

Protokollauszug vom

02.09.2020

Departement für Finanzen / Finanzamt:

Coronavirus-Pandemie: Umgang mit Gebühren der Stadt Winterthur

IDG-Status: öffentlich

SR.20.554-1

---

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Übersicht der durch die Corona-Pandemie tangierten Gebühren gemäss Beilage 1 wird zur Kenntnis genommen
2. Vom rechtlich vorgegebenen nachträglichen Verzicht auf die Erhebung bzw. Rückerstattung der Gebühren für infolge der Corona-bedingten Einschränkungen unmöglich bzw. unnütz gewordenen Leistungen im Sinne der Erwägungen wird Kenntnis genommen.
  - 3.1. Auf die Erhebung von Gebühren für freiwillig nicht beanspruchte Leistungen im Sinne der Erwägungen wird verzichtet.
  - 3.2. Die entsprechenden Mindereinnahmen werden zulasten des Verpflichtungskredits gemäss SR-Beschluss 20.226-2 vom 8. April 2020 abgerechnet.
  - 4.1. Auf die Erhebung der Elternbeiträge für die Notfallbetreuung während der Schulschliessung wird verzichtet.
  - 4.2. Die Gebühren für Taxistandplätze werden im Sinne der Erwägungen reduziert.
  - 4.3. Die entsprechenden Mindereinnahmen werden zulasten des Verpflichtungskredits gemäss SR-Beschluss 20.226-2 vom 8. April 2020 abgerechnet.
  - 5.1. Die zuständigen Departemente werden beauftragt, Erlassgesuche für Plakatwerbung auf öffentlichem Grund zu prüfen und ermächtigt, darüber zu entscheiden.

5.2. Allfällige Mindereinnahmen aus den Konzessionsverträgen werden gemäss Ziffer 2.6 der Erwägungen behandelt.

6. Die Bereiche werden beauftragt, bereits in Rechnung gestellte Gebühren zu stornieren und bereits eingegangene Zahlungen zurückzuerstatten.

7. Die Departemente werden ermächtigt, für Benützungsgebühren und Abonnemente, welche periodisch in Rechnung gestellt werden, anstelle von Gebührenerlässen den Zeitraum der Leistungserbringung um maximal 3 Monate zu verlängern. Entsprechende Beschlüsse müssen durch den/die Departementsvorsteher/in verfügt werden.

8. Die Medienmitteilung gemäss Beilage wird genehmigt.

9. Mitteilung an: alle Departemente (zur Information ihrer Bereiche); Stadtkanzlei; Finanzamt; Stadtführungsstab Winterthur; Krisenstab Finanzen; Parlamentsdienst zuhanden Ratsleitung; Finanzkontrolle.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

## **Begründung:**

### **1. Ausgangslage**

Der Bundesrat hat verschiedene einschneidende Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung in Form verbindlicher Verordnungen über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung) angeordnet:

Am 28. Februar 2020 stufte der Schweizer Bundesrat die Situation in der Schweiz als «besondere Lage» gemäss Epidemiengesetz ein und verabschiedete die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19), die u. a. Grossveranstaltungen mit mehr als 1000 Personen verbietet.

Per 16. März 2020 wurde vom Bundesrat die «ausserordentliche Lage» gemäss Epidemiengesetz ab Mitternacht bis vorderhand 19. April 2020 erklärt und damit einhergehend starke Einschränkungen des öffentlichen Lebens beschlossen. Am 8. April 2020 verlängerte der Bundesrat die «ausserordentliche Lage» bis am 26. April 2020. Ab diesem Zeitpunkt wurden verschiedene, schrittweise Lockerungsmassnahmen beschlossen – der Grossteil davon gültig ab 11. Mai. In einzelnen Bereichen – vor allem bei Grossanlässen jeglicher Art – bestanden jedoch weiterhin Verbote oder starke Einschränkungen.

Seit 6. Juni sind weitere Betriebe und Einrichtungen wieder offen, und Veranstaltungen mit bis zu 300 Personen dürfen stattfinden. Mit Beschluss vom 19. Juni 2020 hat der Bundesrat die Rückkehr von der «ausserordentlichen» in die «besondere Lage» erklärt. Entsprechend sind seit 22. Juni 2020 fast alle Massnahmen zur Bekämpfung des neuen Coronavirus aufgehoben. Einzig Grossveranstaltungen mit über 1000 Personen bleiben bis Ende September verboten.

Aufgrund dieser Einschränkungen konnten an verschiedenen Orten durch Gebühreneinzahlungen an die Stadt abzugeltenden Leistungen von dieser nicht erbracht oder vom Leistungsempfänger nicht in Anspruch genommen werden.

### **2. Rechtliche Überlegungen**

#### **2.1. Definition der Gebühren**

Gebühren sind Entgelte für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person verursachte oder veranlasste Amtshandlung oder für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung. Sie soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken. Die Erhebung von Gebühren erfordert grundsätzlich

immer eine formelle gesetzliche Grundlage (vgl. zum Ganzen allgemein Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, N 2623 ff.).

## **2.2. Gebühren für nicht verursachte bzw. veranlasste Leistungen**

Der Rechtsnatur der Gebühr als Entgelt für eine Amtshandlung bzw. die Benützung einer öffentlichen Einrichtung folgend ist die erste Kategorie schnell abgehandelt: Gebühren für Leistungen, welche durch eine abgabepflichtige Person bzw. ein Unternehmen infolge der Corona-Situation schon gar nicht erst verursacht bzw. veranlasst wurden, fallen nicht an und wurden folglich auch nie in Rechnung gestellt. Als Beispiele lassen sich u.a. Parkgebühren, Gebühren für öffentliche Veranstaltungen, aber auch Gebühren für den Bezug von Strom, Gas oder Wasser aufführen. Dass es sich hierbei nicht um Kleinbeträge handelt, zeigen sowohl eine Erhebung des Krisenstabs Finanzen (Beilage 1) als auch die aktuelle Hochrechnung. Wurden entsprechende Gebühreneinnahmen budgetiert, sind sie in der Abweichungsbegründung zur Rechnung 2020 als Mindereinnahmen zu deklarieren (Corona-Effekte).

## **2.3. Gebühren für unmöglich bzw. unnütz gewordene Leistungen**

Die zweite Kategorie betrifft Fälle, in denen eine Amtshandlung bzw. eine staatliche Leistung von der abgabepflichtigen Person bereits angefordert (und allenfalls auch bereits bezahlt), infolge der Corona-bedingten Einschränkung jedoch nachträglich unmöglich wurde oder für die abgabepflichtige Person jeglichen Wert verlor. In dieser Konstellation ist der auch im öffentlichen Recht gültige Rechtsgrundsatz der Rückforderung bzw. der Rückerstattung einer grundlos erbrachten Leistung einschlägig: «Analog zu den privatrechtlichen Regeln über die ungerechtfertigte Bereicherung (Art. 62 ff. OR) gilt auch im Verwaltungsrecht als allgemeiner Rechtsgrundsatz, dass Zuwendungen, die aus einem nicht verwirklichten oder nachträglich weggefallenen Grund erfolgen, zurückzuerstatten sind» (BGE 124 II 570 ff., 578, m.w.H.; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 187).

In derartigen Fällen sind die städtischen Stellen entsprechend angehalten, auf die Erhebung der Gebühr nachträglich zu verzichten bzw. diese zurück zu erstatten. Voraussetzung ist jedoch, dass die Amtshandlung bzw. die staatliche Leistung infolge der Corona-bedingten Einschränkungen tatsächlich rechtlich unmöglich oder unnütz geworden ist. Verzichtete eine abgabepflichtige Person dagegen freiwillig auf die Inanspruchnahme der Leistung, weil sie z.B. gesundheitliche Bedenken hegte oder die Wirtschaftlichkeit in Frage stellte, bleibt sie rechtlich zur Bezahlung der Gebühr verpflichtet (vgl. dazu Ziffer 2.4).

Der Unterschied lässt sich am besten anhand eines aktuellen Beispiels festmachen: Zu Beginn der Coronakrise hatte die Stadtpolizei verschiedene Bewilligung zur Benützung des öffentlichen

Grundes an Fasnachtsorganisationen bereits ausgestellt. Von diesen Bewilligungen wurde verschiedentlich nicht Gebrauch gemacht. Während der Kinder-Fasnachtsumzug am 25. Februar 2020 lediglich aus – berechtigten – gesundheitlichen Bedenken abgesagt wurde, konnte das Fasnachtskomitee Winterthur ihre Bewilligung für den Betrieb eines Guggenzelts nicht nutzen, weil per 28. Februar 2020 Grossveranstaltungen verboten wurden. Im ersteren Fall bleiben die Organisatoren grundsätzlich zahlungspflichtig, im zweiten Fall ist dem Fasnachtskomitee die Bewilligungsgebühr zu erlassen.

Namentlich bei sog. Dauerbewilligungen ist dieser Abgrenzung besondere Beachtung zu schenken. Ein Gebührenerlass bzw. eine Gebührenrückerstattung unter dem Titel «unmöglich bzw. unnütz gewordene Leistung» ist nur für die Zeitspanne möglich, für welche die Corona-bedingten Einschränkungen in Kraft waren.

Unter diese Kategorie fallen unter anderem folgende Gebühren:

- Erlass der (Jahres-)Gebühren für den Betrieb von Aussengastwirtschaften anteilmässig für die Zeitspanne vom 16. März bis zum 11. Mai 2020;
- Rückerstattung der (Jahres-)Gebühren für die erweiterten Öffnungszeiten von Gastronomiebetrieben, soweit diese über Mitternacht hinausreichen, für die Zeitspanne vom 16. März bis zum 22. Juni 2020;
- Erlass bzw. Rückerstattung von Gebühren für ausgefallene Veranstaltungen;
- Erlass von Gebühren für die Benützung von Schul- und Sportanlagen für die Zeitspanne, in welcher die Anlagen nicht genutzt werden konnten (rund 150 000 Franken);
- Erlass der Elternbeiträge für die Schulgänzende Betreuung während der Schulschliessungen (rund 2 000 000 Franken).

Wurden entsprechende Gebühreneinnahmen budgetiert aber nicht in Rechnung gestellt, sind sie in der Abweichungsbegründung zur Rechnung 2020 als Mindereinnahmen zu deklarieren (Corona-Effekte).

#### **2.4. Gebühren für freiwillig nicht beanspruchte Leistungen**

Wie dargelegt bleibt eine abgabepflichtige Person, welche freiwillig auf die Inanspruchnahme einer angeforderten Leistungen verzichtete, weil sie z.B. gesundheitliche Bedenken hegte oder die Wirtschaftlichkeit in Frage stellte, rechtlich zur Bezahlung der Gebühr verpflichtet. Dies kann jedoch in Einzelfällen zu unbefriedigenden Resultaten führen. So leisteten Organisatoren, welche ihre geplanten und bewilligten Veranstaltungen, welche gemäss Covid-19-Verordnung erlaubt gewesen wären, nicht durchführten, einen proaktiven Beitrag zur Eindämmung der COVID-19 Pandemie, was nicht durch das Festhalten an Gebühren bestraft werden soll.

Entsprechend wird in diesen Fällen – auch wenn eine Leistungserbringung der Stadt möglich gewesen wäre – die entsprechende Gebühr erlassen, sofern die Leistung nachweislich nicht in Anspruch genommen wurde. Dass dabei eine klare Abgrenzung zwischen gesundheitspolitischen und wirtschaftspolitischen Überlegungen nicht gezogen wird, wird in Kauf genommen.

Diese Regelung gilt hinsichtlich Gebühren für Leistungen, die vor oder während der Corona-bedingten Einschränkungen hätten erbracht werden sollen. Der freiwillige Verzicht auf Leistungen nach dem Ausstieg aus dem Corona-Lockdown ist dagegen unerheblich.

Da die Gebühren rechtlich gesehen geschuldet wären, handelt es sich beim vorliegenden Erlass der Gebühren um einen Verzicht auf Einnahmen, welcher mit einer Ausgabe gleichzusetzen ist. Dies hat zur Folge, dass die Art der zu erlassenden Gebühren sowie die zu erwartende Höhe der Gebührenerlasse im Rahmen des vorliegenden Antrags zu konkretisieren und aktiv zu erlassen sind. Da es sich dabei um finanzielle Unterstützungsmassnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Krise handelt, sind die entsprechenden Gebührenerlasse zulasten des vom Stadtrat mit Beschluss SR.20.226-2 vom 8. April 2020 bewilligten Verpflichtungskredits von fünf Millionen Franken abzurechnen.

Im Einzelnen ist mit folgenden Gebührenerlassen der Stadtpolizei zu rechnen:

- Erlass von Gebühren für Gastronomiebetriebe (u.a. Konzessionsgebühren, Dienstleistungsgebühren) in der Höhe von max. 80 000 Franken.
- Erlass von Gebühren für das Gewerbe / Veranstaltungen (u.a. Gebühren für Amtshandlungen) in der Höhe von max. 300 000 Franken.
- Erlass von Gebühren für Wochen-, Jahres- und Flohmärkte (u.a. Konzessionsgebühren) in der Höhe von max. 120 000 Franken

Der Gebührenverzicht der Stadtpolizei beläuft sich somit insgesamt auf rund 500 000 Franken. Dabei handelt es sich um einen grosszügig geschätzten Maximalbetrag. Die effektive Höhe der freiwillig nicht beanspruchten Leistungen der Stadtpolizei lässt sich erst mit Eintreffen der Verzichtsmeldung der Leistungsempfänger bei der Stadtpolizei genauer beziffern. Mit grosser Wahrscheinlichkeit dürften die effektiven Zahlen jedoch um einiges tiefer zu liegen kommen.

## **2.5. Weitere zu erlassende Gebühren für beanspruchte Leistungen**

Als weitere Kategorie zu erwähnen sind Gebühren für beanspruchte Leistungen, die aus politischen Gründen erlassen werden.

**a) Aussengastwirtschaften:**

Der Stadtrat hat bereits mit Beschluss SR. 20.320-1 vom 20. Mai 2020 auf die Erhebung von Gebühren für die temporäre Ausdehnung bestehender Aussengastwirtschafts-Flächen bzw. der Bewilligung temporärer neuer Aussengastwirtschaften auf öffentlichem Grund verzichtet.

**b) Taxistandplätze:**

Mit E-Mail vom 16. Juli 2020 hat die Taxikommission Winterthur um Prüfung einer Reduktion der Standplatzgebühr für die Taxis im Jahr 2020 gebeten. Dies vor dem Hintergrund, dass die Stadt Zürich auf die Taxistandplatzgebühren rückwirkend für die Monate April und Mai 2020 zu 100 Prozent verzichtet und von Juni bis August 2020 die Gebühren um die Hälfte reduziert. Diese grosszügige Haltung scheint für die Stadt Winterthur nicht angezeigt, zumal der Stadtrat beim grundsätzlich vergleichbaren Umgang mit Gewerbemietverhältnissen der Stadt Winterthur eine restriktivere Regelung getroffen hat (SR 20.631-1 vom 3.06.2020). Angesichts der unbestrittenen Einbussen des Winterthurer Taxigewerbes sollen – in Analogie zur Regelung der Gewerbemietverhältnisse – die Standplatzgebühren für die Dauer von 2,5 Monaten infolge indirekter Betroffenheit um 60 Prozent reduziert werden. Bei 45 A-Konzessionen (Jahresgebühr 570 Franken) und 86 B-Konzessionen (Jahresgebühr 70 Franken) entspricht dies einem Einnahmeverzicht von rund 4 000 Franken.

**c) Notfallbetreuung während der Schulschliessungen:**

Die Notfallbetreuung während der Schulschliessung war nur für systemrelevante Berufe zulässig. Gemäss dem Leitungszirkular des Volksschulamtes vom 19. März 2020 soll die Betreuung während der ausgefallenen Schulstunden unentgeltlich sein. Die Mitarbeitenden in diesen Berufen, vor allem in der Pflege, waren in der Corona-Krise einer besonderen Belastung ausgesetzt. In Anerkennung dieser Leistung wurde die gesamte Notfallbetreuung in der Stadt Winterthur während des «Corona-Lockdowns» unentgeltlich angeboten. Die dadurch verursachten Mindereinnahmen belaufen sich auf rund 900 000 Franken.

Diese Gebührenverzichte sind als finanzielle Unterstützungsmassnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Krise zulasten des vom Stadtrat mit Beschluss SR.20.226-2 vom 8. April 2020 bewilligten Verpflichtungskredits von fünf Millionen Franken abzurechnen.

**2.6. Konzessionsgebühren für Plakatwerbung auf öffentlichem Grund**

Die Stadt Winterthur hat mit drei Unternehmen Konzessionsverträge über permanente bzw. temporäre Plakatwerbeanlagen auf öffentlichem Grund sowie City-Plan-Anlagen auf öffentlichem und fiskalischem Grund abgeschlossen. Zwei betroffene Unternehmungen beantragen, dass während

des «Corona-Lockdowns» auf die Entrichtung der Konzessionsgebühren zu verzichten sei. Analoge Anträge haben die beiden Unternehmen schweizweit auch in anderen Städten, wo sie Konzessionsverträge abgeschlossen haben, eingereicht.

Der Konzessionsvertrag für permanente Plakatwerbeanlagen auf dem öffentlichen Grund sieht vor, dass bei veränderten Umständen die Überprüfung des Vertragsinhaltes verlangt werden kann, namentlich bei Wirtschaftskrisen und Epidemien. Eine ähnliche vertragliche Bestimmung enthält auch der Vertrag über die City-Plan-Anlagen auf öffentlichem und fiskalischem Grund der Stadt. Keine solche Klausel enthält hingegen der Vertrag über Plakatwerbeanlagen für temporäre Stellen auf öffentlichem Grund der Stadt.

Das Departement Bau wird mit der rechtlichen Prüfung der vertraglichen Ansprüche beauftragt und erhält die Kompetenz über die Anträge der Konzessionärinnen abschliessend zu entscheiden. Dies gilt auch für weitere Departemente mit vergleichbaren Konzessionsverträgen.

Sofern die Stadt zu einer Gebührenreduktion vertraglich verpflichtet ist, sind die entsprechenden Mindereinnahmen in der Abweichungsbegründung zur Rechnung 2020 zu deklarieren (Corona-Effekte).

Sollte für eine Reduktion der Konzessionsgebühren indessen keine klare vertragliche Verpflichtung bestehen, aber dennoch eine Corona-bedingte Umsatzeinbussen aufgezeigt werden können, ist es – in Analogie zur Regelung der Gewerbemietverhältnisse – gerechtfertigt, die Konzessionsgebühren infolge indirekter Betroffenheit für die Dauer der Einschränkung angemessen zu reduzieren. Diesfalls sind die Mindereinnahmen zulasten des Verpflichtungskredites gemäss SR.20.226-2 vom 8. April 2020 abzurechnen.

### **3. Weiteres Vorgehen**

#### **3.1. Bei Rechnungsstellung**

Gestützt auf den vorliegenden Beschluss werden die Bereiche angewiesen, ihre Gebührenbestände anhand der vorstehend aufgelisteten Kategorien zu prüfen und gegebenenfalls für die Stornierung oder die Rückzahlung der Gebühren zu sorgen.

#### **3.2. Abonnemente**

Verschiedene Dienstleistungen der Stadt werden in Form von Abonnements entschädigt (Bsp. Bibliotheksbenutzung, Sportpass, etc.). In diesen Fällen kann es sinnvoll sein, anstelle eines (teilweisen) Erlasses die Gültigkeit des Abonnements ohne Kostenfolgen für den Bezüger/innen zu verlängern, was effektiv die gleiche Wirkung wie eine Rückzahlung erzielt. Diesen Weg hat der



Stadtrat bspw. bereits mit der Verlängerung der Jahresportpässe um die Dauer der Schliessung der betroffenen Sportanlagen gewählt (SR 20.318-1 vom 20. Mai 2020).

Neu wird die Kompetenz zur Verlängerung von bis zu 3 Monaten an die Departementsvorsteher/-innen delegiert. Eine Verlängerung gilt für sämtliche gleichartigen Geschäftsfälle und schliesst die (Teil-)Rückerstattung auch in Einzelfällen aus.

Davon sind folgende Abonnemente betroffen:

- Sportpass-Jahresabonnement: Verlängerung um 55 bzw. 86 Tage (rund 280 000 Franken);
- Sportpass-Saisonabonnement: Verkürzung Saison von 5 auf 4 Monate und anteilmässige Anrechnung an ein neues Abo (rund 160 000 Franken);
- Verlängerung Jahresabonnement Bibliotheken (rund 67 500 Franken).

### **3.3. Finanzierung**

Werden Gebühren, die geschuldet wären, mit vorliegendem Beschluss erlassen, handelt es sich um einen Einnahmenverzicht, welcher mit einer Ausgabe gleichzusetzen ist (Gebühren der Kategorie gemäss Ziffer 2.4. und 2.5. sowie gegebenenfalls auch Ziffer 2.6.). Da es sich dabei um finanzielle Unterstützungsmassnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Krise handelt, sind die entsprechenden Gebührenerlasse zulasten des vom Stadtrat mit Beschluss SR.20.226-2 vom 8. April 2020 bewilligten Verpflichtungskredits von fünf Millionen Franken abzurechnen.

Diesfalls sind die Produktgruppen angewiesen, ihre Gebührenerlasse summarisch und mit den nötigen Beilagen zur Verifizierung dem Finanzamt zur Gutschrift auf der anzugebenden Kostenstelle zu melden.

### **4. Kommunikation**

Angesichts der ausserordentlichen Situation und des hohen Interessens sowohl der abgabepflichtigen Personen als auch der Öffentlichkeit ist es angezeigt, dass der Stadtrat mittels Medienmitteilung über das weitere Vorgehen in Sachen Umgang mit Gebührenrechnungen der Stadt Winterthur während der Corona-Pandemie informiert.

#### **Beilagen:**

1. Liste Erhebung von Gebühren (nicht öffentlich)
2. Medienmitteilung