Urteilskopf

98 IV 264

54. Urteil des Kassationshofes vom 27. Oktober 1972 i.S. Bienz gegen Polizei-Inspektorat des Kantons Basel-Stadt.
Regeste (de):
Art. 3 Abs. 4 SVG.

1. Der Strafrichter ist unter gewissen Voraussetzungen zur Überprüfung der Rechtsbeständigkeit - unter Ausschluss der Angemessenheit - einer Verwaltungsverfügung (in casu Parkreservation) befugt (Erw. 2).

2. Bei der Prüfung der Voraussetzungen zur Aufhebung oder Einschränkung von Parkfeldern ist ein strenger Massstab anzulegen (Erw. 4 und 5).

3. Andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe rechtfertigen keine Reservation von Parkplätzen, sondern lediglich Geschwindigkeitsbeschränkungen, Überholverbote, Fahrverbote, Parkverbote in Wohnquartieren, bei Schulen, Spitälern usw. (Erw. 5 d).

Art. 82 Abs. 1 SSV.

Vorzug der Massnahme, die mit den geringsten Verkehrsbeschränkungen den angestrebten Zweck erreicht (Erw. 4 und 5 e).

Regeste (fr):
Art. 3 al. 4 LCR.

1. Le juge pénal peut, à certaines conditions, vérifier la légalité - mais non l'opportunité - d'une décision administrative (in casu réservation de places de stationnement) (consid. 2).

2. La suppression ou la limitation du droit de stationner est soumise à des conditions strictes (consid. 4 et 5).

3. Des motifs tirés des conditions locales ne justifient pas la réservation de places de stationnement, mais tout au plus des limitations de vitesse, des interdictions de dépasser, de circuler, ou de stationner, dans des zones d'habitation, à proximité des écoles ou des hôpitaux, etc. (consid. 5 d).

Art. 82 al. 2 OSR.

Préférence à donner aux mesures permettant d'atteindre le but visé en n'occasionnant que le minimum de restriction à la circulation (consid. 4 et 5 e).

Regesto (it):
Art. 3 cpv. 4 LCStr.

1. Il giudice penale può, a determinate condizioni, esaminare la legalità, ma non l'opportunità di una decisione amministrativa (in concreto: riserva di posti di parcheggio) (consid. 2).

2. L'esame dei presupposti della soppressione o della limitazione di parcheggi deve essere effettuato adottando un criterio rigoroso (consid. 4 e 5).

3. Motivi dipendenti da situazioni locali non giustificano la riserva di posti di parcheggio: giustificano limitazioni di velocità, divieti di sorpasso, di circolazione e di parcheggio in determinati quartieri e in vicinanze di scuole, ospedali ecc. (consid. 5 d).

Art. 82 cpv. 2 OSStr.

Preferenza per i provvedimenti che conseguono lo scopo con la minima limitazione della circolazione (consid. 4 e 5 e).

Sachverhalt ab Seite 265

BGE 98 IV 264 S. 265

A.- In Basel wird seit Jahren während der Mustermesse und andern in deren Räumen durchgeführten Ausstellungen ein Teil der in der Umgebung verfügbaren Parkplätze gegen Entgelt an Aussteller überlassen und für sie reserviert. Andere Ausstellungsstädte gehen ähnlich vor.

B.- Am 4. Februar 1972 parkierte Erich Bienz seinen Wagen am Riehenring in Basel auf einem Platz, der für die Dauer der Fachmesse IFM für Aussteller reserviert und entsprechend signalisiert war. Der Polizeigerichtspräsident verurteilte Bienz am 7. Juli 1972 in Anwendung der Art. 27 und 90 SVG zu einer Busse von Fr. 20.-. Das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt bestätigte am 25. Juli 1972 die Verurteilung.

C.- Bienz führt Nichtigkeitsbeschwerde an den Kassationshof mit folgendem Antrag: "a) Es sei richterlich festzustellen, dass die Anordnung des Polizeidepartements dem geltenden Bundesrecht widerspricht und daher nichtig ist. b) Es sei der Verzeigte demgemäss von der Anklage des vorschriftswidrigen Parkierens auf Allmend freizusprechen."

