

4098

*KR-Nr. 98/2000*  
*KR-Nr. 154/2000*

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat**

- a) zum Postulat KR-Nr. 98/2000 betreffend Fahrzeugkontrollen im Strassenverkehrsamt**
- b) zur Motion KR-Nr. 154/2000 betreffend Konzessionierung privater Anbieter zur Erbringung von Leistungen im Bereich des Strassenverkehrs**

(vom 27. August 2003)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. September 2000 folgendes von den Kantonsräten Jürg Trachsel, Richterswil, Ernst Stocker-Rusterholz, Wädenswil, und Alfred Heer, Zürich, am 6. März 2000 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Fahrzeugkontrollen im Kanton Zürich vermehrt oder ganz den privaten Garagenbetreibern zu überlassen und deshalb umgehend die Änderung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen in die Wege zu leiten.

Der Kantonsrat hat am 26. August 2002 die Frist für Berichterstattung und Antragstellung zu diesem Postulat bis 25. September 2003 erstreckt.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. September 2000 folgende von den Kantonsräten Dr. Beat Walti, Erlenbach, Reto Cavegn, Oberengstringen, und Kantonsrätin Regula Thalmann-Meyer, Uster, am 10. April 2000 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen für eine möglichst weitgehende Öffnung der heute vom Strassenverkehrsamt erbrachten Leistungen für private Anbieter, insbesondere in den folgenden Bereichen:

- Erstmalige Zulassung und Inverkehrsetzung von Fahrzeugen zum Strassenverkehr (Prüfung der technischen Konformität, Nummernausgabe usw.),
- Periodische technische Prüfung der Verkehrstauglichkeit von Fahrzeugen,
- Bezug von Gebühren und Abgaben.

Die Zulassung privater Anbieter ist von einer Konzession abhängig zu machen, welche bei Nachweis der erforderlichen Qualifikation und einer ausreichenden Qualitätssicherung gegen Entgelt erteilt wird.

Konzessionierten privaten Anbietern sollen die technischen Anlagen des Strassenverkehrsamtes im Bereich der Fahrzeugprüfung zur entgeltlichen Nutzung offen stehen.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

## **I. Allgemeines**

Dem Strassenverkehrsamt obliegen Prüfung und Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr, die Anordnung administrativer Massnahmen gegen fehlbare Fahrzeuglenker und der Einzug der kantonalen Verkehrsabgaben. Seine Aufgaben sind weitgehend vom Bundesrecht vorgegeben, ist doch gemäss Art. 82 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) der Bund für den Erlass von Vorschriften über den Strassenverkehr zuständig. Der Bund hat von dieser Rechtsetzungskompetenz durch das Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01) und die verschiedenen Vollziehungsverordnungen umfassend Gebrauch gemacht. In Art. 106 Abs. 3 SVG hat er zudem ausdrücklich festgehalten, dass die Kantone für den Bereich der Motorfahrzeuge keine ergänzenden Vorschriften erlassen können. Somit bestimmt grundsätzlich das Bundesrecht, ob und wie weit die vorgeschriebenen Fahrzeugprüfungen und Aufgaben bei der Fahrzeugzulassung von den Strassenverkehrsämtern an private Anbieter übertragen werden können.

Die stetig zunehmende Zahl an Fahrzeugen sowie die Umsetzung der bilateralen Verträge ab dem 1. Juni 2004, die unter anderem eine deutliche Verkürzung der Prüfintervalle für schwere Fahrzeuge mit sich bringt, führen zu einem ständig wachsenden Arbeitsaufwand des Strassenverkehrsamtes. Vor diesem Hintergrund besteht ein ausgewiesenes Interesse, Aufgaben auszulagern. Der vorliegende Bericht zeigt, welche Aufgaben im Zusammenhang mit Fahrzeugprüfungen (nachfolgend Ziffer II) und Zulassung, Rechnungswesen und Administration (nachfolgend Ziffer III) bereits ausgelagert wurden. Ebenfalls zeigt er, welche Schritte das Strassenverkehrsamt unternimmt, um im Rahmen der vom Bundesrecht vorgegebenen Möglichkeiten Anbieter

zu finden, die weitere Aufgaben übernehmen können. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Schweizerische Post, die seit November 2002 ausgewählte Fahrzeug-Zulassungsgeschäfte abwickelt, und der TCS, der ab 2005 periodische Fahrzeugprüfungen durchführen will. In beiden Fällen hat sich das Strassenverkehrsamt nicht nur aktiv darum bemüht, Anbieter zu finden, sondern bietet diesen auch Unterstützung bei der Erfüllung der neuen Aufgaben.

Selbstverständlich darf die Auslagerung von Aufgaben zu keiner Verminderung der Verkehrssicherheit führen. Ebenso muss sie kostenmässig mindestens neutral sein, gilt doch der Grundsatz, dass die Kosten des Strassenverkehrsamtes durch Gebühren und nicht durch allgemeine Steuermittel gedeckt werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Strassenverkehrsamt auch Aufgaben erfüllt, die nicht kostendeckend sein können, etwa im Zusammenhang mit der Beratung betreffend invalidengerechten Umbau von Motorfahrzeugen sowie entsprechenden Kontrollfahrten und Kontrollprüfungen. Auslagerungen dürfen nicht dazu führen, dass derartige Dienstleistungen nicht mehr angeboten werden. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Aufwand, der mit der Übernahme von Aufgaben des Strassenverkehrsamtes durch externe Stellen verbunden ist, vielfach so gross ist, dass Anbieter weit schwerer zu finden sind, als gemeinhin angenommen wird.

## **II. Fahrzeugprüfungen**

### **1. Rechtliche Grundlagen und Grenzen der Auslagerung**

Im Zentrum der beiden Vorstösse steht die Forderung nach möglichst weitgehender Durchführung der durch das Strassenverkehrsgesetz und die Verordnung vom 19. Juli 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS, SR 741.41) vorgeschriebenen Fahrzeugprüfungen durch private Organisationen und Betriebe. Die Delegation von Fahrzeugprüfungen durch die Kantone und Private ist in Art. 32 und 33 Abs. 1 VTS geregelt und unter den dort aufgeführten Voraussetzungen möglich. Diesbezüglich steht den Kantonen kein zusätzlicher Handlungsspielraum offen. Die im Rahmen des Vollzugs des Landverkehrsabkommens auf 1. Juni 2004 in Kraft tretende Änderung von Art. 33 VTS (AS 2002 Seite 1181 ff.) ändert diese Delegationsregelung nicht. Es ist sodann davon auszugehen, dass die Fahrzeugprüfungen nicht dem vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vorgesehenen neuen Bundesgesetz über die technische Sicherheit (BGTS) unterstellt

werden, nachdem im vom UVEK hierzu im letzten Quartal 2001 durchgeführten Vernehmlassungsverfahren mit grosser Mehrheit die Beibehaltung der Regelung der Fahrzeugprüfungen im Strassenverkehrsgesetz und dessen Ausführungsverordnungen befürwortet wurde. Sofern dieses neue Gesetz durch den eidgenössischen Gesetzgeber beschlossen wird, – die Botschaft des Bundesrates mit Gesetzesentwurf zuhanden des Parlaments ist nach wie vor ausstehend –, wird der Anwendungsbereich dieses Gesetzes höchstwahrscheinlich auf eigentliche Grossrisiken beschränkt sein.

Die erwähnte Delegation von Fahrzeugprüfungen gemäss Art. 33 Abs. 1 VTS an Betriebe oder Organisationen ist auf die periodischen Nachkontrollen beschränkt und darf nur unter staatlicher Aufsicht erfolgen. Auch das EU-Recht (EG-Richtlinie 96/96 über die technische Überwachung der Kraftfahrzeuge) lässt eine Delegation nur unter strikter staatlicher Aufsicht zu, was letztlich zu «Kontrollen von Kontrollen» durch den Staat führt.

## **2. Dezentrale Fahrzeugprüfungen**

Die Auslagerung von Aufgaben des Strassenverkehrsamtes ist nie Selbstzweck, sondern soll namentlich den Kundinnen und Kunden einen Komfortgewinn bringen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang das eigene Angebot des Strassenverkehrsamtes mit dezentralen Kontrollmöglichkeiten in Zürich, Winterthur, Regensdorf und im AMP Hinwil. Geplant ist, die Prüfkapazität im Zürcher Oberland zu erweitern.

Hinzuweisen ist im gleichen Zusammenhang darauf, dass bis heute rund ein halbes Dutzend Grossfirmen vom Angebot des Strassenverkehrsamtes Gebrauch machen, Fahrzeugprüfungen durch Verkehrsexperten des Strassenverkehrsamtes vor Ort (d. h. in den jeweiligen Grossbetrieben) durchführen zu lassen.

### 3. Vollzogene Auslagerungen

Eine Vielzahl von Aufgaben im Bereich der technischen Prüfungen hat das Strassenverkehrsamt bereits an private Betriebe und Organisationen ausgelagert. Zu erwähnen sind u. a. die folgenden Geschäfte:

- Selbstabnahme neuer typengeprüfter Fahrzeuge, d. h. die Einzelprüfungen vor der Erstzulassung gemäss Art. 32 Abs. 1 und 2 VTS,
- Konformitätsprüfungen von Fahrzeugen (Importfahrzeuge),
- Exportbestätigungen,
- Abgasprüfungen und Abgaswartungen,
- Fahrdynamische Untersuchungen,
- Leistungsmessungen,
- Einbau und Kontrolle der LSVA-Geräte,
- Einbau und Nachprüfungen der Geschwindigkeitsbegrenzer und Fahrtenschreiber,
- Prüfungen von polizeilich gemeldeten Motorfahrrädern,
- Niederspannungsprüfungen von Elektro-/Solarmobilen,
- (Nach-)Prüfungen von Druckbehältern, Gasinstallationen, Feuerlöschern usw.

### 4. Geplante Auslagerungen

In den letzten beiden Jahren hat das Strassenverkehrsamt intensiv eine Zusammenarbeit mit dem Gewerbe im Bereich der periodischen Fahrzeugprüfungen nach der Zulassung gemäss Art. 33 VTS gesucht. Dazu wurden u. a. die zürcherischen Sektionen folgender schweizerischer Verbände durch das Strassenverkehrsamt über die Absicht, periodische Fahrzeugprüfungen teilweise an Private auszulagern, und über die Delegationsvoraussetzungen gemäss Bundesrecht orientiert und ausführlich dokumentiert:

- Automobilclub der Schweiz (ACS),
- Autogewerbe-Verband der Schweiz (AGVS),
- Schweizerischer Nutzfahrzeugverband (ASTAG),
- Schweizerische Metallunion (SMU; für den Bereich der landwirtschaftlichen Fahrzeuge),
- Touring-Club der Schweiz (TCS),
- Verband der Schweizerischen Baumaschinenwirtschaft (VSBM).

Garagen- und Transportbetriebe, Grossverteiler usw. zeigen in Anbetracht der strengen bundesrechtlichen Vorschriften, insbesondere zu

den betrieblichen und personellen Voraussetzungen (Prüfmittel, Aus- und Weiterbildung der Fahrzeugexperten usw.), kein Interesse, nach Massgabe des geltenden Rechts technische Nachkontrollen zu übernehmen.

Die Kostenberechnungen der angefragten Verbände und Betriebe haben gezeigt, dass periodische Nachkontrollen durch Private nur bei einem sehr grossen Kontrollvolumen kostendeckend betrieben werden können. Hinzu kommt, dass die Durchsetzung einheitlicher Qualitätsstandards durch staatliche Kontrollen sicherzustellen ist, was sowohl Bundes- wie EU-Recht ausdrücklich vorsehen.

Vor dem erwähnten Hintergrund hat einzig der TCS zugesagt, periodische Fahrzeugprüfungen gemäss Art. 33 VTS durchzuführen, wobei er vorerst die notwendigen betrieblichen und personellen Kapazitäten aufbauen muss, was insbesondere den Bau oder die Miete einer Prüfstelle und die Ausbildung des Personals zu Sachverständigen/Verkehrsexperten gemäss Art. 65 ff. der Verkehrszulassungsverordnung vom 27. Oktober 1976 (VZV, SR 741.51) umfasst. Der TCS wird voraussichtlich ab dem Jahr 2005 an seinem geplanten neuen Geschäftssitz in Volketswil jährlich etwa 15 000 bis 20 000 periodische Fahrzeugprüfungen durchführen. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass das Strassenverkehrsamt gegenwärtig rund 200 000 Fahrzeugprüfungen pro Jahr durchführt. Auf Grund der Umsetzung der bilateralen Verträge (kürzere Prüfintervalle für Lastwagen ab 1. Juni 2004) und der erwarteten Zunahme des Fahrzeugbestandes ist bis 2005 im Kanton Zürich mit einer Zunahme der jährlichen periodischen Fahrzeugprüfungen um etwa 30 000 bis 40 000 zu rechnen, sodass die vom TCS dann angebotene Prüfkapazität nur etwa der Hälfte der voraussichtlichen Zunahme des Prüfungsbedarfs entspricht.

### **III. Zulassung, Rechnungswesen und Administration**

#### **1. Rechtliche Grundlagen und Grenzen der Auslagerung**

Die Motion KR-Nr. 54/2000 verlangt weiter die Auslagerung von Leistungen des Strassenverkehrsamtes an private Anbieter im Bereich der Zulassung und Inverkehrsetzung von Fahrzeugen und des Bezugs von Gebühren und Abgaben. Hier besteht rechtlich ein gewisser kantonaler Spielraum, der aber im Bereich der Fahrzeugzulassung auf Grund der bundesrechtlichen Vorschriften und der zum grossen Teil hoheitlichen Natur der Aufgaben beschränkt ist. Der Bundesgesetzgeber spricht von den «zuständigen Behörden» oder «Zulassungsbehörden» (vgl. z. B. Art. 22 SVG und Art. 71 ff. VZV), womit zum Aus-

druck gebracht wird, dass die Behörden in ihrer hoheitlichen Funktion handeln müssen. Damit müssen gewisse Zulassungsgeschäfte von ihrer ausschliesslich hoheitlichen Natur her (z. B. eigentliche Ausweiserteilung, Verkehr mit den betroffenen Bundesdatenbanken) zwingend durch das Strassenverkehrsamt ausgeführt werden und sind einer Teilauslagerung an Private nicht zugänglich. Zu beachten ist, dass auch bei Auslagerung die Einbettung in die kantonalen und eidgenössischen amtlichen Register und Datenbanken unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen gewährleistet werden muss. Unabdingbar ist schliesslich die Kontrolle des Strassenverkehrsamtes, da bei Fehlern des Personals des privaten Anbieters bei Fahrzeugzulassungsgeschäften die strenge Haftung des Kantons nach Art. 77 SVG zum Tragen kommt.

Auch bei einer Auslagerung des Bezugs von Verkehrsabgaben und Gebühren an private Anbieter müssten die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen beachtet werden. So haben alle Betroffenen Anspruch auf eine anfechtbare Verfügung und Beschreitung des Rechtsmittelwegs. Hoheitliche Akte können nicht an private Anbieter übertragen werden. Weiter stellt die Nichtbezahlung von Verkehrsabgaben und bestimmten Gebühren einen Grund für den Entzug des Fahrzeugausweises und der Kontrollschilder dar (vgl. Art. 16 Abs. 4 SVG und Art. 106 ff. VZV), wofür die Zuständigkeit zwingend beim Strassenverkehrsamt liegt (Art. 22 Abs. 1 SVG). Bei der Auslagerung des Bezugs von Verkehrsabgaben und Gebühren an Private müssten diese Handlungen im Bereich der Eingriffsverwaltung beim Staat bleiben und müsste demzufolge die stetige gegenseitige Information und Koordination sichergestellt werden. Heute werden die Erhebung der Verkehrsabgaben und Gebühren wie auch die erforderlichen Verfügungen, Inkasso- und Entzugsschritte weitgehend automatisiert direkt aus dem Informatiksystem des Strassenverkehrsamtes ausgelöst. Bei einer Teilauslagerung von einzelnen Schritten an einen privaten Anbieter wären die entsprechenden Schnittstellen zu schaffen und sicherzustellen.

## **2. Vollzogene Auslagerungen**

Auch in den Bereichen Zulassungen, Administration, Unterhalt usw. hat das Strassenverkehrsamt im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben verschiedene Aufgaben bereits ausgelagert und wird weitere Auslagerungen prüfen und vornehmen, soweit diese rechtlich zulässig, durchführbar und finanziell sinnvoll sind. An bereits ganz oder teilweise ausgelagerten Geschäften sind vorab zu erwähnen:

- Provisorische Zulassungen von Personenwagen durch Garagen und Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherungen (Erteilung der vorläufigen Berechtigung an Kunden, einen neu erworbenen Personenwagen mit den Kontrollschildern des früheren Fahrzeuges in Verkehr zu setzen),
- Zulassung von neuen, typengeprüften Motorfahrrädern durch Mofa-Fachgeschäfte,
- obligatorische Fahrschule für Motorradgrundkurse,
- Weiterbildungskurse für Fahrlehrer,
- Verkehrsunterricht zur Nachschulung von auffälligen Motorfahrzeuglenkern,
- Hausdienste (Reinigung, Schneeräumung, Verpflegung usw.),
- Informatik (Standard-Strassenverkehrsamtslösung zusammen mit anderen Kantonen; Betrieb und Wartung erfolgen durch das Informatikamt des Kantons Aargau).

Seit November 2002 können auf Grund entsprechender vertraglicher Regelungen zwischen der Direktion für Soziales und Sicherheit bzw. dem Strassenverkehrsamt und der schweizerischen Post ausgewählte Fahrzeugzulassungsgeschäfte (z. B. Fahrzeugwechsel, Deponierung und Wiederinverkehrsetzung von Kontrollschildern) über je eine Poststelle in jedem Bezirkshauptort durchgeführt werden.

### **3. Geprüfte weiter gehende Auslagerung**

Vor einiger Zeit hat das Strassenverkehrsamt den Schweizerischen Versicherungsverband (SVV) angefragt, ob die für eine Auslagerung des Bezugs der Verkehrsabgaben im Vordergrund stehenden Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherer diese Aufgabe übernehmen wollen bzw. können. Die Anfrage wurde klar negativ beantwortet, wobei der Schweizerische Versicherungsverband in der schriftlichen Absage u. a. darauf hingewiesen hat, dass für die Versicherungen hohe Investitionen erforderlich wären und davon auszugehen sei, dass eine solche Lösung teurer sei als die heutige. Der Versicherungsverband ging davon aus, dass die ihm entstehenden Kosten pro Fall mindestens dreimal höher wären als beim Strassenverkehrsamt, was zu jährlichen Mehrkosten von rund 14 Mio. Franken für das Inkasso der Verkehrsabgaben mit einem Umfang von rund 270 Mio. Franken führen würde. Eine blosse Teilauslagerung würde dem vom Regierungsrat im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 aus Kostengründen vertretenen Anliegen widersprechen, Prozesse im Rechnungswesen der Direktionen und Ämter nicht weiter zu dezentralisieren.

#### **IV. Schlussfolgerung und Antrag**

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass der Kanton Zürich bereit und bestrebt ist, Geschäfte des Strassenverkehrsamtes im Rahmen der vom Bundesrecht gegebenen Möglichkeiten an private Anbieter auszulagern, soweit derartige Anbieter überhaupt daran interessiert sind. Die schon bestehenden Auslagerungen berücksichtigen die Gesichtspunkte der Verkehrssicherheit, der Qualitätssicherung, der staatlichen Aufsicht, der Kundenfreundlichkeit und der Wirtschaftlichkeit. Diese Rahmenbedingungen sind auch bei künftigen Auslagerungsprojekten zu beachten.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 98/2000 und die Motion KR-Nr. 154/2000 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi