



Fall-Nr.:	RDRM.2023.6
Stelle:	Generalsekretariat Sicherheits- und Justizdepartement
Instanz:	Sicherheits- und Justizdepartement
Publikationsdatum:	20.09.2024
Entscheiddatum:	06.05.2024

SJD RDRM.2023.6

Verkehrsordnung, Art. 108 Abs. 2 SSV. Die beabsichtigte Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h soll insbesondere die Verkehrssicherheit erhöhen. An der streitbetroffenen Strasse bestehen erhebliche Sicherheitsdefizite. Eine Reduktion der Geschwindigkeit auf 30 km/h ist vorliegend geeignet, die Verkehrssicherheit zu verbessern. Weniger einschneidende Massnahmen, um das angestrebte Ziel zu erreichen, bestehen nicht. Die mit der Verkehrsordnung erzielten Vorteile stehen schliesslich auch in einem vernünftigen Verhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen. Die Verkehrsordnung erweist sich somit als recht- und verhältnismässig. Abweisung des Rekurses.

Den Entscheid finden Sie im angehängten PDF-Dokument.



RDRM.2023.6

Entscheid vom 6. Mai 2024

Rekurrentin 1
Rekurrentin 2

A.____ AG,
B.____ GmbH,
beide vertreten durch lic.iur. Thomas Stadelmann, Rechtsanwalt,
Museumstrasse 35, 9004 St. Gallen

gegen

Vorinstanz

Stadtrat W.____,
(Verfügung vom 13. Dezember 2022; Publikation am 16. Januar 2023)

Betreff

Verkehrsordnung Stadt W.____;
Z.____strasse, Abschnitt Y.____gasse bis X.____:
Signal Nr. 2.30 «Höchstgeschwindigkeit 30 km/h»



Sachverhalt

A.

Der Stadtrat W.____ erliess am 13. Dezember 2022 folgende Verkehrsanordnung, die am 16. Januar 2023 im amtlichen Publikationsorgan publiziert wurde:

Z.____strasse, Abschnitt Y.____gasse bis X.____
Signal Nr. 2.30 «Höchstgeschwindigkeit 30 km/h»

B.

Gegen diese Verfügung erhoben die A.____ AG und die B.____ GmbH (Rekurrentinnen 1 und 2), beide W.____, beide vertreten durch lic.iur. Thomas Stadelmann, Rechtsanwalt, St.Gallen, mit Eingabe vom 26. Januar 2023 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement. Es werden folgende Anträge gestellt:

1. Die am 13. Dezember 2022 vom Stadtrat W.____ erlassene Verkehrsanordnung [...] sei vollumfänglich aufzuheben und es sei auf eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit zu verzichten.
2. Eventualiter sei die Verkehrsanordnung aufzuheben und die Angelegenheit zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zuzüglich MWST) zulasten des Rekursgegners.

Zur Begründung brachten die Rekurrentinnen im Wesentlichen vor, dass sie beide ihr Geschäft mitten im von der Verkehrsbeschränkung betroffenen Strassenabschnitt betreiben würden. Die Rekurrentin 1 verfüge an der Z.____strasse 8 über Büroräumlichkeiten und bezwecke die Erbringung von Beratungsdienstleistungen und Verkaufsdienstleistungen aller Art in den Bereichen Marketing, Public Relations und Werbung. Die Rekurrentin 2 betreibe an der Z.____strasse 8 ein Ladengeschäft und überdies eine Annahmestelle für eine chemische Reinigung und habe regen Mitarbeiter- und Kundenverkehr. Beide Rekurrentinnen sowie ihre Kunden und Mitarbeitenden würden die betroffene Z.____strasse damit regelmässig und insbesondere häufiger als die Allgemeinheit benützen. Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf Tempo 30 habe für die Rekurrentinnen intensive Beeinträchtigungen zur Folge, weshalb sie zur Anfechtung legitimiert seien.

Mit Rekursbegründung vom 22. Februar 2023 bringen die Rekurrentinnen im Wesentlichen weiter vor, dass

- im erforderlichen Gutachten keine genügende Zweck- und Verhältnismässigkeitsprüfung vorgenommen worden sei;
- es sich beim betroffenen Strassenabschnitt um eine verkehrsorientierte Strasse handle, die den (höheren) Anforderungen an eine Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von Art. 2a Abs. 6 i.V.m. Art. 108 Abs. 1, 2



- und 4 der Signalisationsverordnung (SR 741.21; abgekürzt SSV) gerecht werden müsse;
- nicht ersichtlich sei, weshalb bzw. inwiefern die Z.____strasse im Vergleich zu anderen in der Nähe befindlichen Gemeindestrassen 1. Klasse eine grössere Gefahr für Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen darstellen soll, zumal der Strassenabschnitt sehr übersichtlich sei;
 - sich 7 der 16 in der Unfallstatistik aufgeführten Unfälle ausserhalb der geplanten Tempo-30-Strecke ereignet hätten bzw. seit Aufhebung von Parkfeldern Anfang Januar 2021 entlang der Z.____strasse kein einziger Unfall mehr verzeichnet worden sei; aufgrund der wenigen Unfälle und tiefen Schadensumme kein Bedarf für weitere Massnahmen bestehe;
 - die Sichtweiten bei den Einfahrten im Gutachten falsch gemessen worden und nicht ungenügend seien;
 - zur Erhöhung der Verkehrssicherheit eine Verlegung eines Fussgängerstreifens und eines Verkehrssignals zu prüfen wäre;
 - die privaten Parkplätze der Liegenschaften an der Z.____strasse 6 und 10 keine Gefahr darstellen würden;
 - die Gefahrensituation ohnehin nicht durch eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf 30 km/h reduziert werden könne;
 - eine Verbesserung der Gefahrensituation durch Zurückschneiden der Bepflanzung, Verschiebung des Fussgängerstreifens, Vortrittsberechtigung der Z.____strasse und Anbringung konvexer Verkehrsspiegel erreicht werden könne;
 - durch einen Zeitverlust von vier Sekunden ein erheblicher gesamtwirtschaftlicher Schaden entstünde und auch dringende Polizei- und Notfalldienste verzögert würden;
 - eine Lärmreduktion als ein erklärtes Hauptziel nicht nachvollziehbar sei, zumal keine Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte erwartet würden;
 - die Einführung einer Tempo-30-Strecke zu Ausweichverkehr auf das umliegende Strassennetz führe und Fahrzeuge, die zum U.____ bzw. zur Parkgarage T.____ wollten, neu die Alternativroute über die Y.____gasse, eine Gemeindestrasse 2. Klasse, wählen würden.

