



CH-3003 Bern

PUE;

POST CH AG

Stadt St. Gallen
Direktion Soziales und Sicherheit
Neugasse 3
9004 St. Gallen

Aktenzeichen: PUE-531-261
Bern, (Datum vgl. Datumsstempel der elektronischen Unterschrift)

Parkiergebühren St.Gallen – Empfehlung des Preisüberwachers

Sehr geehrte

Besten Dank für Ihr Schreiben vom 4. Dezember 2023 in obenerwähnter Angelegenheit. Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage und Tarifierungsanpassungen

In ihrem Schreiben hat die Gemeinde St. Gallen dem Preisüberwacher die geplanten Änderungen des Parkierreglements vorgelegt. Die vorgesehenen Anpassungen betreffen verschiedene Bereiche der Parkplatzbewirtschaftung in der Gemeinde. Geplant sind unter anderem die:

- Einführung einer 24/7-Bewirtschaftung auch ausserhalb der Gebührenzone «Stadtzentrum» mit entsprechender Einführung eines Nachttarifs von CHF 1 / Std.
- Erhöhung der Gebühr für das Parkieren im «Stadtzentrum» mit einer Höchstparkzeit von mehr als 60min von CHF 2 / Std. auf CHF 2.5 / Std.
- Einführung Parkgebühr von CHF 5 / Std. bzw. CHF 3 / Std. (Nachttarif) für Gesellschaftswagen am Standort Spelteriniplatz/Museumstrasse.
- Einführung einer Monatsbewilligung für regelmässiges Nachtparkieren in der Erweiterten Blauen Zone (EBZ) für einen Preis von CHF 30 (CHF 10 für Inhaber/-innen von Monatskarten).
- Erhöhung des Preises für Tagesbewilligungen von CHF 9 auf CHF 10.

Preisüberwachung PUE

Einsteinstrasse 2
3003 Bern
Tel. +41 58 462 21 01

<https://www.preisueberwacher.admin.ch/>



- Erhöhung des Preises für Monatsbewilligungen für Pendelnde von CHF 133 auf CHF 150.

Neben den tariflichen Anpassungen gibt es weitere Änderungen etwa betreffend die Zuteilung des Stadtgebiets zu den Gebührenzonen sowie die Gültigkeitsdauer der Tagesbewilligungen.

2. Rechtliche Überlegungen und Zuständigkeit des Preisüberwachers

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 Gemeingebrauch zu betrachten und dafür eine Benutzungsgebühr zu verlangen (vgl. BGE 122 I 279 E. 2 e). Bei der Gebühr, welche für die Parkkarten (zum berechtigten, zeitlich unlimitierten Parkieren innerhalb eines bestimmten Zeitraumes) erhoben wird, handelt es sich um eine Gebühr für die **Nutzung** der Parkplätze auf öffentlichem Grund, d.h. es handelt sich um eine Benutzungsgebühr für gesteigerten Gemeingebrauch.

Das Preisüberwachungsgesetz gilt für Kartelle und marktmächtige Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts (Art. 2 PüG). Die Gemeinde St. Gallen verfügt hinsichtlich der Bewirtschaftung der Parkplätze auf öffentlichem Grund teilweise über ein **lokales Monopol**. Dieses betrifft in erster Linie die Oberflächenparkplätze der EBZ sowie der Weissen Zone. Im Bereich der **Parkgaragen** verfügt die Gemeinde über **keine entsprechende Marktmacht**. Dies ist aus den von der Gemeinde in ihrem Schreiben vom 4. Dezember zur Verfügung gestellten Zahlen ersichtlich: Von insgesamt 2800 Parkplätzen in Parkgaragen werden lediglich 455 (= 16.25%) öffentlich-rechtlich bewirtschaftet. Entsprechend ist der Preisüberwacher für diese Parkplätze nicht zuständig und sie werden in der folgenden Analyse nicht berücksichtigt.

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 Gemeingebrauch 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 Gemeinde St. Gallen 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). Der Preisüberwacher ist gemäss herrschender Lehre von der zuständigen Behörde **zwingend** anzuhören (vgl. Künzler/Zäch, OFK-Wettbewerbsrecht II, PüG 14 N 11; Weber, Stämpfli Handkommentar zum Preisüberwachungsgesetz, Art. 14 N 54; RPW 1998/5, 748; Beschluss des Regierungsrates Bern-Mittelland (BE) vom 02.10.2023 (vbv 193/2022) gegen die Gemeinde Bolligen (Parkplätze P+R)).

3. Preisanalyse

Die Bestimmung angemessener Parkgebühren wird nachfolgend ausgehend vom **Kostendeckungsprinzip** vorgenommen. Dieses verlangt, dass die Einnahmen aus dem Betrieb von Parkplätzen die für die Bereitstellung derselben entstehenden Kosten nicht übertreffen.

3.1 Kosten

Die **Kosten eines Parkplatzes** setzen sich aus den Landkosten, den Herstellungskosten und den Bewirtschaftungskosten zusammen. Die nachfolgenden Ausführungen können anhand der Tabelle im Anhang nachvollzogen werden. Ziffern in eckigen Klammern z.B. [...] beziehen sich auf diese Tabelle.

3.1.4 Gesamtkosten

Durch Addieren der Teilkosten erhalten wir ein Total pro Parkplatz und Jahr von **CHF 488 (EBZ) bzw. CHF 874 (Weisse Zone) [d4]**. Um in einem nächsten Schritt die Gesamtkosten zu errechnen, multiplizieren wir diese Kosten mit der jeweiligen Anzahl Parkplätze [d5]. Daraus resultieren Gesamtkosten von **CHF 2'930'820 pro Jahr für die EBZ beziehungsweise CHF 1'922'712 für die Weisse Zone [d6]**.

3.2 Kostentragung

Die im vorangehenden Schritt errechneten Gesamtkosten müssen analog zum Verursacherprinzip auf die verschiedenen Nutzniesser/-innen abgewälzt werden. Im vorliegenden Fall auf kostenlos Kurzzeitparkierende mit Parkscheibe und Inhaber/-innen von Parkbewilligungen (Parkkarten und Parkuhren/Parkingpay).

Gemäss einer Studie des Kantons Basel-Stadt betrug der Anteil der auf Zonenparkplätzen parkierten Fahrzeuge ohne Parkkarten (d.h. kostenloses Kurzzeitparkieren mit Parkscheibe) in demselben Kanton im Jahr 2016 tagsüber 20%, nachts 15%, durchschnittlich also 17.5%.⁵ Entsprechend beziffern wir den Anteil der kostenlos Kurzparkierenden in Bezug auf die Parkplätze der EBZ auf 17.5% [e2]. Da es gemäss den Informationen seitens der Gemeinde kein kostenloses Kurzparkieren in der Weisse Zone gibt, entfällt dieser Teil für diese Zone.

Weitere Nutzniesserin ist die Gesamtbevölkerung, da die Bereitstellung von Parkplätzen der Verkehrssicherheit und der Wahrung der öffentlichen Ordnung dient. Zudem dient sie der Wirtschaft, da Parkplätze, genauso wie Strassen und Brücken, eine Infrastruktur darstellen, die eine florierende wirtschaftliche Aktivität erst ermöglicht. Dies macht deutlich, dass auch Wirtschaftssubjekte, insbesondere Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde St. Gallen, die öffentliche Parkplätze überhaupt nicht nutzen, von der Bereitstellung derselben profitieren und sich über den allgemeinen Steuerhaushalt an den Kosten der Zonenparkplätze zu beteiligen haben. Diese Nutzung ist mit mindestens 10 % zu veranschlagen [e1].

Somit sieht die Kostenverteilung wie folgt aus:

		EBZ	Weisse Zone
• Gesamtkosten [d6]	100%	CHF 2'930'820	CHF 1'922'712
• Einwohner/-innen [e1]	10%	CHF 293'082	CHF 192'271
• Kostenlos Kurzzeitparkierende [e2]	17.5% / 0.0%	CHF 512'894	CHF 0
• Inhaber/-innen von Parkbewilligungen [e3]	Rest	CHF 2'124'845	CHF 1'730'441

Soweit Kurzzeitparkierende, Einwohner/-innen und andere Wirtschaftssubjekte nicht verursachergerecht belastet werden können, sind deren Anteile aus dem allgemeinen Steuerhaushalt zu finanzieren.

⁵ Rapp Trans AG (2017, Seite 6): Wirkungscontrolling Umsetzung Parkraumbewirtschaftung 2013-2016, im Auftrag des Kantons Basel-Stadt, Bau und Verkehrsdepartement, Amt für Mobilität, Mobilitätsstrategie, Basel: 23. Mai 2017

3.3 Angemessene Parkgebühren

Gemäss den vorangehenden Ausführungen können über Parkgebühren Kosten in der Höhe von CHF 2.1 Mio. auf Inhaber/innen von Parkkarten (Erweiterte Blaue Zone) und CHF 1.7 Mio. auf Parkuhren-/Parkingpay-Nutzende (Weisse Zone) abgewälzt werden [f2]. Diesem zum deckenden Aufwand stehen unter der geltenden Tarifordnung Erträge in der Höhe von CHF 3.4 Mio. (EBZ) bzw. CHF 4.2 Mio. (Weisse Zone) gegenüber [f1]. Dies bedeutet, dass die Stadt St. Gallen mit der Bewirtschaftung der Parkplätze der Erweiterten Blauen Zone und der Weissen Zone bereits unter den geltenden Tarifordnungen unangemessen hohe Gewinne in der Höhe von CHF 1.25 Mio. (EBZ) bzw. 2.5 Mio. (Weisse Zone) erwirtschaftet [f3]. **Aus diesem Grund beurteilt der Preisüberwacher bereits die geltenden Tarife als preismisbräuchlich. Damit die geltenden Tarife nicht preismisbräuchlich wären, müssten die Tarife der Erweiterten Blauen Zone um 37 Prozent und die Tarife der Weissen Zone um 59 Prozent reduziert werden [f4].**

Die von der Stadt St. Gallen vorgesehenen Tarifanpassungen würden zu einer deutlichen Zunahme der Erträge und damit zu einer weiteren Zunahme des unangemessenen Gewinns führen. **Aus diesem Grund beurteilt der Preisüberwacher auch die vorgesehenen Tarifanpassungen als preismisbräuchlich.**

3.4 Alternativbetrachtung: Äquivalenzprinzip

Das **Äquivalenzprinzip** findet auf alle Gebührenarten und damit auch auf die Parkkartengebühren Anwendung. 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. Dies bedingt, dass die staatliche Leistung finanziell bezifferbar ist. Wie oben dargestellt, ist dies vorliegend gegeben. Zu bemerken ist hier, dass Parkbewilligungen keinen Anspruch auf einen freien Parkplatz und schon gar nicht auf einen freien Parkplatz in der unmittelbaren Nähe geben. Damit ist klar, dass nach dem Äquivalenzprinzip nicht die Gesamtkosten eines Parkplatzes auf die Parkkartenbesitzer/innen überwältigt werden können. Dem ist mit der Aufteilung der Kosten gemäss oben dargestellter Verteilung Genüge getan. Die Betrachtung nach Äquivalenzprinzip steht somit nicht im Widerspruch zu den Schlussfolgerungen in Abschnitt 3.3, zeigt jedoch, dass insbesondere der sehr hohe Tarif für Monatsparkkarten für Pendler auch das Äquivalenzprinzip verletzen dürfte.

3.5 Alternativbetrachtung: Vergleichsmarkt

Direkte Vergleichsmärkte bestehen am ehesten in anderen Städten, welche ebenfalls Zonenparkplätze zur Verfügung stellen. Der Preisüberwacher hat die Parkgebühren der Städte im Rahmen verschiedener Erhebungen analysiert und auf dieser Grundlage folgende Schwellenwerte festgelegt:

- Strassenparkplätze mit Parkautomaten (weisse Zone): 1.50 Franken für 1 Stunde, 3 Franken für 2 Stunden, 6 Franken für 4 Stunden, 15 Franken für 12 Stunden, 30 Franken für 24 Stunden.
- Parkkarten für Besucher für 24 Stunden (blaue Zone): 10 Franken.
- Jahresparkkarte für Anwohner/innen (blaue Zone): 400 Franken.

St. Gallen erhebt bereits heute Parkgebühren, die zum Teil deutlich über diesen Schwellenwerten liegen. Auch der Vergleich mit den Parkgebühren anderer Städte führt also zum Ergebnis, dass die von der Stadt vorgesehenen Parkgebühren zu hoch sind und steht deshalb nicht im Widerspruch zu den Schlussfolgerungen in Abschnitt 3.3.

Nicht als Vergleichsmarkt angesehen werden können private Angebote, da diese im Gegensatz zu den Parkkarten einen direkten Anspruch auf einen allzeit freien und örtlich stabilen Parkplatz geben. Bei den Parkkarten fallen demgegenüber nicht unwesentliche Such- (die Suche nach einem freien Zonenparkplatz für die Parkkarteninhaber mit Zeitverlusten und Kosten verbunden) und Ersatzkosten (sofern kein freier Parkplatz vorhanden ist, muss auf ein kostenpflichtiges Alternativprodukt wie beispielsweise

ein Parkhaus zurückgegriffen werden) an.

4. Abschliessende Bemerkungen und Fazit

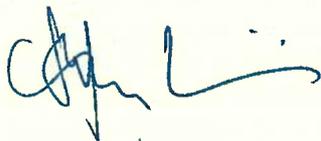
Mit Gebühren eine Lenkungswirkung zu erzielen ist grundsätzlich zulässig. Jedoch sind Lenkungen nur dort sinnvoll, wo sie auch eine Wirkung erzielen. Bei Parkkarten und Personen, die auf eine solche Parkkarte angewiesen sind – zum Beispiel, weil sie Schicht arbeiten und nicht auf den öffentlichen Verkehr ausweichen können – kann keine Lenkung weg vom motorisierten individuellen Verkehr und hin zum öffentlichen Verkehr erzielt werden. Auf eine Parkkarte sind eben oft genau die Personen angewiesen, die sich die Miete einer Garage oder eines Parkplatzes nicht leisten können. Unter diesem Gesichtspunkt sind insbesondere die unangemessen hohe Preise für Monatsbewilligungen für Pendler nicht zu rechtfertigen.

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

- **Die Parkgebühren der Erweiterten Blauen Zone sind um 37 Prozent zu senken. Von Gebührenerhöhungen ist abzusehen.**
- **Die Parkgebühren der Weissen Zone sind um 59 Prozent zu senken. Von Gebührenerhöhungen ist abzusehen.**

Der guten Ordnung halber weisen wir Sie darauf hin, dass die entscheidende Behörde gemäss Art. 14 PÜG 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



Meierhans Stefan X91B3X
20.03.2024

Info: admin.ch/esignature | validator.ch

Stefan Meierhans
Preisüberwacher

7. Anhang

Tabelle 1: Angemessener Preis für Parkgebühren

	EBZ	WZ			
A Opportunitätskosten Boden					
a1	Landpreis pro m ² in CHF	1'790	1'790	UBS Real Estate Fact Sheet, Schätzung für Ø-Gebäudetyp	
a2	Abzug für Vorgartenland und ZöN-Land	0.75	0.75	Vorgartenland: BGE 1C_361/2009 vom 14. Dezember 2009; ZöN-Land: Schweizerisches Schätzerhandbuch	
a3	Landwert pro m ² in CHF	448	448	a1 x (1 - a2)	
a4	Grösse des Parkplatzes in m ²	12	16	Normgrösse eines Parkplatzes + teilw. Manövriertfläche	
a5	Landwert des Parkplatzes in CHF	5'370	7'160	a4 x a3	
a6	Hypothekarischer Referenzzinssatz in %	1.75%	1.75%	Bundesamt für Wohnungswesen BWO, 08.02.2024	
a7	Maximale Nettorendite gemäss Bundesgericht in %	3.75%	3.75%	BGE 4A_554/2019 vom 26. Oktober 2020	
a8	Maximale Nettorendite pro Jahr und PP in CHF	201	269	a7 x a5	
B Herstellungskosten					
b1	Kosten Strassenbau pro m ² in CHF	383	383	Stadt Bern (2011, S.3) und BFS (2023)	
b2	Herstellungskosten pro Parkplatz in CHF	4'596	6'128	b1 x a4	
b3	Abschreibungszeitraum in Jahren	50	50	Stadt Bern (2011, S.2)	
b4	Abschreibungen pro Jahr und PP in CHF	92	123	b2 : b3	
b5	Rendite auf Restbuchwert pro Jahr und PP in CHF	86	115	(b2 : 2) x a7	
b6	Markierungskosten pro Jahr und PP CHF	19	19	Stadt Bern (2023, Tabelle S.2)	
b7	Signalisationskosten pro Jahr und PP in CHF	11	11	Stadt Bern (2023, Tabelle S.2)	
b8	Herstellungskosten Parkuhren pro Jahr und PP	0	79	Stadt Bern (2023, Tabelle S.2)	
b9	Total pro Jahr und PP in CHF	208	346	b4 + b5 + b6 + b7 + b8	
C Bewirtschaftungskosten					
c1	Betrieblicher Strassenunterhalt pro m ² und Jahr in CHF	4.5	4.5	SVKI (2023)	
c2	Betrieblicher Unterhalt pro Jahr und PP in CHF	54	72	c1 x a4	
c3	Verwaltungsaufwand pro Jahr und PP in CHF	25	25	Verwaltungskosten eines privaten Einstellhallenplatzes	
c4	Parkuhrenbewirtschaftung pro Jahr und PP	0	162	Stadt Bern (2023, Tabelle S.2)	
c5	Total pro Jahr und PP in CHF	79	259	c2 + c3 + c4	
D Gesamtkosten					
d1	Opportunitätskosten Boden pro Jahr und PP in CHF	201	269	= a8	
d2	Herstellungskosten pro Jahr und PP in CHF	208	346	= b9	
d3	Bewirtschaftungskosten in CHF	79	259	= c5	
d4	Totalkosten pro Jahr und PP in CHF	488	874	d1 + d2 + d3	
d5	Anzahl Parkplätze	6'000	2'200	Begleitbrief 4.12.2024, Dr. Sonja Lüthi	
d6	Gesamtkosten pro Jahr in CHF	2'930'820	1'922'712	d4 x d5	
E Kostentragung					
e1	Öffentliches Interesse	10.0%	293'082	192'271	10% von d4
e2	Kostenlos Kurzzeitparkierende	17.5%	512'894	0	17.5% von d6: Rapp Trans AG (2017, Seite 6)
e3	Inhaber/innen von Parkbewilligungen	72.5%	2'124'845	1'730'441	d6 - e1 - e2
F Angemessene Parkgebühren					
f1	Ertrag bei geltenden Tarifen	3'374'057	4'208'124	Eingabe der Stadt St. Gallen	
f2	Zu deckender Aufwand	2'124'845	1'730'441	= e3	
f3	Unangemessener Gewinn	1'249'213	2'477'683	= f1 - f2	
f4	Erforderliche Tarifsenkung	37.0%	58.9%	= f3 / f1	

Abkürzungen: EBZ = Erweiterte Blaue Zone, WZ = Weisse Zone