



An den Grossen Rat

15.5429.02

FD/P155429

Basel, 3. Februar 2016

Regierungsratsbeschluss vom 2. Februar 2016

Motion Remo Gallacchi und Konsorten betreffend „Einführung eines öffentlich verfügbaren Gebührenkatalogs“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. November 2015 die nachstehende Motion Remo Gallacchi und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Gesamtschweizerisch ist der Trend zu beobachten, Staatsaufgaben vermehrt über Gebühren anstatt über Steuern zu finanzieren. Begründet wird dies damit, dass die Kosten einer staatlichen Aufgabe über eine Gebühr als zweckgebundene Abgabe besser dem Verursacher angerechnet werden können. Dadurch sollen Steuerzahler, welche eine Dienstleistung nicht in Anspruch nehmen, entlastet werden. Grundsätzlich ist eine verursachergerechte Finanzierung staatlicher Aufgaben zu begrüssen, sofern im Gegenzug die allgemeine Steuerbelastung gesenkt wird.

In der Realität ist dies aber praktisch nie der Fall. Aufgrund der Komplexität des Gebührensystems erfolgt die Einführung neuer Gebühren oder die Anpassung von Gebührensätzen von der breiten Öffentlichkeit meist unbemerkt. Das Hauptproblem ist, dass keine transparenten Informationen bezüglich der Kostenzusammensetzung von Gebühren vorliegen. Somit gibt es für die Öffentlichkeit keine Möglichkeit, Kosten und Nutzen einer Gebühr kritisch zu überprüfen. Ohne diesen Rechtfertigungsdruck besteht für die öffentliche Hand als Nutzniesserin der Gebühren wenig Anreiz, die Kosten ihrer Dienstleistungen möglichst tief zu halten. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass der Kanton die Einnahmen aus den immer umfangreicheren Gebühren zunehmend als zusätzliche Einnahmequelle ansieht, um seine immer weiter ausufernden Ausgaben zu finanzieren.

Die Unterzeichnenden fordern deshalb einen Stopp unnötig hoher Gebühren. Das beste Mittel, um unnötige Ausgaben zu senken, bleibt weiterhin Transparenz. Erst wenn die zuständigen Verwaltungseinheiten die Kosten ihrer Dienstleistungen und der damit verbundenen Gebühren auf Basis einer Vollkostenrechnung legitimieren müssen, entsteht ein Anreiz, diese auch zu senken.

In diesem Zusammenhang bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat, das Gesetz über die Verwaltungsgebühren wir folgt anzupassen:

III Gebührenverordnungen

§ 4. Gebührenrahmen oder Tarife

I. Die Gebühren oder Tarife werden durch den Regierungsrat oder die obersten Exekutivbehörden nach den Grundsätzen der §§ 2 und 3 auf dem Verordnungsweg festgesetzt.

(Neu) 2. Die durch den Regierungsrat oder die obersten Exekutivbehörden festgelegten Gebührenrahmen oder Tarife werden gemäss dem Öffentlichkeitsprinzip in Form eines Gebührenkatalogs öffentlich zugänglich gemacht. In diesem Gebührenkatalog muss im Sinne einer Vollkostenrechnung ersichtlich sein, aus welchen Kosteneinheiten sich die Höhe einer Gebühr zusammensetzt.

Remo Gallacchi, Pasqualine Gallacchi, Stephan Mumenthaler, Andrea Elisabeth Knellwolf, Dieter Werthemann, Andrea Zappalà, Lorenz Nägelin, Patricia von Falkenstein“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 bestimmen Folgendes:

- ¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.
- ² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, § 4 des Gesetzes über die Verwaltungsgebühren (SG 153.800) um einen Absatz 2 zu ergänzen, wonach die durch den Regierungsrat oder die obersten Exekutivbehörden festgelegten Gebührenrahmen oder Tarife gemäss dem Öffentlichkeitsprinzip in Form eines Gebührenkatalogs öffentlich zugänglich gemacht werden sollen. In diesem Gebührenkatalog muss im Sinne einer Vollkostenrechnung ersichtlich sein, aus welchen Kosteneinheiten sich die Höhe der Gebühr zusammensetzt.

Mit einer Motion kann unter anderem die Änderung eines bestehenden Gesetzes gefordert werden. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Würdigung der Motion

Die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt hat von 2013 bis Juni 2015 eine Spezialprüfung zu den Gebühren des Kantons Basel-Stadt durchgeführt. Die Departemente wurden im Rahmen dieser Spezialprüfung aufgefordert, jede Gebühr aufzulisten und diverse Fragen zu beantworten. Der Hauptzweck der Evaluation war, eine Verbesserung im Bereich der Gebühren zu erlangen. Aus der Umfrage hat die Finanzkontrolle alle Gebühren in einer Gebühren-Datenbank zusammengestellt. Sie umfasst die Dienststellen, die Art der Gebühren, die rechtliche Grundlage, die Höhe der jeweiligen Gebühr, das Konto bei der Verbuchung im SAP, die Grösse der Gesamteinnahmen (Rechnungsjahr 2012) sowie die Antworten auf die Frage nach weiteren Einnahmen von Dienstleistungen der Dienststellen. Die Finanzkontrolle empfahl in ihrem Bericht, die Gebühren-Datenbank auf die kommenden Bedürfnisse inhaltlich anzupassen und die Datenbank weiterzuführen, bzw. eine Datenbank „Gebühren“ zu erstellen. Dieser Empfehlung wird gefolgt. Das Finanzdepartement ist gegenwärtig an der Umsetzung. Es ist geplant bis Ende 2016, die Datenbank mit einem geeigneten Tool den Departementen zur Verfügung zu stellen. Damit sollen alle relevanten Informationen wie zum Beispiel Benchmarkings oder Kalkulationsgrundlagen transparent ersichtlich sein. Mit dieser Gebührendatenbank wird dem Hauptanliegen der Motion Gallacchi und Konsorten Rechnung getragen.

