



An den Grossen Rat

04.8064.07

09.5215.05
14.5069.03
15.5429.03

FD/P048064/P095215/P145069/P155429

Basel, 20. Juni 2018

Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 2018

Anzug Paul Roniger und Konsorten betreffend «Gebührenerhebungen im Kanton Basel-Stadt»

Anzug Alexander Gröflin betreffend «Benchmarking für Gebührenbelastung»

Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend «Gebühren-Überprüfung»

Motion Remo Gallacchi und Konsorten betreffend «Einführung eines öffentlich verfügbaren Gebührenkatalogs»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. Juni 2016 vom Schreiben 04.8064.06 des Regierungsrates Kenntnis genommen und - dem Antrag des Regierungsrates folgend - den nachstehenden Anzug Paul Roniger und Konsorten stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

Nebst vergleichsmässig hohen Steuersätzen, welche für mittelständische Familien und Betriebe unserer Stadt oft genug Veranlassung dafür sind, Überlegungen in Richtung Wohnort- und Domizilwechsel anzustellen, sorgt auch eine Vielzahl von Gebühren in unserem Kanton für ins Gewicht fallende Zusatzbelastungen. Auch sie tragen dazu bei, die wirtschaftliche Entwicklung von Klein- und Mittelbetrieben zu hemmen und damit die Attraktivität des Standorts Basel zu mindern; und all dies ohne dass ihr finanzieller Nutzen für die Staatskasse in jedem Falle auch wirklich sichtbar wird. Einige dieser Gebühren sind auch überholt, bzw. stehen nicht mehr im Gleichgewicht zur vom Staat er-brachten Dienstleistung. Und die Erhebung jeder neuen Gebühr bringt nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand und dies noch bevor sie kostenmässig auf die Verursacher überwälzt werden kann, wo sie dann oft als indirekte Steuererhöhung empfunden wird. Die Anzugsteller sind beunruhigt über diese Entwicklung und fordern im Interesse einer prosperierenden Wirtschaft, welche die Grundlage für den Wohlstand unserer Bevölkerung ist und damit letztlich auch wieder für das nötige Steuersubstrat sorgt, mehr Transparenz, Klarheit und Gliederung im Gebührenwesen.

Sie bitten daher die Regierung, zu prüfen und zu berichten

1. mit welchen Massnahmen zunächst einmal eine bessere Transparenz über die wichtigsten, in unserem Kanton erhobenen Gebühren zu schaffen wäre. Dies auch, damit von aussen her eine klare Beurteilung über Kosten und Nutzen erfolgen könnte.

2. welche Gebühren in dem Sinne noch zeitgemäß sind, als sie in einem vernünftigen Verhältnis von Preis und erbrachter Leistung stehen (Äquivalenz-Prinzip).
3. welche Gebühren den verursachten Leistungsaufwand nicht decken (Kostendeckungsprinzip).
4. welche Gebühren - je nach Gebiet und Dienstleistung - nicht auch vom Standort des oder der Gebührenpflichtigen abhängig gemacht werden sollten (Allmendgebühren in Außenquartieren mit vielen Klein- und Kleinstbetrieben werden heute zum gleichen Ansatz verrechnet wie in der Innenstadt).
5. ob nicht nach dem Prinzip, wonach kantonale Dienstleistungen auch in erster Linie bei uns im Kanton wohnhaften und steuerpflichtigen Personen und Firmen zugute kommen sollen, nicht auch ein entsprechend getrennter Gebührentarif denkbar wäre.
6. ob vorgängig zur Erhebung von neuen Gebühren in den davon betroffenen Kreisen nicht eine Art "Verträglichkeitsprüfung" dafür sorgen könnte, deren Zweckmässigkeit abzuklären, gegebenenfalls die Akzeptanz zu verbessern und damit die Betroffenen nicht einfach vor ein "fait accompli" zu setzen.
7. ob nicht, zur Entlastung von Wirtschaft und Bevölkerung, bei der Einführung neuer Gebühren immer auch parallel nach Möglichkeiten gesucht wird, eine bestehende Gebühr entsprechend zu reduzieren oder ganz abzuschaffen.

P. Roniger, St. Gassmann, P. Marrer, Dr. R. von Aarburg, Dr. L. Engelberger, M. Lehmann, St. Ebner, Dr. P. Schai, M. Rünzi, L. Stutz, Dr. P. Eichenberger, F. Gerspach

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. Juni 2016 vom Schreiben 09.5215.04 des Regierungsrates Kenntnis genommen und - dem Antrag des Regierungsrates folgend - den nachstehenden Anzug Alexander Gröflin stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

Der Bund publiziert jährlich eine Erhebung zur Steuerbelastung sowie eine Übersicht über die öffentlichen Finanzen in der Schweiz. Eine analoge Erhebung zur Gebührenbelastung in der Schweiz wird nicht durchgeführt.

Dies ist zu bedauern, denn zunehmend werden Dienstleistungen der Öffentlichen Hand mit Gebühren belastet und bestehende Gebühren erhöht. Die Belastung der Bürgerinnen und Bürger mit Gebühren nimmt ständig zu. Transparenz fehlt. Um diese in einem ersten Schritt zumindest auf Ebene des Kantons zu schaffen, drängt sich eine Erhebung über die Gebührenbelastung im Kanton Basel-Stadt auf.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten zu prüfen und zu berichten,

- ob periodisch eine Erhebung zum Thema Gebührenbelastung im Kanton Basel-Stadt durchgeführt oder publiziert werden kann. Dabei sollen sämtliche Gebühren, insbesondere auch die Gebühren der beiden Gemeinden, erfasst werden.
- ob die Einführung eines Benchmarks im interkantonalen Vergleich realisiert werden kann.

Alexander Gröflin

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. Juni 2016 vom Schreiben 14.5069.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen und - dem Antrag des Regierungsrates folgend - den nachstehenden Anzug Lukas Engelberger und Konsorten stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat am 31. Oktober 2013 einen Indikator der Gebührenfinanzierung in Kantonen und Gemeinden veröffentlicht. Hingewiesen wurde bei dieser Gelegenheit auch auf einen Fachbericht vom 30. Oktober 2012 (Konzeptpapier Gebührenfinanzierung in Kantonen und Gemeinden). Beide Papiere wurden kürzlich in den regionalen Medien aufgegriffen und geben Anlass zu einer kritischen Überprüfung der Gebühren in unserem Kanton.

Dem Gebührenindex für 2011 (aktuellere Versionen wurden soweit ersichtlich nicht veröffentlicht) ist zu entnehmen, dass der Kanton Basel-Stadt im Vergleich mit den anderen Kantonen den grössten Anteil der öffentlichen Versorgung und Dienstleistungen über Gebühren finanziert. Dies ist besonders auffallend, wenn man bedenkt, dass in Basel-Stadt auch die Steuern über dem Durchschnitt des Landes liegen. Ein hoher Anteil Gebührenfinanzierung würde ja eigentlich ein tieferes Steuerniveau erwarten lassen.

Besondere Aufmerksamkeit verdient nach Auffassung der Anzugstellenden, dass in gewissen Bereichen die Gebühren offenbar höher sind als die Kosten. So weist das EFD für Basel-Stadt im Bereich Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt eine Gebührenfinanzierung von mehr als 140% aus, für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung eine Gebührenfinanzierung von 130%.

Gebühren haben sich unter anderem an das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu halten. Wo das EFD eine Gebührenfinanzierung von mehr als 100% angibt, besteht Grund zur Besorgnis, dass das Kostendeckungsprinzip verletzt wird. Neben einer detaillierten Analyse und gegebenenfalls Senkung der Gebühren in den vom EFD erwähnten Bereichen drängt sich auch die Etablierung einer periodischen Gebührenüberprüfung auf, um die Einhaltung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips sowie der Wettbewerbsfähigkeit der Basler Gebühren in Zukunft sicherzustellen.

Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat deshalb, zu prüfen und zu berichten,

- ob in den vom EFD genannten Bereichen (wie insbesondere Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt sowie Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung) das Kostendeckungsprinzip verletzt wird oder - falls nicht - wie der Regierungsrat die Gebührenfinanzierungen von über 100% erklärt;
- welche Gebührensenkungen der Regierungsrat gegebenenfalls ergriffen hat oder ergreifen wird, um die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips in Zukunft sicherzustellen;
- ob ein System der periodischen und repräsentativen (nicht zwingend flächendeckenden) Gebührenüberprüfung sinnvoll wäre und wie ein solches System möglichst praktikabel und effizient ausgestaltet werden könnte.

Lukas Engelberger, Remo Gallacchi, Pasqualine Gallacchi, Andreas Zappalà, Dieter Wertheimann, Oswald Inglin, Michael Koechlin, Patricia von Falkenstein, Raoul I. Furlano, Michel Rusterholz, Andreas Ungicht, Annemarie Pfeifer, Rolf von Aarburg, Tobit Schäfer, Christian von Wartburg, Elias Schäfer, Thomas Grossenbacher

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. März 2016 die nachstehende Motion Remo Gallacchi und Konsorten dem Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage 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 wie 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 berichten zu diesen Anzügen bzw. zur Motion wie folgt:

1. Anliegen der Anzugstellenden und des Motionärs

Der Anzug Roniger stellt grundsätzliche Fragen betreffend die Notwendigkeit sowie die Höhe der Gebühren im Kanton Basel-Stadt und fordert u.a. mehr Transparenz im Gebührenwesen. Der Anzug Gröflin bittet den Regierungsrat zu prüfen, ob eine periodische Erhebung von den im Kanton Basel-Stadt erhobenen Gebühren durchgeführt und publiziert werden könnte und ob die Einführung eines Benchmarks im interkantonalen Vergleich realisierbar wäre. Der Anzug Engelberger stellt Fragen in Bezug auf die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips und bittet den Regierungsrat zu prüfen, ob ein System der periodischen Gebührenüberprüfung sinnvoll wäre.

Die Motion Gallacchi fordert, § 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.

Aufgrund ihrer inhaltlichen Nähe werden wie bis anhin alle vier parlamentarischen Vorstösse gemeinsam behandelt (vgl. auch Schreiben 04.8064.06 des Regierungsrates).

2. Gebührendatenbank

In seinem Schreiben 04.8064.06 zu den Anzügen sowie in seiner Stellungnahme 15.5429.02 zur Motion hatte der Regierungsrat angekündigt, dass er eine Gebührendatenbank öffentlich zugänglich machen wird, woraus alle relevanten Informationen transparent ersichtlich werden. Damit soll dem Anliegen der Motionäre nach Transparenz durch Veröffentlichung eines Gebührenkatalogs entsprochen werden. Die Gebührendatenbank wurde erstellt und wird im August 2018 im Internet auf der Website des Finanzdepartements publiziert. Die Datenbank enthält folgende Daten pro Departement:

- Für die Gebührenerhebung zuständige Departement und Dienststelle,
- Gegenstand der Gebühr(en),
- Rechtliche Grundlagen,
- Höhe der Gebühr(en),
- Benchmark.

Die Gebührendatenbank soll regelmässig aktualisiert bzw. mit den neusten Angaben ergänzt und damit laufend verbessert werden. Die Datenbank wurde zentral durch das Finanzdepartement bereitgestellt. Die Pflege der Gebührendatenbank soll dezentral erfolgen, da die Verantwortung für die inhaltliche Richtigkeit der Angaben bei den jeweiligen Departementen liegt. § 8 Abs. 2 Verordnung zum Gesetz über die Verwaltungsgebühren (SG 153.810) hält fest, dass das Finanzdepartement eine Sammlung sämtlicher Gebührenordnungen führt, die sich auf das Gesetz über die Verwaltungsgebühren stützen. Nach Ansicht des Regierungsrates stellt diese Bestimmung bereits eine genügende Grundlage für die Erstellung und Publikation der Gebührendatenbank dar, weshalb eine Revision des Verwaltungsgebührengesetzes nicht nötig ist.

Neben der öffentlichen Zugänglichmachung eines Gebührenkatalogs verlangt die Motion Gallacchi, dass im Sinne einer Vollkostenrechnung ersichtlich sein muss, aus welchen Kosteneinheiten sich die Höhe einer Gebühr zusammensetzt. Ursprünglich war vorgesehen, die Kalkulationsgrundlagen der Gebühren in der Gebührendatenbank ersichtlich zu machen. Im Rahmen der Erarbeitung stellte sich allerdings heraus, dass Aussagen darüber nur schwer erbracht werden können. Dies liegt daran, dass in einem Aufgabenbereich unter Umständen eine Vielzahl unterschiedlicher Gebühren erhoben werden und für jede einzelne Gebühr die Kalkulationsgrundlage angegeben werden müsste. Als Beispiel seien die Polizeiverordnung (§ 18, SG 510.110) sowie die Strassenverkehrsverordnung (§§ 21-24, SG 952.200) zu nennen, die mehr als 20 Gebühren enthalten. Daher ist die Erfassung der Kalkulationsgrundlage für sämtliche von der kantonalen Verwaltung erhobenen Gebühren mit einem grossen Aufwand verbunden. Zudem ist der Nutzen einer Kostenkalkulation zu relativieren, da es neben einer solchen Berechnung andere Kriterien für die Bemessung der Gebühren gibt. So kann insbesondere ein Benchmark, d.h. ein interkantonaler Vergleich der Gebühren, zu einer Reduktion einer nach Vollkosten berechneten Gebühr führen. Entsprechend dem Anzug Gröflin enthält die Gebührendatenbank denn auch Aussagen zum Benchmark. Ein solcher wurde in der Datenbank dort aufgeführt, wo er vorhanden und sinnvoll ist.

3. Periodische Gebührenüberprüfung

Mit der Gebührendatenbank werden im Sinne einer Bestandesaufnahme sämtliche durch die kantonale Verwaltung festgelegten Gebühren mit Angabe der rechtlichen Grundlagen in einer Datenbank transparent gemacht. Damit entspricht der Regierungsrat dem Anliegen der Motion Gallacchi sowie einem Teil der Forderungen der Anzüge. Der Regierungsrat ist dagegen nach wie vor der Ansicht, dass auf die in den Anzügen geforderte periodische Überprüfung von Gebühren verzichtet werden kann. Wie im Schreiben 04.8064.06 des Regierungsrates zu den Anzügen sowie in seiner Stellungnahme 15.5429.02 zur Motion ausgeführt, bestehen keine konkreten Anhaltpunkte für überhöhte Gebühren im Kanton. Dass kein grundsätzliches Gebührenproblem besteht, ist u.a. 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 Grossen Rat im Rahmen der Prüfung nach § 8 des Finanzhaushaltgesetzes 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. Unter den gegebenen Umständen sieht der Regierungsrat keine Notwendigkeit für eine systematische Erhebung und Überprüfung von Gebühren. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass eine systematische Gebührenüberprüfung mit einem grossen Aufwand und den damit verbundenen unverhältnismässigen Kosten einhergeht.

4. Leistungsverzeichnis

Der Regierungsrat plant, bis Ende 2019 ein kantonales Leistungsverzeichnis zu erstellen, welches anschliessend öffentlich zugänglich gemacht werden soll. Das Projekt „Kantonales Leistungsverzeichnis“ basiert auf der Grundlage des vom Grossen Rat genehmigten Rahmenausgabenbewilligung zwecks Durchführung eines Impulsprogramm zur Förderung elektronischer Behördengänge und Verwaltungsverfahren (Ratschlag 11.1406.01 des Regierungsrates vom 7. September 2011 sowie Grossratsbeschluss 11/49/22G vom 7. Dezember 2011) und zwar auf dem Lieferobjekt „301 Basisdatendienste zu fachübergreifenden Geschäftsinformationen“. Im Zentrum dieses Lieferobjekts steht das Bereitstellen eines Verzeichnisses, welches die kantonalen Aufgaben, deren gesetzliche Grundlagen, dazu kundenseitig dienliche (nach dem Lebenslagen- bzw. Geschäftssituationen-Prinzip geordnete) Zugangsthemen, zuständige Organe und deren Zuständigkeiten sowie genutzte Formulare aufzeigt. Ferner soll es Bereiche geben, welche nur für die Verwaltung einsehbar ist. Dazu zählen Verweise auf zugehörige Prozesse und eingesetzte IKT-Anwendungen und -Dienste sowie spezifische Referenzdatendienste, die es künftig erlauben, identifizierte Einträge aus diesen Verzeichnissen in beliebigen Anwendungszusammenhängen abzurufen und für Optimierungs- und Synergieüberlegungen hinzu zu ziehen. Das Projekt beinhaltet die Erstellung des Verzeichnisses der vom Kanton erbrachten Kundenleistungen. Ziel ist die Erfassung sämtlicher Kundenleistungen der kantonalen Verwaltung gemäss dem nationalen Standard (eCH-0070). Das kantonale Leistungsverzeichnis ermöglicht Transparenz, was die Voraussetzung ist für die Nachvollziehbarkeit von Leistungen und Prozessen. Weiter schafft das Verzeichnis die Möglichkeit den Online-Bezug von Leistungen durch die Kundinnen und Kunden des Kantons Basel-Stadt weiter zu vereinfachen und zu optimieren. Es ist geplant, die Gebührendatenbank in das kantonale Leistungsverzeichnis zu integrieren. Auf diese Weise werden die durch den Kanton erbrachten Leistungen zusammen mit den dafür erhobenen Gebühren öffentlich zugänglich gemacht, dies im Sinne der Transparenz wie von den Anzugstellenden und Motionären gefordert.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Paul Roniger und Konsorten betreffend «Gebührenerhebungen im Kanton Basel-Stadt», den Anzug Alexander Gröflin betreffend «Benchmarking für Gebührenbelastung», den Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend «Gebühren-Überprüfung» sowie die Motion Remo Gallacchi und Konsorten betreffend «Einführung eines öffentlich verfügbaren Gebührenkatalogs» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin