

# **SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2004/157 vom 2. Dezember 2004**

Sg Verwaltungsgericht, 2004-12-02, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg\\_publicationen\\_B\\_2004\\_157](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/sg_publicationen_B_2004_157)

FR: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2004/157 du 2 décembre 2004

IT: SG\_VERWALTUNGSGERICHT B 2004/157 del 2 dicembre 2004

## **Regeste**

Raumplanung, Umweltschutz, Koordinationsgebot, rechtliches Gehör beim Erlass von Verkehrsvorschriften und Legitimation bei deren Anfechtung, Art. 25a RPG (SR 700), Art. 29 Abs. 2 BV (SR 101), Art. 3 Abs. 3 und 4 SVG (SR 741.01), Art. 45 Abs. 1 VRP (sGS 951.1). Werden bei einem Grossprojekt Verkehrsanordnungen als flankierende Massnahmen im Ueberbauungsplan festgelegt, so verletzt es den Koordinationsgrundsatz nicht, wenn sie erst später in einem gesonderten Verfahren publiziert werden. Verkehrsanordnungen sind Allgemeinverfügungen, bei deren Erlass kein Anspruch auf vorgängige Anhörung besteht. Zur Beschwerde gegen Verkehrsanordnungen ist nur legitimiert, wer eigene schutzwürdige Interessen geltend macht (Verwaltungsgericht, B 2004/157).

## **Erwägungen**

### **E. 2**

Alle im Zusammenhang mit dem Projekt Einkaufszentrum/Stadion notwendigen Verfahren und Bewilligungsvoraussetzungen, insb. die verkehrlichen Schutzmassnahmen, die mit dem Projekt Einkaufszentrum/Stadion sachlich im Zusammenhang stehenden Strassenbauten sowie der "Massnahmen-Plan zur Verkehrsreduktion bei Überschreiten der zulässigen Werte" seien in einem einzigen, koordinierten Verfahren durch die zuständige federführende Behörde zu prüfen und alsdann als Gesamtentscheid mit einheitlichem Rechtsmittel zu eröffnen.

### **E. 3**

Eventualiter sei auf jegliche bauliche Massnahme zwischen Bildweierstrasse und Kunklerstrasse (insb. mechanische Absperrung Höhe West-Center) zu verzichten. Stattdessen sei die nördliche Herisauer Strasse vor der Einmündung der Bildweierstrasse mittels einer für den Durchgang des öffentlichen Verkehrs und Rettungsfahrzeuge (Linienbusse, Sanität etc.) ausgerüsteten, absenkbaren Absperrung zu versehen. Subeventuell sei eine Zufahrtsstrasse zum Industriequartier Mövenstrasse entlang dem Neuhofweg/Neuhofbrücke zu erstellen.

### **E. 4**

Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In ihrer Beschwerdeergänzung vom 19. Oktober 2004 hielten die Beschwerdeführer an ihrem Rechtsbegehren fest. Sie rügen im wesentlichen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs sowie eine Missachtung der Koordinationspflicht. Sodann erheben sie den Einwand, es sei eine antizipierte Interessenabwägung erfolgt, und die Aenderung der Vorschriften zum Ueberbauungsplan seien unzulässig. Die verkehrlichen Schutzmassnahmen seien völlig ungenügend und

teilweise ungeeignet. Auf die einzelnen Vorbringen in der Beschwerde wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Das Justiz- und Polizeidepartement, die Stadt St. Gallen sowie die Stadion St. Gallen AG beantragen in ihren Vernehmlassungen vom 8./9./10. November 2004, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführer. Auf ihre Vorbringen wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen näher eingegangen. Darüber wird in Erwägung gezogen: 1./ a) Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Behandlung der Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Justiz- und Polizeidepartementes ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Die Beschwerdeführer sind grundsätzlich zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeerklärung vom 28. September 2004 und ihre Ergänzung vom 19. Oktober 2004 wurden rechtzeitig eingereicht und enthalten einen Antrag, eine Sachdarstellung und eine Begründung (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Insoweit sind die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt. b) Nicht näher einzutreten ist auf die Beschwerde, soweit alle Eingaben der Beschwerdeführer an das Justiz- und Polizeidepartement als integrierender Bestandteil der Beschwerdebegründung bezeichnet werden. In der Beschwerdeschrift bzw. in der Beschwerdebegründung ist im einzelnen darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid auf einer unrichtigen bzw. unvollständigen Sachverhaltsfeststellung oder einer unrichtigen Rechtsanwendung beruht. Pauschale Verweisungen auf Eingaben vorhergehender Verfahren genügen der Begründungspflicht bzw. der Rügepflicht nicht. Dies ist insbesondere auch deshalb nicht zulässig, weil die Ueberprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts gegenüber jener der Rekursinstanz eingeschränkt ist (Art. 61 Abs. 1 und 2 VRP). Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, in den Eingaben der Beteiligten an die Vorinstanz nach Gründen zu suchen, weshalb der angefochtene Entscheid unrichtig sein könnte (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 921 mit Hinweisen). Eintreten ist somit grundsätzlich auf diejenigen Rügen, die in den Beschwerdeeingaben vom 28. September und 19. Oktober 2004 erhoben werden. c) Die Vorinstanz ist auf den Rekurs in zwei Punkten mangels Legitimation der Beschwerdeführer nicht eingetreten. Im einzelnen betrifft dies Einwendungen gegen das Parkverbot an der Herisauer Strasse, bei dem die Beeinträchtigung von Interessen Dritter gerügt wurde, sowie um das Subeventualbegehren, es sei eine Zufahrtsstrasse zum Industriequartier Mövenstrasse zu erstellen. Nach Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Erhebung des Rekurses berechtigt, wer an der Aenderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheides ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartut. Die Rechtsmittelbefugnis wird dagegen verneint, wenn jemand mit der Prozessführung nicht eigene Interessen verfolgt, sondern Interessen Dritter oder Allgemeininteressen (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 388). Soweit im Rekurs Einwendungen gegen ein Parkverbot an der Herisauer Strasse erhoben wurden, hielt die Vorinstanz fest, die Beschwerdeführer würden damit Interessen Dritter geltend machen. Dies trifft zu; die Beschwerdeführer machten geltend, einer bestimmten Liegenschaft bzw. deren Eigentümerin seien genügend Parkplätze im Bereich der Herisauer Strasse zugesichert. Sie machten somit Interessen jener Grundeigentümerin geltend, wozu ihnen gestützt auf Art. 45 Abs. 1 VRP die Berechtigung nicht zustand. Die Beschwerdeführer setzen sich zudem mit den vorinstanzlichen Erwägungen über das Fehlen ihrer Legitimation zu dieser Rüge nicht auseinander. Die Beschwerde erweist sich daher in diesem Punkt als

unbegründet. Die Vorinstanz erwog zum Subeventualbegehren, es sei eine neue Zufahrtsstrasse zum Industriegebiet Mövenstrasse entlang dem Neuhofweg/Neuhofbrücke zu erstellen, eine solche Strasse sei nicht Gegenstand des Stadtratsbeschlusses vom 14. April 2004. Es fehle daher an einem Anfechtungsobjekt. Fragen, welche nicht Gegenstand der angeordneten Verkehrsmassnahmen seien, könnten im Rechtsmittelverfahren nicht Streitgegenstand werden. Zwar trifft es zu, dass in einem Rechtsmittelverfahren nicht beliebig neue Streitgegenstände aufgeworfen werden können, die nicht Teil der angefochtenen Verfügung sind. Im vorliegenden Fall fragt es sich aber, inwieweit die Beschwerdeführer im Rekursverfahren im Rahmen der Anfechtung einzelner Verkehrsmassnahmen nicht Anträge stellen durften, es sei eine alternative Verkehrsregelung oder allenfalls der Neubau einer Strasse vorzunehmen. Es erscheint jedenfalls fraglich, ob ein Rechtsbegehren, das eine bisher nicht in Betracht gezogene Massnahme verlangt, ungeachtet des Sachzusammenhangs mit dem Gegenstand der angefochtenen Verfügung unzulässig ist. In der Beschwerde wird dazu lediglich vorgebracht, das Koordinationsgebot und die erforderliche Gesamtschau aller relevanten Aspekte hätten dazu führen müssen, dass eine neue Zufahrt zum Industriegebiet Mövenstrasse über die Neuhofbrücke zu prüfen und miteinzubeziehen sei. Es sei deshalb unbehelflich, wenn die Vorinstanz einwende, es fehle diesbezüglich an einem Anfechtungsgegenstand. Wäre eine Gesamtschau und Koordination erfolgt, wären derartige Massnahmen ebenfalls zu prüfen gewesen. Mit der Rüge, ein Argument sei unbehelflich, wird indessen nicht konkret dargetan, inwiefern der Entscheid auf einer fehlerhaften Tatsachenfeststellung oder Rechtsanwendung beruht. In der Beschwerde werden jedenfalls keine konkreten Gründe genannt, die den Verzicht auf eine neue Zufahrt zum Gebiet Mövenstrasse als geradezu rechtswidrig erscheinen lassen. Soweit die Beschwerdeführer bemängeln, diese neue Zufahrt hätte im Rahmen des Ueberbauungsplanverfahrens geprüft werden müssen, sind sie zu dieser Rüge im vorliegenden Verfahren nicht befugt (vgl. unten Erw. 3 e). Auch führen sie nicht näher aus, welche konkreten Aspekte in die nach ihrer Auffassung erforderliche Gesamtschau hätten einbezogen werden müssen. Soweit also dem Subeventualbegehren auf Erstellung einer neuen Zufahrt zum Gebiet Mövenstrasse im Ergebnis nicht entsprochen wurde, erweist sich die Beschwerde bzw. das darin wiederholte Subeventualbegehren als unbegründet. d) Der Stadtrat erliess eine Vielzahl von Verkehrs-anordnungen im betroffenen Gebiet. Die Beschwerdeführer haben diese im Rekurs integral angefochten und deren Aufhebung verlangt. Auch im Beschwerdeverfahren beantragen sie die Aufhebung sämtlicher Verkehrsmassnahmen. Konkret wenden sie sich allerdings nur gegen die vorgesehene Durchfahrtsperre zwischen Kunklerstrasse und Bildweierstrasse sowie deren Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen auf der Herisauer Strasse (Beschwerde Ziff. 4.1 und 4.3). Die übrigen Rügen richten sich nicht gegen konkrete Verkehrsmassnahmen, sondern bemängeln generell eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Ziff. 1), eine Verletzung der Koordinationspflicht (Ziff. 2) sowie die Aenderungen des Ueberbauungsplans im Rahmen des im Rekursverfahren geschlossenen Vergleichs (Ziff. 3). Der Ueberbauungsplan als solcher und der im entsprechenden Rekursverfahren abgeschlossene Vergleich sind indes nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Soweit die Beschwerdeführer diesen Plan sowie Verfahrensmängel bei dessen Zustandekommen beanstanden, ist nicht weiter darauf einzutreten. Zu prüfen sind indessen jene Einwendungen, die im Zusammenhang mit der Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs und der Koordinationspflicht erhoben werden. 2./ Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs. Sie hätten sich zum Vergleich zwischen VCS, Stadion

St. Gallen AG, Stadtrat St. Gallen und Amt für Raumentwicklung nie äussern können. Die Auffassung des Stadtrates, wonach die Verkehrsbeschränkung eine Allgemeinverfügung darstelle, welche keinen Anspruch auf individuelle Anhörung gewähre, könne nicht geteilt werden. Die Beschwerdeführer seien als sogenannte Spezialadressaten zu betrachten, welche durch die ergangene Anordnung wesentlich schwerwiegender betroffen würden als die übrige Vielzahl der Normadressaten und welche daher einen Anspruch auf individuelle Anhörung hätten. Die Beschwerdeführer und weitere Spezialadressaten seien über den Vergleich und die darin vereinbarten verkehrlichen Schutzmassnahmen völlig unzureichend informiert worden. Die Orientierungsversammlung im Herbst 2003 sei unmerklich in der Tageszeitung publiziert und bereits drei Tage später abgehalten worden. Der Verfahrensfehler könne nicht durch nachträgliches Gewähren des rechtlichen Gehörs geheilt werden, indem die Betroffenen die Möglichkeit hätten, ein Rechtsmittelverfahren anzuheben. a) Nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101, abgekürzt BV) haben die Parteien in einem Verwaltungsverfahren Anspruch auf rechtliches Gehör. Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheids dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift. Dazu gehört insbesondere das Recht der Betroffenen, sich vor Erlass eines in ihre Rechtsstellung eingreifenden Entscheids zur Sache zu äussern und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, den Entscheid zu beeinflussen (vgl. statt vieler BGE 127 I 56 mit Hinweis; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 77). b) Bei den angefochtenen Verkehrsanordnungen handelt es sich um sogenannte Allgemeinverfügungen. Diese regeln zwar einen konkreten Gegenstand, wenden sich aber an einen mehr oder weniger grossen, offenen oder geschlossenen Adressatenkreis (vgl. etwa BGE 126 II 302, 125 I 317). Gegenüber Allgemeinverfügungen besteht in der Regel kein Anspruch auf individuelle Anhörung; solche Anordnungen werden diesbezüglich den Rechtssätzen gleichgestellt (BGE 119 Ia 150). Eine Ausnahme kann dann gelten, wenn einzelne Personen als sogenannte Spezialadressaten durch die ergangene Anordnung wesentlich schwerwiegender betroffen werden als die übrige Vielzahl der Normadressaten; ihnen muss Gelegenheit zur Äusserung gewährt werden (BGE 119 Ia 150 mit Hinweis auf Tobias Jaag, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, in: ZBl 85/1984, S. 448 f.; M. Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Diss. Bern 2000, S. 184 mit Hinweisen). c) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes besteht bei verkehrsbeschränkenden Anordnungen aufgrund von Art. 3 Abs. 3 und 4 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr (SR 741.01, abgekürzt SVG) und Art. 107 Abs. 1 der Signalisationsverordnung des Bundes vom 5. September 1979 (SR 741.21) kein Anspruch auf individuelle Anhörung. Nach diesen Bestimmungen werden Verkehrsbeschränkungen durch die zuständige Behörde verfügt und mit Rechtsmittelbelehrung veröffentlicht. Daher hielt das Bundesgericht fest, dass nach diesem bundesrechtlich vorgegebenen Verfahren kein Anspruch auf Anhörung vor Erlass der Verkehrsanordnung besteht und eine Äusserungsmöglichkeit der Betroffenen erst im Rechtsmittelverfahren gegeben ist (Urteil des Bundesgerichts vom 14. Oktober 1994, 2P.109/1994 und 2P.147/1994, in: ZBl 96/1995, S. 508 ff.). Im Streitfall liegt zudem keine derart schwerwiegende individuelle Betroffenheit vor, welche einen Anspruch auf vorgängige Anhörung zu begründen vermöchte. Das Bundesgericht verneinte einen Anspruch auf individuelle Anhörung beispielsweise bei einer Autogarage mit Tankstelle, welche durch eine Verkehrsanordnung vom

Durchgangsverkehr abgeschnitten wurde (BGE vom 14. Oktober 1994, a.a.O.). Auch die Eigentümerin eines Gewässers, welches mit einem Schifffahrtsverbot belegt wurde, wurde vom Bundesgericht nicht als sogenannte Spezialadressatin qualifiziert (vgl. BGE 119 Ia 141 ff.). Gleich entschied das Bundesgericht bei Belegärzten eines öffentlichen Spitals, die von der Aenderung einer Regelung über die Abgabe des Honoraranteils betroffen wurden. Das Bundesgericht hielt fest, bei Allgemeinverfügungen könnten nicht unbesehen die Grundsätze übernommen werden, die beim Erlass von Verfügungen gelten würden. Aus der generell-abstrakten Natur der Rechtsätze folge, dass eine individuelle Anhörung aller spezifisch Betroffenen von vornherein unmöglich sei. Eine Gewährung des rechtlichen Gehörs müsse sich darin erschöpfen, die betroffenen Kreise in allgemeiner Form anzusprechen, wie das im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren im Vorfeld von rechtsetzenden Erlassen allgemein praktiziert werde. Im übrigen sei es den einzelnen Betroffenen anheimgestellt, sich über Interessenorganisationen oder mit Einzelstellungnahmen direkt an die erlassende Behörde zu wenden (BGE 121 I 233).

d) Im vorliegenden Fall fand am 24. November 2003 eine Orientierungsversammlung statt. An dieser nahmen nach den Ausführungen des Stadtrates über 100 Personen teil. Der Einwand, diese Veranstaltung sei zu kurzfristig anberaumt worden, ist bei dieser Sachlage nicht stichhaltig. Offenbar war es einer grossen Zahl von Interessierten möglich, sich an der Orientierungsversammlung ins Bild zu setzen. Zudem wurde im Frühjahr 2004 eine Broschüre an alle Haushaltungen und Gewerbebetriebe im betroffenen Gebiet verteilt, und die Stadt richtete vom 22. April bis 4. Mai 2004 ein spezielles Auskunftstelefon ein. Damit erfolgte eine hinreichende Orientierung über die vorgesehenen Massnahmen.

e) Im übrigen ging die Vorinstanz zu Recht davon aus, dass eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs im Rekursverfahren geheilt worden wäre. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts wird eine Heilung einer Verletzung des rechtlichen Gehörs in einem Rekursverfahren grundsätzlich zugelassen. Voraussetzung ist, dass die Rekursinstanz über eine volle Kognitionsbefugnis verfügt und die unterbliebenen Verfahrensschritte tatsächlich nachholt (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 990 mit Hinweis; vgl. zur Heilung von Verletzungen des rechtlichen Gehörs auch Hansjörg Seiler, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, in: SJZ 100/2004, S. 377 ff.). Im Streitfall hat die Vorinstanz einen zweifachen Schriftenwechsel durchgeführt. Damit konnten die Beschwerdeführer ihre Argumente im Rekursverfahren ungeschmälert vorbringen. Ausserdem verfügte die Vorinstanz als Rekursbehörde über volle Kognition (Art. 46 VRP). Die Beschwerdeführer setzen sich mit den entsprechenden Erwägungen der Vorinstanz nicht konkret auseinander. Jedenfalls ist ihr Einwand, eine Heilung der Gehörsverletzung sei nicht erfolgt, nicht stichhaltig.

f) Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerdeführer keinen Anspruch auf individuelle Anhörung hatten und, falls ein solcher Anspruch bestanden hätte, ein allfälliger Verfahrensfehler geheilt worden wäre. Die Beschwerde ist daher in diesem Punkt abzuweisen.

3./ a) Weiter rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung der Koordinationspflicht. Sie machen geltend, alle Verfahren im Zusammenhang mit dem Stadion/Einkaufszentrum seien zu koordinieren, wozu auch das Verfahren für Strassenbauprojekte und Erweiterungen gehöre. Hierzu gehörten auch das Verkehrskonzept sowie aufgrund des umweltschutzrechtlichen Vorsorgeprinzips der Miteinbezug künftiger Nutzungen sowie der geplanten zusätzlichen Massnahmen dritter und vierter Priorität. Nur auf diese Weise sei eine Gesamtschau möglich. Unberücksichtigt sei bis anhin vollends geblieben, dass angrenzend zum Plangebiet und in unmittelbarer Nähe zum Gebiet der verkehrlichen Schutzmassnahmen weitere Ueberbauungen mit

Einkaufszentren etc. geplant seien, welche ebenfalls ein enorm hohes Verkehrsaufkommen erzeugen würden. Das stufenweise Vorgehen habe die Koordinationspflicht verletzt. Diese verlange, dass namentlich eine inhaltliche Abstimmung erreicht werde. Der Koordinationspflicht unterlägen untrennbar miteinander verbundene Rechtsfragen, deren verfahrensrechtlich getrennte Behandlung zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen würde. Alle Verkehrsmassnahmen, insbesondere auch jene an der Herisauer Strasse, bildeten unbestrittenermassen eine Teilvoraussetzung für die Genehmigungsfähigkeit des Ueberbauungsplans durch den Kanton. Deshalb bestehe zwischen den Verkehrsmassnahmen und dem Ueberbauungsplan ein für die Geltung der Koordinationspflicht genügend enger Zusammenhang. Dies gelte selbst dann, wenn die Sperren nicht als bauliche Massnahmen im Sinne des Strassengesetzes qualifiziert würden.

b) Dagegen wendet die Beschwerdegegnerin ein, die Koordinationspflicht gelte nur für projektbezogene Entscheidungsverfahren, in welchen auf das zur Diskussion stehende Vorhaben materiellrechtliche Vorschriften aus verschiedenen Bereichen anzuwenden seien. Die vom Stadtrat erlassenen Verkehrsanordnungen würden nicht darunter fallen. Sie beträfen alle einen Bereich ausserhalb des Ueberbauungsplangebietes. Der sachliche Zusammenhang zwischen diesen Anordnungen und dem Projekt, welches aufgrund des Ueberbauungsplans realisiert werden solle, führe nicht dazu, dass die Verkehrsanordnungen ebenfalls in den koordinationsrechtlichen Gesamtentscheid einbezogen werden müssten. Dies würde bei Grossprojekten ins Uferlose führen und ein sinnvolles stufenweises Vorgehen verhindern. Es genüge auch nicht, dass die Genehmigungsinstanz den rechtskräftigen Erlass der verkehrlichen Schutzmassnahmen als Voraussetzung ihrer Genehmigung verlange. Darin zeige sich gerade, dass die zuständigen Behörden den Erlass des Ueberbauungsplans und den Erlass der verkehrlichen Schutzmassnahmen in sinnvoller Weise aufeinander abstimmen. Das Koordinationsgebot in Bausachen diene in erster Linie den Interessen der Bauherrschaft, die davor geschützt werden solle, dass sie für die vorgesehene Baute oder Anlage widersprüchliche Verfügungen der für die verschiedenen Teilbereiche zuständigen Behörden erhalte. Es bewirke hingegen nicht, dass Personen, die in einem Teilbereich von einer Verfügung betroffen seien, auch die Legitimation im Bereich der anderen Verfügung erhalten würden. Das von den Beschwerdeführern angerufene Koordinationsgebot sei also kein Instrument, mit welchem sie nun nachträglich die im Ueberbauungsplan festgelegten Regelungen noch einmal in Frage stellen könnten.

c) Der Koordinationsgrundsatz beruht auf einem im Jahr 1990 gefällten Urteil des Bundesgerichts. Dieses hielt fest, wenn für die Verwirklichung eines Projekts verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden seien und zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang bestehe, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürften, so müsse diese Rechtsanwendung materiell koordiniert erfolgen (BGE 116 Ib 57 mit Hinweis). Der Koordinationsgrundsatz wurde in der Folge in Art. 25a des Raumplanungsgesetzes (SR 700, abgekürzt RPG) verankert. Erfordert die Errichtung oder die Aenderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden, so ist eine Behörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt (Art. 25a Abs. 1 RPG). Nach Art. 25a Abs. 2 RPG sorgt die für die Koordination verantwortliche Behörde für eine gemeinsame öffentliche Auflage aller Gesuchsunterlagen. Art. 25a Abs. 2 lit. d RPG schreibt vor, dass die für die Koordination verantwortliche Behörde für eine inhaltliche Abstimmung sorgt sowie möglichst für eine gemeinsame oder gleichzeitige Eröffnung von Verfügungen. Art. 25a Abs. 3 RPG bestimmt, dass die Verfügungen keine Widersprüche enthalten dürfen. Nach Art. 25a Abs. 4 RPG sind diese Grundsätze auf das Nutzungsplanverfahren sinngemäss

anwendbar. Die Praxis des Bundesgerichts verlangt namentlich, dass die Sondernutzungsplanung oder die Erteilung von Baubewilligungen und die Anwendung des materiellen Umweltschutzrechts koordiniert und gemeinsam vorgenommen werden. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben entspricht das Leitverfahren im Sinne von Art. 25 RPG dem massgeblichen Verfahren im Sinn von Art. 5 der UVP-Verordnung (vgl. M. Joos, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Zürich 2002, S. 228 mit zahlreichen Hinweisen). Im kantonalen Recht ist der Koordinationsgrundsatz im Gesetz über die Verfahrenskoordination in Bausachen (sGS 731.2, abgekürzt VKoG) verankert. Die Koordination bezweckt die inhaltliche und zeitliche Abstimmung von Verfügungen und die zügige Abwicklung der Verfahren (Art. 2 VKoG). Diese Grundsätze sind beim Erlass von Sondernutzungsplänen sachgemäss anwendbar (Art. 1 lit. a VKoG; vgl. B. Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, Rz. 980). Koordinationsprobleme ergeben sich insbesondere dort, wo das Bundesgericht für grössere Bauvorhaben (z.B. Strassenbauten, Kieswerke, Deponien, Parkhäuser, Einkaufszentren) den Erlass von (Sonder-)Nutzungsplänen verlangt, welche auch in die übergeordnete Planung einzubetten sind. Derartige Pläne ersetzen in vielen Fällen das Baubewilligungsverfahren oder nehmen es weitgehend vorweg, weshalb sie mit den andern projektbezogenen Entscheidungsverfahren wie ein entsprechendes Baubewilligungsverfahren im Detail zu koordinieren sind (vgl. A. Marti, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999, N 43 zu Art. 25a mit weiteren Hinweisen; vgl. auch VerwGE vom 24. August/ 19. September 2000 i.S. M.C. und R.D. mit Hinweis auf BGE 123 II 93 und BGE 120 Ib 213). d) Bei komplexen Vorhaben ist es zuweilen unumgänglich, dass der Grundsatzentscheid über die Zulässigkeit eines Vorhabens vor dem Entscheid über weitere Bewilligungen getroffen werden muss, weil es unmöglich ist, alle Gesichtspunkte, die Gegenstand einer Bewilligung bilden, in ein und demselben Entscheid zu behandeln. Eine solche Aufteilung ist zulässig, sofern dadurch die erforderliche materielle und soweit möglich formelle Koordination der Entscheide nicht vereitelt wird. Das setzt namentlich voraus, dass in der ersten Stufe der Prüfung alle Aspekte behandelt werden, die in der zweiten Stufe nicht mehr in Frage gestellt werden dürfen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es beispielsweise zulässig, bei einer Anlage im Baubewilligungsverfahren die Einhaltung der bau- und umweltschutzrechtlichen Voraussetzungen zu prüfen und in einem weiteren Verfahren die innerbetrieblichen Voraussetzungen für den Betrieb zu beurteilen (BGE 126 II 39 f.). Der Koordinationspflicht unterliegen diejenigen Vorschriften, bei denen untrennbar miteinander verbundene Rechtsfragen zu beurteilen sind, deren verfahrensrechtlich getrennte Behandlung zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen führen würde (vgl. P. Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 442; Joos, a.a.O., S. 230). Nicht jedes Verfahren, welches in einem wie auch immer gearteten Zusammenhang mit dem Ueberbauungsplan steht, unterliegt somit der Koordinationspflicht. Spezialbewilligungen von untergeordneter Bedeutung können abgetrennt und separat erteilt werden, wenn kein Koordinationsbedarf mit den übrigen Entscheiden besteht, die Rechte des Baugesuchstellers und der Drittbetroffenen nicht tangiert werden und die Abtrennung aufgrund des kantonalen Rechts zulässig ist (vgl. Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl., Zürich 1999, Rz. 792). e) Im vorliegenden Fall dienen die Verkehrsanordnungen der Schaffung der geeigneten Rahmenbedingungen und der Umsetzung der flankierenden Massnahmen. Das Strassenverkehrsgesetz und seine Ausführungsvorschriften enthalten selber keine Bestimmungen, die bei der Bewilligung des Ueberbauungsplans unmittelbar anzuwenden gewesen wären und die einen Einbezug

zusätzlicher Interessen in die Gesamtabwägung notwendig gemacht hätten. Die Anwendung des Raumplanungs- und des Umweltschutzgesetzes liess die Verkehrsmassnahmen als notwendig und geeignet erscheinen, um die Auswirkungen des vom Projekt Stadion/Einkaufszentrum erzeugten Verkehrs auf die angrenzenden Quartiere und die Umweltbelastung in den zulässigen Grenzen zu halten. Die Massnahmen sind daher ein Ergebnis der geforderten Interessenabwägung. Sie wurden als Massnahmenpaket und zum Teil mit detaillierten Anordnungen im Ueberbauungsplanverfahren erlassen. Die Sperre Bildweierstrasse/Kunklerstrasse war im Rahmen der UVP explizit als Teilelement des Verkehrskonzepts vorgesehen worden. In den besonderen Vorschriften zum Ueberbauungsplan wurde auf diese flankierenden Massnahmen ausdrücklich hingewiesen. Auch der Ausbau des öffentlichen Verkehrs und die Erstellung eines neuen Autobahnanschlusses sind Teile des Gesamtprojekts, über welches im Grundsatz im Planverfahren und damit koordiniert entschieden wurde. Soweit im Ueberbauungsplan solche konkreten Anordnungen getroffen wurden, welche die Beschwerdeführer in ihren schutzwürdigen Interessen betrafen, hätten sie dagegen Einsprache erheben und insbesondere die Rüge der Verletzung des Koordinationsgrundsatzes vorbringen können. Der Plan lag öffentlich auf, und die vorliegend streitige Sperre im Bereich Bildweierstrasse/Kunklerstrasse war ein Teil der im Plan enthaltenen flankierenden Massnahmen. Die Anordnung der entsprechenden Signalisationen betrifft demgegenüber nur noch deren Umsetzung. Nicht stichhaltig ist der Einwand der Beschwerdeführer, die Sperren stellten bauliche Massnahmen dar, die zwingend im Planverfahren gemäss Strassengesetz (sGS 732.1, abgekürzt StrG) hätten erlassen werden müssen. Unbestritten ist, dass die streitige Sperre eine Verkehrslenkung bzw. Verkehrsreduktion bewirkt. Damit handelt es sich aber um eine Signalisation, nicht um eine bauliche Ausdehnung oder Reduktion der Strassenfläche, welche ein Planverfahren gemäss Art. 39 ff. StrG erfordert. In Schrifttum und Praxis werden zwar Verkehrsmassnahmen mit Unterstützung von Schranken oder Pollern kontrovers beurteilt (vgl. Tobias Jaag, Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, in: ZBl 87/1986, S. 289 ff. mit Hinweisen; René Schaffhauser, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Band I, Bern 2002, Rz. 68). Nach der Praxis im Kanton St. Gallen sind Sperren auch dann als funktionelle Verkehrsanordnungen zu betrachten, wenn sie mit Pollern versehen sind (vgl. GVP 1995 Nr. 91 betr. Sperrung Gallusplatz St. Gallen). Bei dieser Sachlage war ein Planverfahren für die Umsetzung der Durchfahrtsperre nicht erforderlich. Hinzu kommt, dass die besagte Massnahme im Ueberbauungsplanverfahren getroffen wurde, welches nach den Grundsätzen der Koordination an die Stelle des Planverfahrens getreten wäre. Aus dem Gesagten ergibt sich, dass dem Koordinationsgebot Rechnung getragen wurde. Die konkrete Umsetzung der flankierenden Massnahmen hatte dagegen im dafür vorgesehenen speziellen Verfahren zu erfolgen. Dieses trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die Adressaten des Ueberbauungsplans und der verkehrlichen Schutzmassnahmen nicht identisch sind. Der Kreis der gegen den Ueberbauungsplan Rechtsmittelberechtigten besteht nicht aus denselben Personen, die gegen die verkehrlichen Schutzmassnahmen rekursberechtigt sind. Die Art der verkehrlichen Schutzmassnahmen bringt es mit sich, dass von diesen unter Umständen Personen betroffen sind, welche sich in grosser Distanz vom Ueberbauungsplangebiet befinden. Wie die Beschwerdegegnerin zutreffend festhält, bewirkt denn auch das Koordinationsgebot nicht, dass Personen, die in einem Teilbereich von einer Verfügung betroffen sind, auch die Legitimation im Bereich der anderen Verfügung erlangen würden. Das Koordinationsgebot verschafft den Beschwerdeführern

keinen Anspruch, nachträglich die im Ueberbauungsplan festgelegten Regelungen in Frage zu stellen, soweit sie es unterliessen, unmittelbar gegen den Plan selbst Einsprache zu erheben. Bei der konkreten Umsetzung der verkehrlichen Schutzmassnahmen kommt der Behörde ein erheblicher Handlungsspielraum zu. Zwar sind im Ueberbauungsplan gewisse Elemente der Schutzmassnahmen konkret bestimmt worden, doch hängt die Ausgestaltung der einzelnen Schutzmassnahmen und die Umsetzung des Gesamtpakets zu einem grossen Teil von den künftigen Erschliessungs- und Verkehrsmassnahmen im betreffenden Stadtgebiet ab. Das Verkehrssystem und die Verkehrsführung können sich im Verlauf des Plan- und des Bewilligungsverfahrens sowie des anschliessenden Betriebs der Anlage erheblich verändern. Solchen Veränderungen ist bei der Umsetzung von Verkehrsmassnahmen Rechnung zu tragen. f) Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, es seien die geplanten Ueberbauungen in den Gebieten Geissberg, Altenwegen und entlang der Gaiserwaldstrasse nicht berücksichtigt worden, ist nicht ersichtlich, inwiefern dies einen Verstoss gegen das Koordinationsprinzip in Art. 25a RPG darstellt. Zudem wendet die Beschwerdegegnerin zutreffend ein, dass die geltend gemachte Entwicklung in den besagten Gebieten beim Erlass des Ueberbauungsplans durchaus mitberücksichtigt wurde, indem die mit dem Ausbauvorhaben (Autobahnanschluss Winkeln und Zürcherstrasse) geschaffenen erhöhten Kapazitäten nicht allein für das Projekt Einkaufszentrum/Stadion ausgeschöpft werden. Ausserdem handelt es sich dabei um eine Rüge, die sich ausschliesslich gegen den Ueberbauungsplan richtet, den anzufechten die Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren nicht legitimiert sind. Im übrigen ist nicht einsichtig, inwiefern sie in diesem Punkt in eigenen schutzwürdigen Interessen im Sinn von Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP betroffen sind, weshalb ihnen die Legitimation zu dieser Rüge fehlt (vgl. oben Erw. 1 c). 4./ Die Beschwerdeführer rügen ausserdem eine antizipierte Interessenabwägung und die Unzulässigkeit der Aenderung der Vorschriften zum Ueberbauungsplan. Bis heute seien die Massnahmen dritter und vierter Priorität in keiner Weise öffentlich aufgelegt, sondern würden Gegenstand eines Vergleichs mit dem VCS bilden. Dieser Vergleich habe präjudizierende Auswirkungen auf Personen, welche selbst nie zuvor angehört worden seien, sei mithin ein Vergleich zulasten Dritter, insbesondere zulasten der Spezialadressaten und Beschwerdeführer. Die Genehmigungsinstanz sei an den Vergleich und die darin vereinbarten Schutzmassnahmen gebunden. Dies habe zur Folge, dass die Schutzmassnahmen faktisch nun zwingend zu bewilligen seien. Ebenso unzulässig seien die im Vergleich vereinbarten Aenderungen der besonderen Vorschriften zum Ueberbauungsplan Stadion St. Gallen. Spätestens im Genehmigungsverfahren würden diese Aenderungen relevant und bildeten dazumal zusammen mit dem Genehmigungsentscheid das Anfechtungsobjekt. Dies zeige abermals, dass mit dem stufenweisen Vorgehen und der Festlegung der Verkehrsmassnahmen mittels Vergleich die Koordinationspflicht verletzt und eine Gesamtbeurteilung verunmöglicht worden sei. Soweit die Beschwerdeführer damit Einwendungen gegen das Verfahren betreffend die Bewilligung des Ueberbauungsplans erheben, fehlt ihnen wie erwähnt die Legitimation. Anfechtungsobjekt sind die mittels Allgemeinverfügung angeordneten Verkehrsmassnahmen, und diese auch nur insoweit, als die Beschwerdeführer davon betroffen sind. Zudem handelt es sich, wie die Beschwerdegegnerin zutreffend ausführt, im wesentlichen um Präzisierungen der ursprünglichen Bestimmungen, zum Teil sogar um Verschärfungen der Bestimmungen über die Parkplatzbewirtschaftung. Diese Bestimmungen hätten ohne weiteres auch erst als Auflage im Baubewilligungsverfahren erlassen werden können, wie dies bei anderen Grossprojekten ebenfalls gemacht wurde.

Unzutreffend ist weiter, dass die Massnahmen aufgrund des Vergleichs zwingend zu genehmigen sind. Der Vergleich enthält den ausdrücklichen Vorbehalt (Ziff. 4.3 Abs. 1), wonach die verkehrlichen Schutzmassnahmen in einem gesonderten Verfahren zu erlassen sind. 5./ Die Beschwerdeführer bestreiten im weiteren die Verhältnismässigkeit der Verkehrsanordnungen. Gegen das Bestehen einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses haben sie indessen keine Einwendungen erhoben. a) Die Vorinstanz erwog, aufgrund der Sperre ergebe sich eine gewisse Verkehrsverlagerung, und es sei mit Mehrverkehr auf der Herisauer Strasse zu rechnen. Umgekehrt entfalle jedoch nicht nur der heutige Personenwagenverkehr vom und zum Westcenter, sondern insbesondere der Schwerverkehr aus der Industriestrasse, der künftig über die Biderstrasse zu- und wegfahren müsse. Dadurch könnten die Nachteile aus dem Umstand, dass der Schwerverkehr vom und zum Industriegebiet Mövenstrasse neu über die Herisauer Strasse fahren werde, ausgeglichen werden. Durch den Wegfall des Personenwagenverkehrs vom und zum Westcenter sowie den Wegfall des Schwerverkehrs aus der Industriestrasse werde auch das Argument der höheren Gefährdung der schwächeren Verkehrsteilnehmer teilweise entkräftet. Der Stadtrat legt dar, die vorgesehene Lage der Sperre ermögliche es, dass die Quartiere Russen und Kräzern weiterhin sowohl an die Autobahn als auch an die Appenzeller Strasse angeschlossen blieben. Ohne diese Sperre bestehe die Gefahr, dass die Achse Kräzernstrasse/Bildweiher-strasse/Herisauer Strasse zunehmend als Schleichweg missbraucht werde, um den Lichtsignalen auf der Hauptachse der Zürcher Strasse auszuweichen. b) Die Herisauer Strasse wird durch die Sperre zu einem erheblichen Teil vom Ziel- und Quellverkehr aus der Industriestrasse entlastet. Die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für zahlreiche ansässige Betriebe führt ausserdem dazu, dass diese gegenüber dem heutigen Zustand keine nennenswerten Umwegfahrten in Kauf nehmen müssen. Wie der Stadtrat in seiner Stellungnahme ausführt, ist aufgrund der Strassenbreite von 7,8 m auf der Biderstrasse ein Kreuzen von Bussen und Schwerverkehr problemlos möglich. Die Sperre bewirkt weiter, dass das Gebiet nördlich der Herisauer Strasse/Biderstrasse eine gegenüber dem Industriegebiet Feld weitgehend geschlossene Zelle bildet. Dies ist Grundlage des Gesamtkonzepts, den Such- und Schleichverkehr in den betroffenen Quartieren zu unterbinden. Namentlich wird der Verkehr aus der Parkanlage des Westcenters und des Einkaufszentrums/Stadion von Winkeln bzw. der Herisauer Strasse ferngehalten. Soweit dadurch ein gewisser Teil des Quellverkehrs zusätzlich über die Herisauer Strasse geführt wird, erscheint dies im Blick auf die positiven Auswirkungen einer Absperrung der direkten Zufahrt von der Zürcher Strasse her verhältnismässig. Die Gefahr einer übermässigen Verkehrszunahme ist jedenfalls nicht gegeben, und zudem werden die Auswirkungen des gesamten Massnahmenpakets aufgrund der im Vergleich geschlossenen Vereinbarung künftig überwacht und periodisch beurteilt. Damit ist sichergestellt, dass den letztlich nicht bis in jedes Detail voraussehbaren Entwicklungen des neuen Verkehrsregimes Rechnung getragen werden kann und falls nötig Anpassungen durchgeführt werden können. c) Die Beschwerdeführer setzen sich mit den konkreten Erwägungen der Vorinstanz nicht im einzelnen auseinander. Sie behaupten lediglich, die vorgesehene Durchfahrtsperre zwischen Kunkler- und Bildweiherstrasse führe dazu, dass erheblicher Ausweich-, Schleich- und Such- sowie Parkverkehr statt wie bis anhin via Zürcher Strasse-Herisauer Strasse-Biderstrasse ins Gebiet Winkeln nunmehr via Appenzeller Strasse, Biderstrasse und nördlicher Teil Herisauer Strasse oder via Appenzellerstrasse in den südlichen Teil Winkeln dringe. Die Sperre der Herisauer Strasse sei daher mitnichten geeignet, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Die detaillierten

Ausführungen der Vorinstanz und der Stadt St. Gallen über die mit der Sperre und den übrigen Massnahmen angestrebten Verkehrsverlagerungen sind jedoch schlüssig und überzeugend, weshalb auf die entsprechenden Erwägungen in Ziff. 7 lit. a und b des angefochtenen Entscheids verwiesen werden kann. Die pauschalen Einwendungen der Beschwerdeführer vermögen die Geeignetheit und Verhältnismässigkeit der Sperre Bildweierstrasse/Kunklerstrasse jedenfalls nicht in Frage zu stellen. 6./ Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerde als unbegründet abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit für den gesamten Betrag aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 und Art. 96bis VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 3'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- ist anzurechnen. Der Rest der Gebühr ist bei X. zu erheben. Die Beschwerdegegnerin hat Anspruch auf eine ausseramtliche Entschädigung zulasten der Beschwerdeführer (Art. 98bis VRP). Die Kostennote der Beschwerdegegnerin mit einem Honorar von Fr. 3'000.-- sowie Barauslagen von Fr. 120.-- zuzügl. MWSt ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. c und Art. 29bis Abs. 1 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75). Die Beschwerdeführer sind daher unter solidarischer Haftbarkeit zu verpflichten, die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren mit Fr. 3'120.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen. Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt: 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 3'000.-- bezahlen die Beschwerdeführer unter solidarischer Haftung für den gesamten Betrag. Die Gebühr wird gesamthaft bei X. erhoben. Der Kostenvorschuss von Fr. 1'500.-- wird angerechnet. 3./ Die Beschwerdeführer haben die Beschwerdegegnerin für das Beschwerdeverfahren unter solidarischer Haftbarkeit mit Fr. 3'120.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen. V. R. W. Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: Zustellung dieses Entscheides an: die Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt Z.) die Vorinstanz die Beschwerdegegnerin (durch Rechtsanwalt R.) die Beschwerdebeteteiligte

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