

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 119/2024

Urteil vom 14. März 2025

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Haag, Präsident,
Bundesrichter Chaix, Kneubühler, Müller, Merz,
Gerichtsschreiberin Trutmann.

Verfahrensbeteiligte
Politische Gemeinde Niederhelfenschwil, Gemeinderat, Oberdorf 10, 9527 Niederhelfenschwil,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Manfred Dähler,

gegen

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

Gegenstand
Verkehrsordnung (Kantonstrasse Nr. 42,
Lenggenwil / Aufhebung Fussgängerstreifen Nr. 1375),

Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen,
Abteilung III, vom 16. Januar 2024 (B 2023/169).

Sachverhalt:

A.

Im Zusammenhang mit der Sanierung der Dorfstrasse in Lenggenwil, Gemeinde Niederhelfenschwil, ordnete die Kantonspolizei des Kantons St. Gallen am 1. Juni 2021 die Aufhebung des Fussgängerstreifens Nr. 1375 an und entfernte die entsprechende Strassenmarkierung. Alternative Verkehrsmassnahmen zur Sicherheit der Fussgängerinnen und Fussgänger ordnete sie nicht an.

Eine dagegen erhobene Einsprache der Gemeinde Niederhelfenschwil wies das Polizeikommando der Kantonspolizei ab. Das hierauf angerufene Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen (SJD/SG) wies einen Rekurs der Gemeinde ebenfalls ab.

Am 7. April 2022 erhob die Gemeinde Niederhelfenschwil dagegen Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Dieses kam zum Schluss, dass es an einer aussagekräftigen Aktenlage und damit an einem Anlass, den Fussgängerstreifen Nr. 1375 zu entfernen, fehle. Mit Entscheid vom 9. Oktober 2022 hiess es die Beschwerde daher teilweise gut, soweit es darauf eintrat. Es hob den angefochtenen Entscheid auf und wies die Angelegenheit zur erneuten Abklärung des Fussgänger- und Fahrzeugverkehrs im Bereich des Fussgängerstreifens sowie zum Neuentscheid an das SJD/SG zurück. Das Gesuch um vorsorgliche Wiederanbringung des Streifens wies es ab.

B.

In der Folge beauftragte das SJD/SG die Kantonspolizei mit der Erhebung der Fussgängerzahlen und der Fahr-

zeugerfassung im Bereich des mittlerweile entfernten Fussgängerstreifens. Diese delegierte den Auftrag u.a. an die A. _____ AG. Aus deren Abklärungsergebnissen folgte das SJD/SG in seinem Entscheid vom 3. Juli 2023, dass der Fussgängerstreifen Nr. 1375 zu wenig frequentiert würde und damit ein Sicherheitsrisiko für Fussgängerinnen und Fussgänger darstelle, weshalb dessen Entfernung rechtmässig gewesen sei. Das hierauf angerufene Verwaltungsgericht wies eine Beschwerde der Gemeinde Niederhelfenschwil mit Entscheid vom 16. Januar 2024 ab.

C.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 19. Februar 2024 an das Bundesgericht beantragt die Gemeinde Niederhelfenschwil die ersatzlose Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Entscheids. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen und dieses insbesondere anzuweisen, eine neue Fussgänger- und Verkehrszählung gemäss den Erwägungen in der Beschwerdeschrift vorzunehmen.

Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das SJD/SG beantragt, die Beschwerde ebenfalls abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Erwägungen:

1.

1.1. Gegen den kantonal letztinstanzlichen Entscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Eine Ausnahme gemäss Art. 83 BGG liegt nicht vor. Fraglich ist die Beschwerdebefugnis der Gemeinde Niederhelfenschwil. Diese prüft das Bundesgericht von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 BGG; BGE 149 II 66 E. 1.3 mit Hinweisen).

1.2. Bei der angeordneten Verkehrsmassnahme, der Entfernung des Fussgängerstreifens Nr. 1375 in der Gemeinde Niederhelfenschwil, handelt es sich gemäss Art. 33 Abs. 2 SVG um eine örtliche Vortrittsregelung und damit um eine sog. funktionelle Verkehrsanordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG (vgl. Entscheid des Bundesrats vom 13. Januar 1999, in: VPB, 63/1999 Nr. 55, E. 4a). Das Strassenverkehrsrecht räumt den Gemeinden in Art. 3 Abs. 4 Satz 3 SVG ein Beschwerderecht ein, wenn solche Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet angeordnet werden, was auch bei deren Entfernung gelten muss. Die Gemeinde Niederhelfenschwil ist daher zur Beschwerde befugt (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG).

1.3. Die Beschwerdeschrift hat ein Rechtsbegehren zu enthalten (Art. 42 Abs. 1 BGG). Das Bundesgericht kann gemäss Art. 107 Abs. 2 BGG reformatorisch oder kassatorisch entscheiden. Aufhebungsanträge oder Anträge auf Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zu neuer Entscheidung allein genügen daher grundsätzlich nicht, ausser wenn das Bundesgericht ohnehin nicht reformatorisch entscheiden könnte (BGE 137 II 313 E. 1.3; 136 V 131 E. 1.2; 134 III 379 E. 1.3; je mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin beruft sich in ihrer Beschwerde primär auf verschiedene Verfahrensmängel, insbesondere auf eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Wie es sich damit verhält, ist nachfolgend zu prüfen (vgl. dazu E. 2 ff. hiernach). In der Tat könnte das Bundesgericht, sollte es die Rechtsauffassung der Beschwerdeführerin teilen, nicht selbst entscheiden, sondern müsste die Sache zur weiteren Sachverhaltsergänzung unter Wahrung der Teilnahmerechte der Beschwerdeführerin an die Vorinstanz zurückweisen. Unter diesen Umständen ist von einem hinreichenden Eventualantrag auszugehen.

1.4. Streitgegenstand bildet die Frage, ob die Kantonspolizei den Fussgängerstreifen Nr. 1375 in der Gemeinde Niederhelfenschwil zu Recht entfernte. Damit hatte sich die Vorinstanz bereits in ihrem Rückweisungsentscheid vom 9. Oktober 2022 befasst. Dieser Entscheid schloss das Verfahren nicht ab und betrifft weder die Zuständigkeit noch ein Ausstandsbegehren i.S.v. Art. 92 BGG. Es handelte sich somit um einen anderen selbstständig eröffneten Vor- und Zwischenentscheid gemäss Art. 93 BGG, der nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 lit. a und b BGG direkt beim Bundesgericht angefochten werden kann (BGE 148 IV 155 E. 1; 145 III

42 E. 2.1; je mit Hinweisen).

Ist eine Beschwerde nach Art. 93 Abs. 1 BGG nicht zulässig oder wurde von ihr kein Gebrauch gemacht, so sind die betreffenden Vor- und Zwischenentscheide durch Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar, soweit sie sich auf dessen Inhalt auswirken (Art. 93 Abs. 3 BGG). Diese Voraussetzungen liegen vor: Der Zwischenentscheid vom 9. Oktober 2022 hat Auswirkungen auf den Endentscheid vom 16. Januar 2024, in welchem die Vorinstanz abschliessend über das Schicksal des Fussgängerstreifens Nr. 1375 entschied. Die Beschwerde ist somit auch zulässig, soweit sich die Begründung gegen den Zwischenentscheid vom 9. Oktober 2022 richtet.

1.5. Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 und Art. 97 BGG).

2.

Die Beschwerdeführerin rügt vorweg eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil sie nach dem Rückweisungsentscheid der Vorinstanz nicht in die ergänzende Sachverhaltsermittlung des SJD/SG miteinbezogen worden war. Sie beruft sich u.a. auf die in Art. 12 i.V.m. Art. 58 Abs. 1 des Gesetzes vom 16. Mai 1965 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen (VRP/SG; sGS 951.1) verankerten kantonalen Teilnahmerechte.

2.1. Der bundesverfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) umfasst als Mitwirkungsrecht alle Befugnisse, die einer Partei einzuräumen sind, damit sie in einem Verfahren ihren Standpunkt wirksam zur Geltung bringen kann (BGE 149 I 153 E. 2.2; 147 I 433 E. 5.1; je mit Hinweisen). Aus dem Anspruch ergibt sich insbesondere das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines Entscheids zur Sache zu äussern, erhebliche Beweise beizubringen, mit erheblichen Beweisanträgen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dies geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (BGE 144 I 11 E. 5.3; 140 I 99 E. 3.4; je mit Hinweisen). Dagegen hat das Bundesgericht einen unbedingten, unmittelbar aus der Verfassung fliessenden Anspruch darauf, zu Gutachterfragen Stellung zu nehmen und allfällige Ablehnungsrechte gegen die Person, welche ein Gutachten verfasst, im Zeitpunkt vor deren Ernennung geltend zu machen, für das Verwaltungsverfahren verneint (BGE 144 IV 69 E. 2.5).

2.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör kann durch kantonales Verfahrensrecht aber über die Minimalgarantie von Art. 29 Abs. 2 BV hinaus ausgedehnt werden (BGE 135 I 279 E. 2.2; Urteile 2C 298/2020 vom 9. Oktober 2020 E. 2.4; 2C 542/2016 vom 27. November 2017 E. 2). Der Umfang des Anspruchs wird daher zunächst durch die kantonalen Verfahrensvorschriften umschrieben. Das Bundesgericht prüft deren Auslegung und Anwendung nur unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots (Art. 95 BGG).

Nach der bundesgerichtlichen Praxis liegt Willkür vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 148 III 95 E. 4.1; 144 I 113 E. 7.1; 142 II 369 E. 4.3).

2.3. Das Rekursverfahren vor dem SJD/SG richtet sich nach dem kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetz (Art. 40 ff. und Art. 58 Abs. 1 VRP/SG). Art. 12 VRP/SG statuiert, dass die Behörde oder das von ihr beauftragte Verwaltungsorgan den Sachverhalt ermittelt und Beweise von Amtes wegen erhebt durch Befragen von Beteiligten, Auskunftspersonen und Zeugen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten und Sachverständigen, durch Augenschein sowie auf andere geeignete Weise. Für den Beweis durch Parteiaussagen, Zeugen und Sachverständige gelten "sachgemäss" die Vorschriften der ZPO, welche als ergänzendes kantonales Recht Anwendung finden (Art. 13 Abs. 1 i.V.m. Art. 58 Abs. 1 VRP/SG; vgl. DANIELA THURNHERR, Verweisungen auf die ZPO in Erlassen der Verwaltungsrechtspflege, ZBl 123/2022 S. 171 ff. und S. 183 ff.).

Nach Art. 183 Abs. 1 ZPO sind die Parteien anzuhören vor der Einholung eines Gutachtens und eingeladen, sich zur Fragestellung zu äussern sowie Ergänzungs- und Änderungsanträge zu stellen (Art. 185 Abs. 2 ZPO; vgl. Botschaft vom 28. Juni 2006 zur ZPO, BBl 2006 7324 f. Ziff. 5.10.3; ANNETTE DOLGE, in: Basler Kommen-

tar Zivilprozessordnung, 4. Aufl. 2024, N. 2 zu Art. 183 ZPO). Der Umstand, dass sich diese Bestimmungen in erster Linie auf das Gerichtsverfahren beziehen und daher nur "sachgemäss" für das Verwaltungsverfahren gelten, erlaubt es, den systembedingten Unterschieden Rechnung zu tragen (vgl. BGE 137 V 210 E. 3.4.1.5). Die verwaltungsrechtliche Sachverhaltsermittlung im Verfahren vor dem SJD/SG funktioniert nach dem Grundsatz des Amtsbetriebs, d.h. das Verfahren wird hoheitlich geführt und mit dem Erlass eines materiellen Entscheids erledigt (vgl. Art. 56 VRP/SG). Partizipatorische, auf präventive Mitwirkung im Rahmen der Gutachtensbestellung abzielende Verfahrensrechte stehen dabei in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Gebot eines raschen Verwaltungsverfahrens (vgl. Art. 77 Abs. 3 der Kantonsverfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 [KV/SG; sGS 111.1]). Im vorliegenden Fall kommt es aber entscheidend darauf an, dass qualitätsbezogene Rahmenbedingungen durch den Einbezug der Gemeinde in die Sachverhaltsermittlung von Beginn weg durchgesetzt werden können (vgl. auch E. 3.7 hernach; vgl. BENJAMIN MÄRKI, in: Praxiskommentar, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons St. Gallen, 2020, N. 37 zu Art. 13 VRP). Dieses Interesse überwiegt jenes an einer raschen Verfahrenserledigung, wobei die zur Diskussion stehende Gewährung der Mitwirkungsrechte ohnehin nicht geeignet ist, das Verwaltungsverfahren massgebend zu verzögern.

2.4. Die Vorinstanz verneint in ihrem Entscheid vom 16. Januar 2024 eine Gehörsverletzung und teilt die Auffassung des SJD/SG, wonach die Beschwerdeführerin zu Recht nicht vor den Fussgänger- und Fahrzeugerhebungen der Kantonspolizei und der A._____ AG über deren Zählungen in Kenntnis gesetzt worden sei. Zur Begründung verweist sie auf eine allfällige Beeinflussung der Bevölkerung durch die Gemeinde Niederhelfenschwil.

2.5. Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass ihr nach der Rückweisung der Angelegenheit an das SJD/SG keine Gelegenheit zur Mitwirkung am Beweisverfahren geboten worden sei und sie sich zu den genannten Fussgänger- und Verkehrserhebungen nicht wirksam habe äussern können. Erst mit Schreiben vom 9. März 2023 habe sie das SJD/SG über den Abschluss der Fussgänger- und Verkehrserhebungen informiert und ihr den Auftrag an die Kantonspolizei vom 13. Dezember 2022, den Bericht der Kantonspolizei vom 6. Januar 2023, den Ergänzungsauftrag an die Kantonspolizei vom 24. Januar 2023 sowie den Bericht der Kantonspolizei vom 22. Februar 2023 samt den Verkehrserhebungen der A._____ AG zur Kenntnis gebracht. Aus den Akten gehe hervor, dass die Kantonspolizei von der Verfahrensleitung des SJD/SG mit den Fussgänger- und Verkehrserhebungen betraut worden sei und sie diesen Auftrag eigenmächtig und undokumentiert an die A._____ AG und das Strasseninspektorat Gossau delegiert habe. Welche Fragestellungen der A._____ AG und dem Strasseninspektorat Gossau unterbreitet worden seien, könne nicht nachvollzogen werden. Dass sie ihre eigene Bevölkerung instruiert hätte, die Zählungen zu manipulieren, erachtet die Beschwerdeführerin als haltlose Unterstellung.

2.6. Ihre Kritik ist berechtigt. Aus den Schreiben der Kantonspolizei vom 6. Januar 2023 und vom 22. Februar 2023 geht hervor, dass die A._____ AG und das Strasseninspektorat Gossau mit den Erhebungen beauftragt wurden. Der angefochtene Entscheid fusst massgebend auf deren Zählungen. Hinweise darüber, dass die Gemeinde Niederhelfenschwil ihre Bevölkerung zur Überquerung der Strasse im Bereich des entfernten Fussgängerstreifens im Abklärungszeitraum angehalten hätte, liegen nicht vor und eine Rechtsgrundlage, zufolge derer die Mitwirkungsrechte der Beschwerdeführerin im Verfahren vor dem SJD/SG hätten eingeschränkt werden dürfen, nennt die Vorinstanz nicht (vgl. dazu BGE 121 V 150 E. 4b; STEINMANN/SCHINDLER/WYSS, in: St. Galler Kommentar, Bundesverfassung, 4. Aufl. 2023, N. 24 zu Art. 29 BV; BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, N. 51 zu Art. 29 BV). Ob die geltend gemachte Gehörsverletzung geradezu willkürlich ist (oder gegen Art. 29 Abs. 2 BV verstösst), kann indes mit Blick auf die nachfolgenden Erwägungen offenbleiben.

2.7. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Seine Verletzung führt grundsätzlich losgelöst von der materiellen Begründetheit der Beschwerde zur Gutheissung des Rechtsmittels und zur Rückweisung an die Vorinstanz (BGE 149 I 91 E. 3.2; 148 IV 22 E. 5.5.2; je mit Hinweisen). Nach der Rechtsprechung kann indes selbst bei einer schwerwiegenden Verletzung des Anspruchs von einer Rückweisung der Sache an die

Vorinstanz im Sinne einer Heilung des Mangels abgesehen werden, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 147 IV 340 E. 4.11.3; 142 II 218 E. 2.8.1; 137 I 195 E. 2.3.2; je mit Hinweisen; vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, 4. Aufl. 2024, Rz. 2097). Die Beschwerdeführerin macht geltend, infolge der Gehörsverletzung habe die Vorinstanz den Sachverhalt lückenhaft festgestellt. Diese Sachverhaltsrüge erweist sich als begründet (vgl. E. 3. ff. hernach), weshalb eine Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz unabhängig von einer allfälligen Gehörsverletzung und der Frage der Heilung derselben im vorinstanzlichen Verfahren angezeigt ist.

3.

Es ist unbestritten, dass der Fussgängerstreifen Nr. 1375 in Lenggenwil, Gemeinde Niederhelfenschwil, in den Annäherungsbereichen und den Warteräumen Sicherheitsdefizite aufwies und das dort ansässige Fussgänger- und Fussgängerinnen aufkommen aufgrund der örtlichen Einbettung des Streifens in der Nähe des Dorfrandes in Richtung Zuzwil nicht mit demjenigen einer fussgängerreichen städtischen Umgebung verglichen werden kann. Strittig ist hingegen, ob der Entscheid über dessen ersatzlose Entfernung allein gestützt auf die Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS), welche die Anordnungsvoraussetzungen normieren, gefällt werden kann.

3.1. Gemäss Art. 33 Abs. 1 SVG ist den Fussgängerinnen und Fussgängern das Überqueren der Fahrbahn in angemessener Weise zu ermöglichen. Vor Fussgängerstreifen hat die fahrzeuglenkende Person besonders vorsichtig zu fahren und nötigenfalls anzuhalten, um den Fussgängerinnen und Fussgängern den Vortritt zu lassen, die sich schon auf dem Streifen befinden oder im Begriffe sind, diesen zu betreten (Abs. 2; vgl. RENÉ SCHAFFHAUSER, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, 2. Aufl. 2002, Rz. 650). Art. 49 Abs. 2 SVG besagt, dass die Fahrbahn vorsichtig und auf dem kürzesten Weg zu überschreiten ist, nach Möglichkeit auf einem Fussgängerstreifen. Querende Personen haben Vortritt auf dem Streifen, dürfen ihn aber nicht überraschend betreten. Wer am Strassenrand vor einem Fussgängerstreifen steht, bringt damit bereits den Willen zum Ausdruck, die Strasse zu überqueren (vgl. Urteil 4C.306/2001 vom 11. Januar 2002 E. 5; HANS GIGER, Strassenverkehrsgesetz mit weiteren Erlassen, 9. Aufl. 2022, N. 7 zu Art. 33 SVG; PHILIPPE WEISSENBERGER, Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, 2. Aufl. 2015, N. 13 zu Art. 49 SVG; ANDREAS ROTH, in: Basler Kommentar, Strassenverkehrsgesetz, 2014, N. 7 zu Art. 33 SVG; offenbar differenzierend: YVAN JEANNERET UND ANDERE, Code suisse de la circulation routière commenté, 5. Aufl. 2024, N. 2.3 zu Art. 33 SVG).

Ausserhalb von Fussgängerstreifen ist der Fahrverkehr vortrittsberechtigt (Art. 47 Abs. 5 der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 [VRV; SR 741.11]). Eine Verpflichtung zur Reduktion der Geschwindigkeit zu Gunsten von Fussgängerinnen und Fussgängern besteht dort nicht. Das gilt selbst dann, wenn die Fussgängerin oder der Fussgänger unter Abgabe eines Handzeichens den Willen zur Überquerung der Fahrbahn zu erkennen gibt (vgl. BGE 97 IV 124 E. 4a; WEISSENBERGER, a.a.O., N. 20 zu Art. 49 SVG).

3.2. In den letzten zehn Jahren wurden in einigen Kantonen und Städten Fussgängerstreifen einer systematischen Sicherheitsüberprüfung unterzogen (vgl. <<https://www.zh.ch>> unter Mobilität/Fussverkehr; <<https://www.be.ch>> unter Dienstleistungen/Medien/Mitteilungen; <<https://www.lu.ch>> unter Agglomerationsprogramm/Luzern/3. Generation; <<https://www.sz.ch>> unter Kanton/Medien- und Datenschutz/Medienmitteilungen; <<https://www4.ti.ch>> unter Strade-Sicure/Mobilita-Lenta/Campagne-Passate/Passaggio-Pedonale-Bellinzona). So auch im Kanton St. Gallen (vgl. <<https://www.sg.ch>> unter Tiefbauamt des Kantons St. Gallen/Schwachstellenanalyse/Fussverkehr 2019).

3.3.

3.3.1. Die Vorinstanz begründet die Entfernung des Fussgängerstreifens Nr. 1375 in der Gemeinde Niederhelfenschwil mit der Nichteinhaltung der Anordnungsvoraussetzungen gemäss der VSS-Norm Nr. 40241 "Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr, Fussgängerstreifen". Sie erwägt in ihrem ersten Entscheid vom 9. Oktober 2022, ein Streifen dürfe u.a. nur dann angebracht werden, wenn ein regelmässiger Que-

rungsbedarf bestehe. Ein solcher liege vor bei mindestens 100 Fussgängerinnen und Fussgängern während fünf - nicht zwingend aufeinanderfolgenden - Stunden mit dem jeweils höchsten Fussgängeraufkommen eines Tages und einem durchschnittlichen täglichen Verkehr von über 3000 Fahrzeugen. Der Streifen sei im Jahr 2015 erstmals einer Beurteilung unterzogen worden. Dabei habe sich ergeben, dass bezüglich der Fussgängerfrequenz in einem Zeitraum von fünf Stunden mutmasslich zwischen 50 und 60 Personen die Strasse überquert hätten. Der Anteil der "ABC-Schützen" sei damals überproportional hoch gewesen, weshalb der Fussgängerstreifen nicht entfernt worden sei. Die im Zusammenhang mit der Sanierung der Kantonsstrasse erhobenen Fussgänger- und Verkehrszählungen von April 2021 erachtete die Vorinstanz als ungenügend und wies die Sache daher zur Sachverhaltsergänzung an das SJD/SG zurück.

3.3.2. In ihrem zweiten Entscheid vom 16. Januar 2024 teilt die Vorinstanz die Auffassung des SJD/SG, wonach der Streifen Nr. 1375 ein Sicherheitsrisiko für Fussgängerinnen und Fussgänger darstelle und deshalb im Zuge der Kantonsstrassensanierung zu Recht entfernt worden sei. Ihre Schlussfolgerungen gründen massgebend auf den nach der Rückweisung erhobenen Fussgänger- und Verkehrszählungen der Kantonspolizei und der A._____ AG vom 15. und 17. November und von Dezember 2022 sowie vom 6. bis 19. Februar 2023. Diese hätten gezeigt, dass das Fussgängeraufkommen und die Fahrzeugerhebungen unter den Anordnungsvoraussetzungen der VSS-Norm 40241 lägen. Das Argument der Gemeinde Niederhelfenschwil, wonach den Bewohnerinnen und Bewohnern des Quartiers "Klosterwis" mit der Entfernung des Streifens die Möglichkeit genommen werde, sicher auf das gegenüberliegende Trottoir und damit zu öffentlichen Einrichtungen wie Bushaltestellen und Schulen etc. zu gelangen, erachtet die Vorinstanz unter Verweis auf dessen Sicherheitsdefizite als unbegründet. Sie hält fest, mit der Entfernung des Streifens werde der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen nicht aufgehoben, zumal für die Strassenüberquerung übersichtliche Verhältnisse vorlägen und für Fussgängerinnen und Fussgänger keine Umwege entstünden.

3.4. Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe die örtlichen Gegebenheiten nicht in die Beweiswürdigung miteinbezogen und damit den Sachverhalt lückenhaft festgestellt (Art. 97 Abs. 1 BGG). Der durch die Vorinstanz festgestellte Sachverhalt ist für das Bundesgericht verbindlich (Art. 105 Abs. 1 BGG; BGE 149 I 207 E. 5.5; 149 II 43 E. 3.5; 149 IV 57 E. 2.2), es sei denn, dieser erweise sich in einem entscheidungswesentlichen Punkt als offensichtlich fehlerhaft (Art. 105 Abs. 2 und Art. 97 Abs. 1 BGG; BGE 148 II 392 E. 1.4.1). Obwohl im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt, beruht auch die unvollständige Sachverhaltsfeststellung auf einer Rechtsverletzung: Was rechtserheblich ist, bestimmt sich nach dem materiellen Recht; eine in Verkenntung der Rechtserheblichkeit offensichtlich unvollständige Ermittlung der für die rechtliche Beurteilung massgeblichen Tatsachen verletzt direkt die anzuwendende materielle Norm (Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 95 BGG; BGE 136 II 65 E. 1.4; 134 V 53 E. 4.3; je mit Hinweisen; zum Ganzen: Urteile 1B 59/2021 vom 18. Oktober 2021 E. 2.3, nicht publ. in: BGE 148 IV 74; 2C 508/2019 vom 10. September 2019 E. 1.2.1). Tatfrage ist auch die Beweiswürdigung (BGE 146 V 240 E. 8.2). Die Einholung von Auskünften als Beweismittel bedeutet im Verwaltungsverfahren zwar die Regel (vgl. BERNHARD WALDMANN, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, N. 33 zu Art. 19 VwVG); dies entbindet die Behörde indes nicht davon, alle zu erhebenden Beweismittel über rechtserhebliche Tatsachen in die freie Beweiswürdigung miteinzubeziehen (vgl. BGE 137 II 266 E. 3.2; 125 V 351 E. 3a; WALDMANN, a.a.O., N. 15 zu Art. 19 VwVG).

3.5.

3.5.1. Nach der verbindlichen Darstellung der Vorinstanz vernetzte der Fussgängerstreifen Nr. 1375 das Quartier "Klosterwis" und das durch die Kantonsstrasse getrennte, gegenüberliegende Gemeindegebiet mit öffentlichen Einrichtungen wie Schulen und einer Bushaltestelle. Dabei handelt es sich um ein Verbindungsstück des kommunalen Fusswegnetzes (vgl. Art. 2 Abs. 1-3 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über Fuss- und Wanderwege [FWG; SR 704]; HEINRICH JUD, Kleine Einführung ins FWG, 1987, S. 9). Diesem kommt eine Verkehrsfunktion für Fussgängerinnen und Fussgänger zu (vgl. JUD, a.a.O., S. 9). Dessen Hauptzweck besteht in der Gewährleistung einer möglichst gefahrlosen Verbindung zwischen Wohngebieten und Arbeitsplätzen, den wichtigsten öffentlichen Einrichtungen, Erholungsanlagen sowie Einkaufsmöglichkeiten (vgl. Botschaft vom 26. September 1983 zu einem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege [FWG], BBl 1983 IV 8 Ziff. 22). Die Kantone haben dort geeignete Massnahmen zu treffen, wo eine Trennung zwischen Fusswegen und

motorisiertem Strassenverkehr nicht möglich ist, um bei einer Strassenüberquerung eine freie und möglichst gefahrlose Begehung zu ermöglichen (vgl. Art. 6 Abs. 1 lit. b FWG; JUD, a.a.O., S. 9). Müssen die in den Plänen enthaltenen Wege oder Teile davon aufgehoben werden, so ist daher, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse, für angemessenen Ersatz durch vorhandene oder neu zu schaffende Wege zu sorgen (Art. 7 Abs. 1 FWG). Dieser Pflicht kommt die Vorinstanz nicht nach, wenn sie sich darauf beschränkt, die Sicherheitsdefizite des Fussgängerstreifens Nr. 1375 in Anlehnung an die VSS-Norm Nr. 40241 festzustellen und sich mit den Hinweisen begnügt, dass ein Verschieben des Streifens nichts bringen würde und ein Alternativstandort nicht vorgeschlagen worden sei. Indem sie es unterliess, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse angemessene Ersatzmassnahmen abzuklären, hat sie den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig festgestellt und Bundesrecht verletzt.

3.5.2. Ohnehin erscheint zweifelhaft, ob der Fussgängerstreifen Nr. 1375 überhaupt hätte entfernt werden dürfen. Denn Art. 6a Abs. 3 SVG verpflichtet den Bund, die Kantone und die Gemeinden, ihr Strassenetz auf Unfallschwerpunkte und Gefahrenstellen hin zu analysieren und einen Plan zu deren Behebung zu erarbeiten. Die Sanierung eines Streifens geht damit einer Entfernung vor (vgl. Antwort des Bundesrates vom 5. November 2014 auf die Interpellation 14.3720 betreffend Rückbau von Fussgängerstreifen; so auch Ziff. 4.4, S. 59 des Handbuchs des Bundesamtes für Strassen [ASTRA] zur Fusswegnetzplanung, 2015, [<https://www.astra.admin.ch>]) unter Themen/ Langsamverkehr/Fussverkehr). Ob die strittige Querungsstelle saniert werden kann, lässt sich aufgrund der unvollständigen Aktenlage vorliegend nicht beurteilen.

3.6. Erweist sich die Sachverhaltsfeststellung als unvollständig, weist das Bundesgericht die Sache regelmässig zu neuer oder weiterer Sachverhaltsfeststellung an die Vorinstanz zurück. Es kann die Sache auch an die Behörde zurückweisen, die als erste Instanz entschieden hat (Art. 107 Abs. 2 BGG).

3.7. Zusammen mit dem Verein "Fussverkehr Schweiz" hat das ASTRA Empfehlungen erarbeitet, wie Schwachstellen im Fusswegnetz u.a. analysiert und mit einer Massnahmeplanung behoben werden können (vgl. Handbuch vom 16. Mai 2019 betreffend Schwachstellenanalyse und Massnahmenplanung Fussverkehr [<https://www.astra.admin.ch>] Themen/Langsamverkehr/Fussverkehr). Diese sehen den Einbezug der Bevölkerung ausdrücklich vor (vgl. ASTRA, a.a.O., Ziff. 2.3, S. 18 ff.). Vorliegend sind die Sicherheitsdefizite des Fussgängerstreifens Nr. 1375 im Kern unbestritten. Die Beschwerdeführerin beantragt die Rückweisung der Angelegenheit an das Verwaltungsgericht. Antragsgemäss wird demnach das Verwaltungsgericht (oder eine seiner Vorinstanzen; vgl. Art. 64 i.V.m. Art. 56 Abs. 2 VRP/SG; Tanja Kamber, in: Praxiskommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, 2020, N. 20 zu Art. 56 VRP/SG) unter Einbezug der Beschwerdeführerin eine Massnahmenplanung im Sinne der genannten Vollzugshilfe durchzuführen und in der Sache neu zu entscheiden haben.

4.

Die Beschwerde ist somit gutzuheissen, ohne dass auf die übrigen Vorbringen der Beschwerdeführerin einzugehen ist. Die angefochtenen Entscheide vom 9. Oktober 2022 und vom 16. Januar 2024 sind demnach aufzuheben und die Sache ist im Sinne der Erwägungen zur Fortführung des Verfahrens an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

5.

Bei diesem Verfahrensausgang sind für das bundesgerichtliche Verfahren keine Kosten zu erheben (vgl. Art. 66 Abs. 1 und Abs. 4 BGG). Die Gemeinde Niederhelfenschwil beruft sich in ihrer Beschwerdeschrift darauf, dass es ihre Aufgabe sei, auf dem Gemeindegebiet für die Verkehrssicherheit und die Sicherheit von Fussgängerinnen und Fussgänger zu sorgen, welche auf den Fussgängerstreifen Nr. 1375 angewiesen seien, um die Kantonsstrasse gefahrlos überqueren zu können. Da die Gemeinde in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegt, steht ihr gemäss Art. 68 Abs. 3 BGG keine Parteientschädigung zu.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Die Entscheide des Verwaltungsgerichts St. Gallen vom 9. Oktober 2022

und vom 16. Januar 2024 werden aufgehoben und die Sache wird im Sinne der Erwägungen zur Fortführung des Verfahrens an das Verwaltungsgericht St. Gallen zurückgewiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen und dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Abteilung III, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. März 2025

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Haag

Die Gerichtsschreiberin: Trutmann