

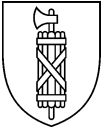


Fall-Nr.:	RDRM.2022.68
Stelle:	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
Instanz:	Sicherheits- und Justizdepartement
Publikationsdatum:	25.11.2024
Entscheiddatum:	16.09.2024

SJD RDRM.2022.68

Verkehrsordnung. Art. 3 Abs. 4 SVG, Art. 32 Abs. 3 SVG, Art. 108 Abs. 2 SSV (Tempo-30-Strecke). Verfahrensrecht. Art. 45 VRP (Legitimation) und Art. 25a RPG (Koordinationsgrundsatz). Nachdem die Voraussetzungen der egoistischen Verbandsbeschwerde erfüllt sind, es sich bei der betroffenen Strassenstrecke um eine der städtischen Hauptverkehrsachsen handelt und fraglich ist, ob aufgrund deren Länge von rund 620 m von einem kurzen Strassenabschnitt im Sinn der (kontroversen) Lehre und Rechtsprechung gesprochen werden kann, ist die Rekursberechtigung des TCS im konkreten Fall zu bejahen. Das für die Anordnung abweichender Höchstgeschwindigkeiten vorgeschriebene Gutachten liegt vor, enthält allerdings in weiten Teilen nur sehr pauschale und abstrakte Ausführungen. Teilweise ist es lückenhaft, indem nur einseitig die Vorteile einer Temporeduktion beschrieben, aber allfällige gegenläufige Konsequenzen ausser Acht gelassen werden. Mit Blick auf die Funktion der betroffenen Strassenstrecke als Hauptverkehrsachse sowie deren Ausbaustandard ist das Gutachten in Bezug auf die beschriebenen Sicherheitsdefizite zu wenig differenziert und daher letztlich nicht aussagekräftig genug, um die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit als notwendig und verhältnismässig begründen zu können. Die Darstellung des Gefahrenpotenzials wirkt zum Teil «gesucht» und «konstruiert». Zudem liegt eine Verletzung des Koordinationsgrundsatzes vor und hätte die Verkehrsordnung mit dem anstehenden Strassen- bzw. Sanierungsprojekt koordiniert werden müssen. Gutheissung des Rekurses, soweit darauf einzutreten ist.

Den Entscheid finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



RDRM.2022.68

Entscheid vom 16. September 2024

Rekurrentin

TCS Regionalgruppe St.Gallen & Umgebung, c/o Oskar Seger, Präsident, Espentobelstrasse 5c, 9008 St.Gallen

vertreten durch lic.iur. HSG Marcel Aebischer, Rechtsanwalt, Küng
Rechtsanwälte, Haldenstrasse 10, 9200 Gossau SG

gegen

Vorinstanz

Stadtrat St.Gallen, Poststr. 28, 9001 St.Gallen
Beschluss Nr. 2086 vom 22. September 2022 (publiziert am 29. September 2022)

Betreff

Verkehrsordnung Stadt St.Gallen:

St.Leonhard-Strasse / Oberer Graben, Abschnitt Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse:

Signal Nr. 2.30 «Höchstgeschwindigkeit 30 km/h»

sowie

St.Leonhard-Strasse / Oberer Graben, Abschnitt Kornhausstrasse bis Poststrasse:

Aufhebung der bestehenden Verkehrsbeschränkung; Signal Nr. 2.49
«Halten verboten»



Sachverhalt

A.

Mit Beschluss Nr. 2086 vom 22. September 2022 erliess der Stadtrat St.Gallen (Vorinstanz) folgende Verkehrsanordnung:

St.Leonhard-Strasse / Oberer Graben, Abschnitt Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse:

Signal Nr. 2.30 «Höchstgeschwindigkeit 30 km/h»

St.Leonhard-Strasse / Oberer Graben, Abschnitt Kornhausstrasse bis Poststrasse:

Aufhebung der bestehenden Verkehrsbeschränkung; Signal Nr. 2.49 «Halten verboten»

Die Verkehrsanordnungen wurden von der Stadtpolizei am 29. September 2022 auf der Publikationsplattform veröffentlicht (Publikations-Nr. 00.079.214).

Zur Begründung wird im erwähnten Beschluss zunächst darauf hingewiesen, dass mit der Einführung von Tempo 30 einerseits Sicherheitsdefiziten begegnet bzw. die Verkehrssicherheit für besonders schutzbedürftige Verkehrsteilnehmende verbessert und andererseits der übermässigen Umweltbelastung wie Lärm entgegengewirkt werden soll. Für die St.Leonhard-Strasse und den Oberen Graben, im Abschnitt St.Leonhard-Brücke bis Schibenertor, sei in den Jahren 2016/2017 ein umfassendes Betriebs- und Gestaltungskonzept (BGK) ausgearbeitet worden. Für die weitere Planung sei eine Unterteilung in die Abschnitte «West» (St.Leonhard-Strasse, Abschnitt Geltenwilenstrasse bis Gäbrisstrasse), «Zentrum West» (St.Leonhard-Strasse, Abschnitt Gäbrisstrasse bis Kornhausstrasse), «Zentrum Ost» (St.Leonhard-Strasse, Abschnitt Kornhausstrasse bis Oberer Graben [Broderbrunnen]) und «Ost» (Oberer Graben, Abschnitt St.Leonhard-Strasse [Broderbrunnen] bis Bahnhofstrasse [Schibenertor]) vorgenommen worden. Während der Abschnitt «West» vom Stadtparlament genehmigt und in der zweiten Jahreshälfte 2019 realisiert worden sei, habe das Stadtparlament die Vorlage für das Projekt «Zentrum West» im März 2021 an die Vorinstanz zurückgewiesen mit dem Auftrag, dieses anzupassen, u.a. auf diesem Abschnitt Tempo 30 einzuführen und dieses Temporegime auch auf den östlich angrenzenden Abschnitten vorzusehen. Mit Inbetriebnahme des umgestalteten Bahnhofplatzes im Jahr 2017 hätten sich verkehrliche Veränderungen auf der St.Leonhard-Strasse und dem Oberen Graben ergeben. Zudem würden seit März 2022 die Linienbusse nicht mehr auf der St.Leonhard-Strasse und dem Oberen Graben, Abschnitt Kornhausstrasse bis Poststrasse, verkehren. Aufgrund der anstehenden Strassensanierung seien seit längerer Zeit gesamtheitliche Überlegungen für die Neugestaltung dieser Achse vorgenommen worden. Zur Aufwertung des Lebensraums, zur Erhöhung der Verkehrssicherheit sowie zur Reduktion der Lärmbelastung sei auf dem (ganzen) Abschnitt östlich der Gäbrisstrasse eine Temporeduktion wünschenswert. Zudem befänden sich an der St.Leonhard-Strasse und am Oberen



Graben auf dem Abschnitt Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse mehrere Parkfelder und Einmündungen, bei denen die Sichtweiten für die heute erlaubte Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h nicht ausreichend seien. Mit einer Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h (Tempo-30-Strecke) könne auch diesbezüglich die Verkehrssicherheit verbessert bzw. für alle Verkehrsteilnehmenden gewährleistet und gleichzeitig die Lärmbelastung reduziert werden. Das für die Umsetzung der abweichenden Höchstgeschwindigkeit 30 km/h erforderliche Gutachten vom 30. Juni 2022 (nachfolgend Gutachten) liege vor. Die im Jahr 1964 angeordneten Halteverbote an der St.Leonhard-Strasse und am Oberen Graben, Abschnitt Kornhausstrasse bis Poststrasse, seien aufgrund der heute bestehenden, praktisch durchgehenden Sicherheitslinien und ununterbrochenen Längslinien, die ein freiwilliges Anhalten ohnehin untersagen würden, überflüssig und könnten daher aufgehoben werden.

B.

Gegen diese Verfügung erhob die TCS Regionalgruppe St.Gallen & Umgebung, St.Gallen (Rekurrentin), vertreten durch lic.iur. HSG Marcel Aebischer, Rechtsanwalt, Gossau (Rechtsvertreter), mit Eingabe vom 13. Oktober 2022 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement.

Es werden folgende Anträge gestellt:

Die Verkehrsanordnungen

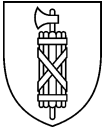
- St.Leonhard-Strasse / Oberer Graben, Abschnitt Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse: Signal Nr. 2.30 «Höchstgeschwindigkeit 30 km/h»
- St.Leonhard-Strasse / Oberer Graben, Abschnitt Kornhausstrasse bis Poststrasse: Aufhebung der bestehenden Verkehrsbeschränkung; Signal Nr. 2.49 «Halten verboten»

gemäss Beschluss der Rekursgegnerin (richtig: Vorinstanz) vom 22. September 2022 seien ersatzlos aufzuheben;

unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

Zur Rekursberechtigung wird geltend gemacht, der Touring Club Schweiz (TCS) sei der grösste Mobilitätsclub der Schweiz und die Rekurrentin deren Regionalgruppe. Als Verein im Sinn von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210) sei sie daher zur egoistischen Verbandsbeschwerde berechtigt. In formeller Hinsicht wird der Beizug der vollständigen Akten sowie die Durchführung eines Augenscheins beantragt.

In der Rekursergänzung vom 16. Dezember 2022 wird mit unveränderten Anträgen zunächst mit Hinweis auf die Statuten der Rekurrentin detaillierter begründet, dass sämtliche Voraussetzungen des Verbandsbeschwerderechts erfüllt seien. Darüber hinaus wird zur Begründung im Wesentlichen geltend gemacht:



- Das verwaltungsinterne Gutachten vom 30. Juni 2022 qualifiziere die St.Leonhard-Strasse und den Oberen Graben im betroffenen Abschnitt Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse als verkehrsorientierte, städtische Hauptverkehrsachsen.
- Als anvisiertes Ziel der Einführung von Tempo 30 nenne das Gutachten ausdrücklich und ausschliesslich die Erhöhung der Verkehrssicherheit für die Verkehrsteilnehmenden, hingegen keine weiteren Ziele, d.h. insbesondere weder eine Verbesserung des Schutzes bestimmter Strassenbenützer, noch eine Verbesserung des Verkehrsablaufs oder eine Verminderung der Umweltbelastung.
- Tempo 30 habe auf verkehrsorientierten Strasse grundsätzlich – vorbehältlich hier nicht zutreffender Ausnahmefälle – nichts zu suchen. Wie selbst die Vorinstanz ausführe, gehöre die St.Leonhard-Strasse zu den städtischen Hauptverkehrsachsen und sei eine der wichtigsten und meistbefahrenen Strassen der Stadt, die eigentliche «Hauptschlagader» durch das Zentrum.
- Auf verkehrsorientierten Strassen sei die Interessenabwägung besonders sorgfältig vorzunehmen. Zu berücksichtigen sei, dass auch andere Verkehrsträger und Interessengruppen unter einer Temporeduktion leiden würden: Neben schnellen Elektrovelos (bis 45 km/h) seien dies insbesondere Fahrzeuge der Blaulichtorganisationen. Tempo 30 habe zudem einen Negativeffekt auf den öffentlichen Verkehr und trage zur Verschlechterung der Lieferbedingungen für die Geschäfte im Stadtzentrum bei. Letztlich führe die Einführung von Tempo 30 zu einer Verteuerung der Produkte und Dienstleistungen sowie zur Verlagerung von Geschäften an die Peripherie.
- Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit innerorts sei bundesrechtlich auf 50 km/h festgesetzt worden. Eine Herabsetzung davon sei nur unter den Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 der Signalisationsverordnung (SR 741.21; abgekürzt SSV) zulässig, die vorliegend nicht erfüllt seien.
- Die angefochtene Temporeduktion sei unverhältnismässig und rein politisch motiviert: Wie im erwähnten Stadtratsbeschluss ausgeführt werde, habe das Stadtparlament die ursprünglich ausgearbeitete Vorlage für das (Teil-)Projekt «Zentrum West», in dem weiterhin Tempo 50 vorgesehen gewesen sei, im März 2021 an die Vorinstanz zurückgewiesen mit dem Auftrag, im entsprechenden Projektabschnitt Tempo 30 einzuführen und dieses Temporegime auch auf den östlich angrenzenden Abschnitten vorzusehen. Der Quartierverein Tschudiwies-Centrum sei mit einer Temporeduktion nicht einverstanden gewesen, weil es sich um eine der Haupttangente der Stadt handle. Der politische Auftrag sei mit einer hauchdünnen links-grünen Mehrheit im Stadtparlament zustande gekommen. Vor diesem Hintergrund wirke die Begründung im Gutachten konstruiert.
- Im Zusammenhang mit der Erhöhung der Verkehrssicherheit erwähne die Vorinstanz zwar einerseits die Unfallstatistik und andererseits verschiedene Gefahrensituationen. Was dazu im Gutachten ausgeführt werde, überzeuge allerdings nicht.
- Dass bei einer tieferen Geschwindigkeit sowohl die Unfallschwere als auch die Anzahl der Unfälle tiefer sei, sei eine allgemein gültige, auf naturwissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Feststellung und vermöge per se eine Temporeduktion nicht zu rechtfertigen.



- Bei konkreter Betrachtung hätten sich keine schweren Unfälle ereignet. Das gelegentliche Vorkommen von Unfällen sei logische Folge der äusserst intensiv befahrenen Strasse, wobei die Unfälle auf dem Knoten Schibenertor für den von der Verkehrsanordnung betroffenen Abschnitt unbeachtlich seien.
- In Bezug auf die einzelnen Gefahrenstellen bzw. die genannten mangelnden Sichtweiten von privaten Parkplatzausfahrten sei einerseits nicht begründet bzw. nicht nachvollziehbar, inwiefern die Sicht nicht normgerecht sei. Allfällige Defizite seien andererseits nicht durch eine Temporeduktion auf der Strasse, sondern durch entsprechende bauliche Massnahmen bei den Ausfahrten, evtl. durch Aufhebung der Parkplätze, zu entschärfen.
- Nachdem in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten offensichtlich kein Handlungsbedarf bestanden habe, um die erwähnten Gefahrenstellen zu beheben, wirke das Gefahrenpotenzial konstruiert, wenn zur Begründung der Temporeduktion nun plötzlich Schwachstellen aufgeführt würden, die bis anhin kein Thema gewesen seien.
- Soweit die Vorinstanz sich zur Begründung der Temporeduktion auf das besondere Schutzbedürfnis von betagten Personen und Kinder berufe, sei einerseits darauf hinzuweisen, dass dieses – wie erwähnt – gar nicht Ziel der Verkehrsanordnung sei, und andererseits, dass sich rund um den geplanten Tempo-30-Abschnitt verschiedene Fussgängerzonen befinden würden, die von den genannten schutzbedürftigen Personen als Alternative benützt würden. Die Einführung von Tempo 30 auf dem genannten Abschnitt sei auch diesbezüglich unverhältnismässig.
- Die Vorinstanz berufe sich zudem auf den Strassenlärm, obwohl auch Umweltschutzüberlegungen gerade nicht Ziel der angefochtenen Verfügung sei. Nachdem die Liegenschaften im fraglichen Strassenabschnitt entweder der Kernzone oder der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugeordnet seien, die Liegenschaften mithin nicht in erster Linie Wohnzwecken dienten, sei eine gewisse Lärmbelastung in Kauf zu nehmen. Nachdem die Immissionsgrenzwerte (IGW) lediglich bei fünf Liegenschaften überschritten seien, sei die Temporeduktion auch in diesem Zusammenhang unverhältnismässig.
- Wenn die Vorinstanz bei der «Prüfung alternativer Massnahmen» zum Schluss komme, dass weder eine zeitliche Beschränkung der Verkehrsanordnung noch bauliche Massnahmen geeignet seien, um die Sicherheitsdefizite zu beheben, verhalte sie sich einerseits insofern widersprüchlich als das derzeit in der Vernehmlassung stehende «Konzept Temporegime der Stadt St.Gallen» flächendeckend Tempo 30 in der Nacht einführen wolle. Andererseits übersehe sie in Bezug auf die geltend gemachten Gefahrenstellen, dass diese durch die Aufhebung privater oder öffentlicher Parkplätze an exponierten Stellen entschärft werden könnten und andere bauliche Massnahmen gar nicht ernsthaft geprüft worden seien.

C.

Die Vorinstanz, vertreten durch die zuständige Direktion Soziales und Sicherheit (DSSI), reicht mit Vernehmlassung vom 9. Februar 2023 die Vorakten, darunter das erwähnte Gutachten, ein und stellt folgende Anträge:

1. Der Rekurs sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.



2. Unter Kostenfolge.

Einleitend hält sie fest, dass die Legitimation im Sinn der egoistischen Verbandsbeschwerde von Amtes wegen zu prüfen sei. Gegen die Durchführung eines Augenscheins sei nichts einzuwenden, sofern die Verhältnisse von der Rekursinstanz nicht als notorisch betrachtet würden. Soweit die Rekurrentin nicht auf die Aufhebung des signalisierten Halteverbots auf dem Abschnitt Kornhausstrasse bis Poststrasse eingehe, sei die Verkehrsanordnung diesbezüglich in Teilrechtskraft erwachsen. In materieller Hinsicht führt die Vorinstanz zur Begründung im Wesentlichen aus:

- Die Voraussetzungen für eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit seien erfüllt, wobei vorliegend unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit das Schutzbedürfnis einzelner Strassenbenützerinnen und Strassenbenützer, darunter auch der Fussgängerinnen und Fussgänger, im Vordergrund stehe. Dazu nehme das Gutachten ausführlich Stellung.
- Zudem äussere sich das Gutachten entgegen der Darstellung im Rekurs ebenfalls zur mit der Temporeduktion bezweckten Verminderung der übermässigen Lärmbelastung.
- Der anordnenden Behörde komme bei der Interessenabwägung von Verkehrsanordnungen ein erheblicher Ermessens- und Gestaltungsspielraum zu. Die Gründe für die Einführung einer Tempo-30-Strecke auf der St.Leonhard-Strasse und dem Oberen Graben im Abschnitt Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse seien sowohl im erwähnten Stadtratsbeschluss als auch im Gutachten hinreichend aufgezeigt worden.
- Die St.Leonhard-Strasse und der obere Graben seien verkehrsorientierte Strassen. Die stark frequentierten Fussgängerstreifen (FGS) und die Knoten seien mit Lichtsignalanlagen (LSA) gesteuert. Auf den Abschnitten zwischen den lichtsignalgesteuerten Knoten würden sich zahlreiche Zufahrten zu privaten und öffentlichen Parkplätzen sowie kleinere ungesteuerte Knoten (Einmündungen) befinden, die aufgrund der gebogenen Strassenlage und der Gebäudeecken nicht immer die nach der VSS-Norm minimal vorgeschriebenen Sichtweiten für die heute erlaubte Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h aufweisen würden.
- Das rekurrentische Argument, wonach schnelle Elektrovelos benachteiligt würden, treffe nicht zu; im Gegenteil würden diese als schwächere Verkehrsteilnehmende an den unübersichtlichen Stellen mit ungenügenden Sichtweiten durch eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit geschützt.
- Auch das Argument, wonach eine Temporeduktion die Effizienz der Notdienste beeinträchtige, sei insofern unbehelflich, als die Überschreitung der geltenden Höchstgeschwindigkeit auf Notfallfahrten bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen nicht strafbar sei.
- Soweit die Rekurrentin in pauschaler Weise festhalte, dass Tempo 30 negative Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr hätte, sei zu präzisieren, dass die Linienbusse nicht mehr auf dem gesamten Abschnitt der Tempo-30-Strecke, sondern nur noch zwischen Bahnhofplatz/Höhe Gäbrisstrasse und Kornhausstrasse auf einer Länge von rund 160 m verkehren würden und der diesbezügliche Zeitverlust vernachlässigbar sei.



- Im Zusammenhang mit der Messung der Verkehrsmengen und Geschwindigkeiten auf dem Oberen Graben sei festgestellt worden, dass die bei 85 Prozent der Verkehrsteilnehmenden nicht überschrittene Geschwindigkeit (V_{85}) aktuell 42 km/h betrage. Der Zeitverlust im Vergleich zu Tempo 30 betrage auf der rund 620 langen strittigen Strecke demnach nur rund 22 Sekunden. Im Vergleich zu der bei 50 Prozent der Verkehrsteilnehmenden nicht überschrittenen Geschwindigkeit (V_{50}) von rund 33 km/h erhöhe sich die Fahrzeit im Vergleich zu Tempo 30 sogar um lediglich 7 Sekunden.
- Diese äusserst geringe Fahrzeitverlängerung sei sowohl für Lieferfahrten wie für alle anderen Fahrzeuglenkenden vernachlässigbar.
- In Bezug auf die Unfallzahlen verkenne die Rekurrentin, dass die Feststellung eines Sicherheitsdefizits als Grund für die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit nicht voraussetze, dass sich in der Vergangenheit polizeilich registrierte Unfälle ereignet hätten.
- Die im Gutachten aufgeführten Gefahrenstellen würden zeigen, dass zahlreiche unübersichtliche Stellen bestehen, weil sie insbesondere die nach der VSS-Norm minimalnotwendigen Sichtweiten nicht aufweisen würden.
- Die Behebung der einzelnen Gefahrenstellen Nrn. 1–11 durch bauliche Massnahmen oder durch die Aufhebung einzelner Parkplätze sei entweder nicht möglich, mit langwierigen juristischen Verfahren oder mit unverhältnismässigen Kosten verbunden.
- Die Einführung der Tempo-30-Strecke sei geeignet, erforderlich und zumutbar. Die erwähnten Gefahrenstellen aufgrund der eingeschränkten Sichtweiten könnten durch die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit kostengünstig, rasch und wirksam entschärft werden.

D.

a) In der Replik vom 17. Mai 2023 verweist die Rekurrentin grundsätzlich auf ihre bisherigen Ausführungen bzw. bringt punktuell u.a. folgende Ergänzungen an:

- Als anvisiertes Ziel der Einführung von Tempo 30 nenne das Gutachten ausdrücklich und ausschliesslich die Erhöhung der Verkehrssicherheit für die Verkehrsteilnehmenden. Es sei nicht zulässig, erst in der Vernehmlassung, quasi über die «Hintertür», weitere Gründe für die Temporeduktion, nämlich den Schutz bestimmter Strassenbenutzenden und die Reduktion der übermässigen Lärmbelastung, einzuführen.
- In Bezug auf die Notfalldienste gehe es nicht um eine allfällige Berechtigung zur Überschreitung der Geschwindigkeit, sondern dass die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit eine allgemeine Verlangsamung des Strassenverkehrs auf dem ganzen Stadtgebiet zur Folge habe, was unnötigerweise Leben kosten könne.
- Die Argumentation der Vorinstanz mit dem nicht relevanten, vernachlässigbaren Zeitverlust im Fall einer Temporeduktion bzw. die Vorgehensweise, Geschwindigkeitsherabsetzungen etappenweise auf kurzen Strecken einzuführen, sei äusserst perfid. Mit Blick auf das mehrfach genannte Ziel einer flächendeckenden Einführung von Tempo 30 auf dem ganzen Stadtgebiet müsste korrekterweise auch der Zeitverlust gesamthaft gerechnet werden. Bei richtiger Betrachtungsweise erweise sich dieser als immens.



- Die betroffene Strassenstrecke existiere seit Jahrzehnten, ohne dass unter Aspekten der Verkehrssicherheit je Tempo 30 als notwendig erachtet worden sei. Dass nun plötzlich zahlreiche Unfallschwerpunkte und Gefahrenstellen vorliegen würden, lasse diese als konstruiert erscheinen.

b) Mit Schreiben vom 5. Juni 2023 verzichtet die Vorinstanz auf eine Duplik, wobei sie an die bisherigen Ausführungen und Rechtsbegehren festhält.

Erwägungen

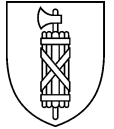
1.

a) Die von Amtes wegen zu prüfenden Rekursvoraussetzungen sind bezüglich Zuständigkeit sowie Frist- und Formerfordernisse erfüllt (Art. 43^{bis}, Art. 47 und Art. 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]).

b)

aa) Allgemein ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (Art. 45 Abs. 1 VRP) bzw. durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 89 Abs. 1 Bst. b und c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [SR 173.110]; Art. 48 Abs. 1 Bst. b und c des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [SR 172.021]). Dabei obliegt es grundsätzlich einer Rekurrentin oder einem Rekurrenten, darzulegen, woraus sich ihre bzw. seine Legitimation ergibt. Nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens darf die Beschwerdeberechtigung im gesamten kantonalen Verfahren nicht enger gefasst sein als vor Bundesgericht (Geisser/Zogg, in: Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [VRP], Praxiskommentar [nachfolgend PK-VRP], Zürich/St.Gallen 2020, N 3 f. zu Art. 45).

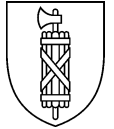
Demnach ist rekursberechtigt, wer stärker als jedermann betroffen ist und deshalb in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht. Neben dieser spezifischen Beziehungsnähe, d.h. einer grösseren Betroffenheit als die Allgemeinheit, setzt die Rekursberechtigung ein – aktuelles und praktisches – schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung voraus. Als *schutzwürdig* gelten Interessen sowohl rechtlicher als auch tatsächlicher Natur. Das schutzwürdige Interesse liegt im «praktischen Nutzen» bzw. in handfesten Belangen, den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel der betroffenen Person in ihrer rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, bzw. in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde. Die betroffene Person muss das eigene schutzwürdige Interesse *dartun*. Die Behauptung allein, von den Folgen einer Anordnung betroffen zu



sein, genügt nicht, um die Beschwerdebefugnis zu begründen. Vielmehr müssen aufgrund des konkreten Sachverhalts das besondere Berührtsein und das schutzwürdige Interesse glaubhaft erscheinen (Geisser/Zogg, a.a.O., N 8 ff. zu Art. 45; VerwGE B 2022/114 vom 21. November 2022 Erw. 2.2, u.a. mit Hinweis auf Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St.Gallen, 2. Aufl., St.Gallen 2003, Rz. 387 ff.; BGE 141 II 14 Erw. 4.4).

Zur Beschwerde gegen funktionelle Verkehrsbeschränkungen (Allgemeinverfügungen) wie der vorliegenden ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung befugt, wer die betroffene Strasse mehr oder weniger regelmässig benützt, wie das bei Anwohnenden sowie Pendlerinnen und Pendlern der Fall ist; dagegen genügt das bloss gelegentliche Befahren der Strasse nicht. Doch auch regelmässige Benützerinnen und Benützer einer von einem Projekt betroffenen Strasse sind nur zu dessen Anfechtung legitimiert, wenn dieses für sie Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge hat. Die Legitimationsanforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung verlangt zunächst, dass die das Rechtsmittel ergreifende Person die mit einer Verkehrsanordnung belegte oder eine von einer solchen durch Ausweich- oder Verlagerungsverkehr betroffene Strasse mehr oder weniger regelmässig benützt. Dabei obliegt es ihr zu belegen, dass sie die Strasse auch tatsächlich im geforderten Umfang (mit einer gewissen Regelmässigkeit) benützt, wobei an diesen Nachweis keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen. Immerhin muss sie ihre Betroffenheit glaubhaft machen, beispielsweise aufgrund des Zwecks der Fahrten oder der Art der angefochtenen Verkehrsbeschränkung. Aus der regelmässigen Benützung einer Strasse allein kann noch keine Legitimation zur Anfechtung einer Verkehrsanordnung abgeleitet werden. Vielmehr muss die anfechtende Person darüber hinaus auch hier in speziell fassbaren Interessen deutlich wahrnehmbar beeinträchtigt sein. Die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf einer kürzeren Strecke vermag noch kein schutzwürdiges Interesse zu begründen (VerwGE B 2022/114 vom 21. November 2022 Erw. 2.3; u.a. mit Hinweisen auf die Urteile des Bundesgerichtes [BGer] 1C_497/2017 vom 23. Februar 2018 Erw. 2.1, 1C_11/2017 vom 2. März 2018 Erw. 1.1 und 1C_478/2020 vom 19. August 2021 Erw. 3.3 sowie VerwGE B 2019/58 und VerwGE B 2019/88, beide vom 29. Juni 2019, jeweils Erw. 2.1; Urteil des BGer 1C_392/2020, 1C_393/2020 vom 20. Mai 2021 Erw. 5.2).

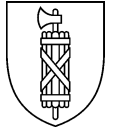
Die sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde bzw. der Rekurs eines Vereins ist dann zulässig, wenn der Verband bzw. der Verein als juristische Person organisiert ist, wenn nach den statutarischen Aufgaben die Interessenwahrung der Mitglieder bezweckt ist, wenn ein enger Zusammenhang zwischen Vereinszweck und dem Streitgegenstand besteht und wenn eine Mehrheit oder grosse Zahl von Mitgliedern betroffen ist, die zudem selber legitimiert wären, einen entspre-



chenden Rekurs einzureichen. Der Anteil an betroffenen Vereinsmitgliedern und deren Legitimation sind – sofern die Legitimationsvoraussetzungen nicht offensichtlich erfüllt sind – substantiiert darzulegen (Geisser/Zogg, a.a.O., N 31 zu Art. 45; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz 435; VerwGE 2018/190 vom 9. März 2019 Erw. 1.1). Die Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die Populärbeschwerde ausschliessen (Urteil des BGer 1C_17/2010 vom 8. September 2010 Erw. 1.1). Die Frage der Legitimation des Automobil Clubs der Schweiz und/oder des Touring-Clubs der Schweiz (TCS) oder sonstiger als Vereine organisierter Interessengruppe im Zusammenhang mit Verkehrsanordnungen wird in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung teilweise ohne Weiteres bejaht (Urteile des BGer 1C_17/2010 vom 8. September 2010 Erw. 1.1, 1C_121/2017 vom 18. Juli 2017 Erw. 1.1.2, 1C_11/2017 vom 2. März 2018 Erw. 1.1 und 1C_558/2019 vom 8. Juli 2020 Erw. 1.1 f) oder auch offengelassen (Urteile des BGer 1C_117/2017, 1C_118/2017 vom 20. März 2018 Erw. 2.2 und 1C_513/2022 vom 7. Juli 2023 Erw. 1.3).

bb) Die Rekurrentin hält dafür, dass sie als Regionalgruppe des grössten Mobilitätsclubs der Schweiz sämtliche Voraussetzungen der sog. egoistischen Verbandsbeschwerde erfülle und verweist dazu auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

Die Rekurrentin ist eine Regionalgruppe der Sektion St.Gallen–Appenzell Innerrhoden (nachfolgend Sektion) des im Handelsregister eingetragenen Vereins TCS und ebenfalls als Verein konstituiert. Die Statuten der Rekurrentin 1 verweisen einerseits auf Art. 2 der Statuten der Sektion, wonach sie deren Vereinszweck (u.a. Wahrung der Rechte und Interessen ihrer Mitglieder im Strassenverkehr und in allen verkehrspolitischen, wirtschaftlichen und mit der Mobilität zusammenhängenden Bereichen wie u.a. Verkehrspolitik etc.) zu verwirklichen bezweckt, und andererseits bezweckt sie ebenfalls ausdrücklich die Wahrung der Interessen der Mitglieder in lokalen und regionalen Fragen des Strassenverkehrs (Art. 2 Bst. a und b). Die Rekurrentin 1 umfasst das Gebiet der st.gallischen Gemeinden Andwil, Berg, Eggersriet, Gaiserwald, Gossau, Häggenschwil, Mörschwil, Muolen, St.Gallen, Waldkirch und Wittenbach. Auch wenn sie keine Liste der einzelnen Vereinsmitglieder eingereicht hat, erscheint es aufgrund des Vereinszwecks als glaubhaft, dass eine erhebliche Anzahl ihrer Mitglieder die mit der umstrittenen Temporeduktion belegte Strecke St.Leonhard-Strasse / Oberer Graben mehr oder weniger regelmässig benutzt, zumal es sich dabei unbestrittenermassen um eine der verkehrsorientierten, städtischen Hauptverkehrsachsen West–Ost bzw. umgekehrt handelt. Darüber hinaus hat insbesondere der Abschnitt von der Bahnhofstrasse/Schibenertor bis zur Kornhausstrasse eine wichtige Verbindungs- und Durchleitungsfunktion in Fahrtrichtung Nord–Süd, d.h. vom Knoten Blumenbergplatz via Schibenertor, Oberer Graben, St.Leonhard-Strasse, Kornhausstrasse zur Teufenerstrasse, bzw. in umgekehrter Richtung Süd–Nord, d.h. vom Oberen Graben (nördlich Broderbrunnen) bis Bahnhofstrasse/ Schibenertor und weiter zum Blumenbergplatz oder zum Unteren Graben, und dient damit ebenfalls nicht nur dem innerstädtischen, sondern auch dem überregionalen Verkehr.



cc) Vor dem Hintergrund, dass die Frage der Rekurslegitimation im Zusammenhang mit Temporeduktionen auf kurzen Strassenabschnitten und entsprechend geringen Zeitverlusten sowohl in der Rechtsprechung als auch der Lehre kontrovers beurteilt wird, vorliegend aufgrund der betroffenen Strecke von rund 620 m fraglich ist, ob überhaupt noch von einer kurzen Strecke ausgegangen werden kann, es sich bei der von der Verkehrsordnung betroffenen Strecke darüber hinaus um eine der städtischen Hauptverkehrsachsen handelt und die Rekurrentin für sich beanspruchen kann, eine Vielzahl von Mitgliedern zu vertreten, die den betreffenden Strassenabschnitt regelmässig befahren, ist die Rekursberechtigung zu bejahen und – vorbehaltlich nachstehend Ziff. 2 – auf den Rekurs einzutreten.

2.

a) Anfechtungsgegenstand des Rekursverfahrens ist die am 22. September 2022 publizierte Verkehrsordnung, nämlich einerseits die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h auf der St.Leonhard-Strasse und dem Oberen Graben, im Abschnitt zwischen Gäbrisstrasse und Bahnhofstrasse, sowie andererseits die Aufhebung der bestehenden Verkehrsbeschränkung «Halten verboten» auf der St.Leonhard-Strasse und dem Oberen Graben, im Abschnitt zwischen Kornhausstrasse und Poststrasse. Fragen, die nicht Gegenstand dieser Verfügung sind, können im Rechtsmittelverfahren nicht Streitgegenstand werden. Die anfechtbare Verfügung bildet somit die objektive Voraussetzung und die sachliche Begrenzung des Rechtsmittelverfahrens (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 579).

b) Der Rekurs muss einen Antrag sowie eine Darstellung des Sachverhalts und eine Begründung enthalten. Er ist zu unterzeichnen (Art. 48 Abs. 1 VRP). Fehlen Antrag, Darstellung des Sachverhaltes, Begründung oder Unterschrift, so fordert die Rekursinstanz oder ein von ihr beauftragtes Organ die Rekurrentin unter Ansetzung einer Frist auf, den Rekurs zu ergänzen. Mit der Aufforderung zur Ergänzung ist anzudrohen, dass nach unbenützter Frist auf den Rekurs nicht eingetreten werde (Art. 48 Abs. 3 VRP).

Aus dem Antrag soll sich ergeben, inwiefern die angefochtene Verfügung aufzuheben oder abzuändern ist; gegebenenfalls ist sein Inhalt durch Auslegung zu ermitteln (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 915 f.). Der Antrag bestimmt auch den Streitgegenstand (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 916 und 919; Staub/Günthardt, in: PK-VRP, N 6 zu Art. 48). Auch die Begründung ist Gültigkeitserfordernis, wobei an ihre Qualität und Ausgestaltung keine grossen Anforderungen gestellt werden, insbesondere wenn sie von Laien stammt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 914 und 921). Rein appellatorische Kritik ist nicht zulässig. Aus der Begründung muss zumindest hervorgehen, in welchen Punkten und weshalb der Entscheid der Vorinstanz angefochten wird (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 921; Staub/Günthardt, a.a.O. N 7 zu Art. 48). Fehlen die Sachverhaltsdarstellung oder die Begründung oder ist aufgrund der Eingabe unklar, ob eine genügende Begründung vorliegt, ist Frist zur Ergänzung anzusetzen mit der Androhung, dass auf den Rekurs nicht eingetreten bzw. aufgrund der Akten entschieden wird (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 922 f. und 927; Staub/Günthardt, a.a.O., N 9 und 14 zu Art. 48).

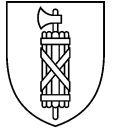


c) Wie erwähnt ist Anfechtungsgegenstand die publizierte Verkehrsordnung bzw. Verfügung, die aus zwei unterschiedlichen Anordnungen besteht, nämlich der Signalisation der abweichenden Höchstgeschwindigkeit auf einem bestimmten Strassenabschnitt sowie der Aufhebung der bestehenden Halteverbote auf einem anderen Strassenabschnitt, und bestimmt sich der Umfang des Streitgegenstands nach den Rechtsbegehren. Die Rekurrentin hat die Verkehrsordnung bzw. die entsprechende Verfügung gesamthaft angefochten, indem sie sowohl in der Rekurserklärung vom 13. Oktober 2022 als auch in der Rekursergänzung vom 16. Dezember 2022 explizit die Aufhebung beider Anordnungen (sowohl die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h als auch die Aufhebung der Verkehrsbeschränkungen «Halten verboten») beantragt hat. Die Rekursergänzung enthält indessen lediglich eine Begründung, weshalb sie mit Tempo 30 nicht einverstanden ist. Hingegen hat sie trotz Hinweis auf die Säumnisfolgen von Art. 48 Abs. 3 VRP – und obwohl die Vorinstanz in der Vernehmlassung geltend machte, dass die im zweiten Teil der Verkehrsordnung verfügte Aufhebung des signalisierten Halteverbots auf dem Abschnitt Kornhausstrasse bis Poststrasse mangels rechtsgenügender Begründung in Teilrechtskraft erwachsen sei – bis heute nicht ausgeführt, aus welchen Gründen sie gegen die Aufhebung der bestehenden Halteverbote im betreffenden Strassenabschnitt ist. Mangels diesbezüglicher Begründung lässt sich daher auch nicht auslegungsweise ermitteln, inwiefern und weshalb die Rekurrentin mit diesem Teil der angefochtenen Verfügung nicht einverstanden ist bzw. was sie daran konkret bemängelt. Soweit sich der Rekurs daher gegen die Verkehrsordnung «Aufhebung der bestehenden Verkehrsbeschränkung "Halten verboten"» auf dem Abschnitt Kornhausstrasse bis Poststrasse richtet, ist darauf nicht einzutreten.

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz bedeutet das Fehlen der Begründung bzw. das Nichteintreten auf den Rekurs mangels Begründung jedoch nicht, dass die entsprechende (Teil-)Anordnung damit auch bereits teilrechtskräftig ist. Die Rechtskraft der Verkehrsordnung tritt vielmehr erst mit Rechtskraft des Rekursentscheids ein.

3.

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



Die Verhältnisse vor Ort sind allen Beteiligten hinlänglich bekannt und ergeben sich auch ohne weiteres aus den Akten (Gutachten, inkl. Fotos und Signalisations- und Markierungsplan) sowie dem Geoportal. Auf einen Augenschein ist daher zu verzichten.

4.

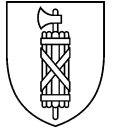
a) Verkehrsanordnungen können erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern (Art. 3 Abs. 4 Satz 1 des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes [SR 741.01; abgekürzt SVG]).

b) Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften wurde vom Bundesrat auf 50 km/h festgelegt (Art. 4a Abs. 1 Bst. a der eidgenössischen Verkehrsregelnverordnung [SR 741.11] i.V.m. Art. 32 Abs. 2 SVG). Sie darf nicht allgemein, sondern nur *für bestimmte Strassenstrecken* zur Vermeidung oder Verminderung besonderer Gefahren im Strassenverkehr, zur Reduktion einer übermässigen Umweltbelastung oder zur Verbesserung des Verkehrsablaufs aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 1 SSV).

Die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit ist nach Art. 108 Abs. 2 SSV zulässig, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (Bst. a), wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (Bst. b), wenn auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsfluss verbessert werden kann (Bst. c) oder wenn dadurch eine im Sinn der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann (Bst. d). *Innerorts* können tiefere Höchstgeschwindigkeiten *für bestimmte Strassenstrecken* in Abstufungen von je 10 km/h (Art. 108 Abs. 5 Bst. d SSV) oder mit *Zonensignalisation* (Tempo-30-Zone oder Begegnungszone) angeordnet werden (Art. 108 Abs. 5 Bst. e SSV i.V.m. Art. 22a und 22b SSV).

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

d) Die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten ist nur gestützt auf ein vorgängig zu erstellendes Gutachten zulässig. Dieses hat aufzuzeigen, dass die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist und keine anderen Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 32 Abs. 3 Satz 1 SVG i.V.m. Art. 108 Abs. 4 Satz 1 SSV; Urteil



des BGer 1C_513/2022 vom 7. Juli 2023 Erw. 3.1). In welcher Form ein solches Gutachten zu erstellen ist, wird nicht festgelegt. Inhalt und Umfang des Gutachtens hängen vom Zweck der Geschwindigkeitsbeschränkung und den örtlichen Gegebenheiten ab. Dabei sind die Anforderungen an das Gutachten (und die Verhältnismässigkeitsprüfung) bei einer Temporeduktion auf einer Hauptstrasse strenger als bei einer solchen auf Nebenstrassen oder in Wohnquartieren. Im Ergebnis entscheidend ist, dass die zuständige Behörde über die nötigen Informationen verfügt, um zu beurteilen, ob mindestens eine der Voraussetzungen von Art. 108 Abs. 2 SSV erfüllt ist und ob die vorgesehene Massnahme mit Blick auf das betreffende Ziel nötig, zweck- und verhältnismässig ist (Urteile des BGer 1C_117/2017, 1C_118/2017 vom 20. März 2018 Erw. 5 und 1C_186/2019 vom 19. Dezember 2019 Erw. 3.1).

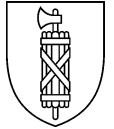
e) Verkehrsanordnungen wie die vorliegende sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Die Abwägung der sich gegenüberstehenden Interessen muss in Würdigung der konkreten Situation erfolgen, wobei die Gewichtung der einzelnen Kriterien ins pflichtgemässe Ermessen der zuständigen Behörde fällt. 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 zwar in erster Linie bei der verfügenden Behörde, welche die örtlichen Verhältnisse am besten kennt (Urteile des BGer 1C_44/2017 vom 19. Juli 2017 Erw. 3.1, 1C_117/2017, 1C_118/2017 vom 20. März 2018 Erw. 3.3, 1C_618/2018 vom 20. Mai 2019 Erw. 2.2 und 1C_186/2019 vom 19. Dezember 2019 Erw. 4.3). Diese hat einen erheblichen Gestaltungsspielraum, ist allerdings gehalten, 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 Differenzierungen unterlässt oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lässt (VerwGE B 2020/11 vom 19. August 2020 Erw. 2.2 und VerwGE B 2008/115 und 121 vom 19. Februar 2009 Erw. 2).

5.

Laut dem erwähnten Stadtratsbeschluss bezweckt die Vorinstanz mit der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h eine Verbesserung der Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmenden (nicht zuletzt angesichts vorhandener Sicherheitsdefizite aufgrund mangelnder Sichtweiten) sowie eine Reduktion der Lärmbelastung, wobei sie auf die Ergebnisse des (verwaltungsintern erstellten) Gutachtens verweist. Diese Zielsetzungen liegen grundsätzlich im öffentlichen Interesse und sind durch Art. 3 Abs. 4 SVG wie auch durch Art. 108 Abs. 2 SSV, nämlich Bst. a (Gefahrenabwehr), Bst. b (Schutz bestimmter Strassenbenützer) und Bst. c (Umweltschutz) gedeckt.

6.

a) Die St.Leonhard-Strasse und der Obere Graben im von der Verkehrsanordnung betroffenen Perimeter sind als Gemeindestrassen erster Klasse nach Art. 8 Abs. 1 des Strassengesetzes (sGS 732.1;

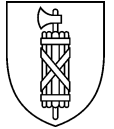


abgekürzt StrG) eingeteilt. Dem Zweck und der Funktion nach handelt es sich bei der betreffenden Strassenstrecke um eine der städtischen Hauptverkehrsachsen, sowohl in Richtung West–Ost als auch in umgekehrter Richtung. Darüber hinaus hat der Abschnitt von der Bahnhofstrasse/Schibenertor bis zur Kornhausstrasse eine wichtige Verbindungs- und Durchleitungsfunktion in Fahrtrichtung Nord–Süd, d.h. vom Knoten Blumenbergplatz via Schibenertor, Oberer Graben, St.Leonhard-Strasse, Kornhausstrasse zur Teufenerstrasse, bzw. in umgekehrter Richtung Süd–Nord, d.h. vom Oberen Graben (nördlich Broderbrunnen) bis Bahnhofstrasse/ Schibenertor und weiter zum Blumenbergplatz oder zum Unteren Graben, und dient damit ebenfalls nicht nur dem innerstädtischen, sondern auch dem überregionalen Verkehr. Es handelt sich demnach eindeutig um eine verkehrsorientierte Strasse mit erheblicher örtlicher und überörtlicher Bedeutung.

Die Strecke ist rund 620 m lang, weist eine Fahrbahnbreite zwischen 9.5 m und 13 m (St.Leonhard-Strasse) bzw. zwischen 10.4 m und 25 m (Oberer Graben) auf und verläuft mehrheitlich geradlinig (Gutachten, S. 12), ausser bei der Einmündung der Schützengasse, im Bereich des Broderbrunnens (bei der Einmündung des Oberer Grabens) sowie nach der Einmündung der Poststrasse in den Oberen Graben), wo die Linienführung gekrümmt ist. Insgesamt ist die als Hauptstrasse signalisierte Strecke als sehr übersichtlich zu bezeichnen. Für die Motorfahrzeuge ist in beide Richtungen mindestens eine Fahrspur markiert; vor bzw. nach einzelnen lichtsignalgesteuerten Knoten jeweils mit den zusätzlich erforderlichen Fahrspuren zum Abbiegen. Die ehemalige Busspur in westliche Richtung, Schibenertor – Oberer Graben – St.Leonhard-Strasse – Gäbrisstrasse wurde aufgehoben und ist nun durchgehend als Velospur markiert; ausgenommen ist die Strecke Kornhausstrasse bis Gäbrisstrasse, wo Velos und Busse sich die entsprechende Spur teilen.

Zwischen Gäbrisstrasse und Bahnhofstrasse/Schibenertor befinden sich auf der St.Leonhard-Strasse und dem Oberen Graben zehn FGS, die laut Gutachten (S. 7) stark frequentiert sind. Sämtliche FGS und die dortigen Knoten sind durch LSA gesteuert. Auf den Abschnitten zwischen den lichtsignalgesteuerten FGS und Knoten befinden sich Zufahrten zu privaten und öffentlichen Parkplätzen sowie kleinere ungesteuerte Knoten (Einmündungen), die «infolge der gebogenen Strassenlage und der Gebäudeecken nicht immer die nach Norm minimalnotwendigen Sichtweiten» aufweisen (Gutachten, S. 7).

b) Im Gutachten wird nach einleitenden Ausführungen zur Ausgangslage und den (rechtlichen) Grundlagen für die Anordnung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten in allgemeiner Weise das Verhältnis zwischen Geschwindigkeit und Verkehrssicherheit hinsichtlich Überlebenswahrscheinlichkeit bzw. Anhaltestrecke schematisch aufgezeigt (Ziff. 1–3, S. 3–5). Sodann folgen eine Analyse und Beschreibung der Schutzbedürfnisse, des Unfallgeschehens sowie der Sicherheitsdefizite auf der betroffenen Strecke der St.Leonhard-Strasse bzw. des Oberen Grabens (Ziff. 4.1.1, S. 6–9, Gefahrenstellen Nrn. 1–11), um daraus das Bedürfnis für eine Reduktion der Höchstgeschwindigkeit aus Sicherheitsgründen abzuleiten bzw. die Zweckmässigkeit der Tempo-30-Strecke auf der verkehrsorientierten Strasse



zu begründen (Ziff. 4.1.2, S. 9 f.). Unter dem Titel «Prüfung alternativer Massnahmen» werden anschliessend die verschiedenen Tief-tempo-Regimes (Begegnungszone, Tempo-30-Zone und Tempo-30-Strecke) dargelegt und verglichen, eine zeitliche Beschränkung der Verkehrsanordnung diskutiert und Ausführungen zur Realisierbarkeit von baulichen Massnahmen gemacht (Ziff. 4.1.3, S. 10 f.). Schliesslich beschreibt das Gutachten die Gebietsabgrenzung und Nutzungszonen (Ziff. 4.2, S. 11 f.), enthält Ausführungen u.a. zum Verkehrsaufkommen, der Verkehrszusammensetzung und zum vorhandenen Geschwindigkeitsniveau (V_{50} und V_{85} ; Ziff. 4.3, S. 13), zum Lärm, zum öffentlichen Verkehr (ÖV), den Kosten sowie zu möglichen Auswirkungen auf das umliegende Strassennetz (Ziff. 4.4–4.7, S. 14) und schliesst daraus, dass mit Einführung der Tempo-30-Strecke die Verkehrssicherheit (insbesondere der Zufussgehenden und Velofahrenden, aber auch aller anderen Verkehrsteilnehmenden) verbessert und damit die Sicherheitsdefizite als Folge der geringen Sichtweiten reduziert bzw. behoben werden könnten (Ziff. 4.8 und 5, S. 14 f.).

aa) Laut Gutachten befinden sich im Bereich der von der Verkehrsanordnung betroffenen Strassenstrecke weder Schulhäuser und Kindergärten noch Altersheime. Angesichts der beidseitig vorhandenen Trottoirs (ausser im Bereich des Grabenpärklis, wo sich auf der östlichen Strassenseite des Oberen Grabens ein Trottoir befindet und der Gehweg auf der westlichen Seite der Strasse innerhalb des Parks verläuft) sowie der zehn FGS, die alle lichtsignalgesteuert sind, erscheinen die Ausführungen zum Schutzbedürfnis bzw. der Überforderung und erhöhter Gefährdung von Betagten und Kindern (Ziff. 4.1.1, S. 6) weitgehend bloss allgemein-abstrakter Natur. Eine besondere Schutzbedürftigkeit der Zufussgehenden ergibt sich daraus nicht. Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit der Geschwindigkeitsherabsetzung ist vorliegend zudem zu berücksichtigen, dass es sich bei der betroffenen Strassenstrecke um eine der Hauptverkehrsachsen der Stadt und nicht um eine Flaniermeile handelt – zumal parallel zur betroffenen Strecke St.Leonhard-Strasse und Oberer Graben sowohl die nördlich davon verlaufende Achse Poststrasse als auch die südlich verlaufende Achse Vadianstrasse fussgängerfreundlich ausgestaltet sind.

Das Gutachten erwähnt zwar, dass sämtliche FGS im betroffenen Abschnitt stark frequentiert würden. Allerdings enthält es weder Angaben über das tatsächliche querende Fussgängeraufkommen noch ob und wie hoch dieses bei den einzelnen FGS ist oder ob überhaupt entsprechende Erhebungen vorgenommen worden sind. Diesbezüglich ist es lückenhaft; es ist davon auszugehen, dass die Fussgängerfrequenz auf den verschiedenen FGS unterschiedlich hoch ist, je nach Lage bzw. Distanz zum Bahnhof oder zur Altstadt.

Laut Unfallstatistik (Beilage 4 zum Gutachten) sind zwischen Januar 2017 und Ende Dezember 2021 32 Unfälle ausgewiesen. Zwar ist bei vier Unfällen eine Beteiligung von Zufussgehenden erwähnt. Allerdings erfolgte davon eine Kollision (Nr. 1; St.Leonhard-Strasse [Gäbrisstrasse – Oberer Graben]) zwischen linksabbiegender Linienbus und querendem Fussgänger ausserhalb des betroffenen Perimeters und ist bei einer weiteren Kollision (Nr. 7; Oberer Graben [St.Leonhard-Strasse – Schibenertor]) zwischen linksabbiegender Personenwagen



und querendem Fussgänger aufgrund des Unfallorts nicht auszuschliessen, dass sie auf dessen Fehlverhalten (Queren der Strasse ausserhalb des FGS) zurückzuführen ist. Eine der beiden «Kollisionen mit anderem Verkehrsteilnehmer (inkl. Fussgänger)» erfolgte zwischen zwei Personenwagen (Nr. 5; bei den öffentlichen Parkplätzen im Abschnitt zwischen Bahnhofstrasse und Poststrasse bei der mittigen Baumreihe) und die andere ebenfalls ausserhalb des Perimeters (Nr. 14; bei den Parkplätzen beim Grabenpärkli). Aus diesen Unfällen lässt sich daher ebenfalls kein besonderes Gefährdungspotenzial bzw. kein besonderes Schutzbedürfnis der Zufussgehenden ableiten.

Auch aufgrund der weiteren Verkehrsunfälle lässt sich mit Blick auf die allgemeine Verkehrssicherheit die Notwendigkeit einer Herabsetzung der Geschwindigkeit nicht zwingend herleiten: Verzeichnet sind sechs Aufprälle auf ein stehendes bzw. ein Aufprall auf ein fahrendes Fahrzeug (Nrn. 3, 7, 8, 9 und 11 [St.Leonhard-Strasse, zwischen Gäbrisstrasse und Oberer Graben]; Nrn. 1 und 12 [Oberer Graben zwischen St.Leonhard-Strasse und Schibenertor], wobei Nr. 1 ausserhalb des Perimeters erfolgte), drei Parkierungsfälle mit Nichtgenügen der Meldepflicht (Nrn. 3, 6 und 13; wobei sich die beiden letztgenannten ebenfalls ausserhalb des Perimeters bei den Parkplätzen beim Grabenpärkli ereigneten) sowie insgesamt 16 Kollisionen, sei dies beim Spurenwechsel (Nrn. 5 und 10 [St.Leonhard-Strasse, zwischen Gäbrisstrasse und Oberer Graben]; Nrn. 4, 8 und 10 [Oberer Graben, zwischen St.Leonhard-Strasse und Schibenertor]), beim Vorbeifahren (Nr. 11 [Oberer Graben, zwischen St.Leonhard-Strasse und Schibenertor]), mit einem Hindernis ausserhalb der Fahrbahn (Nr. 6 [Höhe St.Leonhard-Strasse 40, vor den dortigen öffentlichen Parkplätzen]) oder beim Linksabbiegen mit bzw. vor Gegenverkehr oder vor links bzw. rechts kommendem Fahrzeug (Nr. 4 [St.Leonhard-Strasse, zwischen Gäbrisstrasse und Oberer Graben]; Nr. 9 [Oberer Graben, zwischen St.Leonhard-Strasse und Schibenertor]); Nrn. 1–7 [Schibenertor, wobei dieser Ort ebenfalls ausserhalb des Perimeters liegt]). Es handelt sich demnach einerseits um typische Unfälle zufolge Verkehrsregelverletzungen und Unaufmerksamkeit, die sich auch bei tieferer Geschwindigkeit nicht vermeiden lassen dürften, selbst wenn ein längerer Reaktionsweg einberechnet wird. Andererseits haben sich etliche der erfassten Unfälle ausserhalb des von der Verkehrsanordnung betroffenen Perimeters ereignet.

bb) Laut Gutachten (Ziff. 4.4, S. 14) ist bei fünf Liegenschaften entlang der geplanten Tempo-30-Strecke der IGW nach der eidgenössischen Lärmschutzverordnung (SR 814.41) in der Nacht und bei einer Liegenschaft am Tag überschritten. Es sei zu erwarten, dass mit einer Reduktion der signalisierten Geschwindigkeit auf 30 km/h die Lärmbelastung am Tag um rund 0.4 dB und in der Nacht um rund 1.7 dB abnehme und bei zwei der fünf Liegenschaften unter den IGW gesenkt werden könne. Um welche Liegenschaften es sich handelt und um wieviel dB der IGW überschritten ist, wird indessen nicht ausgeführt. Es handelt sich vielmehr um allgemeingültige abstrakte Ausführungen bzw. eine Vermutung. Im Gutachten (S. 12) wird zwar erklärt, dass die Gebiete entlang der St.Leonhard-Strasse der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen sowie den Kernzonen K3 und K5 zugeteilt sind und sich die Gebiete entlang des Oberen Grabens westseitig in den Kernzonen K3 und K5 sowie der Grünzone Erholung (Grabenpärkli) und ostseitig in der Grünzone Freihaltung (Grünflächen vor den Liegenschaften) sowie der Kernzone Altstadt befinden. Ausführungen zu den zulässigen IGW in den jeweiligen Zonen fehlen



indessen. Die erwartete Wirkung einer Reduktion der Geschwindigkeit auf 30 km/h bei lediglich zwei von fünf der überhaupt betroffenen Liegenschaften in der Nacht erscheint zudem derart gering, dass sich damit eine dauerhafte Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit nicht rechtfertigen lässt.

cc) Wie erwähnt listet das Gutachten insgesamt elf Gefahrenstellen mit Fotos auf, an denen keine normgerechte Sicht bestehe. Die entsprechenden Ausführungen im Gutachten sind äusserst rudimentär; es fehlt nicht nur die Nennung der massgeblichen Norm, sondern auch die Berechnung bzw. Angabe, um wieviele Meter die Sichtweiten unterschritten sind und wie sich dieser Mangel konkret auswirkt. Zwar macht die Vorinstanz diesbezüglich in der Vernehmlassung zusätzliche Ausführungen. Dabei handelt es sich allerdings lediglich um Parteibehauptungen. Dazu kommt, dass die Ausführungen im Gutachten teilweise wenig überzeugend sind, etwa in Bezug auf die Gefahrenstellen Nr. 2 (*drei längs angeordnete Parkplätze St.Leonhard-Strasse 31*) «verdeckte Sicht durch Zufussgehende», Nr. 3 (*Einfahrt Durchgang zur Merkurstrasse bzw. zu Hintereingängen zwischen den Liegenschaften St.Leonhard-Strasse 20/Merkurstrasse 1 und Schützengasse 1*) «erhöhte Gefahr für Aufnahmefälle durch enge Einfahrt» oder Nr. 5 «Veloefahrt Waisenhausstrasse».

Bei den Gefahrenstellen Nr. 4 (Ein- und Ausfahrt Neugasse-Durchbruch), Nr. 5 (Veloefahrt Waisenhausstrasse) und Nr. 10 (Ein- und Ausfahrt Kanzleigasse) ist zunächst darauf hinzuweisen, dass es sich um öffentlich gewidmete Strassen (Gemeindestrassen zweiter Klasse im Sinn von Art. 8 Abs. 2 StrG) handelt, die jeweils kurz vor oder nach einem lichtsignalgesteuerten FGS und Knoten zwar «ungesteuert» in die St.Leonhard-Strasse bzw. in den Oberen Graben einmünden. Aufgrund der LSA bzw. deren Rot- und Grünphasen ergeben sich allerdings regelmässig Lücken, um gefahrlos in die Strasse einmünden zu können. Zu beachten ist ebenfalls, dass die Ein- bzw. Ausfahrten (mit Ausnahme der Kanzleigasse, wo allerdings «kein Vortritt» signalisiert ist) über das Trottoir führen, weshalb sie vortrittsbelastet sind. In Bezug auf die Gefahrenstelle Nr. 10 (Kanzleigasse) liesse sich das Gefahrenpotenzial im Sinn einer mildereren Massnahme bereits dadurch entschärfen, dass das Linksabbiegen untersagt würde. Der in der Vernehmlassung erhobene Einwand der Vorinstanz, wonach sich dadurch Umwegfahrten ergäben, ist im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung angesichts der Funktion der St.Leonhard-Strasse als Hauptverkehrsachse von untergeordnetem Gewicht.

Innerhalb des betroffenen Perimeters befinden sich elf öffentliche Parkplätze auf der nördlichen Strassenseite der St.Leonhard-Strasse entlang der Hauptpost, die allerdings nicht als Gefahrenstelle ausgewiesen sind, sowie zwölf weitere öffentliche Parkplätze auf der westlichen Strassenseite des Oberen Grabens (zwischen Schibenertor und Poststrasse; Höhe Haus-Nrn. 2 bis 6 [Gefahrenstelle Nr. 11]). Aus dem Gutachten (S. 10) geht hervor, dass diese Parkplätze im Zusammenhang mit der Realisierung der Erweiterung der Parkgarage UG 25 aufgehoben werden sollen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Geschwindigkeitsherabsetzung auf 30 km/h nicht als notwendig.



Ebenso befinden sich im von der Verkehrsordnung betroffenen Bereich verschiedene private Parkfelder (*drei längs angeordnete Parkplätze auf dem Trottoir St.Leonhard-Strasse 31 [Gefahrenstelle Nr. 2]*), eine Ausfahrt von privaten Parkplätzen (*Hofein- bzw. -ausfahrt zwischen McDonald's und Tibits [Gefahrenstelle Nr. 1]*), Privatparkplätze vor Liegenschaften (*Oberer Graben 15 [Gefahrenstelle Nr. 7], Oberer Graben 11/Grabenhof-Durchgang/Neugasse 40 [Gefahrenstelle Nr. 9] und Oberer Graben 16 [Gefahrenstelle Nr. 6]*) sowie ein Anlieferungsplatz und Zugang zum Autolift (*Oberer Graben 15 [Gefahrenstelle Nr. 8]*). Es ist anzunehmen, dass die Vorinstanz diese Parkplätze im entsprechenden baurechtlichen Verfahren sowie in Kenntnis der mangelhaften Sichtweiten bewilligt hat, d.h. die Sicherheitsdefizite damals akzeptiert worden sind. Eine Aufhebung dieser Parkplätze im Sinn von alternativen Massnahme erscheint mit Blick auf die zu erwartenden juristischen Auseinandersetzungen und entsprechend hohen Kosten als unverhältnismässig. Auch wenn der Vorinstanz zuzustimmen ist, dass die Feststellung eines Sicherheitsdefizits nicht voraussetzt, dass sich in der Vergangenheit bereits Verkehrsunfälle ereignet haben, ergibt sich bei einem Vergleich zwischen den aufgezeigten Gefahrenstellen und der Unfallstatistik kein entsprechender Zusammenhang. Die Ausfahrten aus den Privatparkplätzen führen jeweils über das Trottoir, weshalb kein Vortrittsrecht besteht. Ebenso ist das Gefahrenpotenzial auch insofern zu relativieren, als die Parkplatzausfahrten zwischen den lichtsignalgesteuerten FGS und Knoten liegen, und sich dadurch – wie bereits erwähnt – regelmässig Lücken im Verkehr ergeben, um problemlos auf die Strasse gelangen zu können.

Selbst wenn aufgrund der in einzelnen Fällen nicht normgerechten Sichtweiten von gewissen Sicherheitsdefiziten ausgegangen werden muss, sind diese mit Blick auf die Funktion der St.Leonhard-Strasse und des Oberen Grabens als Hauptverkehrsachse, der vorhandenen Strassenbreite und der Übersichtlichkeit gesamthaft nicht ausreichend, um eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit zu rechtfertigen. Die aufgezeigten Gefahrenstellen sind im Übrigen verteilt zwischen St.Leonhard-Strasse 32/30 (zwischen McDonald's und Tibits) und Oberer Graben 4/6. Für die Strecke Gäbrisstrasse bis zum FGS auf Höhe Gutenbergstrasse lässt sich somit eine Reduktion auf Tempo 30 mit den genannten Sicherheitsdefiziten nicht begründen.

dd) Das Gutachten ist auch insofern wenig aussagekräftig, als beispielsweise die Geschwindigkeit und das Verkehrsaufkommen lediglich während sieben Tagen und nur an einer einzigen Stelle erhoben wurden (Oberer Graben 11; Höhe Grabenpärkli; Ziff. 4.3, S.13; Beilage 3). Wie diese Daten in den Abschnitten Gäbrisstrasse bis Kornhausstrasse, Kornhausstrasse bis Broderbrunnen oder Poststrasse bis Bahnhofstrasse ausfallen würden und ob sie vergleichbar wären, geht aus dem Gutachten nicht hervor. Entgegen der Beschreibung im Gutachten kann die betroffene Strecke – St.Leonhard-Strasse / Oberer Graben, Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse/Schibenertor – nämlich nicht einfach unbesehen als «einheitlich» charakterisiert werden. Das geht nicht zuletzt aus dem eingangs erwähnten Beschluss der Vorinstanz hervor, wonach für die St.Leonhard-Strasse und den Oberen Graben in den Jahren 2016/2017 ein umfassendes Strassenprojekt ausgearbeitet und dabei die ganze Strecke für die Planung in vier



Abschnitte «West», «Zentrum West», «Zentrum Ost» und «Ost» unterteilt worden ist. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb – nachdem der Abschnitt «West» (St.Leonhard-Strasse, Abschnitt Geltenwilenstrasse bis Gäbrisstrasse) bereits realisiert ist, wobei dort nach wie vor die allgemeine Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h gilt – die verbleibenden Abschnitte in eine einzige Tempo-30-Strecke zusammengefasst wurden, ohne auf die unterschiedlichen Gegebenheiten verkehrlicher und städtebaulicher Natur der einzelnen Abschnitte «Zentrum West» (St.Leonhard-Strasse, Abschnitt Gäbrisstrasse bis Kornhausstrasse), «Zentrum Ost» (St.Leonhard-Strasse, Abschnitt Kornhausstrasse bis Oberer Graben [Broderbrunnen]) und «Ost» (Oberer Graben, Abschnitt St.Leonhard-Strasse [Broderbrunnen] bis Bahnhofstrasse [Schibenertor]) einzugehen. Mangels Messungen zum Geschwindigkeitsniveau und zum Verkehrsaufkommen in den Abschnitten Gäbrisstrasse bis Kornhausstrasse, Kornhausstrasse bis Broderbrunnen und Poststrasse bis Bahnhofstrasse fehlen aber weitere entscheidungsrelevante Verkehrsdaten, um beurteilen zu können, ob für die ganze vorgesehene Tempo-30-Strecke östlich der Gäbrisstrasse eine Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit erforderlich ist.

c) Zusammenfassend enthält das Gutachten in weiten Teilen nur sehr pauschale und abstrakte Ausführungen. Teilweise ist es lückenhaft, indem nur einseitig die Vorteile einer Temporeduktion beschrieben, aber allfällige gegenläufige Konsequenzen ausser Acht gelassen werden. Mit Blick auf die Funktion der St.Leonhard-Strasse und des Oberen Grabens als Hauptverkehrsachse und den Ausbaustandard ist das Gutachten in Bezug auf die beschriebenen Sicherheitsdefizite zu wenig differenziert und daher letztlich nicht aussagekräftig genug, um die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf dem ganzen Abschnitt östlich der Gäbrisstrasse als notwendig und verhältnismässig begründen zu können. Es reicht nicht, dass die Temporeduktion «wünschenswert» ist, wie die Vorinstanz in ihrem Beschluss ausführt. Die Darstellung des Gefahrenpotenzials wirkt zum Teil «gesucht» und «konstruiert». Das Gutachten erweckt insgesamt den Anschein, es sei von Anfang an ergebnisorientiert erstellt worden, um in Nachachtung des politischen Auftrags Argumente für die Einführung einer Tempo-30-Strecke zu finden. Eine streckenbezogene Geschwindigkeitsherabsetzung setzt aber voraus, dass die Notwendigkeit für jeden einzelnen Strassenabschnitt separat ausgewiesen ist.

7.

Nach dem Koordinationsgrundsatz von Art. 25a des Raumplanungsgesetzes (SR 700) dürfen Verfügungen verschiedener Behörden oder verschiedene Bewilligungen einer Behörde nicht widersprüchlich sein. Die Koordinationspflicht setzt voraus, dass zwischen den anzuwendenden Vorschriften ein enger sachlicher Zusammenhang besteht, womit diese nicht getrennt und unabhängig voneinander beurteilt werden dürfen, ansonsten die gesonderte Behandlung sachlich zu unhaltbaren Ergebnissen führen könnte. Vorausgesetzt wird für eine Koordination zwischen einem Strassen- bzw. Sanierungsprojekt und Verkehrsanordnungen, dass die verkehrspolizeilichen Massnahmen nicht bloss Folge des Projekts sind, sondern dieses präjudizieren (VerwGE B 2013/232, B 2013/267 vom 16. April 2014 Erw. 2.2 und 2.6;



B 2018/80, B 2018/82 vom 23. Mai 2019 Erw. 6.1 ff. sowie B 2021/129, B 2021/130 vom 20. Juni 2022 Erw. 2.2.1).

Im Beschluss der Vorinstanz, welcher der Verkehrsanordnung zugrunde liegt, wird wie erwähnt darauf hingewiesen, dass ursprünglich für die St.Leonhard-Strasse und den Oberen Graben, für die ganze Strecke Geltenwilenstrasse/St.Leonhard-Brücke bis Bahnhofstrasse/Schibenertor, ein Gesamtprojekt erstellt und die Strecke dabei in vier Abschnitte unterteilt worden sei. Während der Abschnitt «West» (St.Leonhard-Strasse, Abschnitt Geltenwilenstrasse bis Gäbrisstrasse) seit Ende 2019 realisiert und mit der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h umgesetzt worden sei (Gutachten, S. 3), sei das Projekt «Zentrum West» (St.Leonhard-Strasse, Abschnitt Gäbrisstrasse bis Kornhausstrasse) im März 2021 vom Parlament zurückgewiesen worden, u.a. mit dem Auftrag, auf diesem Abschnitt Tempo 30 einzuführen und dieses Temporegime auch auf den östlich angrenzenden Abschnitten («Zentrum Ost» [St.Leonhard-Strasse, Abschnitt Kornhausstrasse bis Oberer Graben/Broderbrunnen] und «Ost» [Oberer Graben, Abschnitt St.Leonhard-Strasse/Broderbrunnen bis Bahnhofstrasse/Schibenertor]) vorzusehen. Aufgrund der anstehenden Strassensanierung seien gesamtheitliche Überlegungen für eine Neugestaltung der Achse St.Leonhard-Strasse und Oberer Graben, Abschnitt Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse, vorgenommen worden. Während im Beschluss der Vorinstanz von einer «anstehenden» Strassensanierung gesprochen wird, ist im Gutachten mehrfach die Rede von einer «mittelfristig» geplanten Neugestaltung des ganzen Abschnitts Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse (S. 3, 11 und 15). Dem Tagblatt Online vom 27. November 2023 bzw. der gedruckten Ausgabe vom 28. November 2023 ist zu entnehmen, dass ein Variantenstudium für ein neues Strassenprojekt durchgeführt worden ist, sich dieses in der abschliessenden Phase befinde und in der ersten Jahreshälfte 2025 dem Parlament vorgelegt werden soll.

Das Gutachten geht zwar davon aus, dass die Tempo-30-Strecke unabhängig von der Neugestaltung bzw. Sanierung der Strasse möglichst zeitnah eingeführt werden könne (S. 11). Gleichwohl soll gleichzeitig als unterstützende Massnahme zur besseren Einhaltung der tieferen Höchstgeschwindigkeit das «temporäre Anbringen eines Displays zur Anzeige der gefahrenen Geschwindigkeit Bereich Oberer Graben 11 (Grabenpärkli)» realisiert werden (S. 15). Sollten die gefahrenen Geschwindigkeiten für eine Tempo-30-Strecke weiterhin zu hoch sein, seien weitere Massnahmen zu treffen, wobei davon auszugehen sei, dass «mit mittelfristig geplanten baulichen Veränderungen im Rahmen der Neugestaltung der St.Leonhard-Strasse und des Oberen Grabens (...) das Geschwindigkeitsniveau auf ein für eine Tempo-30-Strecke akzeptables Niveau sinken» werde (S. 15).

Aufgrund dieser Ausführungen sowohl im Beschluss der Vorinstanz als auch im Gutachten steht fest, dass die Neugestaltung bzw. Sanierung der St.Leonhard-Strasse und des Oberen Grabens, die im Zusammenhang mit der Realisierung der Erweiterung der Parkgarage UG 25 vorgesehene Aufhebung der Parkplätze auf der westlichen Strassenseite des Oberen Grabens (zwischen Schibenertor und Poststrasse) und das angefochtene Temporegime eng zusammenhängen



und sich sogar gegenseitig bedingen. Damit besteht ein Koordinationsbedarf zwischen dem anstehenden Strassen- bzw. Sanierungsprojekt und den entsprechenden Verkehrsanordnungen. Die verkehrspolizeilichen Massnahmen und das Strassenprojekt müssen gleichzeitig bzw. koordiniert überprüft werden können. Die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h kann daher nicht losgelöst vom anstehenden Sanierungsprojekt beurteilt werden. Die Vorinstanz hat daher mit dem Erlass der Verkehrsanordnung auch die Koordinationspflicht verletzt.

8.

Zusammenfassend lassen sich gestützt auf das Gutachten die Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit einer Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h für die St.Leonhard-Strasse und den Oberen Graben, Abschnitt Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse, nicht begründen. Die gutachterliche Grundlage ist diesbezüglich zu wenig differenziert. Zudem sind die Verkehrsanordnungen mit der vorgesehenen Sanierung der Strasse zu koordinieren. Der Rekurs ist daher gutzuheissen, soweit darauf eingetreten wird (vgl. vorstehend Erw. 2.c).

9.

a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Verwaltungsstreitigkeiten jener Beteiligte die Verfahrenskosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. Soweit die angefochtene Verfügung in Bezug auf die Anordnung «Höchstgeschwindigkeit Tempo 30» aufgehoben wird, ist die Rekurrentin als obsiegend zu betrachten. Soweit in Bezug auf die Anordnung «Aufhebung der bestehenden Verkehrsbeschränkung "Halten verboten"» mangels Begründung nicht auf den Rekurs eingetreten wird, unterliegt sie jedoch. Die Entscheidungsbühe, die in Anwendung von Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) auf Fr. 1'500.– festzusetzen ist, wird daher je hälftig der Rekurrentin und der Vorinstanz auferlegt. Der von der Rekurrentin geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'500.– wird verrechnet und im Restbetrag von Fr. 750.– zurückerstattet. Auf die Erhebung des Kostenanteils von Fr. 750.– bei der Vorinstanz wird verzichtet (Art. 95 Abs. 3 VRP).

b) Die ausseramtlichen Kosten werden den Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98^{bis} VRP). Wie ausgeführt, obsiegt die Rekurrentin mit dem Antrag auf Aufhebung der Anordnung «Höchstgeschwindigkeit Tempo 30» und unterliegt zufolge Nichteintretens auf den Antrag auf Aufhebung der Anordnung «Aufhebung der bestehenden Verkehrsbeschränkung "Halten verboten"». Aufgrund des hälftigen Obsiegens/Unterliegens hat sie keinen Anspruch auf Ersatz der ausseramtlichen Kosten (vgl. GVP 1983 Nr. 56; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 832; A. Linder, in: PK-VRP, N 16 zu Art. 98^{bis}).



Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1.

a) Der Rekurs der TCS Regionalgruppe St.Gallen & Umgebung, St.Gallen, wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird.

b) Die Verfügung des Stadtrates St.Gallen (Beschluss Nr. 2086 vom 22. September 2022, publiziert am 29. September 2022) wird in Bezug auf die Signalisation «Höchstgeschwindigkeit 30 km/h» (Signal Nr. 2.30) auf der St.Leonhard-Strasse / Oberer Graben, Abschnitt Gäbrisstrasse bis Bahnhofstrasse aufgehoben.

2.

a) Die TCS Regionalgruppe St.Gallen & Umgebung bezahlt eine hälftige Entscheidgebühr von Fr. 750.–. Dieser Betrag wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– verrechnet und der Restbetrag von Fr. 750.– zurückerstattet.

b) Auf die Erhebung der hälftigen Entscheidgebühr von Fr. 750.– bei der Vorinstanz wird verzichtet.

3.

Das Begehren von TCS Regionalgruppe St.Gallen & Umgebung um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

Der Vorsteher:

Christof Hartmann
Regierungsrat