



Fall-Nr.: B 2022/114
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.12.2022
Entscheiddatum: 21.11.2022

Entscheid Verwaltungsgericht, 21.11.2022

Art. 45 Abs. 1 VRP. Schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung einer vorübergehenden Verkehrsanordnung (Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h auf von Bauarbeiten betroffenem Strassenabschnitt über rund 1'200 Meter). Vorliegend wurde die Verkehrsbeschränkung aufgrund ihrer sechs Monate deutlich übersteigenden Dauer zu Recht in Verfügungsform erlassen. Der Beschwerdeführer ist einerseits Anwohner und betreibt andererseits ein Geschäft im bzw. sehr nahe des von der Verkehrsbeschränkung betroffenen Strassenabschnitts. Er ist in seinen eigenen Interessen genügend berührt, sodass im konkreten Fall nicht von einer unzulässigen Popularbeschwerde auszugehen ist. Der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid ist demnach aufzuheben. Da die Streitsache entscheidungsreif ist, ist aus prozessökonomischen Gründen von einer Rückweisung abzusehen und die Angelegenheit in der Sache zu prüfen. Art. 32 Abs. 3 SVG; Art. 107 Abs. 5 und 108 Abs. 4 SVV. Die Verkehrsbeschränkung wurde gestützt auf ein Gutachten der Stadtpolizei verfügt, was formell und materiell als rechtens zu betrachten ist. So ist durch die umfangreichen, den Strassenraum einschränkenden Bauarbeiten auf der stark befahrenen Strasse mit zahlreichen Abzweigungen, Einmündungen, Fussgängerübergängen und Gehwegen von erhöhtem Gefahrenpotential auszugehen. Die angeordnete Reduktion der Höchstgeschwindigkeit erweist sich insgesamt als verhältnismässig; diesbezüglich Abweisung der Beschwerde (Verwaltungsgericht, B 2022/114).

Entscheid vom 21. November 2022

Besetzung

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer



St.Galler Gerichte

Verfahrensbeteiligte

A.__,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, Locher Kobler Stadelmann,
Museumstrasse 35, Postfach 41, 9004 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

Politische Gemeinde K.__,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

**Verkehrsordnung in K.__ (B.__strasse, Abschnitt C.__strasse bis D.__strasse,
Höchstgeschwindigkeit 30 km/h von Ende Mai 2022 bis voraussichtlich Ende
Dezember 2023)**

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Der Stadtrat der Politischen Gemeinde K.__ erliess mit Beschluss vom 8. Februar 2022 für die B.__strasse zwischen der C.__strasse und der D.__strasse – auf einer Strecke von rund 1'200 Metern (gemessen auf www.geoportal.ch) – ab Ende Mai 2022 bis voraussichtlich Ende Dezember 2023 eine Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit



St.Galler Gerichte

innerorts auf 30 km/h (Signal Nr. 2.30 "Höchstgeschwindigkeit 30 km/h"). Die vorübergehende Verkehrsanordnung begründete er mit den Arbeiten zur baulichen Sanierung dieses Strassenabschnitts und der Werkleitungen. Er stützte sich dabei auf ein Gutachten der Stadtpolizei und des städtischen Tiefbauamts vom 7. Januar 2022 zur temporär abweichenden Höchstgeschwindigkeit (30 km/h statt 50 km/h innerorts) im fraglichen Abschnitt (act. 9/6/3).

B.

Gegen diesen Beschluss erhob A.__, der an der U.__strasse, einer im betroffenen Abschnitt in die B.__strasse einmündenden Querstrasse, lebt und dort auch ein Büro für xx.__ betreibt (g-sg.__xx A.__, mit einer weiteren Adresse im fraglichen Abschnitt an der B.__strasse; Internet Information aus dem kantonalen Handelsregister, Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen. Das Departement trat am 3. Juni 2022 auf den Rekurs nicht ein und entzog einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

C.

A.__ (Beschwerdeführer) erhob gegen den Rekursentscheid des Sicherheits- und Justizdepartements (Vorinstanz) vom 3. Juni 2022 durch seinen Rechtsvertreter mit Eingabe vom 13. Juni 2022 und Ergänzung vom 27. Juni 2022 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zuzüglich Mehrwertsteuer zulasten der Politischen Gemeinde K.__ (Beschwerdegegnerin), eventualiter des Staates, sei der Rekursentscheid aufzuheben und die Angelegenheit zur Beurteilung in der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sein Gesuch, es sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen, wies der verfahrensleitende Abteilungspräsident mit Verfügung vom 29. Juni 2022 ab.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 22. August 2022, die Beschwerde sei abzuweisen. Mit Vernehmlassung vom 15. September 2022 beantragte die Beschwerdegegnerin ihrerseits die Abweisung der Beschwerde. Der Beschwerdeführer äusserte sich abschliessend am 28. Oktober 2022.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.



Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Der Beschwerdeführer, auf dessen Rekurs die Vorinstanz nicht eingetreten ist, ist zur Erhebung der Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 3. Juni 2022 wurde mit Eingabe vom 13. Juni 2022 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 27. Juni 2022 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend einzutreten.

2.

Zwischen den Beteiligten ist umstritten, ob die Vorinstanz zu Recht auf den Rekurs des Beschwerdeführers mangels Rekursberechtigung nicht eingetreten ist.

2.1.

Der Beschwerdeführer beschränkt sich in tatsächlicher Hinsicht darauf, seinen Wohnort relativ zum fraglichen Strassenabschnitt zu beschreiben (Rz. 12-14 der Beschwerde vom 13. Juni 2022, Rz. 4-7 der Ergänzung vom 27. Juni 2022) und zu behaupten, die B.__strasse regelmässig zu benützen (Rz. 11 der Ergänzung vom 27. Juni 2022). Er ist der Auffassung, damit habe er ein eigenes schutzwürdiges Interesse, das ihn zur Erhebung eines Rechtsmittels gegen die vorübergehende Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf 30 km/h berechtige, ausreichend glaubhaft gemacht. Er beanstandet damit in erster Linie die Auslegung und Anwendung von Art. 45 Abs. 1 VRP durch die Vorinstanz.

2.2.

Gemäss Art. 45 Abs. 1 VRP ist zum Rekurs berechtigt, wer an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheides ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Der Beschwerdeführer bezieht sich in erster Linie auf *eigene* Interessen. Dass er in der Beschwerde auch die Befürchtung vorbringt, die Verkehrsbeschränkung werde tatsächlich über die Dauer der Sanierung hinaus weitergeführt, und damit auch allgemeine verkehrspolitische Interessen verfolgt, ändert nichts daran, dass er sich grundsätzlich auf eigene Interessen beruft. 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, den ein Bestand der angefochtenen Verfügung oder des Entscheids mit sich bringen würde (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 391). 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 (vgl. BGE 136 II 281 E. 3).

2.3.

Die Vorinstanz hat sich bei der Auslegung und Anwendung von Art. 45 Abs. 1 VRP im vorliegenden Fall an der Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Verwaltungsgerichts zur *Beschwerdelegitimation bei funktionellen Verkehrsbeschränkungen* orientiert. Diese Anknüpfung ist grundsätzlich gerechtfertigt: Verkehrsmassnahmen gelten zwar nur dann als funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, SVG) beziehungsweise als Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit gestützt auf die Sondernorm von Art. 32 Abs. 3 SVG (vgl. BGer 2A.38/2006 vom 13. Juli 2006 E. 3.3), wenn sie langfristig vorgesehen sind (vgl. E.M. Belser, in: Basler Kommentar SVG, Basel 2014, N 54 zu Art. 3 SVG). Demgegenüber bedürfen Anordnungen im Zusammenhang mit Baustellen von einer Dauer bis sechs Monate (Art. 3 Abs. 4 SVG und Art. 107 Abs. 3 Ingress und lit. c der Signalisationsverordnung, SR 741.21, SSV) und polizeiliche Sofortmassnahmen, die nicht länger als acht Tage gelten sollen (Art. 3 Abs. 6 SVG und Art. 107 Abs. 4 SSV), keiner Verfügung und Veröffentlichung. Die vorliegende Anordnung gilt zwar nicht dauernd, sondern lediglich vorübergehend während der Dauer der Sanierung der B.__strasse. Diese Dauer beläuft sich allerdings voraussichtlich auf 19 Monate (Ende Mai 2022 bis Ende Dezember 2023). Die Beschwerdegegnerin hat die Verkehrsbeschränkung dementsprechend zu Recht verfügt und veröffentlicht, und die Vorinstanz ist bei der Beurteilung der Rechtsmittelbefugnis des Beschwerdeführers zu Recht von der Rechtsprechung zur Rechtsmittelberechtigung gegen funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG ausgegangen.

Zur Beschwerde gegen funktionelle Verkehrsbeschränkungen ist nach der *bundesgerichtlichen* Rechtsprechung befugt, wer die betroffene Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzt, wie das bei Anwohnern oder Pendlern der Fall ist; dagegen genügt das bloss gelegentliche Befahren der Strasse nicht (vgl. BGE 136 II 539 E. 1.1; BGer 1C_404 und 406/2019 vom 31. Oktober 2019 E. 2; 1C_11/2017 vom



2. März 2018 E. 1.1 mit weiteren Hinweisen). Doch auch regelmässige Benützerinnen und Benützer einer von einem Projekt betroffenen Strasse sind nur zur dessen Anfechtung legitimiert, wenn dieses für sie Beeinträchtigungen von einer gewissen Intensität zur Folge hat (BGer 1C_478/2020 vom 19. August 2021 E. 3.3 mit Hinweis auf BGer 1C_43/2011 vom 8. April 2011 E. 7). Bei der Einrichtung einer Tempo-30-Zone als funktioneller Verkehrsanordnung steht die Beschwerdebefugnis allen Verkehrsteilnehmern zu, welche eine mit der Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benützen, wie das bei Anwohnern oder Pendlern der Fall ist, während bloss gelegentliches Befahren der Strasse nicht genügt. Die Legitimationsanforderungen sollen die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen (BGer 1C_497/2017 vom 23. Februar 2018 E. 2.1).

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 Beschwerdeführer 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 Verkehrsanordnung 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 (vgl. VerwGE B 2019/88 und VerwGE B 2019/58, beide vom 29. Juni 2019, E. 2.1 mit Literaturhinweis).

2.4.

Der Beschwerdeführer wohnt an der U.__strasse, die ungefähr in der Mitte des Sanierungsabschnitts in die B.__strasse einmündet. Die Distanz von seinem Wohnort



an der U.__strasse bis zur Einmündung beträgt lediglich wenige Meter. Sein Einzelunternehmen, welches den Betrieb eines Büros für Xx.__ bezweckt, ist mit Sitz an der U.__strasse und einer weiteren im Sanierungsabschnitt liegenden Adresse an der B.__strasse im Handelsregister eingetragen. Der Beschwerdeführer ist damit nicht nur Anwohner, sondern betreibt auch ein Geschäft im fraglichen Abschnitt der B.__strasse. Bereits insoweit unterscheidet sich die Situation von jener des Beschwerdeführers in den beiden genannten verwaltungsgerichtlichen Entscheiden, auf welche sich die Vorinstanz zur Begründung ihres Nichteintretensentscheides stützte. In jenen Fällen wandte sich ein in der Gemeinde T.__ wohnhafter Beschwerdeführer gegen die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeiten auf Kantonsstrassen in den Gemeinden P.__ und S.__. Das Verwaltungsgericht hat zur Vermeidung von Popularbeschwerden in dieser Konstellation – zu Recht – verlangt, dass der Beschwerdeführer, der nicht als Anwohner gelten konnte, konkret darlegt, weshalb er von der Verkehrsanordnung mehr und wahrnehmbar betroffen sein würde als irgendein Dritter. Demgegenüber steht vorliegend fest, dass der Beschwerdeführer im fraglichen Strassenabschnitt lediglich wenige Meter von der Strasse entfernt wohnt und zudem Inhaber eines unmittelbar an der Strasse liegenden Geschäftes ist. Damit betrifft ihn die Anordnung nicht nur, insoweit als er selbst Motorfahrzeuge lenkt, sondern auch als Anwohner, der beispielsweise auf einen raschen Einsatz der Blaulichtorganisationen angewiesen ist, als Fussgänger und als Gewerbetreibender, der allenfalls Kunden und Geschäftspartner an seinem Geschäftsdomizil empfängt. Auch wenn er die behauptete Benutzung der Strasse insbesondere als Motorfahrzeuglenker nicht weiter konkretisiert, erweist sich seine Beschwerde deshalb nicht als unzulässige Popularbeschwerde. Vielmehr erscheint das eigene schutzwürdige Interesse im Sinn von Art. 45 Abs. 1 VRP damit, dass er Anwohner und Gewerbetreibender am betroffenen Strassenabschnitt ist, als ausreichend dargetan.

2.5.

Die Beschwerde, mit welcher der Beschwerdeführer den vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid beanstandet, erweist sich als begründet. Dementsprechend ist der angefochtene Entscheid aufzuheben. Die Vorinstanz hätte seine Beschwerde in der Sache behandeln müssen. Die Angelegenheit wäre deshalb zur Beurteilung in der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen. Zumal aber die Streitsache aufgrund der Aktenlage entscheidungsreif ist, dem Verwaltungsgericht die entsprechende



Entscheidungsbefugnis zusteht, der Rechtsmittelweg nicht in unzulässiger Weise verkürzt wird – Art. 43^{ter} VRP sieht vor, dass der Rekurrent auf den Rekursentscheid des zuständigen Departements verzichten kann – und der Verfahrensmangel heilbar erscheint (vgl. dazu Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1028), rechtfertigen es prozessökonomische Gründe, von einer Rückweisung abzusehen und die Angelegenheit in der Sache zu prüfen. Der Beschwerdeführer selbst beantragte denn auch in der Beschwerdeeingabe vom 13. Juni 2022 die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zunächst lediglich eventualiter (vgl. Ziffer 3 des Antrags).

3.

3.1.

Gemäss Art. 32 Abs. 3 SVG kann die vom Bundesrat festgesetzte Höchstgeschwindigkeit – vorliegend die allgemeine Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 km/h – für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde nur auf Grund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden. Sind auf bestimmten Strassenstrecken örtliche Verkehrsanordnungen nötig, wird nach Art. 107 Abs. 5 Satz 1 SSV die Massnahme gewählt, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht. Vor der Festlegung von abweichenden Höchstgeschwindigkeiten wird gemäss Art. 108 Abs. 4 SSV durch ein Gutachten abgeklärt, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Satz 1), wobei insbesondere zu prüfen ist, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeit beschränkt werden kann (Satz 2).

3.2.

Soweit der Beschwerdeführer in der Sache unter Hinweis auf den Beschluss des Kantonsrates über das 17. Strassenbauprogramm für die Jahre 2019-2023 die fehlende Kompensation beziehungsweise Ausgleichung der mit der Verkehrsbeschränkung verbundenen Beeinträchtigung des motorisierten Individualverkehrs und die Realisation des Projekts während der zeitgleich laufenden Sanierung der A1 beanstandet, wendet er sich gegen den Inhalt des Projektes einerseits und gegen die zeitliche Festsetzung seiner Umsetzung andererseits.



Der Inhalt des Projektes ergibt sich aus der Vorlage des Stadtrates vom 23. Oktober 2018, dem das Stadtparlament am 20. November 2018 ohne Gegenstimmen und bei zwei Enthaltungen zustimmte. In der Vorlage wurde zwar kein konkreter Zeitrahmen für die Realisierung festgelegt, jedoch festgehalten, dass die städtischen, kantonalen und privaten Baustellen trotz der A1-Sanierung aufrechterhalten werden können, wenn die Kapazität aufrechterhalten bleibe und allfällige Sperrungen gegenseitig abgesprochen würden. In der Stadt werde der Verkehr bereits heute durch Baustellen, Parkplätze, Knoten usw. behindert. Diese Beeinträchtigung der Kapazitäten könne auch während der Bauarbeiten an der B.___strasse und an der A1 verkraftet werden. Für die A1-Sanierung sei kein Ausbau der Kapazität auf den Stadtachsen nötig. Das bedeute, dass die ordentlichen Baustellen zugelassen werden könnten. Somit könne die Strassenraumgestaltung W.___ auf der B.___strasse auch während der A1-Sanierung gebaut werden, da damit ja weiterhin zwei Spuren vorhanden seien (vgl. Ziffer 5.2 der Vorlage). Im Übrigen setzt sich das Gutachten der Stadtpolizei und des städtischen Tiefbauamts vom 7. Januar 2022 mit den möglichen Auswirkungen der temporären Tempo-30-Strecke auf das umliegende Strassennetz auseinander und kommt zur – nachvollziehbar begründeten – Vermutung, allein die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf der B.___strasse werde kaum Verkehrsverlagerungen auf das umliegende Strassennetz auslösen, da das Ausweichen auf alternative Routen keine wirkliche Zeitersparnis bringe. Von einer spürbaren Verschlechterung der Verkehrsqualität auf dem umliegenden Strassennetz sei kaum auszugehen (Ziffer 4.7).

Die Vorbringen des Beschwerdeführers zu Inhalt und Zeitpunkt der Realisierung des Projekts beschlagen damit Fragen, welche das Stadtparlament im politischen Verfahren beurteilt hat. Sie stehen nicht im Zusammenhang mit der Frage, ob die vorübergehende Anordnung einer Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 km/h auf 30 km/h während der im politischen Prozess von der zuständigen Behörde im Jahr 2018 beschlossenen Sanierung recht- und verhältnismässig ist.

3.3.

3.3.1.

Die Vorinstanz stützte die vorübergehende funktionelle Verkehrsbeschränkung auf ein



Gutachten der Stadtpolizei und des städtischen Tiefbauamtes vom 7. Januar 2022. Der Beschwerdeführer bringt vor, das Gutachten sei nicht unterzeichnet und stelle nichts anderes als einen verwaltungsinternen Bericht der Beschwerdegegnerin dar. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangen Art. 32 Abs. 3 SVG und Art. 108 Abs. 4 SSV kein unabhängiges Sachverständigengutachten im Sinn von Art. 12 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz; SR 172.021, VwVG). Entscheidend ist vielmehr, dass es von Fachleuten erstellt wurde und den gesetzlichen Anforderungen genügt. Dementsprechend genügt selbst eine Beurteilung durch nicht namentlich genannte Fachleute einer Dienstabteilung, welche der erstinstanzlich verfügenden Behörde unterstellt ist. Damit hat die Beschwerdegegnerin die *formellen* Anforderungen, wie sie sich aus Art. 32 Abs. 3 Satz 1 SVG ergeben, beachtet.

3.3.2.

Vor Vorinstanz hat sich der Beschwerdeführer hinsichtlich des erforderlichen *Inhalts* des Gutachtens auf Art. 3 der Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen (SR 741.213.3) bezogen. Vorliegend steht indessen nicht die Einführung einer Tempo-30-Zone – sie wird im Gutachten als Alternative zwar geprüft, jedoch ausdrücklich verworfen (Ziffer 4.2.3 lit. a) – in Frage, sondern die vorübergehende (temporäre) Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 km/h auf einer bestimmten Strecke auf 30 km/h. In inhaltlicher Hinsicht verlangt Art. 107 Abs. 4 SSV, dass durch das Gutachten abgeklärt wird, ob die Massnahme nötig und zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind, wobei insbesondere zu prüfen ist, ob die Massnahme auf die Hauptverkehrszeiten beschränkt werden kann. Nach Art. 108 Abs. 2 SSV können die allgemeinen Höchstgeschwindigkeiten herabgesetzt werden, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (lit. a), bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b), auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsablauf verbessert werden kann (lit. c) oder dadurch eine im Sinn der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann, wobei der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren ist (lit. d).



Zumal die Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit vorliegend im Zusammenhang mit umfangreichen Bauarbeiten zur Sanierung der Strasse und der darin verlegten Werkleitungen und Kanäle steht und Baustellenbereiche ein erhöhtes Gefahrenpotential nach sich ziehen, erscheint die von der Beschwerdegegnerin erlassene vorübergehende funktionelle Verkehrsanordnung ohne Weiteres als *nötig* (vgl. Art. 108 Abs. 2 Ingress und lit. a SSV). Dass eine entsprechende Regelung zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit in Baustellenbereichen regelmässig als geboten erscheint, lässt sich nicht zuletzt aus Art. 107 Abs. 3 Ingress und lit. c SSV schliessen, wonach Anordnungen im Zusammenhang mit Baustellen erst ab einer Dauer von sechs Monaten verfügt und veröffentlicht werden müssen. Der Beschwerdeführer wendet sich denn auch nicht per se gegen die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit in der Zeit, während welcher die B.__strasse saniert wird.

Die für einen beschränkten Zeitraum vorgesehene Verkehrsanordnung erscheint aber auch als *zweck- und verhältnismässig*. Im Gutachten werden zunächst Gefahrensituation, Schutzbedürfnisse und Unfälle beim bestehenden Zustand im fraglichen Strassenabschnitt beschrieben (Ziffer 4.2). Die Unfallsituation im fraglichen Abschnitt konnte sich – was der Beschwerdeführer vor der Vorinstanz an sich zu Recht angemerkt hat selbstredend zwar nicht auf die Situation im Zusammenhang mit Bauarbeiten beziehen. Die mit den Bauarbeiten verbundenen Gefahren wurden denn auch im Gutachten nicht in erster Linie mit den Unfalldaten begründet. Sie zeigen jedoch, dass bei einer stark befahrenen Strasse mit zahlreichen Abzweigungen, Einmündungen und Fussgängerübergängen und mit parallelen Gehwegen bereits an sich ein relativ hohes Gefahrenpotential besteht. Sodann wird im Gutachten die Situation während der Bauphase hinsichtlich der Schutzbedürfnisse und Gefahrensituationen analysiert (Ziffer 4.2.2). Es wird festgehalten, dass durch die bautechnischen Rahmenbedingungen nur ein sehr eingeschränkter Strassenraum – phasenweise mit einer Breite von lediglich drei Metern – zur Verfügung stehe. Velofahrer könnten von Personenwagen nicht mehr überholt werden. Die Breite reiche für eine Geschwindigkeit von 50 km/h nicht aus. Mit der Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit auf 30 km/h könne die Norm (VSS 40201, Geometrisches Normalprofil) eingehalten werden. Die Reduktion der Geschwindigkeitsdifferenz zwischen Motorfahrzeug- und Veloverkehr könne gefährliche Überholmanöver ausschliessen, weil damit kaum mehr ein schnelleres Vorwärtskommen erreicht werde.



Auch die Breite des Gehwegs sei während der Bauzeit reduziert. Der Motorfahrzeugverkehr fahre sehr nahe am Gehwegrand vorbei. Fussgängerinnen und Fussgänger würden von Motorfahrzeugen teilweise mit einem kleinen Abstand passiert werden. Auch zur Gewährleistung eines guten Sicherheitsempfindens der Zufussgehenden solle die Geschwindigkeit reduziert werden. Entgegen der vom Beschwerdeführer vor Vorinstanz vorgebrachten Auffassung ist damit auch ein Zusammenhang zwischen der Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit und dem Sicherheitsempfinden der Fussgängerinnen und Fussgänger erkennbar.

Im Weiteren wird im Gutachten ausgeführt, das Queren der Strasse werde für Fussgängerinnen und Fussgänger aufgrund der Bauarbeiten nicht immer in der gleichen Qualität – wechselnde Stellen, beengte Warteflächen, nicht optimale Sicht auf den rollenden Verkehr – möglich sein. Mit einem Limit von 30 km/h könne die Gefahr für Fussgängerinnen und Fussgänger beim notwendigen Queren der Fahrbahn erheblich verringert werden. Der Beschwerdeführer hat vor Vorinstanz beanstandet, dass im Gutachten nicht dargelegt werde, wie und wo konkret die behaupteten Gefahren tatsächlich seien und sich verwirklichen würden. Eine solche örtliche Festlegung ist von vornherein nicht möglich, weil sich die Gefahrenstellen mit den Bauphasen immer wieder verschieben werden. Dass bei tieferen Geschwindigkeiten der Verkehr zu den Baubereichen sicherer abgewickelt werden kann, erscheint mit Blick auf das bei tieferen Geschwindigkeiten sinkende Gefahrenpotential durchaus als nachvollziehbar und nicht als nicht substantiierte Schutzbehauptung. An sich trifft – worauf der Beschwerdeführer im vorinstanzlichen Verfahren hingewiesen hat zu, dass Art. 32 Abs. 1 SVG den Autofahrer verpflichtet, auch im Bereich von Baustellen sein Tempo den Verhältnissen anzupassen. Diese Grundregel erübrigt aber den Erlass allgemeiner gesetzlicher und davon abweichender signalisierter Geschwindigkeitsbeschränkungen insbesondere zur Vermeidung und Verminderung von Gefahren nicht (Art. 32 Abs. 2 SVG; Art. 4a und 5 der Verkehrsregelverordnung, SR 741.11, VRV; Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG; Art. 107 und Art. 108 Abs. 2 SSV; vgl. dazu auch Präsidialverfügung E. 3).

Der Beschwerdeführer macht geltend, es wären deutlich mildere Massnahmen vorhanden gewesen (beispielsweise zeitliche Beschränkung von Tempo 30 auf den Tag, das heisst nicht in der Nacht, oder streckenmässige Beschränkung auf die



einzelnen Bauetappen, da nicht während 1.5 Jahren der ganze Streckenabschnitt gleichzeitig saniert werde. Die Beschwerdegegnerin habe sich mit mildereren Massnahmen nicht auseinandergesetzt. Im Gutachten wird indes eine *zeitliche* Beschränkung der Verkehrsanordnung geprüft und mit nachvollziehbarer Begründung – sie wäre selbst mit einem erheblichen technischen und finanziellen Aufwand kaum realisierbar, zumal auch wegen des eingeeengten Fahrbahnquerschnitts eine dauernde Gefahr bestehe – verworfen (Ziffer 4.2.3 lit. b). Dies gilt insbesondere auch für die Nacht, da die durch Baustelleneinrichtungen beeinträchtigte Sicht insbesondere auf Fussgänger mit der Dunkelheit zusätzlich erschwert wird. Geprüft wird im Gutachten auch die Realisierbarkeit *baulicher Massnahmen*. Dabei wird festgehalten, dass in Abhängigkeit des Baufortschritts der Verkehr mit Leitmassnahmen, wie beispielsweise Markierungen, Absperrungen und ähnlichem durch die Baustelle gelenkt werde, was das Geschwindigkeitsniveau senken dürfte. Zentral sei das Ziel, einen möglichst kurzen Anhalteweg zu erreichen (Ziffer 4.2.3 lit. c). Inwieweit es mit baulichen Massnahmen möglich sein sollte, trotz den Bauarbeiten zur Sanierung von Strasse und Werkleitungen die allgemeine Höchstgeschwindigkeit oder allenfalls eine auf 40 km/h herabgesetzte Höchstgeschwindigkeit zu ermöglichen, ist nicht ersichtlich, und der Beschwerdeführer legt auch nicht dar, wie dies möglich sein sollte.

3.4.

Die Überlegungen und Schlussfolgerungen im Gutachten zur Frage der gefahrenbedingten Notwendigkeit, der Zweckmässigkeit, insbesondere zur Frage möglicher Alternativen, und zur (zeitlichen) Verhältnismässigkeit der Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf 30 km/h auf dem fraglichen Abschnitt der B.__strasse für die Dauer der Sanierung der Strasse und der Werkleitungen sind nachvollziehbar. Die Massnahme entspricht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Damit erweist sich das Rechtsmittel unter Berücksichtigung der Vorbringen des Beschwerdeführers zur Sache im vorinstanzlichen Rekursverfahren und im Beschwerdeverfahren als unbegründet.

4.

Zusammenfassend ist die Beschwerde, soweit damit der vorinstanzliche Nichteintretensentscheid beanstandet wird, begründet. Sie ist daher teilweise gutzuheissen und Ziffer 1 des angefochtenen Rekursentscheids ist aufzuheben.



Aus prozessökonomischen Gründen hat das Verwaltungsgericht die Angelegenheit in der Sache geprüft und ist zum Schluss gekommen, dass die Beschwerdegegnerin zu Recht für die Dauer von Ende Mai 2022 bis zum Abschluss der Bauarbeiten zur Umgestaltung der Strasse, voraussichtlich bis Ende Dezember 2023 für die B.__strasse auf dem Abschnitt C.__strasse bis D.__strasse die Verkehrsanordnung Signal Nr. 2.30 "Höchstgeschwindigkeit 30 km/h" gemäss Beschluss des Stadtrates vom 8. Februar 2022 verfügt und veröffentlicht hat. Da die Vorinstanz den Rekurs bei einer Prüfung in der Sache hätte abweisen müssen, bleibt es beim Kostenspruch gemäss Ziffern 2-4 des angefochtenen Entscheides. Diesbezüglich ist die Beschwerde entsprechend abzuweisen.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vom Staat (Vorinstanz) zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung; sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Dem Beschwerdeführer ist der bei der Hauptsache verbliebene Rest von CHF 1'900 seines Kostenvorschusses zurückzuerstatten.

Der obsiegende Beschwerdeführer hat Anspruch auf Entschädigung seiner ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP). Der Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Ein pauschales Honorar von CHF 2'000 zuzüglich Barauslagen von CHF 80 und Mehrwertsteuer von CHF 160.15 erscheint angemessen (vgl. Art. 19, Art. 22 Abs. 1 Ingress und lit. b, Art. 28^{bis} und Art. 29 der Honorarordnung; sGS 963.75). Entschädigungspflichtig ist der Staat (Vorinstanz).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen und Ziffer 1 des Dispositivs des angefochtenen Entscheides aufgehoben. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.



2.

Der Staat (Vorinstanz) trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500. Auf die Erhebung wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer wird der bei der Hauptsache verbliebene Rest von CHF 1'900 seines Kostenvorschusses zurückerstattet.

3.

Der Staat (Vorinstanz) entschädigt den Beschwerdeführer für das Beschwerdeverfahren mit CHF 2'080 zuzüglich CHF 160.15 Mehrwertsteuer.