Urteilskopf

112 Ia 39

8. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 28. Februar 1986 i.S. H. gegen Polizeirichteramt der Stadt Zürich und Obergericht des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 und 37 Abs. 2 BV; Parkingmetergebühren: Zulässigkeit und gesetzliche Grundlage.

1. Voraussetzungen, unter denen die Erhebung von Parkingmetergebühren vor Art. 37 Abs. 2 BV standhält (E. 1).

2. Rechtsnatur von Parkingmetergebühren. Gebühren, die für das kurzfristige Parkieren auf entsprechend signalisierten Parkflächen erhoben werden, sind Kontrollgebühren. Abschwächung des Erfordernisses der Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn (E. 2).

Regeste (fr):
Art. 4 et 37 al. 2 Cst.; taxes de parcomètres: admissibilité et base légale.

1. Conditions auxquelles l'art. 37 al. 2 Cst. autorise la perception de taxes de parcomètres (consid. 1).

2. Nature juridique des taxes de parcomètres. Les taxes qui sont perçues pour un parcage de courte durée, sur des places de parc dûment signalées, sont des taxes de contrôle. Atténuation de l'exigence d'une base légale au sens formel (consid. 2).

Regesto (it):
Art. 4 e 37 cpv. 2 Cost.; tasse riscosse con parchimetri: ammissibilità e base legale.

1. Condizioni alle quali l'art. 37 cpv. 2 Cost. consente il prelevamento di tasse riscosse con parchimetri (consid. 1).

2. Natura giuridica delle tasse riscosse con parchimetri. Le tasse prelevate per un parcheggio di breve durata, su aree di parcheggio debitamente segnalate, costituiscono tasse di controllo. Attenuazione del requisito di una base legale in senso formale (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 39

Am 18. Juni 1981 parkierte H. seinen Personenwagen in der Wilfriedstrasse in Zürich auf einem markierten und mit einer Parkuhr versehenen Parkfeld, ohne die vorgeschriebene Gebühr von 20 Rp. für eine Stunde zu bezahlen. Nachdem er dafür vom Polizeirichteramt der Stadt Zürich am 20. August 1981 mit Fr. 20.– gebüsst worden war und der Einzelrichter in Strafsachen des Bezirkes Zürich den Schuldspruch bestätigt hatte, hob das Obergericht des Kantons Zürich das Urteil auf und wies die Sache

zur Durchführung einer neuen Hauptverhandlung an den Einzelrichter zurück. Am 2. März 1983 parkierte H. in der Seefeldstrasse in Zürich erneut auf einem gebührenpflichtigen Parkfeld, ohne die Parkuhr durch Einwurf einer Münze in Gang zu setzen. Das Polizeirichteramt bestrafte ihn deswegen am 20. April 1983 mit Fr. 40.– Busse. H. verlangte erneut gerichtliche Beurteilung, worauf der Einzelrichter die beiden Verfahren vereinigte und ihn am 8. September 1983 "der wiederholten Widerhandlung gegen Art. 27 Abs. 1 SVG in Verbindung mit Art. 48 Abs. 6 SSV (Nichtingangsetzen der Parkuhr)" schuldig sprach und mit einer Busse von Fr. 60.– bestrafte. Gegen dieses Urteil führte H. kantonale Nichtigkeitsbeschwerde, doch wies das Obergericht das Rechtsmittel mit Entscheid vom 24. Oktober 1984 im Hauptpunkt ab. Dagegen erhob H. staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 und 37 Abs. 2 BV sowie Nichtigkeitsbeschwerde an das Bundesgericht. Die Nichtigkeitsbeschwerde wurde vom Kassationshof mit Urteil vom 14. März 1985 abgewiesen (vgl. BGE 111 IV 87). Das Bundesgericht weist auch die staatsrechtliche Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Der Beschwerdeführer beruft sich in erster Linie auf eine Verletzung von Art. 37 Abs. 2 BV. Die Einrichtung von Parkflächen mit Parkuhren soll nach dem Beschwerdeführer deshalb mit Art. 37 Abs. 2 BV unvereinbar sein, weil durch diese Bestimmung jegliche Gebührenerhebung für die zum Gemeingebrauch gehörende Benützung der öffentlichen Strassen grundsätzlich untersagt sei. Ausnahmen seien zwar zulässig; doch bedürften diese einer ausdrücklichen Bewilligung durch die Bundesversammlung. Eine solche Ausnahmebewilligung sei für die Ausscheidung gebührenpflichtiger Parkplätze und für die entsprechende Signalisation "Parkieren gegen Gebühr" (Art. 48 Abs. 6 der Verordnung über die Strassensignalisation, SSV) nie erteilt worden. a) Art. 37 Abs. 2 BV 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." Nach konstanter Rechtsprechung begründet Art. 37 Abs. 2 BV ein Individualrecht, dessen Verletzung durch staatsrechtliche Beschwerde

gerügt werden kann (vgl. hierzu BGE 89 I 537 E. 4a). Wie das Bundesgericht wiederholt entschieden hat, gehört zu dem nach dieser Bestimmung jedermann unentgeltlich offenstehenden "Verkehr" mit Fahrzeugen nicht nur der fahrende, sondern - in gewissem Umfange - auch der ruhende Verkehr, soweit er sich im Rahmen der Zweckbestimmung der Strasse hält und im Sinne von Art. 37 Abs. 2 BV als Gemeingebrauch erscheint. Hierzu zählt auch das kurzfristige Abstellen von Fahrzeugen. Denn soweit es sich beim Verkehr in Ortschaften und Städten nicht um blossen Durchgangsverkehr handelt, hat er regelmässig das Erreichen eines bestimmten Zieles zum Zweck. Das Parkieren von Fahrzeugen gehört daher ebenfalls zum "Verkehr", soweit es eine gewisse Dauer nicht überschreitet und im Sinne von Art. 37 Abs. 2 BV noch als Gemeingebrauch erscheint (BGE 89 I 538/39; vgl. auch BGE 100 IV 100 E. 2a; BGE 81 I 190 E. 6b; zur Frage, inwiefern das Abstellen von Fahrzeugen über längere Zeit, beispielsweise während eines halben oder ganzen Tages, noch zum Gemeingebrauch zählt, vgl. BGE 89 I 539).

b) Wie das Bundesgericht wiederholt erkannt hat, steht das Verbot der Gebührenerhebung auf öffentlichen Strassen der Einführung gebührenpflichtiger Parkplätze nicht grundsätzlich entgegen. Art. 37 Abs. 2 BV untersagt dem Gemeinwesen nur, für den Verkehr auf Strassen, der sich im Rahmen des Gemeingebrauchs hält, Gebühren zu erheben. Er verbietet jedoch nicht, gewisse Teile der bestehenden Strassenfläche, die bisher dem rollenden Verkehr und dem gebührenfreien Parkieren offenstanden, auszuscheiden und als gebührenpflichtige Parkplätze zu kennzeichnen. Werden bestimmte Strassenflächen ausgeschieden und in gebührenpflichtige Parkplätze umgewandelt, so liegt darin eine Änderung des Zweckes, indem bisher dem "Verkehr" im Sinne von Art. 37 Abs. 2 BV offenstehende Strassenflächen einer besonderen Art der Nutzung, dem zeitlich beschränkten Parkieren gegen Gebühr, zugeführt werden. Diese Änderung der Zweckbestimmung hat zur Folge, dass Art. 37 Abs. 2 BV auf die so genutzten Parkflächen nicht mehr anwendbar ist (BGE 89 I 540). Das Verbot der Gebührenerhebung auf öffentlichen Strassen steht daher der Möglichkeit der Einführung gebührenpflichtiger Parkplätze als Verkehrsmassnahme nicht grundsätzlich entgegen. Werden solche Parkflächen geschaffen, so wird dadurch das unentgeltliche Parkieren ebensowenig verunmöglicht wie der freie Durchgangsverkehr, zumal keine Verpflichtung besteht, gebührenpflichtige Parkplätze zu benutzen

(vgl. ausser dem zitierten Entscheid auch BGE 100 IV 100; BGE 94 IV 31 E. 3). Ein Vorbehalt wurde nur insofern angebracht, als es nicht angeht, die gesamte Strassenfläche dem "Verkehr" im Sinne von Art. 37 Abs. 2 BV zu entziehen und einer besonderen Art der Nutzung, wie sie das zeitlich beschränkte Parkieren gegen Gebühr darstellt, zuzuführen. Daher hat das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung für die Einführung gebührenpflichtiger Parkplätze verlangt, dass in angemessenem Abstand genügend Parkplätze vorhanden sind, auf denen Fahrzeuge unentgeltlich abgestellt werden können (BGE 89 I 541; vgl. auch BGE 100 IV 100 E. 2a; BGE 94 IV 31 E. 3). Allerdings ist, wie das Bundesgericht bereits in BGE 100 IV 100 festgehalten hat, der Begriff der angemessenen Entfernung nicht zu eng auszulegen. Denn mit der Zunahme des Motorfahrzeugverkehrs in den letzten Jahren und den dadurch bedingten schwierigen Platzverhältnissen namentlich in den Stadtzentren kann auch das Gemeinwesen nicht verpflichtet werden, dass es bereits in unmittelbarer Nähe gebührenpflichtiger Parkplätze unentgeltliche Abstellflächen schaffen müsste. Dies rechtfertigt sich um so mehr, als mit öffentlichen Verkehrsmitteln praktisch jeder Bestimmungsort in den Stadtzentren leicht erreicht werden kann. Der Beschwerdeführer bestreitet denn auch selber nicht, dass in angemessenem Abstand von der Wilfriedstrasse bzw. Seefeldstrasse Parkplätze vorhanden sind, auf denen Fahrzeuge unentgeltlich abgestellt werden können. Er macht lediglich geltend, dass solche Abstellplätze nicht in genügender Anzahl vorhanden seien. Was als genügende Anzahl anzusehen ist, bestimmt sich indessen aufgrund einer Vielzahl von Kriterien, wie namentlich auch nach der Zahl der gebührenpflichtigen im Verhältnis zur Anzahl der gebührenfreien Parkplätze. Diesbezüglich lässt jedoch die staatsrechtliche Beschwerde substantiierte und vor allem schlüssige Ausführungen vermissen. Bei dieser Sachlage erübrigt sich die Prüfung der Frage, ob die dargestellte Praxis nicht in dem Sinne weiterzuentwickeln ist, dass die Erhebung von Parkgebühren (insbesondere im Sinne von Kontrollgebühren, vgl. nachfolgend E. 2) zulässig ist auch unabhängig davon, ob in angemessenem Abstand von den gebührenpflichtigen Parkplätzen gebührenfreie Abstellflächen anzutreffen sind. Es erscheint in der Tat fraglich, ob das Gemeinwesen heute noch verpflichtet werden kann, bereits in angemessener Nähe unentgeltliche Parkplätze zur Verfügung zu stellen, wenn andererseits namentlich

in den grösseren Städten nur durch besondere Massnahmen (wie zum Beispiel den Bau von Schnellstrassen, die Einrichtung von Parkhäusern oder die Schaffung verkehrsfreier Zonen) dem zunehmenden Verkehrsaufkommen und der Parkplatznot beizukommen ist. c) Was der Beschwerdeführer im übrigen vorbringt, rechtfertigt es nicht, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Zudem steht hier lediglich die Verfassungsmässigkeit der Parkuhrengebühren, wegen deren Nichtbezahlung der Beschwerdeführer gebüsst wurde, in Frage. Nicht zu entscheiden ist daher, ob bereits die Einrichtung sog. "Blauer Zonen" genügen würde, um den ohnehin knappen Parkraum einer grösseren Zahl wechselnder Benützer zur Verfügung zu stellen, wie der Beschwerdeführer geltend macht. (Gegenüber der Beschränkung der Parkierungszeit durch "Blaue Zonen" weisen Parkuhren unbestreitbar den Vorteil auf, dass die Dauer des zulässigen Parkierens den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepasst werden kann.) Zu Recht behauptet der Beschwerdeführer auch nicht, durch die Schaffung "Blauer Zonen" liesse sich das Problem der Parkplatznot in der Stadt Zürich ohne weiteres lösen, so dass die Einrichtung gebührenpflichtiger Parkplätze nicht als das richtige Mittel zur Verwirklichung dieses Zieles bezeichnet werden könne. Die Rüge, wonach im Falle des Beschwerdeführers die Erhebung von Parkuhrengebühren gegen die in Art. 37 Abs. 2 BV gewährleistete Strassenfreiheit verstossen soll, hält demnach nicht stand.

2. Der Beschwerdeführer bemängelt ferner das Fehlen einer formellgesetzlichen Grundlage für die Gebührenerhebung. Er macht geltend, das Bundesgesetz über den Strassenverkehr (SVG) enthalte keine Bestimmungen über gebührenpflichtige Parkplätze und auch eine kantonalrechtliche Grundlage existiere im Falle der Parkuhrengebühren der Stadt Zürich nicht. a) Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts bedürfen öffentliche Abgaben grundsätzlich der Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn, d.h. in einem dem Referendum unterstehenden generell-abstrakten Erlass (BGE 109 Ib 315 E. 6a; BGE 107 Ia 32 E. 2c mit weiteren Hinweisen). Die in den Kantonsverfassungen gewährleistete Gewaltentrennung zwischen gesetzgebender und vollziehender Behörde sowie der Grundsatz der Gesetzmässigkeit aller Abgaben sind daher verletzt, wenn wesentliche Elemente einer Abgabe nicht durch den Gesetzgeber festgelegt werden. Der vollziehenden Behörde kann indessen die Kompetenz übertragen

werden, nach hinreichend im Gesetz bestimmten Kriterien die absolute Höhe der Abgabe festzulegen, sofern Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage der Abgabe in einem formellen Gesetz umschrieben sind (BGE 109 Ib 315 E. 6a; BGE 106 Ia 202 E. 2a mit Verweisungen). Das Bundesgericht handhabt allerdings den Grundsatz der Gesetzmässigkeit aller Abgaben im Gebührenrecht nicht mit aller Strenge. So galt seit jeher eine Ausnahme für Kanzleigebühren (vgl. ausser den bereits zitierten Entscheiden BGE BGE 104 Ia 115 E. 3). Unter Kanzleigebühren sind Abgaben für einfache Tätigkeiten der Verwaltung zu verstehen, die ohne besonderen Prüfungs- und Kontrollaufwand erbracht werden und sich in ihrer Höhe in einem bescheidenen Rahmen halten (BGE BGE 107 Ia 32 E. 2c). Sie sind jederzeit unter dem Gesichtspunkt des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips überprüfbar, weshalb auf eine formellgesetzliche Grundlage für solche Gebühren verzichtet werden kann. Ebenso hat das Bundesgericht in jüngerer Zeit bei Gebühren, die stark technischen Charakter aufweisen oder rasch wechselnden Verhältnissen unterworfen sind, auf das Erfordernis einer formellgesetzlichen Grundlage verzichtet, da sich der Betroffene hinsichtlich solcher Gebühren jederzeit auf das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip berufen kann (BGE 106 Ia 202 E. 2a; BGE 105 Ia 145 E. 5a mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage auch bei gewissen Benützungsgebühren, also Abgaben für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen, abgeschwächt, soweit dieses Erfordernis lediglich auf eine Wiederholung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes sowie des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzipes hinausliefe. Es liess sich also von der Erwägung leiten, dass in solchen Fällen die Gebühr schon aufgrund der Verfassung einen bestimmten Rahmen nicht überschreiten dürfe (BGE 104 Ia 116 mit Verweisungen). Ganz allgemein ergibt sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass im Abgaberecht bei den Anforderungen, die an die gesetzliche Grundlage gestellt werden, nach der Natur der in Frage stehenden Leistung zu differenzieren ist (BGE 105 Ia 145 E. 5a; BGE 104 Ia 117 E. 4). Daher dürfen die Anforderungen an die gesetzliche

Grundlage dort herabgesetzt werden, wo dem Bürger die Überprüfung der Gebühr auf ihre Rechtmässigkeit anhand von verfassungsrechtlichen Prinzipien, insbesondere des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips, ohne weiteres möglich ist, nicht aber dort, wo der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Das Legalitätsprinzip

BGE 112 Ia 39 S. 45

darf weder seines Sinnes entleert, noch andererseits in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und den Praktikabilitätserfordernissen in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 104 Ia 117 E. 4). Es kommt daher für die Frage, ob Parkuhrengebühren einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen, vor allem auf die rechtliche Natur solcher Gebühren an.
b) In BGE 81 I 177 hat das Bundesgericht die für das Parkieren auf einem gebührenpflichtigen Parkplatz zu entrichtende Gebühr als Entgelt für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung bezeichnet, ohne jedoch zur Rechtsnatur dieser Gebühr ausdrücklich Stellung zu nehmen (S. 187, 191). In einem weiteren Urteil in BGE 89 I 541 hat es die Frage offengelassen, ob die Gebühr als Entgelt für die Benützung der Parkuhr als einer Kontrolleinrichtung oder (auch) für die Benützung des Parkfeldes aufzufassen sei. In den übrigen Entscheiden, die sich mit der Zulässigkeit von Parkingmetergebühren befassen (vgl. BGE 100 IV 98; BGE 94 IV 28), hat es die Frage nach der Rechtsnatur dieser Gebühr nicht mehr ausdrücklich aufgeworfen. Doch wird in der Lehre die Parkuhrengebühr überwiegend als Kontrollgebühr, also als Entgelt für die der Kontrolle der Parkuhren dienenden Amtshandlungen, bezeichnet (so IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, Nr. 110 B VI b, S. 781; F. WICKI, Die öffentliche Strasse und ihre Benützung, Diss. Freiburg 1967, S. 99 f.; W. MÜLLER, Die öffentliche Strasse und ihre Benützung nach aargauischem Verwaltungsrecht, Diss. Freiburg 1973, S. 172 f.; vgl. auch H. WERREN, Zur rechtlichen Analyse der Parkplatzbenützung, Diss. Zürich 1986, S. 38 ff., besonders Anm. 125). c) Bei der Einführung gebührenpflichtiger Parkplätze handelt es sich um eine örtliche Verkehrsmassnahme, und zwar um eine funktionelle Verkehrsbeschränkung im Sinne des Art. 3 Abs. 4 SVG, zu deren Erlass gemäss Abs. 2 der genannten Bestimmung grundsätzlich die Kantone befugt sind, die diese Kompetenz an die Gemeinden delegieren können (BGE 111 IV 88 E. 2 mit weiteren Hinweisen). Es geht darum, der Parkraumnot vorwiegend in den Städten und grösseren Ortschaften entgegenzusteuern und den beschränkten Parkraum einer grösseren Zahl wechselnder Benützer zugänglich zu machen. Rechtlich qualifiziert sich daher die Parkuhrengebühr als Kontrollgebühr, die dem Benützer der Parkfläche als Gegenleistung für die Aufstellung, Wartung und Kontrolle der Parkuhr sowie für das Ausscheiden und Signalisieren entsprechender Parkflächen auferlegt wird, worauf im allgemeinen

BGE 112 Ia 39 S. 46

schon die geringe Höhe solcher Gebühren - hier 20 Rp. pro Stunde (Wilfriedstrasse) - hinweist. Dieser Betrag reicht kaum aus, um sämtliche im Zusammenhang mit der Einrichtung, Wartung und Kontrolle der Parkuhren entstehenden Kosten zu decken. Ob Abgaben, die für Dauerparkieren (beispielsweise während eines halben oder ganzen Tages) erhoben werden, noch als Kontrollgebühren zu bezeichnen sind oder ob sie als Benützungsgebühren eine Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlichen Bodens darstellen (so P. SAXER, Das Parkierungsproblem in rechtlicher Sicht, ZBl 63/1962 S. 4 f.), ist hier nicht zu entscheiden. Es genügt die Feststellung, dass jedenfalls das kurzfristige Parkieren zu dem jedermann als Gemeingebrauch unentgeltlich offenstehenden "Verkehr" im Sinne von Art. 37 Abs. 2 BV gehört und die Schaffung gebührenpflichtiger Parkplätze für das kurzfristige Abstellen von Fahrzeugen an Strassen lediglich ein Mittel der Verkehrsregelung, eine örtliche Verkehrsmassnahme im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG, darstellt. Es kann daher insoweit bei den

für solches Parkieren erhobenen Gebühren von einer Benützungsgebühr nicht gesprochen werden.
d) Handelt es sich aber bei den von der Stadt Zürich erhobenen Parkuhrengebühren um Kontrollgebühren, so dürfen die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für die Erhebung solcher Gebühren nicht überspannt werden. Es rechtfertigt sich, die vom Bundesgericht für Kanzleigebühren und gewisse technische Gebühren befolgte Praxis, wonach eine formellgesetzliche Grundlage nicht erforderlich ist, auch auf Parkuhrengebühren anzuwenden, die - wie hier - eindeutig Kontrollgebühren darstellen. Soweit daher der Beschwerdeführer eine Verankerung der strittigen Parkingmetergebühr in einem Gesetz im formellen Sinn verlangt, stösst seine Beschwerde ins Leere. Es genügt vielmehr, dass der Parkuhrentarif der Stadt Zürich von der für die Anordnung entsprechender örtlicher Verkehrsmassnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörde im Rahmen ihrer Kompetenzen erlassen wurde. Dass diese Voraussetzung für die im Falle des Beschwerdeführers erhobenen Parkuhrengebühren nicht erfüllt sei, wird mit der vorliegenden Beschwerde nicht geltend gemacht. Nicht weiter zu prüfen ist daher, ob der Polizeivorstand der Stadt Zürich, von dem offenbar der damals gültige Parkuhrentarif ausging, nach dem kantonalen und kommunalen Recht zum Erlass entsprechender örtlicher Verkehrsanordnungen zuständig war.