C.

Mit Vernehmlassung vom 26. April 2023 beantragt der Stadtrat W.____ (Vorinstanz), den Rekurs unter Kostenfolge abzuweisen. Zur Begründung wird im Wesentlichen geltend gemacht, dass:

- die Z.____strasse zwar eine Hauptachse des öffentlichen Verkehrs, für den motorisierten Individualverkehr hingegen lediglich in westliche Richtung offen sei und in erster Linie als Zufahrtsstrasse zum U.____ bzw. der Parkgarage T.____ genutzt werde; somit die Z.____strasse entgegen den Ausführungen der Rekurrentinnen als nicht-verkehrsorientierte Strasse zu betrachten sei;
- die Unfallstatistik ein gewichtiger Hinweis für das Gefahrenpotenzial darstelle, die Feststellung eines Sicherheitsdefizits indes nicht voraussetze, dass sich bereits Unfälle ereignet hätten;
- die Beobachtungsdistanz ab dem hinteren Teil des Gehweges zu messen sei und die Sichtweite ohne Geschwindigkeitsreduktion nicht sichergestellt werden könne;
- das Sichtproblem weder durch eine Verschiebung des Fussgängerstreifens noch durch eine Versetzung des Verkehrssignals gelöst werden könne; wegen



- des vorhandenen Gebäudes (Haus Nr. 19) die notwendigen Sichtweiten nicht eingehalten werden könnten;
- auch bei den privaten Parkplätzen die Sichtweiten nach heutigem Stand unzureichend seien, da die Sicht durch das Gebäude (Haus Nr. 10) verdeckt und eine sichere Ausfahrt deshalb nicht gewährleistet sei;
 - zu berücksichtigen sei, dass die Schienenfahrzeuge einen längeren Bremsweg aufweisen würden als der Individualverkehr;
 - die von den Rekurrentinnen vorgeschlagenen alternativen Massnahmen das Sichtproblem nicht lösen könnten und durch einen Verkehrsspiegel die Verkehrssicherheit objektiv kaum verbessert werden könne;
 - der geringe Zeitverlust in keinem Verhältnis zu den Interessen an der Erhöhung der Verkehrssicherheit stehe, ohnehin kaum ein Einfluss auf die Fahrzeiten erwartet würde und für Blaulichtorganisationen gegebenenfalls gesetzlich geregelte Möglichkeiten für ein Überschreiten der zulässigen Höchstgeschwindigkeit bestünden;
 - eine Lärmreduktion kein Hauptziel der Geschwindigkeitsreduktion sei, da keine Überschreitung der Immissionsgrenzwerte vorläge;
 - kaum mit Verkehrsverlagerungen auf andere Strassen zu rechnen sei.

D.

a) Mit Replik vom 15. Juni 2023 bestreiten die Rekurrentinnen die Ausführungen der Vorinstanz und halten an ihren Ausführungen in der Rekursbegründung fest. Ergänzend bringen sie vor, dass, falls an der Einbiegung der M.____strasse die Sichtweiten tatsächlich nicht eingehalten werden könnten (was bestritten werde), an dieser Stelle die Fahrbahn (inkl. Fahrradstreifen) in Richtung Strassenmitte versetzt werden könne. Auch seien die Gleise in der Strassenmitte platziert, weshalb die Sichtweite zum Schienenverkehr eingehalten werde.

b) Mit Duplik vom 17. August 2023 hält auch die Vorinstanz an ihren Ausführungen und Anträgen fest. Zudem reicht sie die Unfallstatistik für den Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 30. Juni 2023 zu den Akten und bringt vor, daraus sei ersichtlich, dass sich nach Aufhebung der weiss markierten Parkfelder fünf weitere Unfälle ereignet hätten, vier davon im Bereich des geplanten Tempo-30-Abschnitts, was zeige, dass die Verkehrssicherheit weiter verbessert werden müsse. Die vorgeschlagene Versetzung der Verkehrsführung in Richtung Strassenmitte würde ein zusätzliches Sicherheitsdefizit schaffen, indem die Velofahrenden (in Fahrtrichtung S.____) in den Bereich der Fahrbahn mit den Rillenschienen gedrückt würden.

c) Mit Triplik vom 28. September 2023 bringen die Rekurrentinnen neu vor, dass nicht geprüft worden sei, ob die angestrebten Ziele durch eine Herabsetzung der Geschwindigkeit auf 40 km/h erreicht werden könne, weshalb das Gutachten fehlerhaft und das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt sei. Zudem hätten die weiteren Unfälle durch eine Reduktion der zulässigen Maximalgeschwindigkeit nicht verhindert werden können. Um zu verhindern, dass die Fahrradspur zu nahe an die Rillenschiene gedrückt würde, könne der Bürgersteig verengt werden. Ein zur Mitwirkung aufliegendes (Vor-)Projekt zur



Strassenraumgestaltung sehe im Übrigen eine stärker genutzte und unübersichtlichere Strasse vor, was der Verkehrssicherheit nicht diene.

Erwägungen

1.

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]). Zu prüfen bleibt, ob die Rekurrentinnen zur Erhebung des Rekurses legitimiert sind.

2.

a) Zur Erhebung des Rekurses ist berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut (Art. 45 Abs. 1 VRP). Als *schutzwürdig* gelten Interessen sowohl rechtlicher als auch tatsächlicher Natur. Das schutzwürdige Interesse liegt im «praktischen Nutzen» beziehungsweise in handfesten Belangen, den ein erfolgreich geführtes Rechtsmittel dem Betroffenen in seiner rechtlichen oder tatsächlichen Situation einträgt, beziehungsweise in der Abwendung materieller, ideeller oder sonstiger Nachteile, die ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde. Der Betroffene 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. Zur Beschwerde gegen funktionelle Verkehrsbeschränkungen wie der vorliegenden ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung befugt, wer die betroffene Strasse mehr oder weniger regelmässig benützt, wie das bei Anwohnern oder 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 verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung verlangt zunächst, dass der das Rechtsmittel Erhebende die mit einer Verkehrsanordnung belegte oder eine von einer solchen durch Ausweich- oder Verlagerungsverkehr betroffene Strasse mehr oder weniger regelmässig benützt. Dabei obliegt es dem Rekurrenten zu belegen, dass er die Strasse auch tatsächlich im geforderten Umfang (mit einer gewissen Regelmässigkeit) benützt, doch dürfen an diesen Nachweis keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden. Immerhin muss ein Beschwerdeführer seine Betroffenheit glaubhaft machen, beispielsweise aufgrund des Zweckes der Fahrten oder der Art der angefochtenen Verkehrsbeschränkung. Aus der regelmässigen Benützung einer Strasse allein kann jedoch noch keine Legitimation zur Anfechtung einer Verkehrs-



anordnung abgeleitet werden. Vielmehr muss der Anfechtende darüber hinaus auch hier in speziell fassbaren Interessen deutlich wahrnehmbar beeinträchtigt sein. Die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf einer kürzeren Strecke vermag jedenfalls noch kein schutzwürdiges Interesse zu begründen (VerwGE B 2022/114 vom 21. November 2022 Erw. 2.2, 2.3 mit Hinweisen; vgl. dazu auch Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich VB.2018.00776 vom 20. Februar 2020 Erw. 1.3.1 und 1.3.2 mit Hinweisen; ferner Urteil des BGer 1C_392/2020 und 1C_393/2020 vom 20. Mai 2021 Erw. 5.2).

b) Die Rekurrentinnen lassen vorbringen, dass sie bzw. ihre Kunden und Mitarbeiter aufgrund von Büroräumlichkeiten (Rekurrentin 1) bzw. eines Ladengeschäfts (Rekurrentin 2) an der Z.____strasse 8 die betroffene Strasse regelmässig benützen würden und die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit deshalb intensive Beeinträchtigungen zur Folge habe.

Als Gesellschaften bzw. Gewerbetreibende, deren Domiziladressen sich an der Z.____strasse 8 und damit innerhalb des von der Verkehrsanordnung berührten Strassenabschnitts befinden, scheinen die Rekurrenten grundsätzlich ohne Weiteres zur Anfechtung der strittigen Verkehrsanordnung legitimiert zu sein, zumal davon ausgegangen werden kann, dass Mitarbeitende regelmässig dort verkehren und sie dort Kunden, Geschäftspartner oder Zulieferer empfangen. Aufgrund der tatsächlichen Gegebenheiten bestehen vorliegend allerdings gewisse Zweifel an einem legitimationsbegründenden schutzwürdigen Interesse: Über die gesamte Strecke des betroffenen Strassenabschnitts (von lediglich 240 Meter) entsteht bei einer Geschwindigkeit von 30 km/h anstatt 34,9 km/h (entspricht der von 85 Prozent aller Fahrzeuge eingehaltenen Geschwindigkeit, bezeichnet als V_{85} ; vgl. act. 9.1/4, Gutachten «Einführung einer Tempo-30-Strecke auf der Z.____strasse; Y.____gasse bis X.____» der Stadtpolizei Stadt W.____ vom 23. November 2023 [nachfolgend Gutachten] Ziff. 4.4) ein Zeitverlust von gerade mal vier Sekunden. Bei einer Geschwindigkeit von 30 km/h anstatt durchgehend 50 km/h wäre der Zeitverlust über die gesamte Strecke gerechnet 11,5 Sekunden. Eine Geschwindigkeit von durchwegs 50 km/h ist indes ohnehin kaum vorstellbar, zumal vom R.____ bzw. X.____ von einer grossen Kreuzung mit Lichtsignalanlage her auf die Z.____strasse gefahren werden muss und sich auf der Z.____strasse mehrere Fussgängerstreifen befinden. Hinzu kommt, dass sich die Domiziladresse der Rekurrentinnen nur rund 50 Meter vom Beginn der Z.____strasse entfernt befindet, weshalb ein Beschleunigen auf über 30 km/h nach Passieren der erwähnten Kreuzung und eines Fussgängerstreifens nicht möglich oder zumindest sinnlos und gefährlich wäre, so dass durch die Verkehrsanordnung gar kein Zeitverlust resultiert. Dies gilt gleichermassen für Kundinnen und Kunden, Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartner, Mitarbeitende und Zulieferer. Eine andere Beeinträchtigung als die marginale zeitliche Verzögerung wird weder geltend gemacht noch ist eine solche ersichtlich.



Darüber hinaus ist überhaupt fraglich, ob die Rekurrentinnen bzw. deren Mitarbeitende und Kundinnen und Kunden den betroffenen Strassenabschnitt regelmässig bzw. häufiger als die Allgemeinheit mit dem Motorfahrzeug zurücklegen, zumal den Rekurrentinnen – soweit ersichtlich – an der Domiziladresse gar keine Parkplätze zur Verfügung stehen und somit ein Motorfahrzeug dort gar nicht abgestellt werden kann. Die Rekurrentinnen bringen selbst vor, dass sämtliche (öffentlichen) Parkplätze an der Z.____strasse aufgehoben wurden. Es ist deshalb naheliegend, dass diese bereits heute gezwungenermassen zu Fuss (zumindest ab einem der umliegenden Parkhäuser bzw. Parkplätze) oder allenfalls mit dem Fahrrad zur Domiziladresse gelangen.

c) Insgesamt erscheint die Rekurslegitimation zwar fraglich, kann letztlich jedoch offengelassen werden, da sich der Rekurs – wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen – als unbegründet erweist.

3.

Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften wurde vom Bundesrat auf 50 km/h festgelegt (Art. 4a Abs. 1 Bst. a der Verkehrsregelverordnung [SR 241.11] i.V.m. Art. 32 Abs. 2 des Strassenverkehrsgesetzes [SR 741.01; abgekürzt SVG]). Sie kann für bestimmte Strassenstrecken aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 SVG). Innerorts können tiefere Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken (Art. 108 Abs. 5 Bst. d SSV: in Abstufungen von je 10 km/h) oder durch die Signalisation einer Tempo-30-Zone oder einer Begegnungszone angeordnet werden (Art. 108 Abs. 5 Bst. e SSV i.V.m. Art. 22a und 22b SSV). Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ist nach Art. 108 Abs. 2 SSV insbesondere 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). 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; nebst vielen Urteil des BGer 1C_513/2022 vom 7. Juli 2023 Erw. 3.1).

4.

a) Nach Auffassung der Rekurrentinnen handelt es sich bei der Z.____strasse um eine verkehrsorientierte Strasse, die Vorinstanz hingegen erachtet die streitbetreffene Strasse als siedlungsorientiert. Der Begriff «verkehrsorientierte Strassen» ist in Art. 1 Abs. 9 SSV definiert und umfasst demnach alle Strassen innerorts, die primär auf die Anforderungen des Motorfahrzeugverkehrs ausgerichtet und für sichere,



leistungsfähige und wirtschaftliche Transporte bestimmt sind. Sie bilden das übergeordnete Netz (Erläuterungen zur Teilrevision der SSV vom 24. August 2022). Der Begriff «siedlungsorientierte Strassen» wird nicht definiert, sondern ist negativ abzugrenzen als Strassen, die nicht verkehrsorientiert sind. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist für die Prüfung der Eignung und Verhältnismässigkeit von Verkehrsbeschränkungen u.a. auf Funktion und Charakter der Strasse abzustellen. Bei verkehrsorientierten Strassen wird die Geschwindigkeit i.d.R. durch eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit nach Art. 108 Abs. 5 Bst. d SSV reduziert, während sich siedlungsorientierte Strassen eher für die Zuweisung zu einer Tempo-30-Zone nach Bst. e der erwähnten Bestimmung eignen. Allerdings handelt es sich bei der Abgrenzung zwischen siedlungs- und verkehrsorientierter Strasse um eine Abgrenzung gradueller Natur. Bei besonderen örtlichen Gegebenheiten (z.B. in einem Ortszentrum) können auch Hauptstrassenabschnitte, und damit erst recht verkehrsorientierte Nebenstrassen, in eine Tempo-30-Zone einbezogen werden (Urteil des BGer 1C_558/2019 vom 8. Juli 2020 Erw. 6.6 mit Hinweisen u.a. auf BGE 139 II 145 Erw. 4.1.1; vgl. ferner auch VerwGE B 2017/15 vom 6. Oktober 2018 Erw. 3.3). Nach der Rechtsprechung sind Geschwindigkeitsbegrenzungen mithin auch auf Hauptstrassen oder verkehrsorientierten Nebenstrassen aus Gründen der Verkehrssicherheit zulässig (Urteil des BGer 1C_11/2017 vom 2. März 2018 Erw. 4.4.2 mit Hinweisen; ferner Urteil des BGer 1C_513/2022 vom 7. Juli 2023 Erw. 3.5.1). Höchststrichterlich nicht abschliessend geklärt ist die Frage, ob die Unterscheidung zwischen verkehrs- und siedlungsorientierten Strassen anhand des tatsächlichen Vorhandenseins von Durchgangsverkehr erfolgen kann oder ob auf die nach Verkehrsplan und kommunalem Richtplan erwünschte Funktion und Gestaltung der Strasse abzustellen ist (vgl. Urteil des BGer 1C_117/2017 vom 20. März 2018 Erw. 6).

b) Die Z.___strasse hat für den öffentlichen Verkehr eine wichtige Funktion und wird dementsprechend zu Recht als Hauptachse des öffentlichen Verkehrs bezeichnet: Die Busse verkehren in westliche Richtung und die Appenzeller Bahnen verkehren in beide Richtungen über die Z.___strasse. Zudem ist anscheinend geplant, alle Buslinien, die vom U.___ zum S.___ verkehren (d.h. in östliche Richtung), ebenfalls auf die Z.___strasse zu verlegen (vgl. Gutachten Ziff. 1). Für den motorisierten Individualverkehr ist die Z.___strasse hingegen nur in westliche Richtung offen. Für den motorisierten Individualverkehr ist die Z.___strasse von untergeordneter Bedeutung, das heisst sie wird mit quartierbezogenem Ziel-, Quell- und Binnenverkehr belastet; sie erschliesst in erster Linie den U.___ – wobei nach Ende der Z.___strasse grundsätzlich ein Fahrverbot herrscht – und die Parkgarage T.___. Zudem könnte allenfalls noch über die Z.___strasse zur Kernzone K3 (insb. P.___strasse und Q.___strasse) gelangt werden. Eine Verbindungs- bzw. Durchgangsfunktion kann der Z.___strasse jedenfalls nicht zukommen, vielmehr erfolgt der Durchgangsverkehr über die O.___ - oder die N.___-Strasse. Zudem dient die Z.___strasse dem Langsamverkehr: Der Veloverkehr erfolgt in beide Richtungen



(vorab als bedeutende Verbindung vom und zum Bahnhof) und es befinden sich an der Z.____strasse u.a. verschiedene Dienstleistungsbetriebe bzw. Lokale und Einkaufsmöglichkeiten. Insgesamt kann die Z.____strasse nicht als verkehrsorientiert definiert werden, auch wenn es sich um eine Hauptachse des öffentlichen Verkehrs handelt. Da vorliegend keine Tempo-30-Zone, sondern eine streckenbezogene Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h verfügt wurde und damit auch etwa Art. 2a Abs. 5 SSV nicht einschlägig ist, ist die Frage, ob es sich um eine verkehrsorientierte oder eine siedlungsorientierte Strasse handelt, indes nicht von besonderem Gewicht. Die Relevanz der Strasse für den öffentlichen Verkehr ist jedoch bei der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen.

5.

a) Mit der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h auf der Z.____strasse verfolgt die Vorinstanz im Wesentlichen das Ziel, die Verkehrssicherheit generell für alle Verkehrsteilnehmer zu erhöhen bzw. Sicherheitsdefiziten zu begegnen. Die Zielsetzung beschlägt damit Art. 108 Abs. 2 Bst. a SSV (Gefahrenabwehr) und Art. 108 Abs. 2 Bst. b SSV (Schutz bestimmter Strassenbenützer). Die Rekurrentinnen bestreiten demgegenüber das Vorliegen eines Handlungsbedarfs zur Verbesserung der Verkehrssicherheit. Dass eine übermässige Umweltbelastung (insb. Lärm) vermindert werden soll, bringt die Vorinstanz ausdrücklich nicht vor, vielmehr hält sie fest, dass ein Lärmgutachten zum Schluss gekommen sei, dass an der Z.____strasse keine Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte aufträten (vgl. auch Gutachten Ziff. 4.5). Weitere Ausführungen dazu erübrigen sich deshalb. Wenn die Vorinstanz dennoch festhält, die beabsichtigte Geschwindigkeitsreduktion reduziere als Nebeneffekt den Lärm, ist dies im Übrigen nicht zu beanstanden.

b) aa) Das nach Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV erforderliche Gutachten liegt vor. Dieses vermittelt die notwendigen Informationen für die Beurteilung einer Geschwindigkeitsherabsetzung, ist vollständig und nachvollziehbar. Darauf kann deshalb grundsätzlich abgestellt werden. Auf einzelne Kritikpunkte zum Gutachten ist im Rahmen der entsprechenden inhaltlichen Fragestellungen näher einzugehen.

bb) Im Gutachten wird festgehalten, dass die Z.____strasse Erschließungsfunktion für die Wohn- und Gewerbeliegenschaften habe. Auf beiden Strassenseiten seien publikumsorientierte Erdgeschossnutzungen – neben Dienstleistungsbetrieben auch Cafés und Restaurants – vorhanden. Die Z.____strasse übernehme neben den verschiedenen verkehrlichen Ansprüchen gleichzeitig auch eine Funktion des Aufenthalts mit zahlreichen Dienstleistungsangeboten (Gutachten Ziff. 4.3.1). Diese zutreffenden Feststellungen sowie die Relevanz der Strasse für den Veloverkehr verdeutlichen das erhöhte Schutzbedürfnis an der Z.____strasse, vorab für Betagte und Kinder (Gutachten Ziff. 4.2.1), aber auch für Velofahrende.



cc) Laut Gutachten sind die Sichtweiten an verschiedenen Stellen für die erlaubte Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h nicht ausreichend. Dies trifft zu beim Einbiegen von der M. ___strasse in die Z. ___strasse, bei der Verzweigung Z. ___strasse/Y. ___gasse sowie bei den Ausfahrten von den privaten Parkplätzen der Liegenschaften Z. ___strasse 6 und 10. Die mangelnden Sichtweiten werden im Gutachten durch Bilder dargestellt und beruhen auf der Berechnung nach der VSS-Norm 40 723a, Knoten, Sichtverhältnisse in Knoten in einer Ebene (nachfolgend VSS-Norm). Die VSS-Norm dient zur Beurteilung der Sichtverhältnisse und legt die Abmessungen der Sichtfelder fest, die in Knoten vorhanden sein müssen, damit ein vortrittsbelastetes Fahrzeug den vortrittsberechtigten Verkehr kreuzen oder in diesen einbiegen kann (VSS-Norm A.1 und A.2). Die Rekurrentinnen bringen vor, die Berechnung der Knotensichtweite sei falsch, da vom Fahrbahnrand aus zu messen sei und nicht – wie im Gutachten erfolgt – vom Gehwegrand aus. Die Beobachtungsdistanz, d.h. der Abstand zwischen dem Beobachtungspunkt und dem nächstliegenden Rand des vortrittsberechtigten Fahrstreifens (VSS-Norm B.5), beträgt 3 m ab dem hinteren Teil des Gehwegs, da die Fahrzeuglenkenden, die auf eine Strasse mit Gehweg einmünden, immer eine Gesamtsicht des Verkehrs haben müssen, insbesondere auch hinsichtlich der fahrzeugähnlichen Geräte (namentlich Rollschuhe, Inline-Skates, Skateboards, Trottinette und Kinderräder; VSS-Norm B.8). Wenn der Gehweg Hindernisfrei ist, kann das Fahrzeug bis zum Fahrbahnrand vorgerückt werden (VSS-Norm D.12.2). Der Beobachtungspunkt befindet sich dann 3 m hinter dem vortrittsberechtigten Fahrstreifen.

Eine detaillierte Berechnung der Sichtweiten ist dem Gutachten nicht zu entnehmen. Indes bringen die Rekurrentinnen nichts vor, das begründete Zweifel an der kunstgerechten Berechnung der Sichtweiten durch die Gutachter zu wecken vermöchte, zumal die Vorinstanz ausführt, die Fachleute hätten die erwähnten Bestimmungen der VSS-Norm bereits berücksichtigt. Sodann untermauern die fotografischen Darstellungen im Gutachten, die eine stark eingeschränkte Sicht von der Einmündung M. ___strasse Richtung Westen zeigen, die mangelnden Sichtweiten an dieser Kreuzung. Dasselbe gilt für die Ausfahrten aus den privaten Parkplätzen an der Z. ___strasse 6 und 10 und umso mehr für die Verzweigung Z. ___strasse/Y. ___gasse, zumal dort von einer minimalen Beobachtungsdistanz von 5 m auszugehen ist (VSS-Norm E.15). Auf die nachvollziehbare Schlussfolgerung der Fachmeinung im Gutachten, dass die Sichtweiten für die erlaubte Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h an mehreren Stellen der Z. ___strasse nicht ausreichend sind – was ein erhebliches Sicherheitsdefizit darstellt – ist deshalb vorliegend abzustellen, zumal in Fachfragen nur von der Auffassung eines Gutachters abgewichen werden soll, wenn gewichtige, zuverlässig begründete Tatsachen oder Indizien die Überzeugungskraft des Gutachtens bzw. dessen Schlüssigkeit ernsthaft erschüttern (VerwGE B 2017/15 vom 6. Oktober 2018 Erw. 4.2), was vorliegend nicht der Fall ist.



dd) Auch wenn die Feststellung eines Sicherheitsdefizits nicht davon abhängig ist, dass sich bereits Verkehrsunfälle ereignet haben, kann eine Unfallstatistik hilfreich sein bei der Beurteilung, ob es sich um einen gefährlichen Strassenabschnitt handelt (vgl. Urteil des BGER 1C_618/2018 vom 20. Mai 2019 Erw. 4.3). Im Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis 30. Juni 2021 ereigneten sich an der Z.___strasse 16 Unfälle, wobei insgesamt fünf Personen verletzt wurden. Die meisten Unfälle wurden zwischen Personenwagen verursacht. Dabei waren Auffahr- oder Abbiegeunfälle die häufigste Unfallkategorie (Gutachten Ziff. 4.2.1 und Beilage 4). Die nachträglich von der Vorinstanz eingereichte Unfallstatistik für den Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis 30. Juni 2023 (act. 19.1) zeigt fünf weitere Unfälle. Entgegen der Ansicht der Rekurrentinnen bekräftigen die im Gutachten ersichtlichen Unfallstandorte die eruierten Sicherheitsdefizite: Von den 16 Unfällen ereigneten sich drei bei der Verzweigung Z.___strasse/Y.___gasse, drei im Bereich der Verzweigung Z.___strasse/M.___strasse und der Parkplätze an der Z.___strasse 10 und drei in der Nähe der Ausfahrt aus den privaten Parkplätzen an der Z.___strasse 6. Die restlichen sieben Unfälle ereigneten sich kurz vor der Z.___strasse, bei der Verzweigung L.___ (Gutachten Beilage 4, Kartenausschnitt). Wieso letztere für eine Beurteilung der Gefahrensituation an der Z.___strasse nicht geeignet sein sollen, ist nicht nachvollziehbar, ist doch davon auszugehen, dass es sich dabei (auch) um Fahrzeuge handelt, die in die Z.___strasse einbiegen und die zulässige Höchstgeschwindigkeit u.a. Einfluss auf das Beschleunigungsverhalten haben kann. Die Auswertung der Unfallzahlen eignet sich vorliegend ohne Weiteres, die Sicherheitsdefizite aufzuzeigen, zumal dadurch objektiv gefährliche Stellen im Verkehrsnetz eruiert werden können. Die konkreten Umstände der Unfallursache sind dabei nicht weiter von Belang (vgl. Urteil des BGER 1C_121/2017 Erw. 3.3.2). Die ergänzend eingereichte Unfallstatistik zeigt sodann auf, dass es sich auch nach der am 4. Januar 2021 erfolgten Aufhebung der Parkplätze an der Z.___strasse noch um einen gefährlichen Strassenabschnitt handelt, bei dem verschiedene Sicherheitsdefizite bestehen.

ee) Insgesamt ist festzuhalten, dass an der streitbetroffenen Z.___strasse erhebliche Sicherheitsdefizite bestehen. Aufgrund der unzureichenden Sichtweiten bestehen Gefährdungen für bestimmte Strassenbenützer, insbesondere für Fussgänger, vorab Betagte und Kinder, die aufgrund der Aufenthaltsfunktion der Z.___strasse vermehrt dort unterwegs sind, aber auch für Velofahrende, die (anders als der motorisierte Individualverkehr) an der Z.___strasse in beide Richtungen verkehren können, und für Personen mit fahrzeugähnlichen Geräten. Dies gilt umso mehr, als eine Umgestaltung der Z.___strasse im Raum steht, wobei u.a. alle Buslinien von der K.___strasse auf die Z.___strasse verlegt werden sollen und eine attraktive Veloinfrastruktur erreicht werden soll (vgl. Gutachten Ziff. 1). Es ist somit mit einem erheblichen Mehrverkehr zu rechnen, der die Problematik weiter verschärft. Die Gründe zur Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit nach Art. 108 Abs. 2 Bst. a SSV



(Gefahrenabwehr) und Art. 108 Abs. 2 Bst. b SSV (Schutz bestimmter Strassenbenützer) sind vorliegend erfüllt.

6.

a) Zu klären bleibt die Frage der Verhältnismässigkeit. Verkehrsanordnungen müssen verhältnismässig sein. Dies gilt von Verfassungen wegen (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101]) und wird in Art. 107 Abs. 5 SSV konkretisiert. Sie müssen demnach 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. Zudem muss der angestrebte Zweck bzw. müssen 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.).

Verkehrsordnungen der hier in Frage stehenden Art sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Entsprechend der Natur der Sache liegt die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen in erster Linie bei den verfügenden Behörden. Die zuständigen Organe besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Ein Eingreifen der Rechtsmittelinstanz ist erst gerechtfertigt, wenn die verfügenden Behörden von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgehen, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgen, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder notwendige Differenzierungen unterlassen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen (VerwGE B 2008/115 und 121 vom 19. Februar 2009 Erw. 2).

b) Die Zielsetzung der angefochtenen Verkehrsordnung, die Verkehrssicherheit zu erhöhen, liegt zweifellos im öffentlichen Interesse. Eine Reduktion der Geschwindigkeit auf 30 km/h ist geeignet, die Verkehrssicherheit an der Z. ___ strasse zu verbessern. Zum einen kann die Unfallschwere erheblich gesenkt werden. Der Zusammenprall mit einem Fahrzeug, das mit 50 km/h unterwegs ist, überlebt ein Fussgänger nur mit 30-prozentiger Wahrscheinlichkeit, wohingegen die Überlebenschance bei einer Kollision bei einer Geschwindigkeit von 30 km/h auf 90 Prozent steigt. Eine Geschwindigkeitsreduktion führt auch zu einer erheblichen Verkürzung der Anhaltstrecke (Reaktions- und Bremsweg), was auch die Unfallwahrscheinlichkeit reduziert (Gutachten Ziff. 3.1). Zum anderen könnten mit einer Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h auch die erforderlichen Sichtweiten eingehalten und dadurch die vorhandenen Sicherheitsdefizite beseitigt werden.

c) aa) Zu prüfen ist weiter, ob das angestrebte Ziel nicht mit weniger einschneidenden Massnahmen erreicht werden kann.

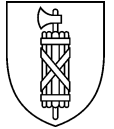


bb) Nicht als mildere Massnahme betrachtet werden kann die von den Rekurrentinnen vorgeschlagene Verpflichtung der Eigentümerin des Grundstücks Nr. ____ (neben dem Gebäude Z.___strasse 11), die nordöstliche Gartenbepflanzung zurückzuschneiden bzw. zu entfernen. Vorab handelt es sich dabei um einen erheblichen Eingriff. Zudem ist fraglich, ob und in welchem Umfang von den Grundeigentümern das Zurückschneiden oder Versetzen von Pflanzungen verlangt werden kann, die für die Anwohnenden Sicht- und Lärmschutz bilden. Sodann bestünde die Gefahr, dass die Pflanzungen nach dem Zurückschneiden wieder nachwachsen, so dass diese Massnahme untauglich erscheint, die Verkehrssicherheit in relevanter Weise zu erhöhen (vgl. Urteil des BGer 1C_186/2019 vom 19. Dezember 2019 Erw. 4.4). Eine Verengung der Strasse bzw. Versetzung der Fahrbahn samt Fahrradstreifen Richtung Strassenmitte an dieser Stelle durch Markierungen würde die Verkehrssicherheit ebenfalls nicht im selben Umfang verbessern. Einerseits entstünde dadurch eine unnatürliche Verkehrs- und Trottoirführung, was vorab für Velofahrende und Zufussgehende neue gefährliche Situationen verursachen würde und andererseits würden die Velofahrenden Richtung Schienen der Bahn gedrückt, was zusätzlich zu Konfliktsituationen für Velofahrende führt. Die Verschiebung eines Fussgängerstreifens, Anpassung der Beschilderung oder Änderung der Vortrittsregelung bei der Verzweigung Y.___gasse/Z.___strasse kann sodann die vorhandene Sichtweitenproblematik nicht lösen. Weiter sind konvexe Verkehrsspiegel (etwa bei den Ausfahrten aus den privaten Parkplätzen) nicht geeignet, die Verkehrssicherheit zu erhöhen, zumal, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, die Gefahr einer Fehlinterpretation der Verkehrssituation aufgrund des verkleinerten und verzerrten Spiegelbilds erhöht wird und zudem ein toter Winkel entsteht. Solche Spiegel können gar zu gefährlicheren Verkehrssituationen führen und sind deshalb nur als Notbehelf in Betracht zu ziehen.

cc) Eine Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 40 km/h würde die Verkehrssicherheit nicht nachhaltig verbessern. Die Geschwindigkeit an der Z.___strasse beträgt bereits heute 34,9 km/h (V_{85}), so dass mit einer Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 40 km/h offensichtlich keine Verbesserung erzielt werden könnte. Dies ergibt sich im Übrigen ohne Weiteres aus den Ausführungen bzw. Auswertungen im Gutachten, so dass das Gutachten nicht mangelhaft erscheint, auch wenn es sich nicht ausdrücklich mit einer Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 40 km/h auseinandergesetzt hat.

d) aa) Schliesslich ist zu prüfen, ob die mit der Verkehrsanordnung erzielten Vorteile in einem vernünftigen Verhältnis zu den damit verbundenen Nachteilen stehen.

bb) Welche Nachteile den Rekurrentinnen durch die angefochtene Verkehrsanordnung überhaupt entstehen, ist nicht ersichtlich. Ein allfälliger Zeitverlust von vier bzw. höchstens 11,5 Sekunden vermag jedenfalls aufgrund seiner Geringfügigkeit das gewichtige Interesse an

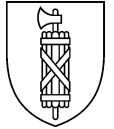


der Erhöhung der Verkehrssicherheit, insbesondere für betagte Personen, Kinder und Velofahrende, klar nicht zu überwiegen (vgl. VerwGE B 2017/187 vom 20. Februar 2019 Erw. 5).

cc) Nicht nachvollziehbar ist die Behauptung der Rekurrentinnen, der Zeitverlust von vier Sekunden führe zu einem gesamtwirtschaftlichen Schaden von jährlich Fr. 746'790.–. Zum einen ist bei dem möglichen, derart geringen Zeitverlust auf dem Arbeitsweg nicht damit zu rechnen, dass deshalb weniger gearbeitet wird. Zum anderen erfüllt die Z.___strasse für den öffentlichen Verkehr eine wichtige Funktion, nicht jedoch für den motorisierten Individualverkehr. Der weitaus grösste Teil der Personen, die sich auf der Z.___strasse auf dem Arbeitsweg befinden, verkehrt mit den öffentlichen Verkehrsmitteln. Gerade die durchschnittliche Reisezeit der öffentlichen Verkehrsmittel auf der Z.___strasse wird durch die geplante Reduktion der Höchstgeschwindigkeit gar nicht verlängert (Gutachten Ziff. 4.6). Damit ist im Übrigen auch bereits gesagt, dass die Relevanz der Strasse für den öffentlichen Verkehr der angefochtenen Verkehrsanordnung nicht entgegensteht.

dd) Die Geschwindigkeit ist stets den Umständen anzupassen (Art. 32 Abs. 1 SVG) und vor Fussgängerstreifen ist besonders vorsichtig zu fahren (Art. 33 Abs. 2 SVG). Dies gilt grundsätzlich auch für die Blaulichtorganisationen, so dass diese bei ihren Dienstfahrten die an der Z.___strasse vorhandenen Sicherheitsdefizite und Fussgängerstreifen ebenfalls zu berücksichtigen haben. Zudem kann sich ein Fahrzeugführer von Blaulichtorganisationen darauf berufen, er habe bei der Missachtung von Verkehrsregeln auf dringlichen oder taktisch notwendigen Dienstfahrten alle Sorgfalt walten lassen, die nach den Umständen erforderlich war (Art. 100 Ziff. 4 SVG). Das Vorbringen der Rekurrentinnen, die Geschwindigkeitsreduktion wirke sich nachteilig auf die Blaulichtorganisationen aus, stösst damit ins Leere (vgl. Urteil des BGer 1C_513/2022 vom 7. Juli 2023 Erw. 3.6.2).

ee) Die Z.___strasse hat für den motorisierten Individualverkehr praktisch ausschliesslich Erschliessungs- und keine Durchgangsfunktion. Zudem handelt es sich für den motorisierten Individualverkehr um eine Einbahnstrasse. Bereits deshalb ist unerwünschter Ausweichverkehr auf das umliegende Strassennetz kaum vorstellbar (vgl. auch Gutachten Ziff. 4.8). Dass eine Zufahrt zur Tiefgarage T.___ aufgrund der Geschwindigkeitsreduktion etwa ab der Autobahn A1 neu über die N.___strasse und Y.___gasse statt über die O.___strasse und den R.___ erfolgen soll, überzeugt ebenfalls nicht, zumal es sich dabei um einen erheblichen Umweg handelt, woraus kaum ein Zeitgewinn resultieren würde.



7.

Insgesamt erweist sich die angefochtene Verkehrsanordnung als recht- und verhältnismässig. Der Rekurs ist demnach abzuweisen.

8.

a) Nach Art. 95 Abs. 1 VRP hat in Verwaltungsstreitigkeiten jener Beteiligte die Verfahrenskosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden. In Anwendung von Nr. 20.13.01 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist die Entscheidgebühr auf Fr. 1'500.– festzusetzen und wird dem Verfahrensausgang entsprechend den Rekurrentinnen auferlegt. Diese wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in Höhe von Fr. 1'500.– verrechnet.

b) Das Begehren um Ersatz der ausseramtlichen Kosten ist bei diesem Verfahrensausgang abzuweisen (Art. 98^{bis} VRP).

Demgemäss erlässt das Sicherheits- und Justizdepartement als

Entscheid

1.

Der Rekurs der A.____ AG und der B.____ GmbH, beide W.____, wird abgewiesen.

2.

Der A.____ AG und der B.____ GmbH wird eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.– auferlegt. Sie wird mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.

3.

Das Begehren der A.____ AG und der B.____ GmbH um Ersatz der ausseramtlichen Kosten wird abgewiesen.

SICHERHEITS- UND JUSTIZDEPARTEMENT

Der stellvertretende Vorsteher:

Marc Mächler
Regierungsrat