Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.329/2006 /leb

Urteil vom 12. Oktober 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch
Advokat Prof. Dr. Felix Uhlmann,

gegen

Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Bereich Recht, Spiegelgasse 6-12, 4001 Basel,
Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht, Bäumleingasse 1, 4051 Basel.

Gegenstand
Aufhebung von Nachtparkplätzen (Art. 3 Abs. 4 SVG);

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen das Urteil
des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt
als Verwaltungsgericht vom 17. März 2006.

Sachverhalt:
A.
Auf dem Münsterplatz in Basel sollen die Verkehrsverhältnisse neu geordnet werden. Unter anderem sind Fahr- und Parkierverbote vorgesehen. Gegen die entsprechenden verkehrspolizeilichen Anordnungen gelangte u.a. auch A._____, als Anwohner (B._____gasse 1) und Inhaber des Restaurants C._____ (D._____ 7), an das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt, welches die entsprechenden Rekurse am 18. Juni 2003 teilweise guthiess. Das Parkieren mit Personenwagen auf dem Münsterplatz blieb damit täglich von 19.00 Uhr bis 07.00 Uhr - wie bis anhin - gestattet.

Die Verkehrsabteilung der Kantonspolizei Basel-Stadt traf am 7. Februar 2004 neue verkehrspolizeiliche Anordnungen betreffend permanente Massnahmen "Augustinergasse/Martinsgasse/Martinskirchplatz/ Münsterplatz/Schlüsselberg"; danach soll insbesondere das Parkieren auf dem Münsterplatz - auch nachts - verboten werden. Das Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt wies am 5. Januar 2005 den gegen diese Verkehrsanordnungen erhobenen Rekurs von A._____, welchem aufschiebende Wirkung zuerkannt worden war, ab und entzog einem allfälligen Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung. A._____ gelangte gegen diesen Rekursentscheid an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt und ersuchte um Wiederherstellung bzw. Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Das Verfahren wurde zuständigkeitshalber dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt (als Verwaltungsgericht) überwiesen. Mit Verfügung seines Präsidenten vom 7. März 2005 wies das Appellationsgericht den Antrag auf Wiederherstellung bzw. Gewährung der aufschiebenden Wirkung ab. Die von A._____ gegen diesen Zwischenentscheid gerichtete Verwaltungsgerichtsbeschwerde wies das Bundesgericht am 29. März 2005 ab (Urteil 2A.173/2005).

Am 17. März 2006 wies das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt den Rekurs von A._____ ab, soweit es darauf eintrat.
B.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 31. Mai 2006 beantragt A._____ dem Bundesgericht, den Entscheid des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 17. März 2006 aufzuheben und dieses anzuweisen, über die Belegung der Parkhäuser in der Nähe des Basler Münsterplatzes "eine verlässliche Erhebung" durchzuführen.
Das Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt beantragt, die Beschwerde abzuweisen.

Das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt schliesst unter Verzicht auf eine Vernehmlassung auf Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese einzutreten sei.

Das Bundesamt für Strassen stellt unter Verweisung auf den seines Erachtens zutreffenden angefochtenen Entscheid den Antrag, die Beschwerde abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das angefochtene generelle, auch während der Nacht geltende Parkverbot für Personenwagen auf dem Münsterplatz ist eine funktionelle Verkehrsbeschränkung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01; Fassung vom 14. Dezember 2001), die nach heutiger Regelung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden kann.
1.2 Der Beschwerdeführer ist als Anwohner (B._____gasse 1) und Inhaber des nahe dem Münsterplatz gelegenen Restaurants C._____ (D._____ 7), dessen Gäste - wie er selber - die Parkplätze auf dem Münsterplatz regelmässig benutzten, durch das nächtliche (d.h. von 19.00 bis 07.00 Uhr geltende) Parkverbot - nur dieses war Gegenstand des Verfahrens vor der Vorinstanz (angefochtenes Urteil E. 1.3) - in schützenswerten eigenen Interessen betroffen und damit nach Art. 103 lit. a OG zur Beschwerde legitimiert. Auf die frist- und formgerechte Beschwerde ist daher einzutreten.
1.3 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann 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).
2.
2.1 Funktionelle Verkehrsanordnungen 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 und Gemeinden können dabei all jene Massnahmen treffen, die ihnen im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz von Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zulässig sind.

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. 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, denen insoweit ein erheblicher Gestaltungsspielraum zusteht. 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 (Urteil 2A.23/2006 vom 23. Mai 2006 E. 3.2, mit Hinweisen).

3.
3.1 Der Beschwerdeführer rügt eine offensichtlich unvollständige bzw. willkürliche Sachverhaltsfeststellung. Diesen Mangel erblickt er darin, dass die Vorinstanz festgestellt habe, hinsichtlich der Auslastung der Parkhäuser um den Münsterplatz lägen verlässliche Erhebungen vor.
3.2 Die angefochtene Massnahme bedeutet die Aufhebung der bis anhin vorhandenen 80 Nachtparkplätze auf dem Münsterplatz. Da gemäss einer Absichtserklärung der beteiligten Behörden (im Rahmen der Möglichkeiten) innerhalb des Cityrings Ersatzparkplätze zu schaffen waren, falls für die wegfallenden Parkplätze nicht eine entsprechende Anzahl Plätze in bestehenden oder neuen Parkhäusern der Innenstadt zur Verfügung standen, nahmen die zuständigen Behörden entsprechende Erhebungen vor.

Das Sicherheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt untersuchte, ob in den im Perimeter Innenstadt in Frage kommenden und für den Beschwerdeführer bzw. dessen Restaurant als Ersatz geeigneten Parkhäusern Anfoshaus und Elisabethengarage während der Nacht (von 19.00 bis 07.00) genügend Parkplätze für 80 zusätzliche Fahrzeuge vorhanden sind. Zu diesem Zweck wurden vom Verkehrsingenieurbüro Rudolf Keller & Partner, welches auch das Permanente Parkleitsystem installiert hatte, während je einer Woche in den Monaten Januar bis Juli 2004 die sich aus dem Permanenten Parkleitsystem ergebenden Belegungszahlen der Parkhäuser Anfos, Elisabethen, Steinen und Storchen ausgewertet. Die Auswertung ergab, dass in den sieben ausgewählten Wochen in der Anfosgarage (geöffnet Montag bis Samstag bis 01.00 Uhr) an allen Werktagen (mit zwei Ausnahmen) ab 19.00 Uhr über 80, meist gegen 100 freie Parkplätze zur Verfügung standen; in der Elisabethengarage (geöffnet täglich während 24 Stunden) waren jeden Abend mindestens 100, meist nahezu 200 freie Plätze verfügbar.

Da der Beschwerdeführer diese Zahlen als ungenügend und nicht verlässlich erachtete, nahm die Vorinstanz weitere Abklärungen vor. Sie befragte dazu als Auskunftsperson den Projektleiter der Ingenieurunternehmung, die im Sommer 2001 das Permanente Parkleitsystem installiert hatte. Dieser erklärte, das Parkleitsystem erfasse sehr genau und zuverlässig, wie viele Fahrzeuge sich im Parkhaus befinden, indem es die Anzahl der Bewegungen der Schranken bei der Ein- und Ausfahrt der Garagen ermittle. Ungenauigkeiten könnten sich dadurch ergeben, dass alle im Parkhaus befindlichen Fahrzeuge erfasst würden, d.h. auch jene, die auf dem Weg zur Ausfahrt oder noch auf der Suche nach einem freien Platz seien; dadurch könnte eine kleinere Anzahl freier Plätze angezeigt werden als tatsächlich vorhanden seien. Nicht möglich sei hingegen, dass zu viele freie Plätze angezeigt würden (angefochtenes Urteil E. 5.3.1). Die Vorinstanz erachtete diese Darstellung als überzeugend und einleuchtend; den Schluss, dass vom Parkleitsystem nur zu wenig, nicht aber zu viel Plätze angezeigt würden, verifizierte sie anhand eines Beispiels vom 22. Januar 2004.
Was der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang vorbringt, lässt die Feststellungen der Vorinstanz keineswegs als unhaltbar bzw. offensichtlich unrichtig oder unvollständig erscheinen. Insbesondere durfte die Vorinstanz ohne Willkür offen lassen, weshalb die vom Beschwerdeführer ohne Quellenangabe vorgelegten Zahlen für das Parkhaus Storchen von den entsprechenden Zahlen der Auswertung des Permanenten Parkleitsystems abweichen, da die entsprechenden freien Plätze in den beiden als Ersatz in Frage kommenden Parkhäusern bereits genügten. Sofern die Ausführungen der Vorinstanz insoweit nicht auf einem Versehen beruhen (vgl. Vernehmlassung des Sicherheitsdepartements S. 9 f.: fehlende Vergleichbarkeit der "Rohdaten" Dezember 2003 bis März 2004 mit den Daten des Parkleitsystems für den 25. bis 31. Oktober 2004), legt der Beschwerdeführer nicht dar, weshalb damit die Zahlen für die beiden hier massgebenden Parkhäuser ebenfalls falsch wären; dafür fehlen auch in den Akten jegliche Anhaltspunkte.

Das kantonale Sicherheitsdepartement verweist in diesem Zusammenhang auf eine Passage eines Votums von Regierungsrat Vischer vom 21. April 2004 vor dem Grossen Rat, in welcher dieser darlegt, dass im Jahr 2003 u.a. für die Parkhäuser Anfos und Elisabethen eine Auswertung der Belegung "auf der Basis verifizierter Belegungszahlen" durchgeführt worden sei (Beschwerdebeilage 12). Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt führte sodann am 28. April 2004 in einer schriftlichen Beantwortung einer kleinen Anfrage aus, "für Zeitreihen vor Juli 2003 bestehen andere Erfassungsverhältnisse bzw. keine verwertbaren Daten" (Beschwerdebilage 13).

Soweit sich der Beschwerdeführer auch in der vorliegenden Beschwerde auf Äusserungen von Regierungsrat Vischer stützt, so beziehen sich diese offensichtlich auf die Zeit vor Juli 2003, d.h. bevor die entsprechenden Belegungszahlen verifiziert waren. Sie vermögen hingegen keine Zweifel an der Verlässlichkeit der späteren, hier massgebenden Auswertungen zu begründen. Die vom Beschwerdeführer zitierte Äusserung des Regierungsrates, "die Anzahl angezeigter freier Plätze war meist höher als in Wirklichkeit verfügbar" bezieht sich, wie sich ohne weiteres aus dem Kontext des Votums ergibt, auf die Auswertungen
"in den ersten Betriebsjahren", d.h. in der Zeit vor Juli 2003 (Beschwerdebeilage 13; vgl. dazu auch die zutreffenden Ausführungen in der Vernehmlassung des Sicherheitsdepartements Ziff. III/c, S. 7 ff.).
Unter diesen Umständen kann nicht im Sinne von Art. 105 OG von einer willkürlichen oder unvollständigen Sachverhaltsfeststellung gesprochen werden.
4.
4.1 Der Beschwerdeführer macht "aushilfsweise" eine Verletzung seines Anspruches auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) geltend. Diese erblickt er darin, dass die Vorinstanz seinen erheblichen Beweisantrag auf Beizug weiterer Unterlagen betreffend das Permanente Parkleitsystem nicht berücksichtigt habe.
4.2 Der Beschwerdeführer legt nicht dar, inwiefern welche weiteren Unterlagen die vorliegenden Auswertungen des Permanenten Parkleitsystems in Frage stellen müssten und insoweit unter dem Gesichtspunkt des Anspruches auf Gewährung des rechtlichen Gehörs für die Feststellung des Sachverhaltes erheblich wären (vgl. BGE 129 II 497 E. 2.2, mit Hinweisen). Nachdem die Vorinstanz ohne Willkür auf die vorhandenen Auswertungen abstellen durfte, liegt im Verzicht auf den Beizug irgendwelcher weiterer Unterlagen keine Verletzung des Gehörsanspruches des Beschwerdeführers.
5.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen. Bei diesem Ausgang hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Sicherheitsdepartement und dem Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt sowie dem Bundesamt für Strassen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. Oktober 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: