

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

22. Mai 2013

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. November 2012 reichten die Gemeinderäte Marc Bourgeois (FDP) und Severin Pflüger (FDP) folgende Motion, GR Nr. 2012/441, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, welche bewirkt, dass alle Einnahmen aus Parkgebühren, die über das Kostendeckungsprinzip hinausgehen, direkt an die Bevölkerung zurückfliessen. Dadurch soll der Tatbeweis erbracht werden, dass diese keinen fiskalischen Zweck erfüllen, sondern wie von den Befürwortenden vorgebracht ausschliesslich lenkenden Charakter haben sollen.

Der Betrag soll beispielsweise direkt von der Steuerrechnung aller natürlichen Personen abgezogen werden. Da das Stadtzürcher Gewerbe stark von den geplanten, höheren Parkgebühren aber auch schon der sukzessiven Verschiebung von Parkplätzen in teure Parkhäuser betroffen ist, soll alternativ die Ausgabe von Gutscheinen an die Bevölkerung für Leistungsbezüge beim Stadtzürcher Gewerbe geprüft werden. In jedem Fall ist ein unbürokratisches und kostengünstiges Verfahren zu wählen.

Begründung:

Parkgebühren sind aus steuersystematischer Sicht wie alle übrigen Gebühren das Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste und vom Gemeinwesen erbrachte Leistung. Dabei ist nach bundesgerichtlicher Praxis wie bei allen kostenabhängigen Kausalabgaben das Kostendeckungsprinzip anzuwenden, wenn die entstehenden Kosten bezifferbar und den Leistungsbezügern klar zurechenbar sind.

Die Stadt Zürich plant, die Gebühren für oberirdische Parkplätze deutlich zu erhöhen. Argumentative Basis für dieses Vorgehen ist die Verhaltenslenkung der AutofahrerInnen. Damit werden diese Abgaben zu einer Mischung aus Gebühr und Lenkungsabgabe. Selbiges gilt für die auf das Jahr 2013 hin deutlich erhöhten Gebühren für die Blaue Zone sowie für die Gebühren in einzelnen Parkhäusern.

Neben der lenkenden Wirkung entfalten diese Gebühren deshalb einen nicht beabsichtigten fiskalischen Effekt, der besonders untere Einkommensklassen trifft. Mit der Annahme dieses Vorstosses kann diesem Umstand wirksam entgegengetreten werden. Trotzdem bleibt der lenkende Charakter der Parkgebühren durch dieses Vorgehen vollständig erhalten, und die Kosten des Gemeinwesens bleiben vollständig gedeckt. Nebenbei wird so in einer wirtschaftlich schwierigen Zeit auch die Kaufkraft der gesamten Bevölkerung erhöht.

Die Motionäre legen grossen Wert auf ein unbürokratisches und kostengünstiges Verfahren, das keiner laufender Anpassungen bedarf und zu keinen zusätzlichen Postversänden an die Bevölkerung führt.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

Parkgebühren zählen verwaltungsrechtlich zur Kategorie der *Benutzungsgebühren*. Aus der Rechtsnatur der Gebühr als Entgelt für eine staatliche Leistung folgt, dass bei deren Bemessung grundsätzlich vom Wert dieser Leistung auszugehen ist, der sich nach dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip bestimmt. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 2637).

Entgegen den Ausführungen der Motionäre in der Begründung ihres Antrags gilt dieser Grundsatz allerdings für Benutzungsgebühren nicht uneingeschränkt, so dass deren Höhe die dem Staat verursachten Kosten in bestimmten Fällen durchaus übersteigen und sich

daraus auch ein Überschuss ergeben darf. Dies trifft gerade bei bestimmten Gebühren für die Benutzung des öffentlichen Grunds zu, namentlich wenn sie – wie gewisse Gebühren für das Parkieren, das gesteigerten Gemeingebrauch darstellt – Lenkungswirkung erzielen, d. h. die Automobilistinnen bzw. Automobilisten vom Parkieren in den Innenstädten abhalten sollen. Voraussetzung ist allerdings, dass solche Gebühren auf einer formell gesetzlichen Grundlage beruhen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2639).

Mit dem Gemeindebeschluss vom 25. September 1994, in Kraft seit dem 1. Januar 1997, wurden die Vorschriften über die Parkierungs- und Parkuhrkontrollgebühren erlassen (AS 551.330). In diesem Erlass wurden mit der Innenstadt und dem Zentrum Oerlikon zwei Hochtarifzonen geschaffen, in denen das mehr als 30-minütige Parkieren als gebührenpflichtiger, gesteigerter Gemeingebrauch gilt. Mit GR Nr. 2010/247 legte der Gemeinderat für das Gebiet «Zoo Zürich» eine weitere Sondertarifzone fest. In den übrigen Gebieten der Stadt Zürich wird (mit Ausnahme der «Blauen Zonen») eine blosse Parkuhrkontrollgebühr von Fr. –.50 für 1 Stunde erhoben.

Um die Wohnquartiere vor übermässigen Verkehrsimmissionen zu schützen, sind seit 1989 auf Stadtgebiet auch so genannte «Blaue Zonen» angeordnet. Leichte Motorwagen können in den Blauen Zonen nur für bestimmte Zeit und gemäss der am Fahrzeug anzubringenden Parkscheibe abgestellt werden. Anwohnende haben jedoch die Möglichkeit, eine Parkkarte zu erwerben. Diese berechtigt zum zeitlich unbeschränkten Parkieren in der Blauen Zone, ist jedoch gebührenpflichtig.

Mit Blick auf die Gebührenerhebung in der Blauen Zone hat der Stadtrat deren Entstehungsgeschichte und das künftige Konzept sowie die haushaltsrechtlichen Aspekte in GR Nr. 2010/246 ausführlich dargelegt und dem Gemeinderat in seinem Antrag auch die von ihm favorisierte Stossrichtung für die Zukunft und die Verwendung der Gebühreneinnahmen aufgezeigt. Sowohl der Gemeinderat als auch die Stimmberechtigten haben der beantragten Verordnung über das unbeschränkte Parkieren in Blauen Zonen (Parkkartenverordnung; AS 551.10) zugestimmt und der entsprechende Erlass konnte, gemeinsam mit der durch den Stadtrat – gestützt auf Art. 7 Abs. 5 der Parkkartenverordnung – erlassenen «Gebührenordnung Parkkarten Blaue Zone» (AS 551.110), per 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt werden (STRB 554/2012).

Aufgrund dieser genannten, höherstufigen Rechtsgrundlagen gilt für die Parkgebührenerhebung in den darin bezeichneten Zonen zwar nach wie vor das Äquivalenzprinzip, doch wurde in Bezug auf das Kostendeckungsprinzip die für den Lenkungscharakter erforderliche Flexibilität gewonnen. Gemäss Vorstellungen der Motionäre sollen künftig die dadurch erzielten Mehreinnahmen in einem einfachen Verfahren an die Bevölkerung «zurückfliessen», entweder als Pauschalabzug von der Steuerrechnung oder durch Ausgabe von Gutscheinen für Leistungsbezüge beim Städtzürcher Gewerbe. Diese Begehren lehnt der Stadtrat aus rechtsstaatlichen, finanzpolitischen und letztlich auch aus Praktikabilitätsgründen ab.

Einerseits will der Stadtrat mit Blick auf die Gebühreneinnahmen für das Ausstellen der Parkierungsbewilligung in der Blauen Zone an den erst vor wenigen Wochen in Kraft getretenen, klaren Vorgaben von Art. 6 Abs. 2 der Parkkartenverordnung festhalten und dadurch den Willen der Stimmberechtigten respektieren. So sollen die Erträge in erster Linie zur Deckung der Kosten der Bewirtschaftung der Parkierungsbewilligungen und der Parkplätze der Blauen Zonen, einschliesslich einer Pauschale für die Reinigung durch ERZ Entsorgung + Recycling Zürich, verwendet werden. So weit der Ertrag diese Aufwendungen deckt und eine angemessene Reserve sichergestellt ist, soll ein Überschuss den allgemeinen Mitteln zufallen. Die Berücksichtigung eines anderen Verwendungszwecks, wie das «Zurückfliessenlassen» dieser Überschüsse an die Bevölkerung, erforderte bereits, und dies ohne zwingende Gründe, eine Änderung des noch jungen Gemeindebeschlusses.

Losgelöst von solchen rechtsdogmatischen Überlegungen für die Blaue Zone (Institution 2506) lehnt der Stadtrat aber *generell* eine Rückerstattung von Überschüssen aus Parkgebühren ab, also auch solche aus Einnahmen aus Parkhäusern (Institution 2032) sowie aus übrigen Parkgebühren (Institution 2505). Denn obwohl bei der Gebührenerhebung klarerweise der Lenkungscharakter im Vordergrund steht, stellen diese Gelder dennoch einen unverzichtbaren Teil der öffentlichen Abgaben dar.

Es wäre verwaltungsökonomisch schlicht nicht vertretbar, Gebühreneinnahmen mit dem Giesskannenprinzip an die Bevölkerung auszuschütten, im Wissen darum, dass das Gemeinwesen diese Ausgaben später wieder über die allgemeinen Steuermittel beschaffen müsste. Letztlich muss auch bezweifelt werden, dass sich der von den Motionären erhoffte Effekt der Kaufkraftstärkung eine spürbare und nachhaltige Wirkung zeigt.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**