

SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/177 vom 22. April 2025

Sg Verwaltungsgericht, 2025-04-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2024_177

FR: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/177 du 22 avril 2025

IT: SG_VERWALTUNGSGERICHT B 2024/177 del 22 aprile 2025

Regeste

Strassenverkehr, Art. 3 Abs. 4 SVG, Art. 47 Abs. 1 VRV, Art. 108 Abs. 2 SSV Die Stadt St. Gallen hat die Aufhebung des Fussgängerstreifens über die Kornhausstrasse auf der Höhe der Vadianstrasse einzig damit begründet, der Wegfall des Vortrittsrechts der Fussgänger sei geeignet, Rückstaus des Verkehrs auf der Kornhausstrasse zu verhindern. Davon ausgehend, dass damit Fussgänger die Kornhausstrasse im ganzen Abschnitt der Kornhausstrasse zwischen St. Leonhard-Strasse und Teufenerstrasse überqueren dürfen, hat sie zur Wahrung der Fussgängersicherheit die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit innerorts auf 30 km/h angeordnet. Da allerdings die Fussgänger beim Überqueren dieser Tempo-30-Strecke die 50-Meter-Regel gemäss Art. 47 Abs. 1 Satz 2 VRV zu beachten haben, ist sie insoweit von einer unzutreffenden Rechtslage ausgegangen. Damit entfallen sowohl die Begründung für die Aufhebung des Fussgängerstreifens als auch für die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts auf 30 km/h. Die Beschwerden des TCS und des Inhabers eines Geschäfts an der Kornhausstrasse erweisen sich deshalb als begründet. (Verwaltungsgericht, B 2024/177)

Volltext

Kanton St.Gallen Gerichte Verwaltungsgericht Abteilung III Entscheid vom 22. April 2025
Besetzung Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Bietenharder,
Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Scherrer Geschäftsnr. B 2024/177
Verfahrens- TCS Regionalgruppe St. Gallen & Umgebung, c/o B.__, beteiligte Präsident,
Espentobelstrasse 5c, 9008 St. Gallen, Beschwerdeführer 1, A.__, Beschwerdeführer 2,
beide vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. HSG Marcel Aebischer, Küng Rechtsanwälte,
Haldenstrasse 10, 9200 Gossau SG, gegen Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons
St. Gallen, Oberer Graben 32, 9001 St. Gallen, Vorinstanz, Politische Gemeinde St. Gallen,
vertreten durch den Stadtrat, 9001 St. Gallen, Beschwerdegegnerin, Gegenstand
Verkehrsordnung Stadt St. Gallen, Kornhausstrasse (Abschnitt St. Leonhard-Strasse bis
Teufenerstrasse), Signal Nr. 2.30 «Höchst- geschwindigkeit 30 km/h»

Das Verwaltungsgericht stellt fest: A. In einem Kurzgutachten vom 7. Juni 2022 stellten die Stadtpolizei St. Gallen und das Tief- bauamt der Stadt St. Gallen fest, mit der Anpassung des Fussgängerstreifens über die Kornhausstrasse auf der Höhe der Vadianstrasse mittels Reduktion der Fahrspuren auf der Kornhausstrasse und einer Mittelschutzinsel im Jahr 2016 seien «die Attraktivität und Ver- kehrssicherheit für die Fussgängerinnen und Fussgänger wesentlich erhöht» worden. Die Massnahme habe jedoch Auswirkungen auf den Verkehrsfluss. Es entstünden Rückstausi- tuationen für den rollenden Verkehr teilweise bis zum Knoten Kornhausstrasse / St. Leon- hard-Strasse und während der Spitzenzeiten auch manchmal darüber hinaus. Das führe zu Verkehrsbehinderungen sowohl für den

öffentlichen wie auch für den Individualverkehr und beeinträchtigte die Fahrplanstabilität des Busverkehrs. Im Rahmen der Prüfung von Anpassungen zur Verbesserung der Verkehrssituation solle – nach einem bereits durchgeführten zweimonatigen Versuch mit einem lichtsignalgesteuerten Übergang – während mindestens zwei Monaten das System «FLOZ» («fussgängerstreifenlose Ortszentren» beziehungsweise «flächiges Queren in Ortszentren») getestet werden. Die Durchführung des Versuchs mit der Aufhebung des Fussgängerstreifens verlange die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 km/h auf 30 km/h auf der Kornhausstrasse im knapp 150 Meter langen Abschnitt zwischen der St. Leonhard-Strasse und der Teufenerstrasse (act. 7/7a, Beilage 2). B. Mit Beschluss vom 16. Juni 2022 erliess der Stadtrat der Politischen Gemeinde St. Gallen die für die Umsetzung des zweimonatigen Versuchs (geplant von August bis September 2022) erforderliche Verkehrsordnung, nämlich das Signal Nr. 2.30 «Höchstgeschwindigkeit 30 km/h» für die Kornhausstrasse auf dem Abschnitt St. Leonhard-Strasse bis Teufenerstrasse, und ordnete die Anbringung der erforderlichen bzw. Entfernung der bestehenden Signalisationen und Markierungen nach den Weisungen der Stadtpolizei an. Die Verkehrsmassnahme, soweit sie die Signalisation der Höchstgeschwindigkeit betraf, wurde am 21. Juni 2022 mit Rechtsmittelbelehrung im kantonalen Amtsblatt publiziert (ABI 2022-00.072.822). C. Gegen diese Verkehrsordnung erhoben die TCS Regionalgruppe St. Gallen & Umgebung und A. __, der im betroffenen Strassenabschnitt an der Kornhausstrasse 26 im Einkaufszentrum «Neumarkt 4» ein Tabakwarengeschäft betreibt, am 5. Juli 2022 Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen. B 2024/177 2/15

Das Sicherheits- und Justizdepartement bejahte die Rechtsmittelbefugnis beider Rekurrenten. Es stellte sodann fest, Streitgegenstand könne einzig die versuchsweise Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 auf 30 km/h für die Dauer von zwei Monaten sein. Der «FLOZ»-Versuch mit der Aufhebung des Fussgängerstreifens könne im Rechtsmittelverfahren nicht überprüft werden. In der Sache wies es den Rekurs im Wesentlichen mit der Begründung ab, das für die Anordnung der Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit erforderliche Gutachten liege vor. Bei aller Knappheit trage es den rechtlichen Anforderungen ausreichend Rechnung und sei sachlich nachvollziehbar. Die häufigen Rückstausituationen, verursacht durch die Verengung der Fahrbahn vor dem Fussgängerstreifen von zwei auf eine Spur in Fahrtrichtung Teufenerstrasse, das erhebliche Fussgängeraufkommen (mit Vortrittsrecht auf dem Fussgängerstreifen) und die Vielzahl von Velofahrenden, die auf der querenden Vadianstrasse teilweise die Vortrittsregelung missachteten, seien gerichtsnotorisch. Nach einem zweimonatigen Versuch mit einem lichtsignalgesteuerten Übergang liege es durchaus im pflichtgemässen Ermessen der Stadt, mit dem ebenfalls auf zwei Monate ausgelegten «FLOZ»-Versuch mit Aufhebung des Fussgängerstreifens und Geschwindigkeitsreduktion eine weitere Variante zur Verbesserung der dortigen Verkehrssituation zu prüfen. Die temporäre Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit erweise sich ohne weiteres als geeignet und zweckmässig, um mittels eines «FLOZ»-Versuchs neue Erkenntnisse zu erlangen. Auch wenn die im fraglichen Abschnitt tatsächlich gemessenen Geschwindigkeiten die zulässige Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h nicht erreichten, seien sie für einen «FLOZ»-Versuch zu hoch. Für die Dauer dieses Versuches erweise sich die Herabsetzung auf eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h auch als notwendig, um die Sicherheit zu gewährleisten. Ein milderer Mittel sei weder in Form einer zeitlichen Beschränkung noch durch (kostenintensivere) bauliche Massnahmen ersichtlich. Welche massgeblichen

Nachteile den Rekurrenten mit der befristeten Herabsetzung entstehen sollten, werde weder substantiiert dargelegt noch sei dies ersichtlich. D. Die TCS Regionalgruppe St. Gallen & Umgebung (Beschwerdeführer 1) und A. (Beschwerdeführer 2) erhoben gegen den Rekursentscheid des Sicherheits- und Justizdepartements (Vorinstanz) vom 26. August 2024 mit Eingabe vom 10. September 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Begehren, der vorinstanzliche Entscheid sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge (zuzüglich 8.1 Prozent Mehrwertsteuer) aufzuheben. Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 28. Oktober 2024, die Beschwerde sei abzuweisen. Für die Stadt St. Gallen (Beschwerdegegnerin) beantragte deren Direktion Soziales und Sicherheit in Vertretung des Stadtrats (vgl. Beschluss des Stadtrats vom 5. Juli 2005; act. 7/7a, Beilage 1) am 21. November 2024 die Abweisung der Beschwerde. B 2024/177 3/15

Die Beschwerdeführer verzichteten – nach zweimaliger antragsgemässer Erstreckung der angesetzten richterlichen Frist – am 12. Februar 2025 auf eine Stellungnahme zu den Vernehmlassungen. Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung: 1. Eintreten 1.1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP). Die Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 26. August 2024 wurde mit Eingabe vom 10. September 2024 rechtzeitig erhoben und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeführer, deren Rekurse gegen die versuchsweise Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 50 auf 30 km/h auf der Kornhausstrasse im Abschnitt von der St. Leonhard-Strasse bis zur Teufenerstrasse die Vorinstanz abgewiesen hat, sind – wie nachfolgend (Erwägung 1.2) darzulegen ist – zur Erhebung der Beschwerde berechtigt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend einzutreten. 1.2. 1.2.1. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist ein Verkehrsverband, der als juristische Person konstituiert ist und gemäss Statuten namentlich die Wahrung der Rechte und Interessen seiner Mitglieder im Strassenverkehr und im Bereich der Mobilität im Allgemeinen bezweckt, befugt, gegen die Anordnung von Tempo 30 auf einer grösstenteils als verkehrsorientiert qualifizierten Strasse ein Rechtsmittel einzulegen (vgl. BGer 1C_11/2017 vom 2. März 2018 E. 1.1 mit Hinweis auf BGE 136 II 539 E. 1.1 und weitere Rechtsprechung; anders bei Strassen von untergeordneter Bedeutung mit Erschliessungs- oder Sammel- funktion für ein Quartier BGer 1C_615/2021 vom 15. März 2024, in BGE 150 II 444 nicht veröffentlichte E. 1.2, 1C_117 und 118/2017 vom 20. März 2018 E. 2.2). Die TCS Regionalgruppe St. Gallen & Umgebung ist als Verein gemäss Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB) und damit als juristische Person organisiert und bezweckt unter anderem die Wahrung der Interessen seiner Mitglieder in lokalen und regionalen Fragen des Strassenverkehrs (vgl. Art. 1 Ziff. 2 und Art. 2 lit. b der Statuten B 2024/177 4/15

der TCS Regionalgruppe St. Gallen, act. 7/11a). Der fragliche Abschnitt der Kornhausstrasse gehört zum übergeordneten Strassennetz, hat primär Durchleitungsfunktion und weist dementsprechend hauptsächlich Durchgangsverkehr auf (vgl. Ziff. 4.3.1 des Kurzgutachtens vom 7. Juni 2022, act. 7/7a, Beilage 2). Zur Rechtsmittelbefugnis des Beschwerdeführers 1 hat die Vorinstanz deshalb in nachvollziehbarer Weise ausgeführt, dieser könne für sich beanspruchen, eine Vielzahl von Mitgliedern zu vertreten, die den fraglichen Abschnitt regelmässig beführen. Auch wenn angesichts des äusserst geringen Zeitverlusts auf der kurzen Strecke einerseits und der Befristung der Verkehrsanordnung

andererseits fraglich sei, ob überhaupt schützenswerte Interessen betroffen seien bzw. die Beeinträchtigung von hinreichender Intensität sei, sei dieses Kriterium – mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung – nicht als Frage der Rekursberechtigung, sondern im Rahmen der materiellen Prüfung der Verkehrsanordnung zu beurteilen (vgl. Erwägung 1b/cc des angefochtenen Entscheids). Der Beschwerdeführer 1 ist – mit gleicher Begründung – auch im vorliegenden Verfahren rechtsmittellegitimiert. 1.2.2. Sodann ist nach der Rechtsprechung zur Anfechtung von lokalen Verkehrsanordnungen berechtigt, wer die mit der Beschränkung belegte Strasse regelmässig benutzt, beispielsweise als Anwohner oder Pendler, während bloss gelegentliches Befahren einer Strasse nicht genügt (BGE 136 II 539 E. 1.1). Der Beschwerdeführer 2 betreibt im «Neumarkt 4», der an der Kornhausstrasse 26 und damit am fraglichen Abschnitt der Kornhausstrasse liegt, ein Verkaufsgeschäft. Gemäss dem angefochtenen Entscheid befährt er den fraglichen Abschnitt, über welchen auch die zum «Neumarkt» gehörige Tiefgarage erschlossen ist, regelmässig. Die Verkehrsmassnahme betrifft zudem auch die Erreichbarkeit seines Geschäfts für jenen Teil der Kundschaft, welcher die Kornhausstrasse zu Fuss überquert. Der Beschwerdeführer 2 ist deshalb zur Beschwerde berechtigt (vgl. dazu auch VerwGE B 2022/114 vom 21. November 2022 E. 2.4). 2. Streitgegenstand 2.1. Die Verfahrensbeteiligten sind sich über den möglichen Streitgegenstand des Rechtsmittelverfahrens nicht einig. Die Beschwerdegegnerin begründete die umstrittene Anordnung der Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 auf 30 km/h mit der Verbesserung der Verkehrssicherheit für die Fussgänger während der Durchführung eines B 2024/177 5/15

«FLOZ»-Versuchs. Die Vorinstanz ist der Auffassung, auch wenn die Geschwindigkeitsreduktion Folge bzw. Begleitmassnahme des «FLOZ»-Versuchs sei, der auch die Aufhebung des Fussgängerstreifens – mit dem Vortrittsrecht der Fussgänger – beinhalte, könnten weder der Versuch als solcher noch die Aufhebung des Fussgängerstreifens im Rahmen des Rekursverfahrens überprüft werden. Das Anfechtungsobjekt habe einzig die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 auf 30 km/h auf dem Abschnitt der Kornhausstrasse zwischen der St. Leonhard-Strasse und der Teufenerstrasse zum Gegenstand. Die Beschwerdeführer sind demgegenüber der Auffassung, zu überprüfen sei auch die mit der Durchführung des «FLOZ»-Versuchs verbundene Aufhebung des Fussgängerstreifens über die Kornhausstrasse auf der Höhe Vadianstrasse. 2.2. 2.2.1. Im Beschluss des Stadtrates vom 16. Juni 2022 (act. 7/7a, Beilage 3) wird einzig die Signalisation von Tempo 30 im fraglichen Abschnitt der Kornhausstrasse als zu veröffentliche «Verfügung» einer Verkehrsanordnung bezeichnet (Ziff. 1 und 2 des Beschlusses). Allerdings wurden auch die Anbringung und Entfernung der erforderlichen Signalisationen und Markierungen nach den Weisungen der Stadtpolizei «angeordnet» (Ziff. 3 des Beschlusses), ohne aber diesen Teil als (Allgemein-)Verfügung mit Rechtsmittelbelehrung zu publizieren (act. 7/7a, Beilage 4). Die Aufhebung des Fussgängerstreifens mit der Entfernung der entsprechenden Markierung, der Fussgängerinsel und des darauf angebrachten Hinweissignals 4.11 «Standort eines Fussgängerstreifens» (vgl. Art. 47 Abs. 1 und Art. 75 sowie Ziff. 4a des Anhang 2 der Signalisationsverordnung, SR 741.21, SSV; Titelbild des Kurzgutachtens vom 7. Juni 2022, act. 7/7a, Beilage 2) war damit zwar nicht Gegenstand der publizierten Verkehrsanordnung, jedoch ebenso Teil der stadträtlichen Anordnungen (vgl. zur Zuständigkeit betreffend Verkehrsanordnungen Art. 19 Abs. 2 und betreffend Anordnung von Signalen und Markierungen Art. 25 Abs. 1 Satz 2 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz, sGS 711.1; vgl.

dazu auch VerwGE B 2020/11 vom 19. August 2020 E. 2.3). 2.2.2. Signale und Markierungen dürfen gemäss Art. 101 Abs. 2 SSV erst angebracht oder entfernt werden, wenn die Behörde dies unter Beachtung des Verfahrens von Art. 107 SSV angeordnet hat. Nach Art. 106 Abs. 1 lit. b SSV kann auch gegen Signale und Markierungen, die weder verfügt noch veröffentlicht werden müssen, Einsprache erhoben werden (vgl. BGer 6B_113/2007 vom 16. August 2007 E. 2.6 mit Hinweis auf R. SCHAFFHAUSER, Grundriss des Schweizerischen Strassenverkehrsrechts Band I, 2. Aufl. 2002, S. 82 ff.). B 2024/177 6/15

Solche Markierungen sind zunächst im Einspracheverfahren gemäss Art. 106 SSV bei der anordnenden Behörde anfechtbar, wobei hier das faktische Anbringen oder Entfernen der Markierung Anfechtungsgegenstand ist (vgl. VerwGE B 2018/80 und 82 vom 23. Mai 2019 E. 5.1). Bei der Markierung von Fussgängerstreifen inklusive der vorgeschriebenen baulichen Ausgestaltung kann die Einhaltung der Anordnungsbedingungen deshalb auf dem Weg der signalisationsrechtlichen Einsprachemöglichkeit gemäss Art. 106 Abs. 1 SSV von betroffenen Bürgern eingefordert werden (vgl. CH. J. ROHNER, in: Niggli/Probst/Waldmann [Hrsg.], Basler Kommentar zum SVG, 2014, N 18 zu Art. 6a SVG). Auch Signale und Markierungen, welche nicht als örtliche Verkehrsanordnungen im Sinn von Art. 107 Abs. 1 lit. a SSV zu verfügen und mit Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen sind, sind deshalb grundsätzlich jederzeit anfechtbar und auf dem Rechtsmittelweg überprüfbar. Dabei kann aus verfahrensökonomischen Gründen auf eine Rückweisung an die Verwaltung zur förmlichen Durchführung eines Einspracheverfahrens verzichtet werden, wenn sich die Beteiligten – wie vorliegend – zur Frage der Zulässigkeit der Anordnung bereits im Rechtsmittelverfahren gegen eine damit sachlich eng zusammenhängende verfügte und veröffentlichte Verkehrsmassnahme – hier die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 km/h auf 30 km/h – hatten äussern können (vgl. VerwGE B 2003/152 vom 23. Januar 2004 E. 2b). 2.3. Damit ergibt sich, dass sich die Beschwerdeführer mit ihrem Rekurs nicht nur gegen die mittels Verfügung und Veröffentlichung angeordnete Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 km/h auf 30 km/h, sondern auch gegen die – deren Anordnung auslösende – Aufhebung des Fussgängerstreifens über die Kornhausstrasse auf der Höhe der Vadianstrasse wenden durften. Aus verfahrensökonomischen Gründen ist deshalb in der Folge zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin die Aufhebung des Fussgängerstreifens sachlich begründet hat. 3. Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit innerorts auf 30 km/h 3.1. Die Kantone können gestützt auf Art. 3 Abs. 4 SVG sogenannte funktionelle Verkehrsbeschränkungen anordnen, die anders geartet sind als allgemeine oder zeitlich beschränkte Fahrverbote; dies unter anderem, wenn die Sicherheit, die Erleichterung oder Regelung des Verkehrs oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe es erfordern. Die Kantone können die Befugnis unter dem Vorbehalt der Beschwerde an eine kantonale Behörde den Gemeinden übertragen (vgl. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SVG; vgl. dazu oben Erwägung 2.2.1 für das Gebiet der Stadt St. Gallen). B 2024/177 7/15

3.2. Die allgemeine Höchstgeschwindigkeit für Fahrzeuge in Ortschaften wurde vom Bundesrat auf 50 km/h festgelegt (Art. 4a Abs. 1 lit. a der Verkehrsregelnverordnung, SR 741.11, VRV, in Verbindung mit Art. 32 Abs. 2 SVG). Sie kann für bestimmte Strassenstrecken von der zuständigen Behörde aufgrund eines Gutachtens herab- oder heraufgesetzt werden (Art. 32 Abs. 3 Satz 1 SVG). Innerorts können tiefere

Höchstgeschwindigkeiten für bestimmte Strassenstrecken (Art. 108 Abs. 5 lit. 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 lit. e SSV in Verbindung mit Art. 22a und 22b SSV). Die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit ist nach Art. 108 Abs. 2 SSV zulässig, wenn eine Gefahr nur schwer oder nicht rechtzeitig erkennbar und anders nicht zu beheben ist (lit. a), wenn bestimmte Strassenbenützer eines besonderen, nicht anders zu erreichenden Schutzes bedürfen (lit. b), wenn auf Strecken mit grosser Verkehrsbelastung der Verkehrsfluss verbessert werden kann (lit. c) oder wenn dadurch eine im Sinne der Umweltschutzgesetzgebung übermässige Umweltbelastung (Lärm, Schadstoffe) vermindert werden kann; dabei ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren (lit. 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 in Verbindung mit Art. 108 Abs. 4 Satz 1 SSV).

3.3. Die Beschwerdegegnerin will mit der versuchsweisen Herabsetzung der allgemeinen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 km/h auf 30 km/h bei gleichzeitig einzuführendem flächigem Queren der Fahrbahn «FLOZ» klären, ob dieses Verkehrsregime sich eignet, den Rückstau auf der Kornhausstrasse vor dem Fussgängerstreifen auf der Höhe der Vadianstrasse bis zur St. Leonhard-Strasse entgegenzuwirken.

3.3.1. Unter dem Titel «Flächiges Queren in Ortszentren» führte das ASTRA (Bundesamt für Strassen) auf Antrag der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI) vom 20. September 2013 bis 24. Mai 2017 ein Forschungsprojekt durch (vgl. Bundesamt für Strassen, Flächiges Queren in Ortszentren – langfristige Wirkung und Zweckmässigkeit, Forschungsprojekt SVI 2011/023 auf Antrag der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten [SVI], Bericht Mai 2017, S. 13; www.mobilityplatform.ch Research Data, Suchbegriff: «FLOZ», nachfolgend Bericht «FLOZ»). B 2024/177 8/15

Das flächige anstelle des gebündelten Querens bei Fussgängerstreifen als wesentlicher Aspekt dieses Verkehrsregimes setzt voraus, dass auf das Anbringen von Fussgängerstreifen verzichtet wird (vgl. Bericht «FLOZ», S. 13). Das Verkehrsregime lässt unter anderem eine Reduktion der Trennwirkung des Strassenverkehrs, verkürzte Wege für Fussgänger, höhere Stetigkeit des fahrenden Verkehrs, Trend zu erhöhter Kapazität zugunsten des fahrenden Verkehrs sowie bessere Kommunikation zwischen gehenden und fahrenden Verkehrsteilnehmern ohne negative Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit erwarten. Mögliche Nachteile sind die Überforderung von Fussgängern mit besonderen Schutzbedürfnissen (kleinere Schulkinder, Senioren und Behinderte) beim Queren der Fahrbahn, erhöhte Wartezeiten für querende Fussgängerinnen und Verdrängung von Fussgängerverkehr auf andere Achsen (vgl. Bericht «FLOZ», S. 14). Die untersuchten Fallbeispiele zeichneten sich durch eine erhebliche Zahl von querenden Fussgängern und relativ hohe Verkehrsbelastung aus (Bericht «FLOZ», S. 16).

3.3.2. Die Beschwerdeführer machen geltend, das Gutachten nenne als Ziel ausdrücklich und ausschliesslich die Erhöhung der Verkehrssicherheit. Es solle eine sichere Querung der Kornhausstrasse für Zufussgehende während des «FLOZ»-Versuchs sichergestellt werden (Rz. 10 der Beschwerde). Weitere Ziele führe die Beschwerdegegnerin ausdrücklich nicht als beabsichtigtes Ziel an. Es trifft zu, dass bei der Beschreibung des Ziels der Tempo-30-Einführung (Ziff. 4.1 des Kurzgutachtens) die Erhöhung der Verkehrssicherheit genannt wird. Allerdings wird im Kurzgutachten auch der Zusammenhang mit dem «FLOZ»-Versuch dargestellt. Vorab (vor

Ziff. 4.1 des Kurzgutachtens) wird ausgeführt, dass gemäss einer Verkehrsfluss-Simulation für die St. Leonhard-Strasse / Oberer Graben die «FLOZ»-Lösung für die Knoten «Kornhausstrasse, Fussgängerstreifen Vadianstrasse» und «St. Leonhard-Strasse Fussgängerstreifen Gutenbergstrasse» mit grossen Verkehrsmengen respektive einer grossen Anzahl an querenden Fussgängerinnen und Fussgängern «funktionieren» könnte. Diese Vermutung lässt sich anhand der öffentlich zugänglichen Studie zum «flächigen Querens in Ortszentren» grundsätzlich – auch wenn im daraus resultierenden «FLOZ»-Bericht nicht von einer grossen Zahl von Fussgängern und grossen Verkehrsmengen die Rede ist (vgl. oben Erwägung 3.3.1) – nachvollziehen. Bei der Beschreibung des Ziels der Erhöhung der Verkehrssicherheit kommt schliesslich der Zusammenhang mit dem «FLOZ»-Versuch klar zum Ausdruck. 3.4. Anlass für die Durchführung des zweimonatigen Versuchs des flächigen Querens der Kornhausstrasse ist das Ziel, den Verkehrsfluss auf diesem Strassenabschnitt zwischen der B 2024/177 9/15

Verzweigung mit der St. Leonhard-Strasse und dem Knotenpunkt Teufenerstrasse zu verbessern. Die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit soll damit letztlich der Verbesserung des Verkehrsflusses im Sinn von Art. 108 Abs. 2 lit. c SSV dienen. Die Voraussetzungen für die Anordnung insbesondere auch hinsichtlich des dafür erforderlichen Gutachtens gemäss Art. 32 Abs. 3 Satz 1 SVG in Verbindung mit Art. 108 Abs. 4 SSV sind damit erfüllt, wenn sich die versuchsweise Aufhebung des Fussgängerstreifens über die Kornhausstrasse auf der Höhe der Vadianstrasse als rechtmässig erweist. 4. Aufhebung des Fussgängerstreifens 4.1. Der Bund erlässt gestützt auf Art. 82 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) Vorschriften über den Strassenverkehr. Nach Art. 33 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, SVG) ist den Fussgängern das Überqueren der Fahrbahn in angemessener Weise zu ermöglichen. Nach Art. 49 Abs. 2 SVG haben die Fussgänger die Fahrbahn vorsichtig und auf dem kürzesten Weg zu überschreiten, nach Möglichkeit auf einem Fussgängerstreifen; auf diesem Streifen haben sie den Vortritt. Vor Fussgängerstreifen hat der Fahrzeugführer dementsprechend gemäss Art. 33 Abs. 2 SVG besonders vorsichtig zu fahren und nötigenfalls anzuhalten, um den Fussgängern den Vortritt zu lassen, die sich schon auf dem Streifen befinden oder im Begriff sind, ihn zu betreten. Ausserhalb von Fussgängerstreifen haben demgegenüber die Fussgänger entsprechend Art. 47 Abs. 5 VRV den Fahrzeugen den Vortritt zu lassen (vgl. Art. 47 Abs. 5 VRV). Die Fussgänger müssen gemäss Art. 47 Abs. 1 Satz 2 VRV Fussgängerstreifen benützen, wenn diese weniger als 50 Meter entfernt sind. Anders als – wie vorliegend – bei einer Tempo-30-Strecke innerorts verliert diese Regel ihre Bedeutung in den Tempo-30-Zonen, in welchen die Anordnung von Fussgängerstreifen grundsätzlich unzulässig ist (vgl. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung des UVEK über die Tempo-30-Zonen und die Begegnungszonen, SR 741.213.3). Die Fussgänger haben aber auch in der Tempo-30-Zone beim Überqueren der Strasse nur auf den ausnahmsweise zulässigen Fussgängerstreifen Vortritt (vgl. BGer 1C_558/2019 vom 8. Juli 2020 E. 4.3, 1C_110/2020 vom 26. November 2020 E. 3.4). Zum Ausgleich des fehlenden Vortrittsrechts der Fussgänger beim Überqueren der Fahrbahn muss in der Tempo-30-Zone gemäss Art. 22a SSV «besonders vorsichtig und rücksichtsvoll gefahren» werden. Dieser Massstab der besonderen Vorsicht und Rücksichtnahme gilt auf einer Strassenstrecke innerorts, auf welcher – wie vorliegend – die zulässige Höchstgeschwindigkeit gestützt auf Art. 108 SSV innerorts auf 30 km/h herabgesetzt werden soll, nicht. B 2024/177 10/15

4.2. 4.2.1. Dem Bund stünde es aufgrund von Art. 82 Abs. 1 BV ohne Weiteres zu, die Anordnungsbedingungen für Fussgängerstreifen festzulegen (vgl. ROHNER, a.a.O., N 3 zu Art. 6a SVG). Dies hat er nicht getan. Wird – wie vorliegend bei einem Fussgängerstreifen, der den Fussgängern Vortritt verschafft – mit einem Vorschrifts- oder Vortrittssignal oder einer Markierung mit Vorschriftscharakter eine Verkehrsbeschränkung angezeigt, liegt eine Anordnung im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG vor (vgl. VerwGE ZH VB.2017.00657 vom 4. Oktober 2018 E. 1.2 mit Hinweisen). Die Gründe für eine funktionelle Verkehrsbeschränkung können insbesondere strassenbautechnischer und verkehrspolizeilicher Natur sein. Den zuständigen Behörden kommt – im Rahmen dieser Gründe – ein erhebliches Ermessen zu (vgl. BGer 1C_323/2010 vom 4. November 2010 E. 4.2, 1C_276/2008 vom 22. Dezember 2008 E. 2.2; E.M. BELSER, in: Niggli/Probst/Waldmann [Hrsg.], Basler Kommentar SVG, 2014, N 61 zu Art. 3 SVG). Bund, Kantone und Gemeinden tragen nach Art. 6a Abs. 1 SVG bei Planung, Bau, Unterhalt und Betrieb der Strasseninfrastruktur den Anliegen der Verkehrssicherheit angemessene Rechnung. Nach Art. 22 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) setzt sich der Staat zum Ziel, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu wahren. Dazu gehört auch die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung im Verkehr auf öffentlichen Strassen (vgl. beispielsweise BGE 146 I 11 E. 3.3.2, 136 I 87 E. 8.3). Primär sollen Gefährdungen mittels präventiver Massnahmen verhindert werden (vgl. Verfassung des Kantons St. Gallen, Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, in: ABI 2000 S. 165 ff., S. 241). Die Beschwerdegegnerin schützt ihrerseits gemäss Art. 1 des Reglements für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung (SRS 711.3) die Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Verkehrs (Abs. 1), indem sie unter anderem auch für ein attraktives Angebot im Fuss- und Veloverkehr sorgt (Abs. 2 Satz 1). 4.2.2. Ändern sich die Voraussetzungen, muss die Behörde die örtliche Verkehrsanordnung überprüfen und gegebenenfalls aufheben (Art. 107 Abs. 5 Satz 2 SSV). Mit der Aufhebung eines Fussgängerstreifens entfällt zwar eine Verkehrsbeschränkung. Wie die Beschwerdegegnerin argumentiert, ist diese Aufhebung allerdings die Ursache für die Anordnung der Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 km/h auf 30 km/h. Deshalb erscheint es gerechtfertigt, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Aufhebung gegeben sind. Bei der Aufhebung des Fussgängerstreifens sind die örtlichen Gegebenheiten zureichend in die Überlegungen miteinzubeziehen und dem Schutz der Anwohner ist Rechnung zu tragen. Zu klären ist regelmässig, ob die Entwicklung der Fussgängerfrequenz im B 2024/177 11/15

konkreten Fall eine Aufhebung des Fussgängerstreifens rechtfertigt (vgl. VerwGE B 2022/75 vom 9. Oktober 2022 E. 2.5.2). 4.2.3. Die Kantone und Gemeinden, in deren strassenrechtliche Zuständigkeit die Anbringung von Fussgängerstreifen fällt, können als Entscheidungshilfe die Normen des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS) beziehen (vgl. dazu VerwGE B 2022/75 vom 9. Oktober 2022 E. 2.2). Seit 19. März 2019 gilt die VSS-Norm 40 241 («Querungen für den Fussgänger- und leichten Zweiradverkehr / Fussgängerstreifen», bis 18. März 2019 SN-640241). Die Voraussetzungen gemäss dieser Norm für die Signalisation und Markierung eines Fussgängerstreifens über die Kornhausstrasse auf der Höhe der Vadianstrasse sind hinsichtlich des Verkehrsaufkommens – durchschnittlicher täglicher Verkehr (DTV) von nicht unter 3'000 Fahrzeugen (vgl. Ziff. 4.4 des Kurzgutachtens), mindestens 100 Fussgänger beziehungsweise an den fünf meistbelasteten Stunden eines Durchschnittstages

oder besonders schützens- werte Nutzergruppen (vgl. Ziff. 4.2.1 des Kurzgutachtens) – offensichtlich erfüllt. Die Be- schwerdegegnerin macht denn auch nicht geltend, die Fussgängerströme hätten sich in einer Art und Weise entwickelt, welche die Aufhebung des Fussgängerstreifens rechtferti- gen könnte. 4.2.4. Die Aufhebung des Fussgängerstreifens über die Kornhausstrasse auf der Höhe der Vadi- anstrasse hat zur Folge, dass Fussgänger bei der Überquerung der Strasse kein Vortritts- recht beanspruchen können und die Fahrzeuglenker auch kein solches Vortrittsrecht zu beachten haben. Anders als in der Tempo-30-Zone sind die Fahrzeuglenker zudem nicht verpflichtet, «besonders vorsichtig und rücksichtsvoll» zu fahren. Dieser Wegfall des Vor- trittsrechts der Fussgänger soll den Rückstau des Fahrzeugverkehrs auf der Kornhaus- strasse verhindern. An der Fussgängerfrequenz wird der Wechsel des Vortrittsregimes in- dessen nichts ändern. Ebenso wenig wird sich etwas daran ändern, dass der Hauptstrom der Fussgänger auf dieser Achse die Kornhausstrasse auf der Höhe der Vadianstrasse überqueren will. Die aktuell bestehende Situation weist auf der Kornhausstrasse auf der Strecke von rund 120 Metern drei Fussgängerstreifen auf, einen am Knoten Kornhausstrasse / St. Leonhard- Strasse, einen bei der Bleichstrasse und schliesslich jenen zwischen diesen beiden Strei- fen, der Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet. Die Distanz zwischen dem Letzt- genannten und dem Fussgängerstreifen beim Knoten Kornhausstrasse / St. Leonhard- Strasse beträgt rund 48 Meter. Die Fussgänger wären entsprechend der Regel von Art. 47 B 2024/177 12/15

Abs. 2 VRV verpflichtet, den bestehenden, mit einer Lichtsignalanlage gesteuerten Fuss- gängerstreifen beim Knoten Kornhausstrasse / St. Leonhard-Strasse zu benutzen. Fuss- gänger, welche das Einkaufszentrum «Neumarkt 4» (Kornhausstrasse 26) beziehungs- weise «Neumarkt 5» (Kornhausstrasse 28) verlassen oder an der Bushaltestelle «Bleicheli» aussteigen, müssten bei Beachtung der 50-Meter-Regel für die Überquerung der Kornhaus- strasse den bestehend bleibenden Fussgängerstreifen mit Fussgängerinsel auf der Höhe der Bleichstrasse nutzen, was für die Mehrheit der Fussgänger einen Umweg bedeuten würde. Entsprechendes würde auch für Fussgänger gelten, welche die Strasse vom Durch- gang Kornhausstrasse 25 zu den gegenüberliegenden Eingängen «Neumarkt 4» und «Neu- markt 5» überqueren möchten. Wie die örtlichen Verhältnisse vorliegend zeigen, erweist sich eine Kombination von fläch- igem Queren und Fussgängerstreifen als widersprüchlich, wenn ein oder gar mehrere Fuss- gängerstreifen in Verbindung mit der 50-Meter-Regel ein flächiges Queren nicht zulassen (Bericht «FLOZ», S. 19). Dies gilt jedenfalls bei einer Tempo-30-Strecke, in welcher – an- ders als in einer Tempo-30-Zone – die Anordnung von Fussgängerstreifen zulässig und gegebenenfalls geboten ist. Ob die 50-Meter-Regel auch in einer Tempo-30-Zone gelten soll, sobald an einer bestimmten Stelle ausnahmsweise ein Fussgängerstreifen – das heisst eine vortrittsgeschützte Querungsmöglichkeit – angebracht wird, kann offenbleiben. Der Fussgängerstreifen auf der Höhe der Vadianstrasse ist zudem in das Fuss-, Wander- und Radwegnetz der Beschwerdegegnerin integriert (vgl. <https://www.geoportal.ch>, Stras- sen und Wege Gde SG, Fuss-, Wander-, Radwege Gde., Stand: 25. Februar 2025). Mit der Aufhebung des Fussgängerstreifens verlieren die Fussgänger bei der Überquerung der Kornhausstrasse auf der Höhe der Vadianstrasse das Vortrittsrecht, das sie gemäss Art. 47 Abs. 2 VRV auf einem Fussgängerstreifen ohne Verkehrsregelung haben. 4.3. Die Beschwerdegegnerin begründet die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindig- keit innerorts von 50 auf 30 km/h auf dem Abschnitt der Kornhausstrasse von der St. Leon- hard-Strasse bis zur Teufenerstrasse für die Dauer von zwei Monaten mit der Durchführung eines «FLOZ»-Versuchs. Entfällt die Grundlage für

die Aufhebung des Fussgängerstreifens an der Kornhausstrasse auf der Höhe der Vadianstrasse, entfallen entsprechend der Darstellung der Beschwerdegegnerin auch die Gründe für die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit innerorts von 50 km/h auf 30 km/h. Mit Blick auf die von den Fussgängern im Abschnitt der Kornhausstrasse zwischen der St. Leonhard-Strasse und der Teufenerstrasse bei der Überquerung der Kornhausstrasse zu beachtenden Regeln erscheint die Aufhebung des Fussgängerstreifens auf der Höhe der Vadianstrasse allein mit der von der Beschwerdegegnerin vorgebrachten Begründung, dadurch würden Rückstausituationen bis B 2024/177 13/15

zum Knoten Kornhausstrasse / St. Leonhard-Strasse und teilweise darüber hinaus verhindert, nicht gerechtfertigt. 5. Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als begründet. Die Beschwerdegegnerin hat die Aufhebung des Fussgängerstreifens über die Kornhausstrasse auf der Höhe der Vadianstrasse einzig damit begründet, der Wegfall des Vortrittsrechts der Fussgänger sei geeignet, Rückstaus des Verkehrs auf der Kornhausstrasse zu verhindern. Davon ausgehend, dass damit Fussgänger die Kornhausstrasse im ganzen Abschnitt der Kornhausstrasse zwischen St. Leonhard-Strasse und Teufenerstrasse überqueren dürfen, hat sie zur Wahrung der Fussgängersicherheit die Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit innerorts auf 30 km/h angeordnet. Da allerdings die Fussgänger beim Überqueren dieser Tempo-30-Strecke die 50-Meter-Regel gemäss Art. 47 Abs. 1 Satz 2 VRV zu beachten haben, ist sie insoweit von einer unzutreffenden Rechtslage ausgegangen. Damit entfallen sowohl die Begründung für die Aufhebung des Fussgängerstreifens als auch für die Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit innerorts auf 30 km/h. Die Beschwerde erweist sich deshalb als begründet. Der angefochtene Rekursentscheid ist aufzuheben. Damit entfällt auch der Beschluss des Stadtrats vom 16. Juni 2022 mit den darin angeordneten Verkehrsmaßnahmen. 6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine amtlichen Kosten zu erheben (Art. 95 Abs. 1 und 3 VRP). Den Beschwerdeführern sind die von ihnen geleisteten Kostenvorschüsse von je CHF 750 zurückzuerstatten. Die obsiegenden Beschwerdeführer sind berufsmässig vertreten und haben ihren Antrag unter Entschädigungsfolge gestellt. Sie haben dementsprechend Anspruch auf Entschädigung ihrer ausseramtlichen Kosten (Art. 98 Abs. 1 VRP). Eine Kostennote haben sie nicht eingereicht. Ein pauschales Honorar von CHF 3'500 zuzüglich pauschale Barauslagen von CHF 140 (vier Prozent von CHF 3'500) und Mehrwertsteuer – der Beschwerdeführer 1 verfügt gemäss UID-Register (CHE-250.882.562, Stand: 3. März 2025) über keine Mehrwertsteuernummer, der Beschwerdeführer führt die Beschwerde nicht für sein Unternehmen – ist angemessen (Art. 19, Art. 22 Abs. 1 lit. b, Art. 28bis und Art. 29 der Honorarordnung, sGS 963.75). Kostenpflichtig ist die Beschwerdegegnerin (Art. 98bis VRP). B 2024/177 14/15

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Rekursentscheid aufgehoben. 2. Amtliche Kosten werden nicht erhoben. 3. Die Beschwerdegegnerin entschädigt die Beschwerdeführer mit CHF 3'640 (einschliesslich Barauslagen) zuzüglich Mehrwertsteuer. B 2024/177 15/15

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.