt, zwei weitere Vorfälle hätten sich aufgrund der Unachtsamkeit von abbiegenden Motorfahrzeuglenkenden ergeben. Zusammengefasst werde mit der beabsichtigten Signalisierung den Sicherheitsdefiziten angemessen begegnet, womit die Verkehrsanordnung verhältnismässig sei (act. 10).

E.

Der Gemeinderat Z.___ beantragte mit Vernehmlassung vom 10. März 2023 sinngemäss – ein expliziter Antrag kann dem Schreiben nicht entnommen werden – die Aufhebung der Verkehrsanordnung. Er teilte zusammengefasst mit, dass die verfügte Signalisation zwar nachvollziehbar, alleine aber unzureichend sei, um die erhöhte Unfallgefahr zu entschärfen. Eine umfassende Überprüfung der Situation sowie und eine getrennte Führung des Radverkehrs seien erforderlich (act. 11).

F.
Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels führte die Rekurrentin mit Eingabe vom 11. April 2023 ergänzend zur Rekursschrift im Wesentlichen aus, dass sich die Vorinstanz nicht mit ihren Vorbringen auseinandergesetzt habe, die Ausführungen zahlreiche Widersprüche und Behauptungen enthalten würden, im vorliegenden Fall aufgrund der konkreten Umstände entsprechend der Richtlinie 4 gerade keine Ausnahme zulässig sei und eine Verkehrsanordnung nicht dazu diene, die billigste, sondern die sicherste Lösung zu suchen. Die neue Signalisation innerorts bringe nichts, da sich die Velolenkenden insbesondere auf dem abfallenden Streckenabschnitt nicht an die Signalisation, nach derer sie u.a. auf die zu Fuss Gehenden Rücksicht zu nehmen und ggf. anzuhalten hätten (vgl. Art. 33 Abs. 4 SSV), halten würden (act. 13).

G.
Die Vorinstanz sowie der Gemeinderat Z.___ verzichteten auf eine weitere Stellungnahme. Auf die weiteren Vorbringen, insbesondere der Rekurrentin, wird, sofern entscheidwesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Erwägungen

1.
a) Die Behörde prüft vom Amtes wegen, ob auf den Rekurs eingetreten werden kann (G. Geisser / T. Zogg, Praxiskommentar zum VRP, Zürich / St. Gallen 2020, N 3 zu Art. 45 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP] sowie U.P. Cavelti / T. Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 385 mit Hinweisen). Die Zuständigkeit des Sicherheits- und Justizdepartementes ist gegeben (Art. 43bis VRP i.V.m. Art. 26 Bst. f des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3]) und die Frist - und Formerfordernisse sind erfüllt (Art 47 und 48 VRP).

b) Angefochten ist eine Verkehrsanordnung der Kantonspolizei, genauer eine Neusignalisation des genannten Rad- und Fusswegs. Soweit die Rekurrentin im vorliegenden Verfahren die Erstellung eines Gesamtkonzepts betreffend Nutzungskonflikte zwischen drei Wanderwegen (8.006, 8.064 und 8.030), dem Schulweg, der kantonalen Veloroute T.___ und dem Radweg auf der Y.___strasse Nr. 20 sowie die behindertengerechte Umgestaltung von Bushaltestellen entlang des

Rad- und Fusswegs anbegehrt, bewegt sie sich mit ihren Vorbringen ausserhalb des eigentlichen Streitgegenstands, weshalb darauf – ungeachtet der weiteren, nachfolgend noch zu prüfenden Eintretensvoraussetzungen – nicht einzutreten ist. In Bezug auf die Bushaltestelle Post in W.___ bleibt darauf hinzuweisen, dass – wie die Rekurrentin in ihrer Replik zutreffend ausführt – eine Umgestaltung bereits in Planung ist.

c) Die Rekursbefugnis setzt – analog zu den bundesrechtlichen Bestimmungen von Art. 48 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021; abgekürzt VwVG) sowie Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.110; abgekürzt BGG) – eine formelle und materielle Beschwer voraus (G. Geisser / T. Zogg, a.a.O., N 3 zu Art. 45 VRP).

d) Die rechtsuchende Person ist dann formell beschwert, wenn sie am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat und mit ihren Anträgen nicht oder nicht vollständig durchgedrungen ist. Von diesem Erfordernis ist abzusehen, wenn die Person keine Möglichkeit zur Teilnahme hatte bzw. durch den angefochtenen Hoheitsakt erstmals beschwert ist (G. Geisser / T. Zogg, a.a.O., N 6 f. zu Art. 45 VRP mit Hinweisen; R. Kiener / B. Rütsche / M. Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., Zürich / St.Gallen 2021, Rz. 1428). Verschiedene Personen, insbesondere B.___, haben im Namen der Elternschaft eine Neusignalisation des Rad- und Fusswegs, in der Art wie sie die Vorinstanz schliesslich auch verfügte, verlangt. Vorliegend erhob der A.___, als Verein Rekurs im Namen der Elternschaft. Vor diesem Hintergrund erscheint die formelle Beschwer grundsätzlich fraglich. Da der A.___, als solcher aber nicht in das Vorverfahren involviert war, ist vom Erfordernis der formellen Beschwerde abzusehen.

e) Materiell beschwert und damit zur Erhebung des Rekurses berechtigt ist, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (Art. 45 Abs. 1 VRP). Als schutzwürdig gelten Interessen sowohl rechtlicher als auch tatsächlicher Natur. Das schutzwürdige Interesse liegt im praktischen Nutzen beziehungsweise in handfesten Belangen, den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile (VerwGE B 2022/114 vom 21. November 2022 Erw. 2.2). Insofern muss die tatsächliche oder rechtliche Situation der rechtsuchenden Person durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise unmittelbar beeinflusst werden können. Überdies ist erforderlich, dass die abzuwendenden Nachteile eine nicht unbedeutende Schwere aufweisen, d.h. die rechtsuchende Person (besonders) stark, intensiv oder erheblich nachteilig betroffen machen. Dementsprechend sind bloss geringfügige Beeinträchtigungen oder Nachteile nicht ausreichend um ein schutzwürdiges Interesse zu begründen (R. Kiener / B. Rütsche / M. Kuhn, a.a.O., Rz. 1434 f.; R. Schaffhauser, Instanzenzug und Beschwerdelegitimation

bei Verkehrsanordnungen nach Art. 3 SVG, in: Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2009, St.Gallen 2009, S. 510). Als unerhebliche Nachteile im Bereich von Verkehrsanordnungen gelten bspw. eine um wenige Sekunden verlängerte Reisezeit infolge einer örtlichen Geschwindigkeitsbegrenzung auf eher kürzeren Strecken wie auch eine leichte Umverteilung von Verkehrsströmen (Christoph J. Rohner, Erlass und Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen, Zürich 2012, S. 207). Im Übrigen ist die Rechtmittelbefugnis – und damit zwangsläufig auch ein Rechtsschutzinteresse – durch die rechtsuchende Person darzutun (G. Geisser / T. Zogg, a.a.O., N 3 zu Art. 45 VRP). Enthält ein Rekurs mehrere Rechtsbegehren, so ist die Rechtsmittebefugnis für jedes Begehren gesondert zu prüfen (U.P. Cavelti / T. Vögeli, a.a.O., Rz. 385).

f) Bei der Rekurrentin handelt es sich um eine Sektion des im Handelsregister eingetragenen Vereins «A.___ der Schweiz», womit vorliegend von einer sogenannt «egoistischen Verbandsbeschwerde» bzw. einem egoistischen Verbandsrekurs auszugehen ist. Der egoistische Verbandsrekurs ist dann zulässig, wenn der Verband bzw. der Verein als juristische Person organisiert ist, wenn er nach den statutarischen Aufgaben die Interessenwahrung der Mitglieder bezweckt, wenn ein enger Zusammenhang zwischen Vereinszweck und dem Streitgegenstand besteht und wenn eine grosse Zahl von Mitgliedern betroffen ist, die selbst legitimiert wären einen entsprechenden Rekurs einzureichen (G. Geisser / T. Zogg, a.a.O., N 31 zu Art. 45 VRP sowie R. Kiener / B. Rütsche / M. Kuhn, a.a.O., Rz. 1454 f.).

g) Die Voraussetzungen, dass die Rekurrentin als juristische Person organisiert sein muss und es zu ihren statutarischen Aufgaben gehört, die Interessen ihrer Mitglieder zu wahren, ist ohne Weiteres erstellt, weshalb sich weitere Ausführungen dazu erübrigen. Obschon der Rekurs «im Namen der Anwohner und Eltern von Schulkindern in W.___» erhoben wurde, ist zugunsten der Rekurrentin davon auszugehen, dass es sich bei der genannten Personengruppe, zumindest in einer grossen Zahl, um Vereinsmitglieder handelt. Dass zwischen dem Vereinszweck, der unter anderem darin besteht, für eine «optimale Sicherheit und Gesundheit für alle Verkehrsteilnehmerinnen und –teilnehmer» zu sorgen (zefix.ch), und der angefochtenen Neusignalisation ein enger Zusammenhang besteht, ist ebenfalls ohne Weiteres erstellt. Schliesslich ist zu prüfen, ob die Mitglieder selbst legitimiert wären einen entsprechenden Rekurs einzureichen.

h) Einzelpersonen sind insbesondere unter den in Erwägung 1.e genannten Voraussetzungen rekursberechtigt. Vorliegend ist die Rekurrentin, welche die Verkehrsanordnung vornehmlich innerorts als unzweckmässig und rechtswidrig erachtet, materiell nicht mehr als höchstens geringfügig beschwert und verfügt somit nicht über ein schutzwürdiges Interesse, was nachfolgend zu zeigen sein wird.

2.

a) Bislang ist der bestehende (Zweirichtungs-)Rad- und Fussweg lediglich, jedoch entsprechend Art. 74a Abs. 6 SVV, durch Bodenmarkierungen (gelbes Fahrrad mit Pfeilen in beide Richtungen) gekennzeichnet, wobei den beiden Benutzergruppen keine separaten Verkehrsflächen zugeordnet wurden. Das Trottoir steht somit grundsätzlich beiden Benutzergruppen zur Verfügung, bzw. verpflichtet beide zur Nutzung desselben (vgl. Art. 33 Abs. 1 SSV). Radfahrende haben auf diesem Rad- und Fussweg auf die vortrittsberechtigten zu Fuss Gehenden Rücksicht zu nehmen und, wo es die Sicherheit erfordert, diese zu warnen. Die Fahrradfahrenden haben ihre Geschwindigkeit so zu wählen, dass sie nötigenfalls rechtzeitig anhalten können (vgl. Art. 33 Abs. 4 SSV und Richtlinie 4, S. 10). Damit entspricht die aktuell geltende Regelung bzw. die Bodenmarkierung dem Signal 2.63.1 «Gemeinsamer Rad-und Fussweg» (vgl. dazu Richtlinie 4, S. 6).

b) Mit der beabsichtigten Massnahme sollen die Markierungen entfernt und innerorts mit dem Signal 2.61 «Fussweg» versehen werden. Das Signal «Fussweg» soll gestützt auf Art. 64 Abs. 5 SSV mit der Zusatztafel «Fahrrad», Signal 5.31, ergänzt werden. Damit ist es Lenkenden von Fahrrädern und Motorfahrrädern mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit bis 20 km/h und einer allfälligen Tretunterstützung, die bis maximal 25 km/h wirkt, gestattet, den Fussweg zu benutzen. Dasselbe gilt auch für Lenkende der übrigen Motorfahrräder und E-Bikes, sofern deren Motor abgestellt ist (Art. 64 Abs. 6 SSV). Im Übrigen gilt, dass Fahrradfahrende auf diesem Fussweg auf die vortrittsberechtigten zu Fuss Gehenden Rücksicht zu nehmen und, wo es die Sicherheit erfordert, diese zu warnen haben. Die Fahrradfahrenden haben ihre Geschwindigkeit so zu wählen, dass sie nötigenfalls rechtzeitig anhalten können (vgl. Art. 33 Abs. 4 SSV und Richtlinie 4, S. 10). Sie sind nicht verpflichtet, das Trottoir bzw. den Fussweg zu benutzen (Art. 33 Abs. 1 SSV e contrario und Richtline 4, S. 4).

c) Ein Vergleich zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand ergibt, dass die beiden Regelungen bezüglich Rechten und Pflichten der beiden Benutzergruppen fast deckungsgleich sind bzw. sich die Neusignalisation (leicht) zugunsten der zu Fuss Gehenden auswirkt. Denn durch die Neusignalisation wird gegenüber den Fahrradfahrenden verdeutlicht, dass es sich beim entsprechenden Abschnitt grundsätzlich um einen Fussweg handelt, zu Fuss Gehende vortrittsberechtigt sind und dieser Fussweg gewissermassen bloss ausnahmsweise auch von den Fahrradfahrenden (mit-)genutzt werden darf. Somit entsteht für Fahrradfahrende auch nicht mehr der Eindruck, es handle sich um einen Radweg, auf dem die zu Fuss Gehenden lediglich geduldet seien. Schliesslich werden die Fahrradfahrenden, anders als bei der bestehenden Regelung, nicht mehr verpflichtet, das Trottoir zu benutzen, sondern es steht ihnen frei, gegebenenfalls die Fahrbahn in Anspruch zu nehmen.

d) Im Ergebnis werden mit der Neusignalisation die Rechte der zu Fuss Gehenden leicht gestärkt, ohne dadurch den Fahrradfahrenden

in tatsächlicher Hinsicht neue Pflichten aufzuerlegen oder ihre bestehenden Rechte zu beschneiden. Umgekehrt bedeutet dies, dass bei einem Verzicht auf die geplanten Massnahmen oder bei Gutheissung des Rekurses die von der Rekurrentin vorrangig vertretenen zu Fuss Gehenden schlechter gestellt wären, als mit der Neusignalisation und somit vorliegend kein Nachteil materieller oder ideeller Natur abgewendet werden kann. Daher ist die Rekurrentin durch die angefochtene Verkehrsanordnung materiell nicht beschwert oder zumindest nicht erheblich im Sinne von Erwägung 1.e und verfügt dadurch auch nicht über ein Rechtsschutzinteresse, weshalb auf den Rekurs nicht einzutreten ist.

3.

a) Doch selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die Rekurrentin zur Rekurserhebung bezüglich des Begehrens um Aufhebung der Verkehrsanordnung legitimiert wäre und somit auf den Rekurs eingetreten werden müsste, so wäre der Rekurs, wie nachfolgend dargelegt wird, abzuweisen.

b) 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). Dabei können all jene Massnahmen getroffen werden, die im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind (VerwGE B 2017/114 vom 4. September 2018 Erw. 2.1 mit Hinweisen).

c) Verkehrsanordnungen wie die vorliegende sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Die Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen muss in Würdigung der konkreten Situation erfolgen, wobei die Gewichtung der einzelnen Kriterien ins pflichtgemässe Ermessen der zuständigen Behörde fällt, der insoweit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass die Behörde nie den Ansprüchen aller Betroffenen gerecht werden kann. Die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Massnahmen liegt dann auch in erster Linie bei der verfügenden Behörde, die allerdings gehalten ist, ihr Ermessen nach sachlichen Kriterien auszuüben. Ein Eingreifen der Rechtsmittelinstanz ist gerechtfertigt, wenn die verfügende Behörde von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgeht, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgt, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornimmt oder notwendige Differen-

zierungen unterlässt oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lässt (vgl. bereits VerwGE B 2008/115 und 121 vom 19. Februar 2009 Erw. 2).

4.

a) Dass die Vorinstanz zum Erlass der genannten Verkehrsanordnung zuständig ist, wird nicht bestritten und bietet daher keinen Anlass zu Bemerkungen. Ebenfalls unbestritten ist, dass ein gewisses Sicherheitsdefizit besteht, weshalb die Vorinstanz berechtigt war, gestützt auf Art. 3 Abs. 4 SVG die für die Sicherheit erforderlichen Verkehrsanordnungen zu erlassen. Strittig ist hingegen, ob die Verkehrsanordnung innerorts rechtmässig und angemessen ist. Nachfolgend ist daher zu prüfen, ob die Massnahme verhältnismässig, d.h. mit Blick auf den verfolgten Zweck geeignet, erforderlich und zumutbar ist.

b) Eine staatliche Handlung ist dann geeignet, wenn der im öffentlichen Interesse verfolgte Zweck verwirklicht werden kann. Verlangt wird somit, dass die streitigen Massnahmen mit Blick auf den angestrebten Zweck Wirkungen zu entfalten vermögen und nicht gänzlich daran vorbei zielen. Das Kriterium der Erforderlichkeit ist hingegen als erfüllt zu erachten, wenn zwischen mehreren gleich geeigneten Massnahmen diejenige ergriffen wird, die milder ist bzw. weniger schwer in das betroffene Grundrecht eingreift. Mit anderen Worten darf die staatliche Handlung, mit der ein Eingriff in ein Grundrecht einhergeht, nicht über das hinausgehen, was in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht zur Erreichung des Zwecks unerlässlich ist. Schliesslich muss sich der Eingriffszweck im Verhältnis zur Eingriffswirkung im konkreten Fall bewähren, was unter dem Begriff der Zumutbarkeit oder der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn zusammengefasst wird. Dazu sind die Interessen des Gemeinwesens am Eingriff gegen die entgegenstehenden, spezifischen Interessen der Grundrechtsträgerinnen und –träger abzuwägen (BGE 144 II 16 E. 2.2 und 144 I 126 E. 8.1; R. J. Schweizer, St.Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014, N 38 ff. zu Art. 36 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]).

c) Die strittige Verkehrsanordnung wurde aufgrund von Hinweisen aus der Bevölkerung erlassen und verfolgt den Zweck die Sicherheit der zu Fuss Gehenden, insbesondere von Schulkindern, im Vergleich zur vorbestehenden Situation zu erhöhen. Dass eine Massnahme zum Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer im Grundsatz erforderlich ist, ist folglich unbestritten und entspricht der Stossrichtung der Rekurrentin.

d) Wie bereits in Erwägung 2.c sowie d dargelegt, wird mit der Neusignalisation die Sicherheit der zu Fuss Gehenden, verglichen mit dem aktuell bestehenden Zustand, erhöht. Mit Blick auf die genannten Unfälle (vgl. dazu vorstehend Sachverhalt Bst. D) kann im massgeblichen Zeitraum von drei Jahren (vgl. VSS-Norm 641 724, S. 5) nicht von einem grossen Sicherheitsdefizit ausgegangen werden, weshalb

die Neusignalisation als geeignete Massnahme anzusehen ist, um dem festgestellten Sicherheitsdefizit zu begegnen.

e) Dass Massnahmen erforderlich sind, um die festgestellten Sicherheitsdefizite zu beheben, wird von der Rekurrentin nicht in Frage gestellt. Sie beantragt jedoch, dass innerorts auf der Fahrbahn ein Radstreifen erstellt werden soll. Dazu müssten entsprechende Aufgänge und Abfahrten vom Trottoir erstellt werden. Radstreifen werden, anders als Radwege, grundsätzlich beidseitig, d.h. richtungsgetrennt angelegt (TBA R 2016.4, Radverkehr, RRV 01, Grundsätze der Radverkehrsplanung [Richtlinie 1], Formen der Radverkehrsführung auf S. 6; ebenso TBA R 2016.4, Radverkehr, RRV 02, Radstreifen [nachfolgend Richtlinie 2], Grundsätze auf S. 4). Da es sich beim bestehenden Weg um einen sogenannten Zweirichtungsradweg handelt, wäre daher auch die Errichtung eines zweiten Radstreifens auf der anderen Fahrbahnseite erforderlich. Eine richtlinienkonforme Erstellung von zwei Radstreifen würde somit erhebliche bauliche Massnahmen nach sich ziehen (vgl. dazu Richtlinie 2, S. 11 f.), wobei offenbleiben kann, ob dafür nicht sogar eine Verbreiterung der rund sieben Meter breiten Fahrbahn (geoportal.ch) – wiederum verbunden mit den entsprechenden Kosten – erforderlich wäre. Die von der Rekurrentin verlangte Erstellung eines komplett neuen Verkehrsregimes samt baulichen Massnahmen stellt somit freilich keine mildere Massnahme dar. Abgesehen davon würde sich bei Erstellung von zwei Radstreifen das Risiko für Velofahrende erhöhen, da sie beim Ortsein sowie -ausgang die Fahrbahn queren müssten. Entsprechend kann die von der Rekurrentin bevorzugte Lösung auch nicht als besser geeignet angesehen werden. Andere, mildere Massnahmen werden von der Rekurrentin nicht vorgebracht und sind auch nicht ersichtlich. Folglich erweist sich die vorgesehene Neusignalisation als erforderlich.

f) Sodann erweist sich die Verkehrsanordnung auch als zumutbar, zumal, wie bereits in Erwägung 2.d dargelegt, der Benutzungsanspruch der Fahrradfahrenden nicht beschnitten wird und sie auch auf dem bestehenden Rad- und Fussweg verpflichtet sind, auf die vortrittsberechtigten zu Fuss Gehenden Rücksicht zu nehmen und, wo die Sicherheit es erfordert, diese zu warnen und nötigenfalls anzuhalten. Somit würde sich die angefochtene Verkehrsanordnung als recht- und verhältnismässig erweisen, wenn auf den Rekurs einzutreten wäre.

g) Soweit die Rekurrentin vorbringt, dass die Verkehrsanordnung der Richtlinie 4 des TBA diametral widerspreche, so ist festzuhalten, dass es sich dabei – wie auch bei den Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS-Normen) – um Richtlinien mit Richtwerten handelt, die für die Behörden nicht rechtsverbindlich sind (VerwGE B 2019/215 vom 25. März 2021 Erw. 2.5.1), sondern bei der Erstellung von neuen Verkehrswegen als Orientierungshilfe dienen sollen. Doch selbst bei der Planung von neuen Verkehrswegen ist nicht strikt anhand der jeweils einschlägigen Richtlinie vorzugehen, sondern es ist stets der Einzelfall massgebend, wobei den jeweiligen Besonderheiten Rechnung zu tragen ist. Würde sich die

Vorinstanz ungeachtet der konkreten, individuellen Situation vor Ort und somit ausschliesslich an der Richtlinie orientieren, so könnte ein entsprechendes Vorgehen ggf. gar eine (rechtswidrige) Ermessensunterschreitung darstellen.

h) Im vorliegenden Fall wurde kein neuer Radweg erstellt, sondern lediglich der bestehende Rad- und Fussweg neu signalisiert, weshalb den Richtlinien nicht dieselbe Bedeutung zukommt, wie bei einer erstmaligen Planung. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass auch der bestehende Rad- und Fussweg nicht vollumfänglich in Einklang mit der Richtlinie 4 des TBA steht. Wäre die Richtlinie 4, ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Verhältnisse, umzusetzen, so müsste der bestehende Rad- und Fussweg, in Ermangelung von verhältnismässigen Alternativen (vgl. dazu insbesondere Erwägung 4.d), wohl ersatzlos aufgehoben werden, was im Rahmen des vorliegenden Rekurses jedoch weder zur Debatte steht, noch der Absicht der Rekurrentin entsprechen dürfte. In einer Gesamtbetrachtung ergibt sich somit, dass sich die Neusignalisation des Rad- und Fusswegs als zweckmässig erweisen würde, womit der Rekurs abzuweisen wäre.

5. Der Gemeinderat Z.___ erachtet die Neusignalisation als grundsätzlich nachvollziehbar, jedoch als unzureichend. Konkrete Massnahmen, die von den Anträgen der Rekurrentin abweichen oder darüber hinaus gehen, beantragt er nicht. Somit kann auf die obigen Erwägungen verwiesen werden und es erübrigen sich weitere Ausführungen zu den Vorbringen des Gemeinderats.

6. 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 Fr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist der Rekurrentin eine Entscheidgebühr von Fr. 2'000.– aufzuerlegen. Sie ist mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1. Auf den Rekurs der A.___, Z.___, wird nicht eingetreten.

2. Die A.___, Z.___, bezahlt die Entscheidgebühr von Fr. 2'000.–. Diese wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

SICHERHEITS- UND JUSTIZDEPARTEMENT
Der stellvertretende Vorsteher:

Marc Mächler
Regierungsrat