

Stadtrat

An das Parlament

Luzi Schmid, Fraktion CVP/EVP
Interpellation vom 15. Januar 2013 betreffend „Gebühren, Beiträge und Abgaben“

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Parlamentarierinnen und Parlamentarier

An der Parlamentssitzung vom 22. Januar 2013 reichten Luzi Schmid sowie 17 Mitunterzeichnende eine Interpellation mit folgendem Wortlaut ein:

Bereits bei der Detailberatung des Budget 2013 hat unsere Fraktion angekündigt, vom Budget losgelöst die Abgaberegulierung und -erhebung zu diskutieren. Dabei sind weniger die rechtlichen Grundlagen, als viel mehr die politischen Überlegungen und Absichten zu erörtern.

Die Grundsätze der Abgabenerhebungen sind in der Gemeindeordnung (Art. 33 Abs. 2 und Art. 40 Abs. 5), in zwei Spezialreglementen (Gebührenreglement für Dienstleistungen der Stadt Arbon aus dem Jahre 2000 und Beitrags-, Gebühren- und Abgabenreglement der Stadt Arbon [BGR] vom 03. April 2007) sowie im Tarif zum Gebührenreglement für Dienstleistungen der Stadtverwaltung des Stadtrates vom 17. Januar/01. April 2000 festgelegt.

Vor gut drei Jahren hat der Stadtrat auch eine Einfache Anfrage zu diesem Thema beantwortet.

Gebühren sind wie Steuern wesentliche Einnahmen. Der Stadtrat ist reglementarisch verpflichtet, „die Gebühren ... periodisch, jedoch spätestens nach drei Jahren“ zu überprüfen. Im Gegensatz zum Steuersatz und den Steuereinnahmen werden die Gebühreneinnahmen und die Gebührenpolitik praktisch nie einer politischen Debatte zugeführt. Es ist also kaum nachvollziehbar, ob die Arboner Gebührenpraxis noch zweckmässig und richtig und was sinnvoll und nötig ist, aber auch wie viele solcher Abgaben der Bürgerschaft zusätzlich zur Steuerbelastung zugemutet werden sollen?

Wir bitten den Stadtrat, alle Gebühreneinnahmen und Veranlagungen mindestens der letzten vier Jahre detailliert aufzuzeigen, zum Beispiel analog der Nummerierung und Aufgliederung im Tarif.

Zudem ersuchen wir den Stadtrat, fünf Fragen zu beantworten:

- 1. Wie wird die aktuelle Gebührenregelung und -praxis politisch und rechtlich von der Arboner Exekutive beurteilt oder anders gefragt, welche strategischen Überlegungen werden diesen Einnahmemöglichkeiten – auch im Vergleich zur Steuerpolitik – effektiv zu Grunde gelegt?*

2. *In welchem finanziellen oder prozentualen Umfang sollen die tatsächlichen Verwaltungsaufwendungen und anderen Dienstleistungen (Service public) durch Gebühren, Beiträge oder Abgaben und was soll durch Steuereinnahmen finanziert werden?*
3. *Ist der 12-jährige Tarif noch zweckmässig, verhältnismässig und die verschiedenen Tarifsätze untereinander gerechtfertigt oder sind Anpassungen ins Auge zu fassen?*
4. *Wie sind die Rückmeldungen (Beschwerden, Erlasse, Stundungen, Reklamationen) der gebühren- oder beitragsbetroffenen Personen in den letzten Jahren ausgefallen und besteht daraus Handlungsbedarf?*
5. *Wie steht die Stadt Arbon im kantonalen Gemeindevergleich da und finden über Gebührenerhebungen regelmässig Erfahrungsgespräche mit Kanton und Gemeinden statt?*

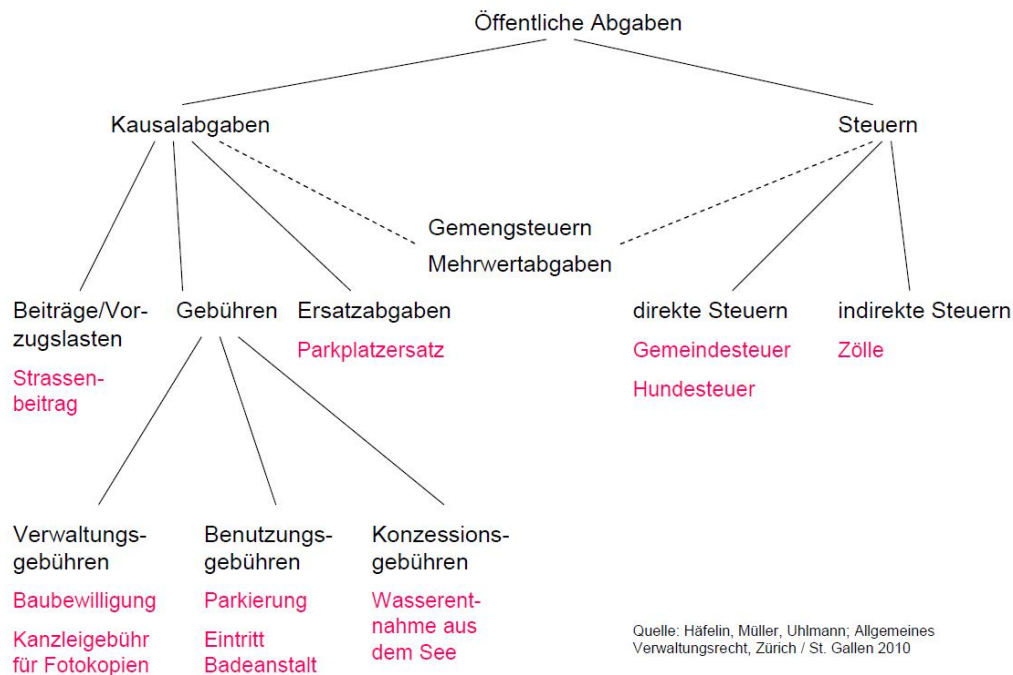
Die oben erwähnte Interpellation beantwortet der Stadtrat wie folgt:

Die Buchhaltung der Stadt Arbon enthält rund 300 Ertragskonti. Aufgrund des enormen Aufwandes wurde darauf verzichtet, eine 4-jährige Entwicklung aufzuzeigen. Dies ist auch nicht sinnvoll, weil der Anteil der beeinflussbaren Gebühren im Verhältnis zum Gesamtertrag sehr gering ist und die verschiedensten Faktoren die Höhe der Gebühren beeinflussen.

1. *Wie wird die aktuelle Gebührenregelung und -praxis politisch und rechtlich von der Arboner Exekutive beurteilt oder anders gefragt, welche strategischen Überlegungen werden diesen Einnahmemöglichkeiten – auch im Vergleich zur Steuerpolitik – effektiv zu Grunde gelegt?*

Mit dieser Frage wird die Verwaltung in ihrer Gesamtheit angesprochen. Das Thema „öffentliche Abgaben“ ist sehr umfassend und komplex. Erschwerend kommt hinzu, dass die Diskussion in einzelnen Detailthemen geführt werden muss, da sehr unterschiedliche rechtliche Grundlagen und Verbindungen zu den einzelnen Themen bestehen. Was hat beispielsweise der Bezug einer Identitätskarte mit einer Parkierungsgebühr oder einer Kanalisationsgebühr gemeinsam?

Öffentliche Abgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten aufgrund des öffentlichen Rechts dem Staat bzw. der Gemeinde schulden und die vorwiegend der Deckung des allgemeinen staatlichen bzw. kommunalen Finanzbedarfs dienen.



Bei öffentlichen Abgaben (Kausalabgaben und Steuern) müssen der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe sowie deren Bemessung grundsätzlich in einem formellen Gesetz geregelt werden (Art. 127 BV). Als formelles Gesetz wird eine Vorschrift bezeichnet, die im normalen Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen ist. Dies im Gegensatz zu Vorschriften, die inhaltlich generell abstrakt wie Gesetze sind, aber nicht auf diesem formalen Verfahrensweg zustande kamen (z.B. Verordnungen).

Der vollziehenden Behörde – in der Stadt Arbon dem Stadtrat – kann die Kompetenz übertragen werden, die absolute Höhe der Abgabe festzulegen, sofern die drei Kriterien (Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand der Abgabe und Bemessungsgrundlage) in einem Gesetz umschrieben sind. Eine weitere Ausnahme betrifft die Kanzleigebühren. Bei diesen gilt das Erfordernis der Gesetzesform nicht. Die Kanzleigebühren müssen lediglich in einem genügenden Erlass wie z.B. in einer Verordnung umschrieben sein. Für diese ist in Arbon der Stadtrat zuständig.

Beziehen Private aufgrund öffentlichen Rechts eine bestimmte staatliche Leistung oder erhalten besondere Vorteile, so haben sie als Empfänger eine Geldleistung als Entschädigung zu erbringen. Dabei handelt es sich um Gebühren bzw. beim Sondervorteil um Beiträge oder um Ersatzabgaben. Diese Kausalabgaben haben **die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz** zu beachten.

Kostendeckung bedeutet: Die Gesamtheit der Gebühren darf die Kosten des entsprechenden Verwaltungszweigs nur geringfügig überschreiten. Äquivalenz bedeutet: Die Gebühr muss im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zur staatlich erbrachten Leistung stehen. Das Kostendeckungsprinzip gilt bei den Verwaltungs- (inkl. Kanzlei-)gebühren uneingeschränkt. Gewisse Benutzungsgebühren sind kostenunabhängig, namentlich wenn sie Lenkungswirkung erzielen. Zu beachten ist jedoch das Äquivalenzprinzip und bei Übersteigen des Kostenprinzips ist auch die Höhe der Gebühr in einem Gesetz festzulegen.

Demgegenüber werden Steuern ohne eine spezifische staatliche Leistung oder einen besonderen Vorteil erhoben. Bei Steuern findet das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip keine Anwendung. Das Erfordernis des formellen Gesetzes gilt dort stets auch für die Bemessung der Steuer.

Zuständig für den Erlass von Reglementen über Gebühren und Beiträge auf kommunaler Ebene ist in der Stadt Arbon das Stadtparlament. Soweit es sich jedoch um Kanzlei-, Kontroll- sowie für Benützungsgebühren für einfache Dienstleistungen und die Benutzung stadteigener Anlagen und Einrichtungen handelt, ist der Stadtrat zuständig (vgl. Art. 33 Abs. 2 Gemeindeordnung).

Bei Gebühreneinnahmen können demnach strategische Überlegungen nur bedingt eine Rolle spielen, weil bei Gebühren das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu beachten ist.

Im Folgenden wird unter Punkt 2 detailliert aufgezeigt, dass das Volumen, das allenfalls von Stadtparlament und Stadtrat beeinflusst werden kann, lediglich im Bereich von 14 % der Einnahmen, d.h. bei rund 6 Mio. Franken liegt (Stand 2012), wobei sich dieser Betrag aus sehr unterschiedlichen Verwaltungszweigen zusammensetzt. Der Spielraum des Stadtrates für strategische Überlegungen ist in seinem Bereich noch enger, da für die Festlegung von Gebühren zum überwiegenden Teil das Stadtparlament zuständig ist.

Bei denjenigen Abgaben, bei denen Gestaltungsspielraum für den Stadtrat besteht, werden diese angemessen, gerecht, sozial und gemäss den übergeordneten Zielsetzungen und Rahmenbedingungen festgelegt. Dem Verursacherprinzip wird ebenfalls Rechnung getragen.

2. In welchem finanziellen oder prozentualen Umfang sollen die tatsächlichen Verwaltungsaufwendungen und anderen Dienstleistungen (Service public) durch Gebühren, Beiträge oder Abgaben und was soll durch Steuereinnahmen finanziert werden?

Das Verhältnis von Gebühren, Beiträgen oder Abgaben auf der einen Seite und Steuereinnahmen auf der anderen Seite lässt sich nicht in einem finanziellen oder prozentualen Umfang festlegen. Gebühren, Beiträge und Abgaben werden in jenen Bereichen erhoben, wo dies einerseits rechtlich durch die übergeordnete Gesetzgebung vorgeschrieben oder andererseits rechtlich überhaupt möglich ist und Sinn macht. Die Höhe von Gebühren, Beiträgen oder Abgaben wird laufend überprüft und wo nötig angepasst. Letztes Beispiel ist die Erhöhung der Betriebskostenpauschalen für Liegeplatzmieter im Hafen auf die Bootssaison 2013 (Stadtratsbeschluss Nr. 126/12 vom 25. Juni 2012).

Der Gesamtertrag der Stadt Arbon im Jahr 2012 hat rund 44,9 Mio. Franken betragen. Dabei handelt es sich bei rund 86 % um nicht veränderbare Einnahmen (oder von Dritten abhängig bzw. vorgegeben). In diese Kategorie fallen zum Beispiel:

- Steuereinnahmen
- Vermögenserträge
- Feuerwehersatzsteuern
- Rückerstattungen Sozialhilfe
- Finanzausgleich
- Rückerstattungen bzw. Beiträge von Bund und Kanton
- Bezugsprovisionen Steuerbezug
- Durchlaufende Beiträge (z.B. Alimenteninkasso)
- Interne Verrechnungen (Kapitalzinsen, Leistungen Werkhof)

Lediglich rund 14 % der Gesamterträge lassen sich direkt durch das Stadtparlament, den Stadtrat oder die Stadtverwaltung beeinflussen. In diese Kategorie fallen zum Beispiel:

- Baubewilligungsgebühren
- Einnahmen Einwohnerkontrolle
- Schwimmbadeinnahmen
- Campingeinnahmen
- Hafengebühren
- Parkuhrenggebühren, Benützungsgebühren blaue Zone
- Abwassergebühren

Die exakte Zuordnung auf die beiden Bereiche ist allerdings nur bedingt möglich. Die grösste Position der beeinflussbaren Erträge sind die Abwassergebühren, welche im Jahr 2012 knapp 4 Mio. Franken betragen haben. Beim Bereich „Kanalisation“ handelt es sich um eine sogenannte Spezialfinanzierung. Darunter wird die vollständige Zuordnung von Einnahmen an bestimmte Aufgaben verstanden (zweckgebundene Einnahmen). Neben der Kanalisation werden in Arbon die Bereiche Feuerwehr und Parkplatzbewirtschaftung als Spezialfinanzierung oder Separatrechnungen geführt. Eine Erhöhung oder Reduktion der Abwassergebühren wirkt sich demnach nicht auf das Gesamtergebnis der Laufenden Rechnung der Stadt Arbon aus. Gemäss Beantwortung der Einfachen Anfrage von Erica Willi-Castelberg, SP und Gewerkschaften vom 02. November 2010, wird die Überprüfung dieser Gebühren voraussichtlich im Jahre 2015 angegangen.

3. Ist der 12-jährige Tarif noch zweckmässig, verhältnismässig und die verschiedenen Tarifsansätze untereinander gerechtfertigt oder sind Anpassungen ins Auge zu fassen?

In den letzten Jahren war lediglich eine geringe Teuerung zu verzeichnen und es bestand wenig Grund zu einer Anpassung. Trotzdem muss der Tarif zum Gebührenreglement in der nächsten Zeit überarbeitet werden.

4. Wie sind die Rückmeldungen (Beschwerden, Erlasse, Stundungen, Reklamationen) der gebühren- oder beitragsbetroffenen Personen in den letzten Jahren ausgefallen und besteht daraus Handlungsbedarf?

Aus der Abteilung Einwohner und Sicherheit wird berichtet, dass es punktuell und vereinzelt Reklamationen zu Gebühren gibt. Grundsätzlich werden die Gebühren aber akzeptiert und ohne Beanstandungen beglichen. Anpassungsbedarf wird bei den Friedhofgebühren gesehen. Aus der Abteilung Bau sind die Informationen gleicher Art. Die Einwände und Proteste in diesem Zusammenhang sind im üblichen Rahmen, wobei insbesondere Unterschiede zwischen verschiedenen Gebühren, Abgaben und Beiträgen in einzelnen Fällen zu anspruchsvollen Fragen führen können. Hier sei vermerkt, dass oft die Differenz zwischen gesehener und effektiv geleisteter Arbeit zu Diskrepanzen führen kann. Die Stadtkanzlei beobachtet in dieser Hinsicht eher gegenläufige Anmerkungen; meist sind die Bürger über tiefe Preise, beispielsweise einer Unterschriften-Beglaubigung, überrascht. Für die Abteilung Soziales hat in diesem Zusammenhang die Übernahme des Vormundschaftsbereichs durch den Kanton Thurgau die Relevanz geringeres Ausmass erlangt.

Erwähnenswert sind zudem die Vorgaben und Richtlinien des Bundes. So ist beispielsweise die Höhe der Parkbussen schweizweit vorgegeben, und es besteht aus Sicht der Stadt Arbon kein Handlungsspielraum.

Zusammenfassend ist zu betonen, dass die Intensität der Beschwerden und Reklamationen hinsichtlich Gebühren, Beiträge und Abgaben in den Abteilungen über die vergangenen Jahre hinweg auf dem gleichen Niveau geblieben ist. Vielfach ist die Bevölkerung über die zu leistenden Gebühren, Beiträge und Abgaben zu wenig informiert. Dieses Informationsdefizit bedingt generell oft Erklärungen gegenüber den Bürgern. Leider ist oft zu wenig das Bewusstsein vorhanden, dass die Stadt als Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern Dienstleistungen zur Verfügung stellt. Schlussendlich ist dies im Prinzip entscheidend, denn geleistete Dienstleistungen erfordern per Definition eine monetäre Gegenleistung.

5. Wie steht die Stadt Arbon im kantonalen Gemeindevergleich da und finden über Gebührenerhebungen regelmässig Erfahrungsgespräche mit Kanton und Gemeinden statt?

Die Leiter der Abteilungen Finanzen der sieben grössten Thurgauer Gemeinden treffen sich in einem halbjährlichen Rhythmus zu „Erfahrungsaustausch-Gesprächen“. Dabei werden primär die Jahresrechnungen und die Voranschläge verglichen und diskutiert. Vertiefte Vergleiche wären aber lediglich mit grossem Aufwand und hohen Kosten möglich, welche den Nutzen kaum rechtfertigen würden.

Die Gemeinden haben ganz unterschiedliche Strukturen, Organisationsformen und Voraussetzungen aufzuweisen (z.B. haben Seegemeinden in der Regel eine Uferpromenade zu pflegen und einen Bootshafen zu bewirtschaften, einzelne Gemeinden führen eine Eishalle oder ein Hallenbad etc.).

Grundsätzlich ist die Höhe der Gebühren von verschiedenen Faktoren abhängig. Beispielsweise sind dies:

- Vergleiche mit ähnlichen Anlagen (Hafen, Schwimmbad, Camping)
- Vorgaben des Kantons oder des Bundes (Einbürgerungsgebühren, Hundesteuer, Gebühr aus Spielautomaten etc.)
- Art und Zustand der Infrastruktur (Abwassergebühren → z.B. abhängig von Zustand und Umfang der Kanalisation)

FÜR DEN STADTRAT ARBON

Andreas Balg
Stadtammann

Andrea Schnyder
Stadtschreiberin