Urteilskopf

122 I 279

38. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 11. Oktober 1996 i.S. Geschäftsvereinigung Limmatquai und Touring Club der Schweiz, Sektion Zürich gegen Stadt Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich sowie Stadt Zürich gegen Geschäftsvereinigung Limmatquai, Stadt Zürich, Touring Club der Schweiz, Sektion Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 und Art. 37 Abs. 2 BV, persönliche Freiheit; Gemeindeautonomie; Zulässigkeit von Parkierungsgebühren.

Art. 37 Abs. 2 BV gewährleistet die Gebührenfreiheit nur für den Verkehr im Rahmen des Gemeingebrauchs und der Zweckbestimmung der öffentlichen Fläche (E. 2a-c).

Für ein nicht mehr gemeinverträgliches Parkieren dürfen Gebühren verlangt werden, unabhängig davon, ob in der Nähe unentgeltliche Parkplätze zur Verfügung stehen (Änderung der Rechtsprechung) (E. 2d).

In städtischen Gebieten kann ein Parkieren von mehr als 30 Minuten als gebührenpflichtiger gesteigerter Gemeingebrauch betrachtet werden (E. 2e).

Parkierungsgebühren berühren die persönliche Freiheit nicht (E. 3).

Es verletzt die Rechtsgleichheit nicht, wenn Parkierungsgebühren nur für einige zusammenhängende Gebiete einer Stadt eingeführt werden (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 4 et art. 37 al. 2 Cst., liberté personnelle; autonomie communale; admissibilité de taxes de stationnement.

L'art. 37 al. 2 Cst. garantit l'interdiction de percevoir des taxes uniquement pour l'utilisation des surfaces du domaine public dans le cadre de l'usage commun et de leur destination (consid. 2a-c).

Des taxes peuvent être exigées pour un stationnement qui n'est plus conforme à l'usage commun du domaine public, même si des places de stationnement gratuites ne sont pas mises à disposition à proximité (changement de jurisprudence) (consid. 2d).

Dans les zones urbaines, un stationnement qui excède 30 minutes peut être considéré comme un usage commun accru du domaine public (consid. 2e).

Des taxes de stationnement ne violent pas la liberté personnelle (consid. 3).

Le principe de l'égalité de traitement n'est pas violé du fait que des taxes de stationnement ne sont introduites que dans quelques régions contiguës d'une ville (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 4 e art. 37 cpv. 2 Cost., libertà personale; autonomia comunale; liceità di tasse di stazionamento.

L'art. 37 cpv. 2 Cost. sancisce il divieto di prelevare tasse unicamente per quanto concerne il traffico su suolo pubblico conforme alla destinazione di quest'ultimo e contenuto nei limiti dell'uso comune (consid. 2a-c).

Per uno stazionamento che non è più conforme all'uso comune possono essere richieste delle tasse, anche

se nelle vicinanze non esistono parcheggi gratuiti (cambiamento di giurisprudenza) (consid. 2d).

Nelle zone urbane uno stazionamento che eccede 30 minuti può essere considerato come un uso comune accresciuto del suolo pubblico (consid. 2e).

Le tasse di stazionamento non violano la libertà personale (consid. 3).

Il fatto di introdurre le tasse di stazionamento solo in alcune regioni contigue di una città non viola il principio della parità di trattamento (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 280

BGE 122 I 279 S. 280

Am 25. September 1994 nahmen die Stimmberechtigten der Stadt Zürich "Vorschriften über die Parkierungs- und Parkuhrkontrollgebühren" an. Diese lauten wie folgt: Art. 1
Das mehr als 30 Minuten dauernde Parkieren auf mit Parkuhren oder zentralen Parkuhren versehenen Parkplätzen gilt in den in Art. 2 umschriebenen Gebieten als gebührenpflichtiger gesteigerter Gemeingebrauch. Art. 2
Die Innenstadt wird wie folgt begrenzt: (Umschreibung der Gebietes). Das Zentrum von Oerlikon wird wie folgt begrenzt: (Umschreibung des Gebiets).

BGE 122 I 279 S. 281

Der Stadtrat wird ermächtigt, die Ausdehnung dieser Gebiete auf einzelne Strassen im Grenzbereich der Entwicklung anzupassen. Art. 3
Für das bis zu 30 Minuten dauernde Parkieren in der Innenstadt und im Zentrum von Oerlikon wird eine blosse Parkuhrkontrollgebühr von Fr. -.50 erhoben. Art. 4
Für das mehr als 30 Minuten dauernde Parkieren in der Innenstadt und im Zentrum von Oerlikon beträgt die Parkierungsgebühr Fr. 1 und die Parkuhrkontrollgebühr Fr. -.50 für jeweils 30 Minuten. Art. 5
In den übrigen Gebieten der Stadt Zürich wird eine blosse Parkuhrkontrollgebühr von Fr. -.50 für 1 Stunde erhoben. Art. 6
Der Stadtrat wird ermächtigt, diese Gebühren jeweils der Teuerung anzupassen, wenn sie seit der letzten Festlegung um mindestens 10% vom Zürcher Index der Konsumentenpreise abweichen. Art. 7
Für das Bedienen der Parkuhren sind die bundesrechtlichen Bestimmungen massgebend. Das Festlegen der Höchstparkierungsdauer und der Betriebszeit der Parkuhren liegt in der Zuständigkeit des Polizeiamtes. Art. 8
Diese Vorschriften treten auf den vom Stadtrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt werden sämtliche mit ihnen im Widerspruch stehenden Bestimmungen und Beschlüsse aufgehoben. Art. 9
Zuwiderhandlungen werden mit Polizeibusse bestraft.
Gegen diesen Gemeindebeschluss erhoben die Geschäftsvereinigung Limmatquai und 21 Mitbeteiligte sowie die Sektion Zürich des Touring Clubs der Schweiz und vier Mitbeteiligte zunächst erfolglos Gemeindebeschwerde an den Bezirksrat des Bezirks Zürich und anschliessend Rekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich. Dieser hiess mit Beschluss vom 8. November 1995 die Rekurse im Sinne der Erwägungen teilweise gut und hob die Art. 2 Abs. 1 und 2 des Gemeindebeschlusses, welche den örtlichen Geltungsbereich der Regelung festlegen, auf. Im übrigen wies er die Rekurse ab. Der Regierungsrat erwog, dass in stark frequentierten Zentrumsgebieten der Stadt Zürich ein Parkieren von mehr als 30 Minuten als gesteigerter

Gemeingebrauch qualifiziert werden könne und demzufolge die beanstandete Gebühr grundsätzlich zulässig sei. Hingegen stellte er fest, dass auch innerhalb des bezeichneten Innenstadtgebiets Blaue Zonen bestünden, auf denen ein gebührenfreies Parkieren bis zu 90, bzw. - über die Mittagszeit - bis zu 150 (recte 180) Minuten erlaubt sei. Das führe zu rechtsungleichen Zuständen, indem im gleichen Gebiet oder Strassenzug ein kürzeres oder längeres Parkieren als Gemeingebrauch betrachtet werde, je nachdem, ob der Platz als Blaue Zone signalisiert oder mit Parkuhren versehen sei. Die Umschreibung des örtlichen Geltungsbereichs der angefochtenen Regelung sei deshalb aufzuheben. Es stehe indessen der Stadt frei, in sich geschlossene, den Kriterien gemäss Art. 4 BV genügende Kernzonen auszuscheiden, in denen die angefochtene Regelung angewendet werden könne. Die Kosten des Rekursverfahrens von Fr. 5'185.– wurden zu acht Neunteln den Rekurrenten auferlegt und die Stadt Zürich verpflichtet, den Rekurrenten je zusammen pauschal eine Umtriebsentschädigung von Fr. 550.– zu bezahlen. Die Geschäftsvereinigung Limmatquai und 21 Mitbeteiligte (Beschwerdeführergruppe 1) erheben staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 37 Abs. 2 BV, der persönlichen Freiheit, der Rechtsgleichheit und des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips mit dem Antrag, den Entscheid des Regierungsrates insoweit teilweise aufzuheben, als er die Parkgebührenverordnung der Stadt Zürich bestätigt. Die Sektion Zürich des Touring Clubs der Schweiz und vier Mitbeteiligte (Beschwerdeführergruppe 2) erheben staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 37 Abs. 2 und Art. 4 BV mit dem Antrag, den Beschluss des Regierungsrates insoweit aufzuheben, als damit die Rekurse gegen die Vorschriften über die Parkierungs- und Parkuhrkontrollgebühren abgewiesen und den Beschwerdeführern Kosten des Rekursverfahrens auferlegt werden bzw. eine bloss reduzierte Parteientschädigung zugesprochen wird. Die Stadt Zürich erhebt staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie und von Art. 4 BV. Sie beantragt, Ziff. III des Regierungsratsbeschlusses insoweit aufzuheben, als Art. 2 Abs. 1 und 2 des Gemeindebeschlusses aufgehoben werden; im übrigen sei der Regierungsratsbeschluss zu bestätigen. Eventualiter beantragt sie, den Beschluss des Regierungsrates nur insoweit aufzuheben, als er die neuen Vorschriften in bezug auf den Postleitzahlenkreis 8001 aufgehoben hat, wodurch Art. 2 Abs. 1 auf den eigentlichen Innenstadtbereich redimensioniert würde.

Das Bundesgericht weist die staatsrechtlichen Beschwerden der Geschäftsvereinigung Limmatquai und Mitbeteiligte und des Touring Clubs der Schweiz, Sektion Zürich, und Mitbeteiligte ab und heisst diejenige der Stadt Zürich gut

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

2. Die Beschwerdeführergruppen 1 und 2 rügen eine Verletzung von Art. 37 Abs. 2 BV, da es unzulässig sei, bereits ab einer Parkdauer von 30 Minuten Parkplatzbenützungsgebühren zu erheben. a) Gemäss Art. 37 Abs. 2 BV dürfen für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Gebühren erhoben werden. Diese Bestimmung garantiert ein verfassungsmässiges Individualrecht, dessen Verletzung mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden kann (BGE 89 I 533 E. 4a S. 537;

BGE 112 Ia 39 E. 1a S. 40 f.). b) Gemäss ständiger Praxis und einhelliger Lehre gewährleistet Art. 37 Abs. 2 BV die Gebührenfreiheit nur für den gemeinverträglichen Verkehr bzw. den Verkehr im Rahmen des Gemeingebrauchs (BGE 89 I 533 E. 4c S. 538 f.; BGE 112 Ia 39 E. 1b S. 41; FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 234; ADRIAN HAAS, Staats- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der Regelung des Parkierens von Motorfahrzeugen auf öffentlichem und privatem Grund, insbesondere im Kanton Bern, Diss. Bern 1994, S. 27, 79; TOBIAS JAAG, Gemeingebrauch und Sondernutzung öffentlicher Sachen, ZBl 93/1992 S. 145-168, 160 f.; TOBIAS JAAG, Gebührenpflichtiges Parkieren auf öffentlichem Grund, AJP 1994 S. 179-187, 183; PETER KÜTTEL, Das Strassenrecht des Kantons St. Gallen, Diss. St. Gallen 1969, S. 97 f.; MARTIN LENDI, Kommentar zur Bundesverfassung, Rz. 22 zu Art. 37; ROGER MARCO MEIER, Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Diss. Zürich 1989, S. 190; WALTER MÜLLER, Die öffentliche Strasse und ihre Benutzung nach aargauischem Verwaltungsrecht, Diss. Freiburg 1973, S. 66 f.; RENÉ SCHAFFHAUSER, Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. I, Bern 1984, S. 35). Dazu gehört nach der Praxis auch das kurzfristige Parkieren, weshalb dafür höchstens eine Kontrollgebühr verlangt werden darf (BGE 112 Ia 39 E. 1b S. 42 und E. 2b/c S. 45 f., mit Hinweisen). Eine darüber hinaus gehende Benützung der Strassen stellt gesteigerten Gemeingebrauch dar, dessen Regelung - unter Vorbehalt anderer verfassungsmässiger Rechte - in der alleinigen Kompetenz

der Kantone (bzw. allenfalls der nach kantonalem Recht dafür zuständigen Gemeinden) steht (BGE 108 Ia 111 E. 1b S. 113; ZBl 85/1984 S. 276 ff.). Die Kantone können dafür auch Benützungs- oder Lenkungsabgaben erheben (GYGI, a.a.O., S. 235 f.; HAAS, a.a.O., S. 79, 88, 114 ff.; JAAG, a.a.O. [1992]S. 161, a.a.O. [1994]S. 185; KÜTTEL, a.a.O., S. 98; LENDI, a.a.O., Rz. 22; PIERRE MOOR, Droit administratif, Vol. III, Bern 1992, S. 294; SCHAFFHAUSER, a.a.O., S. 35, 239; HUGO WERREN, Zur rechtlichen Analyse der Parkplatzbenützung, Diss. Zürich 1986, S. 39). c) Der Verkehr ist sodann gemäss Art. 37 Abs. 2 BV nur im Rahmen der Zweckbestimmung gebührenfrei. Ob und wie weit eine bestimmte Fläche für den Verkehr zweckbestimmt wird, richtet sich nach dem Recht des Gemeinwesens, dem die Hoheit über die öffentlichen Sachen zusteht. Es gibt keinen bundesverfassungsrechtlichen Anspruch darauf, dass bestimmte Verkehrsanlagen gebaut oder bestimmte Flächen dem Verkehr zur Verfügung gestellt werden. Das Gemeinwesen ist verfassungsrechtlich auch nicht verpflichtet, die bestehenden Strassenflächen im bisherigen Umfang dem Verkehr zu erhalten (BGE 89 I 533 E. 4d S. 540; VPB 51.51 S. 307 f.). Es steht ihm - abgesehen von den Durchgangsstrassen und unter Vorbehalt anderer verfassungsmässiger Rechte - frei, eine Fläche, die bisher dem Verkehr gewidmet war, einer anderen Zweckbestimmung zuzuführen (Art. 37bis Abs. 2 BV; Art. 3 Abs. 3 SVG; ZBl 96/1995 S. 508, E. 2 und 3; ZBl 85/1984 S. 276 ff.; ZBl 83/1982 S. 138 E. 1a; VPB 51.51 S. 302; VPB 44.24 S. 106; HAAS, a.a.O., S. 11, 82 ff.; MEIER, a.a.O., S. 50 ff., 122 ff.), wodurch die entsprechende Fläche aus dem Geltungsbereich der verfassungsrechtlich gewährleisteten Gebührenfreiheit fällt. Art. 37 Abs. 2 BV legt nicht eine bestimmte Verkehrspolitik fest und schliesst nicht aus, dass das Gemeinwesen zum Beispiel aus städteplanerischen, wohnhygienischen oder umweltpolitischen Gründen die dem rollenden oder ruhenden Verkehr zur Verfügung stehende Fläche reduziert, um so das Verkehrsaufkommen zu beeinflussen (vgl. MEIER, a.a.O., S. 111 f.). Zulässig ist auch, das Parkieren auf öffentlicher Strasse völlig zu untersagen (VPB 44.24 S. 106 f.); gefordert wird einzig, dass - solange eine Fläche dem allgemeinen Verkehr zur Verfügung steht - dieser gebührenfrei sein muss.

d) Das Bundesgericht hat in seiner früheren Praxis den Grundsatz aufgestellt, dass die Einführung einer Parkplatzgebühr nur zulässig sei, wenn in angemessenem Abstand genügend Parkplätze unentgeltlich zur Verfügung stehen (BGE 89 I 533 E. 4d S. 541; BGE 94 IV 28 E. 3 S. 31; BGE 100 IV 98 E. 2 S. 100). In BGE 112 Ia 39 E. 1b S. 42 f. liess es offen, ob an diesem

Erfordernis festzuhalten sei. Die frühere Praxis wird in der neueren Lehre überwiegend kritisiert (HAAS, a.a.O., S. 88; JAAG a.a.O. [1992]S. 161, [1994]S. 183 f.; LENDI, a.a.O., Rz. 22; MEIER, a.a.O., S. 192 ff.; MOOR, a.a.O., S. 294; MÜLLER, a.a.O., S. 177 f.; WERREN, a.a.O., S. 40 f.). In der Tat vermengt sie zwei Fragen, die zu trennen sind: Ist das Parkieren gemeinverträglich, so sind Gebühren (allenfalls vorbehältlich geringer Kontrollgebühren) unzulässig, unabhängig davon, ob in der Nähe weitere Parkplätze zur Verfügung stehen oder nicht. Soweit das Parkieren den Gemeingebrauch übersteigt, dürfen hingegen Gebühren auch dann erhoben werden, wenn in der Nähe keine unentgeltlichen Parkplätze zur Verfügung stehen; die gegenteilige Auffassung würde darauf hinauslaufen, dass indirekt das Gemeinwesen doch verpflichtet wäre, Verkehrsflächen für gesteigerten Gemeingebrauch zur Verfügung zu stellen, was aber nach dem Gesagten nicht der verfassungsrechtlichen Lage entspricht. Die Frage, ob eine Parkierungsgebühr im Sinne einer Benützungs- oder Lenkungsabgabe zulässig sei, beurteilt sich somit einzig danach, ob das Parkieren als schlichter oder als gesteigerter Gemeingebrauch zu beurteilen ist (ebenso HAAS, a.a.O., S. 88, 114; JAAG, a.a.O. [1994]S. 184; LENDI, a.a.O., Rz. 22; MEIER, a.a.O., S. 193 ff.; MÜLLER, a.a.O., S. 179 f.). e) Es ist somit zu prüfen, ob die von der Stadt Zürich mit einer Benützungsgebühr belegte Parkierungszeit von mehr als 30 Minuten zum Gemeingebrauch gehört oder bereits gesteigerten Gemeingebrauch darstellt. aa) Zum gebührenfreien Verkehr gehört nach ständiger Praxis nicht nur der rollende, sondern in gewissem Umfang auch der ruhende Verkehr (BGE 81 I 177 E. 6b S. 190; BGE 89 I 533 E. 4c S. 538 f.; BGE 112 Ia 39 E. 1a S. 41). Das Bundesgericht hat dies damit begründet, dass der rollende Verkehr in der Regel die Erreichung eines Zieles zum Zweck habe und daher auch die Vornahme der mit diesem Zweck verbundenen Vorrichtungen zum gemeingebräuchlichen Verkehr gehöre (BGE 89 I 533 E. 4c S. 539). Das Anhalten und kurzfristige Stationieren sei somit notwendige Ergänzung des rollenden Verkehrs (BGE 81 I 177 E. 6b S. 190). Es hat indessen nicht allgemeingültig festgelegt, bis zu welcher Zeitdauer das Parkieren noch als Gemeingebrauch bezeichnet werden kann. 1955 hielt es eine Gebühr für ein mehr als 15 Minuten dauerndes Parkieren für zulässig (BGE 81 I 177 E. 6b S. 191). 1963 bezeichnete es als zum Gemeingebrauch gehörig auch das ungefähr einstündige Abstellen von Fahrzeugen, um einen Arzt- oder Kundenbesuch zu

tätigen oder Einkäufe zu machen, nicht aber ein Parkieren während der halb- oder ganztägigen Arbeitszeit oder während der ganzen Nacht (BGE 89 I 533 E. 4c S. 539; ebenso BGE 108 Ia 111 E. 1b S. 113). In einem nicht publizierten Entscheid aus dem Jahre 1991 wies es darauf hin, dass nebst der Zeitdauer auch die örtlichen Gegebenheiten einen Einfluss auf die Abgrenzung zwischen kurzfristigem und Dauerparkieren haben; je nachdem könnten bereits Höchstparkierungszeiten von 15 bis 30 Minuten die Regel sein; eine obere Grenze für das Kurzparkieren dürfte bei 120 Minuten anzusetzen sein (nicht veröffentlichtes Urteil i.S. F. vom 1. Juli 1991, E. 4b). bb) Auch in der Lehre wird darauf hingewiesen, dass sich die Abgrenzung zwischen gemeingebräuchlichem und Dauerparkieren nicht generell, sondern nur unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse festlegen lässt (JAAG, a.a.O. [1992]S. 153, [1994]S. 185; MEIER, a.a.O., S. 193 f.; MÜLLER, a.a.O., S. 162 ff.; WERREN, a.a.O., S. 30). Dabei ist den zuständigen Behörden ein gewisser Ermessensspielraum in der Beurteilung der örtlichen Gegebenheiten zuzubilligen (KÜTTEL, a.a.O., S. 89; MÜLLER, a.a.O., S. 88). Als obere Grenze des gemeinverträglichen Parkierens wird in der älteren Lehre unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Praxis eine Dauer von einer Stunde bezeichnet (MÜLLER, a.a.O., S. 163, 176). Die neuere Lehre ist jedoch mehrheitlich der Ansicht, dass in städtischen Zentrumsgebieten bereits eine Parkierungsdauer von mehr als 15 bis 30 Minuten als gesteigerter Gemeingebrauch zu betrachten sei (HAAS, a.a.O., S. 81; JAAG, a.a.O. [1992]S. 153, JAAG, [1994]S. 186; MEIER, a.a.O., S. 61, 193; WERREN, a.a.O., S. 32 f.; für

städtische Gebiete auch MÜLLER, a.a.O., S. 179 f.). cc) Kriterium für die Abgrenzung zwischen schlichtem und gesteigertem Gemeingebrauch ist insbesondere die Gemeinverträglichkeit der Nutzung; gemeinverträglich ist eine Nutzung dann, wenn sie von allen interessierten Bürgern gleichermassen ausgeübt werden kann, ohne dass andere an der gleichen Nutzung übermässig behindert werden (HAAS, a.a.O., S. 81; JAAG, a.a.O. [1992]S. 152; KÜTTEL, a.a.O., S. 74, 85 f.; WERREN, a.a.O., S. 29). Dabei ist nicht ausschlaggebend, dass - wie die Beschwerdeführergruppe 2 vorbringt - jedes auch nur minutenlang anhaltende Fahrzeug jedem anderen verunmöglicht, auf genau demselben Parkplatz ebenfalls anzuhalten, sondern massgebend ist, ob im fraglichen Bereich gesamthaft eine gleichartige Benützung durch alle Interessierten praktisch sichergestellt werden kann (MAX IMBODEN/RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung,

5. Aufl., Basel 1976, Nr. 118.B.I.a S. 827). Unerheblich ist auch entgegen einer in der älteren Literatur zum Teil vertretenen Ansicht (KÜTTEL, a.a.O., S. 89; MÜLLER, a.a.O., S. 163) das individuelle Motiv des Parkierenden zur Inanspruchnahme eines Parkplatzes (HAAS, a.a.O., S. 81; JAAG, a.a.O. [1994]S. 185). Die Parkierungsdauer, die als noch gemeinverträglich bezeichnet werden kann, ergibt sich vielmehr aus dem Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage an Parkplätzen. Eine Tätigkeit, die gemeinverträglich ist, solange sie nur von wenigen ausgeübt wird, kann bei häufigerem Vorkommen zum gesteigerten Gemeingebrauch werden (nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts i.S. A. vom 20. Dezember 1990, E. 3b). Je mehr Verkehrsteilnehmer einen Parkplatz benützen wollen, desto kürzer wird die Zeit, die jeder einzelne beanspruchen kann, ohne den übrigen Verkehrsteilnehmern die gleiche Benützung zu verunmöglichen, solange die Zahl der Parkplätze nicht vergrössert wird, wozu aber das Gemeinwesen nicht bundesverfassungsrechtlich verpflichtet ist (vorne E. 2c). dd) Der Regierungsrat geht im angefochtenen Entscheid davon aus, dass im Zentrum von Zürich ein erhebliches Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage nach Parkgelegenheiten bestehe. Bei einer solchen Sachlage ist es dem Gemeinwesen nicht verwehrt, die Dauer des noch als gemeinverträglich zu betrachtenden Parkierens zu verkürzen, um Angebot und Nachfrage nach öffentlicher Parkierungsfläche ins Gleichgewicht zu bringen. Die Beschwerdeführergruppen 1 und 2 bestreiten die tatbeständlichen Annahmen des Regierungsrates nicht, sondern räumen selber ein, dass Parkplätze in Zürich Mangelware darstellen, und begründen ihre Einwendungen mit der - wie dargelegt - unzutreffenden Argumentation, dass ein Nachfrageüberhang es nicht rechtfertige, die als gemeingebräuchlich zu betrachtende Zeit zu verkürzen, bzw. dass es Aufgabe des Gemeinwesens sei, "genügend" Parkplätze zur Verfügung zu stellen. Es ist daher nicht dargetan, inwiefern die Auffassung des Regierungsrates in diesem Punkt verfassungswidrig sein soll. Aus diesen Gründen erweist es sich als zulässig, in den fraglichen Gebieten der Stadt Zürich ein Parkieren von mehr als 30 Minuten als gesteigerten Gemeingebrauch zu bezeichnen. Art. 37 Abs. 2 BV wird durch die Erhebung einer entsprechenden Benützungsgebühr nicht verletzt. ee) Liegt demnach keine Verletzung der Strassenfreiheit vor, stösst auch die damit verbundene Rüge der Verletzung des Verhältnismässigkeitsprinzips ins Leere. Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist zwar ein

verfassungsmässiges Prinzip, aber kein verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung der einzelne selbständig, ohne Zusammenhang mit der Anrufung eines besonderen Grundrechts geltend machen kann (ZBl 95/1994 S. 264, E. 2b; ZBl 89/1988 S. 462, E. 2; WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl. Bern 1994, S. 69; KARL SPÜHLER, Die Praxis der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1994, S. 143).

3. Die Beschwerdeführergruppe 1 rügt eine Verletzung der persönlichen Freiheit. Die persönliche Freiheit schützt nach der Praxis des Bundesgerichts alle Freiheiten, die elementare Erscheinungen der Persönlichkeitsentfaltung bilden; sie hat jedoch nicht die Funktion einer allgemeinen Handlungsfreiheit, auf die sich der einzelne gegenüber jedem staatlichen Akt, der sich auf seine persönliche Lebensgestaltung auswirkt, berufen kann (BGE 120 Ia 126 E. 7a S. 145, 147 E. 2a S. 149, je mit Hinweisen). Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführer wird durch die Parkgebührenregelung der Stadt Zürich die Innenstadt nicht für gewisse Teile der Bevölkerung zur verbotenen Zone, sondern nur das Parkieren einer nicht übermässigen Gebühr unterworfen. Von einer Verletzung der persönlichen Freiheit kann keine Rede sein.

5. Die Beschwerdeführergruppe 1 rügt eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots, indem einige Gebiete, in denen der Parkplatzbedarf ebenso hoch sei wie in der Innenstadt, nicht der neuen Parkgebührenregelung unterstellt worden seien. a) Die Stadt Zürich hat die Parkplatzbenützungsgebühren nicht für das ganze Stadtgebiet, sondern nur für einen Teil davon eingeführt. Es liegt in der Natur einer solchen Regelung, dass die Gebiete, in denen diese gelten soll, irgendwie bezeichnet und von anderen Gebieten abgegrenzt werden müssen. Dem Rechtsgleichheitsgebot kann insoweit - wie in der Raumplanung - nur eine abgeschwächte Bedeutung zukommen. Verfassungsrechtlich genügt, dass die Grenzziehung sachlich vertretbar, das heisst nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (BGE 114 Ia 254 E. 4a S. 257; BGE 118 Ia 151 E. 6c S. 162, je mit Hinweisen). b) Die Stadt Zürich hat die Parkierungsgebühr für zusammenhängende Gebiete in der Innenstadt und in Oerlikon eingeführt. Eine solche Abgrenzung erscheint als sachlich haltbar und ist nicht willkürlich. Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass in diesen Gebieten generell eine grosse Nachfrage nach Parkplätzen besteht, sondern bringen nur vor, in einigen anderen, nicht unter die neue Regelung fallenden Gebieten sei die

Nachfrage ebenso gross. Es bietet indessen sowohl für die Stadt als auch für die Verkehrsteilnehmer Vorteile, wenn nach klar abgrenzbaren Bereichen festgelegt wird, wo die Regelung gilt und wo nicht. Dass damit einige Strassen, in denen eine ebenso grosse Nachfrage nach Parkplätzen besteht, ausserhalb des Geltungsbereichs fallen oder umgekehrt, ist nicht willkürlich.

6. Die Beschwerdeführergruppe 1 rügt eine Verletzung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips. a) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedürfen öffentliche Abgaben der Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage selber festlegen, doch können diese Anforderungen für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert werden, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird (BGE 121 I 230 E. 3e S. 235, 273 E. 3a S. 274 f., je mit Hinweisen). Diese Prinzipien haben somit auch den Charakter eines Surrogats für eine ungenügende gesetzliche Grundlage (BGE 121 I 230 E. 3e S. 235, mit Hinweisen). Mit formellgesetzlicher Grundlage ist es demgegenüber zumindest bei Benützungsgebühren für gesteigerten Gemeingebrauch zulässig, Abgaben zu erheben, die einen Mehrertrag abwerfen (BGE 104 Ia 113 E. 3 S. 116; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Zürich 1993, S. 490 Rz. 2052; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4. Aufl. Basel 1991, S. 582 Rz. 2826 und S. 622, Rz. 3042; MEIER, a.a.O., S. 195 f.; RENÉ RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 110.B.IV, S. 339). b) Vorliegend besteht eine formell-gesetzliche Grundlage, nachdem die Stimmberechtigten der Stadt Zürich die Vorlage angenommen haben. Die Frage des Kostendeckungsprinzips stellt sich daher nicht mehr. c) Das Äquivalenzprinzip bedeutet, dass die Abgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss (BGE 121 I 230 E. 3g/bb S. 238). Dafür kann namentlich auf Vergleiche mit privatwirtschaftlich angebotenen Gütern abgestellt werden (ebenda).

Hinzu kommt, dass die Parkierenden nicht etwa hoheitlich verpflichtet werden, die Gebühr zu

BGE 122 I 279 S. 290

bezahlen; vielmehr steht es ihnen frei, auf private Parkplätze auszuweichen (und allenfalls dort einen privatrechtlich festgelegten Preis zu bezahlen), öffentliche Verkehrsmittel zu benützen oder sonstwie auf die Benützung gebührenpflichtiger öffentlicher Parkplätze zu verzichten. Sollte die von der Stadt festgelegte Gebühr höher liegen als der Marktwert der Parkplatzbenützung, würde eine erhebliche Zahl von Verkehrsteilnehmern darauf verzichten. Somit besteht ein gewisser Mechanismus, der die Abgabenhöhe nach marktwirtschaftlichen Prinzipien reguliert (vgl. BGE 121 I 230 E. 3g/dd S. 239). Soweit das Äquivalenzprinzip anwendbar ist, ist es jedenfalls nicht verletzt.

8. Die Stadt Zürich rügt eine Verletzung ihrer Gemeindeautonomie, indem der Regierungsrat willkürlich angenommen habe, durch die Festlegung des Geltungsbereichs der Gebührenregelung werde die Rechtsgleichheit verletzt. a) Der Regierungsrat anerkennt, dass die Gemeinde in der Regelung des gesteigerten Gemeingebrauchs autonom ist. Er wirft ihr einzig vor, von ihrer Autonomie in verfassungswidriger Weise Gebrauch gemacht zu haben. b) Demgegenüber stellt die Beschwerdeführergruppe 2 die Autonomie der Stadt Zürich in Abrede. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 120 Ia 203 E. 2a S. 204; BGE 120 Ib 207 E. 2 S. 209; BGE 119 Ia 113 E. 2 S. 115; BGE 118 Ia 446 E. 3b S. 453, mit Hinweisen). Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGE 119 Ia 285 E. 4b S. 294 f., mit Hinweisen). Im einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht, wobei das Bundesgericht die Anwendung des Gesetzesrechts nur auf Willkür hin überprüft (BGE 121 I 155 E. 4 S. 159; BGE 120 Ia 203 E. 2a S. 204). Da es vorliegend nicht um eine funktionelle Verkehrsanordnung, sondern um die Regelung des gesteigerten Gemeingebrauchs geht, ist der Hinweis der Beschwerdeführergruppe 2 auf die bundesrechtliche Ordnung der

BGE 122 I 279 S. 291

Strassensignalisation unbehelflich. Ebensowenig schliesst § 1 des kantonalen Strassengesetzes eine kommunale Autonomie aus; diese Bestimmung legt nur fest, dass das Gesetz Anwendung findet auf Strassen, die dem Gemeingebrauch gewidmet sind, sagt aber nichts aus über die Regelung des gesteigerten Gemeingebrauchs. Es ist somit davon auszugehen, dass die Stadt Zürich in dieser Frage autonom ist. c) Ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, kann sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde insbesondere dagegen wehren, dass eine kantonale Behörde in einem Rechtsmittel- oder Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch anwendet. Dabei überprüft das Bundesgericht die Anwendung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht frei (BGE 120 Ia 203 E. 2a, S. 204; BGE 119 Ia 214 E. 3a S. 218, mit Hinweisen). d) Der Regierungsrat begründet seine Auffassung damit, dass auch innerhalb des in Art. 2 des Gemeindebeschlusses bezeichneten Gebietes Blaue Zonen bestünden, auf denen das Parkieren während 90 bzw. - über die Mittagszeit - während 150 (recte 180) Minuten zulässig sei. Es gehe jedoch nicht an, das Parkieren von beispielsweise einer

Stunde Dauer auf ein und demselben Teilstück eines Strassenzuges je nachdem als gemeingebräuchlich oder als gesteigerten Gemeingebrauch zu bezeichnen. e) Diese Auffassung beruht auf einer Überspannung des Rechtsgleichheitsprinzips. aa) Dem Rechtsgleichheitsprinzip kann bei Massnahmen im Bereich der Verkehrsplanung nur eine abgeschwächte Bedeutung zukommen (VPB 51.51 S. 307 f.; MEIER, a.a.O., S. 130 f.; vgl. auch E. 5a). Es ist gerichtsnotorisch, dass es in vielen Ortschaften der Schweiz in ein und demselben Quartier einerseits gebührenpflichtige Parkfelder (mit Parkuhren), andererseits Parkplätze mit Blauer (oder Roter) Zone sowie Gratisparkplätze ohne jegliche Begrenzung gibt. Die Rechtsauffassung des Regierungsrates hätte zur Konsequenz, dass die Parkplatzregelungen vieler Gemeinden als verfassungswidrig bezeichnet werden müssten. Sie stünde nicht nur im Widerspruch zur Rechtswirklichkeit, sondern trifft auch nicht zu. In der Ausgestaltung des gesteigerten Gemeingebrauchs geniesst das Gemeinwesen eine erhebliche Freiheit. Wenn es dafür auf einigen Plätzen eine Gebühr verlangt, so folgt daraus nicht eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, für alle anderen Plätze gleichermassen eine Gebühr zu erheben. Es steht ihm

grundsätzlich frei, auch innerhalb eines bestimmt umgrenzten Gebietes die einen Parkplätze unentgeltlich, die anderen jedoch nur gegen Gebühr zur Verfügung zu stellen. Das braucht nicht rechtsungleich zu sein, sondern kann im Gegenteil ein zweckmässiges Mittel darstellen, um in einem städtischen Gebiet eine adäquate Feinsteuerung des Parkplatzangebots zu erreichen. bb) Das Bundesgericht hat in seiner früheren Praxis als Voraussetzung für die Zulässigkeit von Parkuhrgebühren verlangt, dass in angemessenem Abstand unentgeltliche Parkplätze vorhanden seien (vorne E. 2d). Das hatte zur notwendigen Folge, dass in ein und demselben Stadtgebiet nebst gebührenpflichtigen auch gebührenfreie Parkplätze errichtet wurden. Wenn auch an dieser Anforderung nach dem Vorstehenden nicht mehr festgehalten wird, so kann doch nicht behauptet werden, das Bundesgericht habe mit jener Praxis geradezu etwas Verfassungswidriges verlangt. cc) Eine Rechtsungleichheit läge erst dann vor, wenn durch die Gebührenregelung bestimmte Benützergruppen ohne sachlichen Grund privilegiert oder benachteiligt würden. Solches wirft der Regierungsrat der Stadt indessen nicht vor. Im Gegenteil hält er ausdrücklich fest, es sei für seine Beurteilung unerheblich, dass gesteigerter Gemeingebrauch bei Parkfeldern innerhalb von Blauen Zonen nur bestimmten Berechtigten, nämlich den Inhabern von Parkkarten nach Massgabe der Parkkartenvorschriften, bewilligt werde. Ein solches System, welches dazu dient, den Anwohnern bestimmte Parkvorrechte einzuräumen, erscheint in der Tat als mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar, da die tatsächliche Situation von Anwohnern und Nichtanwohnern unterschiedlich ist, was jedenfalls in stark belasteten städtischen Gebieten eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigt (ZBl 92/1991 S. 266 E. 4c; HAAS, a.a.O., S. 92 ff.; MEIER, a.a.O., S. 136-144.). Von dieser verfassungsrechtlich zulässigen Anwohnerprivilegierung abgesehen, werden durch die Parkplatzregelung der Stadt Zürich aber nicht bestimmte Personengruppen bevorzugt oder benachteiligt; die Regelung gilt für alle Verkehrsteilnehmer gleichermassen. Es wird keine sachlich unhaltbare Unterscheidung nach bestimmten Benützergruppen getroffen (vgl. ZBl 83/1982 S. 138 E. 4). Der blosse Umstand, dass in einigen Strassen innerhalb des Geltungsbereichs der neuen Regelung neben Parkplätzen mit Parkuhren auch Blaue Zonen bestehen, kann deshalb nicht als Verletzung der Rechtsgleichheit betrachtet werden.

f) Indem der Regierungsrat zu Unrecht den Beschluss der Gemeinde Zürich (teilweise) als verfassungswidrig bezeichnet und aufgehoben hat, hat er deren Autonomie verletzt, so dass sein Beschluss insoweit aufzuheben ist.