

V. Nachtrag zum Strassengesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 3. Mai 2011

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
1.1 Stiftsbezirk als Erbe der Welt	3
1.1.1 Aufnahme in die «Liste des Erbes der Welt»	3
1.1.2 Mögliche Unterstellung unter verstärkten Schutz	4
1.2 Regeln für die Nutzung des Klosterplatzes	4
1.2.1 Platzordnung 1995	4
1.2.2 Charta 2008	5
2 Rechtslage	6
2.1 Rechtstheoretische Grundlagen	6
2.1.1 Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch	6
2.1.2 Gemeingebrauch, gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung	7
2.2 Gesetzliche Grundlagen	8
2.3 Übertragung der rechtstheoretischen und gesetzlichen Grundlagen auf den Klosterplatz	8
2.3.1 Hoheit über den Klosterplatz	8
2.3.2 Nutzungsregelung und Bewilligungsrecht	9
2.3.3 Rechtsetzungsbedarf	10
2.3.4 Regelungskonzept	10
3 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	11
4 Kostenfolgen und Rechtliches	13
5 Vernehmlassungsverfahren	13
5.1 Durchführung	13
5.2 Ergebnis	13
5.3 Beurteilung	15
6 Antrag	15
Anhang: Situationsplan	16
Entwurf (V. Nachtrag zum Strassengesetz)	17

Zusammenfassung

Im St.Galler Stiftsbezirk, der im Jahr 1983 von der UNESCO in die «Liste des Erbes der Welt» aufgenommen wurde, treffen unterschiedlichste Interessen und Erwartungen aufeinander. Der Stiftsbezirk ist als Bischofssitz kirchliches und religiöses Zentrum, als barockes Ensemble ein touristischer Hauptanziehungspunkt und das Wahrzeichen St.Gallens. Der Stiftsbezirk dient als Regierungs- und Verwaltungssitz und ist Tagungsort des kantonalen Parlamentes. Die Stiftsbibliothek und das Stiftsarchiv hüten und pflegen ein kulturelles Erbe von überragender Bedeutung und erfüllen auch einen anspruchsvollen Forschungsauftrag. Die Stiftsbibliothek gehört zudem zu den meistbesuchten Museen der Schweiz. Der zum Ensemble des Stiftsbezirks gehörende Klosterplatz stellt einen Ort zum Verweilen dar und wird für Veranstaltungen genutzt.

Bei der Nutzung des Klosterplatzes stehen einander vielfältige und sich mitunter widersprechenden Interessenlagen gegenüber. Die verantwortlichen Behörden, die über die Nutzung des Klosterplatzes entscheiden, haben im Sinn des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt «eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, dem Kultur- und Naturgut eine Funktion im Leben der Gemeinschaft zu geben...». Die Platzordnung aus dem Jahr 1995 und die im Jahr 2008 vereinbarte Charta für den Stiftsbezirk belegen, dass diese völkerrechtliche Verpflichtung die notwendige Beachtung findet. Allerdings stimmt die gelebte Praxis – obwohl sie nie grundsätzlich in Frage gestellt wurde oder im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden musste – nicht mit der geltenden Rechtsordnung überein. Damit der Klosterplatz weiterhin sowohl von der Allgemeinheit wie auch für besondere Anlässe oder Veranstaltungen genutzt werden kann, bedarf es einer Anpassung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen. Einerseits soll vermieden werden, dass dereinst in einer Rechtsstreitigkeit die gesetzlichen Grundlagen als ungenügend beurteilt werden; andererseits sollen für die in der Charta für den Stiftsbezirk aufgezeigten Formen von Mitwirkung, Konsultation und Koordination aller Beteiligten die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

Die Gesetzesvorlage sieht eine Übertragung der strassenrechtlichen Hoheit über den Klosterplatz an den Kanton vor. Das Gesetz soll überdies verbindlich festhalten, dass der Klosterplatz der Öffentlichkeit zugänglich ist und von dieser genutzt werden kann (sogenannter gewöhnlicher Gemeingebrauch). Es sollen aber auch Nutzungen, vorab in Form von Veranstaltungen, möglich und zulässig sein, die zwar eine Einschränkung der allgemeinen Nutzung des Klosterplatzes bewirken mögen, aufgrund des öffentlichen Interesses aber bewilligt werden können (sogenannter gesteigerter Gemeingebrauch). Ob auch eine Sondernutzung nach Massgabe der strassengesetzlichen Bestimmungen in Frage kommt, wird sich im Rahmen der Rechtsanwendung weisen.

Der Stiftsbezirk St.Gallen mit seiner Kathedrale ist als ein geistig-religiöses Zentrum in die Liste des Erbes der Welt aufgenommen worden ist. Den Gebäulichkeiten und dem Klosterplatz kommt deshalb eine besondere Ausstrahlung zu, die sowohl für die konfessionellen und kirchlichen Institutionen wie auch für die politische Gemeinde St.Gallen von besonderer Tragweite ist. Es ist deshalb von Bedeutung, dass der katholische Konfessionsteil, das Bistum St.Gallen, die katholische Kirchgemeinde St.Gallen und die politische Gemeinde St.Gallen in geeigneter Weise in die Entscheide über die Nutzung des Klosterplatzes einbezogen werden. Diese Verpflichtung bildet ebenfalls Gegenstand der Gesetzesvorlage.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage den Entwurf des V. Nachtrags zum Strassengesetz, der die Rechtsgrundlagen über die Nutzung des Klosterplatzes in St.Gallen zum Gegenstand hat.

1 Ausgangslage

1.1 Stiftsbezirk als Erbe der Welt

1.1.1 Aufnahme in die «Liste des Erbes der Welt»

Der St.Galler Stiftsbezirk – umfassend die barocke Kathedrale, die früheren Klostergebäude, die Stiftsbibliothek und den Klosterhof – wurde im Jahr 1983 von der UNESCO nach Art. 11 Ziff. 3 des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturgutes der Welt vom 23. November 1972 (SR 0.451.41; abgekürzt UNESCO-Übereinkommen) in die «Liste des Erbes der Welt» aufgenommen. Mit dieser Aufnahme sind nach Massgabe des UNESCO-Übereinkommens, das für die Schweiz am 17. Dezember 1975 in Kraft getreten ist, verschiedene Verpflichtungen verbunden. Zusammengefasst geht es darum, «Identifizierung, Schutz, Erhaltung und Erschliessung des ... Kultur- und Naturgutes sowie dessen Weitergabe an künftige Generationen sicherzustellen» (Art. 4 Satz 1 des UNESCO-Übereinkommens).

Die Aufnahme des Stiftsbezirks in die Liste des Erbes der Welt erfolgte auf der Grundlage der folgenden Erwägung:¹

«The Convent of St Gall, a perfect example of a great Carolingian monastery, was, from the 8th century to its secularization in 1805, one of the most important in Europe. Its library is one of the richest and oldest in the world and contains precious manuscripts such as the earliest-known architectural plan drawn on parchment. From 1755 to 1768, the conventual area was rebuilt in Baroque style. The cathedral and the library are the main features of this remarkable architectural complex, reflecting 12 centuries of continuous activity.»

Die Aufnahme eines Kulturgutes in die Liste des Erbes der Welt basiert auf zehn «selection criteria». Für den St.Galler Stiftsbezirk waren die Kriterien «ii» und «iv» massgebend:²

«Selection criteria:

...

ii. to exhibit an important interchange of human values, over a span of time or within a cultural area of the world, on developments in architecture or technology, monumental arts, town-planning or landscape design;

...

iv. to be an outstanding example of a type of building, architectural or technological ensemble or landscape which illustrates (a) significant stage(s) in human history;»

Auch wenn die Erwägung und die angewendeten Kriterien darauf schliessen lassen, dass für die Aufnahme des Stiftsbezirks in die Liste des Erbes der Welt primär die Kathedrale, die früheren Klostergebäude und die Stiftsbibliothek ausschlaggebend waren, erstrecken sich die aus dem UNESCO-Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen auf das gesamte Ensemble, das heisst sowohl auf die Gebäulichkeiten wie auch auf deren Umgebung. Art. 5 Bst. a des UNESCO-Übereinkommens verpflichtet nämlich die Vertragsparteien, «eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, dem Kultur- und Naturgut eine Funktion im Leben der Gemeinschaft zu geben...». Dies bedeutet, dass auch der Klosterplatz und dessen Nutzung in die Bestrebungen um Erhaltung und Pflege des Stiftsbezirks als Erbe der Welt einbezogen werden müssen.

¹ Unesco World Heritage Center, <http://whc.unesco.org/en/list/268/>.

² Unesco World Heritage Center, <http://whc.unesco.org/en/criteria/>.

1.1.2 Mögliche Unterstellung unter verstärkten Schutz

Dem Stiftsbezirk St.Gallen bietet sich derzeit die Möglichkeit, von der UNESCO unter verstärkten Schutz im Sinn des Zweiten Protokolls zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 26. März 1999 (SR 0.520.33, für die Schweiz in Kraft getreten am 9. Oktober 2004; nachfolgend zweites Haager-Protokoll) gestellt zu werden. Kulturgut kann nach Art. 10 des zweiten Haager-Protokolls «unter verstärkten Schutz gestellt werden», wenn es die folgenden drei Voraussetzungen erfüllt:

- a) Es handelt sich um kulturelles Erbe von höchster Bedeutung für die Menschheit;
- b) es wird durch angemessene innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsmassnahmen geschützt, mit denen sein aussergewöhnlicher kultureller und historischer Wert anerkannt und das höchste Mass an Schutz gewährleistet wird;
- c) es wird weder für militärische Zwecke noch für den Schutz militärischer Anlagen verwendet, und die Vertragspartei, unter deren Kontrolle sich das Kulturgut befindet, hat in einer Erklärung bestätigt, dass es nicht dafür verwendet werden wird.

Das durch das zweite Haager-Protokoll geschaffene verstärkte Schutzsystem kann im Gegensatz zum Sonderschutz des Haager-Abkommens für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (SR 0.520.3, für die Schweiz in Kraft getreten am 15. August 1962; abgekürzt Haager-Abkommen) nicht nur auf unbewegliche Kulturgüter (wie Bau-, Kunst- oder geschichtliche Denkmäler kirchlicher oder weltlicher Art, archäologische Stätten), sondern auch auf bewegliche Kulturgüter (wie Kunstwerke, Manuskripte, Bücher und andere Gegenstände von künstlerischem, historischem oder archäologischem Interesse, wissenschaftliche oder archivalische Sammlungen) angewendet werden. Kulturgüter, die unter verstärktem Schutz stehen, sind unverletzlich und dürfen weder zum Ziel eines Angriffs gemacht noch zusammen mit ihrer unmittelbaren Umgebung zur Unterstützung militärischer Handlungen verwendet werden. Für die Abweichung von den vereinbarten Schutzpflichten gilt im Gegensatz zum Sonderschutz des Haager-Abkommens auch die Geltendmachung einer militärischen Notwendigkeit nicht. Die Unverletzlichkeit kann nur unter ganz engen Bedingungen von der UNESCO aufgehoben oder ausgesetzt werden, nicht aber von den Konfliktparteien selbst.

Der Bund hat die Absicht, für den Stiftsbezirk den Status des «verstärkten Schutzes» zu beantragen. Die Regierung hat das Departement des Innern beauftragt, zusammen mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und den betroffenen Grundeigentümern die entsprechende Kandidatur vorzubereiten. Der Antrag wird derzeit ausgearbeitet (Stand September 2010). Eine Kandidatur bietet die Gelegenheit, die bestehenden Rechts- und Verwaltungsmassnahmen zum Schutz des Stiftsbezirkes zu systematisieren sowie mögliche Schwachpunkte und Lücken aufzuspüren und zu beseitigen.

1.2 Regeln für die Nutzung des Klosterplatzes

1.2.1 Platzordnung 1995

Am 7. Februar 1995 erliessen das Baudepartement, der Administrationsrat des katholischen Konfessionsteils, die Verwaltungskommission der katholischen Kirchgemeinde St.Gallen und die Bauverwaltung der Stadt St.Gallen ein mit «Platzordnung für den Klosterhof» überschriebenes Nutzungsreglement. Dieses wurde gemäss Ingress «mit Rücksicht auf die Bedeutung des Klosterhofs als Weltkulturerbe» und «in der Absicht, dessen Würde zu gewährleisten» erlassen und auf Art. 641 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB) abgestützt.³ Es hält in Art. 1 als Grundsatz fest, dass der Aufenthalt im Klosterhof allen Personen offensteht, «die sich der Bedeutung und Würde des Ortes entsprechend verhalten». Art. 2 enthält im Sinn von

³ Die Art. 641 ff. ZGB enthalten im Rahmen des Sachenrechts die allgemeinen Bestimmungen über das Eigentum. Als Grundsatz gilt, der Eigentümer einer Sache in den Schranken der Rechtsordnung über diese nach seinem Belieben verfügen kann, wobei er das Recht hat, sie von jedem, der sie ihm vorenthält, herauszuverlangen und jede ungerechtfertigte Einwirkung abzuwehren (Art. 641 ZGB).

Verhaltensanweisungen Einschränkungen beim Aufenthalt im Klosterhof, wobei den Grundeigentümern das Recht eingeräumt wird, Ausnahmegewilligungen zu erteilen. In Art. 3 werden Veranstaltungen bewilligungspflichtig erklärt, wobei der Entscheid über das Erteilen der Bewilligung den Grundeigentümern zusteht. Art. 4 verpflichtet zur Beseitigung von Verunreinigungen, und Art. 5 legt fest, dass vom Klosterhof weggewiesen werden kann, «wer trotz Ermahnung gegen dieses Reglement verstösst». Der abschliessende Art. 6 hält die Kostentragung bei Ersatzvornahmen fest. Solche kommen in Frage, wenn Verunreinigungen oder Beschädigungen nicht beseitigt oder behoben oder wenn der Aufforderung, Fahrzeuge oder andere Gegenstände zu entfernen, nicht nachgekommen wird.

1.2.2 Charta 2008

Am 5. Mai 2008 unterzeichneten die Vorsteherin des Departementes des Innern, der Bischof von St.Gallen, der Präsident und der Aktuar des Administrationsrates des katholischen Konfessionsteils sowie der Stadtpräsident von St.Gallen die «Charta für den Stiftsbezirk». Die wesentlichen Erklärungen in der Charta, die auf die Nutzung des Klosterplatzes bezogen sind, lauten:⁴

« ...

Wir, die Unterzeichnenden dieser Charta, haben das gemeinsame Ziel, dieses historische Erbe so zu erhalten, dass es auch in Zukunft mit kirchlichem, kulturellem, wissenschaftlichem, schulischem, gesellschaftlichem, politischem und touristischem Leben erfüllt bleibt. Die vielfältige Nutzung prägt die besondere Ausstrahlung des Stiftsbezirks. ...

Auch der Klosterplatz kann für kulturelle und gesellschaftliche Veranstaltungen genutzt werden. Es ist dabei Rücksicht zu nehmen auf das Kirchenjahr und die Zeiten der Liturgie, ebenso auf die Sessionen des Parlaments. Geräuschemissionen sind auch aus Rücksicht auf die Arbeitsplätze im Stiftsbezirk und dessen Nachbarschaft zu beschränken. Zudem ist darauf zu achten, dass der Gesamteindruck der barocken Anlage nicht über längere Zeit beeinträchtigt wird. Unser Bestreben ist es, den Besucherinnen und Besuchern des Stiftsbezirks ein ungestörtes Platzenerlebnis zu ermöglichen. Wir sind überzeugt, dass der Platz als solcher einen Hauptanziehungspunkt darstellt. Er bildet den Vorhof der Kathedrale und ist Teil der Architektur der Klosteranlage.

Der Klosterplatz soll der Öffentlichkeit als möglichst jederzeit zugängliche Oase der Ruhe offen stehen. Uns, die Unterzeichnenden dieser Charta, eint die Überzeugung, dass er in erster Linie das bleiben soll, was er ist: ein einladender freier Platz, ein Ort der Erholung, der Sammlung und der Begegnung.

Mit der Platzgestaltung und anderen Massnahmen wollen wir dazu beitragen, dass sich die Besucher der Würde des Ortes entsprechend verhalten. Namentlich bei grösseren Veranstaltungen oder spontanen Ansammlungen von Menschen unternehmen wir besondere Anstrengungen zur Wahrung des Respekts, zur Erhaltung der Sauberkeit und zur Vermeidung von Exzessen.

... »

Die Charta sieht in institutioneller Hinsicht ein «Weltkulturerbe-Forum» vor, dessen Tätigkeit wie folgt umschrieben wird:

«Stiftsbezirk und Kathedrale sind das Wahrzeichen St.Gallens; sie prägen die Wahrnehmung der Stadt und der Region im In- und Ausland. Wir sind überzeugt, dass wegen der unterschiedlichen Interessen und Ansprüche Bedarf nach vermehrter Konsultation, Koordination und gegenseitiger Absprache besteht. Zu diesem Zweck wird das Weltkulturerbe-Forum eingesetzt, das den kontinuierlichen Gedanken- und Informationsaustausch ermöglicht. Fragen der touristischen und kul-

⁴ http://www.sg.ch/news/1/2008/05/0.Par.0001.DownloadListPar.0001.File.tmp/Charta_St_Gallen_A4.pdf.

turellen Nutzung, des Unterhalts, der architektonisch-baulichen Ergänzung, der Denkmalpflege, des Marketings, der Sicherheit, der Infrastruktur, der Integration in städtische und kantonale kultur-, bau- und verkehrspolitische Planungen sollen zeitgerecht besprochen werden können. Das Weltkulturerbe-Forum prüft Gesuche für Veranstaltungen auf dem Klosterplatz und gibt Empfehlungen ab. Entscheide können an das Welterbeforum delegiert werden.»

2 Rechtslage

2.1 Rechtstheoretische Grundlagen

2.1.1 Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch

Der Klosterplatz ist ein allgemein zugänglicher Platz. Er stellt somit – gleichermassen wie Strassen oder Wege, die von der Allgemeinheit benutzt werden – eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch dar, indem er allen Privaten zur Benutzung offen steht. Eine besondere Widmung des Platzes zur allgemeinen Nutzung, die den Gemeingebrauch erst begründen würde, ist angesichts des Umstandes, dass der Platz seit unvordenklicher Zeit im öffentlichen Gebrauch steht, entbehrlich.⁵ Dass die allgemeine Nutzung – der Gemeingebrauch – gegeben ist, geht auch aus Art. 1 der Platzordnung für den Klosterhof hervor;⁶ gleichermassen betont auch die Charta für den Stiftsbezirk an verschiedenen Stellen die Öffentlichkeit des Klosterplatzes.

In Bezug auf das für öffentliche Sachen im Gemeingebrauch massgebende Recht unterscheidet die Lehre zwischen der monistischen und der dualistischen Theorie.⁷ Bei der monistischen Theorie gilt ausschliesslich öffentliches Recht, während bei der dualistischen Theorie, die für die Schweiz massgeblich ist, sowohl öffentliches wie privates Recht Anwendung findet:

- Das Privatrecht bestimmt namentlich Begriff und Inhalt des Eigentums und der dinglichen oder obligatorischen Rechte sowie die Formen der Begründung und der Übertragung dieser Rechte.
- Demgegenüber richten sich Verfügungsmacht und Zweckbestimmung der öffentlichen Sache nach den Vorschriften des öffentlichen Rechts; dieses regelt insbesondere die konkreten Nutzungsmöglichkeiten. Art. 664 Abs. 1 ZGB grenzt deshalb die öffentlichen Sachen vom übrigen Sachenrecht ab, indem diese Bestimmung festhält, dass die öffentlichen Sachen unter der Hoheit des Staates stehen, in dessen Gebiet sie sich befinden.

In der Regel ist der Staat Eigentümer der öffentlichen Sachen.⁸ Dies trifft – wenn auch in einem weiteren Sinn – ebenfalls auf den Stiftsbezirk beziehungsweise den Klosterplatz zu, indem der Kanton St.Gallen, der katholische Konfessionsteil, die katholische Kirchgemeinde und die politische Gemeinde St.Gallen Eigentümer beziehungsweise Eigentümerinnen sind. Die mit der Nutzung beziehungsweise dem Gemeingebrauch des Klosterplatzes verbundenen Rechtsfragen sind somit öffentlich-rechtlicher Natur. Der sachenrechtliche Eigentumsbegriff ist irrelevant.⁹ Das Verhältnis zwischen dem Träger der Herrschaft über den Klosterplatz und den Benutzerinnen und Benutzern untersteht dem öffentlichen Recht.¹⁰

⁵ U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich / Basel / Genf 2006, § 33, Rz 2351.

⁶ «Der Aufenthalt im Klosterhof steht allen offen, die sich der Bedeutung und Würde des Ortes entsprechend verhalten.»

⁷ Vgl. dazu U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, a.a.O., § 33, Rz 2364 f.

⁸ U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, a.a.O., § 33, Rz 2366.

⁹ Vgl. BGE 127 I 164 ff., Erw. 5 b/bb, 178; Y. Hangartner, Bemerkungen zum BGE 127 I 164 ff., in: AJP 2002, 569 f., 570: «Die öffentlichrechtliche Widmung zum Gemeingebrauch überspielt das privatrechtliche Eigentumsrecht.»

¹⁰ U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, a.a.O., § 33, Rz 2369. Auch wenn sich eine der Allgemeinheit offen stehende Sache in Privateigentum befindet, bemisst sich das Verhältnis zwischen der Trägerin der Herrschaft und den Benutzenden immer nach dem öffentlichen Recht. Das öffentliche Recht regelt insbesondere die konkreten Nutzungsmöglichkeiten, den Schutz vor Beschädigungen sowie die Abgaben für bestimmte Arten der Benutzung (vgl. Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 17. Oktober 2000, in: ZBl 2001, 325 ff., 330).

2.1.2 Gemeingebrauch, gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung

Gemeingebrauch liegt vor, wenn die Benutzung einer öffentlichen Sache grundsätzlich jedermann, das heisst einer unbestimmten Zahl von Benutzerinnen und Benutzern gleichzeitig, ohne Erteilung einer Erlaubnis und in der Regel unentgeltlich offen steht.¹¹ Der Gebrauch der Sache muss ihrer Zweckbestimmung entsprechen und gemeinverträglich sein, das heisst so erfolgen, dass die gleichzeitige Benutzung durch andere nicht erheblich erschwert wird. Auch steht allen Benutzerinnen und Benutzern aufgrund des Gebots der Gleichbehandlung grundsätzlich das gleiche Recht auf Benutzung zu. Ein Anspruch auf eine bestimmte Nutzung besteht nicht. Der Erlass einer generellen Benutzungsordnung ist zulässig und kann angezeigt sein, um die Gemeinverträglichkeit der Nutzung und den rechtsgleichen Zugang für jedermann sicherzustellen.¹² Die Benutzungsordnung fällt – weil die Nutzung, wie unter vorstehender Ziff. 1 erwähnt, öffentlich-rechtlicher Natur ist – in den Bereich des öffentlichen Rechts.

Gegenüber dem gewöhnlichen Gemeingebrauch ist der gesteigerte Gemeingebrauch abzugrenzen. Der gesteigerte Gemeingebrauch ist diejenige Nutzung einer öffentlichen Sache, die nicht mehr bestimmungsgemäss oder nicht mehr gemeinverträglich ist und andere Benutzer einschränkt, aber nicht ausschliesst; sie ist in der Regel bewilligungspflichtig und kann mit der Erhebung einer Gebühr verbunden werden.¹³ Bei gesteigertem Gemeingebrauch wird die öffentliche Sache anders genutzt, als es ihrer natürlichen Beschaffenheit oder aufgrund ihrer Widmung ergibt; die Nutzung ist in der Regel intensiver als beim gewöhnlichen Gemeingebrauch. Dass der gesteigerte Gemeingebrauch der Bewilligungspflicht unterliegt, liegt darin begründet, dass zwischen den verschiedenen Nutzungsarten Prioritäten gesetzt und diese koordiniert werden müssen; den Verwaltungsbehörden soll ermöglicht werden, den gewöhnlichen und den gesteigerten Gemeingebrauch so zu regeln, dass keine schwerwiegenden Konflikte entstehen.¹⁴ Die Bewilligungspflicht bedarf der gesetzlichen Grundlage, wenn die öffentliche Sache im Rahmen der Ausübung eines Grundrechtes benutzt werden will, denn das Nichterteilen der Bewilligung kommt einer Einschränkung in der Ausübung von Grundrechten gleich. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage leitet sich aus Art. 36 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV), aus Art. 5 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) sowie aus Art. 2 und 3 des Polizeigesetzes (sGS 451.1; abgekürzt PolG) ab. Diese Normen halten im Wesentlichen fest, dass Eingriffe in Grundrechte einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedürfen und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen müssen.

Nach Lehre und Rechtsprechung hat der Staat bei seiner Entscheidung über die Benutzung von öffentlichen Sachen zwischen dem Interesse der Allgemeinheit am bestimmungsgemässen Gebrauch der öffentlichen Sache (gewöhnlicher Gemeingebrauch) und dem Interesse der gesuchstellenden Personen an der Grundrechtsausübung abzuwägen.¹⁵ Wird die Bewilligung verweigert, muss die damit verbundene Einschränkung des Grundrechts begründet werden; insbesondere muss sich die Verweigerung auf eine gesetzliche Bestimmung abstützen, und es muss dargelegt werden, inwieweit einerseits ein öffentliches Interesse an der Bewilligungsverweigerung gegeben und andererseits der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt ist.

Eine Sondernutzung liegt vor, wenn die Benutzung der öffentlichen Sache mit deren Zweckbestimmung nicht mehr vereinbar ist und überdies – kumulativ – andere Berechtigte vom Gebrauch ausgeschlossen werden.¹⁶ Sie bedarf einer sogenannten Sondernutzungskonzession. In der Praxis ist die Abgrenzung von gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung oft nicht möglich, weshalb mitunter von einer Differenzierung abgesehen wird.¹⁷

¹¹ Vgl. dazu U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, a.a.O., § 34, Rz 2372 bis 2376.

¹² U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, a.a.O., § 34, Rz 2382.

¹³ U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, a.a.O., § 34, Rz 2392 und 2397.

¹⁴ Vgl. dazu U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, a.a.O., § 34, Rz 2403.

¹⁵ Vgl. U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, a.a.O., § 34, Rz 2412.

¹⁶ Vgl. U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, a.a.O., § 34, Rz 2420 f.

¹⁷ Vgl. U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, a.a.O., § 34, Rz 2426 am Ende.

2.2 Gesetzliche Grundlagen

Gemeingebrauch, gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung sind im Strassengesetz (sGS 732.1; abgekürzt StrG) geregelt. Nach Art. 1 Abs. 1 StrG gilt dieses für öffentliche Strassen, wobei Strassen dann öffentlich sind, wenn sie dem Gemeingebrauch gewidmet sind. Art. 1 Abs. 3 StrG bestimmt, dass das Gesetz auf öffentliche Plätze sachgemäss angewendet wird.

Art. 6 Abs. 1 StrG erkennt die Hoheit über die Kantonsstrassen dem Kanton, und Art. 11 Abs. 1 erkennt jene über die Gemeindestrassen der politischen Gemeinde zu. Dabei sind Kantonsstrassen in der Regel Eigentum des Kantons, während die Gemeindestrassen erster und zweiter Klasse in der Regel Eigentum der politischen Gemeinde sind (Art. 6 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 StrG).

Der gewöhnliche Gemeingebrauch der Strassen wird in Art. 17 bis 20 StrG geregelt. Art. 17 Abs. 1 StrG hält den Grundsatz fest, dass die Strassen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung dem Gemeingebrauch offen stehen. Art. 20 Abs. 1 StrG zählt Gründe auf, die zu einer Beschränkung des Gemeingebrauchs führen können, wie etwa Strassenzustand, örtliche Verhältnisse, Sicherheit und Ordnung, Bedürfnisse des öffentlichen Verkehrs oder Durchführung von Veranstaltungen.

Die Regelung des gesteigerten Gemeingebrauchs findet sich in Art. 21 bis 23 StrG. Art. 21 Abs. 1 StrG bestimmt, dass der gesteigerte Gemeingebrauch der Bewilligung bedarf, wobei ein solcher unter anderem bei Veranstaltungen oder vorübergehendem Aufstellen von Verkaufs- und Informationsständen vorliegt. Art. 22 Abs. 1 StrG legt fest, dass die Bewilligung zu gesteigertem Gemeingebrauch zu erteilen ist, wenn keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Die Bewilligung kann befristet sowie mit Bedingungen und Auflagen versehen werden, und es können Sicherheiten und Vorschüsse verlangt werden (Art. 21 Abs. 2 und 3 StrG).

Das Sondernutzungsrecht mit Konzessionserteilung ist in Art. 24 bis 28 StrG enthalten. Als konzessionspflichtig werden in Art. 24 Abs. 2 StrG namentlich bleibende Bauten und Anlagen auf, in oder über Strassen bezeichnet.

Sowohl für den gesteigerten Gemeingebrauch wie auch für die Sondernutzung kann eine Nutzungsabgabe erhoben werden, die sich insbesondere nach Nutzungsintensität, Nutzungsdauer und wirtschaftlichem Nutzen für die Berechtigte oder den Berechtigten bemisst (Art. 29 Abs. 1 und 2 StrG). Als weiteres Bemessungskriterium kann der Schutz von Anwohnerinnen und Anwohnern und von gleichermassen Betroffenen vor umweltbelastenden Immissionen berücksichtigt werden (Art. 29 Abs. 3 StrG).

2.3 Übertragung der rechtstheoretischen und gesetzlichen Grundlagen auf den Klosterplatz

2.3.1 Hoheit über den Klosterplatz

Weil der Klosterplatz als öffentlicher Platz allgemein zugänglich ist, fällt er unter die Gemeingebrauchsbestimmungen des Strassengesetzes. Art. 1 Abs. 3 StrG legt – wie erwähnt – fest, dass dieses Gesetz sachgemäss auch auf öffentliche Plätze anzuwenden ist. Die auf den Klosterplatz bezogene Anwendbarkeit des Strassengesetzes ergibt sich überdies aufgrund der Tatsache,

dass der Klosterplatz Strassen beziehungsweise Wege aufweist, die nach dem Strassenplan der Stadt St.Gallen als Gemeindestrassen beziehungsweise als Gemeindewege klassifiziert sind.¹⁸

Nachdem sich die Zuständigkeit für Entscheide über die Nutzung einer dem Gemeingebrauch gewidmeten öffentlichen Sache – vorliegend des Klosterplatzes – nicht aufgrund von sachenrechtlichen Kriterien, sondern aufgrund von öffentlichem Recht ergibt, und nachdem das auf den Klosterplatz anzuwendende Strassengesetz die Hoheit über die Gemeindestrassen, Gemeindewege und kommunalen öffentlichen Plätze der politischen Gemeinde zuweist, kommt der politischen Gemeinde St.Gallen die öffentlich-rechtliche Hoheit über den Klosterplatz zu. Es liegt in deren Zuständigkeit Bestimmungen über die im Rahmen des Gemeingebrauchs liegende Nutzung zu erlassen und über Bewilligungen für die Inanspruchnahme des Klosterplatzes in Form des gesteigerten Gemeingebrauchs oder im Rahmen einer Sondernutzung zu befinden. Die hierfür massgebende Rechtsgrundlage findet sich im Polizeireglement vom 16. November 2004 (sRS 412.11; abgekürzt PolR), das in Art. 8 namentlich auch die Erteilung einer Polizeibewilligung bei gesteigertem Gemeingebrauch vorsieht. Diese Zuständigkeit der politischen Gemeinde St.Gallen kann auch nicht durch die am Ende von Abs. 7 der Charta für den Stiftsbezirk angedachte Zuständigkeit des Weltkulturerbe-Forums, über Gesuche für Veranstaltungen auf dem Klosterplatz zu entscheiden, geändert werden. Soll eine andere Zuständigkeit, als jene der politischen Gemeinde St.Gallen, verwirklicht werden, bedarf es einer Änderung der gesetzlichen Bestimmungen.

2.3.2 Nutzungsregelung und Bewilligungsrecht

Die bestehende Platzordnung für den Klosterhof vom 7. Februar 1995 regelt gemäss ihrem Ingress – Abstützung auf Art. 641 ff. ZGB – die Nutzung des Klosterplatzes und die Nutzungseinschränkungen auf sachenrechtlicher Basis. Damit bleibt jedoch das Vorrangigkeitsprinzip des öffentlichen Rechts vor dem Privatrecht unberücksichtigt. Insbesondere sind die Bewilligungspflicht in Bezug auf Veranstaltungen (Art. 3), die je nach Umfang und Ausmass einem gesteigerten Gemeingebrauch gleichkommen, sowie die Wegweisungsmöglichkeit und die Ersatzvornahme (Art. 5 und 6) nicht sachen- bzw. eigentumsrechtlich abzstützen, sondern in einem öffentlich-rechtlichen Erlass zu regeln. Was die Bewilligungspflicht betrifft, ist dabei – wie erwähnt – das Strassengesetz anzuwenden. Soll eine Bewilligung verweigert werden, und geht es dabei um Eingriffe in die Grundrechte – beispielsweise beim Verbot einer Demonstration auf dem Klosterplatz¹⁹ – bildet Art. 22 StrG in Verbindung mit Art. 10 Abs. 1 PolG die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage.

¹⁸ Der von der Gallusstrasse entlang der Kathedrale bis zum Durchgang mit Haupteingang zum Regierungsgebäude führende, als «Klosterhof» bezeichnete Weg ist ein Gemeindeweg 2. Klasse (Gemeindestrassenplan der Stadt St.Gallen Nr. 253); zu diesem Weg gehören auch der vom Durchgang mit Haupteingang zum Regierungsgebäude bis zum Durchgang zum inneren Klosterhof führende Abzweiger sowie der vom Durchgang mit Haupteingang zum Regierungsgebäude, beim Brunnen vor dem Nordflügel des Regierungsgebäudes vorbeigehende und in den Stiftsweg mündende Abzweiger. Dasselbe gilt für den vom «Klosterhof»-Weg abzweigende und zur Schutzengelkapelle führende «Schutzengelweg» (Gemeindestrassenplan der Stadt St.Gallen Nr. 931). Von der Gallusstrasse verläuft entlang der Schutzengelkapelle bis zum Durchgang zum inneren Klosterhof der «Stiftsweg», der als Gemeindestrasse 3. Klasse klassifiziert ist (Gemeindestrassenplan der Stadt St.Gallen Nr. 936). Der vom Durchgang beim Haupteingang zum Regierungsgebäude bis zur Spisergasse beziehungsweise zur Moosbruggstrasse führende, mit «Karlstor-Durchgang» bezeichnete Weg stellt einen Gemeindeweg 2. Klasse dar (Gemeindestrassenplan der Stadt St.Gallen Nr. 924).

¹⁹ Vgl. BGE 124 I 267 (Verein gegen Tierfabriken Schweiz gegen Bezirksrat Einsiedeln, Regierung und Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz betreffend Verbot von Demonstrationen auf dem Klosterplatz Einsiedeln).

2.3.3 Rechtsetzungsbedarf

Für die bisher geübte Praxis, Bewilligungen durch kantonale Stellen²⁰ zu erteilen, fehlt die gesetzliche Grundlage. Hinzu kommt, dass der Klosterplatz mit Ausnahme der öffentlichen Strassen und Wege nach dem Gemeindestrassenplan der Stadt St.Gallen nicht der Öffentlichkeit gewidmet, jedoch allgemein zugänglich ist. Dieser Sachverhalt verlangt eine gesetzliche Regelung über die Nutzung des Platzes.

Die geltende Praxis ist – auch wenn sie sich nicht auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage abstützen lässt – sachlich gerechtfertigt. Dies ergibt sich zunächst aus der Bedeutung des Stiftsbezirks St.Gallen und dessen Aufnahme in die UNESCO-Liste des Erbes der Welt. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass sich die aus dem UNESCO-Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen nicht nur an den Bund, sondern unmittelbar aus Völkervertragsrecht auch an die Kantone richten. Insofern sind Umsetzung und Einhaltung des UNESCO-Übereinkommens nicht allein Sache der zuständigen Behörden des Bundes, sondern auch jener des Kantons St.Gallen. Dieser Umstand spricht für den Erlass von spezialgesetzlichen, auf den Klosterplatz St.Gallen ausgerichteten Bestimmungen, so dass die Nutzung des Klosterplatzes und insbesondere das Bewilligungsrecht im Rahmen des gesteigerten Gemeingebrauchs auf hinreichenden gesetzlichen Grundlagen beruhen. Mit der Schaffung einer die geltende Praxis berücksichtigenden Gesetzesgrundlage kann zudem erreicht werden, dass im Fall eines Rechtsstreites – beispielsweise bei einem Rechtsmittelverfahren im Nachgang zur Ablehnung eines Bewilligungsgesuchs – als genügend beurteilt wird. Sodann lassen sich auf die spezialgesetzliche Regelung abgestützte Nutzungsbestimmungen formulieren, die allgemein verbindlichen Charakter und damit Rechtswirksamkeit entfalten. Der Einbezug des katholischen Konfessionsteils, des Bistums St.Gallen, der Kirchgemeinde St.Gallen und der politischen Gemeinde St.Gallen soll durch den Erlass von spezialgesetzlichen Bestimmungen nicht wegfallen. Der Haltung des Bistums und der kirchlichen Behörden kommt angesichts des Umstandes, dass mit dem Stiftsbezirk St.Gallen und seiner Kathedrale ein geistig-religiöses Zentrum in die Liste des Erbes der Welt aufgenommen worden ist, besondere Bedeutung zu. Insofern lässt sich auch die vereinbarte Charta für den Stiftsbezirk in das künftige, gesetzlich geregelte Nutzungsordnung einfügen.

2.3.4 Regelungskonzept

Die vorstehenden Ausführungen ergeben ein auf vier Grundlagen abgestütztes Regelungskonzept. Eine erste Grundlage des Regelungskonzepts bildet die Zuordnung des Klosterplatzes zu den öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch. Daraus resultiert ein Rechtsetzungsbedarf hinsichtlich des Erlasses von Nutzungs- und Zuständigkeitsvorschriften, die einerseits den Anforderungen an die Kriterien der Allgemeinverbindlichkeit genügen und andererseits in einem formellen Gesetzgebungsverfahren zustande kommen. Eine zweite Grundlage bildet die einmalige Bedeutung des zum Stiftsbezirk gehörenden Klosterplatzes, der dadurch Teil des Ensembles bildet, das Gegenstand der UNESCO-Liste des Erbes der Welt. Eine dritte Grundlage besteht in der daraus resultierenden völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der kantonalen Behörden. Die vierte Grundlage ergibt sich aus der durch die Charta für den Stiftsbezirk manifest gewordenen und in der Rechtswirklichkeit umzusetzenden engen Kooperation zwischen kantonalen und konfessionellen Behörden sowie Bistum, Kirchgemeinde und städtischen Behörden.

Ausgehend von diesen Grundlagen ergibt sich folgendes Regelungskonzept:

- Überführung des Klosterplatzes in die Hoheit des Kantons;
- Anwendbarkeit der Grundsätze von Gemeingebrauch, gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung auf den Klosterplatz;

²⁰ Je nach Bedeutung und Tragweite der Bewilligung beziehungsweise der Einschränkung der allgemeinen Nutzung bei Inanspruchnahme des Platzes im Rahmen von gesteigertem Gemeingebrauchs werden die Bewilligungen vom Hochbauamt, der Staatskanzlei oder der Regierung erteilt.

- Erlass von Bestimmungen über die Benutzung des Klosterplatzes im Rahmen des Gemeingebrauchs («Benutzungsordnung»);
- Regelung des Bewilligungsverfahrens für Gesuche, die auf eine Nutzung im Rahmen des gesteigerten Gemeingebrauchs oder auf Erteilung einer Sondernutzungskonzession bezogen sind;
- Einbezug der im Weltkulturerbe-Forum beteiligten Kooperationspartner, das heisst des katholischen Konfessionsteils, des Bistums St.Gallen, der katholischen Kirchgemeinde St.Gallen und der politischen Gemeinde St.Gallen.

Die gesetzliche Regelung soll dabei auf die Regelung der Grundsätze beschränkt sein, während das darauf zu erlassende Verordnungsrecht die Detailbestimmungen enthalten und namentlich auf die Benutzungsordnung und auf das Bewilligungsverfahren ausgerichtet sein soll.

3 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

In *Art. 6bis* wird dem Kanton die Hoheit über den Klosterplatz übertragen (Abs. 1). Die Aufnahme dieses Grundsatzes in einen separaten Artikel und nicht in den bestehenden Art. 6 StrG soll die besondere Bedeutung des Klosterplatzes als Teil des Stiftsbezirks unterstreichen. Eine Gleichstellung mit den Kantonsstrassen soll unterbleiben. Ebenso wenig soll der Klosterplatz bloss ein nach Art. 1 Abs. 3 StrG bestehender «öffentlicher Platz» sein, auf den das Gesetz sachgemäss angewendet wird; er soll vielmehr im Gesetz ausdrückliche Erwähnung finden.

Im Zusammenhang mit der Bezeichnung des von der strassenrechtlichen Hoheit erfassten Gebiets stellt sich die Frage nach der korrekten Namensgebung («Klosterhof» oder «Klosterplatz»).

Nach der historischen Betrachtungsweise müsste das Gebiet mit «Klosterhof» bezeichnet werden. Das Bestehen eines als «Hof» bezeichneten Areals leitet sich vom Umstand ab, dass das Areal «eingefriedet» ist. Dies traf vorliegend zu, so lange es die im Jahr 1566 gebaute Schiedsmauer gab. Die Bezeichnung «Klosterhof» wird heute noch im Zusammenhang mit dem «Inneren Klosterhof», wo sich die Zugänge zur katholischen Administration und zum Bischofssitz befinden, sowie mit dem «Hinteren Klosterhof» (Areal beim Gebäude der Kantonspolizei und beim Calatrava-Eingang in den Pfalz Keller) verwendet. Ebenso findet sich in den Adressbezeichnungen der katholischen Administration, des Bischofssitzes und des Regierungsgebäudes der Begriff «Klosterhof». Im allgemeinen Sprachgebrauch hat sich demgegenüber für das Gebiet im Bereich von Kathedrale und Regierungsgebäude, Schutzengelkapelle und Gallusstrasse die Bezeichnung «Klosterplatz» eingebürgert. Man vereinbart als Treffpunkt den «Klosterplatz», oder der während der Advents- und Weihnachtstage aufgestellte Weihnachtsbaum befindet sich auf dem «Klosterplatz». Auch die von der Staatskanzlei im Jahr 2006 herausgegebene Schrift «Moderner Staat in historischen Mauern – Ein Rundgang durch das St.Galler Regierungsgebäude» verwendet die Bezeichnung «Klosterplatz» (vgl. insbesondere Seiten 5, 9 und 11).

Nachdem mit dem vorliegenden Erlass die Grundlagen für die öffentliche Nutzung des Gebietes zwischen Kathedrale, Regierungsgebäude, Schutzengelkapelle und Gallusstrasse geschaffen werden sollen, verdient die heute allgemein gebräuchliche Bezeichnung «Klosterplatz» gegenüber der historisch zutreffenden Bezeichnung «Klosterhof» den Vorzug. Weil sich die Nutzungsregelung auch auf die Verbindung zwischen dem eigentlichen Klosterplatz und der Marktgasse sowie auf das Areal zwischen Karlstor und Zeughausgasse einschliesslich der Verbindung zur Moosbruggstrasse und auf den Durchgang zwischen diesem Areal und dem eigentlichen Klosterplatz bezieht, hat die Bezeichnung «Klosterplatz» im Zusammenhang mit dem vorliegenden Erlass eine etwas weiter gehende Geltung. Dies ist mit Blick darauf, dass Klarheit darüber bestehen soll, welches Gebiet insgesamt von der Nutzungsordnung und der Bewilligungspflicht bei gesteigertem Gemeingebrauch erfasst wird, vertretbar.

Dass der Klosterplatz für die Allgemeinheit zugänglich ist und von ihr im Rahmen des Gemeingebrauchs benutzt werden kann, wird durch die entsprechende Widmungsbestimmung in Abs. 2 zum Ausdruck gebracht. Ferner wird mit dem Hinweis, dass für den Klosterplatz die Bestimmungen des Strassengesetzes über den gesteigerten Gemeingebrauch sachgemäss anzuwenden sind, klargestellt, dass besondere Nutzungsmöglichkeiten bestehen. Nach Art. 21 Abs. 1 Bst. a StrG fallen insbesondere auch Veranstaltungen darunter. Es wird bei Erlass des Verordnungsrechts nach Art. 6ter Abs. 1 Bst. b StrG in der Fassung gemäss vorliegendem Nachtrag in Übereinstimmung mit Absatz 4 der Charta für den Stiftsbezirk festzuhalten sein, dass vorab «kulturelle und gesellschaftliche Veranstaltungen» im Vordergrund stehen, wobei «auf das Kirchenjahr und die Zeiten der Liturgie, ebenso auf die Sessionen des Parlaments» Rücksicht zu nehmen und darauf zu achten ist, «dass der Gesamteindruck der barocken Anlage nicht über längere Zeit beeinträchtigt wird».

Art. 6ter verpflichtet die Regierung in Abs. 1 zum Erlass von Verordnungsrecht einerseits über die Nutzung des Klosterplatzes und andererseits über das Bewilligungsverfahren bei gesteigertem Gemeingebrauch und bei Sondernutzung. Was die Nutzung betrifft (Bst. a), wird für das Verordnungsrecht vorab Art. 17 Abs. 2 StrG bedeutsam sein, wonach diese «schonend» und «unter Rücksichtnahme auf die Umgebung» zu erfolgen hat. Wegleitend wird zudem der erste Satz von Absatz 5 der Charta für den Stiftsbezirk sein, wonach der Klosterplatz «der Öffentlichkeit als möglichst jederzeit zugängliche Oase der Ruhe offen stehen» und «ein einladender freier Platz, ein Ort der Erholung, der Sammlung und der Begegnung» sein soll. In Bezug auf das Bewilligungsverfahren bei gesteigertem Gemeingebrauch oder bei Sondernutzung (Bst. b) wird die Verordnung im Wesentlichen das zuständige Organ für die Entscheide über Bewilligungsgesuche festzulegen haben. Dabei ist Abs. 2 dieser Bestimmung besondere Beachtung zu schenken, indem der Erteilung einer Bewilligung bei gesteigertem Gemeingebrauch oder bei einer Sondernutzung der Einbezug von katholischem Konfessionsteil, Bistum St.Gallen, katholischer Kirchgemeinde St.Gallen und politischer Gemeinde St.Gallen voranzugehen hat. Es wird in der Verordnung zum Einen festzulegen sein, wie dieser Einbezug zu gestalten ist, beispielsweise über das von der Charta für den Stiftsbezirk eingesetzte Weltkulturerbe-Forum. Zum Andern wird die Verordnung zu regeln haben, in welcher Form der Einbezug stattfindet – zum Beispiel Anhörung oder Vernehmlassung – und wie allfällige negative Stellungnahmen im weiteren Verfahren berücksichtigt werden, wobei denkbar ist, dass dem für die Bewilligungserteilung zuständigen Organ eine besondere und auf die Einwände eingehende Begründungspflicht obliegt, wenn es in Abweichung von der Stellungnahme der einbezogenen Institutionen die nachgesuchte Bewilligung zu erteilen beabsichtigt.

Der Einbezug des katholischen Konfessionsteils, des Bistums St.Gallen, der katholischen Kirchgemeinde St.Gallen und der politischen Gemeinde St.Gallen ist in einem separaten Abs. 2 enthalten – und nicht in Abs. 1 Bst. b angefügt –, weil er sich nicht auf die Mitbeteiligung beim Erlass von Nutzungsregeln nach Abs. 1 Bst. a und beim Bewilligungsverfahren nach Abs. 1 Bst. b beschränkt. Vielmehr sollen die genannten Institutionen bei Fragen, die für den Klosterplatz von wesentlicher Tragweite sind, ebenfalls mitwirken.

Die Strafbestimmung von *Art. 109* ist dahingehend zu ergänzen, dass auch ein Verstoss gegen Bestimmungen über die Nutzung des Klosterplatzes im Rahmen des Gemeingebrauchs mit Busse geahndet werden können. Damit wird der Bezug zu Art. 6ter Abs. 1 Bst. a des Gesetzesentwurfs hergestellt. Wird gegen Vorschriften einer Bewilligung verstossen, die einen gesteigerten Gemeingebrauch zum Gegenstand hat, ist Art. 109 Bst. b StrG anwendbar. Sollte der Klosterplatz über den Gemeingebrauch hinaus genutzt werden, ohne dass eine solche Nutzung bewilligt worden ist, bildet Art. 109 Bst. a die Grundlage für die Bestrafung.

4 Kostenfolgen und Rechtliches

Aus der Überführung der Hoheit über den Klosterplatz an den Kanton und der sachgemässen Anwendbarkeit der strassengesetzlichen Bestimmungen über den Gemeingebrauch, den gesteigerten Gemeingebrauch und die Sondernutzung ergeben sich keine Kostenfolgen. Insbesondere ist festzuhalten, dass schon bisher der Unterhalt des Klosterplatzes dem Kanton oblag und von diesem finanziert wurde.

Der V. Nachtrag zum Strassengesetz untersteht nach Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

5 Vernehmlassungsverfahren

5.1 Durchführung

Mit Ermächtigung der Regierung luden das Baudepartement und die Staatskanzlei folgende Adressatinnen und Adressaten zur Vernehmlassung über den Entwurf des V. Nachtrags zum Strassengesetz ein:

- im Kantonsrat vertretene politische Parteien;
- Administrationsrat des katholischen Konfessionsteils des Kantons St.Gallen;
- Bischof von St.Gallen;
- Kirchenverwaltungsrat der katholischen Kirchgemeinde St.Gallen;
- Stadtrat von St.Gallen;
- St.Gallen Bodensee Tourismus.

Verwaltungsintern wurde dem Departement des Innern, dem Finanzdepartement sowie dem Sicherheits- und Justizdepartement Gelegenheit gegeben, sich zur Vorlage vernehmen zu lassen.

5.2 Ergebnis

Die CVP begrüsst die formalrechtliche Absicherung der heutigen Praxis. Sie merkt an, dass das bestehende Bewilligungsverfahren zu ausgewogenen Lösungen in Bezug auf die Nutzung des Klosterplatzes geführt habe. Dass die Regelung im Strassengesetz erfolge, sei aussergewöhnlich, weil dieser Erlass nur unzureichend auf derartige Spezialobjekte ausgelegt sei. Der Begriff des Gemeingebrauchs sei auf die gewöhnlichen Strassen ausgerichtet; hinsichtlich des Klosterplatzes wäre eine explizite Definition erwünscht. Offen sei noch die Frage des Unterhalts. An sich müsste der Kanton die Kosten alleine tragen. Nachdem eine Aufteilung der Unterhaltskosten zwischen Kanton und Stadt St.Gallen angestrebt werde, werde eine rasche Klärung des Kostenteilers erwartet. Zu begrüssen sei die Zusicherung, im Verordnungsrecht die bisherige bewährte Zusammenarbeit zwischen den involvierten Körperschaften zu berücksichtigen.

Die FDP / Die Liberalen hält unter Hinweis auf den Regelungsgegenstand des Strassengesetzes fest – Kantons- und Gemeindestrassen – fest, dass der Klosterplatz und dessen Widmung als Platz im öffentlichen Gemeingebrauch in einem Plan klar und deutlich bezeichnet werde, was auch bei den Strassen vorausgesetzt werde. Änderungen in der Umgrenzung des Klosterplatzes müssten wiederum dem Kantonsrat vorgelegt werden. Die Nutzung des Klosterplatzes hätte auch durch Vereinbarung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen sowie den weiteren einzubeziehenden Kreisen geordnet werden können. Da die Eigentumsverhältnisse jedoch kompliziert seien, sei ein Strassenplan auf der Grundlage des Strassengesetzes angezeigt.

Für die SVP stellt sich die Frage, weshalb eine Anpassung der momentanen Situation überhaupt nötig geworden sei und was die Gesetzesänderung ausgelöst habe. Wenn diese Frage zufriedenstellend beantwortet werden könne, seien gegen die Vorlage keine grundlegenden Einwände anzuführen. Der Klosterplatz soll besonders geschützt werden. Unbedingt zu beachten sei, dass mit der Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch nur sehr restriktiv umgegangen werden

dürfe. Die Allgemeinheit müsse weiter jederzeit freien Zugang haben. Wer durch Veranstaltungen Beschädigungen verursache, müsse die daraus folgenden Kosten tragen. Die Übernahme der Hoheit durch den Kanton müsse kostenneutral erfolgen, indem keine Entlastung der Stadt St.Gallen entstehen dürfe.

Die SP erklärt sich mit der Vorlage in allen Punkten grundsätzlich einverstanden.

Der Administrationsrat des katholischen Konfessionsteils weist darauf hin, dass der katholische Konfessionsteil Eigentümer wesentlicher Teile des Stiftsbezirks sei und somit die Herzstücke des UNESCO-Weltkulturerbes trage. Die St.Galler Katholikinnen und Katholiken stellten jährlich namhafte Beiträge aus den Kirchensteuern zu Verfügung, die weit über die kirchliche Notwendigkeit der Kathedrale und den Bischofssitz hinausgingen. Der Einbezug des Konfessionsteils und des Bischofs in die Entscheidungsprozesse werde deshalb begrüsst. Der Übertragung der Hoheit an den Kanton werde zugestimmt; die Bedeutung des Klosterplatzes spreche gegen eine Bewilligungserteilung durch die Stadt St.Gallen. Zu verschiedenen könnten sich die Interessen von Stadt und Grundeigentümern entwickeln. Mit der Änderung des Strassengesetzes würden klare und verbindliche Regelungen erstellt, was die Transparenz in der Bewilligungserteilung fördere und Gleichbehandlung schaffe. Die mit dem Bewilligungsverfahren verbundene Möglichkeit der Überprüfung von Verfügungen mit Rechtsmitteln könne zwar zum Vorwurf der Verhinderungs- oder Verzögerungstaktik führen, was aber zu Gunsten eines rechtsstaatlichen Verfahrens in Kauf genommen werden müsse. Der Verordnung komme grosse Bedeutung zu. In diesem Erlass werde der Verantwortung des Konfessionsteils sowie des Bistums und des Bischofs gebührend Rechnung getragen werden müssen.

Der Stadtrat von St.Gallen hält fest, dass er den vorgesehenen Übergang der strassenrechtlichen Hoheit über den Klosterplatz an den Kanton im Grundsatz akzeptieren könne. Wichtig für die Stadt St.Gallen sei, dass die öffentliche Zugänglichkeit und Begehbarkeit, aber auch die bestehenden Zufahrtsmöglichkeiten ohne Einschränkungen bestehen bleiben. Was den Einbezug von katholischem Konfessionsteil, Bistum St.Gallen, katholischer Kirchgemeinde St.Gallen und politischer Gemeinde St.Gallen in die künftigen Bewilligungsverfahren betrifft, wird vorgeschlagen, dass für die Stadt St.Gallen – statt des blossen Einbezugs – ein Zustimmungserfordernis vorzusehen sei. Begleitend zum Übergang der strassenrechtlichen Hoheit an den Kanton sollte geprüft werden, ob der im Eigentum der Stadt St.Gallen stehende «Spickel» im Bereich Marktgasse/ Stiftsweg nicht zweckmässigerweise durch Grenzbereinigung in das Eigentum des Kantons übergehen sollte. Nicht einzusehen sei schliesslich, weshalb eine Unterhaltsvereinbarung nötig werde, nachdem es Sache des Kantons sei, die Kantonsstrassen zu unterhalten.

St.Gallen Bodensee Tourismus spricht sich gegen den vorgesehenen Nachtrag zum Strassengesetz aus. Eine privatrechtliche Regelung, wie sie die Charta darstelle, sei vorzuziehen. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die bewährte bisherige Regelung abgelöst werden sollte, zumal sie nie grundsätzlich in Frage gestellt worden sei oder zu Rechtsmittelverfahren und damit einer gerichtlichen Überprüfung geführt habe. Mit der Unterstellung des Klosterplatzes unter das Strassengesetz werde das Bewilligungsverfahren justiziabel und werde damit für Veranstalter logistisch und planerisch aufwändiger. Dies könne sich lähmend auf Organisatoren auswirken. Die Planungssicherheit würde beeinträchtigt. Wertvolle Initiativen könnten nicht nur behindert, sondern aus egoistischen Gründen gar abgewürgt werden.

Das Departement des Innern hebt die Notwendigkeit hervor, im Rahmen des Verordnungsrechts das künftige Bewilligungsverfahren so zu gestalten, dass die in der Charta aufgezeigten Formen von Mitwirkung, Konsultation und Koordination aller Beteiligten sichergestellt seien. Das Finanzdepartement betont, dass Klarheit über die Kostenfolgen aus der Übertragung des Unterhalts an die Stadt St.Gallen bzw. der Teilung der Unterhaltskosten im Rahmen der vorgesehenen Vereinbarung geschaffen werden sollte. Das Sicherheits- und Justizdepartement geht unter Hinweis auf

Art. 13 Bst. a PolG und Art. 19 Abs. 2 der Einführungsverordnung zum eidgenössischen Strassenverkehrsgesetz (sGS 711.1) davon aus, dass mit dem Gesetzesnachtrag keine Änderungen der geltenden Zuständigkeiten in sicherheits- und verkehrspolizeilicher Hinsicht vorgesehen seien; insofern bleibe die Stadtpolizei zuständig.

5.3 Beurteilung

Was die in einzelnen Stellungnahmen aufgeworfene Frage nach der Notwendigkeit des vorliegenden Erlasses und dem Regelungsbedarf betrifft, ist auf die Ausführungen in Abschnitt 2.3.3 dieser Botschaft hinzuweisen. Im Zentrum steht insbesondere das Bestreben, für den zum St.Galler Stiftsbezirk als kulturelles Erbe der Welt gehörenden Klosterplatz die geordnete Nutzung sicherzustellen sowie geeignete Veranstaltungen und Anlässe weiterhin, jedoch abgestützt auf hinreichende gesetzliche Bestimmungen, zu ermöglichen. Das damit verbundene Bewilligungsverfahren ist rechtsstaatlich zwingend geboten. Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller werden damit in die Lage versetzt, Bewilligungsentscheide auf dem Rechtsmittelweg überprüfen zu lassen. Die auf die allgemeine Nutzung des Klosterplatzes ausgerichteten Bestimmungen von Gesetz und Verordnung sowie das Bewilligungsverfahren bei einer Nutzung, die den üblichen Gemeingebrauch übersteigt, schaffen Rechtssicherheit sowohl auf Seiten der Allgemeinheit wie auch bei gesuchstellenden Personen und Organisationen.

Der Einmaligkeit des Klosterplatzes und seiner Bedeutung entsprechend, rechtfertigt es sich von einer Aufnahme in den Kantonsstrassenplan abzusehen und an dessen Stelle eine räumliche Umschreibung in das Gesetz aufzunehmen (Art. 6bis Abs. 2 des Entwurfs). Der vorliegenden Botschaft und damit den Gesetzesmaterialien ist überdies ein entsprechender Situationsplan beigelegt.

Was den Unterhalt und die daraus folgenden Aufwendungen betrifft, ist in den Vernehmlassungsunterlagen irrtümlich von einer Kostenteilung zwischen Kanton und Stadt St.Gallen ausgegangen worden. Wie schon bisher obliegt auch künftig der Unterhalt des Klosterplatzes dem Kanton. Allfällige Drittaufträge, beispielsweise auch an die Stadt St.Gallen, wären vom Kanton zu entschädigen.

Schliesslich ist festzuhalten, dass der Erlass von Bestimmungen über die Nutzung des Klosterplatzes keine Änderung der bisherigen Zuständigkeiten für die Erfüllung von polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Stadt St.Gallen zu Folge hat. Sodann wird in Aussicht genommen, den Entwurf des Ordnungsrechts der Vernehmlassung bei denselben Adressatinnen und Adressaten zu unterstellen, die zur Stellungnahme zum vorliegenden V. Nachtrag zum Strassengesetz eingeladen worden sind.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den V. Nachtrag zum Strassengesetz einzutreten.

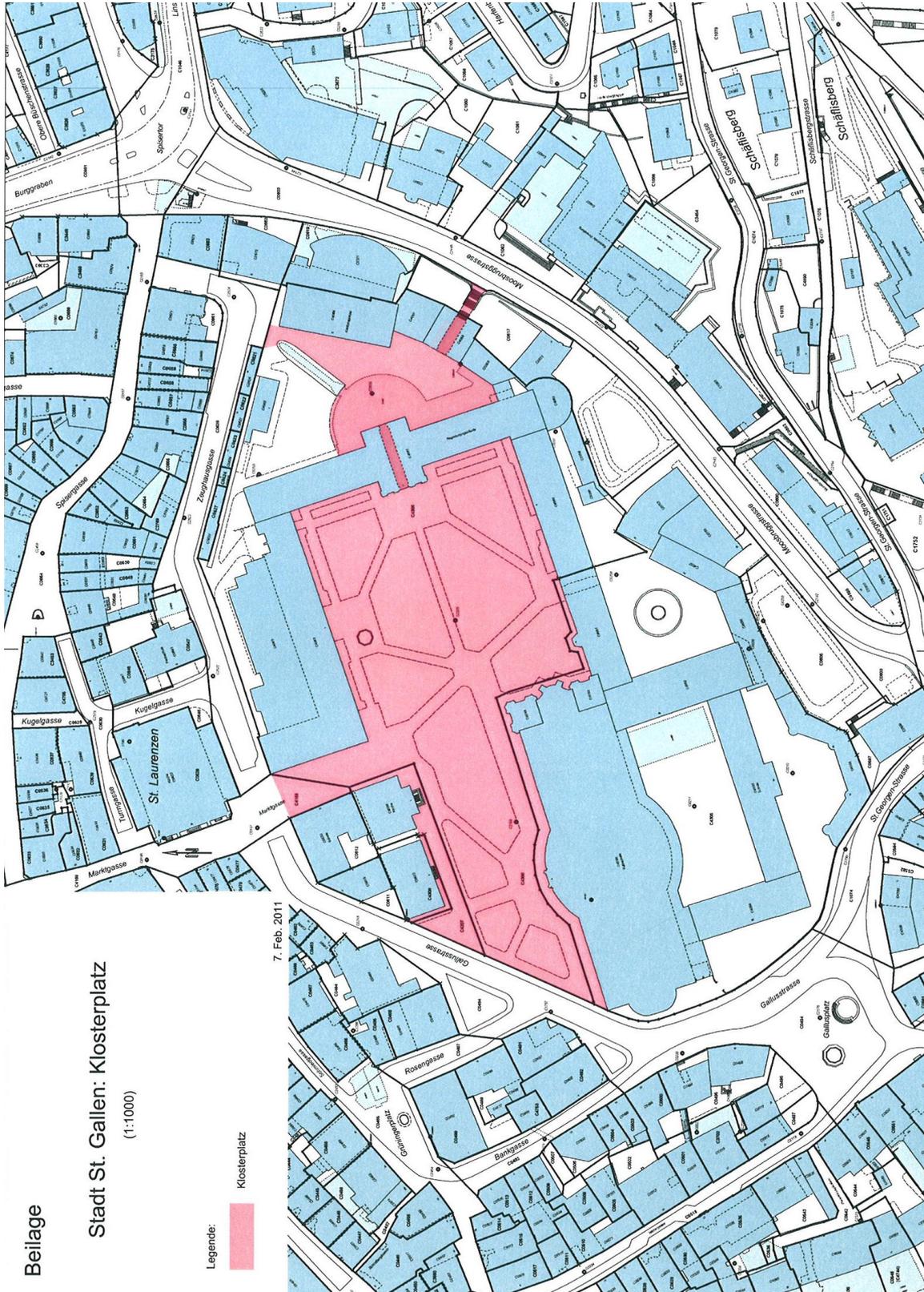
Im Namen der Regierung

Willi Haag
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang

Situationsplan



V. Nachtrag zum Strassengesetz

Entwurf der Regierung vom 3. Mai 2011

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 3. Mai 2011²¹ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Strassengesetz vom 12. Juni 1988²² wird wie folgt geändert:

Klosterplatz in St.Gallen a) Hoheit

Art. 6bis (neu). **Der Kanton hat die Hoheit über den Klosterplatz in St.Gallen.**

Als Klosterplatz gilt das Areal zwischen Kathedrale, Regierungsgebäude, Schutzenkapelle und Gallusstrasse mit der Verbindung zur Marktgasse sowie zwischen Karlstor und Zeughausgasse mit der Verbindung zur Moosbruggstrasse und dem Durchgang beim Haupteingang des Regierungsgebäudes.

Die Bestimmungen dieses Erlasses über die Kantonsstrassen zweiter Klasse sowie über den Gemeingebrauch, den gesteigerten Gemeingebrauch und die Sondernutzung werden sachgemäss angewendet.

b) Verordnung

Art. 6ter (neu). **Die Regierung erlässt durch Verordnung Bestimmungen über:**

- a) die Nutzung;**
- b) das Bewilligungsverfahren bei gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung.**

Die Verordnung regelt den Einbezug des katholischen Konfessionsteils, des Bistums St.Gallen, der katholischen Kirchgemeinde St.Gallen und der politischen Gemeinde St.Gallen.

²¹ ABI 2011, 1302 ff.

²² sGS 732.1.

Strafbestimmung

Art. 109. Mit Busse bis Fr. 20 000.– wird bestraft, wer:

- a) ohne Bewilligung oder Konzession Strassen über den Gemeingebrauch hinaus benutzt;
- b) gegen Vorschriften einer Bewilligung oder einer Konzession verstösst;
- b^{bis}) gegen Bestimmungen über die Nutzung des Klosterplatzes in St.Gallen im Rahmen des Gemeingebrauchs verstösst;**
- c) Strassen beschädigt oder beeinträchtigt;
- d) ohne Bewilligung Zufahrten zu Strassen erstellt oder ändert.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.