



Fall-Nr.: B 2016/86, B 2016/87, B 2016/89-92
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 07.02.2020
Entscheiddatum: 17.03.2018

Entscheid Verwaltungsgericht, 17.03.2018

Art. 3 Abs. 4 SVG (SR 741.01). Art. 8 StrG (sGS 73.21). Verkehrsanordnung; Aufhebung bewirtschaftete Parkplätze. Die (weggefallene) Möglichkeit des Parkierens bildet für sich allein kein Kriterium für die Einteilung von Strassen bzw. kein Anlass für eine Änderung der Einteilung. Aus dem Gemeingebrauch, welcher an den Strassenflächen besteht, lässt sich zudem kein Anspruch auf eine Beibehaltung von Oberflächenplätzen ableiten. Für die Beschränkung des Gemeingebrauchs (kurzfristiges Abstellen von Fahrzeugen; vgl. Art. 20 Abs. 2 StrG) ist kein zusätzliches (formelles) Verfahren im Sinn von Art. 39 ff. StrG erforderlich. Im Bereich der 51 aufzuhebenden Parkplätze befinden sich in einer Gehdistanz von 200-500m rund 1930 Parkplätze (oberirdisch und in Parkhäusern). Somit stehen genügend öffentliche Parkplätze in nächster Umgebung der Standorte der Beschwerdeführer zur Verfügung. Die Gehdistanz ist auch für ältere Leute zumutbar. Personen mit „Parkkarte für behinderte Personen“ und Personen, die sie transportieren, können sodann Parkierungserleichterungen in Anspruch nehmen und auch an mit Parkverboten signalisierten Stellen bzw. in Begegnungszonen während einer gewissen Zeit ihr Fahrzeug abstellen. Soweit durch die Parkplatzaufhebung überhaupt eine Erschwerung der bestimmungsgemässen gewerblichen Nutzung der Liegenschaften im betreffenden Gebiet resultiert, kann diese angesichts der vorhandenen, in Gehdistanz erreichbaren Parkplatzaufbaustruktur und der aus der Verkehrsverminderung resultierenden Vorteile nicht als unzumutbar gelten. Von einem Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV; SR 101) oder die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) kann unter diesen Umständen nicht ausgegangen werden (Verwaltungsgericht, B 2016/86 und 87, B 2016/89-92).

Entscheid vom 17. März 2018

Besetzung



St.Galler Gerichte

Abteilungspräsident Zürn; Verwaltungsrichterin Bietenharder, Verwaltungsrichter Engeler; Gerichtsschreiber Schmid

Verfahrensbeteiligte

A. AG,

Beschwerdeführerin 1

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Walter Wagner, Schwager Mätzler Schneider, Poststrasse 23, Postfach 1936, 9001 St. Gallen,

B. AG,

Beschwerdeführerin 2

C.,

Beschwerdeführer 3

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

D. AG,

Beschwerdeführerin 4

E. AG,

Beschwerdeführerin 5

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Christoph Bürgi, Blumenbergplatz 1, 9000 St. Gallen,

F. AG,

Beschwerdeführerin 6



St.Galler Gerichte

G.,

Beschwerdeführerin 7,

beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Markus Neff, Schoch, Auer & Partner,
Marktplatz 4, Postfach 547, 9004 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

Politische Gemeinde St. Gallen, Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Verkehrsordnung (Aufhebung bewirtschafteter Parkplätze)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. Am 27. November 2012 nahm das Stadtparlament St. Gallen die Initiative „Für einen autofreien Marktplatz“ mit Zustimmung aller Fraktionen an. Der Fussgängerbereich im Gebiet Bohl/Marktplatz/Blumenmarkt soll gemäss dieser Initiative erweitert, der Motorfahrzeugverkehr zugunsten eines Begegnungs- und Verweilortes sowie des öffentlichen und des Langsamverkehrs eingeschränkt bzw. auf die Erschliessungsfunktion beschränkt werden (vgl. act. G 10/29e/1 Ziff. 1.3 und G 10/29e/4). Mit Beschluss vom 17. Dezember 2013 erliess der Stadtrat St. Gallen als Verkehrsordnung die Aufhebung von 51 bewirtschafteten Parkplätzen (Engelgasse: 8, Markplatz Parkplatz Blumenmarkt: 10, Marktplatz Parkplatz Gemüsemarkt: 22, Marktplatz 4-8 [Nordseite]: 6, Metzgergasse: 5). Die Verkehrsordnung wurde am 7. Januar 2014 im St. Galler Tagblatt veröffentlicht. Von den gegen diesen Beschluss erhobenen 31 Rekursen wurde ein Rekurs zufolge Rückzugs abgeschrieben. Die



übrigen Rekurse wies das Sicherheits- und Justizdepartement mit Entscheid vom 7. April 2016 ab, soweit es darauf eintrat (act. G 2 [B 2016/86]).

B.

a. Gegen diesen Entscheid erhob die A. AG (Beschwerdeführerin 1), vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Walter Wagner, St. Gallen, mit Eingabe vom 22. April 2016 Beschwerde mit dem Antrag, der Entscheid sowie die Verfügung vom 7. Januar 2014 betreffend die Aufhebung von 51 bewirtschafteten Parkplätzen seien aufzuheben. Eventualiter sei der Entscheid vom 7. April 2016 aufzuheben und die Aufhebung von 51 bewirtschafteten Parkplätzen zwingend mit der Auflage eines angemessenen Realersatzes in zumutbarer Gehdistanz zu verbinden, und der Stadtrat der Stadt St. Gallen sei zu verpflichten, für die Umsetzung bzw. das Inkrafttreten der Verkehrsanordnung einen klar definierten Zeitpunkt festzusetzen. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zugunsten der Vorinstanz (act. G 1 [B 2016/86]). In der Beschwerdeergänzung vom 22. Juni 2016 bestätigte und begründete der Rechtsvertreter die gestellten Anträge (act. G 7 [B 2016/86]).

In der Eingabe vom 22. April 2016 erhoben die B. AG und C. (Beschwerdeführerin 2 und Beschwerdeführer 3), beide vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Walter Locher, St. Gallen, Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 7. April 2016. In der Beschwerdeergänzung vom 27. Juni 2016 stellten sie die Rechtsbegehren, der Entscheid sei aufzuheben und die Angelegenheit sei an die Vorinstanz zur (nochmaligen) Beurteilung zurückzuweisen. Eventuell seien der Entscheid sowie der Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 17. Dezember 2013 aufzuheben. Das Beschwerdeverfahren sei zu sistieren, bis die Ersatzparkplätze im geplanten Parkhaus Schibenertor benutzt werden könnten. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zugunsten der Beschwerdegegnerin (act. G 9 [B 2016/87]).

Rechtsanwalt Dr. Christoph Bürgi, St. Gallen, erhob mit Eingaben vom 22. April 2016 für die D. AG (Beschwerdeführerin 4) und die E. AG (Beschwerdeführerin 5), Beschwerde mit den Anträgen, der Entscheid vom 7. April 2016 sowie der Beschluss des Stadtrats St. Gallen vom 7. Januar 2014 (17. Dezember 2013) seien aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In den Beschwerdeergänzungen vom 17. Juni



2016 bestätigte und begründete der Rechtsvertreter die gestellten Anträge (act. G 1 und 8 [B 2016/89 f.]).

Die F. AG (Beschwerdeführerin 6) und die G. (Beschwerdeführerin 7), vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Neff, St. Gallen, erhoben mit Eingaben vom 22. April 2016 Beschwerde mit den (materiellen) Rechtsbegehren, der Entscheid vom 7. April 2016 sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin (act. G 1 [B 2016/91 f.]). In den Beschwerdebegründungen vom 21. Juni 2016 bestätigten sie die gestellten Rechtsbegehren und ergänzten die Begründungen (act. G 7 [B 2016/91 f.]).

b. In den Vernehmlassungen vom 19. August 2016 beantragte die Vorinstanz Abweisung der Beschwerden. Zur Begründung verwies sie auf den angefochtenen Entscheid und äusserte sich ergänzend zu Vorbringen in den Beschwerden (act. G 9 [B 2016/86], act. G 12 [B 2016/87], G 13 [B 2016/89 f.], G 10 [B 2016/91 f.]). Die Beschwerdeführerinnen 6 und 7 reichten in der Folge eine Noveneingabe vom 3. Oktober 2016 mit einem Entscheid der Baubewilligungskommission der Beschwerdegegnerin vom 31. August 2016 ein (act. G 17 [B 2016/91 f.]). Die Beschwerdegegnerin nahm hierzu am 11. Oktober 2016 Stellung in dem Sinn, dass der Entscheid vom 31. August 2016 ein echtes Novum darstelle und vom Verwaltungsgericht daher nicht zu berücksichtigen sei (act. G 20 [B 2016/91 f.]). In ihren Vernehmlassungen vom 28. Oktober 2016 beantragte die Beschwerdegegnerin, die Beschwerdeverfahren B 2016/86, 2016/87, 2016/89, 2016/90, 2016/91 und 2016/92 seien zu vereinigen. Die Beschwerden seien abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge (act. G 16 [B 2016/86], G 21 [B 2016/87], G 20 [B 2016/89 f.], G 21 [B 2016/91 f.]).

c. In den Stellungnahmen vom 15. Dezember 2016 sowie 13. Januar, 17. und 27. Februar 2017 bestätigten die Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen ihre Anträge und Ausführungen (act. G 20 [B 2016/86], G 29 [B 2016/87], G 28 [B 2016/89 f.], G 29 [B 2016/91 f.]). Mit Schreiben vom 5. Juli 2017 wurden Vorinstanz und Beschwerdegegnerin von Seiten des Verwaltungsgerichts eingeladen, sich zu der von den Beschwerdeführern 2 und 3 in der Eingabe vom 29. Juni 2017 (act. G 31 [B 2016/87]) aufgeworfenen Frage der (allfälligen) Auswirkungen eines Verzichts auf die



Erstellung der Parkgarage Schibenertor auf die streitige Verkehrsanordnung zu äussern (act. G 32 [B 2016/87]). Die Beschwerdegegnerin nahm in der Folge mit Eingabe vom 16. August 2017 Stellung mit dem Antrag, die Eingabe vom 29. Juni 2017 sei, da sie ein echtes Novum enthalte, aus dem Recht zu weisen (act. G 35 [B 2016/87]). Hierzu äusserten sich die Beschwerdeführer 2 und 3 mit Eingabe vom 8. Januar 2018 (act. G 40 [B 2016/87]). Am 26. Januar 2018 reichte die Beschwerdegegnerin eine weitere Stellungnahme ein - mit dem Gesuch um beförderliche Erledigung der hängigen Verfahren (act. G 42 [B 2016/87]). Die Beschwerdeführer 2 und 3 äusserten sich sodann ergänzend mit Eingabe vom 15. Februar 2018 (act. G 44 [B 2016/87]).

d. Auf die Vorbringen der Verfahrensbeteiligten in den Eingaben der vorliegenden Verfahren wird, soweit für den Entscheid relevant, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1.

1.1. Beschwerden, in denen Rügen erhoben werden, die denselben Streitgegenstand betreffen und zum Teil ähnlich bzw. gleich begründet werden, können nach ständiger Rechtsprechung vereinigt werden (vgl. statt vieler VerwGE B 2009/139, 140 vom 11. Mai 2010, E. 2, und B 2013/225, 226, 229 vom 11. Juni 2014, E. 1; www.gerichte.sg.ch). In den vorliegenden Beschwerdeverfahren B 2016/86 f. sowie B 2016/89-92 werden im Wesentlichen übereinstimmende Rügen erhoben, und es stellen sich dieselben Rechtsfragen. In allen Verfahren ist die Rechtmässigkeit der von der Beschwerdegegnerin am 17. Dezember 2013 beschlossenen Verkehrsanordnung streitig, wobei jeweils identische Rechtsnormen zur Anwendung kommen. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren zu vereinigen und die Beschwerden in demselben Urteil zu behandeln.

1.2. Die Beschwerdegegnerin hob im Beschluss vom 17. Dezember 2013 die 51 Parkplätze auf mit dem Hinweis, dass der Vollzug der rechtskräftigen Verfügung bzw. die Umsetzung der Verkehrsanordnung auf Beschlussfassung des Stadtrates erfolge



(Ziff. 3) und die Signalisationen nach den Weisungen der Stadtpolizei anzubringen bzw. zu entfernen seien (Ziff. 4; act. G 10/29e/1 [B 2016/86]). Die Verkehrsanordnung beinhaltet somit die Aufhebung der Parkplätze durch Entfernung der bestehenden Markierungen. Streitig ist, ob der vorinstanzliche Rekursentscheid diese Verkehrsanordnung zu Recht bestätigte.

Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der Streitsache ist gegeben (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Die Beschwerdeeingaben vom 22. April 2016 (B 2016/86 f., B 2016/89 f., B 2016/91 f.) erfolgten rechtzeitig und erfüllen zusammen mit den Ergänzungen vom 17., 21., 22. und 27. Juni 2016 formal und inhaltlich die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Als Adressaten des angefochtenen Entscheids kommt den Beschwerdeführern und Beschwerdeführerinnen als Eigentümer, Mieter, Pächter bzw. Geschäftsinhaber von Liegenschaften am Marktplatz, der Metzger- oder Engulgasse die Beschwerdebefugnis nach Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP zu. Wenn die Beschwerdegegnerin vorbringt, die für eine Bejahung der Beschwerdelegitimation nötige erhebliche Erschwerung der Möglichkeit für Kunden, einen Parkplatz zu finden, sei vorliegend - bei rund 1'300 Parkplätzen in nächster Nähe - nicht gegeben (act. G 16 S. 2 f.), ist festzuhalten, dass die Frage des ausreichenden Angebots von öffentlichen Parkplätzen nach Aufhebung der streitigen Parkplätze gerade ein materieller Streitpunkt dieses Verfahrens bildet. Dementsprechend lässt sich hieraus eine fehlende Legitimation zum vornherein nicht ableiten. Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten. Nicht eingetreten werden kann auf den Antrag, die Verfügung vom 7. Januar 2014 (Publikationsdatum des Beschlusses vom 17. Dezember 2013) sei aufzuheben (act. G 1 [B 2016/86]), da an deren Stelle der Rekursentscheid getreten ist (Devolutiveffekt; vgl. BGE 129 II 438 E. 1).

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens kann sodann lediglich bilden, was bereits Thema des vorinstanzlichen Entscheids und des ihm zugrunde liegenden Beschlusses vom 17. Dezember 2013 bildet bzw. hätte bilden müssen (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 579), d.h. die Aufhebung der 51 Parkplätze durch Entfernung der entsprechenden Markierungen und



Signalisation. Detailfragen betreffend den Vollzug bzw. die Umsetzung der Massnahme sind nicht im vorliegenden Verfahren zu prüfen (vgl. dazu auch nachstehende E. 5.1.2).

2.

2.1. Nach Art. 61 Abs. 1 VRP können mit der Beschwerde an das Verwaltungsgericht Rechtsverletzungen geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführenden können sich nach Art. 61 Abs. 2 VRP auch darauf berufen, der angefochtene Entscheid beruhe auf einem unrichtig oder unvollständig festgestellten Sachverhalt. Art. 61 Abs. 3 VRP regelt das sogenannte Novenverbot (vgl. dazu Vorbringen der Beschwerdegegnerin in act. G 24 [B 2016/86]). Dieses besagt, dass im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht grundsätzlich keine neuen Begehren gestellt werden können. Neu ist ein Begehren, wenn im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht eine gegenüber dem vorangegangenen Verfahren andere oder weitergehende Rechtsfolgebehauptung erhoben wird (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 919). Eine Schranke bei der Berücksichtigung unechter Noven besteht im Weiteren dann, wenn der dem vorinstanzlichen Entscheid zugrunde liegende Sachverhalt nicht ergänzt oder neu gewürdigt wird, sondern wenn dem Rechtsbegehren ein neues tatsächliches Fundament unterstellt wird. Eine solche Änderung des Klagefundaments ist nach der Praxis gestützt auf Art. 61 Abs. 3 VRP nicht zulässig. Eine Einschränkung ergibt sich aber aus Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101, EMRK). Soweit die Vorinstanz des Verwaltungsgerichts keine richterliche Behörde ist, garantiert Art. 6 Ziff. 1 EMRK in ihrem Anwendungsbereich eine richterliche Überprüfung mit voller Kognition. Eine solche steht dem Verwaltungsgericht grundsätzlich zu. Im Anwendungsbereich der EMRK sind zumindest dort auch Noven zu berücksichtigen, wo - wie vorliegend - die Angelegenheit zuvor nicht von einer richterlichen Instanz überprüft wurde (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 645 mit Hinweis).

In der Eingabe vom 29. Juni 2017 erheben die Beschwerdeführer 2 und 3 nicht eine gegenüber dem vorangegangenen Verfahren andere oder weitergehende „Rechtsfolgebehauptung“. Ihre Argumentation stellt vielmehr eine Reaktion auf die Darlegungen im angefochtenen Entscheid dar. Es besteht somit kein Anlass, diese im vorliegenden Verfahren nicht zu berücksichtigen. Die weitere Frage, ob der von den Beschwerdeführerinnen 6 und 7 als Novum eingereichte Bauentscheid vom 31. August



2016 betreffend das Projekt Parkgarage Union (act. G 17 f. [B 2016/91 f.]) im vorliegenden Verfahren zu berücksichtigen ist oder nicht, kann insofern offenbleiben, als der Bauentscheid sich materiell auf den vorliegenden Entscheid zum vornherein nicht auszuwirken vermag (vgl. dazu nachstehende E. 5.4.3 erster Absatz am Schluss)

2.2. Die Beschwerdeführerin 1 beanstandet den Verzicht der Vorinstanz auf Durchführung eines Augenscheins (act. G 7 S. 3 [B 2016/86]), und die Beschwerdeführerinnen 6 und 7 beantragen einen solchen für das vorliegende Verfahren (act. G 1 [B 2016/91 f.]). Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden, sofern eine Nachprüfung nicht durch öffentliche Interessen geboten ist (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966). Die tatsächlichen Verhältnisse ergeben sich im vorliegenden Fall aus den Verfahrensakten sowie aus dem Geoportal. Auch ist davon auszugehen, dass die örtlichen Gegebenheiten am Marktplatz sowie an der Engel- und Metzgergasse sämtlichen Verfahrensbeteiligten einlässlich bekannt sind. Die Vorinstanz verzichtete daher zu Recht auf einen Augenschein. Auch im vorliegenden Verfahren besteht kein Anlass, aufgrund dessen sich ein Augenschein rechtfertigen oder aufdrängen würde, zumal die materiellen Gegebenheiten - wie sich nachstehend ergeben wird - sich gestützt auf die erwähnten Datenquellen beurteilen lassen.

Im Weiteren fehlt es angesichts des Umstands, dass der Beschwerdeführer 3 sich im vorliegenden Verfahren umfassend schriftlich äussern konnte, auch an einem Anlass für die von ihm beantragte persönliche Anhörung (act. G 9 [B 2016/87] S. 4).

3.

3.1. Verkehrsbeschränkungen oder Anordnungen zur Regelung des Verkehrs können erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe



dies erfordern. Aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden (Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes [SVG; SR 741.01]). Dabei können all jene Massnahmen getroffen werden, die im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind (BGer 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006, E. 3.1; BGer 2A.263/2006 vom 9. Oktober 2006, E. 2.1).

3.2. Bei der angefochtenen Aufhebung von Parkplätzen handelt es sich um eine funktionelle Verkehrsbeschränkung im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG. Am 27. November 2012 hatte das Stadtparlament die Initiative „Für einen autofreien Marktplatz“ mit Zustimmung aller Fraktionen angenommen. Marktplatz und Bohl bilden zusammen einen zentralen Platz in der Altstadt. Der Fussgängerbereich im Gebiet Bohl/Marktplatz/Blumenmarkt soll gemäss dieser Initiative erweitert, der Motorfahrzeugverkehr zugunsten eines Begegnungs- und Verweilortes sowie des öffentlichen und des Langsamverkehrs eingeschränkt bzw. auf die Erschliessungsfunktion beschränkt werden. Sodann soll die Attraktivität der Altstadt als kulturelles Gut und als Einkaufszone gefördert werden (vgl. act. G 10/29e/1). Die streitige Aufhebung der 51 Parkplätze und die Entfernung der entsprechenden Markierungen und Signalisationen erfolgt im Zug dieser Initiative. Die erwähnten Zielsetzungen liegen unstrittig im öffentlichen Interesse und sind durch Art. 3 Abs. 4 SVG auch abgedeckt. Dies umso mehr, als auch gemäss dem städtischen Richtplan vom 28. Juni 2013, Verkehr V4 (www.stadt.sg.ch/home/raum-umwelt/stadtplanung/richtplan) öffentlich zugängliche Oberflächenparkplätze in der Innenstadt durch unterirdische Parkplätze ersetzt werden sollen. Sodann ist festzuhalten, dass die Frage der Kompensation der von der Aufhebung betroffenen 51 Parkplätze nicht Thema der Initiative war. Dementsprechend wurde die Parkplatzaufhebung auch nicht an das Erfordernis einer unmittelbaren Kompensation geknüpft (act. G 10/29e/1 S. 5; vgl. nachstehende E. 5.3). Unbestritten blieb im Weiteren, dass das Stadtparlament dem Stadtrat am 26. August 2014 einen Kredit von 14 Mio. CHF erteilte, mit dem sich die Beschwerdegegnerin am 21-Millionen-Projekt für die Neugestaltung des Marktplatzes beteiligen wird (act. G 10/29h S. 4 Ziff. 3.9). Ein Konzept für die Neugestaltung befindet sich dementsprechend in Planung, und der Vorwurf einer Aufhebung der Parkplätze „auf Vorrat“ (vgl. act. G 7 [B 2016/86] S. 5, G 9 [B 2016/87] S. 19) erweist sich bereits von daher als nicht



begründet. Sodann dürfen die aktuellen örtlichen Verhältnisse - wie bereits erwähnt (vorstehende E. 2.2) - als bekannt vorausgesetzt werden. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich des von den Beschwerdeführern 2 und 3 angeführten gebührenpflichtigen Parkierens und der Signalisierung von Halte- und Parkverboten an Metzgergasse, Engulgasse und Marktplatz (act. G 9 [B 2016/87] S. 8 f.). Von diesen Verhältnissen geht auch der angefochtene Entscheid aus, weshalb der Einwand der Beschwerdeführenden 2 und 3, wonach der rechtserhebliche heutige Sachverhalt im angefochtenen Entscheid gar nicht existiere (act. G 9 [B 2016/87] S. 6 f.), sich nicht nachvollziehen lässt und der gleichzeitig geäußerte Vorwurf eines nicht abgeklärten Sachverhalts mit daraus abgeleiteter Rechtsverweigerungsüge als offensichtlich nicht berechtigt erscheint. Zu klären bleibt die Frage der Verhältnismässigkeit der Parkplatzaufhebung.

4.

4.1. Das in Art. 5 Abs. 2 BV verankerte Verhältnismässigkeitsgebot verlangt, dass eine staatliche Massnahme in der Rechtsanwendung geeignet, erforderlich und zumutbar ist (statt vieler BGE 136 I 26 E. 4.4; vgl. zum Ganzen auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 514 ff. mit Hinweisen). Die Verhältnismässigkeit einer Massnahme im engeren Sinn bleibt gewahrt, wenn zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den Privaten bewirkt, ein vernünftiges Verhältnis besteht. Mit anderen Worten muss sie für die Betroffenen zumutbar sein. Unter diesem Gesichtspunkt ist das öffentliche Interesse an einer Massnahme mit den beeinträchtigten privaten Interessen wertend zu vergleichen (vgl. statt vieler BGE 130 I 154, E. 5.3.6).

4.2.

4.2.1. Im angefochtenen Entscheid führte die Vorinstanz aus, mit der Parkplatzaufhebung würden die Fahrten zu Parkplätzen und erfolglosen Suchfahrten (nach einer Gewöhnungszeit) weitgehend wegfallen und nur noch wenige Fahrten über den Marktplatz in die Altstadt verbleiben, etwa von Anwohnern mit privatem Parkplatz oder dort Erwerbstätigen oder Dritten/Zulieferern zum Aus- und Einsteigenlassen von Personen bzw. Ein- und Ausladen von Sachen ohne längeren Verbleib im fraglichen



Bereich. Somit sei die Parkplatzaufhebung geeignet, die angestrebte Verkehrsberuhigung zu erreichen (act. G 2 S. 18).

4.2.2. Die Parkplatzaufhebung sei für die Verkehrsberuhigung auch erforderlich. Eine mildere Massnahme zur Reduzierung des Motorfahrzeugverkehrs in vergleichbarem Umfang sei nicht ersichtlich. Eine Beibehaltung der bewirtschafteten Parkplätze könnte Automobilisten veranlassen, statt direkt eine Parkgarage (Unterer Graben, Brühltor, Burggraben) aufzusuchen, die streitigen Parkplätze in Anspruch zu nehmen. Die angestrebte Vergrösserung des vielfältig nutzbaren Platzes für Fussgänger, Velofahrer und Benutzer des öffentlichen Verkehrs erfordere die Aufhebung der Möglichkeit des Parkierens in diesem Bereich. Die Ansicht, wonach der angestrebte Zweck (Neugestaltung Marktplatz/Bohl/Blumenmarkt) noch nicht verbindlich feststehe, weshalb die Parkplatzaufhebung nicht erforderlich sei, verkenne, dass der Zweck der Verkehrsanordnung eine Verkehrsberuhigung und Ausdehnung des Fussgängerbereichs sei und nicht die Neugestaltung des Marktplatzes. Letztere sei nicht das Ziel, sondern ein weiteres Mittel für die Erreichung der Verkehrsberuhigung in der Altstadt. Der weitere Antrag, es sei mit der Parkplatzaufhebung bis zur Schaffung von Parkplatzerersatz zuzuwarten, verkenne, dass die Verkehrsberuhigung in absehbarer Zeit erreicht werden solle. Es könne nicht angehen, dass bis zur Realisierung von Parkplatzerersatz keine Verkehrsberuhigung vorgenommen werden könne (act. G 2 S. 18 f.).

4.2.3. Die Parkplatzaufhebung sei neben der Erforderlichkeit auch zweckmässig. In Anbetracht des grossen öffentlichen Interesses an der Verkehrsberuhigung der Altstadt hätten die Beschwerdeführer gewisse Einschränkungen hinzunehmen, wodurch das Kriterium der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn ebenfalls erfüllt sei. Es sei nicht gänzlich auszuschliessen, dass Beschwerdeführer einzelne Kunden verlieren würden, wenn diese nicht mehr in unmittelbarer Nähe zum Geschäft parkieren könnten. Die meisten Beschwerdeführer seien aber in Bereichen tätig oder Vermieter/Verpächter, wo keine spezielle Abhängigkeit von sehr nahe gelegenen Parkplätzen auszumachen sei. Dies gelte insbesondere bei Bäckereien/Konditoreien, Schuh-, Kleider- und Schmuckgeschäften, Restaurants, Drogerien/Hörberatungen/Arztpraxen, Verwaltungen, Banken und Versicherungen sowie Anwaltskanzleien. Zu berücksichtigen sei, dass sich in einer Gehdistanz von weniger als 300 m von



aufzuhebenden Parkplätzen die Parkhäuser Unterer Graben, Brühltor, Burggraben und Manor mit rund 960 Parkplätzen sowie rund 240 Strassenparkplätze befinden würden. Diese Wegstrecken seien auch für normale Einkäufe oder beim Transport umfangreicher Akten zumutbar. Mit sehr umfangreichen Akten könne zum Abladen zugefahren werden. In einer Entfernung von unter 500 m Luftlinie vom Marktplatz gebe es sodann weitere Parkhäuser mit rund 350 Parkplätzen und etwa 380 Strassenparkplätze. Insgesamt seien in einer Entfernung von weniger als 500 m vom Marktplatz 1'310 Parkgaragen- und 620 oberirdische Parkplätze vorhanden, wobei das Angebot in den letzten zehn Jahren deutlich gestiegen sei. Dies insbesondere durch Erweiterung des Parkhauses Brühltor um 150 Plätze und Schaffung von 140 Plätzen mit dem neuen Parkhaus Manor. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass gleichzeitig 2 x 20 oberirdische Parkplätze aufgehoben worden seien, resultiere ein Plus von 250 Parkplätzen. Der Vorhalt betreffend Zunahme der Anzahl Autos verfange daher nicht. Die Parkhäuser seien erfahrungsgemäss kaum je vollständig besetzt. Im Übrigen scheine sich der Ausbau des Parkhauses Unterer Graben abzuzeichnen und es sei nach wie vor die Realisierung eines Parkhauses Union möglich (act. G 2 S. 19-21).

Im Weiteren dürfte die Anzahl Personen mit gravierenden Gebrechen, denen ein Fussmarsch von einem der nahen Parkhäuser zum Marktplatz unmöglich sei, denen aber das Führen eines Fahrzeugs erlaubt sei, klein sein. Im Übrigen würden die unterschiedlichsten Gründe zu Umsatzschwankungen bei den Geschäften führen (z.B. Wetter, Ferienzeit usw.), so dass nicht auf den zu erwartenden Umsatz nach einer Aufhebung der Parkplätze geschlossen werden könne. Schon heute bestehe keine Garantie, dass beim Marktplatz ein Parkplatz zur Verfügung stehe. Nicht auszuschliessen sei, dass durch die Aufwertung der Altstadt die aufgrund der Parkplatzproblematik wegbleibende Kundschaft mit neuer Kundschaft kompensiert werde. Die Zufahrt zum Marktplatz bleibe sodann weiterhin möglich und auch der Taxistandort bleibe erhalten. Die Plätze für Güterumschlag in der Metzgergasse blieben von der Verfügung unberührt. Die im Weiteren geltend gemachte Benachteiligung der St. Galler Innenstadtgeschäfte gegenüber denjenigen in ausländischen Städten könne nicht ernsthaft mit der Parkierungssituation im Bereich des Marktplatzes in Verbindung gebracht werden, zumal auch in Konstanz oder Bregenz vorwiegend in Parkhäusern oder ausserhalb des Stadtzentrums parkiert werde (act. G 2 S. 22 f.).



Ferner würden sowohl in den Parkgaragen der Innenstadt als auch den Einkaufszentren am Stadtrand von St. Gallen bewirtschaftete Parkplätze in grosser Anzahl zur Verfügung gestellt. Die Geschäfte und Gewerbetreibenden (Anwaltskanzleien) der Innenstadt und die Einkaufszentren bzw. Gewerbetreibenden an der Peripherie würden hinsichtlich Parkierung im Wesentlichen gleich behandelt. Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden als Ausfluss der Wirtschaftsfreiheit verbiete Massnahmen, die den Wettbewerb zwischen direkten Konkurrenten verzerren bzw. die nicht wettbewerbsneutral seien, namentlich wenn durch sie einzelne Konkurrenten gegenüber anderen bevorzugt oder benachteiligt würden. Aus der Wirtschaftsfreiheit könne indes kein Schutz vor Konkurrenz abgeleitet werden (act. G 2 S. 25 mit Hinweis auf K. Vallender, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Rz. 31 f. zu Art. 27 BV; act. G 2 S. 24 f.).

4.3. Die Beschwerdeführerin 1 wendet unter anderem ein, dass der angefochtene Entscheid den Sachverhalt unrichtig und unvollständig feststelle. Die Vorinstanz habe sich nicht mit den konkreten örtlichen Verhältnissen befasst. Damit seien die Ausführungen zu Mehr- und Minderverkehr, zur Parkplatzsuche, zur bestehenden Signalisation und zur Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit der Aufhebungsanordnung rein spekulativ. Ein Vergleich der Verkehrssituation im Zeitpunkt des Stadtratsbeschlusses vom 17. Dezember 2013 mit dem Zustand nach Aufhebung der Parkplätze wäre für eine rechtsgenügende Interessenabwägung zwingend notwendig gewesen. Die Vorinstanz habe sich in keiner Weise mit dem Bedarf an öffentlichen Parkplätzen auseinandergesetzt. Der Schluss, die Parkplatzaufhebung sei geeignet, die angestrebte Verkehrsberuhigung zu erreichen, sei daher falsch bzw. sehr einseitig. Der Entscheid sei damit aufzuheben, allenfalls an die Vorinstanz zur Vervollständigung und richtigen Feststellung des Sachverhalts zurückzuweisen. Sodann dränge sich der Ersatz der wegfallenden Parkplätze auf. Die Parkgaragen Unter Graben, Brühltor oder Burggraben lägen nicht in zumutbarer Gehdistanz für ältere Leute oder allenfalls gehbehinderte Automobilisten. Sodann werde mit einer ungenügenden Interessenabwägung und dem Verstoss gegen Treu und Glauben kantonales Recht und Verfassungsrecht verletzt. Die Beschwerdegegnerin sei sich über den Zeitpunkt der Umsetzung der Massnahme selbst nicht im Klaren gewesen. Es liege auf der Hand, dass nicht Verkehrsanordnungen auf Vorrat geschaffen werden könnten.



Das gewählte Vorgehen verstosse gegen Treu und Glauben. Die Verfügung müsse derart bestimmt sein, dass sie berechenbar sei. Es sei ein konkreter Zeitpunkt zu benennen. Der Hinweis der Vorinstanz, wonach eine Änderung der Umstände eine neuerliche Prüfung erforderlich mache, zeige gerade, dass die Verkehrsanordnung nicht durchdacht und mithin willkürlich sei. Aus der Tatsache, dass 31 Rekurrenten gegen die Aufhebungsverfügung opponiert hätten, ergebe sich, dass die Beschwerdegegnerin ein gewisses Vertrauensverhältnis geschaffen habe. Wenn sie sich mit einer Aufhebungsverfügung, welche keine Ersatzparkplätze vorsehe und zeitlich alles offenlasse, gegen öffentlich abgegebene Absichtserklärungen verhalte, verhalte sie sich wider Treu und Glauben (act. G 7).

Auch die Beschwerdeführenden 2 und 3 rügen unter anderem, dass die Vorinstanz von einem unvollständigen Sachverhalt ausgegangen sei. Der rechtserhebliche Sachverhalt sei gar nicht erhoben worden. Der angefochtene Entscheid stelle daher eine Rechtsverweigerung dar. Im Weiteren verstosse der Beschluss vom 17. Dezember 2013 in mehrfacher Hinsicht gegen Verfahrensvorschriften und materielle Bestimmungen des kantonalen und eidgenössischen Rechts. Die Parkplatzaufhebung „auf Vorrat“ sei unvollständig und benötige zur Umsetzung weitere Verfahren; sie sei ohnehin rechtswidrig. Das Planverfahren gemäss Strassengesetz sei zu Unrecht nicht durchgeführt worden. Die Aufhebung von Parkplätzen hänge zwingend mit der Schaffung von anderen Parkplätzen in angemessener Gehdistanz zusammen. Die Aufhebung sei erst dann zu verfügen, wenn Ersatzparkplätze in der Parkgarage Schibenertor zur Verfügung stünden. Die zeitliche und inhaltliche Aufteilung der Angelegenheit auf verschiedene Verfahren verstosse gegen Treu und Glauben. Zudem werde mit der Parkplatzaufhebung für Gewerbetreibende in der Altstadt eine weitere Wettbewerbsverzerrung geschaffen im Vergleich zu den Bedingungen für Gewerbetreibende am Siedlungsrand. Die Vorinstanz habe bei der Beweiswürdigung des Berichts des Tiefbauamtes der Stadt Zürich den Sachverhalt ungenügend abgeklärt. Die Parkplatzaufhebung sei auch aus planerischen Gründen (keine weitere Schwächung des Zentrums) unzweckmässig und somit rechtswidrig (act. G 9 [B 2016/87]).

Die Beschwerdeführerinnen 4 und 5 führen unter anderem aus, dass die Beschwerdegegnerin (mit dem Beschluss vom 17. Dezember 2013) lediglich eine



Feststellungsverfügung getroffen habe. Ein rechtliches oder tatsächliches Interesse an der sofortigen Feststellung der Parkplatzaufhebung sei jedoch nicht gegeben. Die Beschwerdegegnerin habe es unterlassen, im Dispositiv des Beschlusses vom 17. Dezember 2013 klar zu regeln, dass die Parkplätze erst dann aufgehoben würden, wenn die Neugestaltung von Marktplatz, Bohl und Blumenmarkt von der Bürgerschaft gutgeheissen worden sei. Es verstosse gegen das Gebot der Rechtssicherheit, wenn eine Parkplatzaufhebung umgesetzt werden solle, ohne dass feststehe, dass der angestrebte Zweck (Neugestaltung Marktplatz) auch tatsächlich erreicht werden könne. Es liege eine unzulässige Zweiteilung des Verfahrens vor, weil die Voraussetzungen für den Erlass einer Feststellungsverfügung nicht gegeben gewesen seien. Die angefochtene Verfügung genüge aber auch hinsichtlich der vorgesehenen Signalisation den gesetzlichen Anforderungen nicht. Die jetzige Anordnung der Parkplatzaufhebung sei unvollständig und könne ohne entsprechende Signalisationsanordnungen durch die Beschwerdegegnerin nicht vollstreckt werden. Es gehe nicht an, dass die Vorinstanz die Verfügung (Beschluss) des Stadtrates so umdeute, dass die Parkplätze sofort und unabhängig von der Neugestaltung des Marktplatzes aufgehoben würden. Die Vorinstanz habe zudem den Sachverhalt für die Beweiswürdigung des Berichts Tiefbauamt der Stadt Zürich und betreffend die zu absolvierenden Gehstrecken zu den Parkhäusern ungenügend abgeklärt. Sodann sei eine Anpassung des Strassenplans erforderlich, wenn die Zweckbestimmung einer Strasse geändert werden solle, weshalb das Planverfahren nach Strassen hätte durchgeführt werden müssen (act. G 8 [B 2016/89 f.]).

Die Beschwerdeführerinnen 6 und 7 legen unter anderem dar, die Frage der Parkplatzaufhebung könne entgegen den Erwägungen im vorinstanzlichen Entscheid nicht isoliert betrachtet werden, sondern stehe in engem Zusammenhang mit der künftigen konkreten Verkehrssignalisation, der zukünftigen Gestaltung des Marktplatzes und der Schaffung von Alternativparkplätzen. Die Vorinstanz sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die künftige Verkehrssignalisation und Gestaltung des Marktplatzes sowie die Schaffung von Alternativparkplätzen nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens seien. Da die Parkplatzaufhebung ein erster Schritt für ein neues Verkehrsregime und die Neugestaltung des Marktplatzes darstelle, könne über die Parkplatzaufhebung nur entschieden werden, wenn bekannt sei, wie das künftige Verkehrsregime auf dem Marktplatz aussehe und wie dieser künftig genutzt werden



solle. Der Beschluss vom 17. Dezember 2013 sowie der angefochtene Entscheid verletzen die raumplanungsrechtliche Koordinationspflicht, da die Parkplatzaufhebung, der Erlass eines Fahrverbots im Bereich Bohl/Marktplatz und die Neugestaltung des Marktplatzes eng zusammenhängen würden. Das Verfahren betreffend Parkplatzaufhebung sei sodann zwingend mit dem Verfahren um den Neubau des Parkhauses Union - und, falls dieses noch nicht abgeschlossen sei, mit dem Verfahren um das Parkhaus Unterer Graben (UG) - zu koordinieren. Im Weiteren sei der Erlass eines Fahrverbots nur mit Änderung des Strassenplans möglich. Entsprechend hätte die Parkplatzaufhebung zwingend im Rahmen eines Planverfahrens nach Strassengesetz erfolgen müssen. Beim Beschluss vom 17. Dezember 2013 handle es sich um eine unzulässige Feststellungsverfügung, da es an einem Feststellungsinteresse fehle. Die Parkplatzaufhebung verletze sodann die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit der Beschwerdeführerinnen, da durch die Aufhebung die Vermietung der Wohn- und Büroräume in ihren Liegenschaften massiv erschwert werde. Die Erschwernis trete insbesondere im Vergleich mit den Liegenschaften ausserhalb der Altstadt zutage (act. G 1 und 7 [B 2016/91 f.]).

5.

5.1.

5.1.1. Der Marktplatz ist laut Strassenplan als Gemeindestrasse 1. Klasse (Art. 8 Abs. 1 Strassengesetz, StrG; sGS 732.1) eingeteilt; Engel- und Metzgergasse sind Gemeindestrassen 2. Klasse (Art. 8 Abs. 2 StrG). Der Marktplatz sammelt mehrere Erschliessungsstrassen und stellt einen wichtigen Knotenpunkt des öffentlichen Verkehrs dar. Die funktionellen Verkehrsbeschränkungen im Sinn von Art. 3 Abs. 4 SVG beinhalten die Regelung der Benützung öffentlicher Verkehrsflächen. Die vorliegend gegebene Strasseneinteilung schliesst eine Beschränkung des Motorfahrzeugverkehrs nicht aus, soweit es dabei nicht um ein allgemeines dauerndes Fahrverbot geht (vgl. G. Germann, in: Kurzkomentar zum St. Gallischen Strassengesetz, St. Gallen 1989, Rz. 4 f. zu Art. 8 StrG). Nachdem vorliegend kein solches Fahrverbot zur Diskussion steht und Funktion und Widmungszweck der Strassen - auch nach der Parkplatzaufhebung - nach wie vor übereinstimmen, ist die Notwendigkeit einer Umklassierung/Umteilung derselben (vgl. Germann, a.a.O., Rz. 5 und 10 zu Art. 8 StrG)



nicht dargetan; dies vorab deshalb, weil die Verkehrsflächen beim Marktplatz vorderhand weiterhin dem allgemeinen Verkehr zugänglich sind. Auch der öffentliche Verkehr (Bus) benutzt die Strassenflächen weiterhin, wobei diesbezüglich sogar ein Ausbau vorgesehen ist. Die (weggefallene) Möglichkeit des Parkierens bildet m.a.W. für sich allein kein Kriterium für die Einteilung von Strassen bzw. kein Anlass für eine Änderung der Einteilung. Aus dem Gemeingebrauch, welcher an den Strassenflächen besteht, lässt sich zudem kein Anspruch auf eine Beibehaltung von Oberflächenplätzen ableiten. Unter diesen Umständen ist mit der Vorinstanz (act. G 2 S. 28 [B 2016/86]) festzuhalten, dass eine Verletzung der Koordinationspflicht zwischen Verkehrsanordnung und Strassenplanverfahren (vgl. Art. 25a des Raumplanungsgesetzes, RPG, SR 700) in der aktuellen Situation nicht ersichtlich ist. Die Antwort auf die Frage, ob zu einem späteren Zeitpunkt gestützt auf die Initiative „Für einen autofreien Marktplatz“ ein Verbot für Motorfahrzeuge erfolgen und hieraus eine Strassenplanänderung resultieren wird, ist abhängig von der Neugestaltung des Marktplatzes. Die Tatsache, dass diese (möglichen) künftigen Verhältnisse nicht Gegenstand des Beschlusses vom 17. Dezember 2013 bildeten und auch nicht bilden konnten, macht den Beschluss - entgegen der von den Beschwerdeführern 2 und 3 vertretenen Auffassung (act. G 9 [B 2016/87] S. 14 f.) - nicht unrechtmässig.

5.1.2. Im Weiteren ist mit der Vorinstanz (act. G 12 [B 2016/87] S. 2) festzuhalten, für die Beschränkung des Gemeingebrauchs (kurzfristiges Abstellen von Fahrzeugen; vgl. Art. 20 Abs. 2 StrG) entgegen der beschwerdeweise vertretenen Ansicht (act. G 9 S. 14 f. [B 2016/87], G 7 [B 2016/91 f.] S. 8) kein zusätzliches (formelles) Verfahren im Sinn von Art. 39 ff. StrG erforderlich ist. Im angefochtenen Entscheid wurde denn auch - im Sinn der Anforderungen von Art. 18 der Einführungsverordnung zum SVG (sGS 711.1) - explizit klargestellt, dass die Parkplatzaufhebung durch Entfernung der dort bestehenden Markierungen und Parkierungsregelungen („Parkieren gegen Gebühr, Zusätze zu „Parkieren verboten“) erfolge (act. G 2 [B 2016/86] S. 13). Nach der zutreffenden Ansicht der Beschwerdeführenden 2 und 3 (act. G 9 [B 2016/87] S. 12) handelt es sich bei der Parkplatzaufhebung nicht um eine Feststellungsverfügung, sondern um eine Anordnung mit Gestaltungscharakter. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Beschlusses vom 17. Dezember 2013 (act. G 10/29e/1) und wird - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden 2 und 3 - im angefochtenen Entscheid mit dem Hinweis, dass eine Parkplatzaufhebung ohne signalisationsmässige



Umsetzung einer nicht zulässigen Feststellungsverfügung gleichkäme (act. G 2 [B 2016/86] S. 13), ausdrücklich bestätigt.

Zum weiteren Einwand, dass die Aufhebung der Markierungen „Parkieren gebührenpflichtig“ an der Engulgasse und für den Bereich Marktplatz die Zulässigkeit des kurzfristigen Abstellens von Fahrzeugen ohne Gebühr zur Folge hätte (act. G 9 [B 2016/87] S. 13 f.), räumt die Vorinstanz ein, dass nach Entfernung der Markierungen und Signale möglicherweise gewisse unwillkommene Entwicklungen (z.B. einseitiges Parkieren an der Engulgasse; Art. 19 Abs. 3 der Verkehrsregelverordnung [VRV], SR 741.11) eintreten könnten. Es wäre jedoch diesfalls von den erstinstanzlich zuständigen Behörden die Erforderlichkeit korrigierender Verkehrsanordnungen oder baulicher Massnahmen zu prüfen (act. G 12 S. 2 [B 2016/87]). Der Umstand, dass künftig ein korrigierendes Eingreifen mit weiteren Massnahmen nötig werden könnte, bewirkt jedoch keine Unvollständigkeit oder Unzulässigkeit des Beschlusses vom 17. Dezember 2013. Mit der Vorinstanz ist in diesem Zusammenhang überdies festzuhalten, dass das Parkieren auf dem Trottoir nach Entfernung der Markierungen und des Signals „Parkieren gegen Gebühr“ ausser Betracht fällt. Ohne eine entsprechende Signalisation dürfen Motorfahrzeuge auf dem Trottoir nur halten zum Güterumschlag oder zum Ein- und Aussteigenlassen von Personen, wobei für Fussgänger stets ein mindestens 1,50 m breiter Raum frei bleiben muss. Die Ladetätigkeit und das Ein- und Aussteigenlassen ist ohne Verzug zu beenden (Art. 41 Abs. 1bis VRV). Innerhalb einer Begegnungszone, wie sie für das Gebiet Marktgasse/ Metzgergasse/Engulgasse vorgesehen ist, ist das Parkieren nur an den durch Signale und Markierungen gekennzeichneten Stellen erlaubt (Art. 22b Abs. 3 der Signalisationsverordnung; SVV, SR 741.21), weshalb sich ein Parkierungsverbot (vgl. Darlegungen der Beschwerdeführerinnen 4 und 5 in act. G 8 [B 2016/89 f.] S. 8 Ziff. 5b) - als Folge der Parkplatzaufhebung - erübrigt. Die Vorinstanz ging im Übrigen auch nicht von einer sofortigen Umsetzung der Parkplatzaufhebung aus; der Zeitpunkt der Entfernung der Signale und Markierungen wurde vielmehr ins Ermessen des Stadtrats gestellt (act. G 2 S. 26 E. 7b; vgl. dazu auch nachstehende E. 5.2.2).

5.2.



5.2.1. Die Vorinstanz nahm die Interessenabwägung sorgfältig und sachgerecht vor, indem sie die beteiligten öffentlichen und privaten Interessen umfassend würdigte. Ihr Schluss, dass die Parkplatzaufhebung zu einer Verminderung der Anzahl Suchfahrten führen wird und die Massnahme somit geeignet ist, den angestrebten Zweck (Verkehrsberuhigung) nach einer Angewöhnungszeit zu erreichen, erscheint begründet, auch wenn exakte Vergleichszahlen der Fahrten vor und nach Parkplatzaufhebung sich naturgemäss im Voraus nicht zahlenmässig genau eruieren lassen, zumal ein solcher Vergleich immer auch auf vorsichtigen Annahmen beruht. Dies vermag jedoch die nachvollziehbare Schlussfolgerung, dass nach Wegfall der Parkplätze der Suchverkehr nach einer bestimmten Angewöhnungszeit ebenfalls grösstenteils wegfallen dürfte, nicht in Frage zu stellen. Hinsichtlich des privaten Interesses an der Beibehaltung der Parkplätze fällt vorab in Betracht, dass die Zufahrt für Autos, um Personen und Sachen zum Marktplatz und zur Engel- und Metzgergasse zu bringen und von dort abzuholen, nach der Parkplatzaufhebung - wie erwähnt - möglich bleibt und allfällige negative Auswirkungen für die Anstösser-Geschäfte auf diese Weise gemildert werden. Der Einwand der Beschwerdeführenden 2 und 3, wonach die Vorinstanz aufgrund der (selbstaufgelegten) beschränkten Kognition im Rekursverfahren die (im Beschluss vom 17. Dezember 2013) fehlende Interessenabwägung gar nicht habe vornehmen können (act. G 9 [B 2016/87] S. 22), erscheint insofern nicht nachvollziehbar, als der Vorinstanz volle Kognition zukommt und sie diese im angefochtenen Entscheid auch umfassend ausübte.

5.2.2. Zum Einwand eines zu wenig konkreten Verfügungsinhalts führte die Vorinstanz mit Hinweis auf Art. 107 Abs. 1 und 5 SSV aus, es stehe im Ermessen der Behörde (Stadtrat), nach eingetretener Rechtskraft der Verfügung die Umsetzung (Signalisation) anzuordnen. Werde mit der Umsetzung längere Zeit zugewartet, könnten sich die Voraussetzungen derart ändern, dass eine neuerliche Prüfung erforderlich werde. Von einer vorsorglichen Aufhebung (der Parkplätze) könne aufgrund dieser Einflussmöglichkeiten nicht gesprochen werden (act. G 2 S. 26). Diesen Feststellungen ist insofern zuzustimmen, als eine Verkehrsberuhigung im Gebiet um den Marktplatz - als verbindlicher Initiativ-Auftrag und Richtplan-Vorgabe (vgl. vorstehende E. 3.2) - in der Sache nicht vom Bestehen eines konkreten Projekts für die Neugestaltung des Gebietes abhängig ist und sich im Wesentlichen unabhängig von letzterem realisieren lässt. Der Umstand, dass die Neugestaltung von den Stimmberechtigten am 8. März



2015 verworfen wurde und dementsprechend Planungsanpassungen erforderlich werden, vermag daher den Entscheid betreffend Parkplatzaufhebung nicht zu beeinflussen. Dies gilt auch für die von den Beschwerdeführerinnen 6 und 7 angeführte Unsicherheit, ob die Neugestaltung des Marktplatzes bei einem neuerlichen Anlauf der Behörden „durchkommt“ (act. G 29 [B 2016/91 f.] S. 6 Ziff. 8 f.). Mit der Parkplatzaufhebung wird m.a.W. - entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen 4 und 5 (vgl. act. G 8 [B 2016/89 f.] S. 7 lit. f) - keine Neugestaltung von Marktplatz, Bohl und Blumenmarkt angestrebt, sondern wie erwähnt eine Verkehrsberuhigung. Eine Verletzung der Koordinationspflicht im Sinn von Art. 25a RPG ist somit auch hier nicht ersichtlich. Der durch den vorinstanzlichen Entscheid bestätigte Beschluss (Parkplatzaufhebung) beinhaltet sodann mit hinreichender Klarheit auch dessen Vollstreckung, wobei die Beschwerdegegnerin allfällig erforderliche Verkehrsanordnungen verfügen und hiergegen der Rechtsmittelweg offenstehen wird. Eine unzulässige Zweiteilung des Verfahrens resultiert hieraus entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen 4 und 5 (act. G 8 [B 206/89 f.] S. 8 lit. h) nicht, zumal mit dem Beschluss vom 17. Dezember 2013 wie dargelegt keine Feststellungsverfügung erlassen wurde. Allfällige künftige Änderungen der Zufahrtsregelung und die künftige Gestaltung des Marktes tangieren den Gegenstand dieses Verfahrens nicht.

5.3.

5.3.1. Zum Einwand, dass für eine Parkplatzaufhebung von der Beschwerdegegnerin gleichzeitiger Ersatz versprochen worden sei, räumt die Vorinstanz ein, Medienmitteilungen (vom 26. Juni und 24. September 2013) würden zwar den Schluss zulassen, dass der Stadtrat die Aufhebung nur mit der Schaffung von Ersatz habe bewerkstelligen wollen. Der einzelne Bürger könne jedoch aus solchen Mitteilungen keine individuellen Rechtsansprüche herleiten, zumal mit der Initiative „Für einen autofreien Marktplatz“ bereits ein parlamentarischer Auftrag vorgelegen habe, der den Ersatz der Parkplätze nicht zur Bedingung von deren Aufhebung gemacht habe. Es habe damit gerechnet werden müssen, dass die Aufhebung auch ohne Ersatz erfolgen könne. Im Übrigen würden von keiner Seite nachteilige Dispositionen dargetan, die aufgrund der Informationen des Stadtrates gemacht worden seien und nicht ohne



Weiteres rückgängig gemacht werden könnten. Demnach sei der Einwand unbegründet (act. G 2 S. 29 [B 2016/86]).

5.3.2. Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz eines objektiv berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Vertrauen der Behörde (BGE 131 II 627, E. 6.1 mit Hinweisen). Äusserungen im Verkehr zwischen Behörden und Privaten sind dabei zu interpretieren, wie die jeweils andere Seite sie nach Treu und Glauben verstehen durfte. Die blosser Untätigkeit einer Behörde vermag in aller Regel keinen Vertrauenstatbestand zu schaffen (BGE 132 II 21, E. 8.1, mit Hinweisen). Ob die Behörde infolge Untätigkeit ausnahmsweise einen solchen geschaffen hat, bestimmt sich grundsätzlich danach, ob ihr Stillschweigen bei objektiver Betrachtungsweise geeignet war, beim Beschwerdeführer eine entsprechende Erwartung zu wecken (BGE 132 II 21 E. 2.2; BGer 2C_350/2011 vom 17. Oktober 2011, E. 2.4). Im Beschluss vom 17. Dezember 2013 war festgehalten worden, dass die Parkplätze nicht ersatzlos, sondern nach Möglichkeit mit Ersatz innerhalb eines vertretbaren Einzugsgebietes aufgehoben werden sollten. Konkrete Ersatzmöglichkeiten beständen derzeit mit zwei privaten Parkhausprojekten in der Innenstadt. Die Realisierung der Parkhausprojekte sei aber von weiteren Faktoren abhängig, die nicht im Einfluss der Beschwerdegegnerin lägen (act. G 10/29e/1 E. 1.5 und 1.8; vgl. auch Bericht des Stadtrates zum Initiativbegehren „Für einen autofreien Marktplatz“, E. 4.1 am Schluss). Hieraus lässt sich offensichtlich keine Vertrauensgrundlage im Sinn der erwähnten Rechtsprechung bzw. ein bindendes „Versprechen“ (vgl. act. G 9 [B 2016/87] S. 20) ableiten.

5.4.

5.4.1. Der Strassenanstösser kann gegen Verkehrsanordnungen, die die bestimmungsgemässe Nutzung seines Grundeigentums weder verunmöglichen noch in unzumutbarer Weise erschweren, aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 der Bundesverfassung, BV; SR 101) nichts zu seinen Gunsten ableiten. Ein Schutz aus der Eigentumsgarantie vor Änderungen des Verkehrsregimes besteht m.a.W. nur insofern, als eine Erschwerung der bestimmungsgemässen Nutzung des Grundeigentums für den Betroffenen nicht zumutbar ist bzw. die bestimmungsgemässe Nutzung seines



Grundeigentums faktisch verunmöglicht wird (BGE 131 I 12 E. 1.3.3). Sodann kann durch Verkehrsanordnungen die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) tangiert sein, wenn dem Anstösser (bzw. dessen Kundschaft) die Zufahrt zu seiner Liegenschaft erheblich erschwert wird (vgl. BGer 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006, E. 2.2 mit Hinweisen).

5.4.2. Im angefochtenen Entscheid hielt die Vorinstanz fest, aus einem Bericht des Tiefbauamtes der Stadt Zürich, wonach ein oberirdischer Parkplatz an zentraler Lage in Zürich den Ladengeschäften einen Jahresumsatz von bis zu 700'000 Franken bringe, könne nicht abgeleitet werden, dass die Ladengeschäfte im Bereich des Marktplatzes nach der Parkplatzaufhebung wirtschaftliche Nachteile hätten, geschweige denn in der genannten Grössenordnung. Es sei dort jedenfalls nicht geklärt worden, wie die Parkplatzbenutzer ohne den fraglichen Parkplatz vorgegangen wären (act. G 2 [B 2016/86] S. 23). Die Beschwerdeführenden 2 bis 5 wenden gegen diese Beweiswürdigung ein, dass die Vorinstanz zusätzliche Abklärungen hätte veranlassen müssen, wenn sie den Bericht des Tiefbauamtes als unklar erachtet habe. Zumindest wären beim Tiefbauamt der Stadt Zürich Erläuterungsfragen zu stellen gewesen. Der Sachverhalt sei ungenügend festgestellt worden (act. G 9 [B 2016/87] S. 17, G 8 [B 2016/89f.] S. 10 f.). Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die Vorinstanz nachvollziehbare Gründe nannte, aus welchen sie auf den erwähnten Bericht nicht abstellte. So vermerkte der fragliche Bericht (Stadt Zürich/Tiefbauamt, Schlussbericht vom April 2011 „Förderung der städtischen Standortattraktivität durch effizienten und finanzierbaren Verkehr, Teil 1: Wirtschaftliche Bedeutung von Parkplätzen in der Stadt Zürich) selbst, dass Umsatz-Durchschnittswerte pro Oberflächenparkplatz für die Diskussion über den Abbau von Parkplätzen wenig aussagekräftig seien (S. 82). Durch eine Verlagerung von Oberflächen-Parkplätzen zu Parkhaus-Plätzen gehe (falls überhaupt) deutlich weniger Umsatz verloren, als „rein numerisch“ zu erwarten wäre (S. 85). Die Vorinstanz stellte bei diesen Gegebenheiten die Aussagekraft des Berichts für die hier zu klärenden Fragen zu Recht in Abrede. Ein sinnvoller Bedarf zu weiterer Abklärung des Beweiswerts des Berichts bzw. der mutmasslichen (kausal auf die Parkplatzaufhebung zurückzuführenden) Umsatzeinbusse der betroffenen Geschäfte ist für die vorliegenden Verfahren nicht erkennbar.



5.4.3. Eine solche Abklärung drängte sich zudem auch von der Sache her nicht auf, denn wie sich aus den diesbezüglich unbestritten gebliebenen vorinstanzlichen Darlegungen (vorstehende E. 4.2.3 und act. G 16 S. 6 Ziff. 5 [B 2016/86]) ergibt, befinden sich im Bereich der 51 aufzuhebenden Parkplätze in einer Gehdistanz von 200-500m rund 1930 Parkplätze (oberirdisch und in Parkhäusern). Mit Blick auf das zwischenzeitlich rechtskräftig bewilligte Projekt Parkgarage Unterer Graben (UG) mit 100 Plätzen ist mit der Beschwerdegegnerin (act. G 24 [B 2016/86]) festzuhalten, dass auch ohne die im Projekt Parkgarage Schibenertor vorgesehenen 128 öffentlich zugänglichen Parkplätze genügend öffentliche Parkplätze in nächster Umgebung der Standorte der Beschwerdeführer zur Verfügung stehen. Für die von den Beschwerdeführenden 2 und 3 (B 2016/87) beantragte Verfahrenssistierung bis zur Realisierung der Parkgarage Schibenertor würde es dementsprechend an einem Anlass mangeln. Als Folge davon fehlt es - entgegen der Beschwerdeführerinnen 6 und 7 (act. G 7 [B 2016/91 f.] S. 7 f.) - auch hier an einer Pflicht zur Koordination von Parkgaragenbauten mit dem Verfahren betreffend Parkplatzaufhebung. Der abschlägige Entscheid vom 31. August 2016 betreffend das Baugesuch für eine Parkgarage unter dem Unionsgebäude/oberer Graben (act. G 18 [B 2016/91 f.]) bewirkt angesichts der genügenden Anzahl öffentlicher Parkplätze im in Frage stehenden Bereich ebenfalls keine veränderte Beurteilung. Auch wenn im vorinstanzlichen Entscheid der geplante Neubau eines Parkhauses beim Unionsgebäude als ergänzendes Argument („... und ist nach wie vor die Realisierung eines Parkhauses Union möglich.“; act. G 2 S. 21) angeführt worden war, so geschah dies entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen 6 und 7 (act. G 17 [B 2016/91 f.] S. 3 unten) offensichtlich nicht in der Meinung, dass dieser geplante Neubau eine Voraussetzung für die Parkplatzaufhebung bilde.

Im Weiteren versteht sich, dass die Entfernungen von den aufzuhebenden Parkplätzen bzw. von den Liegenschaften der Beschwerdeführenden zu den Parkhäusern unterschiedlich sind. Zum diesbezüglichen Einwand der Beschwerdeführerinnen 4 und 5 (act. G 8 [B 2016/89 f.] S. 11 oben) ist festzuhalten, dass sich die Liegenschaft Blumenbergplatz 1 in einer Entfernung von weniger als 300 m zu den Parkhäusern Unterer Graben und Manor befindet. Die Gehstrecke von der Liegenschaft Neugasse 2 zu den Parkhäusern Burggraben und Manor liegt unter 300 m. Die Beschwerdeführerinnen 4 und 5 machen zudem auch für den Weg zum Parkhaus



Brühltor keine über 500 m liegende Wegstrecken geltend. Eine ungenügende Sachverhaltsabklärung ist hier dementsprechend nicht erkennbar. Die erwähnte Gehdistanz von und zu den Parkhäusern ist sodann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin 1 (act. G 7 S. 4 [B 2016/86]) auch für ältere Leute zumutbar. Personen mit „Parkkarte für behinderte Personen“ und Personen, die sie transportieren, können sodann Parkierungserleichterungen in Anspruch nehmen und auch an mit Parkverboten signalisierten Stellen bzw. in Begegnungszonen während einer gewissen Zeit ihr Fahrzeug abstellen (vgl. Art. 20a Abs. 1 VRV).

5.4.4. Soweit durch die Parkplatzaufhebung überhaupt eine Erschwerung der bestimmungsgemässen gewerblichen Nutzung der Liegenschaften um den Marktplatz resultiert, kann diese angesichts der vorhandenen, in Gehdistanz erreichbaren Parkplatzinfrastruktur und der aus der Verkehrsverminderung resultierenden Vorteile nicht als unzumutbar gelten. Die durch die Parkplatzaufhebung bewirkte Vergrößerung der Fussgängerfläche und die reibungslosere Abwicklung des öffentlichen Verkehrs durch die Verminderung des Suchverkehrs hat eine Stärkung des Zentrums zur Folge, welche sich über kurz oder lang auch für die Anstösser/Gewerbetreibenden in diesem Bereich positiv auswirken dürfte. Von einem Eingriff in die Eigentumsgarantie oder die Wirtschaftsfreiheit, wie sie die Beschwerdeführenden 2 und 3 rügen (act. G 9 [B 2016/87] S. 20 f.), kann unter diesen Umständen nicht ausgegangen werden, zumal sich aus der Wirtschaftsfreiheit kein Anspruch auf Beibehaltung einer bestehenden Parkordnung geltend machen lässt (R. Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. I, 2002, Rz. 86 f.). Auch lässt sich aus ihr kein Schutz vor Konkurrenz ableiten (vgl. BGE 123 II 376 E. 5). Konkret fehlt es an einem (verpönten) staatlichen Eingriff in den Wettbewerb bzw. an einer Bevorzugung von Einkaufszentren an der Peripherie gegenüber solchen in der Innenstadt schon insofern, als die Verkehrsberuhigung in der Einkaufszone - mit einer Vergrößerung des Fussgängerbereichs für die Kunden und gleichzeitigem Kapazitätsausbau des öffentlichen Verkehrs - die Zentrumsattraktivität gerade erhöhen soll. Für einen Einkauf mit dem Auto stehen um die Altstadt wie dargelegt mehrere Parkhäuser zur Verfügung. Überdies bleiben wie dargelegt die Zufahrt für die Berechtigten und Taxis sowie die Haltemöglichkeit zum Ein- und Aussteigen bzw. zum Ein- und Ausladen gewährleistet (vgl. vorstehende E. 5.1.2 zweiter Absatz und E. 5.4.3).



Eine Vereinbarkeit mit den Zielen des Raumplanungsgesetzes (vgl. Art. 1 und 3 RPG; SR 700) ist - entgegen der offenbaren Auffassung der Beschwerdeführenden 2 und 3 (act. G 9 [B 2016/87] S. 17) - ebenfalls nicht in Frage gestellt, zumal eine Verwendung von Boden als Parkierungsfläche nicht als haushälterischer bezeichnet werden kann als eine Verwendung zur Stärkung eines Zentrums. Nachdem in nächster Nähe der aufzuhebenden Parkplätze wie dargelegt eine grosse Anzahl Parkplätze verfügbar sind, vermag auch der mit Hinweis auf Art. 71 f. des Baugesetzes (BauG, sGS 731.1; in der bis 30. September 2017 gültig gewesenen Fassung) und Art. 19 und 22 RPG erfolgte Einwand einer zu geringen Parkplatzanzahl und unzureichenden Erschliessung (act. G 9 [B 2016/87] S. 17-19) kein überzeugendes Argument gegen die Parkplatzaufhebung zu liefern. Dies umso weniger, als private Liegenschaftseigentümer für die von ihnen selbst zur Verfügung zu stellenden Parkplätze (Art. 71 f. BauG) nicht öffentlichen Grund beanspruchen können.

6.

6.1. Im Sinn der vorstehenden Erwägungen sind die Beschwerden abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. In Streitigkeiten hat jener Beteiligte die Kosten zu tragen, dessen Begehren ganz oder teilweise abgewiesen werden (Art. 95 Abs. 1 VRP). Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens gehen somit vollständig zulasten der Beschwerdeführenden. Eine Entscheidgebühr von CHF 6'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Die Beschwerdeführenden 1 (B 2016/86) sowie 4 bis 7 (B 2016/89-92) haben hiervon je 1/6 zu tragen. Die Beschwerdeführenden 2 und 3 (B 2016/87) haben zusammen 1/6 der Gebühr zu übernehmen. Der jeweils von ihnen geleistete Kostenvorschuss von je CHF 1'000 ist zu verrechnen.

6.2. Bei diesem Verfahrensausgang besteht kein Anspruch der Beschwerdeführenden auf ausseramtliche Entschädigung. Die Beschwerdegegnerin hat praxisgemäss keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung (Art. 98bis VRP; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 829 ff.). Ihr Antrag (act. G 16 [B 2016/86]) ist daher abzuweisen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:



St.Galler Gerichte

1. Die Beschwerdeverfahren B 2016/86 und 87 sowie B 2016/89 bis 92 werden vereinigt.
2. Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3. Die Beschwerdeführenden bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 6'000 mit einem Anteil von je CHF 1'000, unter Verrechnung mit dem von ihnen in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss.
4. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Abteilungspräsident

Der Gerichtsschreiber

Zürn

Schmid