



CH-3003 Bern PUE;

POST CH AG

Stadtrat Bern

Ratssekretariat des Stadtrats
Parlamentsdienst
Predigergasse 12
3011 Bern

Aktenzeichen: PUE-531-68

Ihr Zeichen:

Bern, 7. September 2021

Anpassung des Gebührentarifs für Parkkarten der Anwohnerinnen und Anwohner in der Stadt Bern; Anhörung gemäss Artikel 14 Preisüberwachungsgesetz

Empfehlung des Preisüberwachers

Sehr geehrte Damen und Herren

Anlässlich der Sitzung vom 18. August 2021 hat der Gemeinderat der Stadt Bern beschlossen, dem Stadtrat eine Erhöhung der Parkkartengebühren für Anwohnende zu beantragen. Der Gemeinderat hat offenbar aus zeitlichen Gründen darauf verzichtet, die geplante Gebührenerhöhung vorgängig dem Preisüberwacher zur Stellungnahme vorzulegen. Der definitive Beschluss des Stadtrats über die Gebührenänderung wird jedoch erst nach Konsultation des Preisüberwachers erfolgen.

Nach Durchsicht und Prüfung der Teilrevision des Gebührentarifs der Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie (SUE; Anhang III GebR) des Polizeiinspektorats, welche die vom Gemeinderat vorgesehene Erhöhung der Parkkartengebühren enthält, äussert sich der Preisüberwacher wie folgt:

Zuständigkeit

Das Preisüberwachungsgesetz (PüG; SR 942.20) gilt für Preise von Waren und Dienstleistungen einschliesslich der Kredite (Art. 1 PüG). Der Preisüberwacher ist zuständig für die Überprüfung der Benutzungsgebühren (vgl. dazu Kommentar zum Preisüberwachungsgesetz, Rolf H. Weber, Bern 2009, Seite 18, Rz. 16).

In städtischen Gebieten, wo ein erhebliches Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage besteht, ist es nach Bundesgericht zulässig, mehr als halbstündiges Parkieren als gesteigerten Gemeindegebrauch zu betrachten und dafür eine Benutzungsgebühr zu verlangen (vgl. BGE 122 I 279 E. 2 e). Bei der Gebühr, welche für die Jahresparkkarten (Gebühr für zeitlich unlimitiertes Parkieren innerhalb eines

Preisüberwachung PUE
Manuela Leuenberger-Mühlemann
Einsteinstrasse 2
3003 Bern
Tel. +41 58 462 21 01
Manuela.Leuenberger@pue.admin.ch
<https://www.preisueberwacher.admin.ch/>



Jahres) erhoben wird, handelt es sich um eine Gebühr für die **Nutzung** der Parkplätze auf öffentlichem Grund, d.h. es handelt sich um eine Benützungsgebühr für gesteigerten Gemeindegebrauch.

Das Preisüberwachungsgesetz gilt für Kartelle und marktmächtige Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts (Art. 2 PÜG). Die Stadt Bern verfügt hinsichtlich der Bewirtschaftung der Parkplätze auf öffentlichem Grund über ein lokales Monopol.

Mit Entscheid vom 21. Dezember 2015 i.S. Höhe der Parkgebühren in der Gemeinde Biel hielt das Verwaltungsgericht des Kantons Bern u.a. fest, dass die Gemeinde aufgrund ihrer Herrschaft über Sachen im Gemeindegebrauch wie den öffentlichen Grund ein faktisches Monopol innehat und damit bei der Festlegung von Parkgebühren dem Preisüberwachungsgesetz untersteht.

Die Gebühren, welche für das Parkieren auf öffentlichem Grund in der Stadt Bern erhoben werden, sind nicht das Ergebnis eines wirksamen Wettbewerbs im Sinne von Art. 12 PÜG.

Gemäss Art. 14 PÜG hat die Legislative oder die Exekutive des Bundes, eines Kantons oder einer Gemeinde, welche für die Festsetzung oder Genehmigung einer Preiserhöhung zuständig ist, **vorgängig** zur Preisfestlegung den Preisüberwacher anzuhören. Er kann beantragen, auf die Preiserhöhung ganz oder teilweise zu verzichten oder einen missbräuchlich beibehaltenen Preis zu senken. Es ist unerheblich, ob die Preiserhöhung vorgängig von Beteiligten an einer Wettbewerbsabrede oder von einem marktmächtigen Unternehmen beantragt wurde oder nicht. Entscheidend ist, dass der Preis von einer Behörde festgesetzt oder genehmigt wurde und dies in einem Markt, wo der Preiswettbewerb nicht spielt (vgl. dazu Tercier, Bovet, Droit de la concurrence, Bâle 2002, art. 14 LSP, p. 1166, chiffre marginal 13). Ob das Erfordernis der vorgängigen Anhörung angesichts der von der städtischen Legislative am 2. September gefällten materiellen Vorentscheide in den hier zur Diskussion stehenden Fragen im Rahmen des Budgetprozesses erfüllt ist, müsste im Beschwerdefall von einer gerichtlichen Instanz geklärt werden.

Der Preisüberwacher ist gemäss herrschender Lehre von der zuständigen Behörde **zwingend** anzuhören.¹

Beurteilung der Höhe der geplanten Parkkartengebühren

Eine Erhebung des Preisüberwachers zu den Parkkartengebühren in allen Kantonshauptorten der Schweiz in der Vergangenheit hatte eine Streuung der Gebührenhöhe gezeigt. Die jährlichen Kosten für das zeitlich unbeschränkte Parkieren in Parkraumzonen variierten für Anwohner, Handwerker und Gewerbetreibende zwischen 0 und 600 Franken. Der ungewichtete Durchschnitt bei den Parkkarten für Anwohner lag bei Fr. 335.-/Jahr, bei den Parkkarten für Handwerker bei Fr. 386.-/Jahr und bei den Parkkarten für das Gewerbe bei Fr. 348.-/Jahr. Eine erneute Erhebung ergab nun einen ungewichteten Durchschnitt bei den Parkkarten für Anwohner von ca. Fr. 400.-/Jahr.

Die Stadt Bern liegt mit ihrem geplanten Tarif für die Jahresparkkarte für Anwohner mit **Fr. 492.- pro Jahr für Fahrzeuge mit (teilweise) fossilem Antrieb**, namentlich Diesel, Benzin oder Hybrid, weit über diesem Durchschnitt. Insbesondere auch der geplante Tarifschritt von **Fr. 264.- auf Fr. 492.- pro Jahr** erscheint stossend und aus preisüberwachungsrechtlicher Sicht missbräuchlich. Namentlich das Budget der Anwohnenden mit tiefen Einkommen wird durch die geplante massive Gebührenerhöhung der Parkkarten für Fahrzeuge mit fossilem Antrieb erheblich belastet; darunter dürften insbesondere auch Arbeitstätige sein, die bspw. im Gesundheitswesen oder im öffentlichen Verkehr in unregelmässigen Schichten tätig und aus beruflichen Gründen auf den MIV angewiesen sind. Angesichts ihrer verbreiteten tieferen Löhne dürfte sie eine derartige Erhöhung/Verdoppelung besonders stark betreffen.

Bei der Preisbeurteilung von Parkkarten ist grundsätzlich zu beachten, dass solche Karten keinen Anspruch auf einen (freien) Parkplatz geben. Damit unterscheiden sie sich in ihrem Wesen von der Dauermiete sowohl privater als auch öffentlicher Parkplätze, die dem Mieter ein ausschliessliches Gebrauchsrecht einräumt.

Der Preisüberwacher ist der Auffassung, dass ein verhältnismässiger und äquivalenter Tarif für die Parkkarten für Anwohnende den **Betrag von Fr. 400.- pro Jahr nicht übersteigen sollte**. Diverse Städte und Gemeinden erheben Tarife unter Fr. 400.-, Basel bspw. Fr. 284.-/Jahr, Biel Fr. 330.-

¹ Künzler/Zäch, OFK-Wettbewerbsrecht II, PÜG 14 N 11; Weber, Stämpflis Handkommentar zum Preisüberwachungsgesetz, Art. 14 N 54; RPW 1998/5, 748.

/Jahr, Fribourg Fr. 396.-/Jahr, Genf Fr. 200.-/Jahr, Köniz Fr. 360.-/Jahr, St. Gallen Fr. 360.-/Jahr, Thun Fr. 220.-/Jahr, etc. Selbst in der vom Gemeinderat aufgestellten Zusammenstellung (Seite 5) käme der Durchschnitt im Übrigen tiefer heraus als der vom Gemeinderat beantragte Betrag.

Im Vortrag des Gemeinderates an den Stadtrat wird u.a. erwähnt (ebd.), dass die Städte Luzern und Zürich angekündigt hätten, sich nicht an die Empfehlung des Preisüberwachers betreffend Senkung der Parkkartentarife zu halten. Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass in der Stadt Luzern bezüglich des Parkkartenreglements 56 Prozent der Stimmberechtigten für den milderen Gegenvorschlag votierten², womit die Jahresgebühr für die Dauerparkkarte der Anwohnenden nicht erhöht wird. In der Stadt Zürich ist die Angelegenheit noch pendent: die Kommission des Parlaments hat in dieser Sache noch nicht entschieden - zurzeit liegt lediglich ein Antrag der Exekutive vor; das Parlament hat noch nicht darüber befunden - und ein Referendum ist bereits angekündigt. Es kann somit aktuell keine Rede davon sein, dass die entsprechenden Empfehlungen des Preisüberwachers nicht befolgt würden.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass in zahlreichen Fällen die Empfehlungen des Preisüberwachers befolgt wurden, beispielsweise in jüngerer Vergangenheit:

- Gemeinde *Tannay*: Reduktion von Fr. 420.- auf Fr. 350.- pro Jahr und Fahrzeug für Mitarbeitende von Unternehmen mit Sitz in der Gemeinde.
- Gemeinde *Rennaz*: Reduktion von Fr. 400.- auf Fr. 360.- pro Jahr für die Parkkarte.
- Gemeinde *Eclépens*: Reduktion von Fr. 480.- auf Fr. 360.- pro Jahr für die Parkkarte.
- Gemeinde *Moudon*: Reduktion von Fr. 400.- auf Fr. 360.- pro Jahr für Handwerker und Gewerbetreibende.
- Gemeinde *Hunzenschwil*: Reduktion von Fr. 85.- auf Fr. 35.- pro Monat für die Parkkarte.
- Gemeinde *Yverdon-les-Bains*: Geplante Preiserhöhung von Fr. 270.- auf Fr. 1'200.- für Parkkarten für Pendler wurde aufgrund der Empfehlung nicht vorgenommen, resp. aufgeschoben.
- Gemeinde *Köniz*: Preis für Handwerker- und Gewerbeparkkarte wird statt auf Fr. 50.- (Fr. 600.-/Jahr) auf Fr. 33.- pro Monat (Fr. 396.-/Jahr) festgelegt, etc.

Die wesentlichen Prinzipien im Kausalabgaberecht sind das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip. Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die Abgabe im Einzelfall zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Mit anderen Worten sollen die Leistung des Gemeinwesens und die Gegenleistung des Abgabepflichtigen einander entsprechen. Parkplatzgebühren stellen mithin Kausalabgaben (und nicht Steuern) dar, für die grundsätzlich das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip gelten.

Hingegen geht es nicht an, mit der Preiserhöhung für Parkkarten fiskalische Zwecke zur Sanierung des Gemeindehaushaltes zu verfolgen. Allein schon der Umstand, dass bereits im Rahmen der *Budgetdebatte* im Berner Stadtrat über die hier vorliegende Erhöhung debattiert wurde, zeigt klar auf, dass das fiskalische Interesse hier eine massgebliche Rolle spielt. Dies wurde offenkundig vom Gemeinderat auch nicht in Abrede gestellt; es wird im Antrag sogar klar in den Vordergrund gestellt. Mit diesem Vorgehen droht ein Dammbbruch in der Gebührenlandschaft: Wird vom Prinzip der nicht-fiskalischen Ausrichtung bei Gebühren abgewichen, droht dies auch in anderen Bereichen – mit schwerwiegenden Folgen für die Bürgerinnen und Bürger, die staatliche Leistungen dann auch in anderen Bereichen als Gebühren mit einem «Steuerzuschlag» in Anspruch nehmen müssen, da sie keine Alternative haben.

Damit besteht hier eine vergleichbare «*slippery slope*» wie bei der Geltendmachung von externen bzw. indirekten Kosten, deren Heranziehen die Gefahr von Willkür mit sich bringt (z.B. Heranziehen von externen indirekten Kosten beim MIV, nicht aber beim Velo, E-Bike oder öffentlichen Verkehr).

Allgemein ist festzuhalten, dass ein Kostendeckungsgrad von 100 Prozent zwar die gesetzlichen Vorgaben des Kantons und der Bundesverfassung (Kostendeckungsprinzip) einhält, je nach Betrachtungsweise jedoch nicht per se verursachergerecht ist (öffentliches Interesse) und somit eine **klare Obergrenze** darstellen muss, die eigentlich nur ausnahmsweise erreicht werden sollte. Gleichzeitig ist das Äquivalenzprinzip zu beachten, das möglicherweise tiefere Gebühren als angezeigt erscheinen lässt.

² Vgl. [Stadt 2 2021-06-13.pdf \(stadtluzern.ch\)](#) – abgerufen am 7. September 2021

Der Preisüberwacher appelliert in Gebührenfragen grundsätzlich zur **Mässigung**. Da erschwingliche Parkplätze letztlich dazu dienen, dass eine Stadt für alle Bevölkerungsgruppen - bspw. auch für Schichtarbeiterinnen und -arbeiter - attraktiv bleibt, ist ein angemessener, nicht übermässig hoher Parkkartentarif im öffentlichen Interesse. Eine die direkten Kosten überschliessende Gebührensatzung ist deshalb nicht angebracht.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen gibt Ihnen der Preisüberwacher daher folgende Empfehlung ab:

Die Gebühren für die Jahresparkkarten für Anwohner sind für Fahrzeuge mit (teilweise) fossilem Antrieb auf max. Fr. 400.- festzusetzen.

Der guten Ordnung halber weisen wir Sie darauf hin, dass die entscheidende Behörde gemäss Artikel 14 Preisüberwachungsgesetz ihren Entscheid in Kenntnis der vorliegenden Empfehlung zu fällen und einen allfällig abweichenden Entscheid zu begründen hat. Wir bitten Sie höflich um Zustellung des entsprechenden Entscheids.

Freundliche Grüsse

Stefan Meierhans

Preisüberwacher

Kopie an:

Gemeinderat der Stadt Bern, Stadtkanzlei, Junkerngasse 47, Erlacherhof, 3000 Bern 8