

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 604/2017

Urteil vom 10. Januar 2018

## II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Seiler, Präsident,  
Bundesrichter Stadelmann, Haag,  
Gerichtsschreiberin Straub.

Verfahrensbeteiligte  
Gemeinde A. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger,

gegen

B. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdegegner,  
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Jürg Martin.

Gegenstand  
Benützungsgebühr für Beanspruchung von öffentlichem Grund; Gemeindeautonomie,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 4. Kammer, vom 23. Mai 2017 (A 16 45).

Sachverhalt:

A.  
Die Baubehörde A. \_\_\_\_\_ erteilte B. \_\_\_\_\_ am 15. Dezember 1997 die Baubewilligung für die Erstellung der Liegenschaft "C. \_\_\_\_\_" auf dem Grundstück Nr. xxx mit der Auflage, einen Parkplatznachweis von 33 Pflichtparkplätzen zu erbringen. Sie anerkannte 27 Parkplätze als erstellt; die sechs fehlenden Parkplätze konnte B. \_\_\_\_\_ mit einer Ersatzabgabe von Fr. 7'000.- pro Parkplatz abgelden. B. \_\_\_\_\_ bezahlte in der Folge die Ersatzabgabe und erstellte die erwähnte Baute.

Am 7. Juli 2015 genehmigte die Regierung des Kantons Graubünden ein neues Baugesetz der Gemeinde A. \_\_\_\_\_ mit einer umfassenden Regelung über die Pflichtparkplätze, die Ersatzabgabe und die Benützungsgebühr für die Beanspruchung von öffentlichem Grund durch parkierende Fahrzeuge.

Mit Rechnungsverfügung vom 1. Juni 2016 erhob das Bauamt der Gemeinde A. \_\_\_\_\_ von B. \_\_\_\_\_ für die Beanspruchung von öffentlichem Grund in Ermangelung eigener Pflichtparkplätze eine Benützungsgebühr von Fr. 1'800.- (Fr. 300.- pro fehlenden Pflichtparkplatz).

B.  
Die Beschwerde gegen die Rechnungsverfügung wies der Gemeindevorstand A. \_\_\_\_\_ mit Veranlagungsverfügung vom 10. August 2016 ab. Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden hiess die dagegen erhobene Beschwerde mit Urteil vom 23. Mai 2017 gut und hob die Veranlagungsverfügung auf.

C.  
Am 27. Juni 2017 erhebt die politische Gemeinde A. \_\_\_\_\_ beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Sie beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und die Rechnungsverfügung der Gemeinde A. \_\_\_\_\_ vom 1. Juni 2016 sei zu bestätigen. Eventualiter sei das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten werde, und verweist auf die Ausführungen im angefochtenen Entscheid. B.\_\_\_\_\_ beantragt in seiner ausführlichen Stellungnahme ebenfalls die Beschwerdeabweisung, soweit darauf eingetreten werden könne.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das kantonale letztinstanzliche Urteil eines oberen Gerichts ist zulässig (Art. 82 Bst. a, Art. 86 Abs. 1 Bst. d und Abs. 2, Art. 90 BGG).

Gemeinden sind gemäss Art. 89 Abs. 2 Bst. c BGG zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten legitimiert, wenn sie die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder Bundesverfassung gewährt. Darin enthalten ist insbesondere die Gemeindeautonomie (BGE 142 I 177 E. 2 S. 180; 140 I 90 E. 1.1 S. 92). Für das Eintreten ist allein entscheidend, dass die Gemeinde durch einen Akt in ihrer Eigenschaft als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt ist und eine Verletzung der Autonomie in vertretbarer Weise geltend macht. Ob die beanspruchte Autonomie besteht und ob sie im konkreten Fall verletzt ist, ist keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung (BGE 136 I 404 E. 1.1.3 S. 407; 135 I 43 E. 1.2 S. 45; Urteil 2C 756/2015 vom 3. April 2017 E. 1.3.4, nicht publ. in: BGE 143 I 272). Die politische Gemeinde A.\_\_\_\_\_ beruft sich für ihre Autonomie im vorliegend relevanten Bereich des Raumplanungs- und Baurechts auf Art. 65 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV/GR; SR 131.226) sowie Art. 22 und Art. 24 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG/GR; BR 801.100) und macht in vertretbarer Weise eine Verletzung ihrer Autonomie geltend. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 142 I 177 E. 2 S. 180). Die Gemeinde kann sich dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde ihre Prüfungsbefugnis überschreitet oder die einschlägigen Vorschriften unrichtig auslegt und anwendet. Sie kann überdies geltend machen, die kantonale Behörde habe die Tragweite von verfassungsmässigen Rechten missachtet. Schliesslich kann sie sich im Zusammenhang mit der behaupteten Autonomieverletzung auch auf das Willkürverbot und auf

Verfahrensgarantien berufen (BGE 139 I 169 E. 6.1 S. 172 f.). Die Anwendung von Bundesrecht und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten prüft das Bundesgericht frei (Art. 95 lit. a und c BGG), die Handhabung des übrigen kantonalen und kommunalen Rechts unter dem Gesichtswinkel des Willkürverbots oder eines Verstosses gegen übergeordnetes Recht (BGE 142 I 177 E. 2 S. 180 f.; 137 V 57 E. 1.3 S. 60).

2.

Gemäss Art. 50 Abs. 1 BV ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Art. 65 KV/GR besagt analog dazu, dass die Autonomie der Gemeinden gewährleistet ist und deren Umfang durch das kantonale Recht bestimmt wird. Nach Art. 2 des Gemeindegesetzes des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (GG/GR; BR 175.050) ist die Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. In Art. 22 Abs. 1 und 2 KRG/GR ist festgelegt, dass die Gemeinden die Grundordnung erlassen, wozu auch das Baugesetz gehört. Die Gemeinde A.\_\_\_\_\_ hat im Rahmen ihrer Autonomie das Baugesetz vom 9. Dezember 2012 beschlossen (BauG; genehmigt am 7. Juli 2015). Dieses enthält Regeln über zu erstellende Pflichtparkplätze bei Neubauten, Umbauten und Erweiterungen (Art. 71 BauG), über die Leistung einer Ersatzabgabe, wenn die vorgeschriebenen Abstellplätze nicht bereit gestellt werden können (Art. 75 BauG), und über die Benutzungsgebühr für die Beanspruchung von öffentlichem Grund durch parkierende Fahrzeuge (Art. 76 BauG).

3.

Die beschwerdeführende Gemeinde macht geltend, das Verwaltungsgericht habe seine Prüfungsbefugnis überschritten und sei bei der Auslegung von Art. 76 BauG vom klaren Wortlaut dieser Bestimmung abgewichen.

3.1. Art. 76 BauG lautet wie folgt:

Art. 76 Benützungsgebühr für Beanspruchung von öffentlichem Grund

1 Wer in Ermangelung eigener Parkplätze für das Abstellen von Autos regelmässig öffentlichen Grund benützt, hat der Gemeinde per Ende Jahr eine Benützungsgebühr zu bezahlen. Diese Benützungsgebühr ist in jedem Fall von jenem Grundeigentümer zu entrichten, der nicht ausreichend Pflichtparkplätze vorzuweisen vermag und deshalb die Ersatzabgabe bezahlt hat.

2 Die Benützungsgebühr bewegt sich im Rahmen zwischen Fr. 200.00 und Fr. 400.00 pro Jahr und wird vom Gemeinderat innerhalb dieses Rahmens jeweils für das laufende Jahr festgelegt.

Die Vorinstanz gelangte im angefochtenen Urteil zum Schluss, bei der in Art. 76 BauG vorgesehenen Benützungsgebühr handle es sich um eine Kausalabgabe, für deren Erhebung die Gemeinde im Einzelfall darlegen müsse, dass der öffentliche Grund tatsächlich im unterstellten Umfang benutzt worden sei. Eine gesetzliche Vermutung, dass dort, wo eine Ersatzabgabe bezahlt worden sei, auch der öffentliche Grund in entsprechendem Umfang beansprucht werde, sei unzulässig. Art. 76 Abs. 1 Satz 2 BauG sei deshalb so zu verstehen, dass die Grundeigentümer, die nicht genügend Pflichtparkplätze nachweisen könnten und eine Ersatzabgabe bezahlt hätten, eine Benützungsgebühr entrichten müssten, sofern sie den öffentlichen Grund auch tatsächlich und nachweislich beanspruchten. Diese Auslegung stimme auch mit der Marginalie "Benützungsgebühr für Beanspruchung von öffentlichem Grund" von Art. 76 BauG überein. Der Gesetzestext könne nicht losgelöst vom ersten Satz des Art. 76 Abs. 1 BauG verstanden werden. Für die Erhebung der Gebühr sei eine tatsächliche Benutzung von öffentlichem Grund erforderlich. Bei der Bemessung der Gebühr sei entsprechend dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip vom Wert der beanspruchten Leistung auszugehen, was bedinge, dass überhaupt eine Leistung beansprucht und Kosten verursacht worden seien.

3.2. Entgegen der in der Beschwerde vertretenen Ansicht hat die Vorinstanz ihre Überprüfungsbefugnis mit dieser Auslegung von Art. 76 Abs. 1 BauG nicht überschritten.

3.2.1. Lehre und Rechtsprechung unterscheiden bei den öffentlichen Abgaben zwischen Steuern und Kausalabgaben sowie Lenkungsabgaben (vgl. BGE 143 I 220 E. 4.1 S. 221 mit Hinweisen). Bei Kausalabgaben handelt es sich um individuelle Geldleistungen, die der Abgabepflichtige aufgrund des öffentlichen Rechts als Entgelt für eine bestimmte staatliche Gegenleistung oder besondere Vorteile zu entrichten hat. Steuern dagegen sind voraussetzungslos, d.h. unabhängig vom konkreten Nutzen oder Verursacheranteil der steuerpflichtigen Person geschuldet, ohne dass eine individuell zurechenbare Gegenleistung durch den Staat erfolgt (BGE 140 I 176 E. 5.2 S. 180; Urteil 2C 1074/2016 vom 20. Juni 2017 E. 4.1). Gemeinden dürfen Kausalabgaben erheben, soweit ihnen im fraglichen Bereich Rechtsetzungsautonomie zukommt und sie die Schranken des kantonalen Rechts einhalten. Demgegenüber sind sie zur Erhebung von eigenständigen Steuern ohne Ermächtigung im kantonalen Recht nicht befugt (vgl. DANIELA WYSS, Kausalabgaben, 2009, S. 115; MÖSCHING, Fiskalische Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen, Jusletter 1. Dezember 2014, Rz. 13 f.; BGE 140 I 176 E. 7.3 S. 185 f.).

3.2.2. Zu den Kausalabgaben gehört auch die Benützungsgebühr. Sie ist das Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung oder für den gesteigerten Gemeindegebrauch an einer öffentlichen Sache. Sie wird nach Massgabe der tatsächlichen Benutzung erhoben (BGE 143 I 220 E. 4.2 S. 222; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBI 104/2003 S. 505 ff., S. 509; MICHAEL BEUSCH, Benützungsgebühren - unter besonderer Berücksichtigung von Lenkungsgebühren, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, 2015, S. 47 f.). Beim vorliegend gemäss Art. 76 BauG veranlagten Betrag handelt es sich der Marginalie dieser Bestimmung zufolge um eine Benützungsgebühr für die Beanspruchung von öffentlichem Grund. Nach Art. 76 Abs. 1 Satz 1 BauG wird für die regelmässige Benutzung des öffentlichen Grundes durch das Abstellen von Autos ein Entgelt verlangt. Es handelt sich also entsprechend der Bezeichnung in der Marginalie um eine Benützungsgebühr und somit um eine Kausalabgabe. Als solche setzt sie eine individuell zurechenbare besondere Leistung des Gemeinwesens voraus und kann nur erhoben werden, wenn diese tatsächlich in Anspruch genommen wurde.

Dies muss auch für Grundeigentümer gelten, die nicht ausreichend Pflichtparkplätze vorweisen

können. Wie die Vorinstanz willkürfrei festhielt, hat die Gemeinde auch diesfalls für die Erhebung der Gebühr konkret darzutun, dass der betroffene Grundeigentümer den öffentlichen Grund auch tatsächlich im unterstellten Umfang der fehlenden Parkplätze für das Parkieren von Autos benutzt hat. Der zweite Satz von Art. 76 Abs. 1 BauG kann nicht so verstanden werden, dass die jährliche Gebühr bereits wegen der fehlenden Pflichtparkplätze geschuldet wäre. Eine solche Regelung könnte nicht mehr als Kausalabgabe bezeichnet werden, da es an der Individualäquivalenz resp. der individuellen Zurechenbarkeit der besonderen Gegenleistung fehlen würde (vgl. E. 3.2. hier vor). Vielmehr würde es sich dabei um eine Kostenanlastungssteuer handeln, mit welcher einer bestimmten Gruppe von Personen die von der tatsächlichen Benutzung des öffentlichen Grundes unabhängige Bezahlung einer jährlichen Steuer auferlegt würde, weil diese Personen zu gewissen Aufwendungen des Gemeinwesens eine nähere Beziehung aufweisen als die Gesamtheit der Steuerpflichtigen (vgl. WYSS, a.a.O., S. 18; RENÉ WIEDERKEHR, Kausalabgaben, 2015, S. 21 ff.; Urteil 2C 519/2016 vom 4.

September 2017 E. 3.5.4). Die Erhebung einer solchen Steuer setzt eine entsprechende Grundlage im kantonalen Recht voraus. Das Gesetz des Kantons Graubünden vom 31. August 2006 über die Gemeinde- und Kirchensteuern (GKStG/GR; BR 720.200) sieht in Art. 2 Abs. 1 und 2 vor, dass die Gemeinden Einkommens- und Vermögenssteuern (Art. 4 GKStG/GR), eine Grundstückgewinnsteuer (Art. 6 GKStG/GR), eine Handänderungssteuer (Art. 7 ff. GKStG/GR) sowie eine Liegenschaftensteuer (Art. 16 ff. GKStG/GR) erheben. Gemäss Art. 2 Abs. 3 GKStG/GR kann die Gemeinde weitere Steuern erheben, wie insbesondere eine Erbanfall- und Schenkungssteuer, eine Kurtaxe und eine Tourismusförderungsabgabe. Die Kompetenznormen für die Erhebung weiterer Steuern durch die Gemeinden in Art. 2 Abs. 3 und Art. 21 ff. GKStG/GR enthalten keine ausdrückliche Delegation für die Erhebung einer Kostenanlastungssteuer für die gesteigerte Benutzung von öffentlichem Grund. Die Auflistung der kommunalen Besteuerungskompetenz in Art. 2 Abs. 3 GKStG/GR ist indes nicht abschliessend (vgl. BGE 140 I 176 E. 7.3 S. 186).

3.2.3. Eine gesetzliche Vermutung oder Annahme, wonach alle Grundeigentümer, die nicht ausreichend Pflichtparkplätze vorweisen können, den öffentlichen Grund regelmässig im Umfang der fehlenden Pflichtparkplätze benutzen, ist im Rahmen einer Kausalabgabe nicht zulässig, da diesfalls die für Kausalabgaben erforderliche individuelle Zurechenbarkeit fehlen würde. Die von der beschwerdeführenden Gemeinde anvisierte Auslegung von Art. 76 Abs. 1 Satz 2 BauG würde die Benutzungsgebühr faktisch zu einer Steuer machen. Die Bestimmung ist daher so auszulegen, dass die Benutzungsgebühr als Kausalabgabe auch für Grundeigentümer mit zu wenigen Pflichtparkplätzen lediglich im Umfang der tatsächlichen Beanspruchung des öffentlichen Grundes durch sie selbst oder ihre Kunden geschuldet ist. Der Wortlaut des zweiten Satzes von Art. 76 Abs. 1 BauG steht dieser Interpretation nicht entgegen. Die Formulierung, die Gebühr sei "in jedem Fall von jenem Grundeigentümer zu entrichten, der nicht ausreichend Pflichtparkplätze vorzuweisen vermag und deshalb die Ersatzabgabe bezahlt hat", muss entgegen der Auffassung in der Beschwerde nicht so verstanden werden, dass die Gebühr unabhängig von der tatsächlichen Beanspruchung des öffentlichen Grundes geschuldet

wäre. Sie kann ohne Weiteres so begriffen werden, dass die tatsächliche Beanspruchung des öffentlichen Grundes für die Erhebung der Gebühr vorausgesetzt ist, und der Grundeigentümer mit zu wenig Pflichtparkplätzen diese Gebühr zu entrichten hat. Dass es sich bei Art. 76 Abs. 1 Satz 2 BauG gemäss dieser Auslegung lediglich um eine Präzisierung des ersten Satzes handelt (und nicht wie gemäss dem Verständnis in der Beschwerde um eine zusätzliche Regelung), ist nicht zu beanstanden. Im Lichte dieser Auslegung ist die von der Gemeinde im Rahmen ihrer Rechtsetzungsautonomie erlassene Regelung mit dem übergeordneten Recht konform und insofern zulässig.

Die Vorinstanz hat Art. 76 Abs. 1 BauG im Rahmen ihrer Überprüfungsbefugnis willkürfrei so ausgelegt, dass sie dem übergeordneten Recht nicht widerspricht. Sie hat damit weder die Gemeindeautonomie noch Bundes- oder anderes übergeordnetes Recht verletzt. Ihre Auslegung von Art. 76 BauG ist nicht zu beanstanden.

4.

4.1. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

4.2. Bei diesem Verfahrensausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der beschwerdeführenden Gemeinde aufzuerlegen, die in ihrer Eigenschaft als Abgabegläubigerin Vermögensinteressen verfolgt (Art. 66 Abs. 4 BGG). Sie hat dem Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Die Beschwerdeführerin hat dem Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 2'500.- zu bezahlen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. Januar 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Straub