Die von der Motion verlangte systematische Erhebung von Vollkostenrechnungen für jede Gebühr lehnt der Regierungsrat hingegen ab.

Im Rahmen der geplanten Einführung von New Public Management (NPM) wurden exemplarisch mit einem grossen Aufwand in jeder Dienststelle Vollkostenrechnungen aufgebaut. Nachdem der Grosse Rat sich gegen NPM entschieden hat, war es nicht mehr sinnvoll, die Vollkostenrechnungen weiter zu führen. Die in der Praxis geringe Notwendigkeit zur Führung einer Vollkostenrechnung führte auch im neuen durch den Grosse Rat am 14. März 2012 beschlossenen Finanzhaushaltsgesetz zu entsprechenden Anpassungen. Im alten Finanzhaushaltsgesetz wurde neben der Bestimmung zum Führen einer Basiskostenrechnung zusätzlich die Vorgabe zum Aufbau einer individuellen Kostenrechnung vorgeschrieben. Im neuen Finanzhaushaltsgesetz wird nur noch das Führen einer Kosten- und Leistungsrechnung, was einer Basiskostenrechnung entspricht, vorgeschrieben. Der erneute Aufbau einer Vollkostenrechnung mit Ausrichtung auf Gebühren wäre nur mit einem grossen Aufwand möglich. Hinzu kommen die Kosten für das Führen einer solchen Rechnung zur Ermittlung und Auflistung sämtlicher Kosteneinheiten der einzelnen Gebühren. Eine systematische Erhebung von Vollkostenrechnungen für alle Gebühren erscheint deshalb dem Regierungsrat aufgrund des damit einhergehenden grossen Aufwandes und den damit verbundenen Kosten als unverhältnismässig.

Vorliegend kommt hinzu, dass der Regierungsrat keinen wirklichen Handlungsbedarf für eine solche systematische Erhebung von Vollkostenrechnungen für alle Gebühren zu erkennen vermag. Konkrete Anhaltspunkte für überhöhte Gebühren im Kanton gibt es keine. Die Finanzkommission des Grossen Rates hat sich im Frühjahr 2011 mit dem Thema Gebühren auseinandergesetzt und konnte keinen generellen Missstand feststellen. Die Finanzkommission hat einerseits die Gesamteinnahmen angeschaut, die über die letzten Jahre stabil geblieben sind. Andererseits machte die Kommission Stichproben und überprüfte die Höhe einzelner Gebühren. Auch die Detailprüfungen gaben keinen Anlass zu Kritik. Nicht nur die Finanzkommission, auch die Finanzkontrolle hat im Rahmen der anfangs erwähnten Gebührenüberprüfung von 2013 bis 2015 kein grundsätzliches Gebührenproblem erkannt. Die Erhebung von Vollkostenrechnungen für alle Gebühren wird nicht verlangt.

Dass kein grundsätzliches Gebührenproblem besteht, ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass die Gebührenregelungen laufend im Zuge von Gesetzesrevisionen überprüft und nötigenfalls angepasst werden. Zudem prüft das Finanzdepartement alle Gebührenvorlagen vor der Beschlussfassung durch den Regierungsrat oder den Grosse Rat im Rahmen der Prüfung nach § 8 des Finanzhaushaltsgesetzes auf ihre finanzielle und wirtschaftliche Tragweite. Für die Einführung neuer oder Erhöhung bestehender Gebühren muss immer ein aussagekräftiges Benchmarking vorgelegt werden, mit welchem nachgewiesen wird, dass die vorgeschlagene Gebühr im Rahmen der verglichenen Ansätze liegt. Mit der Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung werden Erlasse des Weiteren, vor ihrer Verabschiedung, einer Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen auf Unternehmen unterzogen. Schliesslich sind auch grössere Missstände nicht zuletzt auch deshalb weitestgehend auszuschliessen, weil der Rechtsschutz im Bereich der Gebühren gut ausgebaut ist. Bei allfälligen unrechtmässigen Gebührenerhebungen steht den Betroffenen im Einzelfall der verwaltungsinterne und/oder –externe Rechtsweg offen. Zudem können Gebührenregelungen jederzeit mittels Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht einer abstrakten Normenkontrolle unterzogen werden. Unter den gegebenen Umständen sieht der Regierungsrat keine Notwendigkeit für eine systematische Erhebung von Vollkostenrechnungen bei allen Gebühren.

Im Übrigen ist zu bezweifeln, dass die Erhebung von Vollkostenrechnungen für alle Gebühren zu einer Senkung von Gebühren führen würde. Der Regierungsrat geht eher davon aus, dass einige Gebühren nicht vollkostendeckend sind und eine detaillierte Kostenrechnung eher zu Gebührenerhöhungen führen würde.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Remo Gallacchi und Konsorten betreffend „Einführung eines öffentlich verfügbaren Gebührenkatalogs“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin