

LU_GERICHTE 7R 16 1 vom 13. Dezember 2016

LU Gerichte, 2016-12-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7R_16_1

FR: LU_GERICHTE 7R 16 1 du 13 décembre 2016

IT: LU_GERICHTE 7R 16 1 del 13 dicembre 2016

Regeste

Prozessuales: Das Kantonsgericht prüft auf Antrag, ob bestimmte Rechtssätze verwaltungsrechtlichen Inhalts in Erlassen der Gemeinwesen verfassungs- oder gesetzwidrig sind oder sonstwie einem übergeordneten Rechtssatz widersprechen. Ganze Erlasse prüft das Gericht nicht (Bestätigung der Praxis; E. 2.3). Materielles: In der Sache dringt die prozessführende Partei mit ihren Rügen, wonach das Reglement über die Parkplatzgebühren der Gemeinde Ruswil übergeordnetem Recht widerspreche, nicht durch. | Art. 8 Abs. 1 BV; Art. 11 USG, Art. 12 USG; § 188 Abs. 1 VRG; § 36 Abs. 2 Ziff. 11 PBG, § 27 StrG, § 28 StrG. | Erlassprüfung

Erwägungen

E. 4

Damit steht im Sinn eines (...) Zwischenergebnisses fest, dass die beiden streitbezogenen kommunalen Erlasse in grundsätzlicher Hinsicht nicht gegen höherrangiges Recht verstossen. Im Folgenden bleibt zu überprüfen, wie es sich in dieser Hinsicht mit Bezug auf die in der Begründung des Antrags beanstandeten einzelnen Bestimmungen verhält.

E. 4.1

Der Antragsteller A verweist auf Art. 1 Abs. 1 des Reglements und macht geltend, auch private Eigentümer von verkehrintensiven Einrichtungen seien von diesem Reglement betroffen. Beispielhaft seien Einkaufsmärkte und Fachmärkte sowie Grossparkflächen ab 20 Parkplätzen erwähnt. Eine solche Pflicht zur Erhebung von Gebühren für Private stelle eine Eigentumsbeschränkung dar. Es handle sich dabei um einen schweren Eingriff, zumal den betroffenen Privaten damit eine aufwändige und umfassende Parkplatzbewirtschaftungspflicht auferlegt werde. Eine hinreichende gesetzliche Grundlage dafür fehle. Art. 1 Abs. 1 al. 4 sei auch nicht genügend bestimmt und belasse den rechtsanwendenden Behörden, also dem Gemeinderat, einen zu grossen Ermessensspielraum hinsichtlich der Unterstellung unter die Gebührenpflicht. Die beispielhafte Aufzählung sei ebenfalls zu ungenau. Insbesondere werde offen gelassen, ob lediglich Gewerbebetriebe oder beispielsweise auch private Wohnsiedlungen, Vereinslokale, etc. unter die Gebührenpflicht fallen würden. Die Regel sei auch unverhältnismässig. Hinreichende Differenzierungen fänden sich im Reglement nicht. Auch werde das Gebot der Rechtsgleichheit verletzt, weil Unterscheidungen unterlassen worden seien, welche sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen würden.

E. 4.2

Der Gehalt von Art. 1 Abs. 1 des Reglements sind die Gebühren für das Dauerparkieren und das zeitlich beschränkte Parkieren von Fahrzeugen und Anhängern, ausgenommen Fahrrädern und Motorfahrrädern, auf öffentlichem Grund, ferner auf Parkflächen, die im

Eigentum der Gemeinde Ruswil stehen, auf Abstellflächen in Einstellhallen und Parkhäusern, welche entweder im Eigentum oder Miteigentum der Gemeinde Ruswil stehen, ferner auf Parkflächen von verkehrsintensiven Einrichtungen (wie beispielsweise Einkaufs- und Fachmarktzentren oder Grossparkflächen ab 20 Parkplätzen), denen die Pflicht zur Erhebung einer Gebühr für die Benutzung von Parkplätzen auferlegt wurde oder die sich freiwillig diesem Reglement unterstellt haben. Schliesslich ist das Reglement auch heranzuziehen, für den Fall, dass sich private Grundeigentümer diesem Reglement "unterstellt" haben. Dass die Gemeinde befugt ist, für das Dauerparkieren sowie das zeitlich befristete Parkieren auf gemeindeeigenem (öffentlichem) Grund Gebühren zu erheben, ist unter Hinweis auf BGE 122 I 279 in E. 3.1.1. dargelegt worden, worauf verwiesen wird. Was die dem Reglement unterstellten privaten Parkplatzesigentümer anbelangt, gilt festzuhalten, dass solche u.U. direkt gestützt auf Art. 12 Abs. 1 lit. b und c USG verpflichtet werden können, bei Bedarf Parkplatzgebühren bei den Nutzern ihres Parkraumangebots zu erheben. Soweit der Antragsteller 1 generell in Abrede stellt, in der Rechtsordnung finde sich dazu keine gesetzliche Grundlage, kann ihm nicht gefolgt werden. Noch einmal ist daran zu erinnern, dass die Modalitäten der Parkplatzbewirtschaftung so ausgestaltet sein müssen, dass sie effektiv zur Emissionsreduktion beitragen, d.h. in dieser Hinsicht „lenkungswirksam“ sind, was von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängt (Griffel, a.a.O., S. 92 mit Hinweis auf BGer-Urteil 1C_463/2011 vom 30.8.2012 E. 3.4.3 = URP 2013 SD. 123 ff.). Dies ist letztlich auch der Grund dafür, dass die in die Pflicht genommenen privaten Anbieter von Parkplätzen mit Bezug auf die Unterstellung unter die Gebührenpflicht gestützt auf Art. 1 Abs. 2 des Reglements eine anfechtbare Verfügung verlangen können. Damit ist deren Rechtsschutz gewährleistet, so dass der Antragsteller A von vornherein nicht erfolgreich geltend machen kann, Art. 1 des Reglements verletze übergeordnetes Recht, insbesondere auch nicht, dass mangels hinreichender Differenzierung im kommunalen Recht das Gebot der Rechtsgleichheit missachtet werde. Denn in jedem Fall bleibt dem Antragsteller A als privatem Eigentümer von Parkflächen die Möglichkeit offen, in einem förmlichen Beschwerdeverfahren gegen eine allfällige Unterstellung unter die Regeln des Reglements vorzugehen.

E. 4.3

Der Antragsteller A weist ferner auf Art. 2 des Reglements hin, wonach der Erlass für das ganze Gemeindegebiet gelte. In der Botschaft zur Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016 begründe der Gemeinderat die Einführung von Parkplatzgebühren mitunter damit, dass Gratisparkplätze in unmittelbarer Nähe zum geplanten Parkhaus den wirtschaftlichen Betrieb des Letzteren verunmöglichen würden. Der Ortsteil Rüediswil liege aber nicht mehr in unmittelbarer Nähe zum Dorfkern Ruswil, sondern rund 1,5 bis 2 Kilometer davon entfernt. Kostenlose Parkplätze im Ortsteil Rüediswil hätten somit keinen spürbaren Einfluss auf den Parkhausbetrieb, zumal die Gehdistanz zwischen Rüediswil und dem Dorfzentrum Ruswil nicht unerheblich sei. Darüber hinaus könnten Gewerbetreibende im Zentrum von Ruswil von den Parkmöglichkeiten im geplanten Parkhaus profitieren, was ein Standortvorteil sei, während die Gewerbetreibenden im Ortsteil Rüediswil wegen der Entfernung auf eigene Parkmöglichkeiten angewiesen seien. Die Ausdehnung der Parkplatzgebühren auf das gesamte Gemeindegebiet, auch auf den Ortsteil Rüediswil, sei unter Beachtung der Grundrechtsverletzungen unverhältnismässig und nicht mehr vom öffentlichen Interesse gedeckt.

E. 4.4

Der Antragsteller A sieht ausserdem in diverser Hinsicht das Gebot der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot verletzt. Der Gemeinderat halte in seiner Botschaft zur Gemeindeabstimmung vom 5. Juni 2016 fest, dass mit der flächendeckenden Bewirtschaftung von verkehrsintensiveren Einrichtungen gleich lange Spiesse für alle Gewerbe und Verkehrsteilnehmer geschaffen werden sollen, unabhängig davon, ob die Parkflächen im öffentlichen oder privaten Eigentum seien. Gemäss Art. 8 Abs. 1 des Parkplatzgebührenreglements verschaffe die Entrichtung der Dauerparkgebühr keinen Anspruch auf ein Parkfeld. Der Gemeinderat könne gestützt auf Art. 13 Abs. 1 des Reglements jedoch Parkflächen im Bereich von Verwaltungsgebäuden, Schulen sowie Sport- und Freizeitanlagen bezeichnen, auf denen nur ausserhalb der Arbeitszeiten gegen Entrichtung einer Parkgebühr parkiert werden dürfe. Die Gemeinde lege die Details in der Verordnung fest, insbesondere die Parkzeiten und den Kreis der Berechtigten, die ihre Fahrzeuge mit einer speziellen, persönlichen Parkkarte auch während der Arbeitszeiten gegen Entrichtung einer monatlichen oder jährlichen Gebühr auf den Parkflächen abstellen dürften (Art. 13 Abs. 2 des Reglements). Mit Art. 13 des Parkplatzgebührenreglements werde eine Grundlage für Ausnahmen vom Grundsatz gemäss Art. 8 verankert, wonach die Entrichtung der Dauerparkgebühr keinen Anspruch auf ein Parkfeld verschaffe. Gestützt auf Art. 13 des Parkplatzgebührenreglements werde der Gemeinderat ermächtigt, bestimmten Personengruppen ein "Exklusivparkrecht" einzuräumen. Man gehe davon aus, dass diese Ausnahmeregelung insbesondere auf Verwaltungsangestellte, Lehrer etc. und somit auf Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst abziele, zumal sie auf Parkflächen im Bereich von Verwaltungsgebäuden, Schulen sowie Sport- und Freizeitanlagen während der Arbeitszeiten beschränkt sei. Die Festlegung dieses "Exklusivparkrechts" verletze den Grundsatz der Rechtsgleichheit.

E. 5

Mit den wiedergegebenen Vorbringen gelingt es dem Antragsteller A nicht, auch nur einen der Bestimmungen des Reglements als verfassungswidrig hinzustellen. Dass Art. 2 des Reglements den Geltungsbereich auf das ganze Gemeindegebiet festlegt, erweist sich im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle weder als willkürlich noch rechtsungleich. Damit hat der kommunale Gesetzgeber lediglich die Befugnis geschaffen, die Frage der Parkplatzbewirtschaftung in der ganzen Gemeinde – im Hinblick auf die wirtschaftliche und demografische Entwicklung – zu regeln, und zwar unabhängig davon, welcher Gemeindeteil betroffen sein kann. Welche öffentlichen und allenfalls auch privaten Parkierungslagen von der Gebührenpflicht betroffen sein werden, wird denn auch richtigerweise in der Verordnung geregelt und kann somit vom Exekutivorgan (Gemeinderat) jederzeit angepasst werden. Ferner ist nicht nachvollziehbar, inwiefern Art. 13 des Reglements dem in der Verfassung verankerten Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) widersprechen sollte. Art. 13 Abs. 1 des Reglements hält fest, dass der Gemeinderat Parkflächen im Bereich von Verwaltungsgebäuden, Schulen sowie Sport- und Freizeitanlagen bezeichnen kann, auf denen lediglich ausserhalb der Arbeitszeiten und dann gegen Entrichtung einer Parkgebühr parkiert werden darf. Gemäss Art. 13 Abs. 2 des Reglements legt die Gemeinde die Details hiezu auf der Stufe Verordnung fest. Verfassungsrechtliche Gründe dafür, dass die Organe der Gemeinde die Rahmenbedingungen für das Parkieren auf den in Art. 13 Abs. 1 des Reglements aufgeführten besonderen Arealen nicht gesondert regeln könnten, sind nicht ersichtlich. Entgegen der Auffassung des Antragstellers A geht es in diesem Sachzusammenhang nicht um verfassungswidrige Exklusivrechte bzw. Privilegien, sondern um Besonderheiten, die es

mit Blick auf das Parkieren im Bereich von Verwaltungsgebäuden, Schulen sowie Sport- und Freizeitanlagen regelmässig zu beachten gilt, als das Parkieren auf anderen, der Allgemeinheit – ohne zeitliche Beschränkungen – zugänglichen öffentlichen Parkplätzen auf dem Gemeindegebiet von Ruswil. Damit wird gerade dem Rechtsgleichheitsgebot Rechnung getragen, indem auf unterschiedliche Verhältnisse entsprechend gesonderte Normen erlassen werden und die konkreten Bedürfnisse in den Arbeitsbedingungen und den Mobilitätsströmen beachtet werden. Dem Gesetzgeber bleibt denn auch im Rahmen der verfassungsmässigen Rechte und Grundsätze ein weiter Spielraum der Gestaltung.

E. 6

Der Antragsteller A beanstandet ferner, dass die Gebührenhöhe für dieses "Exklusivparkrecht" gemäss Art. 13 Abs. 3 des Reglements auf der Stufe Verordnung festgesetzt werden könne, indes ein Gebührenrahmen im Reglement nicht verankert worden sei. Die Festlegung der Gebührenhöhe werde dem Gemeinderat überlassen. Dies widerspreche dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht, wonach Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein müssten, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibe und die Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich seien.

E. 6.1

Die Parkgebühren sind Benutzungs- und Kontrollgebühren und damit eine besondere Art von Kausalabgaben (dazu: Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 57 N 22 und 25). Im Gegensatz zu Steuern sind Kausalabgaben Geldleistungen, welche Private kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen haben. Die Lehre unterscheidet drei Kategorien von Kausalabgaben: Die Gebühren, die Vorzuglasten und die Ersatzabgaben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 2759; Daniela Wyss, Kausalabgaben, Diss. Basel 2009, S. 11). Unerheblich für deren Charakterisierung ist, ob die Leistung, für die eine Gebühr zu entgelten ist, vom Abgabepflichtigen nachgesucht oder staatlicherseits aufgezwungen wird. Ebenfalls nicht bedeutend für den Gebührencharakter ist, ob die Leistung des Gemeinwesens dem Abgabepflichtigen einen Vorteil bringt oder nicht, sofern die zu entgeltende Leistung im öffentlichen Interesse erfolgt (Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 15 265 vom 5.9.2016 E. 2.2 und des Verwaltungsgerichts Luzern P 12 2 vom 7.5.2013 E. 3b).

E. 6.2

Die Erhebung von Gebühren setzt prinzipiell eine Grundlage im Gesetz im formellen Sinn voraus. Das Gesetzmässigkeitsprinzip wird im Abgaberecht an sich streng gehandhabt und verlangt, dass der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen festgelegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 2762; Tschannen/Zimmerli/ Müller, a.a.O., § 59 N 3). Über den Gegenstand der Abgabe bestehen mit Blick auf das Reglement keine Zweifel. Die Rede ist von der Abgabe für die Benutzung von Parkflächen innerhalb der "Spezialbereiche" gemäss Art. 13 des Reglements.

E. 6.3

Mit Blick auf das Legalitätsprinzip etwas heikler erscheint zumindest auf den ersten Blick, dass der kommunale Gesetzgeber dem Gemeinderat als Ordnungsgeber die Kompetenz einräumt, den "Kreis der Berechtigten" zu bezeichnen, die mit einer "speziellen persönlichen Parkkarte" während der Arbeitszeiten Parkraum innerhalb der Spezialbereiche

gemäss Art. 13 des Reglements nutzen dürfen. An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass das in Art. 8 BV verankerte Gebot der Gleichbehandlung selbstverständlich auch im Bereich des Abgaberechts zu beachten ist. Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) – und der mit diesem eng verbundene Grundsatz des Willkürverbots (Art. 9 BV) – ist indes lediglich dann verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist ferner verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiterer Spielraum der Gestaltung, den das Gericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen schmälert (vgl. BGE 137 V 121 E. 5.3).

E. 6.4

Die vorstehenden Überlegungen sind auch auf den vorliegenden Fall anwendbar. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind der kommunale Gesetzgeber und der Ordnungsgeber befugt, aus einer Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte diejenigen Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für eine sachgerechte Parkplatzbewirtschaftungspflicht massgebend sein sollen, und damit festzulegen, welche Kriterien diesbezüglich (willkürfrei) eine Gleich- bzw. Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermögen. Verfassungsrechtlich wird hierbei bloss (aber immerhin) verlangt, dass sich die Anknüpfung an eine Parkplatzbewirtschaftung vernünftig begründen lässt. So sind insbesondere Abgrenzungen des Kreises der Abgabepflichtigen gestützt auf eine gesetzliche Grundlage und im öffentlichen Interesse zulässig. Im Licht dieser Überlegungen ist gegebenenfalls auch eine gesetzlich begründete Privilegierung verfassungsrechtlich haltbar, sofern sie sich sachlich begründen lässt. Entgegen den Vorbringen des Antragstellers A hat der Gesetzgeber mit Bezug auf die beanstandete Privilegierung den Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht verletzt. Der Sache nach geht es diesbezüglich keineswegs etwa um irgendwelche verfassungswidrigen Besserstellungen von Personengruppen, wie der Antragsteller A- moniert, sondern um die in sachgerechter Weise auf der Stufe Verordnung – erst noch – zu definierenden Voraussetzungen für die Nutzung von Parkraum während der Arbeitszeit von Mitarbeitenden der kommunalen Verwaltung und von Lehrpersonen. Dabei handelt es sich (auch) um die Umsetzung von öffentlich-rechtlichen Anstellungsbedingungen. Wie der Gemeinderat in seiner Vernehmlassung darauf hinweist und in der Replik unbestritten blieb, kann er gestützt auf die geltende Gesetzeslage für die Benützung öffentlicher Infrastrukturen im Einzelfall Gebühren erheben. Folglich kann keine Rede davon sein, dass der kommunale Gesetzgeber diesbezüglich das in der Verfassung verankerte Legalitätsprinzip im Abgaberecht verletzt hätte. Anzumerken bleibt, dass die Verordnung dazu vom Gemeinderat noch nicht erlassen worden ist, worauf dieser in seiner Vernehmlassung (...) denn auch hingewiesen hat.

E. 7

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass der Prüfungsantrag des Antragstellers A als unbegründet abzuweisen ist.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.