

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Nettoüberschuss aus Parkgebühren zur Förderung des ÖV für die Winterthurer Bevölkerung, eingereicht von den Gemeindegliedern/innen I. Kuster (CVP/EDU), B. Zäch (SP), M. Zehnder (GLP), R. Diener (Grüne/AL), im Namen ihrer Fraktionen

---

### **Antrag:**

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend Nettoüberschuss aus Parkgebühren zur Förderung des ÖV für die Winterthurer Bevölkerung wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

### **Bericht:**

Am 24. Juni 2019 reichten Iris Kuster (CVP/EDU), Benedikt Zäch (SP), Martin Zehnder (GLP) und Reto Diener (Grüne/AL) im Namen ihrer Fraktionen mit 29 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 8. Juli 2019 überwiesen wurde:

#### **«Antrag**

*Der Stadtrat wird aufgefordert ein Konzept inklusive der rechtlichen Grundlagen auszuarbeiten, wie die Reserven und die zukünftigen Nettoerlöse aus der Bewirtschaftung der städtischen Parkhäuser für spezielle Projekte zur Förderung der Nutzung des ÖV durch die in Winterthur wohnhafte Bevölkerung verwendet werden kann.*

#### **Begründung**

*Die Gebühren für die Benutzung der städtischen Parkhäuser in Winterthur sind nicht nur kostendeckend, sondern es wurden in den letzten Jahren auch substanzielle Reserven angehäuft. Die bestehenden Reserven sowie die zukünftigen Nettoüberschüsse aus der Bewirtschaftung der städtischen Parkhäuser sollen deshalb gezielt zur Förderung des ÖV für die Winterthurer Bevölkerung eingesetzt werden, damit die Benutzung des ÖV attraktiver wird und die allenfalls von Parkgebühren erhoffte Lenkungswirkung verstärkt wird.»*

### **Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:**

#### **1. Ausgangslage: Eigenwirtschaftsbetrieb Parkhäuser; Betriebsreserve**

Bei den städtisch betriebenen Parkhäusern handelt es sich um einen so genannten Eigenwirtschaftsbetrieb. Organisatorisch sind die Parkhäuser dem Departement Sicherheit und Umwelt zugeordnet (Art. 10 lit. c der Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung [VOS, Winterthurer Erlass-Sammlung 1.4.1-1]). Eigenwirtschaftsbetriebe stellen gemäss § 87 Abs. 2 lit. a Gemeindegesetz (GG, LS 131.1) eine zweckgebundene Spezialfinanzierung dar.

Das bedeutet, dass Betriebsgewinne und Betriebsverluste auf Spezialfinanzierungskonten vorgetragen werden (§ 88 Abs. 3 GG), d.h. nicht in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliessen. Für die Parkhäuser wird eine eigene Betriebsrechnung mit Betriebsreserve und Investitionsrechnung geführt (Art. 21 Abs. 1 lit. d der Vollzugsverordnung zum Finanzhaushalt [VVO FIN, WES 6.1-1.1]). Eigenwirtschaftsbetriebe sind gebührenfinanziert, d.h. ihre Einnahmen sind grundsätzlich zweckgebunden. Vom Abgabekarakter her stellen die Parkhausgebühren so genannte Kausalabgaben dar.

Im Jahr 2019 erzielte der Betrieb Parkhäuser und Parkplätze einen Nettoüberschuss von 1,93 Mio. Franken, der als Einlage in die Betriebsreserve gebucht wurde. Entsprechend beläuft sich die Betriebsreserve per 1. Januar 2020 auf 19,2 Mio. Franken (vgl. Jahresabschluss 2019).

## **2. Zur Frage der Zweckbindung**

Das Postulat fordert eine gezielte Verwendung eines Teils dieser bestehenden Betriebsreserve sowie allfälliger künftiger Nettoüberschüsse aus dem Betrieb der städtischen Parkhäuser zugunsten des öffentlichen Verkehrs für die Winterthurer Bevölkerung, d.h. mit anderen Worten eine Zweckbindung dieser Gelder. Zulässigkeit und Zweckmässigkeit einer solchen Zweckbindung sind im Folgenden zu erörtern.

Wie bereits anlässlich der Debatte im Grossen Gemeinderat am 8. Juli 2019 angekündigt, erachtet der Stadtrat eine solche Zweckbindung aus mehreren Gründen als nicht zulässig: Einnahmen der Gemeinde fliessen grundsätzlich in den allgemeinen Gemeindehaushalt. Einnahmen sollen in aller Regel nicht zweckgebunden werden, d.h. weder einem einzelnen Verwaltungsbereich gutgeschrieben noch für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe reserviert werden. So sehen es die Grundsätze zur Haushaltsführung im Gemeindegesetz vor (vgl. § 86 Abs. 2 GG; Mächler, in: Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Schulthess Verlag 2017, § 86 N 2 ff.; Fachempfehlungen FE 8 zu HRM2, Ziff. 5).

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz sind zweckgebundene Spezialfinanzierungen. In § 87 Abs. 2 GG ist abschliessend geregelt, auf welche Art Mittel der Gemeinde zweckgebunden werden können. Spezialfinanzierungen sind demnach zulässig für Eigenwirtschaftsbetriebe (lit. a), für Fonds, die das übergeordnete Recht vorsieht (lit. b), für Rücklagen aus Verwaltungsbereichen mit Globalbudget gemäss § 100 GG (lit. c) und für Vorfinanzierungen von Investitionsvorhaben (lit. d).

Eine gezielte Förderung des öffentlichen Verkehrs wäre somit über einen ÖV-Fonds im Sinne von § 87 Abs. 2 lit. b GG grundsätzlich denkbar. Dies setzt jedoch das Bestehen einer entsprechenden Rechtsgrundlage des übergeordneten Rechts voraus. Eine kommunale Rechtsgrundlage genügt ausdrücklich nicht (vgl. § 87 GG; Mächler, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, a.a.O., § 87 N 3, 7 ff.; Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden [nachfolgend HF], Gemeindeamt 2019, Kapitel 15 Fonds, S. 3).

So werden beispielsweise die Zürcher Gemeinden gemäss § 246 ff. des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) verpflichtet, vom Grundeigentümer eine Ersatzabgabe für fehlende Abstellplätze zu erheben. Diese Ersatzabgabe wird in einen Fonds gelegt, der zweckgebunden ausschliesslich zur Schaffung von Parkraum oder zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs verwendet werden darf (vgl. § 247 PBG i.V.m. Art. 23 Abs. 1 lit. c VVO FIN).

Weder im Bundesrecht noch im kantonalen Recht besteht zurzeit eine gesetzliche Grundlage für einen ÖV-Fonds auf kommunaler Ebene. Eine Zweckbindung zugunsten des ÖV auf kommunaler Ebene ist somit nicht zulässig, weil eine Grundlage des übergeordneten Rechts fehlt (vgl. § 87 GG; Mächler, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, a.a.O., § 87 N 3; HF, Kapitel 15 Fonds, S. 3).

Der Stadtrat geht nicht davon aus, dass auf kantonaler Ebene die Schaffung einer Rechtsgrundlage zur gezielten Förderung des ÖV durch die Gemeinden zu erwarten ist. Im Kanton Luzern beispielsweise hat die Stimmbevölkerung im September 2018 einer kantonalen Initiative zur Schaffung eines ÖV-Spezialfonds mit 72% Nein eine klare Absage erteilt (Luzerner Zeitung vom 23.09.2018).

Nicht erlaubt ist eine Zweckbindung des allfälligen Nettoüberschusses aus dem Betrieb der städtischen Parkhäuser zugunsten des kommunalen öffentlichen Verkehrs ausserdem, weil eine Verwendung von Nettoüberschüssen eines Eigenwirtschaftsbetriebes (vorliegend der Parkhäuser) zugunsten eines anderen Eigenwirtschaftsbetriebes (vorliegend Stadtbus) unzulässig ist (vgl. HF, Kapitel 13 Eigenwirtschaftsbetriebe, S. 6).

Eine Zweckbindung zugunsten des kommunalen öffentlichen Verkehrs würde aus den Parkhausgebühren schliesslich eine Zwecksteuer machen, was weder mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung noch mit dem Verbot der Zweckbindung von Gemeindesteuern im Sinne von § 84 Abs. 1 GG vereinbar wäre.

### **3. Fazit**

Eine Zweckbindung eines allfälligen Nettoüberschusses aus dem Betrieb der städtischen Parkhäuser, wie sie das Postulat fordert, ist wie dargelegt rechtlich nicht zulässig. Eine Schwerpunktlegung beim öffentlichen Verkehr bleibt im Rahmen der Budgetierung jedoch möglich. Ergänzend lässt sich festhalten, dass ÖV-Projekte über den kantonalen Verkehrsfonds bereits gezielt gefördert werden. Eine zweckgebundene Beteiligung der Gemeinden ist in § 31 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) jedoch nicht vorgesehen. Die Gemeinden beteiligen sich hingegen gemäss § 31a PVG i.V.m. Art. 57 Eisenbahngesetz (EBG, SR 742.101) am Bahninfrastrukturfonds des Bundes.

*Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.*

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon