



Fall-Nr.: B 2008/115, B 2008/121
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 14.02.2020
Entscheiddatum: 19.02.2009

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 19. Februar 2009

Strassenverkehr, Verhältnismässigkeit von Verkehrsbeschränkungen, Art. 5 Abs. 2 BV (SR 101), Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG (SR 741.01).

Unverhältnismässigkeit von unterschiedlichen Sperrzeiten in der nordöstlichen und der mittleren Altstadt von St. Gallen. Fehlender Nachweis der Notwendigkeit von Poller zur Durchsetzung von Fahrverboten (Verwaltungsgericht, B 2008/115 und 121).

Urteil vom 19. Februar 2009

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

Politische Gemeinde St. Gallen, vertreten durch den Stadtrat, 9001 St. Gallen,

Beschwerdeführerin/

Beschwerdegegnerin 1,

und

A.,

Beschwerdeführer/

Beschwerdegegner 2,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt F.,

gegen

Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St. Gallen, Moosbruggstrasse 11,
9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

und

B.,

Beschwerdegegner 3,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. R.,

sowie

C.

Beschwerdegegnerin 4,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. R.

sowie

D.

Beschwerdegegnerin 5,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. S.

betreffend

**Verkehrsordnungen in St. Gallen (Goliathgasse, Goliathgasse/Bohl 1,
Goliathgasse/Schwertgasse, Magnihalden, Magnihalden/Goliathgasse)**



hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ In der Stadt St. Gallen besteht heute im Gebiet Goliathgasse/Magnihalden/Katharinengasse ein Nachtfahrverbot: Zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr dürfen diese Gassen mit Ausnahme von Notfallfahrzeugen, Taxis und gekennzeichneten Fahrzeugen der Anwohner nicht befahren werden. Die Katharinengasse ist als Einbahnstrasse nur von der Goliathgasse her in Richtung Bohl befahrbar. Es bestehen im Gebiet Goliathgasse/Magnihalden insgesamt 20 bewirtschaftete Parkplätze.

Mit Beschluss Nr. 3094 vom 8. Mai 2007 erliess der Stadtrat St. Gallen folgende Verkehrsanordnungen, die am 20. August 2007 im St. Galler Tagblatt als amtlichem Publikationsorgan der Stadt St. Gallen veröffentlicht wurden:

Goliathgasse

Aufhebung von 13 bewirtschafteten Parkplätzen und Signal Nr. 2.50 "Parkieren verboten".

Goliathgasse /Bohl 1

Signal Nr. 2.14 "Verbot für Motorwagen, Motorräder und Motorfahrräder" mit Zusatztafel "Güterumschlag 06.00-11.30 Uhr gestattet" und "übrige Zeit mit polizeilicher Bewilligung gestattet".

Signal Nr. 4.17 "Parkieren gestattet" mit Signal Nr. 5.31 "Fahrrad".

Goliathgasse/Schwertgasse

Aufhebung Signal Nr. 2.01 "Allgemeines Fahrverbot in beiden Richtungen" und Ersetzen durch Signal Nr. 2.14 "Verbot für Motorwagen, Motorräder und Motorfahrräder" mit Zusatztafel "mit polizeilicher Bewilligung gestattet".

Signal Nr. 4.08.01 "Einbahnstrasse mit Gegenverkehr von Radfahrern".

Magnihalden



St.Galler Gerichte

Aufhebung von sieben bewirtschafteten Parkplätzen und Signal Nr. 2.50 "Parkieren verboten".

Magnihalden/Goliathgasse

Signal Nr. 2.37 "Rechtsabbiegen" mit Zusatztext "ausgenommen Radfahrer".

Gleichzeitig mit diesen Verkehrsanordnungen wurden die im Stadtratsbeschluss vom 8. Mai 2007 ebenfalls festgelegten baulichen Massnahmen (Fahrbahneinebnung zwischen Bohl und Abzweigung Magnihalden) im St. Galler Tagblatt publiziert. Die im Stadtratsbeschluss vom 8. Mai 2007 zur Durchsetzung der Verkehrsanordnungen eingangs Goliathgasse und beim geplanten "Schlupfloch Schwertgasse" vorgesehenen mechanischen Sperren mit versenkbaren Pollern wurden nicht publiziert.

B./ Gegen die Verkehrsanordnungen gingen beim Sicherheits- und Justizdepartement insgesamt sieben Rekurse ein. Das Departement entschied in der Angelegenheit am 6. Juni 2008, indem die Rekurse von .. teilweise, der Rekurs . . vollumfänglich gutgeheissen wurde, soweit darauf eingetreten wurde (Ziff. 1). Die mit Verfügung vom 20. August 2007 erlassene Verkehrsanordnung betreffend Goliathgasse/Bohl 1 wurde wie folgt geändert: Signal Nr. 2.14 "Verbot für Motorwagen, Motorräder und Motorfahrräder" mit Zusatztafel "Güterumschlag 06.00 Uhr bis 19.00 Uhr gestattet" und "übrige Zeit mit polizeilicher Bewilligung gestattet" (Ziff. 2a). Im übrigen wurden die am 20. August 2007 veröffentlichten Verkehrsanordnungen bestätigt (Ziff. 2b), wobei angeordnet wurde, dass von mechanischen Sperren (Poller) an der Goliathgasse/Bohl 1 abzusehen sei (Ziff. 2c). Das Departement erwog im wesentlichen, dass sich die Parkverbote und die Aufhebung der bewirtschafteten Parkplätze als recht- und verhältnismässig erweisen würden. Dasselbe gelte für das "Schlupfloch Schwertgasse". Hingegen seien die vorgesehenen Sperrzeiten an der Goliathgasse/Bohl 1 im Sinn der Verhältnismässigkeit einzuschränken. Soweit auf der Aufhebung der Errichtung von mechanischen Sperren mit versenkbaren Pollern bestanden werde, sei auf die Rekurse nicht einzutreten, da diese Massnahme mangels Publikation nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung bilden würde. Indes würden sich die angeordneten Poller auch als unverhältnismässig erweisen.



St.Galler Gerichte

C./ Am 20. Juni 2008 erhob die Politische Gemeinde St. Gallen gegen den Entscheid vom 6. Juni 2008 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. In der Beschwerdeergänzung vom 9. September 2008 werden folgende Rechtsbegehren gestellt:

1. Der Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St. Gallen vom 6. Juni 2008 sei aufzuheben und die Verfügung des Stadtrates vom 8. Mai 2007 sei zu bestätigen.
2. Es sei festzustellen, dass zur Durchsetzung der Verkehrsanordnungen an der Goliathgasse/Bohl 1 sowie an der Schwertgasse die Realisierung von mechanischen Sperrern (Poller) ohne weitere Veröffentlichung zulässig ist.
3. Es sei Vormerk zu nehmen, dass das vom Stadtrat am 8. Mai 2007 verfügte Sperrzeitenregime erst auf den Zeitpunkt der Eröffnung der Parkgarage Schibenertor in Vollzug gesetzt wird.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, dass sich die angeordneten Sperrzeiten entgegen der Auffassung des Departements als verhältnismässig erweisen würden. Auch könne der Beurteilung der Vorinstanz, wonach die vorgesehenen Poller vorgängig publiziert werden müssten, nicht zugestimmt werden.

Das Sicherheits- und Justizdepartement beantragt in der Vernehmlassung vom 17. September 2008 die Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge. C. sowie B. beantragen in getrennten Eingaben vom 10. November 2008 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Ebenso beantragt D. vom 12. November 2008 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. A. trägt in der Vernehmlassung vom 14. November 2008 auf Abweisung der Beschwerde an, soweit darauf einzutreten sei, eventuell sei die Beschwerde als gegenstandslos abzuschreiben, unter voller Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführerin. haben auf eine Vernehmlassung verzichtet.



D./ Mit Eingabe vom 30. Juni 2008 erhob A. gegen den Entscheid vom 6. Juni 2008 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. In der Beschwerdeergänzung vom 26. September 2008 stellte er folgende Rechtsbegehren:

1. Hauptantrag:

Der angefochtene Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St. Gallen vom 2. (richtig: 6.) Juni 2008 und die Verfügung des Stadtrates St. Gallen vom 8. Mai 2007 (publiziert am 20. August 2007) seien aufzuheben.

2. Eventualanträge:

Ziff. 2.1.

In Abänderung von Ziff. 2 lit. a des Entscheids des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St. Gallen vom 6. Juni 2008 sei die mit Verfügung des Stadtrates St. Gallen vom 8. Mai 2007 erlassene und am 20. August 2007 publizierte Verkehrsordnung betreffend Goliathgasse/Bohl 1 sowie Goliathgasse/Schwertgasse (insbesondere bezüglich der Magnihalden) wie folgt zu ändern: Signal Nr. 2.14 "Verbot für Motorwagen, Motorräder und Motorfahrräder" mit Zusatztafel "Güterumschlag und Zufahrt zur Arztpraxis für Gehbehinderte 06.00 Uhr-19.00 Uhr gestattet" und "übrige Zeit mit polizeilicher Bewilligung und Notfallfahrzeuge gestattet".

Ziff. 2.2.

In Abänderung von Ziff. 2 lit. b des Entscheids des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St. Gallen vom 6. Juni 2008 sei die mit Verfügung des Stadtrates St. Gallen vom 8. Mai 2007 erlassene und am 20. August 2007 publizierte Verkehrsordnung betreffend Magnihalden wie folgt zu ändern: Aufhebung von sieben bewirtschafteten Parkplätzen. Markierung und Signalisation von zwei speziell gekennzeichneten Parkplätzen anstelle der aufzuhebenden bewirtschafteten Parkplätze vor der Liegenschaft Magnihalden 7 mit dem Hinweis "Notfallfahrzeuge und für Gehbehinderte zum Arztbesuch gestattet". Signal Nr. 2.50 "Parkieren verboten" für die nicht speziell gekennzeichneten aufzuhebenden bewirtschafteten Parkplätze.

3. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdegegnerin.



Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, die verfügbaren Sperrzeiten und die Aufhebung der Parkierungsmöglichkeiten würden A. in seiner Berufsausübung erheblich einschränken. Seine überwiegend älteren Patienten und insbesondere Gehbehinderte oder Rollstuhlfahrer könnten die Praxis nur mehr ausserhalb der Sperrzeiten erreichen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebiete indes, dass während der ordentlichen Praxiszeiten die Zufahrt insbesondere für Gehbehinderte, wozu auch Rekonvaleszente nach Operationen gehören würden, ungehindert möglich sei. Sodann sei zu Nachtzeiten die freie Zugänglichkeit für Notfallpatienten sicherzustellen.

Das Sicherheits- und Justizdepartement beantragt in der Vernehmlassung vom 7. Oktober 2008 die Abweisung der Beschwerde, unter Kostenfolge. Gleiches gilt für die Politische Gemeinde St. Gallen in der Vernehmlassung vom 30. Oktober 2008. B. und C. beantragen in getrennten Eingaben vom 10. November 2008 die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. . . . haben auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Mit Eingabe vom 3. Dezember 2008 nahm A. zu den Vernehmlassungen des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St. Gallen sowie der Politischen Gemeinde St. Gallen vom 7. bzw. 30. Oktober 2008 Stellung.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1. Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeverfahren B 2008/115 und B 2008/121 betreffen den Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartements vom 6. Juni 2008 und damit den gleichen Streitgegenstand. Es ist angezeigt, die beiden Verfahren zu vereinigen.

1.1. Zu prüfen ist zunächst die Legitimation der Politischen Gemeinde St. Gallen zur Beschwerdeerhebung gegen den Entscheid des Sicherheits- und Justizdepartements vom 6. Juni 2008. Nach Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 2 VRP steht der zuständigen Behörde einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft das Beschwerderecht zur Wahrung öffentlicher Interessen zu. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts



setzt die Legitimation des Gemeinwesens voraus, dass dieses den streitigen Entscheid durch Setzen eines Rechtsaktes im eigenen Aufgabenbereich erlassen und damit bestimmte öffentliche Interessen vertreten hat (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 450 ff.; GVP 1992 Nr. 43 mit Hinweisen; VerwGE vom 6. Dezember 2005 i.S. Politische Gemeinde R., auszugsweise publiziert in GVP 2005 Nr. 1). In der Stadt St. Gallen werden Verkehrsanordnungen grundsätzlich durch die Gemeindebehörden verfügt (Art. 19 Abs. 2 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz, sGS 711.1, abgekürzt Einführungsverordnung zum SVG). Die teilweise Aufhebung der vom Stadtrat erlassenen Verkehrsanordnungen durch die Vorinstanz beschlägt die Gemeindeautonomie der Beschwerdeführerin, weshalb ihre Legitimation im Beschwerdeverfahren – unter Vorbehalt der nachstehenden Erwägungen – grundsätzlich gegeben ist.

Die Beschwerdeführerin beantragt unter Ziff. 1 die integrale Aufhebung des Entscheids des Sicherheits- und Justizdepartements vom 6. Juni 2008. Indes fällt in Betracht, dass die am 20. August 2007 veröffentlichten Verkehrsanordnungen von der Vorinstanz nur teilweise aufgehoben (vgl. Ziff. 1, 2a und 2c), im übrigen aber bestätigt worden sind (Ziff. 2b). Soweit die erlassenen Verkehrsanordnungen nicht geändert bzw. aufgehoben wurden, fehlt es der Beschwerdeführerin mithin an der formellen Beschwer und damit an der Rechtsmittelbefugnis (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 403).

Im weiteren beantragt die Beschwerdeführerin die gerichtliche Feststellung, wonach die Realisierung von mechanischen Sperren (Poller) ohne weitere Veröffentlichung zulässig sei (Ziff. 2). Voraussetzung für den Erlass eines Feststellungsentscheids ist das Vorliegen eines Feststellungsinteresses. Dieses wird bejaht, wenn der Betroffene ein rechtliches oder tatsächliches, aktuelles Interesse am Erlass eines Feststellungsentscheids dartut und wenn der Entscheid Rechtsfolgen und nicht theoretische Rechtsfragen zum Gegenstand hat. Die Voraussetzungen für den Erlass eines Feststellungsentscheids sind nicht gegeben, wenn die Interessen des Betroffenen durch den Erlass eines Gestaltungsentscheids gewahrt werden können (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 560). Nachdem die Vorinstanz entschieden hat, dass von mechanischen Sperren (Poller) an der Goliathgasse/Bohl 1 abzusehen sei (Ziff. 2c), kann dem Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin mit einem



St.Galler Gerichte

Gestaltungsentscheid (Aufhebung von Ziff. 2c) Genüge getan werden. Die Voraussetzungen für den Erlass eines Feststellungsentscheids sind deshalb nicht gegeben.

Schliesslich beantragt die Beschwerdeführerin, es sei Vormerk zu nehmen, dass das verfügte Sperrzeitenregime erst auf den Zeitpunkt der Eröffnung der Parkgarage Schibenertor in Vollzug gesetzt werde (Ziff. 3). B., C. und D. wenden dagegen ein, das Rechtsbegehren sei unzulässig, weil es einerseits neu im Sinne von Art. 61 Abs. 3 VRP sei und zum anderen lediglich eine unverbindliche Äusserung darstelle. Es ist zutreffend, dass in den Verkehrsanordnungen vom 20. August 2007 nicht vermerkt ist, wann die verfügten Sperrzeiten in Vollzug gesetzt werden. Dies war indes auch nicht nötig, da die fraglichen Verkehrsanordnungen, sobald sie in Rechtskraft erwachsen sind, vollzogen werden können. Wenn die Beschwerdeführerin nun im Sinne einer Konkretisierung festhält, dass sie die verfügten Sperrzeiten erst im Zeitpunkt der Eröffnung der Parkgarage Schibenertor in Vollzug setzen werde, handelt es sich dabei nicht um ein neues Begehren im Sinne von Art. 61 Abs. 3 VRP. Es ist auch nicht einzusehen, inwiefern die übrigen Beteiligten durch diese Konkretisierung in ihren rechtlichen oder tatsächlichen Interessen verletzt sein könnten, zumal auch eine frühere Inkraftsetzung ohne weiteres möglich wäre. Die Rüge des Beschwerdeführers, wonach das Koordinationsgebot verletzt sei, erweist sich als unbegründet.

Im übrigen entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 20. Juni 2008 sowie deren Ergänzung vom 9. September 2008 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP).

Auf die Beschwerde B 2008/115 ist - unter den dargelegten Vorbehalten - einzutreten.

1.2. Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Soweit im Hauptantrag die integrale Aufhebung des angefochtenen Entscheids des Sicherheits- und Justizdepartements beantragt wird, fällt in Betracht, dass es an der formellen Beschwer fehlt, soweit der Rekurs des Beschwerdeführers im Entscheid vom 6. Juni 2008 teilweise gutgeheissen wurde (Ziff. 1; vgl. dazu vorstehende Erw. 1.1. betreffend die mangelnde formelle



Beschwer der Beschwerdeführerin). Insofern kann auf die Beschwerde B 2008/121 nicht eingetreten werden. Im übrigen entsprechen die Beschwerdeeingabe vom 30. Juni 2008 sowie deren Ergänzung vom 26. September 2008 zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Die Replik des Beschwerdeführers vom 3. Dezember 2008 ist soweit zu berücksichtigen, als sich ihr Inhalt als rechts- und entscheidenderheblich erweist (BGE 133 I 99 mit Hinweis auf BGE 132 I 47).

Auf die Beschwerde B 2008/121 ist - unter dem erwähnten Vorbehalt - einzutreten.

1.3. Die Verfahrensbeteiligten beantragen einen Augenschein. Der Augenschein ist die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung von Tatsachen durch die entscheidende Instanz. Er dient der unmittelbaren Wahrnehmung von Tatsachen und/oder dem besseren Verständnis des Sachverhalts. Ob ein Augenschein durchzuführen ist, liegt im pflichtgemässen Ermessen der urteilenden Instanz. Unbestrittene Tatsachen brauchen z.B. nicht durch einen Augenschein überprüft zu werden (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 966). Im vorliegenden Fall sind die tatsächlichen Verhältnisse an den massgebenden Örtlichkeiten allgemein bekannt, weshalb auf einen Augenschein verzichtet werden kann.

2. Verkehrsbeschränkungen, wie sie in beiden Beschwerdeverfahren in Frage stehen, sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Entsprechend der Natur der Sache liegt die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen in erster Linie bei den verfügenden Behörden. Die zuständigen Organe besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Ein Eingreifen der übergeordneten Verwaltungsbehörde bzw. des Richters ist erst gerechtfertigt, wenn die verfügenden Behörden von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgehen, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgen, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder notwendige Differenzierungen unterlassen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten lassen (vgl. BGE 2A.263/2006 9. Oktober 2006 mit Hinweis auf BGE 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006). Mithin ist vorliegend die Kognition der Vorinstanz auf die Rechtskontrolle beschränkt (Art. 46 Abs. 2 VRP), was für das Verwaltungsgericht ohnehin gilt (Art. 61 Abs. 1 VRP).



3. Wie eingangs ausgeführt, hob die Vorinstanz die verfügte Verkehrsordnung betreffend Goliathgasse/Bohl 1 auf und verkürzte die Sperrzeit für Güterumschlag von 11.30 Uhr bis 06.00 Uhr auf 19.00 Uhr bis 06.00 Uhr. Das Departement erwog im wesentlichen, dass in der mittleren Altstadt, wo eine deutlich höhere Fussgängerfrequenz vorherrsche als im Bereich der Goliathgasse, weniger ausgedehnte Sperrzeiten bestünden, indem die Sperrzeiten für die Anlieferung auf Montag bis Freitag 13.00 Uhr bis 18.30 Uhr und Samstag 11.00 Uhr bis 17.00 Uhr festgelegt seien. Diese Benachteiligung der Gewerbetreibenden in der nordöstlichen Altstadt lasse sich nicht rechtfertigen. Daran vermöge auch die Absicht der Stadt, ein einheitliches Verkehrsregime in der Altstadt einzuführen, nichts zu ändern. Die Massnahmen seien losgelöst von allfälligen künftigen, in anderen Bereichen der Altstadt geplanten Verkehrsanordnungen zu beurteilen und auf ihre Verhältnismässigkeit zu überprüfen. Unter Berücksichtigung der Interessen der Gewerbetreibenden und mit Blick auf den vergleichsweise eher geringen Fussgängerverkehr rechtfertige es sich, den Güterumschlag an der Goliathgasse/Bohl 1 den Ladenöffnungszeiten anzupassen.

3.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe die eigentliche Stossrichtung der städtischen Verkehrspolitik in der Altstadt verkannt, indem sie die verfügten Sperrzeiten als unverhältnismässig beurteilt habe. Sie habe damit ohne Not in den Ermessensentscheid des Stadtrates eingegriffen, der mit den tatsächlichen Verhältnissen besser vertraut sei. Die verfügten Massnahmen im Bereich des motorisierten Individualverkehrs basierten auf dem am 10. August 1999 vom Stadtrat und am 15. Februar 2000 vom Stadtparlament beschlossenen Konzept "Weitere Verkehrsberuhigung in der Altstadt". Dieses Konzept sehe vor, dass die kleinräumigen Strukturen der Altstadt möglichst vollständig von motorisiertem Individualverkehr entlastet werden sollen, der nicht für die Altstadt selbst unabdingbar sei. Unnötiger Fremdverkehr solle die Routen ausserhalb der Altstadt benutzen, für die Zugänglichkeit zur Altstadt sollten Parkierungsmöglichkeiten am Rand der Altstadt dienen. Die Plätze und Gassen in der Altstadt, die historisch gewachsen seien, sollten vornehmlich für die nicht motorisierten Verkehrsteilnehmer reserviert bleiben. Für die Parkierung in der Altstadt sehe das Konzept den Grundsatz vor, alle öffentlichen Parkplätze in der Altstadt mit entsprechendem Ersatz in zumutbarer Gehdistanz rund um die Altstadt aufzuheben. Die strittigen Verkehrsmassnahmen seien notwendig, um die angestrebte



Privilegierung der Fussgänger und der Velofahrer im Bereich der Altstadt gegenüber dem motorisierten Individualverkehr zu erreichen. Mit Blick auf dieses Verkehrskonzept würden sich namentlich auch die angefochtenen Sperrzeiten als erforderlich erweisen. Die Vorinstanz habe es unterlassen, hinsichtlich des streitigen Sperrzeitenregimes eine eigentliche Abwägung der sich ge-genüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen vorzunehmen. Die Vorteile der verfügten Verkehrsanordnungen würden indes die Nachteile deutlich überwiegen, womit das Gebot der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn erfüllt sei. Durch die verfügten Sperrzeiten werde die nördliche Altstadt attraktiver und für Fussgänger und Velofahrende sicher gestaltet. Die Festlegung der Sperrzeiten von 11.30 Uhr - 06.00 Uhr sei aufgrund der Erfahrungen in der mittleren Altstadt erfolgt. Während der Zeiten mit besonders hohen Fussgängerfrequenzen um die Mittagszeit sollten Konflikte mit dem Anlieferungsverkehr möglichst ausgeschlossen werden. Zudem würde so die Nutzung des öffentlichen Grundes durch Strassencafés und Lokale ermöglicht, die Bedürfnisse des lokalen Gewerbes und der Anwohnerschaft würden angemessen berücksichtigt. In Zukunft sei ein einheitliches Verkehrsregime für die nördliche und mittlere Altstadt geplant. Mit den angefochtenen Sperrzeiten würde dies für die nordöstliche Altstadt lediglich vorgezogen. Ein wesentlicher Grund für das schrittweise Vorgehen liege darin, dass die Anpassung des Verkehrsregimes und dessen Beachtung durch die Verkehrsteilnehmenden erheblich von der entsprechenden Gestaltung des Strassenraumes abhängt. Die vorinstanzliche Feststellung, wonach die unterschiedlichen Sperrfristen in der Altstadt zu einer Benachteiligung der Gewerbetreibenden in der nördlichen Altstadt gegenüber denjenigen in den übrigen Gebieten führen würden, überzeuge nicht. Das Gewerbe der nordöstlichen Altstadt werde durch das Sperrzeitenregime, wenn überhaupt, nur geringfügig beeinträchtigt. Namentlich bestünde in zumutbarer Gehdistanz ein ausreichendes Parkplatzangebot; in Ausnahmefällen könnten für die Fahrt in die Altstadt Taxis genutzt werden bzw. es könne kurzfristig bei der Polizei eine Ausnahmegewilligung beantragt werden. Schliesslich handle die Vorinstanz offensichtlich widersprüchlich, wenn sie die unterschiedlichen Regelungen zwar als Benachteiligung der Gewerbetreibenden in der nordöstlichen Altstadt beurteile, gleichzeitig aber den Güterumschlag in der nordöstlichen Altstadt bis 19.00 Uhr erlaube, während dieser in der mittleren Altstadt nur bis 13.00 Uhr zulässig sei. Die verfügten Sperrzeiten stellten eine Privilegierung der Gewerbetreibenden der



nordöstlichen Altstadt gegenüber der mittleren Altstadt dar. Im weiteren könne bei der Beurteilung einer verkehrlichen Massnahme nicht nur auf den derzeitigen Zustand abgestellt werden. Die langfristigen verkehrspolitischen Zielsetzungen und konkreten Projekte, wie etwa dasjenige der Parkgarage Schibenertor oder der Neugestaltung Bohl/Marktplatz/Blumenmarkt, müssten bei der Bewertung der in Frage stehenden Massnahmen berücksichtigt werden. Das von der Vorinstanz herangezogene Kriterium der allgemeinen Ladenöffnungszeiten sei zur Bestimmung einer Verkehrsorganisation in der Altstadt offensichtlich nicht geeignet. Insbesondere würden damit gewerbliche Erschliessungsbedürfnisse gegenüber den Interessen der Anwohnenden privilegiert. Der Entscheid über das Verkehrsregime in der nordöstlichen Altstadt habe aufgrund der einheitlichen Erschliessungssituation über das Schibenertor präjudiziellen Charakter für die Erschliessungsregelung der restlichen nördlichen sowie der mittleren Altstadt. Wenn in diesem Bereich Güterumschlag ganztags von 06.00 bis 19.00 Uhr zulässig wäre, würden die heutigen Fussgängerbereiche in der mittleren Altstadt stark an Attraktivität einbüßen. Zudem würde die Ausdehnung der für den Güterumschlag zulässigen Zeiten bis 19.00 Uhr die Bewilligungsfähigkeit der Parkgarage Schibenertor aufgrund der Belastung des Knotens Schibenertor während den Spitzenzeiten und des insgesamt höheren Fahrtenaufkommens in diesem Bereich gefährden.

3.2. Gemäss Art. 3 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr (SR 741.01, abgekürzt SVG) kann der Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr geöffnet sind, vollständig untersagt oder zeitlich beschränkt werden. Andere Beschränkungen oder Anordnungen 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 SVG). Verkehrsanordnungen müssen vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, abgekürzt BV; Art. 107 Abs. 5 der Signalisationsverordnung, SR 741.21, abgekürzt SSV). Ebenso haben Massnahmen



dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden (Art. 27 und 94 Abs. 1 und 4 BV) zu genügen.

3.3. Es ist unbestritten, dass die bestehenden Verkehrsbeschränkungen in der Altstadt uneinheitlich sind. So wurden in der stark frequentierten mittleren Altstadt - Marktplatz/Bohl und Spisergasse/Multergasse - die Sperrzeiten für die Anlieferung auf Montag bis Freitag 13.00 Uhr bis 18.30 Uhr und Samstag 11.00 Uhr bis 17.00 Uhr festgelegt. Für den allgemeinen Verkehr ist das Gebiet gänzlich gesperrt. In der südlichen Altstadt besteht eine Begegnungszone. In der nördlichen Altstadt (Engelgasse, Metzgergasse etc.) kennt wie bisher die Goliathgasse/Magnihalden/Katharinengasse ein Nachfahrverbot von 22.00 Uhr bis 06.00 Uhr, ausgenommen Taxis, Notfallfahrzeuge und gekennzeichnete Fahrzeuge der Anwohner.

3.4. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zutreffend ausführt, stellen Sperrzeiten zur Erreichung einer Verkehrsberuhigung ein verhältnismässig mildes Mittel dar und schränken die Betroffenen wesentlich geringer ein als ein unbeschränktes Fahrverbot. Im Grundsatz ist deshalb die Einführung von Sperrzeiten nicht zu beanstanden; zu prüfen ist im folgenden, ob der festgelegte Umfang der Sperrzeiten verhältnismässig ist.

3.5. Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass in der mittleren Altstadt eine deutlich höhere Fussgängerfrequenz vorherrscht als im Bereich der nordöstlichen Altstadt. Dies wird denn auch zu Recht von der Beschwerdeführerin nicht in Abrede gestellt. Vor diesem Hintergrund ist es mit Blick auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden tatsächlich nicht nachvollziehbar, weshalb für die nordöstliche Altstadt restriktivere Sperrzeiten vorgesehen werden als namentlich in der mittleren Altstadt. Dies gilt umso mehr, als die Beschwerdeführerin selbst ausführt, dass sich die Sperrzeiten in der mittleren Altstadt wochentags von 13.00 Uhr bis 18.30 Uhr bewähren. Sodann ist davon auszugehen, dass bereits die Aufhebung der bewirtschafteten Parkplätze in der Goliathgasse und der Magnihalden zu einer weitgehenden Unterbindung des Suchverkehrs führen wird. Auch vor diesem Hintergrund hat die Vorinstanz die Beschränkung der Erschliessung der nordöstlichen Altstadt im beabsichtigten Umfang zu recht als unverhältnismässig und damit rechtsverletzend beurteilt.



3.6. Zu prüfen bleibt, ob die von der Vorinstanz festgesetzte Zeit für den Güterumschlag von 06.00 Uhr bis 19.00 Uhr eine Ermessensverletzung darstellt, wie die Beschwerdeführerin geltend macht. Die Vorinstanz hat sich bei der Festsetzung der Sperrzeiten mit der Begründung an den Ladenöffnungszeiten orientiert; damit werde den privaten Interessen des Gewerbes und den öffentlichen Interessen an einer Verkehrsberuhigung gleichermaßen Rechnung getragen. Diese Argumentation der Vorinstanz vermag indes nicht zu überzeugen. Namentlich weist die Beschwerdeführerin in der Beschwerdebegründung vom 9. September 2008 zu Recht darauf hin, dass es widersprüchlich anmutet, wenn einerseits die unterschiedlichen Regelungen der Sperrzeiten als Benachteiligung der Gewerbetreibenden in der nordöstlichen Altstadt beurteilt werden, andererseits aber der Güterumschlag in der nordöstlichen Altstadt wiederum anders als in der mittleren Altstadt festgelegt wird. Grundsätzlich schliesst nur ein übereinstimmendes Sperrzeitenregime eine Benachteiligung aus. Im weiteren vermag auch der vorinstanzliche Hinweis auf die Ladenöffnungszeiten nicht zu überzeugen. Insbesondere ist nicht einzusehen, weshalb in der nordöstlichen Altstadt, wo es weit weniger Ladengeschäfte als in der mittleren Altstadt gibt, auf die Ladenöffnungszeiten abgestellt werden soll, während in der mittleren Altstadt die Sperrzeit bereits um 13.00 Uhr beginnt.

3.7. Aus dem Gesagten folgt, dass sich die von der Beschwerdeführerin festgesetzten Sperrzeiten namentlich mit Blick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden als rechtsverletzend erweisen. Insofern hat die Vorinstanz die fragliche Massnahme zu Recht aufgehoben. Indes stellt es eine Ermessensverletzung des Sicherheits- und Justizdepartements dar, wenn es die Zeit für den Güterumschlag von 06.00 Uhr bis 19.00 Uhr festgesetzt hat. Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden verlangt, dass in der nordöstlichen und in der mittleren Altstadt ein gleiches Sperrzeitenregime gefahren wird. Mithin ist Ziff. 2a in teilweiser Gutheissung der Beschwerde der Beschwerdeführerin aufzuheben und dahingehend zu ändern, dass bei der Signalisation Goliathgasse/Bohl 1 die Sperrzeiten für den Güterumschlag von Montag bis Freitag auf 13.00 Uhr bis 18.30 Uhr und am Samstag von 11.00 Uhr bis 17.00 Uhr festgelegt werden. Damit wird auch dem Anliegen der Beschwerdeführerin, ein einheitliches Verkehrsregime in der Altstadt einzuführen, angemessen Rechnung getragen. Ob der Güterumschlag nachts gleich zu regeln ist wie in der mittleren Altstadt bzw. wie der Güterumschlag mit dem Nachtfahrverbot in der nördlichen



Altstadt zu koordinieren ist, hat die Beschwerdeführerin zu entscheiden. Ob bei der dereinstigen Realisierung der Parkgarage Schibenertor allenfalls ein neues Sperrzeitenregime einzuführen sein wird, kann vorliegend nicht ausschlaggebend sein. Schliesslich ist darauf zu verzichten, bezüglich der Inkraftsetzung des Sperrzeitenregimes einen Vormerk zu machen, da sich Ziff. 3 des Antrags der Beschwerdeführerin auf die Sperrzeiten bezieht, wie sie am 8. Mai 2007 verfügt wurden. Nachdem das Verwaltungsgericht die Sperrzeiten anders festgelegt hat, ist die Beschwerdeführerin nicht auf dem offerierten Vormerk zu behaften.

4. Im weiteren wendet sich die Beschwerdeführerin gegen die vorinstanzliche Anordnung, wonach von mechanischen Sperrern (Poller) an der Goliathgasse/Bohl 1 abzusehen sei (Ziff. 2c). Die Vorinstanz erwog, dass die Poller für die Betroffenen eine erhebliche Einschränkung zur Folge hätten und deshalb zusammen mit den übrigen Verkehrsanordnungen hätten publiziert werden müssen. Da eine Publikation der Poller unterblieben sei, könne über diesen Teil der Massnahme nicht befunden werden und die Poller dürften mangels Rechtsgrundlage nicht errichtet werden. Aus verfahrensökonomischen Gründen sei sodann aufsichtsrechtlich festzustellen, dass die Errichtung von Pollern eingangs Goliathgasse/Bohl 1 keine verhältnismässige Massnahme darstelle. Die Signalisation allein genüge zur Verkehrsberuhigung. Die Beschwerdeführerin wendet dagegen ein, die Poller würden lediglich der Durchsetzung eines geltenden Verkehrsregimes dienen, hätten keinen eigenen Vorschriftencharakter und stellten keine zusätzliche Einschränkung dar. Als Signalisation, die der verfügten Verkehrsanordnung entspreche, müssten die Poller nicht publiziert werden. Dies ergebe sich auch aus dem Wortlaut von Art. 107 SSV, wonach lediglich Verkehrsanordnungen, die durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder durch andere Signale mit Vorschriftencharakter angezeigt würden, verfügt werden müssten.

4.1. Es ist unbestritten, dass die Poller in der Publikation der Verkehrsanordnungen nicht aufgeführt wurden. Die Poller sollen eine Verkehrslenkung bzw. Verkehrsreduktion bewirken. Im Schrifttum und in der Praxis werden Verkehrsmassnahmen mit Unterstützung von Schranken oder Pollern kontrovers beurteilt (vgl. T. Jaag, Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, in: ZBI 87/1986, S. 289 ff. mit Hinweisen; R. Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. 1, Bern 2002, Rz. 68). Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts sind Sperren im



St.Galler Gerichte

Kanton St. Gallen auch dann als funktionelle Verkehrsanordnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG zu betrachten, wenn sie mit Pollern versehen sind (GVP 2004 Nr. 22 mit Hinweis auf GVP 1995 Nr. 91).

4.2. Das Verwaltungsgericht schliesst sich der Auffassung der Vorinstanz an, wonach die Poller für die Betroffenen eine erhebliche Einschränkung und Belastung bedeuten würden. Als funktionelle Verkehrsanordnungen kommt ihnen sodann durchaus selbständige Bedeutung zu. Einer vorgängigen Publikationspflicht steht Art. 107 SSV nicht entgegen, da das kantonale Recht in Art. 23 der Einführungsverordnung zum SVG bestimmt, dass örtliche Verkehrsanordnungen im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde veröffentlicht werden. Es ist mit dem Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts ohne weiteres vereinbar, wenn das kantonale Recht bezüglich der Publikation eine weitergehende Vorschrift vorsieht als das Bundesrecht. Als funktionelle (örtliche) Verkehrsanordnungen sind Poller mithin gestützt auf Art. 23 der Einführungsverordnung zum SVG vorgängig im amtlichen Publikationsorgan der Gemeinde zu veröffentlichen. Dies stimmt auch mit dem Sinn und Zweck von Art. 23 der Einführungsverordnung zum SVG (und Art. 107 SSV) überein, wonach Verkehrsanordnungen, die für die Betroffenen eine erhebliche Einschränkung bedeuten, vorgängig zu publizieren sind (vgl. Jaag, a.a.O., S. 298). Nachdem die Publikation der Poller unterblieben ist, hat die Vorinstanz deshalb zu Recht festgestellt, dass sie nicht errichtet werden dürfen.

4.3. Wie vorstehend ausgeführt, hat das Departement im weiteren aufsichtsrechtlich festgestellt, dass sich die Poller als unverhältnismässig erweisen würden. Nachdem sich die Stadt St. Gallen als Beschwerdeführerin zumindest sinngemäss auf die Gemeindeautonomie beruft, ist die Beschwerde auch in dieser Hinsicht zulässig, obwohl es sich vorliegend um eine Anordnung im Rahmen der Staatsaufsicht handelt (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP; vgl. VerwGE B 2008/154 vom 18. Dezember 2008, in: www.gerichte.sg.ch).

Bei der Ausübung der Staatsaufsicht haben die kantonalen Behörden den Ermessensspielraum der Gemeinden zu wahren. Art. 229 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2) bestimmt, dass sich die Staatsaufsicht im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit beschränkt. Die



Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit von einschränkenden Verkehrsanordnungen stellen indessen Rechtsfragen dar, die auch im Rahmen der Staatsaufsicht geprüft werden dürfen.

Im Bereich von Verkehrsregelungen wird ein aufsichtsrechtlicher Eingriff gegen eine Verfügung oder einen Entscheid als zulässig erachtet, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder wichtige öffentliche Interessen missachtet werden (VerwGE B 2008/154 vom 18. Dezember 2008, in: www.gerichte.sg.ch). Diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt, wie nachfolgend auszuführen ist.

Das Verwaltungsgericht schliesst sich der Auffassung der Vorinstanz an, wonach die Signalisation zur Verkehrsberuhigung genügt. Die Beschwerdeführerin hat nicht dargetan, und es ist nicht ersichtlich, weshalb vorliegend eine zusätzliche massive Einschränkung durch Poller zur Durchsetzung des Fahrverbots nötig sein soll. In der Beschwerde wird dazu ausschliesslich festgehalten, aufgrund der Erfahrung der Stadtpolizei sei mit einer verhältnismässig hohen Quote von Übertretungen zu rechnen. Worauf sich diese Erfahrung stützt, wird nicht dargelegt. Aufgrund der besonderen Verhältnisse in den verschiedenen Altstadtgebieten kann jedenfalls nicht von einer Verkehrsregelung an einer bestimmten Örtlichkeit generell auf andere Gebiete bzw. Verkehrsanordnungen an anderen Orten geschlossen werden. Hinzu kommt, dass die Massnahmen gemäss dem Begehren der Beschwerdeführerin ohnehin erst auf den Zeitpunkt der Eröffnung der Parkgarage Schibenertor in Vollzug gesetzt werden sollen. Falls künftig aufgrund der konkreten Umstände die signalisierten Verkehrsregelungen derart häufig missachtet werden, dass polizeiliche Kontrollen zur Durchsetzung des Verbots ungenügend sind, kann die Erstellung von Pollern erneut geprüft werden. Dementsprechend sind die Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit der Poller zumindest im jetzigen Zeitpunkt zu verneinen. Folglich ist die Beschwerde abzuweisen, soweit sie sich gegen die vorinstanzliche Anweisung richtet, wonach von mechanischen Sperren (Poller) an der Goliathgasse/Bohl 1 abzusehen sei (Ziff. 2 c).

5. Zusammenfassend steht somit fest, dass die Beschwerde B 2008/115 teilweise gutzuheissen ist. Ziff. 2a des angefochtenen Entscheids ist wie in Erw. 3.7. dargelegt zu ändern. Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des



Beschwerdeverfahrens B 2008/115 anteilmässig auf die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegner 2, 3, 4 und 5 zu verlegen. Es rechtfertigt sich, der Beschwerdeführerin und den Beschwerdegegnern je die Hälfte der amtlichen Kosten aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'500.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12, abgekürzt GKT). Auf die Erhebung des Anteils der Beschwerdeführerin ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Der Anteil der Beschwerdegegner von Fr. 1'250.-- ist ihnen zu je einem Viertel, d.h. im Umfang von Fr. 312.50, aufzuerlegen.

Da A., B., C. und D. mit ihren Anträgen nicht mehrheitlich durchgedrungen sind, haben sie keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung im Beschwerdeverfahren B 2008/115 durch die Beschwerdeführerin (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP; R. Hirt, Die Regelung der Kosten nach st. gallischem Verwaltungsrechtspflegegesetz, Diss. St. Gallen 2004, S. 183 f.).

Von der Neuverlegung der amtlichen Kosten des Rekursverfahrens ist abzusehen, nachdem die Vorinstanz auf die Erhebung von amtlichen Kosten verzichtet hat. Gleiches gilt bezüglich der ausseramtlichen Kosten, nachdem die Beschwerdeführerin als Gemeinwesen ohnehin keinen Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung hat (Hirt, a.a.O., S. 175 ff.).

6. Der Beschwerdeführer (A.) rügt zunächst eine Verletzung seines Anspruchs auf rechtliches Gehör. Namentlich habe sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid mit seiner besonderen Situation als Arzt und der Zusammensetzung seiner Patienten nicht auseinandergesetzt. Er führe im Gebäude Magnihalden 7 seine Facharztpraxis für Urologie und behandle überwiegend ältere, gehbehinderte Personen, die auf Fahrdienste angewiesen bzw. die nicht in der Lage seien, das Fahrzeug fernab der Praxis abzustellen und zu Fuss zum Arzt zu gelangen. Zudem gebe es wöchentlich ca. drei Notfälle während der Nacht. Die Vorinstanz habe nicht beachtet, dass sich seine Praxis wesentlich von den übrigen Gewerbebetrieben im betroffenen Gebiet unterscheide. Die von ihm erbrachte Dienstleistung liege im öffentlichen Interesse, und zudem sei die Zusammensetzung der Patienten wesentlich anders als die Kundschaft der übrigen Gewerbebetriebe. Weder bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit der Aufhebung sämtlicher Parkplätze im betroffenen Gebiet noch bei den Erwägungen



St.Galler Gerichte

betreffend die verfügbaren Sperrzeiten würden sich Ausführungen darüber finden, weshalb es zu seinen Gunsten nicht zu weiteren Erleichterungen kommen könne. Da der Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs formeller Natur sei, sei der Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese neu entscheide und vollständig begründe.

6.1. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist das Recht der Privaten, in einem vor einer Verwaltungs- oder Justizbehörde geführten Verfahren mit ihren Begehren angehört zu werden, Einblick in die Akten zu erhalten und zu den für die Entscheidung wesentlichen Punkten Stellung nehmen zu können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und stellt andererseits zugleich ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien dar (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 1672 f.). Die Begründung einer Verfügung entspricht den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Die Behörde ist aber nicht verpflichtet, sich zu allen Rechtsvorbringen der Parteien zu äussern. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1706).

6.2. Es ist zutreffend, dass im angefochtenen Entscheid grundsätzlich in allgemeiner Form auf die durch die verfügbaren Verkehrsanordnungen betroffenen Interessen eingegangen und nicht auf die spezifische Situation des Beschwerdeführers als Betreiber einer Arztpraxis Bezug genommen wird. Immerhin werden aber an verschiedenen Stellen neben den Anwohnern und Kunden auch die Patienten des Beschwerdeführers erwähnt und in die Interessenabwägung miteinbezogen. Vor diesem Hintergrund kann der Vorinstanz noch keine Verletzung der Begründungspflicht bzw. des rechtlichen Gehörs vorgeworfen werden, auch wenn der angefochtene Entscheid zugegebenermassen wenig differenziert ausgefallen ist. Entscheidend ist indes, dass der Beschwerdeführer den Entscheid in Kenntnis der wesentlichen Umstände an das Verwaltungsgericht weiterziehen konnte und er bei der Begründung seines Rechtsmittels nicht benachteiligt war.



7. In materieller Hinsicht beantragt der Beschwerdeführer in der Hauptsache die umfassende Aufhebung der Verkehrsanordnungen vom 20. August 2007. Er begründet diesen Antrag in den Rechtsschriften indes nicht näher, sondern setzt sich im wesentlichen mit seinem Eventualbegehren auseinander, wonach bei den Verkehrsanordnungen seinen Bedürfnissen entsprechend Anpassungen vorzunehmen seien.

7.1. Soweit der Beschwerdeführer mit dem Hauptantrag die Aufhebung der angeordneten Sperrzeit für die Goliathgasse/Bohl 1 anstrebt, kann auf die vorstehende Erw. 3. verwiesen werden, wonach sich die Anordnung von Sperrzeiten grundsätzlich als rechtmässig erweist, indes die Vorinstanz die Zulässigkeit des Güterumschlags zu Unrecht bis 19.00 Uhr ausgedehnt hat. Bezüglich der beabsichtigten Aufhebung von insgesamt 20 bewirtschafteten Parkplätzen in der Goliathgasse und in der Magnihalden hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zutreffend ausgeführt, dass der Parkplatzsuchverkehr im Bereich Marktplatz/Bohl den Verkehrsfluss zeitweise erheblich beeinträchtigt. Zudem fällt in Betracht, dass mit der Erweiterung des City-Parking Brühltor über 200 Parkplätze unmittelbar am östlichen Altstadtrand in einer Gehdistanz von 200 bis 300 m zur nordöstlichen Altstadt geschaffen worden sind. Der Politischen Gemeinde St. Gallen kann vor diesem Hintergrund keine Ermessensverletzung vorgeworfen werden, wenn sie das öffentliche Interesse an der Aufhebung der Parkplätze zur Unterbindung bzw. Einschränkung des Suchverkehrs höher gewichtet hat als die entgegenstehenden privaten Interessen. Auch in dieser Hinsicht erweist sich der Hauptantrag deshalb als unbegründet. Im übrigen ist auf den Hauptantrag des Beschwerdeführers mangels Substantiierung nicht weiter einzugehen.

7.2. Der Beschwerdeführer verlangt im Eventualantrag, für die Verkehrsanordnungen betreffend Goliathgasse/Bohl 1 sowie Goliathgasse/Schwertgasse sei das Signal Nr. 2.14 dahingehend abzuändern, dass neben dem Güterumschlag auch die Zufahrt zur Arztpraxis für Gehbehinderte von 06.00 Uhr bis 19.00 Uhr gestattet und in der übrigen Zeit die Zufahrt mit polizeilicher Bewilligung und für Notfallfahrzeuge gestattet sei (Ziff. 2.1.). Sodann verlangt der Beschwerdeführer die Markierung und Signalisation von zwei speziell gekennzeichneten Parkplätzen anstelle der aufzuhebenden bewirtschafteten Parkplätze vor der Liegenschaft Magnihalden 7 mit dem Hinweis "Notfallfahrzeuge und für Gehbehinderte zum Arztbesuch gestattet" (Ziff. 2.2.).



7.3. Zu prüfen ist zunächst der Eventualantrag, wonach ausserhalb der Sperrzeit neben dem Güterumschlag auch die Zufahrt zur Praxis für Gehbehinderte zulässig sein solle. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist unter Güterumschlag das Verladen oder Ausladen von Sachen zu verstehen, die nach Grösse oder Gewicht die Beförderung durch ein Fahrzeug nötig machen (BGE 89 IV 216). Entsprechend dieser Definition bedeutet die Zulässigkeit von Güterumschlag nicht, dass auch das Zufahren sowie das Ein- und Aussteigenlassen von Personen ausserhalb der fraglichen Sperrfrist zulässig ist (dies entspricht gemäss telef. Aussage des Chefs Verkehrspolizei der Praxis der Kantonspolizei St. Gallen; vgl. aber H. Giger, Kommentar SVG, 7. Aufl., Zürich 2008, N 11 zu Art. 37, wonach neben längsparkierten Fahrzeugen auch das Ein- oder Aussteigenlassen erlaubt sein müsse, wenn der Güterumschlag gestattet wäre, da der Führer beim blossen Ein- oder Aussteigenlassen von Personen stets beim Fahrzeug bleibe). Mithin ist davon auszugehen, dass die vorgesehene Signalisation – abgesehen von Notfallsituationen, auf die nachfolgend noch eingegangen wird – künftig auch während der Zeiten, in denen der Güterumschlag gestattet ist, keine Personentransporte vor die Praxis des Beschwerdeführers zulässt. Es stellt sich die Frage, ob dies eine rechtsungleiche Behandlung des Beschwerdeführers gegenüber den Gewerbetreibenden im betroffenen Gebiet darstellt. Dabei fällt in Betracht, dass sich die Kundenstruktur einer Arztpraxis wesentlich von der Kundschaft von Gewerbetreibenden unterscheidet. Namentlich ist nachvollziehbar, wenn der Beschwerdeführer geltend macht, dass seine Praxis gehäuft auch von gehbehinderten Personen aufgesucht wird. Sodann ist zu berücksichtigen, dass Arztbesuche – anders als bspw. Kommissionen – von den Patienten persönlich absolviert werden müssen. Insofern liesse sich fragen, ob sich gehbehinderte Patienten des Beschwerdeführers ausserhalb der Sperrzeiten zur Arztpraxis chauffieren lassen können, mithin aber nur das Ein- und Aussteigenlassen von Patienten zulässig ist. Dies ist allerdings realitätsfremd, denn gehbehinderte Patienten benötigen in der Regel Hilfe beim Ein- und Aussteigen, ebenso beim Zugang zur bzw. beim Verlassen der Praxis. Es ist unter diesen Umständen sachgerecht, wenn die Zu- und Wegfahrten gehbehinderter Patienten zur Arztpraxis mittels Taxi erfolgt, was unter der vorgesehenen Regelung zulässig ist. Hinzu kommt, dass auch für die verschiedenen Arztpraxen der mittleren Altstadt keine Sonderregelung für die Zufahrt gehbehinderter Patienten besteht. Somit ist die Beschwerde auch in diesem Punkt abzuweisen, namentlich das Begehren um



Änderung der Signalisation Goliathgasse/Schwertgasse. Es ist nicht einzusehen, inwiefern der Beschwerdeführer durch dieses Fahrverbot mehr als die übrigen Betroffenen in seinen Interessen beeinträchtigt sein soll.

Soweit der Beschwerdeführer im weiteren eine Ausnahme für "Notfallfahrzeuge" fordert, ist festzuhalten, dass Fahrzeuge der Blaulichtorganisationen bei dringlichen Dienstfahrten ohnehin nicht wegen Missachtung der Verkehrsregeln und der besonderen Anordnungen für den Verkehr strafbar sind (Art. 100 Abs. 4 SVG). Dementsprechend dürfen derartige Fahrzeuge und namentlich auch Sanitätsfahrzeuge in dringlichen Fällen nach wie vor zur Liegenschaft Magnihalden 7 zufahren, ungeachtet des verfügbaren Fahrverbots. Für Private gilt sodann der Grundsatz von Art. 17 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0), wonach auch sie in medizinisch dringenden Fällen das Fahrverbot nicht zu beachten hätten. Gründe, die es gebieten würden, für "Notfallfahrzeuge" eine Ausnahme vom Fahrverbot vorzusehen, sind unter diesen Umständen nicht ersichtlich. Die Beschwerde ist in dieser Hinsicht abzuweisen.

Bezüglich des Eventualantrags des Beschwerdeführers, wonach ihm künftig zwei Parkplätze für Notfallfahrzeuge und Gehbehinderte zur Verfügung stehen sollen, ist festzuhalten, dass dies gegenüber der gegenwärtigen Situation eine Verbesserung für den Beschwerdeführer bedeuten würde. Für eine derartige Besserstellung gibt es weder eine tatsächliche noch eine rechtliche Grundlage. Sodann ist zu berücksichtigen, dass bereits heute gehbehinderte Patienten angesichts der wenigen und gut frequentierten Parkplätze in der unmittelbaren Nähe der Arztpraxis des Beschwerdeführers nicht damit rechnen dürfen, unmittelbar bei der Liegenschaft Magnihalden 7 parkieren zu können. Insofern stellt die Aufhebung der sieben bewirtschafteten Parkplätze in der Magnihalden für den Beschwerdeführer keine wesentliche Benachteiligung gegenüber der gegenwärtigen Situation dar. Schliesslich ist zu erwähnen, dass gehbehinderte Patienten des Beschwerdeführers je nach den konkreten Umständen auch die Parkierungserleichterungen gemäss Art. 20a der Verkehrsregelverordnung (SR 741.11) bei den verbleibenden Parkmöglichkeiten in der Nähe der Praxis in Anspruch nehmen können. Bezüglich des Antrags, wonach für Notfallfahrzeuge zwei Parkfelder signalisiert werden sollen, kann auf die vorstehenden Ausführungen betreffend das angeordnete Fahrverbot verwiesen werden; auch



bezüglich der Parkmöglichkeit erweist sich ein derartiger Vorbehalt als unnötig. Die Beschwerde ist auch in dieser Hinsicht abzuweisen.

8. Zusammenfassend steht somit fest, dass die Beschwerde B 2008/121 abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten wird. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens B 2008/121 dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 2'500.-- ist angemessen (Ziff. 382 GKT). Sie ist mit dem einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen.

B., C. und D. haben sich zur Beschwerde von A. nicht vernehmen lassen. Daher sind im Beschwerdeverfahren B 2008/121 keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen. Der Beschwerdeführer ist unterlegen (Art. 98 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98bis VRP), und die Stadt St. Gallen hat keinen Anspruch auf Kostenersatz (vgl. Hirt, a.a.O., S. 175 ff.).

Von der Neuverlegung der amtlichen Kosten des Rekursverfahrens ist abzusehen, nachdem die Vorinstanz auf die Erhebung von amtlichen Kosten verzichtet hat. Gleiches gilt bezüglich der ausseramtlichen Kosten, nachdem der Beschwerdeführer auch im Rekursverfahren nicht mehrheitlich obsiegt hat (Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht

zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerdeverfahren B 2008/115 und B 2008/121 werden vereinigt.

2./ Die Beschwerde B 2008/115 wird teilweise gutgeheissen. Ziff. 2a des Entscheids des Sicherheits- und Justiz-departements vom 6. Juni 2008 wird im Sinne der Erwägungen 3.7. geändert. Im übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

3./ Die Beschwerde B 2008/121 wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.



St.Galler Gerichte

4./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens B 2008/115 von Fr. 2'500.-- werden der Politischen Gemeinde St. Gallen zur einen Hälfte und A., B., C. sowie D. zu je einem Achtel, d.h. im Umfang von je Fr. 312.50, auferlegt. Auf die Erhebung des Anteils der Politischen Gemeinde St. Gallen wird verzichtet.

5./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens B 2008/121 von Fr. 2'500.-- werden dem Beschwerdeführer A. auferlegt, unter Verrechnung des einbezahlten Kostenvorschuss in gleicher Höhe.

5./ Für die Beschwerdeverfahren B 2008/115 und B 2008/121 werden keine ausseramtlichen Kosten entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

Versand dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin/Beschwerdegegnerin 1
- den Beschwerdeführer/Beschwerdegegner 2 (durch Rechtsanwalt F.)
- die Vorinstanz
- den Beschwerdegegner 3 (durch Rechtsanwalt Dr. R.)
- die Beschwerdegegnerin 4 (durch Rechtsanwalt Dr. R.)
- die Beschwerdegegnerin 5 (durch Rechtsanwalt Dr. S.)

am:

Rechtsmittelbelehrung:

Sofern eine Rechtsverletzung nach Art. 95 ff. BGG geltend gemacht wird, kann gegen diesen Entscheid gestützt auf Art. 82 lit. a BGG innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden.