

Sitzung vom 16. März 2011

299. Postulat (Gebührenreduktion dank Effizienzsteigerung)

Die Kantonsräte Jean-Luc Cornaz, Winkel, Max Clerici, Horgen, und Antoine Berger, Kilchberg, haben am 13. Dezember 2010 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Gebührenregelung so anzupassen, dass aufgrund der Effizienzsteigerungen in der Verwaltung die Gebühren um jährlich mind. 1% teuerungsbereinigt gesenkt werden.

Begründung:

Der Kanton restrukturiert und verbessert seine Effizienz in den einzelnen Direktionen regelmässig. Dies auch mit Unterstützung von Investitionen. So sind heute Informatik mit entsprechender Software, aber auch bessere und einfacher Kommunikationsmittel Standard in allen Abläufen und bei allen Aufgaben. Zusätzlich erhöht sich kontinuierlich die Erfahrung der Mitarbeiter und Führungskräfte bei den entsprechenden Arbeiten, respektive diese können einfach an neue Mitarbeiter weitergegeben werden.

In diesem Zusammenhang wirkt die aus der Betriebswirtschaft bekannte Lernkurve, welche zeigt, dass sich bei einer Wiederholung der Aufgaben diese effizienter ausführen lassen. Diese Kurve beweist, dass sich pro Verdoppelung der ausgeführten Arbeiten eine ca. 3–5% Effizienzsteigerung ergibt.

Unter Verwendung dieser betriebswirtschaftlichen Erkenntnis soll der Kanton seine gesamten Gebühreneinnahmen um jährlich mindestens 1 Prozent teuerungsbereinigt senken, um so die bessere Effizienz dem Bürger weiterzugeben.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Jean-Luc Cornaz, Winkel, Max Clerici, Horgen, und Antoine Berger, Kilchberg, wird wie folgt Stellung genommen:

Im Verwaltungsrecht wird eine Gebühr als das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung definiert (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, S. 608 f.). Allgemein wird unterschieden zwischen

- Verwaltungsgebühr: das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit,
- Benutzungsgebühr: das Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung oder einer öffentlichen Sache und
- Konzessionsgebühr: das Entgelt für die Erteilung einer Konzession.

Das Postulat fordert die automatische Senkung von Gebühren in der Verwaltung um jährlich mindestens 1% aufgrund von Effizienzgewinnen, die sich aus der Lernkurve ergeben. Die Ausführungen in der Postulatsbegründung lassen darauf schliessen, dass sich die Forderung auf die Verwaltungsgebühren bezieht. Der Einfluss des Lerneffektes auf den Preis für die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen und für die Erteilung von Konzessionen dürfte denn auch eine untergeordnete Rolle spielen.

Die nachfolgende Zusammenstellung gibt einen Überblick über die Gebühreneinnahmen 2010 für Amtshandlungen des Kantons. Die Gebühren sind nach Leistungsgruppen gegliedert (Angaben in Mio. Franken):

	in Mio Franken
Notariate, Grundbuch- und Konkursämter	93,9
Strassenverkehrsamt	69,0
Bezirksgerichte	37,5
Generalsekretariat DS / Zentrale Vollzugsaufgaben und Rekursabteilung (einschliesslich Passbüro)	13,9
Handelsregister	13,8
Obergericht und angegliederte Gerichte	12,5
Statthalterämter	9,9
Migrationsamt	9,7
Strafverfolgung Erwachsene	9,4
Aufsicht und Bewilligungen im Gesundheitswesen	4,8
Gemeindeamt	3,3
Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)	3,3
Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen	3,2
Verschiedene	19,2
Gebührenertrag insgesamt	303,5

Die gut 300 Mio. Franken aus Gebühreneinnahmen entsprachen 2010 12,2% der Einnahmen aus Entgelten und 2,3% des Gesamtertrags des Kantons.

Jede Gebühr bedarf einer rechtlichen Grundlage. Art und Gegenstand der Gebühr, die Bemessungsgrundsätze und der Kreis der gebührenpflichtigen Personen müssen in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein (Art. 126 Abs. 2 KV). Die darauf beruhenden Ausführungsbestimmungen können durch Verordnung geregelt werden. Meistens wird die Erhebung von Gebühren in Spezialgesetzen und

-verordnungen festgehalten (z. B. § 36 Abs. 1 Notariatsgesetz [LS 242] und darauf beruhend die Notariatsgebührenverordnung [LS 242.25] oder § 199 Abs. 1 GOG [LS 211.1] und darauf beruhend die Gebührenverordnung des Obergerichts [LS 211.11]). Die Gebührenordnung für Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 (LS 682) regelt die Erhebung von Gebühren zur Deckung der Kosten, die dem Staat durch Inanspruchnahme von Amtstätigkeiten entstehen, soweit diese nicht durch besondere Gesetze oder Verordnungen festgelegt werden.

Grundsätzlich muss die Bemessung der staatlichen Gebühr nach dem Kostendeckungsprinzip erfolgen. Dieses verlangt, dass der Gesamtertrag der Gebühr die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Zudem muss jede Gebühr dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Dieses fordert, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert steht, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Aufgrund dieser Vorgaben sind die kantonalen Behörden rechtlich verpflichtet, nur die tatsächlichen und nachweisbaren Kosten, die direkt mit der Dienstleistung bzw. dem Produkt zusammenhängen, zu verrechnen und Effizienzgewinne bei der Festlegung von Gebühren zu berücksichtigen. Der Regierungsrat konnte denn auch im Rahmen des Sanierungsprogramms San10 davon ausgehen, dass die Überprüfung der Effizienz und der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung in der kantonalen Verwaltung von den Führungsverantwortlichen als ständige Aufgabe wahrgenommen wird.

Das Postulat fordert, dass der «Kanton seine gesamten Gebühreneinnahmen um jährlich mindestens 1 Prozent teuerungsbereinigt senken soll». Diese Forderung wird so verstanden, dass die einzelne Gebühr jährlich an die Teuerung des Vorjahres angepasst und anschliessend um 1% gesenkt werden soll. Demnach hätte 2011 jede einzelne Gebühr um 0,3% (Teuerung 2010: 0,7%) gesenkt werden müssen. Durch den Automatismus müsste der Kanton Zürich 2011 insgesamt mit rund 1 Mio. Franken weniger Gebühreneinnahmen rechnen, ohne dass sichergestellt wäre, dass die Kosten für die entsprechenden Dienstleistungen und Produkte im gleichen Ausmass gesenkt werden können. Zudem würde der Staatshaushalt durch den beträchtlichen administrativen Mehraufwand für die periodischen Anpassungen der Gebühren belastet.

Die Forderung des Postulats lässt unberücksichtigt, dass die einzelnen Gebühren durch den Lernkurveneffekt sehr unterschiedlich beeinflusst werden. So dürfte der Lerneffekt bei der Prüfung und Beurteilung eines Dossiers, beispielsweise durch einen Richter im Rahmen eines Zivilprozesses, oder bei der notariellen Beurkundung von Eigen-

tumsänderungen nicht der gleiche sein wie bei der Herstellung eines Ausweises oder bei der Abnahme eines Fahrzeugs. Eine individuelle Betrachtung der Gebühren ist daher unerlässlich.

Das Postulat lässt auch unbeachtet, dass viele gebührenpflichtige Produkte und Dienstleistungen laufend höheren Standards und Auflagen – etwa vom Bund – genügen müssen. Diese sind oft mit Investitionen und höheren laufenden Kosten verbunden.

In der Betriebswirtschaftslehre wird die Lernkurve verwendet, um Produktivitäts- oder Qualitätssteigerungen im Laufe der Produktion zu erklären. Dabei werden die Stückkosten im Verhältnis zur kumulierten Produktionsmenge gesetzt. Die Lernkurve wird vor allem in Produktionsunternehmen im Bereich der Fertigungskosten angewendet. Das Erfahrungskurvenkonzept (neben dem Lernkurveneffekt werden auch der technische Fortschritt und der Einsatz kostengünstigerer Fertigungsverfahren berücksichtigt), das sich nur schwer von der Lernkurve trennen lässt, wurde in den 60er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts entwickelt und insbesondere in der industriellen und chemischen Produktion in der Praxis untersucht. Es besagt, dass mit jeder Verdoppelung der kumulierten Ausbringungsmenge die gesamten direkten und indirekten zurechenbaren Kosten eines neuen Produktes potenziell um durchschnittlich 20 bis 30% zurückgehen. In der Fachliteratur scheint es umstritten zu sein, ob und inwieweit der Erfahrungskurveneffekt auch auf den Dienstleistungsbereich anwendbar ist. So geht beispielsweise Stefan Hunziker (Das Erfahrungskurvenkonzept als Instrument für Kosten- und Preisstrategien, www.weka-finanzen.ch) davon aus, dass sich die Lernkurve lediglich auf die Fertigungskosten bezieht und deshalb nur in Industrieunternehmen zur Anwendung kommt. Andere Autoren sind der Meinung, dass sich der Erfahrungskurveneffekt bei wiederkehrenden Tätigkeiten grundsätzlich auch im Bereich der Dienstleistungen auswirken kann. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass insbesondere bei Tätigkeiten mit Kundenkontakt die Erfahrungskurveneffekte sehr beschränkt sind. Die Behauptung im Postulat, dass es bei Verdoppelung der ausgeführten Arbeiten für ganze Organisationseinheiten allgemein zu einer Effizienzsteigerung von rund 3 bis 5% kommt, kann aus der konsultierten Literatur nicht abgeleitet werden. Zudem ist nicht damit zu rechnen, dass sich in den nächsten fünf Jahren die Nachfrage nach gebührenpflichtigen Leistungen verdoppeln wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die kantonale Verwaltung aufgrund des Kostendeckungsprinzips und des Äquivalenzprinzips verpflichtet ist, im Rahmen der regelmässigen Überprüfung der Ge-

bührenordnungen die Gebühren den tatsächlichen Kosten anzupassen. Es bedarf keiner zusätzlichen Regelung für die jährliche Verminderung der Gebühren zur Berücksichtigung der Lernkurve. Dies gilt umso mehr, als eine allgemeine Regelung den sehr unterschiedlichen Kostenstrukturen der einzelnen Gebührenarten in keiner Art und Weise gerecht wird.

Wenn für einzelne gebührenfinanzierte Leistungen vermutet wird, dass sie nicht effizient erbracht werden, so sind sie konkret zu benennen. Dann können diese Leistungen mit den gebräuchlichen betriebswirtschaftlichen Methoden analysiert und Verbesserungen angestrebt werden.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 369/2010 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi