

An den Landrat

Glarus, 2. Juni 2015

Interpellation SVP-Fraktion „zu den Gebühren des Strassenverkehrsamtes und weiterer Ämter“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 23. Februar 2015 reichte die SVP-Landratsfraktion die Interpellation „zu den Gebühren des Strassenverkehrsamtes und weiterer Ämter ein“ (s. Beilage).

2. Zu den einzelnen Fragen

Zu Frage 1. – Bei der Festsetzung der Gebührenhöhe müssen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip eingehalten werden. Gemäss dem Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des entsprechenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen. Das Äquivalenzprinzip hingegen verlangt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss.

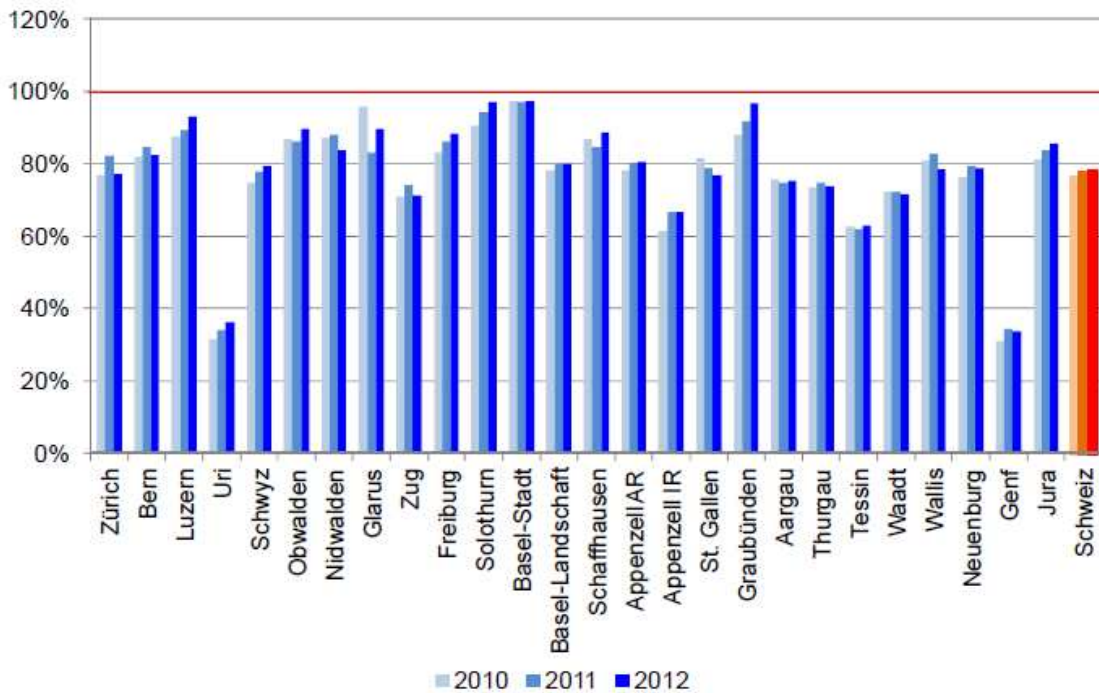
Alt Nationalrat Rudolf Steiner bemängelte seinerzeit in einer Motion (06.3811) die fehlende Transparenz bei der Gebührenerhebung durch die öffentliche Hand. Der Bundesrat wurde in der Folge beauftragt, analog zur jährlichen Erhebung „Steuerbelastung in der Schweiz“ auch eine jährliche Erhebung „Gebührenbelastung in der Schweiz“ vorzunehmen und zu publizieren. In der parlamentarischen Beratung wurde festgelegt, dass die Statistik nicht umfassend sein müsse. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) legte gestützt darauf am 30. Oktober 2012 ein Konzept für einen Indikator für den interkantonalen Gebührenvergleich vor. Mit einer definierten Berechnungsmethode sollte die Transparenz auf kantonaler Ebene jährlich erhöht werden. Das relativ simple Rechnungsmodell der EFV erweist sich nach Einschätzung des Regierungsrates jedoch als zu wenig differenziert und somit nicht als taugliches Instrument zur Sicherstellung des Kostendeckungsprinzips: Es kann wegen mangelnder Datenlage nicht sämtliche relevanten Kostenfaktoren berücksichtigen. Immerhin mag das Modell der EFV für einen groben interkantonalen Quervergleich taugen, allerdings wiederum auch nur unter der Voraussetzung, dass sämtliche Kantone HRM2 nach den gleichen Massstäben anwenden. Das ist derzeit (noch) nicht der Fall.

Den von der EFV publizierten Indizes für das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons Glarus über die Jahre 2008–2013 lässt sich entnehmen, dass diese doch starken Ausschlägen und Schwankungen unterworfen sind. Während dieser Zeitspanne von immerhin sechs Jahren wurde der einschlägige Gebührentarif des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes nicht geändert. Das Gebührenaufkommen entwickelte sich dabei für den Fiskus positiv, aber nicht im gleichen Verhältnis wie die Indexzahlen. Das lässt den Schluss zu, dass entweder der betreffende Sachaufwand gesunken und/oder die Effizienz gestiegen ist. Es braucht nicht weiter ausgeführt zu werden, dass auch der Sachaufwand nicht jedes Jahr genau gleich hoch ist. Dieser Aspekt zeigt denn auch das Dilemma exemplarisch auf: Je sparsamer, kostenbewusster und effizienter eine Verwaltung ist, desto schlechter ist der Index bei gleichbleibender Gebührenstruktur im Vergleich. Wollte man daran etwas ändern, müsste man die Gebührenordnung in kurzen Abständen immer wieder anpassen (nach oben wie nach unten). Dies würde namentlich auch ins Gewicht fallende Investitionen bei der Programmierung der einzelnen Positionen im EDV-System nach sich ziehen. Dem zugrunde liegenden Konzeptpapier der EFV und den jährlichen Veröffentlichungen lässt sich zudem nicht entnehmen, welche Kosten (Aufwände) einer Verwaltungseinheit für die Berechnung des Gebührenindex heranzuziehen sind bzw. herangezogen wurden (im Unterschied zu den Erträgen); die Berechnung der EFV ist deshalb auch nicht im Einzelnen nachvollziehbar. Schliesslich ist zu konstatieren, dass der Index der EFV mit seiner Konzentration auf die Kostendeckung eine begrenzte Aussagekraft hat. Hohe Indexwerte in einzelnen Kantonen bedeuten nicht zwangsläufig, dass zu hohe Gebühren erhoben werden und diese reduziert werden müssen. Der Gebührenindex kann lediglich Hinweise liefern, in welchen öffentlichen Haushalten und Teilbereichen sich vertiefte Untersuchungen durch die entsprechende Fachstelle lohnen könnten.

Für den einzelnen Kunden wesentlicher wäre die Frage, ob die Gebühren des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes dem Äquivalenzprinzip entsprechen, d. h. ob eine Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert steht, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Diesem Aspekt trägt denn auch eher die Erhebung des Preisüberwachers Rechnung, der jedoch einfach einen Benchmark über die einzelnen Gebührenpositionen in sämtlichen Kantonen macht und sich dabei am schweizerischen Durchschnitt orientiert, der damit natürlich einem steten Trend nach unten ausgesetzt wird. Die Gebührenordnung im Kanton Glarus ist wie anderswo historisch gewachsen und wird pragmatisch in periodischen Abständen nach Massgabe von interkantonalen Benchmarks bzw. Kennzahlen kalibriert, so auch beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt.

Zu Frage 2. – Die Analyse der EFV zeigt, dass die Gebühren im Kanton Glarus (inkl. Gemeinden) grossmehrheitlich in einem vergleichbaren Rahmen wie bei anderen Kantonen liegen. Gemäss Abbildung 1 liegt dieser (inkl. Gemeinden) im Gesamtindex der von der Studie ausgewählten Funktionen 2012 leicht über dem schweizerischen Mittelwert von 78 Prozent. Die starke Schwankung in den Jahren 2010–2012 begründet sich gemäss der Studie mit der Einführung von HRM2 sowie der Gemeindestrukturreform.

Abbildung 1. Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen ¹



Die Studie besagt dann auch, dass bei tiefen Indexwerten in einzelnen Kantonen nicht automatisch der Schluss gezogen werden sollte, dass dort Gebührenerhöhungen angezeigt wären. Umgekehrt bedeuten Indexwerte über 100 Prozent nicht zwangsläufig, dass zu hohe Gebühren erhoben werden und diese reduziert werden müssten. Ein solches Urteil könne nur nach eingehender Prüfung der Daten und der rechtlichen Bestimmungen und nur für den Einzelfall einer bestimmten Gebühr in einem bestimmten Gebiet gefällt werden. Der Index der Gebührenfinanzierung operiert auf einer aggregierten Ebene und ist für solche Untersuchungen ungeeignet. Er könne vielmehr Hinweise auf ein Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung liefern.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass der Gebührenkatalog des Kantons Glarus insgesamt angemessen und das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip weitgehend eingehalten ist. Im Rahmen der Massnahme C.5 der Effizienzanalyse „light“ haben die Departemente und die Staatskanzlei die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Gebühren überprüft. Dabei zeigte sich, dass diese grossmehrheitlich in einem vergleichbaren Rahmen wie bei anderen Kantonen liegen und den anfallenden Aufwand decken. Es ist von keinem Missverhältnis auszugehen. Eine detaillierte, flächendeckende Analyse und Anpassung des gesamten kantonalen Gebührenumfeldes erwiese sich allerdings als hochkomplex und kostenintensiv, was in keinem Verhältnis zu der in der Regel im Einzelfall überschaubaren Höhe der betreffenden Kausalabgaben/Gebühren stünde. Zudem liesse sich eine solche nur auf der Basis einer flächendeckenden Kosten-Leistungsrechnung, wie sie in Artikel 72 des Finanzhaushaltgesetzes vorgesehen ist, durchführen. Von der Einführung einer solchen hat der Regierungsrat aber Abstand genommen, da diese enorm zeit- und kostenintensiv wäre. Kosten und Nutzen stünden in einem krassen Missverhältnis und würden der Anforderung einer schlanken Verwaltung nicht gerecht (eine entsprechende Anpassung des Finanzhaushaltgesetzes wird der Landsgemeinde 2016 vorgelegt). Eine vertiefte Überprüfung hat aber in jedem Fall dann stattzufinden, wenn das der Gebühr zugrunde liegende Gesetz einer Revision unterzogen wird.

¹ Eidgenössische Finanzverwaltung: Gebührenfinanzierung 2012
(<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39294.pdf>)

Zu Frage 3. – Der Preisüberwacher hatte erstmals im Jahre 2010 die Gebühren der Strassenverkehrsämter einer genaueren Prüfung unterzogen. Auf der Basis des sogenannten „Lebensdauer-Modells“ kam der Preisüberwacher zum Schluss, dass die Gebührenunterschiede zwischen den Kantonen im Rahmen einer Gesamtbetrachtung nicht derart schwanken wie bei einer Betrachtung einzelner Positionen, und dass bei Kantonen mit an den TCS delegierter Prüfungskompetenz die Kosten (für Nichtmitglieder) ebenfalls in etwa vergleichbar sind. Das spricht auch dafür, dass die Kantone das Äquivalenzprinzip beachten. Der Kanton Glarus lag bereits damals (2010) leicht über dem schweizerischen Mittelwert, wurde aber nicht explizit angeprangert (der Gebührenfinanzierungsindex der EFV existierte damals im Übrigen noch gar nicht). Nichtsdestotrotz wurde der Befund des Preisüberwachers zum Anlass genommen, die Vereinbarkeit der Strassenverkehrs- und Schifffahrtsgebühren einer Prüfung zu unterziehen. Im Zuge des Projekts „Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung“ in den Jahren 2012/13 wurde der Bedarf in Bezug auf die Überprüfung des betreffenden, vom Regierungsrat erlassenen Gebührentarifs angemeldet. Da der Revisionsbedarf allerdings generell im ganzen Strassenverkehrs- und Schifffahrtsrecht erheblich ist, entschied sich der Regierungsrat damals zu einer Totalrevision desselben im Rahmen eines Separatprojektes. Dabei sollte auch die Tarifstruktur überprüft und nötigenfalls angepasst werden. Nach der jüngsten Kritik des Preisüberwachers entschloss sich das Departement Sicherheit und Justiz dafür, die Überprüfung des Gebührengefüges vorzuziehen. Die entsprechenden Aufträge an das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt sind denn auch bereits erteilt worden. Die Arbeiten am Projekt schreiten zügig voran. Anderweitiger Revisionsbedarf ist dem Regierungsrat nach aktuellem Stand des Wissens nicht bekannt.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Interpellation