

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Erlass einer Verordnung Parkieren Winterthur

Antrag:

1. Es wird eine neue Verordnung Parkieren Winterthur erlassen.
2. Die Verordnung tritt per 1. Januar 2022 in Kraft.
3. Die bisherige Produktgruppe «Betrieb Parkhäuser und Parkplätze» wird in «Parkieren Winterthur» umbenannt. Die Gliederung der Produkte wird wie folgt angepasst:

*Departement Sicherheit und Umwelt
Parkieren Winterthur
- Parkhäuser
- Parkgaragen
- Parkplätze
- Dienstleistungen
- Velostationen*

Weisung:

Zusammenfassung

Mit dem Erlass einer neuen Verordnung Parkieren Winterthur soll für den bestehenden Eigenwirtschaftsbetrieb eine saubere rechtliche Grundlage in Form eines generell-abstrakten Erlasses geschaffen werden.

Neu soll auch der Betrieb von Velostationen in den Eigenwirtschaftsbetrieb integriert werden. Dadurch kann auf ein Synergiepotential bei den Parkhäusern zurückgegriffen werden. Um weitere Kosten zu sparen, sollen die Velostationen künftig automatisch betrieben werden.

Der bestehende Eigenwirtschaftsbetrieb «Parkhäuser und Parkplätze» wird in «Parkieren Winterthur» umbenannt. Entsprechend sollen ab Inkrafttreten der Verordnung die städtischen Parkhäuser, Parkgaragen, Parkplätze, Velostationen und sämtliche weiteren Parkieranlagen für unterschiedliche Verkehrsmittel (nachfolgend «Parkierananlagen» genannt), soweit sie nicht anderen städtischen Stellen zugeteilt sind, eigenwirtschaftlich unterhalten und betrieben werden.

Schliesslich wird mit dem Erlass dieser Verordnung eine explizite spezialgesetzliche Möglichkeit geschaffen, Gewinn und beschränkt auch Reserven zugunsten des steuerfinanzierten Haushalts der Stadt Winterthur zu entnehmen.

1. Ausgangslage

1.1. Betrieb von Parkplätzen und Parkhäusern

Mit Beschluss des Grossen Gemeinderats vom 22. Mai 1967 wurde beim damaligen Polizeiamt eine besondere Unternehmung «Parkplätze und Parkhäuser» errichtet. Am 26. September 1986 hat der Stadtrat sodann entschieden, die bisherige «Unternehmung Parkplätze und Parkhäuser» nach damals neuem Rechnungslegungsmodell als Gemeindebetrieb «Parkhäuser und Parkplätze» weiterzuführen. Entsprechend werden die städtisch betriebenen Parkhäuser seither als Eigenwirtschaftsbetrieb der Stadt Winterthur geführt. Organisatorisch ist die Abteilung Parkhäuser und Parkplätze dem Departement Sicherheit und Umwelt zugeordnet (Art. 10 lit. c der Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung [VOS] vom 10. Juli 2006 [WES 1.4.1-1]). Sie stellt eine eigene Produktgruppe (425) im Departement Sicherheit und Umwelt dar.

Aktuell erfüllt die Abteilung Parkhäuser und Parkplätze eigenwirtschaftlich nachfolgende Aufgaben:

- Betrieb der städtischen Parkhäuser und Parkgaragen;
- Vermietung von Parkplätzen, soweit sie nicht anderen städtischen Departementen zugeteilt sind;
- Betrieb und Unterhalt des Parkleitsystems; sowie
- Mitwirkung bei der Planung und dem Bau von neuen städtischen Parkieranlagen, inkl. Quartierparkieranlagen.

Zum Produktportfolio des Eigenwirtschaftsbetriebs «Parkhäuser und Parkplätze» gehören auch der technische Unterhalt und die Reinigung von Parkhäusern, die von Dritten betrieben werden. Damit gehen die Leistungen des Eigenwirtschaftsbetriebs «Parkhäuser und Parkplätze» über das Bewirtschaften von gemeindeeigenen Anlagen und Parkplätzen hinaus und umfassen auch Dienstleistungen für private Kunden.

1.2. Betrieb von Velostationen

Die Stadt Winterthur betreibt heute an zwei Standorten die Velostationen Stellwerk und Gleis 3, die insgesamt rund 1 000 überdachte Veloabstellplätze umfassen. Der Betrieb der Velostationen erfolgt momentan durch das Departement Soziales und ist bis Ende 2021 gesichert (GGR-Nr. 2018.73 vom 27. August 2018).

Mittels Stadtratsbeschluss SR.15.883-1 «Rudolfstrasse, Zürcherstrasse bis Wülflingerstrasse; Neugestaltung und Instandstellung (Objekt-Nr. 11403)» vom 21. Oktober 2015 wurde die Stadtpolizei Winterthur, Abteilung Parkhäuser und Parkplätze, beauftragt, die künftige Velostation Nord sowie den Veloraum im Rampenfuss der neuen Parkdeckrampe ins Portfolio aufzunehmen und den baulichen und betrieblichen Unterhalt sowie deren Betrieb sicherzustellen. Weiter wurde mittels Stadtratsbeschluss SR.21.122-1 «Veloparkierung rund um den Hauptbahnhof» vom 24. Februar 2021 beschlossen, dass per 1. Januar 2022 die Abteilung Parkhäuser und Parkplätze der Stadtpolizei für den Betrieb und die Bewirtschaftung aller Velostationen rund um den Bahnhof zuständig ist. Durch die Fertigstellung der Personenunterführung Nord (PU Nord) und der verbundenen Velostation Rudolfstrasse per Ende 2021 sowie dem zeitgleichen Rückzug des Departement Soziales aus dem Betrieb der bestehenden Velostationen ist eine konsolidierte Übernahme des Betriebs aller Velostationen per 1. Januar 2022 durch die Abteilung Parkhäuser und Parkplätze vorgesehen.

Für die Inbetriebnahme der stadt eigenen Velostation Rudolfstrasse sowie der Velostationen Stellwerk und Gleis 3, welche sich in SBB-Räumlichkeiten befinden, sind umfassende Projektarbeiten durchgeführt worden. Dabei besteht eine grosse Abhängigkeit zum Strategie-Projekt «Veloparkierung rund um den Bahnhof», welches durch das Departement Bau geführt wird. In diesem werden Massnahmen bezüglich der kostenlosen, oberirdischen Veloabstellplätzen, wie Anzahl, Perimeter und Bewirtschaftung (Veloordnung), sowie Rahmenbedingungen für den Betrieb der Velostationen festgelegt. In beiden Projekten ist zu berücksichtigen, dass die Velostation Stellwerk II (geplanter Erweiterungsbau von Stellwerk) sowie allfällige zukünftige Velostationen reibungslos in den Betrieb integriert werden sollen. Die Projektarbeit «Integration Betrieb Velostationen» erfolgte in enger Zusammenarbeit zwischen den Projektteams und dem gemeinsamen Steuerungsausschuss «Veloparkierung HB», in welchem unter anderem die Departementsvorsteherinnen des Departements Sicherheit und Umwelt sowie des Departements Bau Einsitz nehmen.

Dabei wurden folgende betrieblichen Ziele für die Velostationen verfolgt:

- Schaffen der Ausgangslage für den Betrieb aller Velostationen;
- Beschaffung und Inbetriebnahme der technischen Infrastruktur;
- Nutzung von Synergien mit der Veloordnung (oberirdisch).

Nachfolgende Ziele dienen der Kundenfreundlichkeit der Velostationen:

- Hohe Attraktivität durch die Lage in Bahnhofsnähe, Sauberkeit, Ordnung, personelle Präsenz und Sicherheit durch Videoüberwachung;
- 7/24/365 Zugang mit Swissspass;
- Gebührenmodell im Vergleich mit anderen Städten;
- praktische und kundenfreundliche Handhabung.

2. Gesetzliche Rahmenbedingungen

Damit eine reibungslose Übernahme des Unterhalts und Betriebs der Velostationen per 1. Januar 2022 durch die Stadtpolizei, Abteilung Parkhäuser und Parkplätze sichergestellt werden kann, müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Mit dem Erlass einer neuen Verordnung Parkieren Winterthur sollen die städtischen Parkhäuser, Parkgaragen, Parkplätze, Velostationen und sämtliche weiteren Parkieranlagen für unterschiedliche Verkehrsmittel (nachfolgend «Parkierananlagen» genannt), soweit sie nicht anderen städtischen Stellen zugeteilt sind, eigenwirtschaftlich unterhalten und betrieben werden.

Das Departement Sicherheit und Umwelt verfügt mit der Abteilung Parkhäuser und Parkplätze bei der Stadtpolizei über eine Organisationseinheit, die bereits heute Parkhäuser bewirtschaftet und somit über die notwendige technische, betriebliche und organisatorische Erfahrung verfügt, die sich auch für den Betrieb von Velostationen eignet. Deshalb soll ab 1. Januar 2022 diese Organisationseinheit auch für den Betrieb der Velostationen zuständig sein. Die Arbeitsintegration Winterthur wird den Betrieb nur noch bis Ende 2021 führen.

Am 12. August 2020 hat der Stadtrat vom Fehlen einer ausreichend spezifischen Verordnung des seit 1986 bestehenden Eigenwirtschaftsbetriebs «Parkhäuser und Parkplätze» Kenntnis genommen (SR.20.463-1). Basierend auf dieser Grundlage wurden diverse Abklärungen vorgenommen. Nebst einer Kostenanalyse wurden auch die anfallenden Kosten einer möglichen Auslagerung des Betriebes «Parkhäuser und Parkplätze» untersucht, einschliesslich einer Zusammenstellung der notwendigen Schritte. Schliesslich wurden Abklärungen zu einer möglichen Zentralisierung des Betriebs aller städtischen Parkplätze getroffen. Gestützt auf die durchgeführten Analysen wurde ersichtlich, dass vordringlich eine genügende Rechtsgrundlage für den Eigenwirtschaftsbetrieb «Parkhäuser und Parkplätze» geschaffen werden soll.

Die neue Verordnung Parkieren Winterthur schafft sowohl eine saubere rechtliche Grundlage für den Betrieb der Parkierungsanlagen als auch für die Gewinn- und beschränkte Reserveentnahme zugunsten des steuerfinanzierten Haushalts der Stadt Winterthur.

Dass der Betrieb von Parkhäusern und Velostationen eine kommunale Aufgabe sein kann, ist dabei unbestritten und entspricht auch vielfach einer gelebten Praxis in der ganzen Schweiz: Der Betrieb von Parkierungsanlagen trägt zu einer sicheren, wirtschaftlichen, sowie raum- und umweltverträglichen Parkierung in der Stadt Winterthur bei. Mobilitätsdienstleistungen sind ein Beitrag zu mehr Wohnqualität und schaffen Standortvorteile. Die Angebote verstehen sich als Ergänzung zum lokalen Gewerbe. Durch entsprechende Dienstleistungen wird der Einkaufsstandort Winterthur aufgewertet. Ausserdem führt die Bereitstellung von Parkierungsanlagen zur Entlastung des öffentlichen Grundes. Mit der Integration der Velostationen werden schliesslich alternative, umweltschonende Mobilitätsformen ermöglicht und gefördert – ein weiterer Beitrag zur Begrenzung der Zunahme des motorisierten Individualverkehrs und gezielte Umlagerung auf ÖV, Velo- und Fussverkehr nach den Vorgaben des städtischen Gesamtverkehrskonzepts.

Eigenwirtschaftsbetriebe stellen gemäss § 87 Abs. 2 lit. a Gemeindegesetz (GG) vom 20. April 2015 (LS 131.1) eine zweckgebundene Spezialfinanzierung dar. Als in der Gemeinderechnung integrierte Verwaltungsbereiche bilden sie eine in sich geschlossene Einheit und werden nach dem Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit geführt. Die Zulässigkeit von Eigenwirtschaftsbetrieben beruht entweder auf einer Grundlage im übergeordneten Recht oder freiwillig auf einem Beschluss der Gemeindeversammlung bzw. des Gemeindeparkaments. Sie erbringen Leistungen für Dritte und orientieren sich dabei am Kostendeckungs- und dem Verursacherprinzip. Eigenwirtschaftsbetriebe decken ihren Aufwand für den Betrieb, den Unterhalt, die Verwaltung, die Abschreibungen und die Zinsen für das investierte Kapital mit dem Entgelt für ihre erbrachten Leistungen (d.h. mit Beiträgen, Gebühren etc.). Die Betriebsgewinne oder -verluste von Eigenwirtschaftsbetrieben werden auf Spezialfinanzierungskonten (Ausgleichskonten) im zweckgebundenen Eigenkapital der Gemeinde vorgetragen (§ 88 Abs. 3 GG). Diese Spezialfinanzierungskonten stellen die betrieblichen Reserven des Eigenwirtschaftsbetriebs dar. Die Finanzierung der Betriebe über Steuererträge ist unzulässig (vgl. Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden, Kapitel 13: Eigenwirtschaftsbetriebe, Version vom 1. Mai 2021).

3. Betrieb und Finanzierung der städtischen Parkierungsanlagen

3.1. Parkhäuser, Parkgaragen und Parkplätze

Zum bisherigen Produkteportfolio des Eigenwirtschaftsbetriebs «Parkhäuser und Parkplätze» gehören folgende Tätigkeiten:

- Betrieb der Parkhäuser Technikum Nord, AXA-Winterthur, Theater und Museum Nord;
- Bewirtschaftung der Parkgaragen Neumarkt, Flüeli, Berufsbildungsschule und Unteres Bühl;
- Bewirtschaftung der Parkplätze Kreuzstrasse, Adlerstrasse, Bleichstrasse, Sägeweg, Friedhofstrasse, Grüzefeldstrasse, NOK Töss, Breiteplatz, Rosentalstrasse, Holzegi und Wässerwiesenstrasse;
- Betrieb und Unterhalt des Parkleitsystems (bis Ende 2021 gemäss SR.21.343-1; danach Wechsel zum Departement Bau);
- Technischer Unterhalt und Reinigung von Parkhäusern, die von Dritten betrieben werden.

Für die Parkhäuser wird, gleich den anderen städtischen Eigenwirtschaftsbetrieben, eine eigene Betriebsrechnung mit Betriebsreserve und Investitionsrechnung geführt (Art. 21 Abs. 1 lit. d der Vollzugverordnung über den Finanzhaushalt (VVFH) vom 25. Februar 2009 (WES 6.1-1.1)).

Der Eigenwirtschaftsbetrieb «Parkhäuser und Parkplätze» erzielte in den vergangenen drei Jahren folgende Erträge:

Position	Betrag (Fr.) 2018	Betrag (Fr.) 2019	Betrag (Fr.) 2020
Betriebsertrag	3 549 226	3 626 809	3 097 550
davon Gebühreneinnahmen	2 429 289	2 425 418	1 953 493
Betriebsgewinn / Einlage in Reserve	1 427 509	1 930 506	1 289 779
Kostendeckungsgrad (Ertrag / Kosten)	167%	214%	171%

3.2. Velostationen als zusätzliche Aufgabe

Mit Beschluss vom 24. Februar 2021 hat der Stadtrat das Departement Sicherheit und Umwelt, Stadtpolizei, Abteilung Parkhäuser und Parkplätze, ab dem 1. Januar 2022 für alle öffentlichen Velostationen (z.B. Stellwerk 1/2, Gleis 3, Rudolfstrasse) rund um den Bahnhof als betrieblich, baulich, technisch und finanziell für zuständig erklärt (SR.21.122-1).

Dazu gehören auch die bewachten Velostationen Stellwerk und Gleis 3, welche noch bis Ende 2021 durch die Arbeitsintegration Winterthur betrieben werden. Mit einem neuen Betriebskonzept sollen die Velostationen möglichst kostendeckend geführt werden. Durch die Integration der Velostationen in den Eigenwirtschaftsbetrieb «Parkhäuser und Parkplätze» kann auf ein Synergiepotential bei den Parkhäusern zurückgegriffen werden. Um weitere Kosten zu sparen, sollen die Velostationen künftig automatisch betrieben werden.

Sowohl die Bereitschaft der Kunden, für das Veloabstellen eine Gebühr zu bezahlen, als auch der Auslastungsgrad der Velostationen hängen direkt von den Vorteilen ab, welche diese anzubieten haben. Dazu gehören namentlich eine bessere Lage und Verfügbarkeit im Vergleich zu den kostenlosen Veloabstellplätzen oder Parkplätzen für motorisierte Fahrzeuge, die Sicherheit, die Qualität der Infrastrukturen, der Komfort sowie zusätzliche Dienstleistungen. Es stellt sich die Frage, ob Velostationen grundsätzlich kostendeckend betrieben werden können. Rückmeldungen aus anderen Städten zeigen, dass Velostationen in der Schweiz bisher nicht kostendeckend betrieben werden können. Dies hängt mit den relativ hohen kalkulatorischen Kosten (Abschreibungen und Zinsen) auf Investitionen in die entsprechenden Bauwerke zusammen, und dass die Gebühren für die Benützung nur so hoch angesetzt werden können, dass die Kundinnen und Kunden nicht auf günstigere legale oder illegale Plätze im öffentlichen Raum ausweichen. Letztlich hängt die Kostendeckung somit ab einerseits von zahlreichen äusseren Faktoren und andererseits von der entsprechenden Berücksichtigung in verkehrsmittelübergreifenden Konzepten zusammen mit den kostenlosen Veloabstellplätzen, den Abstellplätzen für die motorisierten Zweiräder sowie den Autoparkplätzen.

Der Stadtrat hat ein Betriebskonzept für die Velostationen beschlossen. Gemäss diesem Betriebskonzept soll für die kundenfreundliche Abwicklung der Gebührenerhebung in den Velostationen die App «Velocity» der Stiftung Fondation des Parkings eingeführt werden. Mittels der App können Nutzerinnen und Nutzer der Velostationen zukünftig ihre Gebühren für Tages-, Monats- oder Jahresabonnemente bargeldlos via Mobiltelefon entrichten. Das Velo wird dazu mit einem dauerhaften Kleber mit QR-Code versehen, wodurch das Kontrollpersonal später mit einer App die entsprechenden Kontrollen in den Velostationen vornehmen kann. «Velocity» ist bereits in insgesamt 26 Velostationen schweizweit eingeführt und stellt zum heutigen Zeitpunkt das einzige System dar, welches mit Swissspass kombiniert funktioniert. Dadurch bietet es die Möglichkeit, mit den automatisierten Türsteuerungen der Velostationen zu kommunizieren. So erhalten berechtigte Nutzerinnen und Nutzern auch ausserhalb der Öffnungszeiten Zugang zu den Velostationen. Durch die Einführung dieser App wird nicht nur eine kundenfreundliche und moderne Form der Gebührenerhebung eingeführt, sondern auch der aufwändig zu verarbeitende und zu dokumentierende Bargeldfluss reduziert. Das Forum Velostation, welches von Pro Velo Schweiz und der Velokonferenz Schweiz getragen sowie

vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) unterstützt wird, empfiehlt derzeit Gemeinden und Trägerschaften, die App «Velocity» einzuführen. Zusätzlich zur bargeldlosen Lösung wird Kundinnen und Kunden ohne Abonnement mittels Parkscheinautomat die Möglichkeit geboten, einzelne Tageskarten gegen Bargeld zu beziehen, wobei diesfalls ein Zugang ausserhalb der Öffnungszeiten nicht möglich sein wird.

Die Velostationen sollen gemäss stadträtlichem Betriebskonzept weiterhin tagsüber frei zugänglich sein. Für die zukünftig zeitlich uneingeschränkte Zutrittsmöglichkeit zu den Velostationen werden diese mit einem automatisierten Türsystem ausgerüstet. Dank der Verknüpfung der App «Velocity» mit dem Swisspass haben Nutzerinnen und Nutzer mit einem gültigen Abonnement auch ausserhalb der Öffnungszeiten Zugang zu den Velostationen. Dadurch erhöht sich die Attraktivität der Velostationen, während Sicherheit und Ordnung weiterhin durch eine Videoüberwachung und eine Gegensprechanlage gewährleistet werden können.

Das Nutzerprofil der Velostationen wurde in der Schweiz nie im Detail untersucht. Verschiedene Betreiber gehen davon aus, dass Pendlerinnen und Pendler die grösste Nutzergruppe bilden, was sich durch die bahnhofnahe Lage der meisten Velostation in der Schweiz erklärt. In den Niederlanden liegen Velostation demgegenüber auch in Stadtzentren, bei Universitäten oder Spitälern und ziehen damit eine andere Kundschaft an.

Die zu erwartenden Aufwände können aufgrund der Erfahrungswerte des Departements Soziales aus dem bisherigen Betrieb der Velostationen sowie dem Betrieb der Parkhäuser abgeleitet werden. Allerdings übernimmt, im Unterschied zur aktuell gültigen Regelung, mit der Neuorganisation per 1. Januar 2022 der Eigenwirtschaftsbetrieb Parkieren Winterthur die Kosten für die Abschreibungen und Zinsen der Velostationen (sog. kalkulatorische Kosten). Zudem sind auch bei einem hohen Grad an Automatisierung zukünftig personelle Aufwände für den Betrieb der Velostationen unumgänglich. Insbesondere Sauberkeit, Ordnung sowie Kundenbetreuung sind nicht automatisierbar und müssen auch zukünftig während den Betriebszeiten mittels personeller Besetzung gedeckt werden. Es ist vorgesehen, diese Aufgaben zukünftig der Brühlgut Stiftung abzutreten. Dadurch wird die Betreuung vor Ort sichergestellt und gleichzeitig ein sozialer Beitrag der Stadt geleistet. Die Brühlgut Stiftung begleitet und fördert Menschen mit Beeinträchtigung. Durch ihr Angebot von Arbeits- und Beschäftigungsplätzen in Winterthur eröffnet sie Mitarbeitenden mit Handicap eine berufliche sowie persönliche Perspektive. Die Stadt Winterthur arbeitet bereits heute in verschiedenen Bereichen erfolgreich mit der Brühlgut Stiftung zusammen, namentlich auch in Bezug auf die Veloordnung, was entsprechende Synergieeffekte mit sich bringen wird.

Gemäss derzeitigem Kenntnisstand ist von jährlichen Betriebskosten (ohne kalkulatorische Kosten der Immobilien) in Höhe von rund 275 000 Franken auszugehen. Durch die Beschaffung der automatisierten Lösungen und die Übernahme einzelner Aufgabengebiete durch eine externe Partnerorganisation sind gegenüber der heutigen vollständigen personellen Besetzung durch die Stadt Winterthur signifikante Einsparungen möglich. Die vom Stadtrat zu beschliessenden Tarife (vgl. Art. 4 Abs. 3 E-Verordnung Parkieren Winterthur) sollen sich im Mittel der Schweizer Tarife befinden. Damit kann mit heutigem Kenntnisstand davon ausgegangen werden, dass die Betriebskosten (ohne kalkulatorische Kosten der Immobilien) gedeckt werden können. Aufgrund der von zahlreichen äusseren Faktoren abhängigen effektiven Auslastung der Velostationen sowie derzeit noch fehlenden Erfahrungswerten unterliegen die Berechnungen einer hohen Ungenauigkeit. Detaillierte Ausführungen zu den Betriebskosten, den zukünftig anfallenden kalkulatorischen Kosten sowie den zu erwartenden Gebühreneinnahmen werden dem Stadtrat vor Betriebsaufnahme der Velostationen im Betriebskonzept dargelegt. Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die Velostationen aufgrund der Übernahme der kalkulatorischen Kosten ein Defizit schreiben werden, welches aus den übrigen, rentablen Parkieranlagen ohne Weiteres gedeckt werden kann.

Durch das Angebot zugehöriger Dienstleistungen durch Dritte (z.B. Werkstatt, Reinigung, etc.) können weitere Einnahmen generiert werden, um eine nachhaltigere Kostendeckung zu erreichen. Gemäss der neuen Verordnung Parkieren Winterthur ist der Eigenwirtschaftsbetrieb deshalb explizit befugt, zur Förderung des Zwecks sowie zur Erfüllung der Eigenwirtschaftlichkeit Verträge mit Dritten abzuschliessen.

4. Mittelentnahme

4.1. Geltende Regelung in Sachen Eigenwirtschaftsbetriebe

Gemäss Art. 23 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (VFH) vom 31. Oktober 2005 (WES 6.1-1), welche auch für die städtischen Eigenwirtschaftsbetriebe gilt (vgl. Art. 1 Abs. 2 VFH), werden die Betriebsgewinne und Betriebsverluste der Eigenwirtschaftsbetriebe auf Spezialfinanzierungskonten (Betriebsreserven) vorgetragen. Ihr Bestand bemisst sich nach den Erfordernissen einer verursachergerechten Betriebsfinanzierung (§ 88 Abs. 3 GG). Für die städtischen Eigenwirtschaftsbetriebe wird eine eigene Betriebsrechnung mit Betriebsreserve und Investitionsrechnung geführt (Art. 21 der VVFH). Zu diesen Betrieben zählen Abfallentsorgung, Deponie, Stadtentwässerung, Parkhäuser und Parkplätze, Stadtwerk Winterthur mit seinen jeweiligen Profit-Centern, Stadtbus Winterthur, Alterszentren sowie Spitex.

Für die Parkhäuser und Parkplätze wird bereits seit 1986 eine eigene Betriebsrechnung mit Betriebsreserve und Investitionsrechnung geführt (Art. 21 Abs. 1 lit. d VVFH).

4.2. Mittelentnahme bei Eigenwirtschaftsbetrieben

Betriebsgewinne und -verluste von Eigenwirtschaftsbetrieben fliessen nicht in den allgemeinen Gemeindehaushalt. Entnahmen können gestützt auf einen Gemeindeerlass vorgenommen werden, soweit das übergeordnete Recht dies zulässt (§ 7 Abs. 3 der Gemeindeverordnung [VGG] vom 29. Juni 2016 [LS 131.11]). Eigenwirtschaftsbetriebe sind gebührenfinanziert, d.h. ihre Einnahmen sind zweckgebunden.

Die kantonale Regelung über die Gebührenbemessung in den Bereichen Wasser, Abwasser und Abfall lässt es nicht zu, dass die Gemeinden als Bestandteil der Gebühr eine Abgeltung erheben, die in den Steuerhaushalt fliesst. In anderen gebührenfinanzierten Bereichen, wie Strom und Gas, ist eine massvolle Abgeltung möglich. Die Abgeltung ist in einem Gemeindeerlass zu regeln, den die Gemeindeversammlung oder das Gemeindeparlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums erlässt. Eine Delegation im Einzelfall an das Budgetorgan ist unzulässig (vgl. Begründung RR ZH, S. 104).

Aktuell finden sich im städtischen Recht Regelungen für eine Entnahme aus den Bereichen Gas (Art. 4 und 44 f. der Verordnung über die Abgabe von Gas [WES 7.6-6]), Fernwärme (Art. 49 der Verordnung über die Fernwärmeversorgung [WES 7.6-7]), Elektrizität (Art. 32 f. der Verordnung über die Abgabe von Elektrizität [WES 7.6-5]) sowie Energie-Contracting (Art. 7 der Verordnung über das Energie-Contracting [WES 7.6-2]). Diese Regelungen betreffen einzelne Geschäftsbereiche von Stadtwerk Winterthur und legen eine jährliche Vergütung zugunsten der Stadt Winterthur bzw. des steuerfinanzierten Haushalts in der Höhe eines maximalen Anteils der Gesamteinnahmen fest, wobei der Grosse Gemeinderat jeweils die genaue Höhe der Vergütung bestimmt.

4.3. Mittelentnahme beim Eigenwirtschaftsbetrieb Parkieren Winterthur

4.3.1. Bisherige Praxis

Mit Beschluss des Stadtrats vom 26. September 1986 wurde entschieden, die bisherige «Unternehmung Parkplätze und Parkhäuser» nach neuem Rechnungslegungsmodell als Gemeindebetrieb «Parkhäuser und Parkplätze» weiter zu führen. Damit kam es bezüglich der Gewinnentnahme zu einem Wandel in der Entnahmepaxis. In den Erwägungen zum entsprechenden Antrag an den Stadtrat wurde bezüglich Mittelentnahme Folgendes aufgeführt:

«Zur Ueberbrückung von Ertragsschwankungen soll eine Betriebsreserve geführt werden. Parkhäuser sind in der Regel anfänglich nicht kostendeckend [...]. Erreicht die Betriebsreserve eine gewisse Höhe (spätestens bei Erreichen eines Jahresumsatzes) fliessen die Ueberschüsse automatisch in die laufende Rechnung».

In der Folge wurden im Rahmen des Jahresabschlusses in verschiedenen Jahren entweder Entnahmen aus der Betriebsreserve oder Überträge aus dem Ergebnis des laufenden Jahres der Produktgruppe Parkplätze und Parkhäuser, welche gebührenfinanziert ist, zu Gunsten des allgemeinen steuerfinanzierten Gemeindehaushaltes getätigt. Die Finanzkontrolle hat diese Praxis im Rahmen der Produktgruppenprüfung im Januar 2017 gerügt und dabei Folgendes festgehalten:

«Gemäss Beschluss des Bezirksrats vom 27. März 2015 ist eine Gewinnausschüttung bzw. eine finanzielle Abgeltung zu Gunsten des allgemeinen steuerfinanzierten Gemeindehaushaltes nur zulässig, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht. Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass für eine Entnahme aus den Betriebsreserven der Produktgruppe Parkhäuser und Parkplätze sowie für einen Übertrag aus dem Ergebnis des laufenden Jahres keine gesetzliche Grundlage vorhanden ist».

Darauf gestützt stellte die Finanzkontrolle folgenden Antrag:

«Die Finanzkontrolle empfiehlt, vor der nächsten Budgetierung einer Entnahme oder eines Übertrags zuerst die notwendigen gesetzlichen Grundlagen mit der Erstellung einer Verordnung zu schaffen. Die Verordnung ist durch den Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur zu beschliessen und dem Bezirksrat einzureichen».

4.3.2. Zwischenzeitliche Stornierung der Mittelentnahme

Gestützt auf diesen Bericht der Finanzkontrolle wurde seither sowohl auf Entnahmen aus der Betriebsreserve als auch auf Überträge aus dem Ergebnis des laufenden Jahres der Produktgruppe Parkplätze und Parkhäuser verzichtet. Entsprechend beläuft sich die Betriebsreserve per 31. Dezember 2020 denn auch auf rund 20,5 Mio. Franken. Im Budget 2021 ist nun jedoch wieder eine Gewinnabschöpfung bzw. ein Übertrag aus dem Ergebnis des laufenden Jahres in der Höhe von 1,6 Mio. Franken vorgesehen, während die ursprünglich vorgeschlagene Entnahme aus der Betriebsreserve von rund 8 Mio. Franken im Rahmen der parlamentarischen Beratungen aus dem Budget 2021 gestrichen wurde. Damit ist nunmehr, in der Logik des Eigenwirtschaftsbetriebs, vor Abschluss des Budgetjahres 2021 eine ausreichende gesetzliche Grundlage zu schaffen, um die budgetierte Gewinnabschöpfung rechtlich korrekt vornehmen zu können.

4.3.3. Neue Regelung

Die angestrebte Gewinnabschöpfung sowie die beschränkte Reserveentnahme aus dem bestehenden Eigenwirtschaftsbetrieb «Parkplätze und Parkhäuser» bedarf, wie ausgeführt, einer gesetzlichen Grundlage. Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen enthält demnach die neue Verordnung Parkieren Winterthur folgende Bestimmungen:

Art. 9 E-Verordnung Parkieren Winterthur:

Die Gewinnentnahme zugunsten des allgemeinen Steuerhaushaltes wird vom Stadtparlament festgelegt.

Art. 11 E-Verordnung Parkieren Winterthur:

¹Zugunsten des allgemeinen Steuerhaushaltes können jährlich max. 2 Mio. Franken aus den Betriebsreserven entnommen werden,

a. bis zum 31. Dezember 2033; oder

b. bis zum Zeitpunkt des Erreichens der Mindestreserve gemäss Abs. 3.

²Das Stadtparlament legt die Reserveentnahme fest.

³Die Betriebsreserve darf den Anschaffungswert des Anlagevermögens nicht unterschreiten.

⁴Für das Jahr 2021 wird die Gewinnentnahme zugunsten des allgemeinen Steuerhaushalts auf 100 % des Betriebsgewinns des Eigenwirtschaftsbetriebs Parkieren Winterthur festgelegt.

4.3.4. Gewinnentnahme

Für den heutigen Eigenwirtschaftsbetrieb «Parkhäuser und Parkplätze» wird somit die gesetzliche Möglichkeit geschaffen, Gewinn zu entnehmen. Gestützt auf die Betriebsgewinne der letzten Jahre dürfte sich die Höhe der jährlichen Gewinne zwischen knapp 1,3 und 2 Mio. Franken bewegen:

Position	Betrag (Fr.) 2018	Betrag (Fr.) 2019	Betrag (Fr.) 2020
Betriebsertrag	3 549 226	3 626 809	3 097 550
davon Gebühreneinnahmen	2 429 289	2 425 418	1 953 493
Betriebsgewinn / Einlage in Reserve	1 427 509	1 930 506	1 289 779
Kostendeckungsgrad (Ertrag / Kosten)	167%	214%	171%

Die im Vergleich zu den anderen Eigenwirtschaftsbetrieben der Stadt Winterthur grosszügigere Möglichkeit zur Gewinnentnahme bei Parkieren Winterthur ist dabei bewusst gewählt, zumal sich letzterer in verschiedener Hinsicht von den anderen Eigenwirtschaftsbetrieben unterscheidet. So handelt es sich bei den Eigenwirtschaftsbetrieben unter dem Dach von Stadtwerk Winterthur insofern um «klassische» Eigenwirtschaftsbetriebe, als dass sie in Bereichen tätig sind, wo aufgrund von rechtlichen oder wirtschaftlichen Gegebenheiten eine Versorgung der Bevölkerung durch private Anbieter nicht oder nicht in ausreichendem Masse sichergestellt werden kann bzw. ein rechtliches oder faktisches (Teil-)Monopol besteht. Diese «klassischen» Eigenwirtschaftsbetriebe werden vom Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit beherrscht, d.h. Eigenwirtschaftsbetriebe sollen allein durch Erträge aus Gebühren und Vorzugslasten oder Beiträgen und nicht aus Steuererträgen finanziert werden (vgl. zum Ganzen Mächler, Kommentar zu § 88 b, in: Jaag/Rüssli/Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2017, N 1 ff.).

Demgegenüber bewegt sich der Eigenwirtschaftsbetrieb Parkieren Winterthur in einem weit freieren Marktumfeld mit vorhandener Konkurrenz. Die gebührenpflichtigen potentiellen Nutzerinnen und Nutzer können sich nicht nur für eine alternative (und u.U. kostengünstigere) Parkierungsmöglichkeit für ihr Automobil oder Velo entscheiden, sondern auch ganz auf die Inanspruchnahme der Leistung verzichten, indem sie auf eines der zahlreichen alternativen Mobilitätsangebote, wie öffentliche Verkehrsmittel, Velo oder Fussverkehr, ausweichen. Entsprechend müssen sie nicht mittels Kostendeckungsprinzip vor überhöhten staatlichen Gebühren, zu denen keine Alternativen bestehen, geschützt werden. Dies bedeutet wiederum, dass die Gebühren (und mit ihnen eine mögliche Gewinnentnahme) nicht bewusst tief gehalten werden müssen. So zeigen sich denn auch Teile der Lehre grosszügiger mit der Gewinnabschöpfung ohne spezielle rechtliche Grundlage, wenn es sich wie vorliegend um eine gewerbliche Leistung in Konkurrenz zu Privaten handelt (vgl. Mächler, Kommentar zu § 88 b, a.a.O., FN 9). Aus demselben Grund kann im Übrigen auch nicht von einer rechtlich fragwürdigen Verschiebung der Generierung von staatlichen Finanzmitteln weg von der (progressiven) Besteuerung hin zur (alle [Zwangs-]Nutzenden gleich stark belastenden) Gebührenfinanzierung gesprochen werden.

Die Gefahr schliesslich, dass durch eine übermässige Gewinnabschöpfung der längerfristige Bestand des Eigenwirtschaftsbetriebs Parkieren Winterthur in Frage gestellt werden könnte, ist äusserst gering. Die vorhandenen, stark überdotierten Betriebsreserven, garantieren den Weiterbestand des Eigenwirtschaftsbetriebs. Abgesehen davon kann das Stadtparlament in wirtschaftlich härteren Zeiten die Gewinnentnahme auch reduzieren bzw. ganz aussetzen.

4.3.5. Reserveentnahme

In Ergänzung zur Regelung einer Gewinnabschöpfung ist es angesichts der historisch bedingt stark überdotierten Betriebsreserve des heutigen Eigenwirtschaftsbetriebs «Parkhäuser und Parkplätze» überdies angezeigt, speziell für diesen Eigenwirtschaftsbetrieb übergangsweise die Möglichkeit einer über die Gewinnabschöpfung hinausgehende Mittelentnahme aus der Betriebsreserve zu schaffen. Dabei wird die Grenze der Mittelentnahme bzw. die Mindestreserve bewusst hoch angesetzt. Die Berechnung der für eine Entnahme minimal notwendigen Betriebsreserve der Eigenwirtschaftsbetriebe erfolgt auf Basis des Anschaffungswertes des Anlagevermögens. Diese Berechnungsgrundlage erfüllt die Anforderungen an eine transparente und massvolle Regelung am besten. Insbesondere die Nachvollziehbarkeit ist durch die Verknüpfung mit dem investierten Kapital am besten gegeben. Darüber hinaus ist die Korrelation mit dem verknüpften Risiko hergestellt und weist auch die geringste Volatilität aus. Mit dem definierten Schwellenwert kann sichergestellt werden, dass die betriebsnotwendigen Anlagen des Eigenwirtschaftsbetriebs mit der fortbestehenden Betriebsreserve jederzeit gedeckt sind.

Die gewählte Regelung stellt sicher, dass eine Entnahme beschränkt bleibt bzw. die Betriebsreserve nicht gänzlich zugunsten des allgemeinen Steuerhaushaltes entnommen und so der Bestand des Eigenwirtschaftsbetriebs Parkieren Winterthur gefährdet wird. Dies lässt sich am folgenden Rechenbeispiel zeigen:

Position	Basiswert TCHF (2022)*	Risiko- faktor 0.5**	Risiko- faktor 1**	Risiko- faktor 1.5**	Risiko- faktor 2**
Anlagevermögen Park- plätze und Parkhäuser	5'360	2'700	5'400	8'100	10'800

* vermuteter Anschaffungswert Anlagevermögen per 31.12.2022 gem. Budget 2022

** gerundet auf die nächsten 100 000 Franken.

Gemäss aktueller Berechnung überschiesst die Betriebsreserve die vorgesehene Mindestreserve um rund 15.1 Mio. Franken. Um im Sinne der Verhältnismässigkeit eine moderate Entnahme zu gewährleisten, beschränkt die Übergangsbestimmung die Reserveentnahmen bis zum 31. Dezember 2033 oder bis zum Zeitpunkt des Erreichens des grosszügig bemessenen Schwellenwerts, der nicht unterschritten werden darf (Mindestreserve). Während dieser Dauer ist die Reserveentnahme auf max. 2 Mio. Franken pro Jahr beschränkt (vgl. Art. 11 E-Verordnung Parkieren Winterthur).

Während ein derartiger Mittelabfluss bei einem klassischen, vom Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit beherrschten Eigenwirtschaftsbetrieb rechtlich problematisch wäre, trifft dies im Falle des im wirtschaftlichen Konkurrenzkampf stehenden Eigenwirtschaftsbetriebs Parkieren Winterthur nicht zu. Denn es handelt sich dabei nicht um eine mittels überhöhter Gebühren erzwungene Quersubventionierung des Steuerhaushalts, sondern um die Folge einer unfreiwilligen Tresorierung der in der Vergangenheit im freien Wettbewerb erwirtschafteten Betriebsgewinne. Dass dies zu einer auf wenige Male beschränkten Verbesserung der Staatsrechnung führt, ist hinzunehmen, umso mehr, als es das Stadtparlament ist, welches dies im Rahmen eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschlusses festlegt.

5. Zur Verordnung im Einzelnen

1. Allgemeines

Art. 1 Zweck und Rechtsform

¹Diese Verordnung trägt zu einer sicheren, wirtschaftlichen sowie raum- und umweltverträglichen Parkierung in der Stadt Winterthur bei.

²Sie bezweckt:

- a. die Bereitstellung, den Unterhalt und den Betrieb eines im öffentlichen Interesse stehenden Parkierungsangebots, namentlich an zentralen Lagen;
- b. die Entlastung des öffentlichen Grundes;
- c. die Ermöglichung und Förderung von alternativen Mobilitätsformen;

³Die Stadt Winterthur führt «Parkieren Winterthur» als Eigenwirtschaftsbetrieb.

Kommentar: Der Betrieb von Parkierungsanlagen trägt zu einer sicheren, wirtschaftlichen, sowie raum- und umweltverträglichen Parkierung in der Stadt Winterthur bei. Mobilitätsdienstleistungen sind ein Beitrag zu mehr Wohnqualität und schaffen Standortvorteile. Die Angebote verstehen sich als Ergänzung zum lokalen Gewerbe. Durch entsprechende Dienstleistungen wird der Einkaufsstandort Winterthur aufgewertet. Ausserdem führt die Bereitstellung von Parkierungsanlagen zur Entlastung des öffentlichen Grundes. Mit der Integration der Velostationen werden schliesslich alternative, umweltschonende Mobilitätsformen ermöglicht und gefördert – ein weiterer Beitrag zur Begrenzung der Zunahme des motorisierten Individualverkehrs und gezielte Umlagerung auf ÖV, Velo- und Fussverkehr nach den Vorgaben des städtischen Gesamtverkehrskonzepts.

Art. 2 Gegenstand und Geltungsbereich

¹Diese Verordnung regelt:

- a. den Unterhalt und den Betrieb der städtischen Parkhäuser, Parkgaragen, Parklätze, Velostationen und weiteren Parkierungsanlagen für unterschiedliche Verkehrsmittel (Parkierungsanlagen), soweit sie nicht anderen städtischen Stellen zugeteilt sind;
- b. die Beziehung zwischen Parkieren Winterthur und Kundschaft;
- c. die Beziehung zwischen Parkieren Winterthur und Dritten.

²Diese Verordnung gilt für sämtliche Anlagen, die von Parkieren Winterthur betrieben werden.

³Nicht Gegenstand dieser Verordnung sind Parkplätze auf öffentlichem Grund.

Kommentar: Die Bewirtschaftung aller Parkplätze ohne direkte Anbindung an eine Anlage soll grundsätzlich beim Eigenwirtschaftsbetrieb Parkieren Winterthur zentralisiert werden. Parkplätze mit direkter Anbindung an eine Anlage sollen weiterhin durch das die Anlage betreibende Departement bzw. die entsprechende städtische Stelle verwaltet werden. In Sachen einheitliches System der Gebührenerhebung für die bewirtschafteten Parkplätze wurde mit der Vergabe des Betriebs des digitalen Parkkartenportals («PAKAPO») an die Digitalparking AG (SR.21.198-1) ein wichtiger Schritt bereits gemacht. Der eingeschlagene Weg ist konsequent weiter zu begehen.

2. Betrieb der Parkierungsanlagen

Art. 3 Rechtsverhältnis

Das Rechtsverhältnis zwischen Parkieren Winterthur und der Kundschaft ist privatrechtlich.

Kommentar: «Privatwirtschaftliche Staatstätigkeit» bedeutet Teilnahme des Gemeinwesens am Wirtschaftsleben in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft. Sie gehört zu den zulässigen Fällen privatrechtlichen Handelns des Staates (z.B. Betrieb einer Gastwirtschaft durch eine Gemeinde; Teile des Geschäftsbereiches von Kantonalbanken; Das «Filmpodium» ist ein von der Stadt Zürich unterhaltenes Kino. Es wird von dieser im Rahmen der städtischen Kulturförderung betrieben und konkurriert mit dem privatwirtschaftlichen, kommerziell ausgerichteten Kinoangebot). Das Gemeinwesen handelt dabei privatrechtlich (BGE 120 II 321 ff.).

Die grundsätzliche Zulässigkeit einer unternehmerischen Tätigkeit des Gemeinwesens entspricht der gelebten Verfassungspraxis. Sodann ist es allgemein bekannt, dass zahlreiche Kantone und Gemeinden seit jeher Unternehmen in Konkurrenz zu privatwirtschaftlich betriebenen Unternehmen besitzen oder betreiben (Spitäler und Heime, Gast-, Land- und Forstwirtschaftsbetriebe, Weingüter, Kellereien, touristische Anlagen, Sportanlagen, Banken usw.). Die Zulässigkeit gewerblicher Betriebe der öffentlichen Hand wird in Art. 61 Abs. 2 OR seit jeher vorausgesetzt (vgl. BGE 113 II 424 E. 1a S. 426). Hätte der Verfassungsgeber solche Tätigkeiten verbieten wollen, so hätte er dies angesichts der entgegenstehenden Rechtstradition ausdrücklich sagen müssen. Sodann sehen auch neuere Bundesgesetze vor, dass staatliche Unternehmen neben einem allfälligen Monopol- oder service-public-Bereich in Konkurrenz zur Privatwirtschaft weitere Tätigkeiten ausüben können. Auch das Kartellrecht sieht ausdrücklich vor, dass es Unternehmen des öffentlichen Rechts gibt, die im Wettbewerb zu privaten Unternehmen stehen (Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen [Kartellgesetz, KG] vom 6. Oktober 1995 [SR 251]; vgl. BGE 137 II 199 E. 3.1 S. 205 f.; BGE 129 II 497 E. 3.3.1 S. 515), und setzt damit die grundsätzliche Zulässigkeit solcher Unternehmen voraus (vgl. zum Ganzen BGE 138 I 378).

Auch wenn der Staat einen privatrechtlichen Vertrag abschliesst, kann er sich nicht dem öffentlichen Recht entziehen, das für die Fragen der Zuständigkeit und des Verfahrens der Willensbildung massgeblich bleibt. Das öffentliche Recht bestimmt also, mit wem der Staat welchen Vertrag zu welchen Bedingungen abschliesst. Demgegenüber ist Privatrecht einschlägig für das Verhältnis, welches aus dem Abschluss eines Vertrages des Staates mit einem Privaten entsteht.

Art. 4 Taxen

¹*Für die Nutzung der Parkieranlagen erhebt Parkieren Winterthur Taxen.*

²*Eine Taxe muss bezahlen, wer eine Parkieranlage nutzt oder sonstige Dienstleistungen von Parkieren Winterthur in Anspruch nimmt.*

³*Der Stadtrat setzt in einem speziellen Erlass (Tarifordnung) verursachergerecht alle Taxen, Pauschalen und Entschädigungen fest.*

⁴*Alle Preise verstehen sich inklusive Mehrwertsteuer.*

Kommentar: Die auf Grund eines privatrechtlichen Benützungsverhältnisses erhobenen Taxen öffentlicher Unternehmungen stellen keine Gebühren dar. Deshalb wird vorliegend der etwas weniger gebräuchliche, aber juristisch korrekte Ausdruck «Taxe» anstelle von «(Park-) Gebühr» verwendet. Das Verfahren der internen Willensbildung in Sachen Tariffestlegung untersteht weiterhin dem öffentlichen Recht und schliesst mit einer Tarifordnung ab, mit der sich der Stadtrat entscheidet, zu welchen Mietgebühren bzw. Taxen ein privatrechtlicher Vertrag abgeschlossen werden soll.

Art. 5 Nutzungsvorschriften

¹*Der Stadtrat erlässt entsprechende Nutzungsvorschriften für die Parkieranlagen.*

²*Für Signalisation und Verkehrsvorschriften gelten im Übrigen die einschlägigen Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes (SVG), dessen Verordnungen und Ausführungsbestimmungen.*

Kommentar: Mit den Nutzungsvorschriften kann der Stadtrat im Sinne von Allgemeinen Geschäftsbedingungen festlegen, ob, mit wem und worüber ein privatrechtlicher Vertrag zur Einstellung von Fahrzeugen oder zur Beanspruchung von sonstigen Dienstleistungen abgeschlossen werden soll. Sie enthalten namentlich Bestimmungen zum Regelungsgegenstand und Geltungsbereich, zu den Öffnungszeiten, den zugelassenen Fahrzeugen, den Verhaltens- und Verkehrsregeln, zur maximalen Parkzeit, zu Verboten und zur Haftung.

Art. 6 Vereinbarungen mit Dritten

Zur Förderung des Zwecks dieser Verordnung sowie zur Erfüllung der Eigenwirtschaftlichkeit inklusive der Erbringung gewerblicher Nebenleistungen kann Parkieren Winterthur privatrechtliche Vereinbarungen mit Dritten abschliessen.

Kommentar: Schon heute gehören der technische Unterhalt und die Reinigung von Parkhäusern, die von Dritten betrieben werden, zum Produkteportfolio des Eigenwirtschaftsbetriebs. Mit der expliziten Erwähnung namentlich der Erbringung gewerblicher Nebenleistungen werden diese Tätigkeiten gesetzlich besser verankert.

Selbst bei einem hohen Grad an Automatisierung durch die zu beschaffenden Ausrüstungen sind zukünftig personelle Aufwände für den Betrieb der Velostationen unumgänglich. Insbesondere Sauberkeit, Ordnung sowie Kundenbetreuung sind nicht automatisierbar und müssen auch zukünftig während den Betriebszeiten mittels personeller Besetzung gedeckt werden. Es ist vorgesehen, diese Aufgaben zukünftig der Brühlgut Stiftung abzutreten.

Um auch bei den Velostationen eine nachhaltige Kostendeckung zu erreichen, sollen nach Möglichkeit durch das Angebot zugehöriger Dienstleistungen durch Dritte (z.B. Werkstatt, Reinigung, Shops etc.) weitere Einnahmen generiert werden können. Demnach ist der Eigenwirtschaftsbetrieb explizit befugt, zur Förderung des Zwecks sowie zur Erfüllung der Eigenwirtschaftlichkeit Verträge mit Dritten abzuschliessen.

3. Finanzierung

Art. 7 Eigenwirtschaftlichkeit

Parkieren Winterthur hat die Bewirtschaftung der städtischen Parkieranlagen finanziell selbsttragend zu erfüllen. Massgebliche Aufwendungen sind insbesondere:

- a. Unterhalt, Reinigung und Überwachung;*
- b. Reparatur und Neuanschaffung von Maschinen, Einrichtungen usw.;*
- c. Verzinsung und Amortisation der Anlagekosten;*
- d. Energie- und Wasserverbrauch;*
- e. Diverse Ausgaben.*

Art. 8 Kostendeckung

Die Kostendeckung wird erreicht durch:

- a. das Erheben von Taxen;*
- b. Vermietungen;*
- c. die Abgeltung von Dienstleistungen;*
- d. Diverse Einnahmen.*

Art. 9 Gewinnentnahme

Die Gewinnentnahme zugunsten des allgemeinen Steuerhaushaltes wird vom Stadtparlament festgelegt.

Kommentar: Die Möglichkeit der Gewinnentnahme ist im Vergleich zu den anderen städtischen Eigenwirtschaftsbetrieben grösser, zumal sich Parkieren Winterthur in verschiedener Hinsicht von diesen unterscheidet. So handelt es sich bei den Eigenwirtschaftsbetrieben unter dem Dach von Stadtwerk Winterthur insofern um «klassische» Eigenwirtschaftsbetriebe, als dass sie in Bereichen tätig sind, wo aufgrund von rechtlichen oder wirtschaftlichen Gegebenheiten eine Versorgung der Bevölkerung durch private Anbieter nicht oder nicht in ausreichendem Masse sichergestellt werden kann bzw. ein rechtliches oder faktisches (Teil-)Monopol besteht. Demgegenüber bewegt sich der Eigenwirtschaftsbetrieb Parkieren Winterthur in einem weit freieren Marktumfeld mit vorhandener Konkurrenz. Die gebührenpflichtigen potentiellen Nutzerinnen und Nutzer können sich nicht nur für eine alternative (und u.U. kostengünstigere) Parkierungsmöglichkeit für ihr Auto oder Velo entscheiden, sondern auch ganz auf die Inanspruchnahme der Leistung verzichten, indem sie auf eines der zahlreichen alternativen Mobilitätsangebote, wie öffentliche Verkehrsmittel, Velo oder Fussverkehr, ausweichen. Entsprechend müssen sie nicht mittels Kostendeckungsprinzip vor überhöhten staatlichen Gebühren, zu denen keine Alternativen bestehen, geschützt werden. Dies bedeutet wiederum, dass die Gebühren (und mit ihnen eine mögliche Gewinnentnahme) nicht bewusst tief gehalten werden müssen. So zeigen sich denn auch Teile der Lehre grosszügiger mit der Gewinnabschöpfung ohne spezielle rechtliche Grundlage, wenn es sich wie vorliegend um eine gewerbliche Leistung in Konkurrenz zu Privaten handelt (vgl. Mächler, Kommentar zu § 88 b, a.a.O., FN 9). Aus demselben Grund kann im Übrigen auch nicht von einer rechtlich fragwürdigen Verschiebung der Generierung von staatlichen Finanzmitteln weg von der (progressiven) Besteuerung hin zur (alle [Zwangs-]Nutzenden gleich stark belastenden) Gebührenfinanzierung gesprochen werden.

Wie bereits im Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Nettoüberschuss aus Parkgebühren zur Förderung des ÖV für die Winterthurer Bevölkerung vom 1. Juli 2020 (GGR-Nr. 2019.72) dargelegt, erachtet der Stadtrat eine Zweckbindung zurzeit als unzulässig.

Die in der neuen Verordnung vorgesehene Möglichkeit zur Mittelentnahme führt jedoch insgesamt zu einer Entlastung des Steuerhaushaltes, was der Stadt Winterthur die finanzielle Möglichkeit verschafft, auch ohne Bindung an einen bestimmten Zweck alternative, umweltschonende Mobilitätsformen zu fördern bzw. andere wichtige Massnahmen des Energie- und Klimakonzepts 2050 auf dem ambitionierten beschlossenen Kurs umzusetzen.

4. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 10 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt per 1. Januar 2022 in Kraft.

Kommentar: Per 1. Januar 2022 übernimmt der Eigenwirtschaftsbetrieb Parkieren Winterthur den Betrieb aller öffentlichen Velostationen rund um den Bahnhof. Die vorliegende Verordnung als rechtliche Grundlage hierzu sollte deshalb auf diesen Zeitpunkt in Kraft treten.

Art. 11 Übergangsbestimmung

¹*Zugunsten des allgemeinen Steuerhaushaltes können jährlich max. 2 Mio. Franken aus den Betriebsreserven entnommen werden,*

- a. *bis zum 31. Dezember 2033; oder*
- b. *bis zum Zeitpunkt des Erreichens der Mindestreserve gemäss Abs. 3.*

²Das Stadtparlament legt die Reserveentnahme fest.

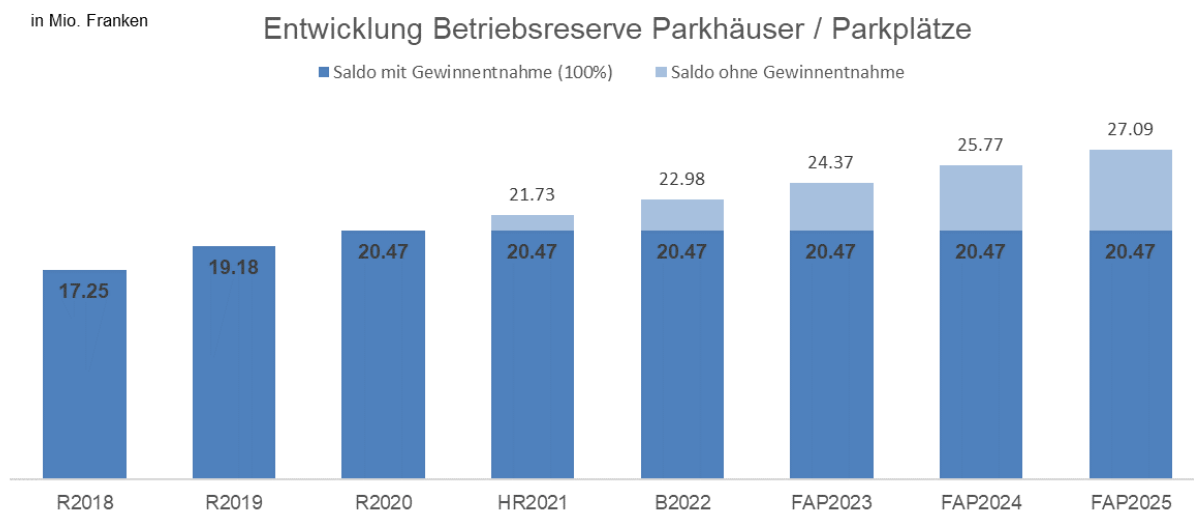
³Die Betriebsreserve darf den Anschaffungswert des Anlagevermögens nicht unterschreiten.

⁴Für das Jahr 2021 wird die Gewinnentnahme zugunsten des allgemeinen Steuerhaushalts auf 100 % des Betriebsgewinns des Eigenwirtschaftsbetriebs Parkieren Winterthur festgelegt.

Kommentar: In Ergänzung zur Regelung einer Gewinnabschöpfung ist es angesichts der historisch bedingt stark überdotierten Betriebsreserve des heutigen Eigenwirtschaftsbetriebs «Parkhäuser und Parkplätze» überdies angezeigt, speziell für diesen Eigenwirtschaftsbetrieb übergangsweise die Möglichkeit einer über die Gewinnabschöpfung hinausgehende Mittelentnahme aus der Betriebsreserve zu schaffen. Dabei wird die Grenze der Mittelentnahme bzw. die Mindestreserve bewusst hoch angesetzt. Die Berechnung der minimal im Eigenwirtschaftsbetrieb zu verbleibenden Betriebsreserve erfolgt auf Basis des Anschaffungswertes des Anlagevermögens. Diese Berechnungsgrundlage erfüllt die Anforderungen an eine transparente und massvolle Regelung am besten. Insbesondere die Nachvollziehbarkeit ist durch die Verknüpfung mit dem investierten Kapital am besten gegeben. Darüber hinaus ist die Korrelation mit dem verknüpften Risiko hergestellt und weist auch die geringste Volatilität aus. Mit dem definierten Schwellenwert kann sichergestellt werden, dass die betriebsnotwendigen Anlagen des Eigenwirtschaftsbetriebs mit der fortbestehenden Betriebsreserve jederzeit gedeckt sind. Diese übergangsweise vorgesehene Möglichkeit zur Reserveentnahme führt zu einer weiteren Entlastung des Steuerhaushalts, was der Stadt Winterthur den finanziellen Spielraum verschafft, auch ohne Bindung an einen bestimmten Zweck alternative, umweltschonende Mobilitätsformen zu fördern bzw. andere wichtige Massnahmen des Energie- und Klimakonzepts 2050 auf dem ambitionierten beschlossenen Kurs umzusetzen.

Gemäss Budget 2021 soll bereits im Jahr 2021 eine Gewinnentnahme erfolgen. Um dies rechtlich zu ermöglichen, wird die Gewinnentnahme 2021 in den Übergangsbestimmungen explizit festgeschrieben. Da das offizielle Inkrafttreten der Verordnung erst auf den 1. Januar 2022 festgelegt wird, die Gewinnentnahme jedoch bereits 2021 erfolgen soll, liegt hier eine sog. echte Rückwirkung vor, indem neues Recht auf einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt angewendet wird. Dies ist im vorliegenden Fall als zulässig zu erachten, zumal die Rückwirkung ausdrücklich angeordnet wird, zeitlich mässig ist und weder eine Rechtsungleichheit noch Eingriffe in wohlerworbene Rechte bewirkt.

Der Eigenwirtschaftsbetrieb Parkieren Winterthur budgetierte für das Jahr 2021 einen Betriebsgewinn von 1,88 Millionen Franken. Aufgrund der in der aktuellen Hochrechnung 2021 erwarteten, corona-bedingten Mindereinnahmen per Ende Geschäftsjahr wird der Betriebsgewinn tiefer ausfallen und voraussichtlich rund 1,26 Millionen Franken betragen. Im Jahr 2022 wird mit einem Betriebsgewinn von 1,25 Millionen Franken gerechnet. Aufgrund des weiterhin überdotierten Bestands an Betriebsreserven von 20.47 Millionen Franken (Stand 31.12.2020) ist im Jahr 2021 eine vollständige Gewinnentnahme (100 Prozent) angemessen. Mit der maximalen Entnahme wird die Betriebsreserve des Eigenwirtschaftsbetriebs nicht weiter geäuft und der Bestand verbleibt auf dem aktuellen Wert bestehen (vgl. nachstehende Abbildung).



6. Änderung der Namensgebung und Gliederung

Die Gliederung von Budget und Jahresrechnung der bisherigen Produktgruppe «Betrieb Parkhäuser und Parkplätze» wird wie folgt geändert:

Departement Sicherheit und Umwelt

Parkieren Winterthur

- Parkhäuser
- Parkgaragen
- Parkplätze
- Dienstleistungen
- Velostationen

Kommentar: Die bisherige Produktgruppe «Betrieb Parkhäuser und Parkplätze» wird in «Parkieren Winterthur» umbenannt. Bei den Produkten kommen einerseits die Velostationen neu hinzu. Andererseits fällt das bisherige Parkleitsystem weg. Um in Zukunft den Ansprüchen an ein umfassendes Verkehrsmanagement im Sinne einer «Smart City» gerecht werden zu können, sind zurzeit die notwendigen Schritte hin zu einem umfassend gedachten Verkehrsinformations- und/oder -lenkungssystem aufgegleist. Diese Systemevolution bedingt jedoch zusätzliches Know-how, welches im auf den Betrieb von Parkieranlagen spezialisierten Eigenwirtschaftsbetrieb nicht vorhanden ist. Es sind vielmehr die Verkehrsplanerinnen und Verkehrsplaner des Tiefbauamtes, denen hier fachlich die Federführung zukommt. Entsprechend hat der Stadtrat am 12. Mai 2021 das Departement Sicherheit und Umwelt sowie das Departement Bau beauftragt, den Wechsel der Zuständigkeit des Parkleitsystems (PLS) vom Departement Sicherheit und Umwelt zum Departement Bau unter Berücksichtigung der damit verbundenen finanziellen, personellen und organisatorischen Auswirkungen zu planen und per 1. Januar 2022 umzusetzen (SR.21.343-1).

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

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Beilage:

- Entwurf der Verordnung Parkieren Winterthur



Arbeitsversion

Verordnung Parkieren Winterthur

vom [Datum]

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (SRS Nummern)

Neu: ??-?

Geändert: –

Aufgehoben: –

Der Grosse Gemeinderat

beschliesst:

I.

1. Allgemeines

Art. 1 Zweck und Rechtsform

¹ Diese Verordnung trägt zu einer sicheren, wirtschaftlichen sowie raum- und umweltverträglichen Parkierung in der Stadt Winterthur bei.

² Sie bezweckt:

- a. die Bereitstellung, den Unterhalt und den Betrieb eines im öffentlichen Interesse stehenden Parkierungsangebots, namentlich an zentralen Lagen;
- b. die Entlastung des öffentlichen Grundes;
- c. die Ermöglichung und Förderung von alternativen Mobilitätsformen.

³ Die Stadt Winterthur führt «Parkieren Winterthur» als Eigenwirtschaftsbetrieb.

Art. 2 Gegenstand und Geltungsbereich

¹ Diese Verordnung regelt:

- a. den Unterhalt und den Betrieb der städtischen Parkhäuser, Parkgaragen, Parkplätze, Velostationen und weiteren Parkieranlagen für unterschiedliche Verkehrsmittel (Parkieranlagen), soweit sie nicht anderen städtischen Stellen zugeteilt sind;
- b. die Beziehung zwischen Parkieren Winterthur und Kundschaft;
- c. die Beziehung zwischen Parkieren Winterthur und Dritten.

² Diese Verordnung gilt für sämtliche Anlagen, die von Parkieren Winterthur betrieben werden.

³ Nicht Gegenstand dieser Verordnung sind Parkplätze auf öffentlichem Grund.

2. Betrieb der Parkierananlagen

Art. 3 Rechtsverhältnis

¹ Das Rechtsverhältnis zwischen Parkieren Winterthur und der Kundschaft ist privatrechtlich.

Art. 4 Taxen

¹ Für die Nutzung der Parkierananlagen erhebt Parkieren Winterthur Taxen.

² Eine Taxe muss bezahlen, wer eine Parkierananlage nutzt oder sonstige Dienstleistungen von Parkieren Winterthur in Anspruch nimmt.

³ Der Stadtrat setzt in einem speziellen Erlass (Tarifordnung) verursachergerecht alle Taxen, Pauschalen und Entschädigungen fest.

⁴ Alle Preise verstehen sich inklusive Mehrwertsteuer.

Art. 5 Nutzungsvorschriften

¹ Der Stadtrat erlässt entsprechende Nutzungsvorschriften für die Parkierananlagen.

² Für Signalisation und Verkehrsvorschriften gelten im Übrigen die einschlägigen Bestimmungen des Strassenverkehrsgesetzes (SVG), dessen Verordnungen und Ausführungsbestimmungen.

Art. 6 Vereinbarungen mit Dritten

¹ Zur Förderung des Zwecks dieser Verordnung sowie zur Erfüllung der Eigenwirtschaftlichkeit inklusive der Erbringung gewerblicher Nebenleistungen kann Parkieren Winterthur privatrechtliche Vereinbarungen mit Dritten abschliessen.

3. Finanzierung

Art. 7 Eigenwirtschaftlichkeit

¹ Parkieren Winterthur hat die Bewirtschaftung der städtischen Parkieranlagen finanziell selbsttragend zu erfüllen. Massgebliche Aufwendungen sind insbesondere:

- a. Unterhalt, Reinigung und Überwachung;
- b. Reparatur und Neuanschaffung von Maschinen, Einrichtungen usw.;
- c. Verzinsung und Amortisation der Anlagekosten;
- d. Energie- und Wasserverbrauch;
- e. Diverse Ausgaben.

Art. 8 Kostendeckung

¹ Die Kostendeckung wird erreicht durch:

- a. das Erheben von Taxen;
- b. Vermietungen;
- c. die Abgeltung von Dienstleistungen;
- d. Diverse Einnahmen.

Art. 9 Gewinn- und Reserveentnahme

¹ Die Gewinnentnahme zugunsten des allgemeinen Steuerhaushalts wird vom Stadtparlament festgelegt.

4. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 10 Inkrafttreten

¹ Diese Verordnung tritt per 1. Januar 2022 in Kraft.

Art. 11 Übergangsbestimmung

¹ Zugunsten des allgemeinen Steuerhaushalts können jährlich max. 2 Mio. Franken aus den Betriebsreserven entnommen werden,

- a. bis zum 31. Dezember 2033; oder
- b. bis zum Zeitpunkt des Erreichens der Mindestreserve gemäss Abs. 3.

² Das Stadtparlament legt die Reserveentnahme fest.

³ Die Betriebsreserve darf den Anschaffungswert des Anlagevermögens nicht unterschreiten.

⁴ Für das Jahr 2021 wird die Gewinnentnahme zugunsten des allgemeinen Steuerhaushalts auf 100 % des Betriebsgewinns des Eigenwirtschaftsbetriebs Parkieren Winterthur festgelegt.

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

[Abschlussklausel]

[Ort], [Datum]

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]