

Memorandum

Datum: Zürich, 1. Juli 2013

an: Stadtverwaltung Dübendorf
Herrn Marco Strebel, Leiter Abteilung Sicherheit
Usterstrasse 2
8600 Dübendorf

von: Prof. Dr. iur. Isabelle Häner / Dr. iur. Christine Ackermann

Betrifft: Reglement über das Abstellen von Fahrzeugen auf öffentlichem
Grund der Stadt Dübendorf

I. Ausgangslage und Fragestellung

- 1 Die Stadt Dübendorf plant, ein Reglement über das Abstellen von Fahrzeugen auf öffentlichem Grund zu erlassen. Dieses soll die vom Gemeinderat erlassene Verordnung betreffend das nächtliche Dauerparkieren auf öffentlichem Grund vom 4. März 1996 und das Reglement über das unbeschränkte Parkieren in Blauen Zonen vom 28. Oktober 1993 ersetzen.
- 2 Zu prüfen ist, ob der Stadtrat oder der Gemeinderat der Stadt Dübendorf für den Erlass des Reglements zuständig ist.

II. Parkieren als Gemeingebrauch bzw. gesteigerter Gemeingebrauch

- 3 Das Abstellen von Fahrzeugen auf öffentlichem Grund gehört zum Gemeingebrauch, sofern eine gewisse Dauer nicht überschritten wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Rz. 2385). Wird eine bestimmte Dauer überschritten, liegt gesteigerter Gemeingebrauch vor, d.h. der Gebrauch des öffentlichen Grundes ist entweder nicht bestimmungsgemäss oder nicht gemeinverträglich (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2393). Wo die Grenze zwischen dem schlichten Gemeingebrauch und dem gesteigerten Gemeingebrauch liegt, hängt von den konkreten Verhältnissen ab, wobei von z.B. 30 oder 60 Minuten Dauer als Grenze ausgegangen wird (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2385 und 2410 f.; JAAG, Gebührenpflichtiges Parkieren auf öffentlichem Grund, in: AJP 1994 186; JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Auflage, Rz. 3447).

- 4 Der Entwurf des Reglements regelt u.a. das Kurzzeit- und das Dauerparken (Art. 5 und 6). Dementsprechend geht es sowohl um den schlichten als auch um den gesteigerten Gemeingebrauch.

III. Gesetzliche Grundlagen

A. Legalitätsprinzip

- 5 Das Legalitätsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung besagt, dass Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns das Recht ist. Daraus wird abgeleitet, dass sich ein staatlicher Akt auf eine genügend bestimmte und vom zuständigen Organ erlassene gesetzliche Grundlage abstützen muss (HEER, Die ausserordentliche Nutzung des Verwaltungsvermögens durch Private, ZStöR Band/Nr. 169, 103). Nach dem Erfordernis der Gesetzesform müssen wichtige Rechtsnormen in einem Gesetz enthalten sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 393). Besondere Bedeutung erlangt das Erfordernis der Gesetzesform bei der Einschränkung von Freiheitsrechten: Nach Art. 36 Abs. 1 BV müssen schwer wiegende Einschränkungen der Freiheitsrechte in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 398).
- 6 Gesteigerte Gemeingebrauch ist normalerweise bewilligungspflichtig und kann mit der Erhebung einer Gebühr verbunden werden (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2392). Die Bewilligungspflicht muss dabei gemäss neuerer Lehre in einer generell-abstrakten Norm umschrieben werden, was mit dem Reglement beabsichtigt ist. Beim Erfordernis der Gesetzesform geht sie davon aus, dass daran auf Grund der Herrschaft des Gemeinwesens über die öffentlichen Sachen geringere Anforderungen gestellt werden können (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2404; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, § 51 Rz. 16).
- 7 Das Bundesgericht war in der Vergangenheit grosszügig im Hinblick auf die gesetzliche Grundlage. Es wurde angenommen, dass die zuständigen Verwaltungsbehörden auch ohne besondere rechtssatzmässige Grundlage das Einholen einer Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch verlangen dürfen (HANGARTNER, zum Entscheid 1C_434-/2008 vom 28.09.2009, AJP 2010 101; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-7454/2009 vom 29. März 2011 E. 10.3. mit Verweisen). Diese grosszügige Rechtsprechung wird in der Lehre jedoch schon seit einiger Zeit kritisiert (HEER, 105 f. mit Verweisen).
- 8 Zwischenergebnis: Vor dem Hintergrund der erwähnten (bisherigen) Praxis und Lehre, wonach keine bzw. eine gesetzliche Grundlage mit geringeren Anforderungen notwendig ist, könnte grundsätzlich der Stadtrat das Reglement erlassen.

B. Keine einschlägige kantonale oder kommunale Gesetzesbestimmung

- 9 Es ist keine Gesetzesbestimmung ersichtlich, welche die Zuständigkeit zum Erlass des Reglements über das Abstellen von Fahrzeugen auf öffentlichem Grund klar festlegt. Weder das kantonale Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) noch die Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf enthalten eine ausdrückliche Bestimmung.

C. Gemeindeordnung

- 10 Die Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf weist dem Gemeinderat und dem Stadtrat nachfolgende Befugnisse zu.
- 11 Der Stadtrat als Exekutive mit der Hauptverantwortung für die Gemeindeverwaltung (THALMANN, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, § 64 N 1) hat nebst der Vertretung der Stadt nach aussen und Leitungsfunktionen vor allem Vollzugsaufgaben. So hält Art. 34 Abs. 1 GO fest, dass dem Stadtrat, soweit nach eidgenössischem und kantonalem Recht oder nach Gemeindeordnung nicht andere Behörden zuständig sind, der Vollzug der durch Gesetze oder Behörden des Bundes und des Kantons der Gemeinde übertragene Aufgaben, die Besorgung der Stadtangelegenheiten, der Vollzug der Beschlüsse des Gemeinderates etc. obliegen. Dem Stadtrat kommen ausserdem gemäss Gemeindegesetz alle Aufgaben und Kompetenzen zu, die nicht ausdrücklich den Stimmberechtigten vorbehalten oder anderen Behörden übertragen sind (§ 64 Ziff. 2; THALMANN, § 64 N 3.1).
- 12 Dem Gemeinderat als Legislative stehen nach Art. 29 Ziff. 1 GO der Erlass und die Abänderung von detailliert aufgezählten, aber auch von allfälligen weiteren Verordnung zu, die allgemein verbindliche Bestimmungen enthalten, sofern das kantonale Recht oder die Gemeindeordnung nicht Vollziehungsbehörden als zuständig erklären. Ihm steht zudem die Beschlussfassung über alle durch die Gesetzgebung der Gemeindeversammlung zugewiesenen Geschäfte zu, soweit das Gesetz oder die Gemeindeordnung diese nicht der Urnenabstimmung vorbehält oder einer Gemeindebehörde überträgt (Art. 29 Ziff. 4.1 GO).
- 13 Das Reglement über das Abstellen von Fahrzeugen auf öffentlichem Grund enthält allgemein verbindliche Bestimmungen. Dabei handelt es sich weder um Vollzugsaufgaben noch wurde der Erlass vom kantonalen Recht oder der Gemeindeordnung in die Zuständigkeit des Stadtrats gestellt. Demzufolge ist dafür der Gemeinderat zuständig.
- 14 Nebenbei sei bemerkt, dass der Erlass des Reglements durch den Gemeinderat als Legislative das Risiko einer ungenügenden gesetzlichen Grundlage ausschliesst, sollte das Bundesgericht aufgrund der Kritik in der Lehre seine bisherige Praxis ändern und sich wegen des Reglements ein Gerichtsfall ergeben (vgl. auch HANGARTNER, 102).

- 15 Fazit: Der Gemeindeordnung der Stadt Dübendorf ist zu entnehmen, dass der Gemeinderat für den Erlass von Verordnungen und damit auch für das Reglement zuständig ist, weil es sich insbesondere nicht um eine Vollzugsaufgabe handelt, die in den Zuständigkeitsbereich des Stadtrats fallen würde. Das Reglement ist somit wie bereits die Verordnung betreffend das nächtliche Dauerparkieren auf öffentlichem Grund vom 4. März 1996, die es u.a. ersetzen soll, vom Gemeinderat zu erlassen.

IV. Antwort

- 16 Auch wenn eine andere Zuständigkeitsregelung grundsätzlich möglich wäre, liegt die Zuständigkeit für das Reglement über das Abstellen von Fahrzeugen auf öffentlichem Grund gestützt auf die Gemeindeordnung beim Gemeinderat der Stadt Dübendorf.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben und stehen für eventuelle Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Prof. Dr. iur. Isabelle Häner