Urteilskopf

89 I 533

75. Urteil vom 4. Dezember 1963 i.S. Binz gegen Gerichtspräsident IX von Bern.
Regeste (de):
Strassenfreiheit. Parkingmetergebühren.

Tragweite von Art. 37 Abs. 2 BV, wonach für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Gebühren erhoben werden dürfen (Erw. 4 a, b). Inwieweit gilt die Gebührenfreiheit auch für den sog. ruhenden Verkehr? (Erw. 4 c). Art. 37 Abs. 2 BV hindert die Gemeinwesen nicht, Teile des bisher unentgeltlich benützbaren öffentlichen Bodens als Parkfelder zu bezeichnen und darauf das Aufstellen von Fahrzeugen nur während einer bestimten Zeit und nur gegen eine durch Einwurf einer Münze in eine Parkuhr (Parkingmeter) zu entrichtende Gebühr zu gestatten, sofern in angemessenem Abstand davon genügend Parkplätze vorhanden sind, auf denen Fahrzeuge unentgeltlich aufgestellt werden können (Erw. 4 d).

Regeste (fr):
Liberté des routes. Taxes de parcomètres.

Portée de l'art. 37 al. 2 Cst. selon lequel des taxes ne peuvent pas être perçues pour l'usage des routes ouvertes au trafic public dans les limites de leur destination (consid. 4 a, b). Dans quelle mesure l'interdiction des taxes s'applique-t-elle au stationnement ou à l'arrêt sur la voie publique? (consid. 4 c). L'art. 37 al. 2 Cst. n'empêche pas les communes de désigner comme places de parc des parties du domaine public utilisables jusqu'alors gratuitement et de n'y autoriser le stationnement des véhicules que pendant un temps déterminé et moyennant l'introduction d'une pièce de monnaie dans un parcomètre; il faut cependant qu'à une distance convenable de ces places, il y en ait assez d'autres où des véhicules puissent être parqués gratuitement (consid. 4 d).

Regesto (it):
Libertà stradale. Tasse di parchimetri.

Portata dell'art. 37 cpv. 2 CF secondo il quale non possono essere riscosse tasse per l'uso delle strade aperte al traffico pubblico, nei limiti dello scopo cui queste sono destinate (consid. 4 a, b). In quale misura il divieto di riscuotere tasse si applica al parcheggio o alla fermata sulle strade pubbliche? (consid. 3 c). L'art. 37 cpv. 2 CF non impedisce ai comuni di designare come parcheggi parti di aree di pubblico dominio utilizzabili sinora gratuitamente e di autorizzarvi il parcheggio di veicoli soltanto durante un tempo determinato e previa introduzione di una moneta in un parchimetro; occorre, tuttavia, che a una distanza adeguata da questi parcheggi ve ne siano altri sufficienti, ove dei veicoli possano parcheggiare gratuitamente (consid. 4 d).

Sachverhalt ab Seite 534

BGE 89 I 533 S. 534

A.- Die vom Gemeinderat der Stadt Bern erlassene Verordnung über die Strassenpolizei vom 21. März 1946 bestimmt in § 7 (Fassung vom 1. März 1957): "Parkbeschränkungen. Wo die Nachfrage nach Parkplätzen

die verfügbare Anzahl übersteigt, kann die zulässige Parkierungsdauer zu bestimmten Zeiten oder nötigenfalls durchgehend eingeschränkt werden. Die Einschränkungen werden an Ort und Stelle signalisiert. Für die Kontrolle über die Einhaltung der zulässigen Parkdauer kann von den Benützern der Parkplätze eine Gebühr erhoben werden. Werden für die Kontrolle Parkingmeter oder ähnliche Automaten verwendet, so ist die Gebühr unmittelbar nach der Einfahrt in den Parkplatz durch Einwurf in den Automaten zu entrichten. Das Parkieren auf einem Parkplatz ohne Bezahlung der Gebühr gilt als Widerhandlung, die gemäss § 33 dieser Verordnung geahndet wird, ebenso die Überschreitung der höchstzulässigen Parkdauer; in beiden Fällen ist zudem § 5 Abs. 2 anwendbar. Der Warenumschlag unterliegt den Einschränkungen der Parkierungszeit nicht; als Warenumschlag gilt jedoch nur das eigentliche Auf- und Abladen von Gegenständen, die infolge ihres Gewichtes oder Umfangs nicht von Hand über grössere Strecken transportiert werden können." Widerhandlungen gegen die Vorschriften der Verordnung werden nach § 33 mit einer Busse bis zu Fr. 50. - bestraft; in leichten Fällen kann die Polizei, statt Strafanzeige zu erstatten, mündliche oder schriftliche Verwarnungen erteilen.

B.- Am 10. April 1962 liess der in Münsingen (Kt. Bern) wohnhafte Hans Binz sein Personenautomobil etwas länger als eine Stunde auf einem mit Parkingmeter versehenen Parkplatz an der Schwanengasse in Bern stehen, ohne die Gebühr durch Einwurf einer Münze in den Automaten zu entrichten. Er wurde deshalb verzeigt und vom Polizei-Inspektor der Stadt Bern mit Fr. 10. - gebüsst. Hiegegen erhob er Einsprache mit der Begründung, die Erhebung von Parkingmetergebühren verstosse gegen Art. 37 Abs. 2 BV und Art. 3 SVG.
Der Gerichtspräsident IX von Bern bestätigte die Busse mit Urteil vom 7. Februar 1963. Er nahm an, aus der Entstehungsgeschichte von Art. 37 Abs. 2 BV ergebe sich, dass der Verfassungsgesetzgeber nicht schlechthin jede Gebührenerhebung auf öffentlicher Strasse habe ausschliessen

wollen und Parkingmetergebühren vom Verbot des Art. 37 Abs. 2 BV ausgenommen habe. Ob es sich beim Parkieren des Verzeigten um gewöhnlichen oder gesteigerten Gemeingebrauch gehandelt habe, könne dahingestellt bleiben. Eine mit dem Verbot von Durchgangsgebühren unvereinbare Behinderung des freien Verkehrs liege nicht vor, wenn in angemessenem Abstand von den gebührenpflichtigen Parkplätzen solche vorhanden seien, auf denen unentgeltlich parkiert werden könne (vgl. BGE 81 I 177 ff.), was hier der Fall sei. Dass diese gebührenfreien Parkplätze selten frei seien, sei eine bekannte Tatsache, schliesse aber die Rechtmässigkeit der Parkingmetergebühr als einer Kontrollgebühr nicht aus.

C.- Gegen dieses Urteil des Gerichtspräsidenten hat Hans Binz staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Antrag, es aufzuheben. Zur Begründung wird geltend gemacht: § 7 der städtischen Verordnung über die Strassenpolizei widerspreche ganz eindeutig Art. 37 Abs. 2 BV, da unter "Verkehr" im Sinne dieser Bestimmung (wie auch von Art. 3 Abs. 2 SVG) sowohl der rollende wie auch der ruhende Verkehr zu verstehen sei. Wenn man nur die Gebührenerhebung auf dem Durchgangsverkehr hätte verbieten wollen, so hätte man dies durch Ausdrücke wie "rollender Verkehr" oder "Befahren der öffentlichen Strasse" oder "Durchgangsverkehr" sagen müssen.

D.- Der Gerichtspräsident IX von Bern hat unter Hinweis auf die Begründung des angefochtenen Urteils auf Gegenbemerkungen zur Beschwerde verzichtet.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1./2. - (Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges; Zulässigkeit der Rüge, dass schon § 7 der Verordnung verfassungswidrig sei.)

3. Die steigende Zunahme der Zahl der Motorfahrzeuge führt namentlich im Innern der grösseren Städte zu immer schwereren Verkehrsstörungen und andern Unzukömmlichkeiten, denen die zuständigen Behörden

BGE 89 I 533 S. 536

mit verschiedenen Massnahmen zu begegnen suchen. Dazu gehört auch der (nach Art. 3 Abs. 2 und 4 SVG zulässige) Erlass von Bestimmungen über das Aufstellen der Motorfahrzeuge, durch welche das Anhalten und Parkieren über die dafür in den Art. 37 SVG und 18-22 VRV aufgestellten Vorschriften hinaus beschränkt wird (vgl. BGE 84 IV 24 Erw. 1). So wird, im Interesse der Sicherheit und Flüssigkeit des Verkehrs, in gewissen Strassen das Parkieren ganz oder auf der einen Strassenseite oder ausserhalb von signalisierten Parkierungsflächen verboten. Ferner wird das Parkieren an gewissen Orten zeitlich beschränkt und so ein Teil des zur Verfügung stehenden Parkraums einer grösseren Zahl wechselnder Benützer zugänglich gemacht (BGE 81 I 184). Für die Kontrolle, der es zur Wirksamkeit dieser zeitlichen Beschränkung bedarf, wird u.a. für das betreffende Gebiet (sog. blaue Zone) die Verwendung einer hinter der Windschutzscheibe anzubringenden Parkierscheibe oder die Ingangsetzung eines beim Parkplatz befindlichen Uhrwerks (Parkingmeter) durch Einwurf einer Münze vorgeschrieben. Es ist nicht Sache des Bundesgerichts, die Vor- und Nachteile der "blauen Zone" und der Parkingmeter gegeneinander abzuwägen. Zu prüfen ist einzig, ob der Beschwerdeführer zu Recht geltend macht, die Erhebung von Parkingmetergebühren sei verfassungswidrig.

4. Während mit einer ebenfalls heute beurteilten, die Parkingmeter der Stadt Zürich betreffenden Beschwerde auch Verletzungen des Art. 4 BV geltend gemacht worden sind, beruft sich die vorliegende Beschwerde ausschliesslich auf Art. 37 Abs. 2 BV, welcher lautet: "Für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, dürfen keine Gebühren erhoben werden. Die Bundesversammlung kann in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen." a) Diese Bestimmung wurde im Jahre 1958 bei der durch eine Initiative veranlassten Revision der Strassenartikel in die BV aufgenommen, und zwar, wie in der

BGE 89 I 533 S. 537

Botschaft ausgeführt ist, zum "Zwecke einer Klärung der Rechtslage" (BBl 1957 II S. 846 und 852), denn es bestand bisher Unsicherheit darüber, ob ein solches Verbot aus dem (bei der Revision von 1958 aufgehobenen) Art. 30 Abs. 2 der BV abzuleiten sei und diese Vorschrift ein verfassungsmässiges Individualrecht begründe (vgl. hierüber BGE 81 I 187 Erw. 6 a). Die Tragweite von Art. 37 Abs. 2 BV geht in verschiedener Hinsicht über die in Art. 31 der BV von 1848 enthaltene Bestimmung wie auch über die aus Art. 30 Abs. 2 der BV von 1874 abzuleitenden Grundsätze und über Art. 71 Abs. 1 MFG bzw. Art. 105 Abs. 1 SVG hinaus. Zunächst verbietet Art. 37 Abs. 2 BV nicht nur Weg- und Brückengelder oder Durchgangsgebühren, sondern schliesst die Erhebung jeder Gebühr für den Verkehr auf Strassen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung aus. Dieses Verbot gilt sodann nicht nur (wie STREBEL N. 22 zu Art. 71 MFG für das dortige Verbot von Durchgangsgebühren annimmt) im interkantonalen Verhältnis, sondern auch innerkantonal, d.h. für den Verkehr mit Fahrzeugen, die ihren Standort im gleichen Kanton haben. Und schliesslich begründet Art. 37 Abs. 2 BV ein verfassungsmässiges Individualrecht, dessen Verletzung mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden kann. b) Der im Vorentwurf des Departements des Innern vorgeschlagene Art. 36 quater BV (dem Abs. 2 des heutigen Art. 37 entspricht) verbot die Erhebung von Gebühren "für die Ausübung des Gemeingebrauchs an öffentlichen Strassen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung" (BBl 1957 II S. 844). Gegen diese Fassung wur-

den im Vernehmlassungsverfahren von verschiedener Seite Bedenken erhoben, und es wurde eine elastischere Formulierung vorgeschlagen, um "einerseits nicht in die bestehenden kantonalen Rechte betreffend den Gemeingebrauch an öffentlichen Strassen einzugreifen und anderseits die Erhebung von Parkplatzgebühren nicht zu verunmöglichen" (a.a.O. S. 845). Auf diese Bedenken und Anregungen ist es offenbar zurückzuführen, dass im Entwurf des Bundesrates der Ausdruck

"Ausübung des Gemeingebrauchs" durch "Verkehr" ersetzt wurde, die Bestimmung den heute geltenden Wortlaut erhielt und ihr Inhalt mit Verbot der "Erhebung von Durchfahrtsgebühren" bzw. der "Gebührenerhebung für das Befahren von Strassen" (a.a.O. S. 852) umschrieben wurde. Der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung stimmte die Bundesversammlung zu, ohne dabei die Frage der Parkingmetergebühren auch nur zu berühren (vgl. StenBull 1958 NatR S. 246/49, StR S. 23). Aus dieser Entstehungsgeschichte geht klar hervor, dass Art. 37 Abs. 2 BV die Erhebung von Gebühren für die Benützung von Parkplätzen auf öffentlichem Grund und Boden nicht schlechthin ausschliessen sollte. Das heisst jedoch noch nicht, dass die Parkingmetergebühr, wegen deren Nichtbezahlung der Beschwerdeführer bestraft wurde, vor Art. 37 Abs. 2 BV ohne weiteres standhält. Vielmehr fragt sich, ob und gegebenenfalls inwieweit das Parkieren von Motorfahrzeugen unter den Begriff des "Verkehrs" im Sinne von Art. 37 Abs. 2 BV und damit die Erhebung von Parkingmetergebühren unter das in dieser Bestimmung enthaltene Verbot fällt. (Dass die streitige Parkingmetergebühr eine nach Art. 105 Abs. 1 SVG verbotene "Durchgangsgebühr" darstelle, macht die Beschwerde mit Recht nicht geltend, denn der Bundesrat, der hierüber zu entscheiden hätte, hat schon im Meinungsaustausch von 1955 inbezug auf die gleichlautende Bestimmung in Art. 71 Abs. 1 MFG erklärt, dass eine Parkingmetergebühr wie die vorliegende nicht gegen das Verbot kantonaler "Durchgangsgebühren" verstosse; vgl. BGE 81 I 189.) c) Die in Art. 37 Abs. 2 BV gewährleistete Gebührenfreiheit hat, wie das bisherige Verbot der "Weggelder" und "Durchgangsgebühren", den Zweck, jede fiskalische Behinderung des freien Verkehrs zu Fuss und mit Fahrzeugen auf den im Gemeingebrauch stehenden öffentlichen Strassen auszuschliessen. Diese Gebührenfreiheit muss aber, wie bereits in BGE 81 I 190 b ausgeführt worden ist, nicht nur für den rollenden Verkehr mit Fahrzeugen gelten,

sondern insoweit auch für den sog. ruhenden Verkehr, als dieser sich im Rahmen der Zweckbestimmung der Strassen hält und als Gemeingebrauch erscheint. Soweit der Verkehr mit Fahrzeugen in den Städten nicht blosser Durchgangsverkehr ist, hat er in der Regel die Erreichung eines Ziels im Stadtgebiet zum Zweck. Er dient einerseits dem Transport von Personen und Sachen und umfasst daher auch das zum Ein- und Aussteigen der Fahrgäste und zum Auf- und Abladen der Sachen erforderliche Anhalten. Anderseits benützt der Führer das Fahrzeug, um sich selber von seiner Wohnung oder seinem Geschäftslokal an andere Orte zu begeben und dort Verrichtungen vorzunehmen, während welcher er das Fahrzeug auf der Strasse abstellt und verlässt. So verhält es sich beim Arzt, der den Patienten, und beim Patienten, der den Arzt aufsucht, beim Handelsreisenden, der seinen Kunden nachgeht, bei denjenigen, die Einkäufe in Ladengeschäften machen usw. Auch das Abstellen der Fahrzeuge während solcher Verrichtungen gehört zu dem jedermann als Gemeingebrauch unentgeltlich offen stehenden "Verkehr" im Sinne von Art. 37 Abs. 2 BV im Gegensatze zum Parkieren während der halb- oder ganztägigen Arbeitszeit oder während der ganzen Nacht, für das die öffentlichen Strassen so wenig bestimmt sind wie für die Aufstellung von Wagen zum Warenverkauf (vgl.BGE 77 I 287Erw. 3) oder zu andern gewerblichen Zwecken (vgl.BGE 75 IV 85/86). Bis zu welcher Dauer das Parkieren von Motorfahrzeugen allgemein und insbesondere im Innern grösserer Städte noch zum "Verkehr" gehört, ist hier nicht zu untersuchen. Der

Beschwerdeführer hat sein Automobil (aus einem aus den Akten nicht ersichtlichen Grunde) während ungefähr einer Stunde an der Schwanengasse aufgestellt. Ein Parkieren von dieser verhältnismässig kurzen Dauer gehört noch zum einfachen Gemeingebrauch und damit zum "Verkehr" im Sinne von Art. 37 Abs. 2 BV. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Bestrafung des Beschwerdeführers wegen Nichtbezahlung der Parkingmetergebühr gegen Art. 37 Abs. 2 BV verstösst.

BGE 89 I 533 S. 540

Der Beschwerdeführer hat sein Fahrzeug nicht auf einem beliebigen, sondern auf einem besonders gekennzeichneten und mit einer Parkuhr versehenen Teil der Strassenfläche parkiert. Es fragt sich somit, ob die Schaffung solcher Parkfelder mit Art. 37 Abs. 2 BV unvereinbar ist. d) Diese Frage ist zu verneinen. Wenn Art. 37 Abs. 2 BV die Gebührenfreiheit für den Verkehr auf der Strasse im Rahmen ihrer Zweckbestimmung gewährleistet, so verpflichtet er damit die Gemeinwesen nicht, die bestehenden Strassenflächen im bisherigen Umfange dem Fahrverkehr zu erhalten. Insbesondere hindert er sie nicht, Teile der Strassenfläche, die bisher dem rollenden Verkehr sowie zeitlich unbeschränktem Parkieren offen standen, durch Bodenmarkierung und Signale als Parkfelder zu bezeichnen und darauf das Parkieren nur für eine bestimmte Zeit zu gestatten, um damit den Automobilisten vermehrte Gelegenheit zu kurzfristigem Parkieren zu verschaffen. Der Beschwerdeführer spricht denn auch den Behörden das Recht, das Parkieren in bestimmten Gebieten zeitlich zu beschränken, nicht ab. Dagegen beanstandet er als Verletzung von Art. 37 Abs. 2 BV, dass für solch zeitlich beschränktes Parkieren eine Gebühr erhoben werde. Wenn indes auf gewissen, bisher allen Formen des Fahrverkehrs geöffneten Teilen des Strassengebietes inskünftig ständig oder während gewisser Tageszeiten nur noch kurzfristiges Parkieren zugelassen wird, so werden diese Parkflächen dem "Verkehr" im Sinne des allgemeinen Gemeingebrauchs entzogen und für eine besondere Art der Benutzung bestimmt. Diese Änderung der Zweckbestimmung hat zur Folge, dass Art. 37 Abs. 2 BV, der die Erhebung von Parkplatzgebühren nicht schlechthin ausschliesst (lit. b hievor), auf diese Strassenflächen nicht mehr anwendbar ist. Wenn der Begriff des "Verkehrs" in Art. 37 Abs. 2 BV nicht nur den rollenden, sondern - innerhalb gewisser Grenzen - auch den ruhenden Verkehr umfasst, so kann das Verbot der Gebührenerhebung seinem Sinne nach doch nur gelten für Strassenflächen, die auch oder gar ausschliesslich dem

BGE 89 I 533 S. 541

eigentlichen, d.h. dem rollenden Verkehr offen stehen. Das trifft für die einer besondern Art des rollenden Verkehrs vorbehaltenen Strassenflächen wie Autobahnen, Radfahrerwege usw. zu, nicht jedoch für die als Parkfelder ausgeschiedenen und mit Parkuhren versehenen Teile des Strassengebietes, weshalb die Erhebung von Parkingmetergebühren grundsätzlich nicht gegen Art. 37 Abs. 2 BV verstösst, gleichgültig ob die Gebühr als Entgelt für die Benützung des Parkingmeters als einer Kontrolleinrichtung oder (auch) für die Benützung des Parkfeldes aufgefasst wird. Ein Vorbehalt ist lediglich insofern zu machen, als es nicht angeht, in einer ganzen Ortschaft oder einem grösseren Teil einer solchen sämtliche nicht dem rollenden Verkehr vorbehaltenen Strassenflächen in gebührenpflichtige Parkplätze umzuwandeln. Dass hierin eine mit dem Verbot von Weggeldern und Durchgangsgebühren (Art. 30 Abs. 2 BV und 71 Abs. 1 MFG) unvereinbare Behinderung des freien Verkehrs läge, wurde bereits in BGE 81 I 190 /91 ausgeführt. Aus den gleichen Gründen wäre der die Befreiung des Strassenverkehrs von jeglicher Gebühr gewährleistende Art. 37 Abs. 2 BV verletzt. Die Umwandlung von Strassengebiet in gebührenpflichtige Parkflächen ist daher vor dieser Bestimmung nur haltbar, wenn in angemessenem Abstand von ihnen genügend Parkplätze vorhanden sind, auf denen die Fahrzeuge unentgeltlich abgestellt werden können. Diese Voraussetzung ist hier, wie im angefochtenen Entscheid ausgeführt und in der Beschwerde nicht bestritten wird, erfüllt, da sich in nächster Nähe der Stelle an der Schwanengasse, wo

der Beschwerdeführer parkierte, unentgeltliche Parkplätze befinden, nämlich auf einem Teilstück dieser Strasse selber sowie an der angrenzenden Rainmattstrasse.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird abgewiesen.