

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00115 vom 16. Juli 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-07-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00115

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00115 du 16 juillet 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00115 del 16 luglio 2008

Regeste

Baubewilligung | Neubau Ausstellungs- und Gewerbezentrum in Volketswil: Parkplatzbewirtschaftung. Die formelle Beschwer ist nicht nur dann zu verneinen, wenn der Beschwerdeführer als Rekurrent mit seinen Anträgen durchgedrungen ist, sondern ebenso, wenn er als Rekursgegner die Rekursanträge ausdrücklich oder konkludent anerkannt hat; denn Gegenstand eines Rechtsmittelverfahrens kann nur sein, was Gegenstand des angefochtenen Entscheids war bzw. nach richtiger Gesetzesauslegung hätte sein sollen (E. 1.1). Der von der Bauherrschaft akzeptierte Ansatz von Fr. 2.- für die erste Stunde ab der ersten Minute stellt eine hinreichend lenkungswirksame Gebühr dar. Es ist nicht rechtsverletzend, wenn die Vorinstanz auch für die zweite Stunde eine Mindestgebühr von Fr. 1.- festgesetzt hat. Keinen erheblichen Einfluss auf die Reduktion der Luftschadstoffemissionen dürften dagegen die von der Vorinstanz festgesetzten Mindestgebühren für die dritte und die folgenden Stunden haben (E. 2). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 1

Der Beschwerdegegner beantragt in erster Linie, auf die Beschwerde nicht einzutreten, da die Beschwerdeführerin neue Anträge stelle, was im Beschwerdeverfahren nur in hier nicht zutreffenden Ausnahmefällen zulässig sei.

E. 1.1

Alle Kundenparkplätze sind im Hinblick auf eine Verkehrsumlagerung auf öffentliche Verkehrsmittel lenkungswirksam zu bewirtschaften (Gebührenpflicht, degressiv ab der ersten Minute; keine Gratisparkplätze).

E. 1.2

sei in der Weise zu präzisieren, dass der Betrag von Fr. 2.-/h nur für die erste Stunde gelte und Antrag 1.5 sei abzuweisen. Der Gemeinderat Volketswil stellte am 11. September 2007 den nämlichen Antrag, allerdings mit der Präzisierung, dass für jede weitere Stunde (nach der ersten) die Gebühr für die Kundenparkplätze nach einem degressiven Tarif zu berechnen sei; in der Begründung macht der Gemeinderat überdies geltend, die Regelung in Dispositiv Ziffer 1.5 und 1.6 der Baubewilligung, wonach vor Bezug der Nachweis unter anderem über die Einhaltung der Luftreinhalteverordnung bzw. nach Inbetriebnahme die periodisch zu erhebenden Angaben zur Kontrolle einzureichen seien, sei ausreichend; das konkrete Konzept für die Parkraumbewirtschaftung, wie es die kantonale Koordinationsstelle für Umweltschutz (KofU) im Rahmen der Beurteilung des Umweltverträglichkeitsberichts vorgeschlagen habe, brauche nicht bereits mit der

Baubewilligung festgesetzt zu werden. Die Vorinstanz verwarf die Auffassung des Gemeinderats Volketswil, dass die Festsetzung des Bewirtschaftungskonzepts von der Baubewilligung abgespalten werden könne. Sodann hielt sie fest, dass die Rekursanträge widersprüchlich seien; sie seien von den Rekursgegnern aber richtigerweise und seitens des Rekurrenten unwidersprochen so verstanden worden, dass eine Gebühr von Fr. 2.- für die erste Stunde und degressive Ansätze ab der zweiten Stunde festzusetzen seien. Auch der Antrag der KofU könne richtigerweise nur so verstanden werden, dass ab der ersten Minute eine degressive Gebühr erhoben werden müsse; über die Höhe dieser Gebühr äussere sich die KofU nicht, doch sei aufgrund der Rechtsprechung davon auszugehen, dass mit der Degression der Ansatz von Fr. 1.-/Stunde nicht unterschritten werden dürfe. Aufgrund dieser Vorgaben, nämlich der Parteistandpunkte, der KofU-Beurteilung und der Rechtsprechung, sei eine Parkplatzgebühr für alle Kundenparkplätze von Fr. 2.- ab der ersten Minute, degressiv nach Ablauf der ersten Stunde, unter vollständigem Verzicht auf Gratisabstellplätze und unter Verbot jeder Rückerstattung von Gebühren festzusetzen, wobei mit der Degression der Betrag von Fr. 1.-/Stunde nicht unterschritten werden dürfe. Sodann sei im Sinn des unbestrittenen Rekursantrags 1.4 die Einhaltung der Gebührenpflicht mit geeigneten Mitteln sicherzustellen. Abzuweisen sei dagegen Antrag 1.5 betreffend Gebührenpflicht für Beschäftigtenparkplätze.

E. 1.3

Wie sich aufgrund der Gegenüberstellung der Rechtsbegehren ergibt, waren im Rekursverfahren unumstritten die lenkungswirksame Gebührenpflicht als solche, die Mindestgebühr von Fr. 2.- für die erste Stunde ab der ersten Minute, die degressive Ausgestaltung des Tarifs, das Verbot von Gratisparkplätzen und der Rückerstattung von Gebühren sowie die Durchsetzung der Gebührenpflicht mit geeigneten technischen und organisatorischen Mitteln (mindestens mit dem gleichen Effekt wie die übliche Einrichtung einer zentralen Kassierstation in Kombination mit einer Schrankenanlage bei der Ein- und Ausfahrt). Mit der seitens des Beschwerdeführers im Rekursverfahren unbestritten gebliebenen Frage der Durchsetzung der Gebührenpflicht gemäss Rekursantrag 1.4 hat sich deshalb die Vorinstanz inhaltlich zulässigerweise nicht befassen, sondern sie hat insofern lediglich die Baubewilligung mit einer Nebenbestimmung im Sinn des unbestritten gebliebenen Antrags ergänzt. Die Ergänzung der Baubewilligung bezüglich der Durchsetzung der Gebührenpflicht kann deshalb nicht zum Gegenstand des Beschwerdeverfahrens gemacht werden, weshalb insoweit auf die Beschwerde nicht einzutreten ist. Anders verhält es sich mit dem weiteren Beschwerdeantrag, wonach der Rekursentscheid insoweit aufzuheben sei, als auch für die Zeit nach der ersten Stunde eine Gebühr von mindestens Fr. 1.- pro Stunde zu verlangen ist. Wenn die Beschwerdeführerin im Rekursverfahren den Grundsatz lenkungswirksamer Gebühren und das Verbot von Gratisparkplätzen sowie neben der Mindestgebühr von Fr. 2.- für die erste Stunde ab der ersten Minute die degressive Ausgestaltung des Tarifs akzeptiert hat, so bedeutet dies nicht, dass sie damit einen Mindesttarif von Fr. 1.- für alle weiteren Stunden akzeptiert hat. Davon ist zu Recht auch die Vorinstanz ausgegangen, welche die Mindestgebühr von Fr. 1.- ab der zweiten Stunde nicht aufgrund übereinstimmender Parteianträge, sondern gestützt auf Präjudizien der Baurekurskommissionen und des Verwaltungsgerichts festgesetzt hat (vgl. Rekursentscheid E. 4.2.3). Dem Grundsatz lenkungswirksamer Gebühren und dem Verbot von Gratisparkplätzen ist bereits dann Rechnung getragen, wenn für jede Parkplatzbenützung insgesamt eine hinreichend hohe Gebühr erhoben wird, und die Tarifgestaltung ist auch dann degressiv, wenn die Gebührenansätze bei längerer Benützung

den Betrag von Fr. 1.-/Stunde unterschreiten oder nach mehreren Stunden Null erreichen.

E. 1.4

Die Gebührenpflicht ist mit geeigneten technischen und organisatorischen Mitteln sicherzustellen (mindestens mit dem gleichen Effekt wie die übliche Einrichtung einer zentralen Kassierstation in Kombination mit einer Schrankenanlage bei der Einfahrt und Ausfahrt).

E. 1.5

Für die Beschäftigtenparkplätze sind Parkplatzgebühren vom mindestens Fr. 6.00 pro Kalendertag zu erheben. Ziffer 1.3 und 1.4 gelten analog. Mit Eingabe vom 6. September 2007 beantragte die private Rekursgegnerin und heutige Beschwerdeführerin, der Rekursantrag Ziffer

E. 2

Gegen die Verpflichtung zur Erhebung einer Mindestgebühr von Fr. 1.-/Stunde ab der zweiten Stunde macht die Beschwerdeführerin geltend, entscheidend sei die Erhebung eines genügend hohen "Eintrittspreises", was hier mit Fr. 2.-/Stunde ab der ersten Minute für die erste Stunde gewährleistet sei. Sei das Fahrzeug einmal eingeparkt, sei es aus umweltrechtlicher Sicht belanglos, wie lange es dort verweile, weshalb sich die Verpflichtung zu einer Mindestgebühr für die folgenden Stunden nicht rechtfertige. Der Beschwerdegegner hält dem entgegen, dass die Lenkungswirksamkeit nicht allein von der bei jeder Benutzung zu bezahlenden "Eintrittsgebühr" abhängig sei, sondern vor allem durch den Gesamtpreis der Parkierung beeinflusst werde. Bei Gesamtkosten von Fr. 2.- wäre das Parkieren immer noch billiger als ein Lokalnetz- oder Kurzstreckenbillett des Verkehrsverbunds, dessen Preis das Verwaltungsgericht als Referenzwert herangezogen habe.

E. 2.1.1

Die Vorinstanz und die Parteien gehen in Übereinstimmung mit der in BGE 125 II 129 begründeten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zutreffend davon aus, dass als Betriebsvorschrift im Sinn von Art. 12 Abs. 1 lit. c des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG) für die Kundenparkplätze eines Einkaufszentrums die Erhebung von Parkierungsgebühren verfügt werden kann. Da es sich nicht um eine öffentliche Abgabe handelt, sondern die Verpflichtung zur Gebührenerhebung ausschliesslich das Verhältnis zwischen dem Anlagebetreiber und den Nutzern beschlägt, gelten nicht dieselben strengen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage wie bei öffentlichen Abgaben (BGE 125 II 129 E. 8d).

E. 2.1.2

Nach der zur Höhe der Parkierungsgebühren entwickelten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (VGr, 7. November 2007, BEZ 2007 Nr. 48; VGr, 26. Januar 2005, VB.2004.00361 und 00370, E. 7.1, www.vgrzh.ch, auszugsweise publiziert in BEZ 2005 Nr. 18) wird der auch bei der Bestimmung der Gebührenhöhe bestehende Ermessensspielraum der Gemeinde nach unten grundsätzlich dadurch begrenzt, dass die Gebühr ihrer Höhe nach geeignet sein muss, um zu einer Verminderung der Fahrtenzahl und damit zum Ziel einer geringeren Luftbelastung beizutragen. Ob dies zutrifft, ist im Zusammenhang mit den übrigen Massnahmen zur Emissionsbegrenzung, das heisst insbesondere mit der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und der Begrenzung der

Parkplatzzahl, zu beurteilen. Was die obere Grenze des Ermessenspielraums betrifft, gilt zwar, dass verschärfte Emissionsbegrenzungen grundsätzlich unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Zumutbarkeit angeordnet werden können; gleichwohl muss ein angemessenes Verhältnis zwischen dem Nutzen der Massnahme und der Schwere der damit verbundenen Nachteile bestehen, das heisst hier vor allem zu den Umsatzeinbussen, die dadurch entstehen können, dass Kunden Einkaufszentren mit günstigeren oder gebührenfreien Parkmöglichkeiten aufsuchen (BGE 125 II 129 E. 9d). Zusätzlich ist in diesem Zusammenhang der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden (Art. 27 BV) zu beachten. Dieser gilt zwar nicht absolut und schliesst nicht aus, aus Gründen des Umweltschutzes bestimmte umweltverträgliche Verfahren oder Produkte zu begünstigen; zu vermeiden sind aber spürbare Wettbewerbsverzerrungen, was eine Interessenabwägung impliziert (BGE 125 II 129 E. 10b, auch zum Folgenden). Insbesondere widerspricht es dem Grundsatz der Lastengleichheit, Verschärfungen der Emissionsbegrenzungen allein bei neuen Anlagen anzuordnen und bestehende davon auszunehmen. Da grundsätzlich wenig dagegen spricht, die Bewirtschaftungspflicht, wo dies aus lufthygienischen Gründen erforderlich scheint, im Rahmen des Massnahmenplans auch auf bestehende Anlagen auszudehnen, kann gemäss Bundesgericht die unterschiedliche Behandlung von bestehenden und neuen Anlagen auf die Dauer nicht hingenommen werden. Wegen dieser unterschiedlichen Behandlung und weil die von höheren Gebühren erwartete Reduktion der Fahrleistung ohnehin nur bei einer flächendeckenden Einführung der Parkplatzbewirtschaftung eintritt (ASTRA/SVI [Hrsg.], "Parkplatzbewirtschaftung bei ‚publikumsintensiven Einrichtungen‘ – Auswirkungsanalyse", Januar 2002, S. 141, im Folgenden "Parkplatzbewirtschaftung"), lässt sich nach der bisherigen Rechtsprechung eine Gebühr von mindestens Fr. 2.-/Stunde, wie sie gemäss der Studie (S. 9, 141) unter dem Gesichtswinkel der Lenkungswirksamkeit erforderlich wäre, ohne entsprechende gesetzliche Grundlage im Einzelfall nicht durchsetzen. Dagegen hat das Verwaltungsgericht eine Gebührenbefreiung bei Verlassen des Parkhauses innerhalb der ersten 15 Minuten als unzulässig beurteilt, weil dadurch Anreize geschaffen würden, die der angestrebten Verkehrsumlagerung zuwiderliegen sowie zu einer kürzeren Aufenthaltsdauer und entsprechend einer höheren Umschlagshäufigkeit pro Parkplatz führten (VGr, 7. November 2007, BEZ 2007 Nr. 48).

E. 2.2

Der von der Bauherrschaft akzeptierte Ansatz von Fr. 2.- für die erste Stunde ab der ersten Minute stellt gemäss der Studie "Parkplatzbewirtschaftung" eine hinreichend lenkungswirksame Gebühr dar; davon geht auch die vorstehend wiedergegebene Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts aus. Entgegen der Darstellung des Beschwerdegegners trifft es nicht zu, dass wissenschaftliche Erkenntnisse "eigentlich" eine Parkierungsgebühr von Fr. 4.-/Stunde nahe legen, sondern kommt die Studie "Parkplatzbewirtschaftung" zum Schluss, dass eine Gebühr von Fr. 2.-/Stunde gegenüber dem Ansatz von Fr. 4.-/Stunde nur eine um 20 % reduzierte Wirksamkeit, dafür aber gleichzeitig eine hohe Akzeptanz erreiche ("Parkplatzbewirtschaftung", S. 141). Ohnehin ist darauf hinzuweisen, dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich der Verkehrserzeugung von publikumsintensiven Einrichtungen und über die Wirksamkeit von lenkenden Massnahmen noch immer lückenhaft sind (vgl. ASTRA/SVI [Hrsg.], "Publikumsintensive Einrichtungen PE: Planungsgrundlagen und Gesetzmässigkeiten", Dezember 2005, S. 11, im Folgenden "Planungsgrundlagen") und dass die prognostizierten Auswirkungen auf die Luftschadstoffemissionen ohnehin von der Annahme ausgehen, dass

die Parkplatzbewirtschaftung flächendeckend eingeführt würde, was jedoch wegen der zahlreichen bestehenden Anlagen heute noch nicht zutrifft. Welche Lenkungswirksamkeit dem Gebührenansatz für die Zeit nach Ablauf der ersten Stunde zukommt, dürfte wesentlich davon abhängen, mit welcher Aufenthaltsdauer der Benutzer rechnet, wenn er die Fahrt zur publikumsintensiven Einrichtung (Einkaufszentrum, Fachmarkt, Kino etc.) unternimmt. Rechnet die Mehrheit der Nutzer von vornherein mit einer Aufenthaltsdauer unter einer Stunde, erscheint der Gebührenansatz für die Folgezeit zunächst von geringer Bedeutung für die Lenkungswirksamkeit. Allerdings kann ein zu tiefer Ansatz für die Folgezeit dazu führen, dass die Anlage auch für Nutzer attraktiv wird, die ihr Fahrzeug für längere Zeit abstellen wollen, was ebenfalls zu zusätzlichem Verkehr führen kann. Dieser mögliche Zusatzverkehr dürfte aber weit gehend dadurch neutralisiert werden, dass die entsprechenden Parkplätze nicht mehr für Kurzzeitparkierer zur Verfügung stehen. Zudem dürfte gerade bei Einkaufszentren auch der Betreiber der Anlage nicht an Langzeitparkierern interessiert sein, sondern daran, dass die zahlenmässig begrenzten Parkplätze möglichst vielen Kunden zur Verfügung stehen und damit einen hohen Umsatz generieren. Das ist denn auch der Grund dafür, dass regelmässig eine degressiv ausgestaltete Gebühr vorgeschrieben wird, da andernfalls der Betreiber mit progressiven Gebühren für möglichst viele Kurzparkierer und damit ein relativ höheres Verkehrsaufkommen sorgen könnte. Wie die Studie "Planungsgrundlagen" (S. 89) zeigt, liegt bezüglich der Aufenthaltsdauer in publikumsintensiven Einrichtungen wenig Datenmaterial vor. In peripher gelegenen Einrichtungen, wie sie das geplante Zentrum darstellt, wird bei Fachmärkten mit einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 46 Minuten und bei Mischformen von Einkaufszentren und Fachmärkten mit einer solchen von 48 Minuten gerechnet; bei diesem zweiten Typ bleiben nur etwa 13 % der Kunden länger als eine Stunde und nur ca. 7 % länger als zwei Stunden.

E. 2.3

Im Lichte dieser Überlegungen ist es jedenfalls nicht rechtsverletzend, wenn die Vorinstanz auch für die zweite Stunde eine Mindestgebühr von Fr. 1.- festgesetzt hat. Für die etwa 13 % der Kunden, die mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als einer Stunde rechnen, dürfte damit die Lenkungswirksamkeit verstärkt werden, ohne dass die Akzeptanz abzunehmen braucht. Mit der Mindestgebühr von Fr. 1.- auch für die zweite Stunde wird der zusätzlichen Attraktivität entgegengewirkt, welche sich daraus ergeben kann, dass die Benutzer ohne Zusatzkosten auch Besorgungen erledigen können, für die sie mit mehr als einer Stunde rechnen müssen. Dass damit bereits die "Parkplatzrotation angekurbelt" wird, wie die Beschwerdeführerin befürchtet, erscheint angesichts der relativ starken Tarifiereduktion von zwei auf einen Franken als wenig wahrscheinlich. Keinen erheblichen Einfluss auf die Reduktion der Luftschadstoffemissionen dürften dagegen die von der Vorinstanz festgesetzten Mindestgebühren für die dritte und die folgenden Stunden haben. Abgesehen davon, dass laut den bisherigen Erkenntnissen nur ca. 7 % der Kunden den Parkplatz länger als zwei Stunden belegen, was die Wirksamkeit einer diesbezüglichen Lenkungsmassnahme von vornherein als begrenzt erscheinen lässt, stehen die länger belegten Parkplätze den Kurzzeitparkierern nicht zur Verfügung, was die Zahl möglicher Fahrten und damit die Schadstoffemissionen insgesamt vermindert. Und schliesslich ist nicht anzunehmen, dass der Anlagebetreiber die Parkplätze ab der dritten Stunde gratis zur Verfügung stellt, da sie dann für Langzeitparkierer attraktiv werden und ihre Funktion als Kundenparkplätze gefährdet ist.

E. 2.4

Auch Betriebsvorschriften im Sinn von Art. 12 Abs. 1 lit. c USG stellen öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen dar, die auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein müssen. Bezüglich des Grundsatzes, dass Kundenparkplätze in dem Sinne gebührenpflichtig sein müssen, dass pro Benützung eine lenkungswirksame Gebühr erhoben werden muss, welche nicht zurückerstattet werden darf, sind diese Voraussetzungen ohne weiteres erfüllt. Dasselbe gilt für die hier nicht streitige Gebühr von Fr. 2.- für die erste Stunde, welche ab der ersten Minute zu erheben ist; zu präzisieren ist dabei, dass diese Gebühr nur wirksam ist, wenn sie – wie dies auch üblich ist – für die angebrochene Stunde gilt und nicht pro rata erhoben wird. Von einer hinreichenden Lenkungswirksamkeit und damit der Geeignetheit der Gebühr zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse angestrebten Zwecks ist auf Grund der erwähnten wissenschaftlichen Untersuchungen auch bei der Mindestgebühr von Fr. 1.- für die zweite angebrochene Stunde auszugehen. Im heutigen Zeitpunkt nicht genügend gesichert und auch wenig plausibel ist dagegen, dass auch die Mindestgebühr ab der dritten Stunde einen Beitrag zur Reduktion der Luftschadstoffemissionen zu leisten vermag. Mangels hinreichend nachgewiesener Eignung zur Erreichung des angestrebten Zwecks erweist sich daher die Verpflichtung zu einer Mindestgebühr als unverhältnismässig. Das gilt auch insofern, als für Nutzer, die wie Hotelgäste oder Sitzungs- oder Seminarteilnehmende, den Parkplatz für längere Zeit beanspruchen, mit einer Mindestgebühr von Fr. 1.-/Stunde auch für die Zeit nach der zweiten Stunde eine Gesamtbelastung entstehen würde, die spürbare Wettbewerbsverzerrungen zur Folge hätte, welche sich unter dem Gesichtswinkel der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden nicht mehr rechtfertigen lassen (vgl. vorn E. 2.1.2). Anzumerken ist schliesslich, dass das Verbot der Rückerstattung nur insoweit gilt, als es sich um gestützt auf Art. 12 Abs. 1 lit. c USG vorgeschriebene Gebühren handelt. Erhebt der Betreiber zur Nachfragelenkung auch Gebühren ab der dritten Stunde, so kann er diese zurückerstatten, wenn ihm dies hinsichtlich einzelner Nutzerkategorien einer kombinierten Anlage als zweckmässig erscheint.

E. 3.1

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist, teil weise gutzuheissen ist. Demgemäss ist die Nebenbestimmung gemäss Dispositiv Ziffer I des Rekursentscheids neu wie folgt zu fassen: "Für alle Kundenparkplätze ist ab der ersten Minute eine mit zunehmender Parkierungsdauer degressiv verlaufende Gebühr zu erheben. Für die erste angebrochene Stunde hat die Gebühr mindestens Fr. 2.- und für die zweite angebrochene Stunde mindestens Fr. 1.- zu betragen. Die Rückerstattung dieser Mindestgebühren ist nicht zulässig."

E. 3.2

Bei diesem Ausgang sind die Gerichtskosten zu 3/4 dem Beschwerdeführer und zu 1/4 dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Der Beschwerdeführer ist überdies zu einer reduzierten Parteientschädigung von Fr. 1'000.- an den Beschwerdegegner zu verpflichten (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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