Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.70/2007 /bru

Urteil vom 9. November 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Karlen,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
Genossame Lachen,
Beschwerdeführerin,
handelnd durch den Präsidenten Dr. Pirmin Schwander und den Genossenrat Ruedi Stählin, diese vertreten durch Rechtsanwalt René Hegner,

gegen

Gemeinderat Lachen,
vertreten durch Rechtsanwalt Hans Rudolf Ziegler,
Tiefbauamt des Kantons Schwyz,
Postfach 61, 6431 Schwyz,
Regierungsrat des Kantons Schwyz,
Postfach 1260, 6431 Schwyz,
Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, Postfach 2266, 6431 Schwyz.

Gegenstand
Verkehrsanordnung (Längsparkplätze auf der Aastrasse in Lachen sowie Einführung der Zonensignalisation Parkieren mit Parkscheibe),

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz, Kammer III, vom 30. November 2006.

Sachverhalt:
A.
Mit Beschluss vom 10. Dezember 2004 erliess der Gemeinderat Lachen für die Aastrasse folgende, am 18. Januar 2005 vom Tiefbauamt des Kantons Schwyz genehmigte und anschliessend amtlich publizierte Verkehrsregelung:
"Neusignalisation 'Parkieren mit Parkscheibe' (SSV-Signal 4.18) auf der Aastrasse, Abschnitt Einmündung St. Gallerstrasse bis Brücke Chli Aa. Zudem wird der angrenzende Parkplatz östlich der Kapelle Ried ebenfalls der 'Blauen Zone' zugeordnet. Innerhalb der Zone kann die Anzahl und Lage der Parkplätze unter Berücksichtigung der Verkehrssicherheit jederzeit geändert werden."
B.
Mit Eingabe vom 8. Februar 2005 erhob die Genossame Lachen beim Regierungsrat des Kantons Schwyz Beschwerde, mit welcher sie darum ersuchte, auf die Neusignalisation auf der Aastrasse zu verzichten und "im Gegenzug" auf besagtem Strassenabschnitt ein Parkverbot anzuordnen. Mit Beschluss vom 20. September 2005 trat der Regierungsrat auf die Beschwerde nicht ein mit der sinngemässen Begründung, es fehle der Genossame Lachen die Legitimation zur Anfechtung der Verkehrsanordnung. Diesen Beschluss hob das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz in Gutheissung einer dagegen erhobenen Beschwerde auf und wies die

Sache zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurück.

Mit Beschluss vom 26. September 2006 wies der Regierungsrat das Rechtsmittel ab. Eine hiegegen eingereichte Beschwerde der Genossame Lachen wies das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz, Kammer III, mit Entscheid vom 30. November 2006 im Sinne der Erwägungen ab.
C.
Mit Eingabe vom 30. Januar 2007 erhebt die Genossame Lachen beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde, mit der sie beantragt, den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 30. November 2006 aufzuheben und "die Vorinstanzen anzuweisen, auf die Anordnung der entsprechenden Verkehrsanordnung (Neusignalisation 'Parkieren mit Parkscheibe' [SSV-Signal 4.18]entlang der Aastrasse, Abschnitt Einmündung St. Gallerstrasse bis Brücke Chli Aa) zu verzichten und auf dem besagten Strassenabschnitt ein Parkverbot (SSV-Signal 2.50) anzuordnen."
Der Gemeinderat Lachen beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Regierungsrat und das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz schliessen je auf Abweisung der Beschwerde. Das Bundesamt für Strassen (ASTRA) erklärt Verzicht auf Vernehmlassung.
D.
Dem Gesuch der Beschwerdeführerin um Sistierung des bundesgerichtlichen Verfahrens bis zum Vorliegen eines von ihr in Auftrag gegebenen verkehrstechnischen Gutachtens wurde mit Verfügung des Präsidenten der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 1. März 2007 vorerst bis zum 15. Juni 2007 entsprochen. Mit Verfügung des Abteilungspräsidenten vom 19. Juni 2007 wurde das Verfahren wieder aufgenommen, wobei von einer (von der Beschwerdeführerin beantragten) Sistierung um weitere drei Monate abgesehen wurde. Mit Eingabe vom 17. August 2007 reichte die Beschwerdeführerin das in Aussicht gestellte verkehrstechnische Gutachten beim Bundesgericht ein.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten (AS 2006 1205, 1243). Da der angefochtene Entscheid vor diesem Zeitpunkt ergangen ist, richtet sich das Verfahren in Anwendung von Art. 132 Abs. 1 BGG noch nach den Bestimmungen des vormaligen Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG).
2.
2.1 Mit der vorliegend streitigen Anordnung wird beabsichtigt, auf einer öffentlichen Strasse (einer Nebenstrasse im Eigentum der Gemeinde) Längsparkfelder zu markieren und diese mit dem Signal "Parkieren mit Parkscheibe" (Signal 4.18 im Anhang 2 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]) zu versehen (sog. "Blaue Zone", vgl. zum betreffenden Signal: Art. 48 Abs. 2 SSV bzw. zur Markierung: Art. 79 Abs. 1-2 SSV). Bei derartigen, den ruhenden Verkehr betreffenden Massnahmen handelt es sich um funktionelle Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG, welche gemäss der vorliegend noch massgeblichen, vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2006 gültigen Fassung des dritten Satzes dieser Bestimmung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden können (vgl. Urteil 2A.194/2006 vom 3. November 2006, E. 1.1, mit Hinweisen).
2.2 Nach Art. 103 lit. a OG ist zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Bei der Anfechtung von Verkehrsanordnungen ist eine legitimationsbegründende, spezifische Betroffenheit nach der Rechtsprechung dann zu bejahen, wenn dadurch dem Anstösser (bzw. dessen Kundschaft) die Zufahrt zu seiner Liegenschaft erheblich erschwert wird, weil eine Strasse aufgehoben oder mit einem Fahrverbot belegt wird (vgl. mit Blick auf die Wirtschaftsfreiheit: Urteile 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006, E. 2.2, sowie 2P.109/1994 vom 14. Oktober 1994, publ. in ZBl 96/1995 S. 508 ff., E. 3b; zur analogen Situation bei der Eigentumsgarantie: BGE 131 I 12 E. 1.3 S. 15 ff.; 126 I 213 E. 1b S. 214 ff.). Auch Beschränkungen des Parkierens oder die Aufhebung von (öffentlichen) Parkplätzen können eine spezifische Betroffenheit bewirken, wenn dadurch die Nutzung einer Liegenschaft verunmöglicht oder erheblich erschwert wird (Urteile 2A.115/2007 vom 14. August 2007, E. 3; 2A.329/2006 vom 12. Oktober 2006, E. 1.2; zum Sonderfall der Legitimation des privaten Eigentümers der von einer solchen Massnahme betroffenen Strassenparzelle:
Urteil 2A.194/2006 vom 3. November 2006, E. 1.2).

Die Beschwerdeführerin erachtet sich als Eigentümerin von (unüberbauten) Grundstücken, die durch die betreffende Strasse erschlossen werden, als zur Anfechtung der streitigen Massnahme legitimiert; sie befürchtet, dass durch die Schaffung von Längsparkplätzen der Verkehrsfluss behindert und damit die "Erschliessungskapazität" der Strasse beeinträchtigt würde, was die Überbaubarkeit ihrer Grundstücke in Frage stellen könnte. Soweit mit solchen Folgen ernsthaft zu rechnen ist, erscheint ihre Legitimation zur Anfechtung der streitigen Massnahme grundsätzlich als gegeben.
2.3 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann vorliegend die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 104 lit. a und b OG), nicht jedoch die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids (vgl. Art. 104 lit. c OG) gerügt werden. Hat - wie hier - eine richterliche Behörde als Vorinstanz entschieden, ist das Bundesgericht an deren Sachverhaltsfeststellung gebunden, sofern diese nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen erfolgt ist (Art. 105 Abs. 2 OG). Damit wird die Möglichkeit, vor Bundesgericht neue Tatsachen vorzubringen und neue Beweismittel einzureichen, weitgehend eingeschränkt. Das Bundesgericht lässt diesfalls nur solche neuen Tatsachen und Beweismittel zu, welche die Vorinstanz von Amtes wegen hätte berücksichtigen müssen und deren Nichtbeachtung eine Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften darstellt (statt vieler: BGE 133 II 263 E. 4.2 S. 270; 128 II 145 E. 1.2.1 S. 150, je mit Hinweisen).
3.
3.1 Funktionelle Verkehrsbeschränkungen nach Art. 3 Abs. 4 SVG können erlassen werden, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern; aus solchen Gründen können insbesondere in Wohnquartieren der Verkehr beschränkt und das Parkieren besonders geregelt werden. Die Kantone können dabei all jene Massnahmen treffen, die ihnen im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem (in Art. 107 Abs. 5 SSV zum Ausdruck gebrachten) Grundsatz von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind (vgl. Urteile 2A.194/2006 vom 3. November 2006, E. 3.1; 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006, E. 3.1 mit Hinweis).
3.2 Ob eine gestützt auf Art. 3 Abs. 4 SVG angeordnete Verkehrsmassnahme im öffentlichen Interesse liegt und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entspricht, prüft das Bundesgericht an sich mit freier Kognition. Es übt jedoch Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken als das Bundesgericht (Urteile 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006, E. 3.1, sowie 2A.387/2003 vom 1. März 2004, E. 3.2, je mit Hinweisen). Verkehrsbeschränkungen der hier in Frage stehenden Art sind regelmässig mit komplexen Interessenabwägungen verbunden. Entsprechend der Natur der Sache liegt die Verantwortung für die Zweckmässigkeit und Wirksamkeit solcher Massnahmen in erster Linie bei den verfügenden Behörden. Die zuständigen Organe besitzen dabei einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Ein Eingreifen des Richters ist erst gerechtfertigt, wenn die zuständigen Behörden von unhaltbaren tatsächlichen Annahmen ausgehen, bundesrechtswidrige Zielsetzungen verfolgen, bei der Ausgestaltung der Massnahme ungerechtfertigte Differenzierungen vornehmen oder notwendige Differenzierungen unterlassen oder sich von erkennbar grundrechtswidrigen Interessenabwägungen leiten
lassen (Urteile 2A.194/2006 vom 3. November 2006, E. 3.2; 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006, E. 3.2 mit Hinweisen).
3.3 Im angefochtenen Entscheid werden die berührten Interessen und Aspekte in vertretbarer Weise abgewogen. Zum heutigen Zeitpunkt besteht auf der Aastrasse kein Parkverbot, was nach unbestrittener Darstellung des Verwaltungsgerichts regelmässig zu einer stark behinderten Durchfahrt durch "wild parkierende" Fahrzeuge führt. Die Markierung von Parkfeldern erweist sich insofern als taugliche Massnahme, da damit Fahrzeuge nur noch innerhalb dieser Felder parkiert werden dürfen (vgl. Art. 79 Abs. 1ter SSV). Zwar würde ein vollständiges Parkverbot, wie es die Beschwerdeführerin fordert, den Verkehrsfluss optimal gewährleisten. Es wäre aber insoweit nachteilig, als es zu schnellem Fahren auf dieser geraden, gut ausgebauten und übersichtlichen Strecke verleiten würde, wobei nach Meinung der Vorinstanz mit einer vermehrten Überschreitung der signalisierten Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h zu rechnen wäre. Die bewusst versetzte Anordnung der Parkfelder entlang dieses Strassenabschnitts dient erklärtermassen dem Ziel einer Verkehrsberuhigung, welches ansonsten nur mit anderen Vorkehren (z.B. einer Verengung der Fahrbahn durch entsprechende bauliche Massnahmen)

