

Nachtparkiergebühren

- **Das Abstellen eines Fahrzeugs während mehrerer Stunden auf öffentlichem Grund ist gesteigerter Gemeingebrauch und kann mit gesetzlicher Grundlage der Gebührenpflicht unterstellt werden.**
- **Inzidente Normenkontrolle eines kommunalen Gebührenreglements auf seine Verfassungsmässigkeit (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip)**

Entscheid des Departements Bau, Verkehr und Umwelt (EBVU) vom 23. März 2018
(BVURA.17.391)

Aus den Erwägungen

3. Gesetzliche Grundlagen

3.1

Die öffentlichen Strassen dürfen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung, ihrer Gestaltung, der örtlichen Verhältnisse und der geltenden Vorschriften durch jedermann unentgeltlich und ohne besondere Erlaubnis benutzt werden. Der Gemeingebrauch kann allgemein verbindlichen Einschränkungen unterstellt werden, namentlich zur Wahrung der Sicherheit, zur Gewährleistung der Ausübung von Grundrechten sowie zum Vollzug der Umweltschutzvorschriften (§ 102 BauG). § 103 Abs. 1 BauG hält fest, dass jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung einer öffentlichen Strasse nur mit Bewilligung und gegen Gebühr zulässig ist. Die Bewilligung setzt voraus, dass ein beachtliches, auf andere Weise nicht oder nur mit unverhältnismässigen Kosten zu befriedigendes Bedürfnis besteht und weder für die Strasse noch für den Verkehr schwerwiegende Nachteile erwachsen (§ 103 Abs. 2 BauG). Den Gemeinden steht des Weiteren gemäss § 103 Abs. 3 BauG die Möglichkeit offen, das dauernde Abstellen von Fahrzeugen auf öffentlichem Grund von einer Bewilligung abhängig zu machen und gebührenpflichtig zu erklären. Die Gemeinden sind zudem befugt, für das zeitlich begrenzte Abstellen Gebühren festzusetzen. Sofern die Gemeinden Gebühren der erwähnten Art erheben wollen, haben sie dies in einem kommunalen Erlass festzuhalten (vgl. ANDREAS BAUMANN in: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 103 N 13).

Die Einwohnergemeindeversammlung hat am 16. Juni 2005 gestützt unter anderem auf § 103 Abs. 3 BauG ein Reglement über das Parkieren (nachfolgend: Reglement) erlassen, in welchem die Bewilligung und Gebührenerhebung für das nächtliche Dauerparkieren auf dem öffentlichen Grund geregelt ist. Das besagte Reglement trat am 1. Oktober 2005 in Kraft, wobei die Gebühren erst seit dem 1. Januar 2006 erhoben werden können (§ 15 des Reglements). Das Reglement regelt das zeitlich beschränkte Parkieren von Motorfahrzeugen und Anhängern auf öffentlichen und privaten Strassen und Plätzen, die dem Gemeingebrauch gewidmet sind (öffentlicher Grund; § 2 Abs. 1 des Reglements). In räumlicher Hinsicht werden durch das Reglement die Gebühren für das Parkieren auf dem öffentlichen Grund des gesamten Gebiets der Gemeinde normiert (§ 2 Abs. 1 und § 3 des Reglements). Für das nächtliche Dauerparkieren kann bei der Abteilung Finanzen der Gemeinde eine Parkkarte bezogen werden, welche jedoch keinen Anspruch auf einen speziell bezeichneten Abstellplatz einräumt. Die Parkkarte berechtigt lediglich dazu, das Fahrzeug im Rahmen der geltenden Vorschriften auf dem öffentlichen Grund zu parkieren (§ 6 Abs. 1 des Reglements). Die Kriterien, welche eine Gebührenpflicht für das nächtliche Dauerparkieren auf dem öffentlichen Grund auslösen, werden in § 7 Abs. 1 des Reglements folgendermassen umschrieben:

"Als regelmässiges gebührenpflichtiges Parkieren auf öffentlichem Grund gilt ein mindestens zweimaliges Abstellen pro Woche während den Nachtstunden (zwischen 24.00 Uhr und 06.00 Uhr)."

Die Gebühr für das nächtliche Parkieren beträgt gemäss § 8 Abs. 1 des Reglements für Motorfahrzeuge und Anhänger bis 3,5 t Gesamtgewicht Fr. 80.– pro Monat. ...

3.2.3

...

Auch lässt sich die gemeinderätliche Auslegung von § 7 Abs. 1 des Reglements – entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers – ohne Weiteres mit dem Sinn und Zweck des Reglements bzw. der übergeordneten Bestimmungen von § 103 BauG vereinbaren. Dabei lässt sich aus diesen Bestimmungen – wie auch aus den übrigen Bestimmungen des Reglements – zunächst in keiner Weise ableiten, dass die Gebührenpflicht lediglich für jene Personen bestehen soll, die über keinen eigenen Parkplatz verfügen. Grund für die Gebührenpflicht ist die über den Gemeingebrauch hinausgehende Inanspruchnahme des öffentlichen Grunds (gesteigerter Gemeingebrauch). Wenn der Beschwerdeführer unter Berufung auf § 103 BauG geltend macht, Voraussetzung für den gesteigerten Gemeingebrauch bzw. die Gebührenerhebung sei eine regelmässige und dauernde Nachtparkierung ... und eine solche liege erst ab einem regelmässigen zweimaligen Parkieren pro Woche vor, verkennt er das Wesen des gesteigerten Gemeingebrauchs. Diesbezüglich kann auf die umfangreiche Rechtsprechung zu Art. 82 Abs. 3 der Bundesverfassung (vormals Art. 37 Abs. 2 aBV) zurückgegriffen werden (vgl. zum Folgenden: BGE 122 I 279, 283 ff., mit zahlreichen Hinweisen). Gemäss Art. 82 Abs. 3 BV ist die Benützung öffentlicher Strassen gebührenfrei. Nach ständiger Praxis und einhelliger Lehre gewährleistet Art. 82 Abs. 3 BV die Gebührenfreiheit nur für den gemeinverträglichen Verkehr bzw. den Verkehr im Rahmen des Gemeingebrauchs. Zum gebührenfreien Verkehr gehört nach ständiger Praxis nicht nur der rollende, sondern in gewissem Umfang auch der ruhende Verkehr. Das Bundesgericht hat dies damit begründet, dass der rollende Verkehr in der Regel die Erreichung eines Ziels zum Zweck habe und daher auch die Vornahme der mit diesem Zweck verbundenen Vorrichtungen zum gemeingebrauchlichen Verkehr gehöre. Das Anhalten und kurzfristige Stationieren sei somit notwendige Ergänzung des rollenden Verkehrs. So hat das Bundesgericht das ungefähr einstündige Abstellen von Fahrzeugen, um einen Arzt- oder Kundenbesuch zu tätigen oder Einkäufe zu machen, als zum Gemeingebrauch gehörig betrachtet, nicht aber ein Parkieren während der halb- oder ganztägigen Arbeitszeit oder während der ganzen Nacht, für das die öffentlichen Strassen so wenig bestimmt seien wie für die Aufstellung von Wagen zum Warenverkauf oder zu andern gewerblichen Zwecken (vgl. BGE 89 I 533, 539, E. 4c, mit Hinweisen; ebenso BGE 108 Ia 111 E. 1b S. 113). In einem nicht publizierten Entscheid aus dem Jahre 1991 wies das Bundesgericht 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). Auch in der Lehre wird darauf hingewiesen, dass sich die Abgrenzung zwischen gemeingebrauchlichem und Dauerparkieren nicht generell, sondern nur unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse festlegen lässt. Dabei ist den zuständigen Behörden ein gewisser Ermessensspielraum in der Beurteilung der örtlichen Gegebenheiten zuzubilligen. Als obere Grenze des gemeinverträglichen Parkierens wird in der älteren Lehre unter Hinweis auf die bundesgerichtliche Praxis eine Dauer von einer Stunde bezeichnet. 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. In BGE 122 I 279 beurteilte das Bundesgericht eine Parkdauer von mehr als 30 Minuten in der Stadt Zürich als nicht mehr gemeinverträglich.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass das Parkieren während mindestens sechs Stunden in der Nacht nicht mehr gemeinverträglich ist und daher gesteigerter Gemeingebrauch

darstellt (vgl. auch BAUMANN, a.a.O., § 103 N 11). Die Auffassung des Beschwerdeführers, wonach lediglich ein regelmässiges zweimaliges Parkieren während mehrerer Stunden auf öffentlichem Grund gesteigerten Gemeingebrauch darstellt, findet weder in der Rechtsprechung noch in der Lehre Zuspruch. Bereits ein einmaliges Parkieren während mehrerer Stunden auf öffentlichem Grund stellt gesteigerten Gemeingebrauch dar, der – eine entsprechende gesetzliche Grundlage vorausgesetzt – der Gebührenpflicht unterstellt werden darf. Wenn die Gemeinde mithin ein bereits zweimaliges Parkieren in einer Woche als gebührenausschützend beurteilt, so lässt sich dies in Anbetracht der vorstehenden Ausführungen nicht beanstanden. Die gemeinderätliche Auslegung von § 7 Abs. 1 des Reglements steht somit ohne Weiteres in Einklang mit dem Sinn und Zweck des Reglements, der Gebührenerhebung für den gesteigerten Gemeingebrauch von öffentlichem Grund durch nächtliches Parkieren. Es lässt sich mithin nicht beanstanden, dass der Gemeinderat § 7 Abs. 1 des Reglements so auslegt, dass bereits ein zweimaliges Parkieren in einer Woche ein im Sinne des Reglements gesteigerter und damit gebührenpflichtiger Gemeingebrauch ist. ...

4. Verfassungsrechtliche Prinzipien

4.1

Gemäss § 2 Abs. 2 VRPG sind Regierungs- und Verwaltungsjustizbehörden gehalten, Erlassen die Anwendung zu versagen, die Bundesrecht oder kantonalem Verfassungs- oder Gesetzesrecht widersprechen. Kommunales Recht ist von den Behörden aller Stufen vorfrageweise zu überprüfen. Mit dieser Bestimmung wird mit anderen Worten die Verpflichtung der Behörden statuiert, Gemeindeerlasse im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens inzident zu überprüfen (vgl. AGVE 2002, S. 165, mit Hinweisen; 1987, S. 348). Die inzidente Normenkontrolle besteht in der vorfrageweisen Überprüfung eines anzuwendenden generellen Rechtssatzes unterer Stufe im Zusammenhang mit einem konkreten Rechtsanwendungsakt auf die Übereinstimmung mit Normen höherer Stufe (AGVE 2002, S. 165; 1996, S. 165; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER/DANIELA THURNHEER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 2016, 9. Auflage, Rz. 2070 ff.).

4.2

4.2.1

Als bei der Gebührenerhebung zu beachtende, aus der Bundesverfassung abgeleitete Prinzipien sind insbesondere das Kostendeckungs- und das aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit fliessende Äquivalenzprinzip zu beachten.

Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden Verwaltungszweig oder die betreffende Einrichtung nicht übersteigen. Das Kostendeckungsprinzip gilt nach der Rechtsprechung aber nicht uneingeschränkt. Der Überprüfung nach diesem Grundsatz entziehen sich namentlich die vorliegend in Frage stehenden Benutzungsgebühren für gesteigerten Gemeingebrauch, sofern diese auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen (vgl. BGE 122 I 279, 289 f., E. 6; 104 Ia 116; 100 Ia 140, E. 6c; ferner MAX IMBO-DEN/RENÉ RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage, Bd. II, S. 779; RENÉ RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 110.B.IV, S. 339). Nachdem die vorliegend strittige Gebühr in einem durch die Einwohner-gemeindeversammlung erlassenen Reglement und damit in einem formellen Gesetz festgelegt ist, ist das Kostendeckungsprinzip in casu nicht tangiert.

4.2.2

Nach dem Äquivalenzprinzip soll die Höhe der einzelnen Gebühr in einem angemessenen Verhältnis zu der vom Gemeinwesen erbrachten Leistung stehen. Die Gebühr darf zum objektiven Wert der

Leistung nicht in ein offensichtliches Missverhältnis geraten und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen (vgl. BGE 122 I 279, 289; 121 I 230, 238, E. 3g/bb; 106 Ia 241, 243 f.). Dafür kann namentlich auf Vergleiche mit privatwirtschaftlich angebotenen Gütern abgestellt werden. Bei den Parkierungsgebühren ist zudem zu berücksichtigen, dass die Parkierenden nicht etwa hoheitlich verpflichtet werden, die Gebühr zu 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 Gemeinde 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 122 I 279, 290; 121 I 230, 239, E. 3g/dd).

Der Beschwerdeführer macht diesbezüglich geltend, eine Parkierungsgebühr von Fr. 80.– für ein zweimaliges Parkieren für die Dauer von je 6 Stunden sei ein "Wucherpreis" und niemals akzeptierbar. Zwar lässt sich feststellen, dass die Gebühr von Fr. 80.– pro Monat, die gemäss der Regelung des Reglements bereits ab einem zweimaligen Parkieren in einer Woche bezahlt werden muss, im interkommunalen Vergleich eher hoch angesetzt ist. Im Vergleich mit privatwirtschaftlich angebotenen Alternativen steht die von der Gemeinde festgelegte Gebühr allerdings nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis. Auch privat lassen sich Parkplätze in der Regel lediglich für einen ganzen Monat mieten und die Mietpreise bewegen sich in vergleichbarem Rahmen, jedenfalls steht eine Gebühr von Fr. 80.– nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis dazu. Ob eine Gebühr in dieser Höhe für ein lediglich zweimaliges Parkieren während 6 Stunden noch verhältnismässig wäre, braucht vorliegend allerdings nicht abschliessend beantwortet zu werden. Nach dem Gesagten ist § 7 Abs. 1 des Reglements im vorliegenden Verfahren lediglich im Rahmen der inzidenten Normenkontrolle, d.h. in Bezug auf den konkreten Anwendungsfall auf seine Übereinstimmung mit höherrangigem Gesetzes- und Verfassungsrecht zu überprüfen. Die Bestimmung ist mit anderen Worten nicht auf alle möglichen (hypothetischen) Konstellationen hin, sondern nur unter dem Gesichtswinkel des konkreten Falls zu prüfen (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHEER, a.a.O., Rz. 2070a, mit Hinweis auf BGE 128 I 102, E. 3 sowie 132 I 49, E. 4). Dabei zeigt sich, dass der Beschwerdeführer sein Fahrzeug im Mai 2017 nicht lediglich zwei Mal auf öffentlichem Grund parkiert hat. Seinen eigenen Angaben zufolge parkiert er sein Fahrzeug regelmässig in der Nacht von Dienstag auf Mittwoch auf der Strasse ..., im Monat Mai zusätzlich einmal von Mittwoch auf Donnerstag. Er hat sein Fahrzeug folglich im Monat Mai 2017 während insgesamt sechs Nächten auf öffentlichem Grund parkiert. Eine Gebühr von Fr. 80.– für sechs Nächte ist klarerweise nicht unverhältnismässig bzw. steht nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zu vergleichbaren privatwirtschaftlichen Angeboten. Entsprechendes macht der Beschwerdeführer zu Recht auch nicht geltend. Das Äquivalenzprinzip ist damit vorliegend ebenfalls nicht verletzt.

Stichwörter: Nachtparkierung, Gesteigerter Gemeingebrauch, Gebühren, Kostendeckung, Äquivalenz, inzidente Normenkontrolle