

JAAC 59.39

Entscheid des Bundesrates vom 13. Juni 1994

Restrictions de stationnement.

- Le Conseil fédéral a, en vertu de l'art. 3 al. 4 LCR, la compétence de juger des restrictions de stationnement conférant des privilèges aux riverains.

- Une interdiction de stationner assortie de la plaque complémentaire «Réservé aux locataires d'une place de stationnement» est contraire à l'art. 4 LCR et au principe de l'égalité de traitement.

Parkierungsbeschränkungen.

- Der Bundesrat ist gestützt auf Art. 3 Abs. 4 SVG zuständig, Parkbeschränkungen mit Anohnervorrecht zu beurteilen.

- Parkverbot mit Zusatztafel «Reserviert für Parkplatzmieter» verstösst gegen Art. 3 Abs. 4 SVG sowie das Rechtsgleichheitsgebot.

Restrizioni di parcheggio.

- A norma dell'art. 3 cpv. 4 LCStr, il Consiglio federale è competente a valutare le restrizioni di parcheggio che conferiscono privilegi ai confinanti.

- Un divieto di parcheggio con tavola complementare «Riservato ai locatari di un posto di parcheggio» è contrario all'art. 4 LCStr e al principio della parità di trattamento.

I

A. Der Stadtrat von Stein am Rhein veröffentlichte am 23. März 1989 verschiedene Verkehrsanordnungen, darunter auch Parkverbote mit der Zusatztafel «Reserviert für Parkplatzmieter». Gegen diese Verfügung erhob Z. erfolglos Einsprache beim Steiner Stadtrat. Diesen Entscheid focht er beim Regierungsrat des Kantons Schaffhausen an, der den Rekurs am 21. August 1990 guthiess.

B. Die Einwohnergemeinde Stein am Rhein erhebt dagegen sowohl beim Bundesrat (gemäss Rechtsmittelbelehrung) als auch beim Verwaltungsgericht des Kantons Schaffhausen Beschwerde. Sie verlangt die Aufhebung des angefochtenen Entscheids. Auf die rechtserheblichen Beschwerdegründe wird in den Erwägungen eingegangen.

C. Mit Schreiben vom 21. Januar 1991 eröffnete das Obergericht mit dem Bundesrat über die Zuständigkeitsfrage einen Meinungs austausch. Dieser führte seinerseits mit dem Bundesgericht einen Meinungs austausch durch, mit dem Ergebnis, dass der Bundesrat für die Behandlung der Streitsache zuständig ist. Das Bundesgericht geht dabei davon aus, dass die angefochtenen Massnahmen funktionelle Verkehrsbeschränkungen, das heisst eigentliche Verkehrsregelungen darstellen, deren Beurteilung dem Bundesrat obliegt. Auf die Begründung des Bundesgerichtes wird in E. 1 Bezug genommen.

D. In der Folge zog die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde beim Obergericht des Kantons Schaffhausen am 8. Juli 1993 zurück. Im Verfahren vor dem Bundesrat reichte die Beschwerdeführerin eine Ergänzung ihrer Rechtsschrift ein. Darauf wird soweit notwendig in den Erwägungen eingegangen.

E. Während der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen in seiner Vernehmlassung beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, verlangt der Beschwerdegegner Z., auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen.

II

1. Die Einwohnergemeinde Stein am Rhein bringt vor, dass die Parkverbote mit der Zusatztafel «Reserviert für Parkplatzmieter» den Gemeingebrauch übersteige und deshalb kantonales Recht (namentlich Art. 15 ff. des Strassengesetzes [StrG]) zur Anwendung komme. Demgegenüber führt das Obergericht im Meinungs austausch mit dem Bundesrat aus, der Geltungsbereich des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) erfasse den rollenden und ruhenden Verkehr nur insoweit, als es sich um Verkehr handle, der sich im Rahmen der Zweckbestimmung der Strassen halte und mithin als Gemeingebrauch erscheine. Das Parkieren während der Nacht oder während der halb- oder ganztägigen Arbeitszeit sei kein Verkehr im Sinne des SVG, sondern gesteigerter Gemeingebrauch, welcher in die ausschliessliche Zuständigkeit der Kantone falle. Im vorliegenden Fall bleibe bestimmten Personen die Benützung einer öffentlichen Strasse vorbehalten, die den Gemeingebrauch übersteige. Das könnte gegen die Anwendbarkeit des SVG sprechen. Indessen bezweckten die angefochtenen Massnahmen eine Verringerung des Verkehrsaufkommens

in der Altstadt von Stein am Rhein. Es gehe deshalb nicht in erster Linie darum, den Parkplatzmietern ein Sonderrecht einzuräumen, sondern um eine Verkehrsanordnung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG. Daher sei die Zuständigkeit des Bundesrates gegeben. Noch unbeantwortet sei, ob und allenfalls inwieweit Raum für die Anwendung kantonalen Rechts bleibe. Die - wie hier - über den Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung sei im kantonalen Recht (Art. 15 ff. StrG) geregelt. Bedinge aber die Zulassung einer solchen Nutzung eine Verkehrsbeschränkung nach Art. 3 Abs. 4 SVG, so gehe nach Art. 2 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) das Bundesrecht vor. Allein danach beurteile sich die Zulässigkeit der Beschränkung. Erst wenn sich die Verkehrsbeschränkung als zulässig erweisen sollte, könne sich die weitere Frage der Zulässigkeit der Erlaubnis oder Konzession stellen. Dann erst komme kantonales Recht zum Zuge und zwar nur soweit, als das Bundesrecht dem nicht entgegenstehe.

a. Nach Art. 37^{bis} BV ist der Bund befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen. Den Kantonen bleibt, unter bestimmten Vorbehalten, das Recht gewahrt, den Automobil- und Fahrradverkehr zu beschränken oder zu untersagen. Die bundesstaatliche Kompetenzausscheidung dieser Verfassungsnorm ist die folgende: Die Ordnung des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs als der wichtigsten Form der Strassenbenützung sowie die Offenerklärung bestimmter, für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendiger Strassen sind dem Bund übertragen; im übrigen liegt die Strassenhoheit, namentlich auch die Regelung des gesteigerten Gemeingebrauchs an Strassen, in der Kompetenz der Kantone. Diese verfassungsmässige Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen wird in den Art. 2 und 3 SVG näher dargelegt.

Die im SVG und seinen Ausführungserlassen enthaltenen Verhaltensvorschriften (Verkehrsregeln) gelten auf dem gesamten öffentlichen Strassennetz der Schweiz. Die zuständigen kantonalen Behörden sind indessen gestützt auf Art. 3 SVG befugt, von diesen allgemeinen Regeln örtlich begrenzte Abweichungen zu treffen, indem sie auf bestimmten Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs erlassen können (Abs. 2). Während Totalfahrverbote (Abs. 3) als Ausfluss der kantonalen Hoheit über die Festlegung der Zweckbestimmung der Strassen anzusehen sind, gehören die sogenannt funktionellen Verkehrsmassnahmen (Abs. 4) zum Bundesverkehrsrecht.

b. Art. 37^{bis} BV und Art. 3 SVG umschreiben die Kompetenzen, die Bund und Kantone zustehen. Danach reicht die kantonale Strassenhoheit so weit, als nicht die Verkehrshoheit des Bundes Platz greift (vgl. *Lendi Martin*, Kommentar BV, Art. 37^{bis}, Rz. 14). Die kantonale Strassenhoheit wird somit beschnitten, wenn und soweit der Bund eine Regelung des Motorfahrzeugverkehrs trifft. Gestützt auf Art. 37^{bis} BV kann der Bund alles in den Bereich seiner Ordnung ziehen, was zur sachgemässen Regelung des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs gehört (vgl. auch *Lendi*, a.a.O., Rz. 2). Im Lichte dieses Grundsatzes ist auch die hier umstrittene Frage zu prüfen.

Der gesteigerte Gemeingebrauch ist Bestandteil der kantonalen Strassenhoheit. Dieser Gemeingebrauch ist indessen in verschiedener Weise durch das SVG geregelt, und insoweit ist die kantonale Strassenhoheit eingeschränkt. Zu

denken ist etwa an Bergrennen, Rallies, Sonder- und Ausnahmetransporte. Parkierordnungen zeigen eine blühende Vielfalt: Es gibt blaue und rote Zonen, Park- und Halteverbote, Einschränkungen für den Tag und die Nacht, für die Werktage, die Wochenenden und die Hauptverkehrszeiten, Beschränkungen auf mehrere Stunden bis hinunter auf 30 oder 15 Minuten. Innerhalb dieser wechselnden Vielfalt lässt sich keine praktikable Unterscheidung zwischen Massnahmen, die im Beschwerdefall der Bundesrat, und solchen, die das Bundesgericht überprüfen soll, ziehen, zumal die Grenze zwischen allgemeinem und gesteigertem Gemeingebrauch unbestimmt und schwankend ist. Sie lässt sich auch nicht vom Zweck her begründen. Das Parkieren, auch wenn es längere Zeit dauert, gehört im weitesten Sinn zum Verwendungszweck des Fahrzeugs und mithin auch zur Benützung der öffentlichen Strasse. Nicht unter die Herrschaft des SVG fällt demgegenüber der gesteigerte Gemeingebrauch an Strassen, wenn er nicht mit der Haltung und Verwendung eines Fahrzeugs zusammenhängt: Warenverkauf von einem Fahrzeug aus (BGE 73 I 124, 77 I 279); Marktstände; Schaubuden; Hausgerüste; Stühle und Tische vor einem Restaurant; Abstellen von Fahrzeugen vor einer Werkstatt zu gewerblichen Zwecken (BGE 75 IV 83). Man kann also unterscheiden zwischen dem gesteigerten Gemeingebrauch, der eng mit einem Fahrzeug verbunden ist, und dem «übrigen». Ersterer fällt unter das SVG, letzterer unter die kantonale Strassenhoheit. Das Bundesgericht hat denn auch darauf hingewiesen, dass die Formulierungen in [BGE 108 Ia 112/13](#) auf die in jenem Fall zu beantwortenden Fragen (namentlich in bezug auf die Gebührenerhebung) zu relativieren sind und nicht allgemein verwendet werden können. Die umstrittenen Parkierungsanordnungen insgesamt unterstehen daher dem SVG, weshalb die Zuständigkeit des Bundesrates gegeben ist (vgl. VPB 44.24, 43.23).

2. Nach der Praxis des Bundesrates kann bei Verkehrsbeschränkungen das Beschwerderecht von Gemeinden unter Umständen gegeben sein, wenn die umstrittene Massnahme (auch) gemeindeeigene Fahrzeuge benachteiligt, wenn die Gemeinde als Eigentümerin oder Mieterin einer Liegenschaft auftritt, wenn ihr finanzielle Lasten überbunden werden, wenn Unterhalt und Schneeräumung oder andere Gemeindeaufgaben erschwert oder verunmöglicht werden. Im Lichte dieser Praxis erscheint die Beschwerdebefugnis der Gemeinde - wie der Beschwerdegegner Z. vorbringt - in der Tat zweifelhaft. Mit der Teilrevision des SVG, die am 1. Februar 1991 in Kraft getreten ist, wurde den Gemeinden spezialgesetzlich in Art. 3 Abs. 4 die Beschwerdelegitimation gegen Verkehrsmassnahmen auf ihrem Gebiet zuerkannt. Insoweit ist die erwähnte Praxis nicht mehr massgebend. Der Gesetzgeber hat indessen für diese Neuerungen keine Übergangsbestimmungen vorgesehen. Es ergibt sich daher aus dem Gesetz nicht, ob die neue Regelung auch auf Verfahren anwendbar ist, die - wie hier - im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bereits hängig waren. Lehre und Rechtsprechung neigen dazu, das neue (Verfahrens-)Recht insbesondere dann anzuwenden, wenn es für den Betroffenen günstiger ist ([BGE 115 II 40 f.](#); *Rhinow René A. / Krähenmann Beat*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Frankfurt am Main 1990, S. 45 f.). Da dies vorliegend unbestreitbar der Fall ist, rechtfertigt es sich

entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners Z. auch hier, die neue Bestimmung über die Beschwerdelegitimation von Gemeinden anzuwenden. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

3. Mit Beschwerde an den Bundesrat kann Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist hier unzulässig, da der Regierungsrat als Beschwerdeinstanz entschieden hat (Art. 49 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG], SR 172.021).

...

5. Nach Art. 3 Abs. 4 SVG können Beschränkungen und Anordnungen erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Dabei ist die Massnahme zu wählen, die den Zweck mit den geringsten Einschränkungen erreicht (Art. 107 Abs. 5 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV], SR 741.21).

Der Stadtrat von Stein am Rhein hat für die Altstadt eine ganze Anzahl von Verkehrsanordnungen, namentlich Parkverbote, Parkverbote mit Ausnahme für Parkmieter, gebührenpflichtige Parkplätze, Signale «Kein Vortritt» und Anhalteverbote erlassen. Diese Massnahmen sollen nach Auffassung der Beschwerdeführerin dazu dienen, das Verkehrsaufkommen in der Stadt zu verringern, ohne die

Aussenquartiere in unzumutbarer Weise zu belasten. Zudem sprächen ästhetische beziehungsweise denkmalpflegerische Gründe für ein Parkverbot zulasten der Allgemeinheit.

a. Die Beschwerdeführerin hat rund 70 Parkfelder in der Altstadt gelb markiert, mit einem Parkverbot mit Zusatztafel «Reserviert für Parkplatzmieter» signalisiert und die einzelnen Parkfelder an Anwohner und Geschäftstreibende gegen Gebühr fest «vermietet». Solche Parkierungsvorschriften stellen wie erwähnt Massnahmen nach Art. 3 Abs. 4 SVG dar. Nach der Praxis und Lehre sind Parkierprivilegien im Sinne von ausschliesslicher Nutzung auf im Gemeingebrauch stehenden Strassen für einzelne Fahrzeuglenker oder bestimmte Kategorien von Verkehrsteilnehmern unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit nur unter strengen Voraussetzungen zulässig. Privilegierungen sind namentlich gestattet für Pikettfahrzeuge der Sanität, Feuerwehr, Polizei und kantonaler Maschinen- und Heizungsämter, für Fahrzeuge gebrechlicher Fahrzeuglenker oder für solche von Ärzten, die im Rahmen des ärztlichen Notfalldienstes Pikettdienst leisten, sowie unter Umständen für Beamte und Angestellte eines Gemeinwesens für notwendige Dienstfahrten (vgl. *Schaffhauser René*, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. I, Bern 1984, S. 36 und dort zitierte Entscheide). Sofern keine anderweitigen (privaten) Abstellmöglichkeiten bestehen, würde in solchen Fällen die rasche Verfügbarkeit der Fahrzeuge gefährdet oder deren bestimmungsgemässer Gebrauch über Gebühr erschwert (*Meier Roger Marco*, Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht

des Bundes und des Kantons Zürich, Zürich 1989, S. 144). Insoweit sind derartige Bevorzugungen mit Art. 3 Abs. 4 SVG vereinbar. Es erscheint nun klar, dass sich Anwohner und Geschäftstreibende nicht auf solche besondere Gründe berufen können, die eine Reservation von Parkfeldern ausschliesslich für einzelne Fahrzeuglenker rechtfertigen würde (gleicher Meinung Meier, a.a.O., S. 145 f.). Im vorliegenden Fall sind zudem nicht einmal genügend Parkplätze für alle Anwohner vorhanden. Die umstrittene Parkplatzregelung hätte nun zur Folge, dass für eine gewisse Anzahl dieser Personen in ihrem Wohnquartier gar keine Parkplätze mehr zur Verfügung stehen würden. Eine solche Ungleichbehandlung der Anwohner lässt sich im vorliegenden Fall nicht hinreichend begründen und ist deshalb mit dem Gebot der Rechtsgleichheit nicht vereinbar.

...

Aus diesen Gründen ist die Beschwerde abzuweisen.

JAAC 59.39 - Entscheid des Bundesrates vom 13. Juni 1994

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	59
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 645

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.