

**Verwaltungsgericht des Kantons Bern**  
Verwaltungsrechtliche Abteilung

**Urteil vom 21. Dezember 2015**

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident  
Verwaltungsrichter Daum und Häberli  
Gerichtsschreiberin Seiler

**A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführerin

gegen

**Einwohnergemeinde Biel/Bienne**  
handelnd durch den Gemeinderat, vertreten durch die Abteilung Öffentliche  
Sicherheit, Zentralstrasse 60, Postfach 1120, 2502 Biel/Bienne  
Beschwerdegegnerin

und

**Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne**  
Schloss, 2560 Nidau

betreffend Teilrevision der Parkierungsverordnung; Höhe der Parkgebühren  
(Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 18. Mai 2015;  
RAD 9/2015)



## **Sachverhalt:**

### **A.**

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde (EG) Biel/Bienne beschloss am 21. Januar 2015 eine Teilrevision der Verordnung vom 26. Oktober 2001 über das Parkieren (Parkierungsverordnung, nachfolgend: ParkV; SGR 761.11), die er auf den 1. Juni 2015 in Kraft setzte. Der Beschluss wurde am 11. Februar 2015 publiziert. Die Revision beinhaltet insbesondere Erhöhungen bestimmter Parkgebühren.

### **B.**

Am 24. Februar 2015 erhob neben einer anderen Person A. \_\_\_\_\_ Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne und beantragte die Aufhebung der Teilrevision der ParkV, eventuell die Nichtanwendung einzelner Anhänge dieses Erlasses. Ebenfalls im Eventualstandpunkt verlangte sie von der Gemeinde den Nachweis darüber, welche Gebührenerhöhungen im Rahmen der Teilrevision gerechtfertigt seien. Nach Eingang einer Empfehlung des Preisüberwachers mit der Beschwerdeantwort der EG Biel/Bienne wies der Regierungsstatthalter die Beschwerde mit Entscheid vom 18. Mai 2015 ab. Der Preisüberwacher empfiehlt, die Gebühren für zwei Kategorien von Parkkarten weniger stark zu erhöhen als von der EG Biel/Bienne vorgesehen.

### **C.**

Gegen den Entscheid des Regierungsstatthalters hat A. \_\_\_\_\_ am 15. Juni 2015 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt:

- «1. Der Entscheid des Regierungsstatthalters vom 18. Mai 2015 sei aufzuheben.
2. Die Teilrevision der Verordnung über das Parkieren (Parkierungsverordnung der Stadt Biel) sei gemäss den Empfehlungen des Preisüberwachers anzupassen resp. anzuordnen.

Eventualbegehren:

Unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids sei die Sache an die Stadt Biel zur Neuurteilung unter Berücksichtigung des Schreibens des Preisüberwachers zurückzuweisen.

3. Unter Kosten.»

Die EG Biel/Bienne hat in ihrer Beschwerdeantwort vom 30. Juni 2015 beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, ebenso das Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne mit Vernehmlassung vom 3. Juli 2015. Am 27. Juli 2015 hat A.\_\_\_\_\_ zu diesen Eingaben Stellung genommen. Mit Verfügung vom 3. August 2015 hat der Instruktionsrichter die EG Biel/Bienne ersucht, verschiedene Fragen im Zusammenhang mit den kommunalen Rechtsgrundlagen zu beantworten. Sie hat am 1. September 2015 Stellung genommen, wobei sie an ihrem Antrag auf Abweisung des Rechtsmittels nicht mehr vollumfänglich festhält. A.\_\_\_\_\_ hat am 19. September 2015 Schlussbemerkungen eingereicht, wogegen die übrigen Verfahrensbeteiligten auf weitere Ausführungen verzichtet haben.

**Erwägungen:**

**1.**

**1.1** Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 2 Bst. b i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig.

**1.2** Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen kommunale Erlasse ist befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat und durch den angefochtenen Erlass virtuell, d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal in schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (Art. 79a VRPG; BVR 2015 S. 3, nicht publ. E. 1.2 [VGE 2013/405 vom 29.8.2014], 2010 S. 260 E. 1.3). Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist damit formell beschwert. Als Einwohnerin der

EG Biel/Bienne sowie potenzielle Parkplatzbenutzerin und Parkkartenbezügerin könnte sie von den angefochtenen Regelungen in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein. Die Beschwerdeführerin ist deshalb zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt. Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

**1.3** Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

## **2.**

Die Beschwerdeführerin beantragt mit ihrem Rechtsbegehren 1, der Entscheid des Regierungsstatthalteramts vom 18. Mai 2015 sei aufzuheben. Mit dem Rechtsbegehren 2 verlangt sie, die Teilrevision der ParkV sei gemäss den Empfehlungen des Preisüberwachers anzupassen. Der Preisüberwacher kritisiert in seiner Empfehlung vom 5. März 2015 ausschliesslich die Gebührenerhöhungen bei der standortbezogenen Dauerparkkarte für bestimmte Anlagen sowie bei der allgemeinen Parkkarte blaue Zone (act. 1C). Rechtsbegehren sind unter Berücksichtigung der Beschwerdebegründung auszulegen (vgl. BVR 2015 S. 541 E. 2, 2011 S. 391 E. 3.3; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 32 N. 13). Das Begehren der Beschwerdeführerin ist deshalb dahin zu verstehen, dass sie die Teilrevision (nur) noch in den vom Preisüberwacher thematisierten Punkten beanstandet. Der Streitgegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens beschränkt sich folglich auf die Gebührenerhöhungen bei der standortbezogenen Dauerparkkarte für bestimmte Anlagen (Jahresgebühr für 12 Monate) sowie bei der allgemeinen Parkkarte blaue Zone (Tagesgebühr für 24 Stunden).

## **3.**

Es ist allseitig anerkannt, dass der Preisüberwacher erst im vorinstanzlichen Verfahren eine Empfehlung zur Teilrevision der ParkV abgab und vor dem Beschluss des Gemeinderats nicht angehört worden ist. Die Be-

schwerdeführerin ist der Ansicht, die umstrittenen Regelungen seien bereits aus diesem Grund aufzuheben.

**3.1** Gemäss Art. 14 Abs. 1 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (PüG; SR 942.20) haben Gemeindeorgane vor der Festsetzung oder Genehmigung einer Preiserhöhung, die von den Beteiligten an einer Wettbewerbsabrede oder einem marktmächtigen Unternehmen beantragt wird, den Preisüberwacher anzuhören. Die zuständige Behörde hat die Stellungnahme des Preisüberwachers in ihrem Entscheid anzuführen; folgt sie ihm nicht, so hat sie die Abweichungen zu begründen (Art. 14 Abs. 2 PüG). Eine Verletzung der sich aus Art. 14 PüG ergebenden Pflichten begründet eine Bundesrechtswidrigkeit und führt im Beschwerdefall grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Aktes (BGer 2A.142/2A.173/2A.174/1994 vom 24.3.1995, in JdT 1995 I S. 277 E. 4b; BVR 2011 S. 220 [VGE 2009/339 vom 23.9.2010], nicht publ. E. 6.2 mit Hinweis auf den Entscheid des Bundesrats vom 27.6.2001, in VPB 66/2002 Nr. 74 E. 4.2).

**3.2** Die Gemeinde ist der Ansicht, hinsichtlich des Bereitstellens kostenpflichtiger Parkplätze nehme sie keine marktbeherrschende Stellung ein, weshalb Art. 14 PüG nicht anwendbar sei (act. 4 S. 1). Sie habe sich zudem im vorinstanzlichen Verfahren in Kenntnis des nachträglich eingeholten Berichts des Preisüberwachers zu den Gebührenerhöhungen geäußert und daran festgehalten. Da das Regierungsstatthalteramt über volle Kognition verfüge, sei ein allfälliger Verfahrensmangel geheilt. – Die Gemeinde hat aufgrund ihrer Herrschaft über Sachen im Gemeingebrauch, hier den öffentlichen Grund, ein faktisches Monopol bezüglich dessen Nutzung und untersteht damit bei der Gebührenfestsetzung in diesem Bereich dem PüG (Hänni/Stöckli, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2013, S. 180 N. 566; Rolf H. Weber, Handkommentar zum Preisüberwachungsgesetz, 2009, S. 192). Das dürfte ebenso für kommunale Parkgebühren gelten (so Rolf Weber, a.a.O., S. 203), was denn auch der Praxis des Preisüberwachers entspricht (Jahresbericht des Preisüberwachers, in RPW 2009/5 S. 479 ff., 486). Ob dies auf die hier streitigen Parkgebühren zutrifft und ob die fehlende Anhörung des Preisüberwachers als Verfahrensmangel im

vorinstanzlichen Verfahren geheilt worden ist, muss angesichts der nachfolgenden Erwägungen jedoch nicht vertieft werden.

#### 4.

**4.1** Das Reglement vom 21. Mai 2000 über die Bewirtschaftung, Finanzierung und Erstellung öffentlicher Parkierungsanlagen (Parkierungsreglement, nachfolgend: ParkR; SGR 761.5) regelt das Parkraumangebot für Motorfahrzeuge auf dem Gebiet der Gemeinde Biel/Bienne. Es enthält Vorschriften über die verschiedenen Nutzungskategorien für die öffentlichen Parkfelder (Art. 4 ParkR), über die Parkkarten (Art. 8 f. ParkR), die Gebühren (Art. 12 ff. ParkR) sowie die Spezialfinanzierungen (Art. 19 ff. ParkR). Gestützt auf Art. 26 Abs. 1 Bst. f ParkR erlässt der Gemeinderat die Gebührentarife. Im Anhang 2 der ParkV hat er von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Mit Beschluss vom 21. Januar 2015 hat der Gemeinderat unter anderem die Jahresgebühr für standortbezogene Dauerparkkarten für bestimmte Anlagen gemäss Anhang 4 von Fr. 528.-- auf Fr. 1'017.-- erhöht (Anhang 2 Ziff. 3 Nr. 8 ParkV; act. 5A2). Es handelt sich dabei um Parkkarten für «jedermann». Sie berechtigen die Bezügerin oder den Bezüger zu unbeschränktem Parkieren auf den peripheren Parkierungsanlagen ausserhalb der Parkierungsschwerpunkte (Parkplätze mit Parkuhren und in blauen Zonen) und können für einen Tag, einen Monat oder ein Jahr erworben werden. Sie sind jeweils für eine Parkierungsanlage gültig (Anhang 1 Nr. 8 ParkV in der Fassung vom 21. Januar 2015). Ebenso beschloss der Gemeinderat, die Gebühr für die allgemeine Parkkarte blaue Zone zu erhöhen, pro Tag von Fr. 7.-- auf Fr. 9 bzw. Fr. 16.-- (Anhang 2 Ziff. 3 Nr. 10 ParkV; act. 5A2). Die Parkkarten dieser Kategorie kann jede Person erwerben; sie berechtigen dazu, auf den Parkfeldern der blauen Zone im eingetragenen Sektor auf dem Gemeindegebiet der Stadt während sechs oder 24 Stunden unbeschränkt zu parkieren (Anhang 1 Nr. 10 ParkV in der Fassung vom 21. Januar 2015). Das Verwaltungsgericht prüft im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle, ob die kritisierten Verordnungsbestimmungen gegen höherrangiges Recht verstossen, d.h. gegen Bundesrecht, kantonales Recht oder übergeordnetes kommunales Recht (vgl. BVR 2015 S. 3 E. 2.2 mit weiteren Hinweisen).

**4.2** Öffentliche Abgaben werden gemeinhin in Steuern und Kausalabgaben eingeteilt. Während Erstere sog. voraussetzungslos geschuldet sind, d.h. unabhängig von einem konkreten Nutzen oder vom konkreten Verursacheranteil der steuerpflichtigen Person, sind Letztere Gegenleistung für eine bestimmte staatliche Leistung oder Entgelt für einen besonderen Vorteil (BGE 140 I 176 E. 5.2; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 57 N. 7 und 18). Werden öffentliche Einrichtungen oder der öffentliche Grund in Anspruch genommen, wie dies bei über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehendem Parkieren der Fall ist, sind Benutzungsgebühren zu entrichten (statt vieler BGE 122 I 279 E. 2). Sie stellen eine Unterart von Kausalabgaben dar (BVR 2015 S. 441 E. 4.3; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 57 N. 25 f.). Benutzungsgebühren können kostenabhängig oder kostenunabhängig ausgestaltet sein (vgl. etwa BGE 125 I 182 E. 4a, 122 I 279 E. 6a, 121 I 230 E. 3e; BVR 2013 S. 120 E. 4.1; Daniela Wyss, Kausalabgaben, Diss. Bern 2009, S. 14 und 195; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 58 N. 18).

**4.3** Gemäss dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip) im Abgaberecht bedürfen öffentliche Abgaben einer formellgesetzlichen Grundlage, welche sie in den Grundzügen umschreibt (Art. 127 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, so muss er zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber festlegen (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV und Art. 69 Abs. 4 Bst. b der Verfassung des Kantons Bern [KV; BSG 101.1]; BVR 2015 S. 441 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen). Die Rechtsprechung hat die Vorgaben für die Abgabenbemessung bei Kausalabgaben gelockert, wenn die Höhe der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Der Umfang des Legalitätsprinzips ist demnach je nach der Art der Abgabe zu differenzieren. Das Prinzip darf weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (statt vieler BGE 140 I 176 E. 5.2, 135 I 130 E. 7.2 [Pra 99/2010

Nr. 1], 132 II 371 E. 2.1; BVR 2015 S. 441 E. 3.1, S. 3 E. 3.4, 2013 S. 120 E. 4.1, 2001 S. 539 E. 3a, je mit Hinweisen).

## **5.**

Vorab ist zu prüfen, ob die umstrittenen Parkgebühren über eine genügende gesetzliche Grundlage verfügen.

**5.1** Das Abstellen von Motorfahrzeugen auf dem öffentlichen Gebrauch gewidmeten Parkierungsanlagen ist gemäss Art. 12 ParkR auf entsprechend gekennzeichneten Parkfeldern gebührenpflichtig (Grundsatz der Gebührenpflicht). Art. 4 Abs. 1 ParkR nennt verschiedene Nutzungskategorien, die für die öffentlichen Parkfelder gelten, wie beispielsweise Kurz- und Langzeitzone ohne bzw. mit Anwohnerprivilegierung (Ziff. 1-4). Art. 4 Abs. 2 ParkR sieht vor, dass bei Bedarf weitere Nutzungskategorien geschaffen werden können, sofern sie nicht der Zielsetzung des ParkR widersprechen. Sodann enthalten Art. 8 und 9 ParkR Bestimmungen über verschiedene Parkkarten, wobei nach Art. 9 Abs. 3 ParkR bei Bedarf weitere besondere Parkkarten ausgestellt werden können, sofern sie den Zielsetzungen des ParkR nicht widersprechen. Das Abgabeobjekt (Parkplatzbenutzung, Bezug einer Parkkarte) und der Kreis der Abgabepflichtigen (Parkplatzbenutzerin bzw. Parkplatzbenutzer oder Parkkartenbesitzerin bzw. Parkkartenbesitzer) ergeben sich aus dem ParkR daher mit hinreichender Klarheit. Wie es sich mit den Bemessungsgrundlagen verhält, ist nachfolgend zu untersuchen.

**5.2** Die standortbezogene Dauerparkkarte fällt in die Nutzungskategorie «Langzeitzone mit unbeschränkter Parkierungsdauer für Inhaber einer speziellen standortbezogenen Parkkarte» (Art. 4 Abs. 1 Ziff. 5 ParkR), was auch die Gemeinde anerkennt (act. 9 S. 1). Aus Art. 14 Abs. 2 ParkR ergibt sich für diese Nutzungskategorie ein Gebührenrahmen pro Parkierungsstandort und Monat von mindestens Fr. 30.-- und höchstens Fr. 60.--, jährlich somit maximal Fr. 720.--; unter Berücksichtigung der in Art. 14 Abs. 3 ParkR vorgesehenen Indexierung seit 2001 ergibt sich damit eine Obergrenze von Fr. 765.-- pro Jahr (Stand Landesindex der Konsumentenpreise

im Februar 2001 bei 100,8 Punkten und im November 2015 bei 107,1 Punkten; Totalindex einsehbar unter: <<http://www.bfs.admin.ch>>). Die vom Gemeinderat in der ParkV festgelegte Gebühr von Fr. 1'017.-- pro Jahr (bzw. Fr. 85.-- pro Monat) übersteigt diesen Gebührenrahmen. Die ParkV widerspricht insofern dem vom Gemeindeparlament erlassenen übergeordneten ParkR (vgl. Art. 50 Abs. 2 und 3 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]) und ist rechtswidrig. Die Gemeinde hält insoweit denn auch nicht mehr an ihrem Antrag auf Abweisung der Beschwerde fest (vorne Bst. C; act. 9 S. 1 und 6). Die Beschwerde erweist sich in diesem Punkt als begründet.

**5.3** Die blaue Zone wird in Art. 4 Abs. 1 ParkR als Nutzungskategorie nur im Zusammenhang mit gleichzeitiger unbeschränkter Parkierungsdauer für Inhaberinnen und Inhaber der entsprechenden Sektorkarte erwähnt (Anwohnerprivilegierung; Ziff. 6). Davon abgesehen stellt sie eine sog. weitere Nutzungskategorie gemäss Art. 4 Abs. 2 ParkR dar. Die allgemeine Parkkarte blaue Zone wird im ParkR nicht geregelt. Sie ist demnach eine besondere Parkkarte nach Art. 9 Abs. 3 ParkR, was auch der Auffassung der Gemeinde entspricht (act. 9 S. 2). Wie die Gemeinde weiter ausführt, fällt die Karte nicht unter die in Art. 14 ParkR aufgeführten Kategorien («Pauschalgebühr für unbeschränktes Parkieren»). Diese Bestimmung kommt daher als formelle gesetzliche Grundlage nicht in Betracht. Art. 13 ParkR enthält sodann lediglich einen Gebührenrahmen für stundenweises Parkieren und legt die Parkierungsgebühren auf maximal Fr. 5.-- pro Stunde fest. Auch nach Auffassung der Gemeinde ist diese Vorschrift auf die blaue Zone nicht ohne weiteres anwendbar. Sie möchte die Regelung jedoch zumindest vergleichsweise heranziehen (act. 9 S. 2 f.). Dem kann nicht gefolgt werden: Art. 13 ParkR bezieht sich wie erwähnt auf stundenweises Parkieren (vgl. hierzu auch Art. 18 Abs. 1 i.V.m. Anhang 2 Ziff. 1 und 2 sowie Anhang 4 ParkV), wogegen die besonderen Parkkarten gemäss Art. 9 ParkR in der ParkV unter den Pauschalgebühren erfasst werden (Art. 18 Abs. 2 ParkV i.V.m. Anhang 2 Ziff. 3). Den für stundenweises Parkieren festgelegten Gebührenrahmen gemäss Art. 13 ParkR auf eine Pauschalgebühr zu übertragen, obschon der Rahmen für Pauschalgebühren ausdrücklich in Art. 14 ParkR geregelt wird, entspricht den Anforderungen des Legalitätsprinzips nicht. Damit fehlt für die allgemeine Parkkarte

blaue Zone eine hinreichende formellgesetzliche Grundlage im Hinblick auf die Bemessungsgrundlagen.

## **6.**

Es fragt sich, ob das Kostendeckungsprinzip die fehlende gesetzliche Grundlage im ParkR für die allgemeine Parkkarte blaue Zone zu kompensieren vermag.

**6.1** Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der erhobenen Abgaben die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden Verwaltungszweig oder die betreffende Einrichtung nicht oder höchstens geringfügig übersteigen darf (BGE 141 I 105 E. 3.3.2, 140 I 176 E. 5.2, 132 II 371 E. 2.1; BVR 2013 S. 120 E. 4.1, 2001 S. 539 E. 4h). Dieses Prinzip gilt nur bei kostenabhängigen Kausalabgaben (BGE 131 II 735 E. 3.2, 121 I 230 E. 3e S. 236, 105 Ia 134 E. 5c; BVR 2013 S. 120 E. 4.1, 2002 S. 335 E. 3b; ferner Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 57 N. 19 und § 58 N. 13 f.).

**6.2** Ob eine Benutzungsgebühr kostenabhängig ist oder nicht, beurteilt sich zunächst danach, ob sie ausscheidbare und zurechenbare Kosten abgelden soll. Kostenabhängige Abgaben liegen vor, wenn die Kosten einerseits beziffert und dem betreffenden Verwaltungszweig zugeordnet werden können und andererseits den einzelnen Leistungsbezüglerinnen und -bezügern zurechenbar sind (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 58 N. 14; vgl. auch BGE 121 I 230 E. 3f/aa). Der relevante Verwaltungszweig, dessen Gesamtkosten als Massstab herangezogen werden, bestimmt sich dabei nach den «sachlich zusammengehörenden Verwaltungsaufgaben» (BGE 126 I 180 E. 3b/cc), wobei dem Gemeinwesen bei dieser Definition ein beträchtlicher Ermessensspielraum zukommt (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 58 N. 15; Daniela Wyss, a.a.O., S. 95 f.). Darüber hinaus ist aber vor allem entscheidend, welchen Zweck der Gesetzgeber mit den Benutzungsgebühren verfolgt. Sollen diese nicht nur der Kostendeckung dienen, sondern auch einen Mehrertrag abwerfen, so handelt es sich um kostenunabhängige Kausalabgaben (BGE 121 I 230

E. 3e S. 236 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 122 I 279 E. 6a; zu den möglichen Motiven für Kausalabgaben Daniela Wyss, a.a.O., S. 37 ff.). Für solche Gebühren soll das Kostendeckungsprinzip nach dem Willen des Gesetzgebers nicht gelten (Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 58 N. 18). Um die Frage nach der rechtlichen Einordnung einer umstrittenen öffentlichen Abgabe zu beantworten, darf nicht unbesehen auf die im betreffenden Erlass gewählte Bezeichnung abgestellt werden. Massgebend ist vielmehr die tatsächliche Ausgestaltung (BGE 106 Ia 241 E. 3b, 92 I 450 E. II.A.3a; Daniela Wyss, a.a.O., S. 15). Der Gesetzgeber kann mit einer Abgabe unterschiedliche Zwecke verfolgen (z.B. Kostendeckung, Verhaltenslenkung und Fiskalinteressen). Mit Blick auf die Bemessungsgrundsätze ist die Abgabe in ihrer Gesamtheit zu betrachten; eine Aufspaltung in Teilmotive wäre nicht praktikabel. Sobald eine Abgabe (auch) fiskalische Absichten verfolgt, ist sie nicht mehr bloss kostendeckend (BVR 2013 S. 120 E. 4.3; Daniela Wyss, a.a.O., S. 50 f.).

**6.3** Gemäss Art. 15 ParkR sollen mit den Parkierungs- und Pauschalgebühren sowie den Mitteln aus der Spezialfinanzierung für Investitionen in Parkierungsanlagen (Art. 19 ParkR) die Kosten für Massnahmen nach Art. 1 Abs. 2 ParkR nach Möglichkeit gedeckt werden. Die Massnahmen gemäss Art. 1 Abs. 2 ParkR sind darauf ausgerichtet:

- konzentrierte Parkierungsstandorte und -anlagen festzulegen,
- die Langzeitparkierung und ein Teil der Kurzzeitparkierung in dichten und nutzungsintensiven Stadtgebieten in bestehende und neue konzentrierte Parkierungsanlagen zu verlagern,
- ein Parkleitsystem mit optimierter Verkehrsführung zu realisieren,
- die Bedingungen für den Anliefer- und Kundenverkehr zu verbessern,
- ein Parkraumangebot für Anwohnende (Anwohnerprivilegierung) bereitzustellen,
- Oberflächenparkfelder für andere der Stadtentwicklung dienende Nutzungen freizugeben.

Aus den Bruttoerträgen der Parkierungs- und Pauschalgebühren müssen sodann in der Regel die Betriebskosten (inklusive Abschreibungen) der öffentlichen Parkierungsanlagen und des Parkleitsystems gedeckt und in jedem Fall eine jährliche Ablieferung von 10 % des Bruttoertrags von sämtlichen öffentlichen Parkierungsanlagen, mindestens aber Fr. 620'000.-- und

maximal Fr. 930'000.--, zur Abgeltung der Inanspruchnahme städtischer Grundstücke für das Parkieren in die Stadtkasse erbracht werden (Art. 16 Abs. 1 ParkR). Vom verbleibenden Ertrag ist je die Hälfte der Spezialfinanzierung für Parkieranlagen (Art. 19 ParkR) und der Spezialfinanzierung zur Förderung des öffentlichen Verkehrs, des Fussgänger- und Fahrradverkehrs sowie des alternativen Fahrzeugverkehrs (Art. 20 ParkR) zuzuweisen (Art. 17 ParkR). Die Spezialfinanzierung gemäss Art. 19 ParkR dient der Finanzierung (Projektierung, Erstellung, Erneuerung) von öffentlichen Parkieranlagen sowie der Finanzierung anderer Massnahmen im Sinn von Art. 1 Abs. 2 ParkR. Aus der Spezialfinanzierung gemäss Art. 20 ParkR werden die Verzinsung und Abschreibung von Investitionen zur Förderung der erwähnten Verkehrskategorien finanziert.

**6.4** Aus diesen Regelungen wird ersichtlich, dass ein Nettoertrag für die Spezialfinanzierungen angestrebt wird. Diese sollen teilweise der Finanzierung von Lenkungsmaßnahmen dienen (Art. 19 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 ParkR) und den Bedarf für die Förderung des öffentlichen Verkehrs, des Fussgänger- und Fahrradverkehrs sowie des alternativen Fahrzeugverkehrs decken (Art. 20 ParkR). Die Gemeinde bringt in diesem Zusammenhang Folgendes vor: «Der Wortlaut von Art. 15 ParkR schliesst [...] nicht (kategorisch) aus, dass Einnahmen aus Parkierungs- und Pauschalgebühren auch für die Deckung von Kosten verwendet werden, die nicht in Art. 1 Abs. 2 aufgeführt sind». Der im ParkR verwendete Begriff der Kostendeckung entspreche denn auch nicht dem üblichen gebührenrechtlichen Kostendeckungsbegriff (act. 9 S. 4). Sie hält dafür, dass sämtliche Verwaltungsaufgaben, welche gemäss ParkR mit den Gebühreneinnahmen zu finanzieren sind, demselben Verwaltungszweig zugeordnet werden können (act. 9 S. 5 f.). – Dem ist nicht so. Der Gemeinde kommt bei der Definition des massgeblichen Verwaltungszweigs zwar ein beträchtlicher Spielraum zu (vorne E. 6.2). Jedenfalls die Investitionen in den öffentlichen Verkehr, den Fussgänger- und Fahrradverkehr sowie den alternativen Fahrzeugverkehr (Art. 20 ParkR) stehen jedoch in keinem hinreichendem Sachzusammenhang mit dem Abstellen von Motorfahrzeugen auf öffentlichem Grund. Die dem Gemeinwesen durch die Förderung des öffentlichen Verkehrs entstehenden Kosten sind einer Privatperson, die eine Parkkarte erwirbt, nicht zurechenbar. Entgegen den Vorbringen der Gemeinde (act. 9 S. 6) kann

der Verwaltungszweig deshalb nicht auf den gesamten öffentlichen und privaten Verkehr jeglicher Art ausgedehnt werden. Daran ändert auch die kommunale Definition des Kostendeckungsprinzips nichts, kommt es doch nicht auf die Begrifflichkeiten des Reglements an, sondern auf die tatsächliche Ausgestaltung der Abgabe (vgl. vorne E. 6.2). Weiter fliesst ein Teil der Abgaben für das Parkieren auf öffentlichem Grund und den Bezug von Parkkarten in die Stadtkasse und damit die laufende Rechnung bzw. Erfolgsrechnung (Art. 16 Abs. 1 ParkR; Art. 77 ff. der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.111]), wie die Gemeinde bestätigt (act. 9 S. 5). Von sachlich zusammenhängenden Verwaltungsaufgaben kann insoweit von vornherein nicht gesprochen werden.

**6.5** Aus dem ParkR ergibt sich zusammenfassend, dass mit den Park- und Pauschalgebühren mehr als kostendeckende Einnahmen erzielt werden sollen, womit eine kostenunabhängige Kausalabgabe vorliegt und das Kostendeckungsprinzip keine Geltung hat. Zwar ist es, wie die Gemeinde zu Recht vorbringt, grundsätzlich nicht unzulässig, mit Kausalabgaben einen Mehrertrag zu erwirtschaften. Hierfür wäre jedoch eine formellgesetzliche Grundlage notwendig, die nebst dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Abgabeobjekt auch die Grundsätze der Bemessung festhält (BGE 122 I 279 E. 6a, 104 Ia 113 E. 3; BVR 2013 S. 120 E. 4.6). Wie dargestellt liegt eine solche für die allgemeine Parkkarte blaue Zone nicht vor (vorne E. 5.3).

## 7.

Weiter ist zu prüfen, ob für die strittige Gebühr betreffend die allgemeine Parkkarte blaue Zone das Äquivalenzprinzip herangezogen werden kann.

**7.1** Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung können die Anforderungen an die formellgesetzliche Grundlage auch bei kostenunabhängigen Kausalabgaben gelockert werden, wenn deren Angemessenheit anhand des Äquivalenzprinzips überprüfbar ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die erbrachte Leistung einen Marktwert aufweist oder wo die interessierten Benutzerinnen und Benutzer ohne weiteres auf private

Vertragspartnerinnen und Vertragspartner ausweichen können (vgl. BGE 121 I 230 E. 3g/aa, 122 I 279 E. 6c; BGer 2C\_900/2011 vom 2.6.2012, in ZBI 2013 S. 347 E. 4.3, 2P.7/2007 vom 26.6.2007, E. 4.5; BVR 2013 S. 120 E. 4.6; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in ZBI 2003 S. 505 ff., 517 mit Hinweisen). Bloss allgemein umschriebene Normen im formellen Gesetz können für Kausalabgaben genügen, wenn sich daraus ergibt, dass die Abgabe nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen bemessen werden soll (BGE 123 I 254 E. 2b/aa; Wiederkehr/Richli, Praxis des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Band II, 2014, N. 1063 mit weiteren Hinweisen).

**7.2** Das ParkR legt nirgends fest, dass die Parkierungs- und Pauschalgebühren nach marktwirtschaftlichen Kriterien zu bestimmen sind. Gemäss Art. 18 ParkR sind die Gebühren für die einzelnen Parkplatzkategorien und die jeweilige Parkierungsdauer unter Beachtung des (von der Gemeinde zu weit gefassten) Kostendeckungsprinzips vorab so abzustufen, dass die Umsetzung des städtischen Parkierungskonzepts und die angestrebte Verkehrlenkung gefördert werden. Dabei können gestaffelte Gebührensätze pro Zeiteinheit erhoben werden (beispielsweise progressive Tarifstruktur bei Kurzzeitparkierung oder degressive Tarifstruktur bei Langzeitparkierung). Weiter sind gemäss Art. 16 ParkR Mindesterträge für die Stadtkasse zu erwirtschaften. Die Parkierungs- und Pauschalgebühren sind demnach eher mit Blick auf die gemäss Reglement einzunehmenden Erträge festzusetzen und weniger (flexibel) den Preisen des freien Marktes anzupassen. Sodann legt das ParkR je nach Parkraumangebot Gebührenrahmen fest (Art. 13 f. ParkR; vorne E. 5.3), in welchen sich die Gebühren – unabhängig von der Preisentwicklung auf dem freien Markt – zu bewegen haben. Auch dies spricht dagegen, dass das ParkR von einer marktwirtschaftlich regulierten Gebührenfestsetzung ausgeht.

**7.3** Unabhängig davon ist im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob für die umstrittene Gebühr ein Marktwert besteht. Das Bundesgericht hat wiederholt ausgeführt, dass die Benutzung des öffentlichen Grundes keinen Marktwert habe, der mit privatwirtschaftlich angebotenen Gütern oder Leistungen vergleichbar wäre (BGE 100 Ia 131 E. 6c; BGer 2C\_609/2010 vom

18.6.2011, E. 3.2 mit weiteren Hinweisen; vgl. auch BVR 2013 S. 120 E. 4.7). Im nicht publizierten Urteil 2P.21/1994 vom 20. Dezember 1994 hielt es allerdings fest, dass öffentlichen, ungedeckten Parkplätzen, welche für Fr. 30.-- monatlich genutzt werden konnten, ein Marktwert zukomme. Es konnte deshalb auf eine formellgesetzliche Grundlage für die Gebühr verzichtet werden, «surtout, comme il s'agit, en l'espèce, d'un montant inférieur à la valeur d'une prestation telle qu'elle peut être évaluée selon les lois du marché» (E. 2, auch zitiert bei Adrian Hungerbühler, a.a.O., S. 519 Anm. 85). In BGE 122 I 279 bestätigte das Bundesgericht, dass die Parkplatzbenutzung einen Marktwert hat und führte aus, es bestehe ein gewisser Mechanismus, der die Abgabe nach marktwirtschaftlichen Prinzipien reguliere (E. 6c mit Hinweis; in diesem Sinn auch VGer ZH VB.2010.00323 vom 26.8.2010, E. 4.3).

**7.4** Im Zusammenhang mit dem Beizug des Preisüberwachers führt die Gemeinde aus, ihr komme keine marktbeherrschende Stellung zu, da auf privatem Grund Parkplätze in verschiedenen Preissegmenten angeboten würden. Sie geht folglich davon aus, für die allgemeinen Parkkarten blaue Zone für sechs Stunden oder einen ganzen Tag bestünden vergleichbare Angebote und den Parkkarten komme ein Marktwert zu. Ähnlich hat sie sich bereits im vorinstanzlichen Verfahren geäussert (vgl. act. 5A pag. 27). Hingegen nennt die Gemeinde keine konkreten Privatangebote, die zum Vergleich beigezogen werden könnten. Solche sind auch nicht augenfällig. Seit den beiden erwähnten bundesgerichtlichen Entscheiden hat sich die Parkierungssituation, insbesondere in Städten, stark verändert. Es ist nicht offensichtlich, dass heute vergleichbare private Angebote bestehen, auf welche interessierte Benutzerinnen und Benutzer ohne weiteres ausweichen könnten. Allenfalls gibt es private Parkhäuser, welche jedoch weder in Bezug auf die Erstellungs- und Betriebskosten noch auf den Nutzen für die Parkierenden (Witterungsschutz, Überwachungskameras) mit den Parkplätzen der blauen Zone vergleichbar sind (vgl. zur nutzungsorientierten Betrachtung aus der Optik der Leistungsempfängerin bzw. des Leistungsempfängers und zur aufwandorientierten Betrachtung aus der Optik der Leistungserbringerin bzw. des Leistungserbringers statt vieler BGE 141 I 105 E. 3.3.2; BGE 9C\_225/2015 vom 27.8.2015, E. 7.1.2). Darüber hinaus müssen Parkplätze in privaten Parkhäusern meist nur für

die Dauer bezahlt werden, für welche sie auch tatsächlich genutzt werden. Wird die Parkplatzbenutzung pauschal entschädigt, besteht in der Regel ein Anspruch auf einen Parkplatz. Die Parkkarten blaue Zone sind dagegen pauschal für sechs oder 24 Stunden zu bezahlen und gewähren kein ausschliessliches Nutzungsrecht für einen Parkplatz. Andere private Parkplätze werden sodann in der Regel (mindestens) monatlich vermietet, so dass die Preisgestaltung nicht mit den Tageskarten blaue Zone vergleichbar ist. Bestehen aber keine oder nur einige wenige vergleichbare Angebote, ist die Anwendung des Äquivalenzprinzips aufgrund eines Drittvergleichs (Angebote unter Privaten) kaum möglich (vgl. BGer 2C\_900/2011 vom 2.6.2012, in ZBI 2013 S. 347 E. 4.3). Ebenso wenig führt bei diesen Gegebenheiten ein schematischer, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrung beruhender Massstab weiter, um den Wert der staatlichen Leistung zu bemessen (vgl. hierzu BGE 126 I 180 E. 3a/bb; BGer 2C\_195/2015 vom 19.8.2015, E. 4.1, 2C\_900/2011 vom 2.6.2012, in ZBI 2013 S. 347 E. 4.3). Angesichts der wesentlichen Unterschiede, die zwischen dem Parkieren in der blauen Zone und auf Parkplätzen Privater bestehen, sind von einer schematischen Betrachtung keine aussagekräftigen Ergebnisse zu erwarten. Würde ein solcher Vergleich wie hier auf eher hypothetischen oder unrealistischen Annahmen beruhen, vermag das Äquivalenzprinzip die Schutzfunktion anstelle der formellgesetzlichen Grundlage nicht zu übernehmen. Die Beschwerde ist daher auch in diesem Punkt begründet.

## **8.**

**8.1** Zusammenfassend hält die Gebühr für standortbezogene Dauerparkkarten den gesetzlichen Gebührenrahmen nicht ein; für die Bemessungsgrundlagen der Gebühr bei der allgemeinen Parkkarte blaue Zone besteht keine hinreichende gesetzliche Grundlage. Weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip vermögen die fehlende Grundlage zu kompensieren. Die Beschwerde ist daher unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids in Bezug auf die beiden streitigen Gebührenerhöhungen gutzuheissen. Die Gebührentarife gemäss Anhang 2 Ziff. 3 ParkV, die Parkkartenkategorien Nrn. 8 «Standortbezogene Dauerparkkarte für be-

stimme Anlagen» (Jahresgebühr für 12 Monate) und 10 «Allgemeine Parkkarte Blaue Zone» (Tagesgebühr für 24 Stunden), in der Fassung gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 21. Januar 2015 sind aufzuheben.

**8.2** Hebt das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid oder die angefochtene Verfügung auf, so urteilt es in der Sache oder weist die Akten zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurück (Art. 84 Abs. 1 VRPG). Es ist Aufgabe der Gemeinde, ihre kommunalen Bestimmungen anzupassen. Das Verwaltungsgericht entscheidet im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle deshalb in der Regel kassatorisch. Auch kann es die Gemeinde nicht verbindlich anweisen, die Gebühren unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Preisübersichters neu festzusetzen. Soweit die Beschwerdeführerin die Anpassung der ParkV durch das Verwaltungsgericht (Rechtsbegehren 2) bzw. eventuell die Rückweisung an die Gemeinde beantragt, ist die Beschwerde folglich abzuweisen.

## **9.**

Bei diesem Ausgang des Verfahrens dringt die Beschwerdeführerin mit ihren Begehren im Wesentlichen durch. Das teilweise Unterliegen aufgrund des Änderungs- und Rückweisungsantrags rechtfertigt keine Kostenauscheidung. Da die Gemeinde nicht in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, sind keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 1 und 2 VRPG). Im Verfahren vor dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne war der Streitgegenstand nicht auf zwei Gebühren beschränkt. Zudem war ein weiterer Beschwerdeführer beteiligt, der allerdings keine Kosten zu tragen hatte. Bereits vor dem Regierungsstatthalteramt waren vor allem die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren noch zu beurteilenden Gebührenerhöhungen umstritten. Es rechtfertigt sich daher, für das vorinstanzliche Verfahren ebenfalls keine Kosten zu erheben. Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 und 104 Abs. 1 VRPG).

**Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:**

1. Die Beschwerde wird dahin gutgeheissen, dass der Entscheid des Regierungsstatthalteramts Biel/Bienne vom 18. Mai 2015 aufgehoben wird, soweit die Gebühren für die standortbezogenen Dauerparkkarten und die allgemeine Parkkarte blaue Zone betreffend. Soweit weitergehend, wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Die Gebührentarife gemäss Anhang 2 Ziff. 3 Nrn. 8 (Jahresgebühr für 12 Monate) und 10 (Tagesgebühr für 24 Stunden) der Parkierungsverordnung der Einwohnergemeinde Biel/Bienne vom 26. Oktober 2001 in der Fassung gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 21. Januar 2015 werden aufgehoben.
3. Für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht sowie vor dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
4. Zu eröffnen:
  - der Beschwerdeführerin
  - der Beschwerdegegnerin
  - dem Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

**Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.