erreicht werden könnte. Die kantonalen Behörden durften auch dem Umstand
Rechnung tragen, dass in besagtem Bereich der Strasse ein vermehrter Parkplatzbedarf aufgrund der dort gelegenen öffentlichen Einrichtungen (Friedhof, Kirche, Restaurant) besteht, welcher nicht allein mit den bereits vorhandenen Abstellflächen gedeckt werden kann und andernfalls zu einem unerwünschten Ausweichen in die Wohnquartiere führen würde. Ebenso konnten sie berücksichtigen, dass die im kommunalen Richtplan vorgesehene Aufwertung des örtlichen Dorfkerns zu einem Verlust an Parkraum im Kernbereich und damit zu einer erhöhten Nachfrage nach solchem an peripheren Lagen (wie der vorliegenden) führen dürfte. Auch wenn die betroffene Strasse - wie die Beschwerdeführerin annimmt - durch die streitige Anordnung keine Kapazitätserweiterung erfahren sollte, stellt dies ihre Tauglichkeit als Erschliessungsstrasse allein wegen einer darauf herrschenden hohen Verkehrsfrequenz noch nicht in Frage. Die seitens der Beschwerdeführerin angeführten verkehrssicherheitsrechtlichen Aspekte, mit denen sich das nachträglich eingereichte und mithin im Verfahren vor Bundesgericht grundsätzlich unzulässige (oben E. 2.3) Privatgutachten befasst, vermögen an der Vertretbarkeit der angefochtenen Massnahme ebenfalls nichts zu ändern. Die vom Gemeinderat
vorgeschlagene und vom Kanton geschützte Lösung stellt einen sich im Rahmen des rechtlich Zulässigen haltenden Kompromiss dar; sie steht namentlich mit den im Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 4 SVG zu beachtenden Grundsätze von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit im Einklang. Falls die Massnahmen sich nicht bewähren oder die Verhältnisse sich später wesentlich ändern sollten, haben es die zuständigen Behörden in der Hand, die gebotenen Korrekturen zu beschliessen. Auf diese Anpassungsmöglichkeit wird im angefochtenen Urteil (E. 4.2) denn auch ausdrücklich hingewiesen.
3.4 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin verstösst der in der Verfügung enthaltene Vorbehalt, gegebenenfalls "Anzahl und Lage der Parkplätze" zu ändern, weder gegen das Gebot der Rechtssicherheit, noch verunmöglicht dieses Vorgehen eine sachgerechte Überprüfung. Zwar trifft zu, dass blosse Markierungen (bzw. die Änderung derselben), auch wenn sie auf einer Verkehrsmassnahme gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG beruhen, nicht verfügt werden müssen (vgl. Art. 107 Abs. 3 SSV). Es besteht aber dennoch die Möglichkeit, sie - im Anschluss an ihre Anbringung - auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüfen zu lassen, wofür die Einsprache gemäss Art. 106 SSV zur Verfügung steht (vgl. zum Ganzen und insbesondere mit Bezug auf die Markierung einer Parkzeitbeschränkung den Entscheid des Bundesrates vom 12. April 1989, in: VPB 54/1990 Nr. 9, E. 4).
4.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet abzuweisen.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Als öffentlich-rechtliche Körperschaft hat die obsiegende Gemeinde grundsätzlich keinen Anspruch auf Parteientschädigung (vgl. Art. 159 Abs. 2 OG). Zwar wird kleineren Gemeinden ohne eigenen Rechtsdienst in Abweichung von dieser Regel eine Entschädigung zugesprochen, wenn sie in komplexeren Angelegenheiten einen Rechtsanwalt mit der Vertretung ihrer Interessen beauftragt haben (vgl. BGE 125 I 182 E. 7 S. 202). Angesichts der konkreten Umstände (ausführlich begründeter Entscheid des Verwaltungsgerichts, relativ klare Rechtslage) ist eine derartige Ausnahme im vorliegenden Fall jedoch nicht gerechtfertigt.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'500.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Gemeinderat Lachen, dem Tiefbauamt, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz sowie dem Bundesamt für Strassen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 9. November 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: