Urteilskopf

108 Ia 111

22. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 3. Mai 1982 i.S. Rothenberger und Signer gegen Gemeinderat Wädenswil und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 BV; Erhebung einer Abgabe für nächtliches Dauerparkieren auf öffentlichem Grund.

Das Gleichheitsgebot wird nicht verletzt, wenn von Dauerparkierern auf öffentlichem Grund lediglich Nachtparkiergebühren verlangt werden (E. 2).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; prélèvement d'une taxe pour parcage, durant la nuit, sur le domaine public.

Le principe de l'égalité de traitement n'est pas violé lorsque l'on exige de ceux qui parquent de façon prolongée sur le domaine public une taxe pour la nuit seulement (consid. 2).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; riscossione di una tassa per parcheggio notturno prolungato su suolo pubblico.

Il principio dell'uguaglianza di trattamento non è violato ove si esiga da coloro che parcheggiano in modo prolungato sul suolo pubblico una tassa soltanto per il parcheggio notturno (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 112

Am 5. Dezember 1977 verabschiedete der Gemeinderat Wädenswil eine Verordnung über das nächtliche Dauerparkieren auf öffentlichem Grund (nachstehend Verordnung genannt). Die Verordnung bestimmt in Art. 1, es sei nur mit behördlicher Bewilligung gestattet, Fahrzeuge nachts regelmässig auf öffentlichem Grund oder auf allgemein zugänglichen Parkplätzen der Stadt Wädenswil abzustellen. Gemäss Art. 4 ist für die Bewilligung eine Gebühr zu entrichten, welche für leichte Motorwagen monatlich Fr. 20.– und für schwere Motorwagen monatlich Fr. 40.– beträgt. Art. 5 erklärt jene in Wädenswil wohnhaften Fahrzeugbesitzer für gebührenpflichtig, welche sich nicht darüber ausweisen können, dass sie berechtigt sind, ihre Fahrzeuge während der Nacht auf privatem Grund zu parkieren. Mit Rekurs vom 27. Dezember 1977 beantragten Christoph Rothenberger und Curt Signer beim Bezirksrat Horgen, die Verordnung sei aufzuheben. Der Bezirksrat wies den Antrag mit Beschluss vom 20. Februar 1978 ab. Dagegen rekurrierten Rothenberger und Signer an den Regierungsrat des Kantons Zürich, welcher den Rekurs am 12. September 1979 ebenfalls abwies. Christoph Rothenberger und Curt Signer führen gegen den Entscheid des Regierungsrates fristgerecht staatsrechtliche Beschwerde. Sie rügen eine Verletzung von Art. 4 BV und machen im wesentlichen geltend, die Art. 1, 4 und 5 der Verordnung würden gegen das Gebot der Rechtsgleichheit verstossen, weil sie in sachlich unhaltbarer Weise nur das nächtliche Dauerparkieren, nicht aber auch das Dauerparkieren bei Tag gebührenpflichtig erklären. Das Bundesgericht hat die Beschwerde abgewiesen

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

1. a) Gemäss Art. 87 OG ist die staatsrechtliche Beschwerde

BGE 108 Ia 111 S. 113

wegen Verletzung von Art. 4 BV erst gegen letztinstanzliche Endentscheide zulässig. Gemäss ständiger Praxis nimmt das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich keine abstrakte Normenkontrolle vor; insbesondere werden auch generell-abstrakte Gemeindeerlasse nur im Anwendungsfall überprüft (KÖLZ, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1978, N. 143 zu § 50). Die Beschwerdeführer haben somit den kantonalen Instanzenzug ausgeschöpft. b) Gemäss Art. 84 Abs. 2 OG ist die staatsrechtliche Beschwerde nur zulässig, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer anderen Bundesbehörde gerügt werden kann. Als anderweitiges Rechtsmittel käme höchstens die Beschwerde an den Bundesrat gemäss Art. 3 Abs. 4 SVG in Frage. Dieses Rechtsmittel kann gegen sogenannte funktionelle Verkehrsbeschränkungen der Kantone ergriffen werden, d.h. gegen kantonale Beschränkungen des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs, die anders geartet sind als allgemeine oder zeitlich beschränkte Fahrverbote und die erlassen werden, weil die Sicherheit, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe solche Massnahmen erfordern. Die Regelung des Dauerparkierens durch die Gemeinde Wädenswil stellt nun allerdings keine Verkehrsbeschränkung im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG dar. Wie das Bundesgericht und der Bundesrat bereits früher entschieden haben, erfasst der Geltungsbereich des SVG und des ihm zugrunde liegenden Art. 37bis BV den rollenden und ruhenden Verkehr nur insoweit, als es sich um Verkehr handelt, der sich im Rahmen der Zweckbestimmung der Strassen hält und mithin als Gemeingebrauch erscheint (BGE 89 I 538; BGE 81 I 190; VPB 43.23 E. 4). Das Parkieren während der ganzen Nacht oder während der halb- oder ganztägigen Arbeitszeit ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein Verkehr im Sinne des SVG und der Bundesverfassung (Art. 37bis), sondern stellt gesteigerten Gemeingebrauch dar, dessen Regelung in der alleinigen Kompetenz der Kantone steht (Botschaft des Bundesrates zum SVG, BBl 1955 II 9; vgl. SAXER, Das Parkierungsproblem in rechtlicher Sicht in ZBl 63/1962 S. 1 ff.; BGE 98 IV 268 /69 E. 4). Unter diesen Umständen steht den Beschwerdeführern die Beschwerde an den Bundesrat nicht offen: auf ihre staatsrechtliche Beschwerde ist einzutreten.

2. a) Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass die Regelung

BGE 108 Ia 111 S. 114

des gesteigerten Gemeingebrauchs nach zürcherischem Recht der Gemeinde kraft ihrer Autonomie zusteht (vgl. den zu den Akten beigegebenen Bericht des Regierungsrates vom 11. August 1976 betreffend Gebühren über das nächtliche Dauerparkieren von Motorfahrzeugen auf öffentlichem Grund; vgl. auch JACQUES MEYLAN, problèmes actuels de l'autonomie communale, ZSR Bd 91 II/1972 S. 131 ff.). Die Beschwerdeführer behaupten ebenfalls nicht, für das Dauerparkieren in Wädenswil dürfe überhaupt keine Gebühr erhoben werden (vgl.

dazu BGE 89 I 533 und BGE 94 IV 28). Sie machen bloss geltend, das Gebot der Rechtsgleichheit verlange, nicht nur das nächtliche Dauerparkieren, sondern zugleich auch das Dauerparkieren bei Tag der Bewilligungs- und Gebührenpflicht zu unterstellen. Im folgenden ist somit zu prüfen, ob sich die im angefochtenen Reglement vorgenommene Differenzierung zwischen Nacht- und Tagparkieren mit Art. 4 BV vereinbaren lässt. b) Den Grundsatz der Rechtsgleichheit gemäss Art. 4 BV verletzt ein gesetzgeberischer Erlass, der sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt, sinn- und zwecklos ist oder rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist. Innerhalb dieses Rahmens bleibt den Kantonen ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit (BGE 106 Ia 244; BGE 102 Ia 43; BGE 99 Ia 652 /654 E. 9). Insbesondere ist zu beachten, dass Art. 4 BV keine absolute Rechtsgleichheit gewährleistet und erlaubt, einfachheitshalber nach einem abstrakten, technischen Kriterium - beispielsweise nach dem Ort oder nach der Zeit - zu differenzieren, falls die zu bewältigende Situation dies gebietet und die unterschiedliche Behandlung nicht zu unbilligen Resultaten führt (vgl. BGE 100 Ia 328 und BGE 102 Ia 45). c) Der Regierungsrat führt im angefochtenen Entscheid aus, zahlreiche Formen des Dauerparkierens bei Tag dürften an sich von einer Bewilligung und der Bezahlung einer Gebühr abhängig gemacht werden. Trotzdem erscheine die in Wädenswil getroffene Lösung aus verschiedenen Gründen als sachlich haltbar: Während das Nachtparkieren wegen seiner Regelmässigkeit, Dauer und Ortsgebundenheit administrativ leicht zu erfassen sei, biete die Kontrolle des Tagparkierens zwar nicht unlösbare, aber immerhin grössere Probleme. Sodann werde durch die Gebührenpflichtigkeit des Nachtparkierens einer der Hauptzwecke der Beschränkung des Dauerparkierens überhaupt - nämlich das Freihalten der Strassen

in Wohngebieten durch die vermehrte Schaffung privater Parkplätze - in nicht unwesentlichem Umfang auch für die Tagzeit erreicht. Schliesslich seien vom Dauerparkieren am Tag zu einem grossen Teil Stadtbereiche betroffen, in denen differenzierte Instrumente zur Lenkung des ruhenden Verkehrs (z.B. Parkuhren) zweckmässiger seien als das Erheben monatlicher Gebühren. Aus diesen und ähnlichen Gründen habe die Mehrzahl der Gemeinden mit Nachtparkiergebühren das Dauerparkieren am Tag nicht gebührenpflichtig erklärt. Die Beschwerdeführer halten dem entgegen, die Art des gesteigerten Gemeingebrauchs sei beim Nacht- und beim Tagparkieren die gleiche. Auch wer sein Fahrzeug tagsüber auf öffentlichem Grund regelmässig für längere Zeit abstelle, weiche dem Erstellen oder Mieten eines privaten Abstellplatzes aus. Die Behinderung des fliessenden Verkehrs oder allfälliger Strassenunterhaltsarbeiten durch Dauerparkieren sei tagsüber eher grösser als nachts. Mit Parkuhren, blauen Zonen oder zeitlich differenzierten Fahrverboten lasse sich das Problem des Dauerparkierens bei Tag nicht lösen, weil die betreffenden Fahrzeugführer in andere Stadtgebiete ausweichen würden. Das Dauerparkieren bei Tag sei aus diesen Gründen noch weniger gemeinverträglich als jenes bei Nacht. Besonders stossend erscheine das Fehlen der Gebührenpflicht für alle auswärts wohnenden Automobilisten, welche ihr Fahrzeug am Tag regelmässig auf öffentlichem Grund der Stadt Wädenswil abzustellen pflegen. Im weiteren trage die Erhebung einzig von Nachtparkiergebühren entgegen der Meinung des Regierungsrates sozusagen nichts zur Freihaltung der Strassen in Wohngebieten während des Tages bei. Schliesslich zeige das Beispiel der Stadt Luzern, welche auch für das Dauerparkieren am Tag Gebühren erhebe, dass die Frage der Kontrolle keine grossen Probleme stelle. Aus all diesen Gründen müsse das Dauerparkieren am Tag gleich wie das nächtliche Dauerparkieren behandelt werden. Da es sich bei der Parkgebühr um eine Gemengsteuer handle, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Steuern zu entsprechen habe, verletze die angefochtene Verordnung zudem das Gebot der Allgemeinheit und Gleichheit von Steuern. d) Die angefochtene Verordnung ist nicht sinn- und zwecklos und trifft auch keine rechtliche Unterscheidung, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist; die Differenzierung lässt sich vielmehr aus technischen und praktischen Gründen rechtfertigen (vgl. BGE 100

IA 328/29 E. 4b): so ist offensichtlich, dass die Kontrolle von Dauerparkierern am Tag bedeutend schwieriger und aufwendiger ist als in der Nacht. Zudem erscheint die regierungsrätliche Annahme, die Gebührenpflicht für Nachtparkierer sei geeignet, die Erstellung von neuen Abstellplätzen auf privatem Grund zu initiieren, was sich in Wohngebieten auch bei Tag positiv auswirken würde, im Hinblick auf die Erfahrungen anderer Gemeinden im Kanton Zürich stichhaltig (vgl. den von den Beschwerdeführern zu den Akten gelegten Artikel des Tages-Anzeigers vom 16. Dezember 1977, wonach in den meisten Zürcher Gemeinden, welche das nächtliche Dauerparkieren gebührenpflichtig erklärt haben, eine fühlbare Abnahme der Zahl der Dauerparkierer festgestellt werden konnte). Schliesslich lässt sich entgegen der Meinung der Beschwerdeführer nicht generell sagen, eine differenzierte Verkehrslenkung in Gebieten, die tagsüber mit Dauerparkieren belastet sind, führe automatisch und in jedem Fall zu einer Verlagerung des Problems in andere Stadtteile. Es sind durchaus Lösungen mit blauen Zonen, Parkingmetern und ähnlichen Massnahmen denkbar, die geeignet sind, Dauerparkierer zu veranlassen, sich auch für den Tag private Abstellflächen zu suchen. Für die Beschränkung der angefochtenen Gebührenpflicht auf Nachtparkierer sprechen somit haltbare Gründe. Die getroffene Regelung hält damit vor Art. 4 BV stand.