



Fall-Nr.: B 2020/11
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 10.09.2020
Entscheiddatum: 19.08.2020

Entscheid Verwaltungsgericht, 19.08.2020

Strassenverkehrsrecht, Verkehrsanordnung, Aufhebung bewirtschafteter Parkplätze; Art. 3 Abs. 4 SVG. Die Aufhebung von 41 bewirtschafteten Oberflächenparkplätzen und deren Kompensation in Parkgaragen und -häusern stützt sich auf ein öffentliches Interesse, das sich insbesondere im Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung und im kommunalen Richtplan niedergeschlagen hat. Bei entsprechender klarer Signalisation ist die Massnahme geeignet, den Parkplatzsuchverkehr zu verhindern. Sie ist zur Erreichung des Zweckes erforderlich und mit Blick auf die Ersatzparkplätze in den umliegenden bis zu 500 Metern entfernten Parkhäusern und -garagen bei gleichzeitiger Einrichtung von Warenumsschlagplätzen und Handwerkerparkplätzen verhältnismässig. (Verwaltungsgericht, B 2020/11).

Entscheid vom 19. August 2020

Besetzung

Abteilungspräsident Eugster; Verwaltungsrichter Engeler und Steiner; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A.__,

B.__ AG,

C.__ AG,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Karl Güntzel, Goethestrasse 24,
9008 St. Gallen,

gegen

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

Vorinstanz,

und

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

Beschwerdegegnerin,

Gegenstand

Verkehrsordnung (Aufhebung bewirtschafteter Parkplätze)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

A.___ ist Eigentümer der Liegenschaft Poststrasse 10, die B.___ AG Eigentümerin der Liegenschaft Poststrasse 8 und die C.___ AG unter anderem Eigentümerin der Liegenschaft Poststrasse 2 in der Stadt St. Gallen. Alle drei Grundstücke grenzen gegen Norden an die Hintere Poststrasse.

Der Stadtrat der Politischen Gemeinde St. Gallen erliess mit Beschlüssen vom 12. Oktober 2018 und vom 23. Oktober 2018 – veröffentlicht im "St. Galler Tagblatt" vom 5. November 2018 – zahlreiche Verkehrsordnungen für die Innenstadt. Sie haben insbesondere die Aufhebung von insgesamt 89 oberirdischen bewirtschafteten Parkplätzen zum Gegenstand, nämlich 12 am Oberen Graben im Abschnitt Bahnhofstrasse bis Poststrasse (Schibenertorpärkli, Beschluss Nr. 2192), 27 an der Bahnhofstrasse im Abschnitt Schibenertor bis Schützengasse (Beschluss Nr. 2193),



St.Galler Gerichte

sechs am Blumenbergplatz (Höhe Haus Nr. 3, Beschluss Nr. 2194), 41 im Gebiet zwischen Oberem Graben, Bahnhofstrasse, Schützengasse und Poststrasse an der Hinteren Poststrasse, an der Hinteren Bahnhofstrasse, am Äusseren, Mittleren und Inneren Hofgässlein und am Bienengässlein (Beschluss Nr. 2224) und drei am Oberen Graben im Bereich des Grabenpärkli (Beschluss Nr. 2225).

Der Beschluss Nr. 2224 sieht zudem für den betroffenen Teilperimeter die Zonensignalisation "Parkieren verboten" mit dem Text "ausgenommen Parkfelder" sowie auf der Hinteren Poststrasse die Markierung von 15 Parkfeldern mit dem Text "Handwerkerfahrzeuge mit polizeilicher Bewilligung" vor. Auf der Hinteren Bahnhofstrasse und der Hinteren Poststrasse soll sodann je ein drei Parkfeldern entsprechender, mit einer Parkverbotslinie markierter Warenumsschlagplatz angeboten werden. Die Aufhebung der Parkplätze wird damit begründet, der freie Platz könne für den Verkehr, insbesondere für den Handwerkerverkehr und den Langsamverkehr genutzt werden. Die Reduktion des Parkplatzsuchverkehrs in den zum Teil engen und unübersichtlichen Gassen entlaste das Verkehrsnetz, erhöhe im gewerblich und "wohnlich" genutzten Quartier vor allem auch nachts während der Wochenenden die Lebensqualität und ermögliche eine ansprechende Gestaltung des öffentlichen Raumes für gewerbliche Nutzungen und den Aufenthalt von Fussgängerinnen und Fussgängern. Die Verkehrsanordnungen sollen vollzogen werden, sobald die aufzuhebenden 41 Parkplätze – voraussichtlich im Parkhaus UG25 – kompensiert werden können.

B.

Gegen diese Verkehrsanordnungen erhoben unter anderem A.__, die B.__ AG und die C.__ AG Rekurs beim Sicherheits- und Justizdepartement im Wesentlichen mit dem Begehren, auf die Aufhebung der 89 öffentlichen Parkplätze sei zu verzichten. Das Sicherheits- und Justizdepartement führte am 29. August 2019 in Anwesenheit des Departementsvorstehers einen Augenschein durch und wies sämtliche Rekurse am 10. Januar 2020 ab. Auf die Begehren, eine allfällige Aufhebung der Parkplätze sei frühestens nach Inbetriebnahme von oder Erweiterung mit mindestens der gleichen Anzahl öffentlicher Parkplätze in Parkhäusern im Umkreis von maximal 300 Metern zu realisieren, trat es mit der Begründung nicht ein, der Vollzug der Massnahmen sei nicht Gegenstand des Verfahrens.



C.

A.__, die B.__ AG und die C.__ AG (Beschwerdeführer) erhoben gegen den Rekursentscheid des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) vom 10. Januar 2020 durch ihren Rechtsvertreter mit Eingabe vom 23. Januar 2020 und Ergänzung vom 25. Februar 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Sie beantragen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben, soweit er die Aufhebung der Parkplätze im Perimeter Hintere Bahnhofstrasse, Hintere Poststrasse, Äusseres, Mittleres und Inneres Hofgässlein sowie Bienengässlein betrifft. Zumindest zwanzig – der insgesamt 41 – Parkplätze seien nicht aufzuheben. Die Zahl ergibt sich aus der Differenz zwischen den 41 bestehenden Parkplätzen und den verbleibenden 21 Parkfeldern für Handwerker und Warenumschlag.

Die Vorinstanz verwies mit Vernehmlassung vom 16. März 2020 auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen. Die Politische Gemeinde St. Gallen (Beschwerdegegnerin) beantragt mit Vernehmlassung vom 1. April 2020, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei die Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, abzuweisen. Die Beschwerdeführer äusserten sich dazu am 4. Mai 2020. Vorinstanz und Beschwerdegegnerin verzichteten stillschweigend auf eine Antwort.

Auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid und die Ausführungen der Beschwerdeführer und der Beschwerdegegnerin zur Begründung ihrer Anträge sowie die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Eintreten

Die Beschwerdegegnerin beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie einzutreten sei, ohne indessen den Antrag auf Nichteintreten zu begründen. Inwieweit die von Amtes wegen zu prüfenden (Art. 64 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP) Eintretensvoraussetzungen nicht erfüllt sein sollten, ist nicht ersichtlich: Das



Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP). Mit der Beschwerdeergänzung vom 25. Februar 2020 teilte der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer mit, die C.___ AG beteilige sich nicht weiter am Verfahren. Insoweit ist die Beschwerde zufolge Rückzugs abzuschreiben; die Abschreibung fällt in die Zuständigkeit des Abteilungspräsidenten (Art. 64 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 1 und 2 VRP). Die verbleibenden Beschwerdeführer sind Eigentümer von Grundstücken, welche an die von den Verkehrsanordnungen unmittelbar betroffene Hintere Poststrasse angrenzen, und mit ihren Begehren im Rekursverfahren nicht durchgedrungen. Sie sind zur Erhebung der Beschwerde befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; VerwGE B 2018/86, 87 und 89-92 vom 17. März 2018 E. 1.2; vgl. auch BGer 2A.115/2007 vom 14. August 2007 E. 4). Die Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 10. Januar 2020 wurde mit Eingabe vom 23. Januar 2020 rechtzeitig erhoben und erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 25. Februar 2020 die gesetzlichen Anforderungen in formeller und inhaltlicher Hinsicht (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist deshalb, soweit sie nicht wegen Rückzugs abzuschreiben ist, einzutreten.

2. *Materielle Prüfung*

In materieller Hinsicht ist umstritten, in welchem Umfang die Aufhebung der 41 bewirtschafteten öffentlichen Parkplätze an der Hinteren Bahnhofstrasse, der Hinteren Poststrasse, dem Äusseren, Mittleren und Inneren Hofgässlein sowie dem Bienengässlein recht- und verhältnismässig ist.

2.1. *Vorbringen der Beteiligten*

Die Vorinstanz ging davon aus, weder aus der Eigentumsgarantie noch aus der Wirtschaftsfreiheit leite sich ein Anspruch auf Beibehaltung einer bestehenden Parkordnung ab. Die Beschwerdegegnerin halte sich mit der Parkplatzkompensierung und der Einrichtung von Handwerkerparkplätzen an den städtischen Richtplan, wonach für die Innenstadt eine Plafonierung der Parkplätze und wenn möglich deren Transferierung von der Oberfläche in Parkgaragen und Parkhäuser und nötigenfalls Sonderregelungen für Geschäftsfahrzeuge von Handwerkern anzustreben seien. Die Aufhebung der 41 Parkplätze hänge mit der Regelung des Verkehrs zusammen. Im Sinne einer Verkehrsberuhigung werde der Parkplatzsuchverkehr in den engen und verwinkelten Gassen eingeschränkt und das Gebiet tagsüber und nachts (insbesondere während der Wochenenden) von den dadurch verursachten Emissionen befreit. Im Sinne einer Aufwertung werde Platz für neue Gestaltungen des öffentlichen Raums zwischen Bahnhof und Marktplatz für gewerbliche Nutzungen, für Aufenthaltsflächen für Fussgängerinnen und Fussgänger, für vermehrte Begrünung und für ein



St.Galler Gerichte

"Zonenregime" geschaffen. Die Verkehrsanordnung sei dafür sowohl geeignet als auch erforderlich und erweise sich angesichts der Aufhebung der öffentlichen bewirtschafteten Parkplätze an der Bahnhofstrasse, beim Schibenertorpärkli, beim Blumenbergplatz und beim Grabenpärkli umso mehr als notwendig, als sich der Parkplatzsuchverkehr bei einer Beibehaltung der 41 Parkplätze im betroffenen Bereich noch verstärken würde. Eine mildere Massnahme sei nicht ersichtlich, zumal gleichzeitig eine angemessene Zahl von 15 "Handwerkerparkplätzen" und zwei Warenumsschlagplätze von je drei Parkfeldern ausgeschieden würden. Das Parkhaus UG25 (234 Parkplätze), das die aufgehobenen Parkplätze kompensieren werde, sowie die Parkhäuser Neumarkt (274), Rathaus (89), Manor (134), Bahnhof (296), Oberer Graben (143) Raiffeisen (103), Einstein (104) und Brühltor (507) lägen in zumutbarer Gehdistanz. Sie seien auch für ältere Leute mit oder ohne Rollator sowie für Personen mit eingeschränkter Beweglichkeit ohne weiteres erreichbar. Für das Be- und Entladen grösserer und/oder schwerer Lasten würden ausreichend Warenumsschlagplätze bestehen. Kurzzeitparkplätze ständen einer Verkehrsberuhigung und Aufwertung diametral entgegen. Das Gebiet liege in der Kernzone 3 und gehöre wie die Altstadt zu den Zentrumszonen der Stadt. Die Aufwertung könne mit den Aufwertungen in der nördlichen (Schwertgasse; VerwGE B 2017/114) und der südlichen (Marktplatz; VerwGE B 2016/86, 87 und 89-92) Altstadt ohne weiteres verglichen werden. Sie sei ebenso Teil der nicht zwingend mit einem politischen Auftrag zusammenhängenden, allgemeinen Zielsetzung des städtischen Richtplans. Die Durchfahrt durch das Gebiet werde zwar nicht untersagt. Es sei denkbar, dass die Verkehrsreduktion nicht im gewünschten Umfang eintrete und korrigierendes Eingreifen mit weiteren Massnahmen angezeigt sei. Das schliesse aber die Zulässigkeit der Verkehrsanordnung nicht aus. Die bestimmungsgemässe gewerbliche Nutzung der Liegenschaften der Beschwerdeführer werde angesichts der in Gehdistanz liegenden öffentlichen Parkplätze und der aus der Verkehrsanordnung resultierenden Vorteile nicht unzumutbar erschwert. Angesichts der Warenumsschlagplätze werde die Zufahrt auch nicht in erheblichem Mass eingeschränkt. Im Übrigen bestehe kein Anspruch von Eigentümern, Mietern und Kunden auf öffentliche Parkplätze in unmittelbarer Nähe.

Die Beschwerdeführer machen geltend, dass der verfügenden Behörde beim Erlass von Verkehrsbeschränkungen ein grosser Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Beurteilung der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit zukomme, dürfe die Rekursinstanz nicht davon abhalten, im konkreten Fall eine Interessenabwägung und Prüfung vorzunehmen. Die Vorinstanz bejahe die Verhältnismässigkeit ohne vertiefte Prüfung. Der Sachverhalt unterscheide sich wesentlich von jenem, der bei der Aufhebung der Parkplätze im Bereich des Marktplatzes zu beurteilen gewesen sei (VerwGE B 2016/86,



87 und 89-92 vom 17. März 2018 sowie B 2017/114 vom 4. September 2018). Eine Gehdistanz von bis zu 500 Metern zum nächsten Parkhaus könne nicht für jedermann als zumutbar beurteilt werden. Für ältere oder gehbehinderte Personen und für Personen mit Kinderwagen oder Rollator sei bereits eine Distanz von 300 Metern eine obere Grenze. Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit seien "Umwegfaktoren" wie Höhendifferenzen und Wartezeiten an Kreuzungen zu berücksichtigen. Werde der Vorbehalt bestritten, sei dies mit Kinderwagen und Rollator auszutesten. Von Besuchern und Kunden der vordersten Häuserzeile an der Poststrasse, in der die Liegenschaften der Beschwerdeführer lägen, die Benützung der Parkgarage "Neumarkt" zu erwarten, sei weltfremd. Die im Richtplan vorgesehene Parkgarage "Schibenertor" sei von der Stadt – in erster Linie aus städtebaulichen und nicht verkehrstechnischen Gründen – verhindert worden. Das wirke sich äusserst negativ auf den östlichen Teil des ursprünglichen Perimeters aus. Sei die innerstädtische Wirtschaftsentwicklung für den Stadtrat wirklich von zentraler Bedeutung, brauche es auch im ursprünglichen Perimeter dieser Verkehrsbeschränkungen weiterhin einige bewirtschaftete oberirdische Parkplätze. Dabei gehe es weniger um einen Anspruch aus der Handels- und Gewerbefreiheit als um den "Lackmus-Test", ob dem innerstädtischen Gewerbe gute Rahmenbedingungen geschaffen und erhalten werden. Würden von den bestehenden 41 Parkplätzen die sechs Normparkplätze beanspruchenden Warenumschlagplätze und die geplanten 15 Handwerkerparkplätze – wobei deren Verteilung auf verschiedene Quartiere sinnvoller wäre – abgezogen, könnten zwanzig Parkplätze weiterhin öffentlich bewirtschaftet werden. Im Vergleich mit der extrem hohen Zahl der Fahrzeuge der öffentlichen Verkehrsbetriebe, welche vom frühen Morgen bis zum späten Abend in unterschiedlicher Intensität über die Poststrasse geführt würden und zu Rissen in den Gebäuden der Beschwerdeführer und teilweise Absenkungen in den Vorgärten führten, verursachten die Fahrzeuge, welche die Hintere Bahnhofstrasse und die Hintere Poststrasse befahren, wenige zusätzliche Emissionen. Dass der Suchverkehr zu verkehrsmässigen Problemen auf diesen und den Querstrassen führe, werde bestritten. Unfälle seien den Personen, welche in den Liegenschaften der Beschwerdeführer arbeiten, nicht bekannt. Der Teilperimeter, der noch Gegenstand der Beschwerde sei, werde heute fast ausschliesslich gewerblich genutzt. Der Wohnanteil könnte etwa zehn Prozent betragen und Reklamationen aus diesen Haushaltungen dürften der Stadt nicht bekannt sein, jedenfalls habe sie nichts solches erwähnt. Eingriffe in Gewerbequartiere seien nicht in gleichem Ausmass wie in Wohnquartieren zulässig. Der im Richtplan angestrebte Parkplatzkonsens sei nicht zustande gekommen. An dessen Stelle sei ein Parkplatzdiktat der Stadt, die mit den Oberflächenparkplätzen möglichst "tabula rasa" mache, getreten. Der Richtplan bezeichne namentlich einzig das Gebiet des Marktplatzes, in welchem die



oberirdischen Parkplätze aufgehoben werden müssten, um eine Neugestaltung zu ermöglichen. In den übrigen Gebieten der Innenstadt seien möglichst viele – das heisse also nicht alle – Oberflächenparkplätze aufzuheben. Dieser Zielsetzung werde mit der Aufhebung von rund sechzig von 81 Parkplätzen entsprochen. Die Beschwerdegegnerin habe sich zu den "gestalterischen Möglichkeiten für gewerbliche Nutzungen" und "Aufenthaltsflächen für die Fussgänger" nicht konkret geäussert. Das überrasche nicht, weil der motorisierte Verkehr im Teilperimeter weiterhin möglich sein solle und der Teilrichtplan "Siedlung" im Abschnitt über "öffentliche Räume" diesbezüglich nichts vorsehe. Die behaupteten gestalterischen Möglichkeiten erinnerten mehr an ein potemkinsches Dorf. Die Ziele des Richtplans würden auch erreicht, wenn im fraglichen Teilperimeter mindestens zwanzig öffentlich bewirtschaftete Parkplätze bestehen blieben. Sollte sich der Suchverkehr wider Erwarten zu einer untragbaren Belastung entwickeln, wären zusätzliche Auflagen wie Nachfahrverbot für Nichtanstösser oder eine Verkürzung der Parkzeit immer noch möglich.

Die Beschwerdegegnerin führt dazu aus, neben dem allgemeinen Ziel der Verkehrssicherheit seien auch die Ziele des Richtplanes – möglichst viele oberirdische Parkplätze in der Innenstadt aufheben und in Parkgaragen und Parkhäuser verlegen, um freiwerdende Flächen für angemessene Gestaltung zu nutzen, Störungen des öffentlichen Verkehrs reduzieren – zu verwirklichen. Im fraglichen Perimeter kämen die besonderen Ziele der Verkehrsberuhigung durch Reduzierung des Parkplatzsuchverkehrs mit der Entlastung von Gewerbetreibenden und Anwohnern sowie die Sonderregelungen für die Parkierung für Handwerkerfahrzeuge hinzu. Mit der mittlerweile nicht mehr umstrittenen Aufhebung der übrigen Parkplätze im gesamten Perimeter würde der Suchverkehr im streitigen Teilperimeter, in welchem mit schmalen, einspurigen Strassen, die erst nach der Einfahrt überblickt werden könnten, unübersichtliche Verkehrsverhältnisse bestünden, wohl zunehmen. Das gelte auch, wenn nur rund die Hälfte oder ein anderer Bruchteil der Parkplätze im Teilperimeter aufgehoben würde. Eine Teilaufhebung sei als mildere Massnahme deshalb nicht geeignet, das angestrebte Ziel zu erreichen. Gleiches gelte für eine reduzierte Parkzeit.

2.2. Grundlagen der Beurteilung

Die Privaten können grundsätzlich keinen Rechtsanspruch etwa aus der Eigentumsgarantie, der Wirtschaftsfreiheit oder gar der persönlichen Freiheit auf Beibehaltung einer bestimmten Parkierungsordnung ableiten (vgl. R. Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I: Grundlagen, Verkehrszulassung und Verkehrsregeln, 2. Aufl. 2002, Rz. 86 f. mit Hinweisen auf die



Rechtsprechung unter anderem auf BGE 122 I 279). Ein Schutz aus der Eigentumsgarantie vor Änderungen des Verkehrsregimes besteht nur, wenn die bestimmungsgemässe Nutzung des Grundeigentums in unzumutbarer Weise erschwert oder verunmöglicht wird (BGE 131 I 12 E. 1.3.3). Die Wirtschaftsfreiheit kann durch Verkehrsanordnungen tangiert sein, wenn dem Anstösser beziehungsweise dessen Kundschaft die Zufahrt zu seiner Liegenschaft erheblich erschwert wird (vgl. BGer 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006 E. 2.2). Die Beschwerdeführer berufen sich denn auch – zu Recht – "weniger" auf die Handels- und Gewerbefreiheit und andere verfassungsmässige Rechte. Hingegen muss das staatliche Handeln sich entsprechend Art. 5 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) in jedem Fall auf eine Rechtsgrundlage stützen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

Verkehrsanordnungen, wie sie vorliegend 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 beziehungsweise des Gerichts 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. VerwGE B 2017/114 vom 4. September 2018 E. 2.1, B 2008/115 und 121 vom 19. Februar 2009 E. 2 mit Hinweis auf BGer 2A.263/2006 vom 9. Oktober 2006 und 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006; BGer 2A.194/2006 vom 3. November 2006 E. 3.1, 2A.387/2003 vom 1. März 2004 E. 3.2, 1C_445/2018 vom 27. Februar 2019 E. 3.2 mit Hinweis auf BGer 1C_44/2017 vom 19. Juli 2017 E. 3.1).

2.3. Rechtsgrundlage

Die von der Beschwerdegegnerin verfügten Aufhebungen der Parkplätze an der Hinteren Bahnhofstrasse, der Hinteren Poststrasse, dem Äusseren, Mittleren und Inneren Hofgässlein sowie dem Bienengässlein stützen sich auf Art. 3 des Strassenverkehrsgesetzes (SR 741.01, SVG) und Art. 19 Abs. 2 Satz 1 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz (sGS 711.1, EV-SVG). Gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG können die Kantone und bei entsprechender Delegation die Gemeinden neben Fahrverboten für bestimmte Strassen andere Beschränkungen oder Anordnungen erlassen. Dabei kann insbesondere in



Wohnquartieren das Parkieren besonders geregelt werden. Massnahmen nach Art. 3 Abs. 4 SVG können sowohl den Fahrverkehr wie den ruhenden Verkehr (Regelung des Parkierens auf öffentlichen Strassen) betreffen (vgl. BGE 98 IV 264, BGer 2A.194/2006 vom 3. November 2006 E. 1.1). Parkverbote, Parkbeschränkungen und die Einrichtung gebührenpflichtiger Parkplätze stellen funktionelle Verkehrsmassnahmen dar (vgl. Belser, in: Basler Kommentar zum SVG, Basel 2014, N 70 zu Art. 3 SVG mit Hinweisen auf BGE 112 Ia 39 E. 1c und 111 IV 87 E. 2).

In der Stadt St. Gallen verfügen die Gemeindebehörden die Verkehrsanordnungen ausgenommen auf der Nationalstrasse A1 sowie deren Ein- und Ausfahrten (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 EV-SVG). Die vom Stadtrat angeordnete Aufhebung von 41 Oberflächenparkplätzen beruht – was die Beschwerdeführer im Übrigen auch nicht bestreiten – auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage.

2.4. Öffentliches Interesse

2.4.1. Rechtliches

Gestützt auf Art. 3 Abs. 4 SVG können Verkehrsanordnungen 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 (Satz 1); aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden (Satz 2).

Die Bestimmung lässt Anordnungen nicht nur aus rein verkehrspolizeilichen Motiven, sondern auch aus "anderen in den örtlichen Verhältnisse liegenden Gründen" zu. Funktionelle Verkehrsmassnahmen können deshalb insbesondere aus ortsplanerischen oder denkmalpflegerischen Gründen angeordnet werden (BGer 2A.194/2006 vom 3. November 2006 E. 4.2). In Frage kommen auch andere örtliche Bedürfnisse und Prioritäten, die dem Verkehr vorgehen (vgl. BGE 106 IV 201, Belser, a.a.O., N 61 zu Art. 3 SVG). Die Kantone und Gemeinden können dabei all jene Massnahmen treffen, die ihnen im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind (vgl. BGer 1C_445/2018 vom 27. Februar 2019 E. 3.2, 2A.70/2007 vom 9. November 2007 E. 3.1 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung, 2A.387/2003 vom 1. März 2004 E. 2.1).



2.4.2. Prüfung I: Planungsgrundlagen

Das Stadtparlament erliess am 25. August 2009 gestützt auf den Beschluss, dem Initiativbegehren "zur Förderung des ÖV, Fuss- und Veloverkehrs in der Stadt St. Gallen (Städteinitiative)" zuzustimmen, das *Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung* (sRS 711.3). Gemäss dessen einzigem Artikel schützt die Stadt St. Gallen die Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Verkehrs (Abs. 1); sie ist bestrebt, mit dem Ausbau des Angebots im Bereich des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs das Wachstum des Gesamtverkehrsaufkommens (Stichdatum: Annahme der Initiative) abzudecken, und trifft die dazu notwendigen Massnahmen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten (Abs. 2).

Der vom Parlament der Beschwerdegegnerin genehmigte (vgl. Art. 48 Abs. 2 der Gemeindeordnung, sRS 111.1) und für die mit der Planung beauftragten Organe und Behörden "wegleitende" (vgl. Art. 6 Abs. 3 des Planungs- und Baugesetzes; sGS 731.1, PBG) *kommunale Richtplan* stimmt insbesondere Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung sowie den geplanten Infrastrukturausbau in ihrem Gebiet für einen längeren Zeitraum aufeinander ab (Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 3 PBG). Die St. Galler Innenstadt ist in ihren *zahlreichen Funktionen* – insbesondere gesellschaftliches und kulturelles Zentrum der Ostschweiz, Standort für Handel und Dienstleistungen und innerstädtisches Wohngebiet – zu stärken. Massgebend für die Attraktivität und Belebung der Innenstadt sind vielfältige Nutzungsmöglichkeiten, gute Erreichbarkeit und Aufenthaltsqualität. Die Altstadt ist – wie der Teilperimeter, auf den sich die umstrittenen Verkehrsanordnungen beziehen – der Kernzone zugeteilt. Damit sind vielfältige, gemischte Nutzungen möglich: Die Erhaltung der Attraktivität der Innenstadt als *Wohnstandort*, ihre gezielte Erneuerung und Weiterentwicklung sind zu fördern (Richtplan der Stadt St. Gallen S1.4). Die St. Galler Alt- und Innenstadt soll weiterhin der bedeutendste *Einkaufs-, Freizeit- und Kulturstandort* der Region sein. Die entsprechenden Einrichtungen sollen erhalten und angemessen weiterentwickelt werden können. Dazu sind eine gute und attraktive Nutzungsdurchmischung zu erhalten und zu verbessern, eine möglichst breite Vielfalt im Einkaufsangebot mit grossen und kleinen Läden zu fördern, die Aufenthaltsqualität mit Aufwertungen des öffentlichen Raumes und anderen Massnahmen zu verbessern, die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr auf Güteklasse A auszubauen und die Erschliessung für den motorisierten Individualverkehr zu gewährleisten und dabei die Parkierung unterirdisch zu lösen (Richtplan der Stadt St. Gallen S3.3 Publikumsintensive Einrichtungen, Festsetzung).



Zur *Parkierung* enthält der Richtplan hinsichtlich des *Angebots* Aussagen zum Marktplatz und sieht einen von der Stadt anzustrebenden Parkplatz-Konsens vor. Grundprämisse für einen künftigen Konsens bilden die Plafonierung der Parkplätze in der Innenstadt sowie die Verlegung der Oberflächenparkplätze in Parkgaragen oder Parkhäuser (Richtplan der Stadt St. Gallen V4.1 Parkierung/Parkplatzangebot). Zur (räumlichen) *Anordnung* der Parkplätze hält der Richtplan im Sinn einer Festsetzung (vgl. Art. 5 Abs. 2 Ingress und lit. a der Raumplanungsverordnung; SR 700.1, RPV) fest, dass möglichst viele Oberflächenparkplätze in der Innenstadt aufgehoben und in Parkgaragen oder Parkhäuser verlegt werden. Im Sinn eines Zwischenergebnisses (vgl. Art. 5 Abs. 2 Ingress und lit. b RPV) wird festgehalten, dass für die Geschäftsfahrzeuge von Handwerkern nötigenfalls mit Sonderregelungen die Parkierung auch ausserhalb von Parkplätzen zu ermöglichen ist, wenn die Arbeit dies erfordert (Richtplan der Stadt St. Gallen V4.2 Parkierung/Parkplätze – Anordnung).

2.4.3. Prüfung II: öffentliche Interessen

Der Richtplan setzt fest, dass möglichst viele Parkplätze in der Innenstadt von der Oberfläche in Parkhäuser und Parkgaragen verlegt werden sollen. Die beanstandete Aufhebung der oberirdischen Parkplätze im fraglichen Teilperimeter kommt dieser Festsetzung des Richtplans nach. Eine solche Festsetzung setzt insbesondere voraus, dass die Zusammenarbeit im Konsens abgeschlossen und die grobe Machbarkeit nachgewiesen sind (vgl. Richtplan der Stadt St. Gallen E3). Die Festsetzung beruht deshalb auch auf einer Berücksichtigung der verschiedenen öffentlichen Interessen. Sie gewichtet vorliegend insbesondere den Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Verkehrs in einem Gebiet, welches entsprechend seiner Lage in der Kernzone auch dem Wohnen dienen soll. Mit der Aufhebung der Parkplätze werden auch die Grundlagen für eine ebenfalls im öffentlichen Interesse liegende Verbesserung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum geschaffen.

Der Hinweis der Beschwerdeführer, die Ausgangslage im fraglichen Teilperimeter weiche von jener beim Marktplatz insoweit ab, als für das letztere Gebiet eine *Initiative* einen *autofreien Marktplatz* vorsehe, trifft zu (vgl. VerwGE B 2016/86+87 sowie 89-92 vom 17. März 2018). Das öffentliche Interesse an der Abschaffung beziehungsweise der Transferierung der oberirdischen Parkplätze kam für jenes Gebiet in der Zielrichtung der Initiative deutlich zum Ausdruck. Indessen liegen auch für den Teilperimeter dieses Verfahrens öffentliche Interessen an der Transferierung der oberirdischen Parkplätze in der Altstadt und der Innenstadt in Parkhäuser und Parkgaragen vor. Sie spiegeln sich – wie sich aus den vorstehenden Ausführungen



ergibt – insbesondere im städtischen Richtplan wider.

Wie die Beschwerdeführer richtig vorbringen, ist der im Richtplan vorgesehene *Parkplatz-Konsens* nicht zustande gekommen. Er hat allerdings nicht die (räumliche) Anordnung der Parkplätze, sondern deren Angebot zum Gegenstand und wird – entsprechend dem Koordinationsstand – im Sinn einer Vororientierung (vgl. Art. 5 Abs. 2 Ingress und lit. c RPV) festgehalten. Der Grundprämisse für den künftigen Konsens, nämlich die Plafonierung der Parkplätze in der Innenstadt, trägt die umstrittene Verkehrsanordnung Rechnung, indem die Aufhebung der Oberflächenparkplätze von der Kompensation in der Parkgarage UG25 abhängig gemacht wird. Mithin steht der – ausstehende – Parkplatzkonsens einer Verschiebung von Parkplätzen von der Oberfläche in Parkgaragen und Parkhäuser nicht entgegen.

Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist der Aufhebungsentscheid des Stadtrats *politisch* begründet. Diese Einschätzung trifft insoweit zu, als die Festlegung der relevanten öffentlichen Interessen und ihre relative Gewichtung das Ergebnis eines politischen Prozesses sind. Das Ziel, in der Alt- und Innenstadt die Zahl der Parkplätze zu plafonieren und sie von der Oberfläche in Parkgaragen und Parkhäuser zu verlegen, dient einem – politisch ausgehandelten – öffentlichen Interesse an einer Verkehrsberuhigung und einer möglichst verkehrsfreien Gestaltung der Alt- und an sie angrenzenden Innenstadt. Wie der städtische Richtplan zeigt, gehen die Planungsbehörden davon aus, dass damit den verschiedenen öffentlichen Interessen, denen in der Innenstadt gleichzeitig Rechnung getragen werden soll, in dem politisch jeweils erwünschten Mass Genüge getan wird. Dass sich damit die Voraussetzungen für die Erreichbarkeit bestimmter Orte in der Alt- und Innenstadt ändern, lässt sich mit der Verlegung nicht vermeiden und ist – entsprechend der im Richtplan zum Ausdruck kommenden politischen Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen – grundsätzlich in Kauf zu nehmen.

2.5. Verhältnismässigkeit

2.5.1. Geeignetheit

Die Aufhebung von Parkplätzen ist – was auch die Beschwerdeführer nicht bestreiten – grundsätzlich geeignet, Parkplatzsuchverkehr zu verhindern.

Die Beschwerdegegnerin sieht vor, an den Zufahrten zum Teilperimeter das Zonensignal "Parkieren verboten" (Art. 2a und Art. 30 der Signalisationsverordnung, SR 741.21, SSV; Anhang 2 Abschnitt 2b, Nr. 2.59.1) mit der Aufschrift "ausgenommen Parkfelder" (Art. 64 Abs. 5 Ingress und lit. b SSV) anzubringen (vgl. act. 9/32.4 S. 3



Ziff. 3 Abs. 5 und act. 6/2 = act. 9/44.2.4). Diese Signalisation erweckt den Eindruck, es gelte das in der Innenstadt übliche Regime, wonach Parkieren auf eingezeichneten Parkfeldern ohne Beschränkung auf bestimmte Verkehrsarten zulässig ist. Die Einschränkung der zulässigen Parkplatznutzung auf bestimmte Verkehrsarten – nämlich Handwerker und Warenumsschlag – wird erst bei den entsprechenden Parkflächen ersichtlich. Eine solche Signalisation erscheint nicht geeignet, den Parkplatzsuchverkehr einzuschränken. Bereits die Vorinstanz hegte Zweifel an der Geeignetheit der vorgesehenen Signalisation und hielt fest, es sei denkbar, dass die Verkehrsreduktion nicht im gewünschten Umfang eintrete und korrigierendes Eingreifen mit weiteren Massnahmen angezeigt sei. Allerdings ist nicht ersichtlich, weshalb nicht von Beginn weg eine Signalisation gewählt wird, welche an der Zonengrenze mit einer entsprechenden Aufschrift auf der Zusatztafel Klarheit darüber schafft, dass im fraglichen Gebiet vom Parkverbot lediglich Handwerker mit entsprechender Bewilligung ausgenommen sind und der Warenumsschlag zulässig ist.

Die Beschwerde erweist sich deshalb – jedenfalls im Ergebnis – als teilweise begründet. Der angefochtene Rekursentscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit zur Neufassung der Zonensignalisation im Sinn der Erwägung an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

2.5.2. Erforderlichkeit

Die Massnahme der Aufhebung von Parkplätzen erscheint auch erforderlich. Die von den Beschwerdeführern vorgebrachten mildereren Anordnungen – Kurzzeitparkplätze, Belassung eines Teils der Parkplätze – würden das angestrebte Ziel einer Vermeidung von Parkplatzsuchverkehr und der damit verbundenen Verkehrsberuhigung im fraglichen Gebiet unterlaufen. Eine Reduktion des Parkplatzbestandes von 89 auf 20 im gesamten Perimeter dürfte den Suchverkehr erhöhen. Der Verkehr in den engen Strassen und Gassen des Teilperimeters würde sodann mit einer Verkürzung der zulässigen Parkdauer entsprechend zunehmen. Ein nächtliches Parkverbot wird von den Beschwerdeführern nicht vorgeschlagen. Es wäre zwar ausreichend, um eine Beruhigung der Verkehrssituation nachts insbesondere an den Wochenenden zu erreichen. Indessen würde das zulässige Ziel einer Eliminierung des Parkplatzsuchverkehrs während des Tages nicht erreicht.



2.5.3. Interessenabwägung

Auch die Interessenabwägung fällt insgesamt zugunsten der Parkplatzaufhebung aus.

Wie bereits dargestellt liegt der Festsetzung im Richtplan, in der Alt- und Innenstadt Oberflächenparkplätze wenn möglich in Parkgaragen und Parkhäuser zu verlegen, vorab eine Abwägung widerstreitender öffentlicher Interessen – einerseits an der Schaffung ruhiger, die Attraktivität für die Wohnnutzung und die Nutzung des öffentlichen Raums steigernden Verkehrsverhältnissen, andererseits die Beachtung der Bedürfnisse des Handwerks und der gewerblichen Nutzungen der Liegenschaften im fraglichen Gebiet – zugrunde. Im Ergebnis werden mit der Festlegung im Allgemeinen grössere Distanzen zwischen den Parkplätzen für den motorisierten Individualverkehr und den Grundstücken in der Alt- und Innenstadt in Kauf genommen.

Den *privaten Interessen* der Beschwerdeführer an öffentlichen Parkplätzen in der unmittelbaren Umgebung ihrer Liegenschaften wird mit der Aufhebung der Parkplätze zwar etwas weniger Rechnung getragen. Allerdings bestand auch bisher keine Garantie dafür, dass Kunden und Besucher der Beschwerdeführer einen freien Parkplatz im Teilperimeter vorfanden. Soweit ein Parkplatz frei war, bestand die Möglichkeit, dass dieser sich nicht in der unmittelbaren Umgebung der Liegenschaften der Beschwerdeführer befand. Bei der Gewichtung des privaten Interesses ist zu berücksichtigen, in welchem Ausmass die Aufhebung der öffentlichen und bewirtschafteten Oberflächenparkplätze die Erreichbarkeit der Grundstücke der Beschwerdeführer erschwert. Die Vorinstanz hat auf die in der Umgebung des Teilperimeters bestehenden Parkgaragen hingewiesen. Den Grundstücken der Beschwerdeführer am nächsten liegen die Parkgaragen "Manor", rund 150 Meter entfernt, und "Rathaus", rund 200 Meter entfernt. Die Umwegfaktoren, auf welche die Beschwerdeführer hinweisen, sind für die Erreichbarkeit dieser beiden Parkgaragen von geringfügiger Bedeutung: Um die Parkgarage "Manor" zu erreichen, ist die als Einbahnstrasse geführte Poststrasse, um die Parkgarage "Rathaus" zu erreichen, die Bahnhofstrasse zu überqueren. Als Höhendifferenzen fällt hier einzig in Betracht, dass die Parkgaragen in Untergeschossen liegen, die für die Fussgängerinnen und Fussgänger regelmässig mit Aufzügen erschlossen sind. Zumal auch zu den entferntesten Parkplätzen innerhalb des Teilperimeters die Distanzen gegen 100 Meter betragen können, liegen jedenfalls diese beiden Tiefgaragen in zumutbarer Gehdistanz.



St.Galler Gerichte

Das gilt auch für Personen, die schlecht zu Fuss und auf Gehhilfen angewiesen, aber doch selbständig mit dem eigenen Auto unterwegs sind. Soweit sie nicht mit dem eigenen Fahrzeug unterwegs sind, lässt es die geplante Verkehrsordnung – die fraglichen Strassen und Gassen sind als Gemeindestrassen zweiter Klasse eingeteilt und es ist kein Fahrverbot vorgesehen – ohne Weiteres zu, sich beispielsweise per Taxi bis zu den Liegenschaften der Beschwerdeführer fahren zu lassen. Nur unwesentlich weiter – rund 300 Meter – entfernt liegt die Parkgarage "Kantonalbank", die zwar nicht Teil des Parkleitsystems, jedoch ebenfalls öffentlich zugänglich ist. Die Beschwerdeführer machen nicht geltend, dass die genannten Tiefgaragen regelmässig bis auf den letzten Platz besetzt sind. Dass sich ein freier Platz findet, ist zwar nicht garantiert. Gleiches gilt aber auch für die näher gelegenen oberirdischen Parkplätze.

Dass die abzuschaffenden Parkplätze rechnerisch im Parkhaus UG25 kompensiert werden sollen, heisst nicht, dass sich die Frage stellt, ob dieses Parkhaus in zumutbarer, allenfalls teilweise mit dem öffentlichen Verkehr zu überwindender Distanz zu den Grundstücken der Beschwerdeführer liegt. Da eine Verlagerung von Parkplätzen immer auch eine geografisch neue Verteilung nach sich zieht, werden zwar die Wege aufgrund der Konzentration der Parkiermöglichkeiten insgesamt wohl länger. Welche Garage für welchen Zielort angefahren wird, wird sich in jedem Fall also neu "ausbalancieren" müssen. Aber auch die Distanz zum Parkhaus UG25 wird dereinst nicht als in einem Ausmass unzumutbar zu beurteilen sein, dass sich die Aufhebung der Oberflächenparkplätze nicht rechtfertigen liesse. Die Gehdistanz beträgt rund 500 Meter und ist mit geringfügigen topografisch bedingten Höhendifferenzen (UG25 670 Meter über Meer, Blumenbergplatz 675 Meter über Meer, Poststrasse 8 670 Meter über Meer) und drei Strassenüberquerungen mit Lichtsignalanlagen (beispielsweise Blumenbergplatz, Rosenbergstrasse, Bahnhofstrasse) verbunden (vgl. www.geoportal.ch, Karte Höhen, Höhenkurven). Topografisch bedingte Höhendifferenzen sind nicht als Umwegfaktor zu berücksichtigen. Bei den Lichtsignalanlagen wird je Sekunde Wartezeit von einer Verlängerung des Wegs um einen Meter ausgegangen. Bei einer empfohlenen Wartezeit von höchstens vierzig Sekunden wäre bei drei Lichtsignalanlagen von einer Wegverlängerung von höchstens 120 Metern auszugehen (vgl. act. 6/1, Bundesamt für Strassen [Hrsg.], Handbuch Fusswegnetzplanung, 2015, Ziffer 7.1.3).



Mit Blick auf den Wortlaut von Art. 3 Abs. 4 SVG ist die Überlegung der Beschwerdeführer, der Spielraum für Verkehrsanordnungen sei in Wohnquartieren weiter als in Gewerbequartieren, grundsätzlich nachvollziehbar. Der fragliche Teilperimeter liegt in der Kernzone 3. Gemäss Art. 15 PBG dienen Kernzonen der Entwicklung und Erhaltung von Orts- und Quartierzentren (Abs. 1), wobei ergänzend die Bestimmungen über die Wohn-/Gewerbezone gelten (Abs. 3). Wohn-/Gewerbezone umfassen Gebiete, in denen neben dem Wohnen auch mässig störende Gewerbebetriebe zulässig sind, wobei die politische Gemeinde zur Erhaltung oder Förderung von Orts- und Quartierzentren Vorschriften über Mindestwohn- oder Mindestgewerbeanteile erlassen kann (Art. 13 PBG). Eine solche Regelung enthält Art. 63 der städtischen Bauordnung (sRS 731.1) für das Gebiet der Altstadt, zu welcher der fragliche Teilperimeter nicht gehört. Dass aufgrund des Zonenplanes oder von Sonderbauvorschriften im fraglichen Gebiet ein minimaler Gewerbeanteil zu beachten wäre, ist nicht ersichtlich und wird von den Beteiligten auch nicht vorgebracht. Die Beschwerdeführer schätzen das Ausmass der Wohnnutzung auf zehn Prozent und gehen davon aus, dass die bestehende Regelung zu keinen Klagen der Anwohner geführt habe. Der konkrete aktuelle Anteil der Wohnnutzung und das Ausmass von Klagen ist indessen für die Gewichtung des privaten Interesses der Beschwerdeführer an der Beibehaltung der bestehenden Ordnung nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Die Verhinderung des Parkplatzsuchverkehrs insbesondere nachts an den Wochenenden kann die Attraktivität des Quartiers für eine Wohnnutzung steigern und deshalb durchaus auch im privaten Interesse der Grundeigentümer liegen, indem sie vom Vorteil der Offenheit hinsichtlich der Nutzungsmöglichkeiten ihrer Liegenschaften profitieren können. Das Interesse der Beschwerdeführer an einer Fortführung der ihrer Einschätzung nach weitestgehend gewerblichen Nutzung des Gebiets lässt sich deshalb nicht verallgemeinern. Dies ist bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen.

Die mit der Parkplatzaufhebung möglicherweise einhergehende Erschwerung der bestimmungsgemässen Nutzung der Liegenschaften der Beschwerdeführer kann angesichts der in Gehdistanz vorhandenen und – im Zeitpunkt des Vollzugs – neu geschaffenen Parkplatzzinfrastruktur und der aus der Verkehrsverminderung



resultierenden Vorteile nicht als unzumutbar gelten. Ergänzend kann auf die Ausführungen der Vorinstanz zur Interessenabwägung im angefochtenen Entscheid (Erwägung III) verwiesen werden.

3. Zusammenfassung

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde teilweise als begründet. Sie ist deshalb teilweise gutzuheissen. Der angefochtene Entscheid ist aufzuheben und die Angelegenheit zur Neufassung der Zonensignalisation im Beschluss des Stadtrates Nr. 2224 vom 23. Oktober 2018 im Sinne der Erwägungen (oben Erwägung 2.5.1) an die Beschwerdegegnerin zurückzuweisen.

4. Kosten

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Rekurs- und des Beschwerdeverfahrens zu drei Vierteln von den Beschwerdeführern zu tragen; ein Viertel ist der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Auf die Erhebung der Kostenanteile der Beschwerdegegnerin ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Eine Gebühr von CHF 3'000 für den Beschwerdeentscheid erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Die von der Vorinstanz festgesetzte Entscheidgebühr von CHF 1'800 entfällt – entsprechend ihren im Rekursverfahren geleisteten Kostenvorschüssen von CHF 600, mit denen ihr Anteil an der Gebühr verrechnet wurde – zu einem Drittel auf die Beschwerdeführer. Die Kostenanteile der Beschwerdeführer von CHF 2'250 im Beschwerdeverfahren und von CHF 450 ($\frac{3}{4} \times \frac{1}{3}$ von CHF 1'800) im Rekursverfahren sind mit den von ihnen in der Höhe von CHF 3'000 und von CHF 600 geleisteten Kostenvorschüssen zu verrechnen. Im Beschwerdeverfahren sind ihnen CHF 750, im Rekursverfahren CHF 150 zurückzuerstatten. Die Vorinstanz ist entsprechend anzuweisen. Ausseramtliche Kosten sind weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 2 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt der Abteilungspräsident zu Recht:

Die Beschwerde wird, soweit sie für die C.___ AG erhoben wurde, zufolge Rückzugs abgeschrieben.



Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird, soweit sie für A.__ und die B.__ AG erhoben wurde, teilweise gutgeheissen und der angefochtene Rekursentscheid der Vorinstanz vom 10. Januar 2020 aufgehoben.

2.

Die Angelegenheit wird zur Neufestlegung der Zonensignalisation im Beschluss des Stadtrates Nr. 2224 vom 23. Oktober 2018 im Sinn der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen.

3.

Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 3'000 und des Rekursverfahrens von CHF 600 zu drei Vierteln unter Verrechnung mit den von ihnen in diesen Verfahren geleisteten Kostenvorschüssen von CHF 3'000 und von CHF 600. Im Beschwerdeverfahren werden den Beschwerdeführern CHF 750 zurückerstattet. Die Vorinstanz wird angewiesen, den Beschwerdeführern CHF 150 zurückzuerstatten. Einen Viertel der amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens und des Rekursverfahrens, soweit sie die Rekurse der Beschwerdeführer beschlagen, trägt die Beschwerdegegnerin. Auf die Erhebung der Kostenanteile wird verzichtet.

4.

Ausseramtliche Kosten werden weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren entschädigt.