BGE 98 IV 264 S. 266

Das Appellationsgericht beantragt die Abweisung der Beschwerde.

Erwägungen

Der Kassationshof zieht in Erwägung:

2. Die Beschwerde rügt eine Verletzung der Art. 27 und 90 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 4 SVG. Gegen Verfügungen, welche Verkehrsbeschränkungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG anordnen, sind die Rechtsmittel des Verwaltungsrechts gegeben; gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide kann Beschwerde an den Bundesrat geführt werden (Art. 3 Abs. 4 letzter Satz SVG). Der Beschwerdeführer hat in seiner Eingabe an das Appellationsgericht geltend gemacht, er habe gegen entsprechende Parkplatzreservierungen bereits am 13. Februar 1970, am 13. April und am 8. Juni 1970 Beschwerde an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt erhoben, bis zum 10. Juni 1972 aber noch keinen einzigen Entscheid erhalten, der den Weiterzug an den Bundesrat erlaubt hätte. Weder das Appellationsgericht noch das Polizeigerichtspräsidium treten dieser Behauptung

entgegen. Ersteres bestätigte sie indirekt unter Bezugnahme auf die Beschwerdeschrift durch die Erklärung, die Appellation sei weder das vom Gesetz vorgesehene Mittel, um der "Verzögerungstaktik der Basler Regierung" ein Ende zu setzen, noch um die Behörden zum Bau vermehrter Parkgelegenheiten in Gebiet der Mustermesse zu veranlassen. Wie es sich damit verhält, kann offen bleiben. Dem wegen Übertretung eines an einen unbestimmten Benützerkreis gerichteten Parkverbots - also einer Allgemeinverfügung - in ein Strafverfahren verwickelten Beschwerdeführer steht unter gewissen Voraussetzungen ein Anspruch auf vorfrageweise Prüfung der Rechtsbeständigkeit der Verfügung durch den Strafrichter zu, unter Ausschluss der Prüfung der Angemessenheit (BGE 98 IV 106 ff.). In BGE 98 IV 106 wurde die Überprüfung einer Individualverfügung durch den Strafrichter ausgeschlossen für den Fall, dass ihre Gesetzmässigkeit bereits von einem Verwaltungsgericht bestätigt worden ist. Dieser gänzliche Ausschluss rechtfertigt sich, weil der individuell Betroffene am verwaltungsgerichtlichen Verfahren stets beteiligt ist und nur er später in einem Strafverfahren angeschuldigt werden kann. Allgemeinverfügungen richten sich dagegen an einen unbestimmten Personenkreis. War der nunmehr Angeschuldigte am

vorausgehenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht beteiligt und wurden dort die von ihm im Strafverfahren erhobenen Einwände gegen die Rechtsbeständigkeit der Allgemeinverfügung nicht beurteilt, so steht insoweit der Verwaltungsgerichtsentscheid einer Überprüfung der Verfügung durch den Strafrichter nicht entgegen. Ist die Verfügung der Kontrolle eines Verwaltungsgerichts überhaupt entzogen, so kann der Strafrichter sie immer vorfrageweise überprüfen. Konnte der Betroffene die Rechtsbeständigkeit der Verfügung auf dem Rechtsmittelweg überprüfen lassen, machte er jedoch von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch oder steht der verwaltungsgerichtliche Entscheid zur Zeit der strafrichterlichen Beurteilung noch aus, so darf der Strafrichter die Verfügung nur auf offensichtliche Gesetzesverletzung einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens überprüfen (BGE 98 IV 110 /11). Gemäss Auskunft der Vorinstanz sind nach § 11 Ziff. 7 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Basel-Stadt jene Entscheide der Beurteilung durch das Verwaltungsgericht entzogen, die in Vollziehung bundesrechtlicher Vorschriften getroffen wurden. Im vorliegenden Fall konnte also ein Entscheid des Regierungsrates über die Beschwerde gegen die Reservierung von Parkplätzen nicht an das Appellationsgericht als Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Das hat zur Folge, dass dem Kassationshof in casu nach der oben angeführten Rechtssprechung freie Rechtskognition unter Ausschluss der Überprüfung der Angemessenheit zukommt.

3. Art. 3 Abs. 2 SVG ermächtigt die Kantone, für bestimmte Strassen Fahrverbote, Verkehrsbeschränkungen und Anordnungen zur Regelung des Verkehrs zu erlassen. Art. 3 Abs. 3 umschreibt den Umfang zulässiger Fahrverbote. Nach Art. 3 Abs. 4 SVG können "andere Beschränkungen oder Anordnungen... erlassen werden, soweit die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern".
Es ist unbestritten, dass die Reservierung von Parkplätzen von der zuständigen kantonalen Behörde im ordentlichen Verfahren erlassen und veröffentlicht wurde. Der Beschwerdeführer macht ausschliesslich geltend, die materiellen Voraussetzungen gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG seien nicht erfüllt.

4. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts beziehen sich die Verkehrsregeln des SVG auf den gesamten Verkehr mit Motorfahrzeugen und Fahrrädern auf öffentlichen Strassen und Plätzen, also nicht nur auf den rollenden, sondern auch auf den ruhenden Verkehr (BGE 94 IV 30, BGE 89 I 535 E. 3 mit Verweisungen).

Soweit der Kanton grundsätzlich die Strassen dem Verkehr offen hält, das Parkieren aber allgemein oder für gewisse Benützer verbietet oder beschränkt, müssen die Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 4 SVG erfüllt sein (Entscheid des Bundesrates i.S. Verkehrsliga beider Basel gegen Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt vom 23. Dezember 1968 S. 5/6, wiedergegeben in ZBl 70/1969 S. 473 ff). In früheren Jahren rechtfertigte sich eine grosszügige Auslegung dieser Voraussetzungen. Strassen und Plätze reichten aus, um den rollenden wie den ruhenden Verkehr aufzunehmen. Für Ausstellungen und Festveranstaltungen standen regelmässig Bauplätze, Wiesen, Fabrikhöfe usw. in unmittelbarer Nähe für das vorübergehende Parkieren zur Verfügung, ohne dass die Anwohner bei der Aufstellung ihrer eigenen Fahrzeuge in Verlegenheit gerieten. Heute liegen die Dinge anders. Der stark angewachsene rollende Verkehr lässt sich nur noch flüssig halten, indem vor immer mehr Verzweigungen Einspurstrecken geschaffen und in städtischen Verhältnissen oftmals die Verkehrsströme auf längeren Strecken in mehreren Kolonnen geführt werden. Den öffentlichen Verkehrsmitteln werden in den meisten grösseren Städten eigene Fahrspuren auf den Strassen zugewiesen, die von anderen Fahrzeugen nicht befahren werden dürfen. Die für diese Entwicklung notwendige seitliche Verbreiterung der Fahrbahn geht regelmässig auf Kosten der früheren Parkstreifen entlang der Trottoirs.
Die in den grösseren Ortschaften stets wachsende Bevölkerungszahl führt dazu, im Interesse der Fussgänger das Parkieren auf Trottoirs zu beschränken, neue Fussgängerstreifen zu schaffen (in deren Nähe nicht stationiert werden darf), freie Plätze zu überbauen oder in Grünzonen umzuwandeln, auf denen auch ausnahmsweise keine Motorfahrzeuge aufgestellt werden dürfen. Die Motorisierung wächst absolut und im Verhältnis zur Kopfzahl. Der Kreis der Personen, die regelmässig grössere Distanzen vom Wohnort und Arbeitsplatz und zurück im

Motorfahrzeug zurücklegen, erweitert sich ständig. Parkflächen sind eigentliche Mangelware geworden. Der Parkplatznot wird auf verschiedene Art entgegengetreten. "Während früher das Parkieren auf öffentlichem Grund in der Regel unbeschränkt geduldet werden konnte, muss es heute bedingt durch die Entwicklung des Motorfahrzeugverkehrs einer möglichst grossen Anzahl von Fahrzeugen ermöglicht werden, was durch Parkzeitbeschränkungen erreicht wird" (Entscheid des Bundesrates a.a.O. S. 6). Das Aufstellen der Fahrzeuge während eines halben oder eines ganzen Tages oder über Nacht kann nicht mehr als gewöhnlicher Gemeingebrauch angesprochen werden (BGE 89 I 539). Blaue und rote Zonen, Parkingmeter und Abgaben für "Laternengaragen" sollen einer möglichst grossen Zahl von Autobesitzern Stationierungsmöglichkeiten verschaffen. Verschiedene Städte machen die Erteilung von Baubewilligungen von der gleichzeitigen Schaffung genügenden privaten Parkraums abhängig (Aufzählung in BGE 97 I 798). Das Bundesgericht anerkennt, dass die öffentlichen Strassen vom ruhenden Verkehr weitgehend entlastet werden müssen, dass aber ein völliges Verbot des Parkierens auf den Strassen angesichts der ungenügend vorhandenen privaten Abstellmöglichkeiten auch den fliessenden Verkehr zum Erliegen bringen würde (BGE 97 I 797). Das öffentliche Interesse an der Schaffung privaten Parkraums ist so gross, dass es zulässig erscheint, erhebliche Ersatzabgaben zu verlangen, wenn bei privaten Neubauten nicht gleichzeitig Parkgelegenheit auf privatem Grund geschaffen werden kann (BGE 97 I 802).
Bei dieser Sachlage kommt den noch vorhandenen Parkflächen auf öffentlichen Strassen und Plätzen eine grössere Bedeutung zu, als noch vor wenigen Jahren. Bei der Prüfung der Voraussetzungen zur Aufhebung oder Einschränkung solcher Parkfelder im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG ist ein strenger Massstab anzulegen. Das gilt ganz besonders dort, wo bestehende Parkflächen, die normalerweise dank Parkzeiten von kurzer Dauer von vielen Automobilisten belegt werden können, der Benützung durch die Allgemeinheit entzogen und während Tagen oder gar Wochen einzelnen privilegierten Kategorien vorbehalten werden sollen. Bei allen solchen Beschränkungen ist zudem gemäss Art. 82 Abs. 1 SSV stets auch darauf zu achten, dass die Massnahme

gewählt wird, die mit den geringsten Verkehrsbeschränkungen den angestrebten Zweck erreicht.

5. Die Vorinstanz bejaht das Vorliegen der Voraussetzung des Art. 3 Abs. 4 SVG für die angefochtene Parkplatzregelung. Der Kassationshof hat zu entscheiden, ob sie dabei von zutreffenden rechtlichen Überlegungen ausgegangen ist oder ob ihr Urteil, wie die Beschwerde geltend macht, Bundesrecht verletzt. a) Weder die Polizeibehörden noch die Gerichte des Kantons Basel-Stadt haben die Taxe von Fr. 40.- ins Feld geführt, die von jedem Aussteller für die Überlassung eines reservierten Parkplatzes zu bezahlen ist. Mit Recht. Die Erhebung einer solchen Abgabe für die Benützung eines Allmendparkplatzes erscheint im Hinblick auf Art. 37 Abs. 2 BV an sich schon als rechtlich fragwürdig, gleichgültig, ob sie als Miete, Kostenbeitrag an die Überwachung oder als Gebühr für die Signalisierung bezeichnet wird. Jedenfalls darf für die Entscheidung über die Aufhebung des allgemeinen Parkrechts zugunsten der Aussteller diese Abgabe nicht ins Gewicht fallen. b) Das Appellationsgericht betrachtet die Parkplatzreservation als Beitrag an die Sicherheit im Strassenverkehr, weil dadurch verhindert werden könne, dass die meist ortsfremden Messeaussteller auf der Suche nach einem freien Parkplatz in der Umgebung der Messehallen umherfahren und dadurch eine zusätzliche und unnötige Verkehrsbelastung hervorrufen. Da solche Fahrer ihre Aufmerksamkeit vorwiegend der Parkplatzsuche widmen, stellten sie erfahrungsgemäss eine besondere Gefährdung des Verkehrs dar, weshalb die verfügte Reservation offensichtlich der Sicherheit und Erleichterung des Strassenverkehrs diene. Ferner sprächen auch die örtlichen Verhältnisse durchaus für eine derartige Anordnung, da eine hinreichende Anzahl geeigneter Abstellmöglichkeiten in der näheren Umgebung der Messehallen einfach nicht vorhanden sei. Diese Begründung hält nicht stand.
c) Im Falle der jährlich stattfindenden Mustermesse ist es notorisch, dass zahlreiche Aussteller mit Regelmässigkeit jedes Jahr der Messe die Treue halten. Sie kennen nicht nur die Messehallen, sondern auch deren Umgebung recht genau. Wer zum erstenmal an der Muster- oder an einer anderen Messe ausstellt, kennt sich jedenfalls am zweiten oder dritten Tag im Quartier aus. Die auswärtigen Messebesucher dagegen kommen meist nur für einen Tag, zum grossen Teil nur alle paar Jahre. Ihre Zahl

ist täglich um ein Vielfaches grösser als diejenige der Aussteller. Was vom Appellationsgericht für die Reservierung der nahe der Messe gelegenen Parkplätze zugunsten der Aussteller vorgebracht wird, gilt daher in vermehrtem Masse für die auswärtigen Besucher. Trotzdem werden diesen die messenahen Parkplätze vorenthalten und auch nicht etwa andere Parkplätze reserviert. Die appellationsgerichtliche Begründung für eine Privilegierung der Messeaussteller gegenüber den Messebesuchern hält also vor Art. 3 Abs. 4 SVG nicht stand. Die Parkplatzreservierung in der Nähe der Messegebäude zugunsten zahlungswilliger Aussteller dient deren Bequemlichkeit, nicht der Verkehrssicherheit. Eine Parkplatzreservierung auf öffentlichen Strassen und Plätzen ist für einen solchen Zweck unzulässig. Aber nicht nur die Bevorzugung der Messeaussteller gegenüber den Messebesuchern, sondern auch diejenige gegenüber den ortsansässigen Automobilisten lässt sich nicht mit der Argumentation der Vorinstanz begründen, wonach diese Reservierung im Interesse der Sicherheit des Strassenverkehrs liege. Wer auf Parkplatzsuche herumfahren muss, wird durch das ständige Ausschauen nach einem freien Platz von der vollen Konzentration auf den Verkehr abgelenkt und zugleich zu einem Hindernis der flüssigen Verkehrsabwicklung, weil er langsamer fahren muss und gelegentlich immer wieder einmal bei einem zu knappen Parkplatz anhält. Dabei macht es jedoch keinen Unterschied, ob der Fahrer ortskundig ist oder nicht. Die Beeinträchtigung des Verkehrs bleibt sich gleich, ob die Messeleute oder die Einheimischen ihre Parkrunden drehen. Die angefochtene Reservierung einer grossen Zahl von Parkplätzen, die für den Beschwerdeführer umso schwerer wiegt, als sie sich über Tage oder gar Wochen erstrecken kann, bedeutet also lediglich, dass nicht die zahlenden Aussteller, sondern das übrige Ausstellungspersonal und die ortsansässigen Automobilisten, deren Kunden und Freunde zeitraubende Fahrten auf der Suche nach einem freien Platz unternehmen

müssen, was mit nicht geringerer Belastung für die Sicherheit und Flüssigkeit des Strassenverkehrs verbunden ist. d) Appellationsgericht und Beschwerdeführer betonen, dass in der Nähe der Messegebäude keine genügenden Einstellhallen oder andere Abstellmöglichkeiten vorhanden sind. Die Vorinstanz sieht in diesem Umstand "in den örtlichen Verhältnissen

liegende Gründe" im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG, die eine Reservation von Parkplätzen rechtfertigen sollen. Auch diese Begründung geht fehl. Gedacht ist an Geschwindigkeitsbeschränkungen, Überholverbote, Fahrverbote für Lastwagen, Einbahnverkehr usw. für enge und unübersichtliche Strassen, an Einschränkungen für den Motorfahrzeugverkehr und das Parkieren in Wohnquartieren, bei Schulen, Spitälern, etc. (s. BADERTSCHER/SCHLEGEL, Strassenverkehrsgesetz, 2. A. S. 11 Ziff. 4). e) Das angefochtene Urteilverletzt Bundesrecht auch dadurch, dass es völlig ausser acht lässt, ob und welche anderen Massnahmen (z.B. Einführung der blauen oder roten Zone, Verbesserung des Pendelverkehrs zwischen Parkplätzen am Stadtrand und den Messegebäuden, Bau neuer Parkhäuser) den mit der Verkehrsbeschränkung angestrebten Zweck zu erreichen vermöchten und ob diese nicht im Sinne des Art. 82 Abs. 1 SSV den Vorzug verdienten. f) Damit ist nicht gesagt, dass die Reservierung von Parkplätzen für besondere Zwecke mit Art. 3 Abs. 4 SVG schlechthin unvereinbar sei. Angesichts der ständig wachsenden Knappheit der Parkplätze ist eine solche Reservation mit hinreichender Begründung durchaus denkbar. Die Vergünstigung muss aber, sofern die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, allen Beteiligten - im vorliegenden Fall den Ausstellern und den Besuchern - zugutekommen. Mit der von der Vorinstanz gegebenen Begründung könnten beispielsweise Parkplätze für eine geringe Zahl auswärtiger Teilnehmer eines Kongresses reserviert werden, wenn in der Umgebung für die ansässige Bevölkerung noch ausreichender Parkraum verfügbar bleibt. g) Für die Reservierung von Parkplätzen in Nähe der Messegelände zugunsten der Aussteller lässt sich nur ein stichhaltiges Argument anführen: Die Aussteller müssen im Gegensatz zu den Besuchern mindestens zu Beginn und am Ende der Messe, in gewissen Fällen (z.B. Gastwirtschaftsbetriebe) auch ein- bis zweimal täglich Waren zu- und wegführen. Hiefür benötigen sie aber nicht einen individuell reservierten Standplatz für die ganze Messedauer. Es genügt, dass in der Nähe der Eingänge eine Anzahl von Plätzen für kurzfristiges Aufstellen von Ausstellerfahrzeugen reserviert sind, und eventuell eine weitere Anzahl von Plätzen für bestimmte Tagesstunden dem Lieferantenverkehr vorbehalten bleiben. Die Erfordernisse und

Möglichkeiten entsprechen denen der Belieferung städtischer Ladengeschäfte, Gewerbebetriebe usw. Für die unerlässliche Überwachung des vorgeschriebenen raschen Wechsels ist weniger Personal erforderlich, als heute für die Kontrolle der ausgedehnten Reservierungen.

6. Die angefochtene Reservierung von Parkplätzen ist also mit der von der Vorinstanz gegebenen Begründung nicht aufrechtzuerhalten. Die Bestrafung wegen Übertretung einer rechtswidrigen Verwaltungsverfügung ist nicht zulässig. Die Beschwerde ist deshalb zu schützen und die Sache zur Freisprechung des Beschwerdeführers an das Appellationsgericht zurückzuweisen.

Dispositiv

Demnach erkennt der Kassationshof:
Die Beschwerde wird gutgeheissen, der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Sache zur Freisprechung im Sinne der Erwägungen an die kantonale Behörde zurückgewiesen.