

Sitzung vom 5. August 1992

**2430. Motion**

Kantonsrätin Ruth Genner, Zürich, und Kantonsrat Martin Bäumle, Dübendorf, haben am 1. Juni 1992 folgende Motion eingereicht und schriftlich begründet:

Der Regierungsrat wird eingeladen, zuhanden des Kantonsrates eine Gesetzesänderung oder eine Vorlage auszuarbeiten, welche Gebühren für die kostendeckende Bewirtschaftung der Parkplätze auf öffentlichem Grund beinhaltet.

Auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

1. Zur Motion Ruth Genner, Zürich, und Martin Bäumle, Dübendorf, wird wie folgt Stellung genommen:

Nach Art. 37 der Bundesverfassung dürfen für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Gebühren erhoben werden. Das Gebot der Gebührenfreiheit richtet sich an Bund, Kantone und Gemeinden. Es begründet ein Individualrecht, dessen Verletzung mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht gerügt werden kann. In besonderen, konkreten Fällen kann die Bundesversammlung Ausnahmen beschliessen; das ist allein in bezug auf Gebühren für die Benutzung des Tunnels Grosser St. Bernhard geschehen. Die Autobahnvignette und die Schwerverkehrsabgabe sind generelle Ausnahmen vom Grundsatz der Gebührenfreiheit des Strassenverkehrs, die ihrerseits in der Verfassung verankert sind.

Parkieren ist je nach Dauer Gemeingebrauch oder gesteigerter Gemeingebrauch. Für Parkieren im Rahmen des Gemeingebrauchs gilt grundsätzlich das Gebot der Gebührenfreiheit der Bundesverfassung. Nach der Praxis des Bundesgerichts dürfen aber Kontrollgebühren erhoben werden, d.h. ein Entgelt für die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden. Soweit Parkieren über den Gemeingebrauch hinausgeht, steht die Bundesverfassung der Erhebung von (weitergehenden) Gebühren nicht entgegen. Bis vor kurzem hatte das Bundesgericht die Grenze zwischen Gemeingebrauch und gesteigertem Gemeingebrauch nicht eindeutig gezogen. Neueren Entscheiden konnte lediglich entnommen werden, dass ganz- oder halbtägiges Parkieren sowie Parkieren während der Nacht als gesteigerter Gemeingebrauch zu betrachten sei. In einem neuesten Entscheid aus dem Jahr 1991 hielt das Bundesgericht jedoch fest, dass Parkieren, das nicht länger als zwei Stunden dauert, zum Gemeingebrauch zu rechnen ist. Die teilweise vertretene Meinung, die Dauer des Parkierens, das noch Gemeingebrauch ist, könne nach den örtlichen Verhältnissen differenziert werden, hat das Bundesgericht nicht übernommen.

Kontrollgebühren für Parkieren im Rahmen des Gemeingebrauchs sind eine Gegenleistung für die Aufstellung, Wartung und Kontrolle der Parkuhren sowie für das Ausscheiden und Signalisieren von Parkierungsflächen. Benützungsgebühren für den gesteigerten Gemeingebrauch öffentlicher Sachen können im Prinzip einen weitergehenden Aufwand, insbesondere Erstellungskosten, decken. Nach den Entscheiden des Bundesgerichts ist aber offen, ob Abgaben für Parkieren auf öffentlichen Strassen im Sinne der Motion, das den Gemeingebrauch übersteigt, gleichfalls Kontrollgebühren oder Benützungsgebühren seien. Demzufolge ist durch das höchste Gericht auch noch nicht entschieden, welche Aufwandskategorien mit solchen Benützungsgebühren gedeckt werden dürfen und in welchem Umfang solche Gebühren etwa auch Lenkungscharakter haben könnten.

Benützungsgebühren für gesteigerten Gemeingebrauch auf öffentlichen Strassen erfordern eine gesetzliche Grundlage. Die Gemeinden sind befugt, für die Beanspruchung ihres öffentlichen Grundes eine Gebührenordnung zu erlassen. Gemeinden können für Parkplätze

auf kommunalen Strassen, die dem längerfristigen Parkieren dienen, Benützungsgebühren erheben, und zwar nicht nur Nachparkiergebühren, sondern im Prinzip selbst Gebühren im Sinne der Motion. Solche Benützungsgebühren könnten nach der Sondergebrauchsverordnung von den Gemeinden sogar für Staatsstrassen festgelegt werden, sofern sie für kommunale Strassen eingeführt würden, wobei der Ertrag auf Gemeinden und Staat aufzuteilen wäre. Es ist aber zu beachten, dass das Bundesgericht noch nicht entschieden hat, Benützungsgebühren im Sinne der Motion, die unter anderem auch Erstellungskosten decken sollen, seien zulässig.

Der Bau von Staatsstrassen, einschliesslich allfälliger Flächen für Parkierzwecke, wird aus dem Strassenfonds und damit ganz überwiegend von den Motorfahrzeughaltern finanziert. Mit Benützungsgebühren, die auch Erstellungskosten decken würden, wären diese für die gleiche Leistung doppelt belastet. Das spricht entscheidend gegen Benützungsgebühren im Sinne der Motion für mehr als zweistündiges Parkieren auf Staatsstrassen, selbst wenn sie rechtlich zulässig wären. Eine ungerechtfertigte Doppelbelastung könnte auch eintreten, soweit die Erstellung kommunaler Strassen etwa im Rahmen von Quartierplänen durch Private finanziert worden ist.

Benützungsgebühren für das Parkieren auch auf öffentlichen Strassen können in einem ausgesprochenen Sonderfall (vgl. die Bestrebungen im Bereich des Flughafens) eine angemessene Lösung darstellen. Die rechtlichen Unsicherheiten, vor allem aber die praktischen Schwierigkeiten bei einer generellen Einführung von Benützungsgebühren für längerdauerndes Parkieren (während des Tages) auf kommunalen Strassen wären jedoch erheblich. Dass das Parkieren bis zu zwei Stunden nur mit Kontrollgebühren belegt werden kann, würde den Anwendungsbereich von Benützungsgebühren bedeutend einschränken. Das Ziel, Stadt- und Ortskerne, wo die zulässige Parkierdauer regelmässig kürzer ist, durch hohe Gebühren von Suchverkehr zu entlasten, wäre praktisch kaum erreichbar. Wo es in Wohngebieten angezeigt ist, negative Begleiterscheinungen zu vermeiden, die mit Parkieren und Suchverkehr verbunden sein können, kann die Einführung der Anwohnerbevorzugung geprüft werden. Die Schwierigkeiten, eine zweckmässige kommunale Benützungsgebührenordnung aufzustellen, wären zwar eher geringer als bei einer Bewirtschaftung von Parkplätzen geradezu "nach kaufmännischen Grundsätzen", die im Prinzip auch das Erzielen eines Gewinns miteinschliessen könnte (vgl. die Motion KR Nr. 241/1989). Die Schwierigkeiten dürfen aber nicht unterschätzt werden. Die Gemeinden hätten Benützungsgebühren im Sinne der Motion (sowie auch deren örtliche und zeitliche Differenzierung) sachgerecht festzulegen. Die Öffentlichkeit würde in Anbetracht der Höhe solcher Gebühren erhebliche Ansprüche daran stellen, ob die Tarife durchschaubar und Differenzierungen begründet wären. Schliesslich dürfte es von der Bevölkerung kaum verstanden werden, wenn das längerfristige Abstellen von Fahrzeugen - ohne Rücksicht auf persönliche und geschäftliche Bedürfnisse - ein Vielfaches der heutigen Kontrollgebühren kosten würde.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der öffentlichen Bauten.

Zürich, den 5. August 1992

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:  
**Roggwiller**