



August 2011

Gebühren für Umweltschutzkontrollen bei Malerbetrieben

1. Generelles

Bei der Preisüberwachung sind in der Vergangenheit verschiedentlich Meldungen betreffend die Gebührenhöhe für sogenannte Umweltschutzkontrollen bei Malerbetrieben eingegangen.

Die fraglichen Betriebskontrollen erfolgen gestützt auf Art. 36 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01), sowie Art. 45 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20), welche die Kantone mit dem Vollzug der Bundesgesetzgebung beauftragen.

Damit sich die Preisüberwachung ein Bild über die (möglicherweise unterschiedlich ausgestalteten) Gebühren in den verschiedenen Kantonen machen konnte, wurden im April 2010 alle 26 Kantone kontaktiert.

Der Fragenkatalog zielte neben der Gebührenhöhe ebenfalls auch auf die jeweiligen kantonalen Regelungen betreffend die Umweltschutzkontrolle ab, da die Gebührenhöhe in Relation mit der effektiv ausgeführten Kontrolltätigkeit untersucht werden sollte.

2. Kontrollsysteme

Aus den Antwortschreiben der Kantone lässt sich entnehmen, dass es unterschiedliche Arten der Organisation der Umweltschutzkontrollen in den Kantonen gibt. Es gibt einerseits Kantone, die gänzlich **auf systematische Kontrollen verzichten**, andere verlangen von den fraglichen Betrieben **Selbstdeklarationen** und wiederum weitere Kantone sehen **periodische Kontrollen** in den Betrieben vor.

Zudem lässt sich festhalten, dass sich manche Kantone zwecks Organisation der Kontrollen zusammengeschlossen haben. Teilweise finden diese Kontrollen unter Einbezug der kantonalen Malerverbände statt, welche mittels Vertrag von den Kantonen zum Vollzug beauftragt sind.

2.1 Keine systematische Kontrolle

In den Kantonen FR, GE, JU, NE, TI, VD und VS sind keine eigentlichen Betriebskontrollen oder Selbstdeklarationen der Malerbetriebe in einem bestimmten zeitlichen Rhythmus vorgesehen. Die Kantone FR, GE, NE und VD nehmen aber bei Verdacht, dass gewisse Malerbetriebe nicht gesetzeskonform arbeiten, d.h. gegen Vorschriften des Umweltschutzgesetzes verstossen, spezifische Betriebskontrollen vor.



2.2 Selbstdeklaration

Andere Kantone (BE¹, BL, BS, SH, SO, TG) kennen eine **Selbstdeklarationspflicht** der Malerbetriebe; d.h., dass die Betriebe der zuständigen kantonalen Stelle Kontrollblätter in bestimmter Periodizität einreichen, um zu deklarieren, dass sie sich mit ihrer Tätigkeit an die geltenden Umweltschutzvorschriften halten.

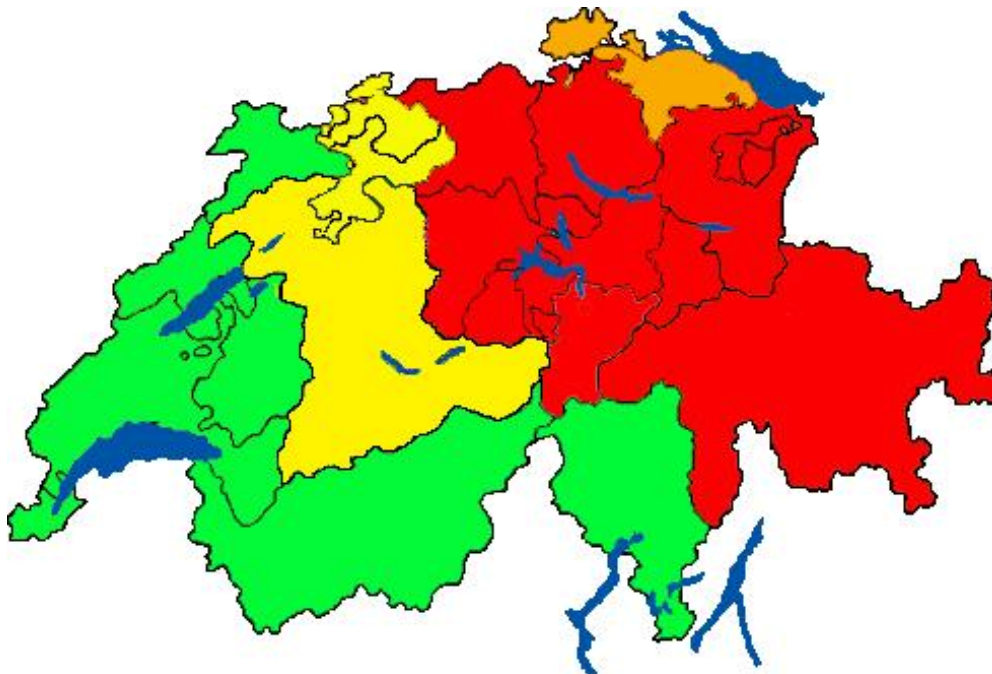
In diesen Kantonen erfolgen zusätzlich Stichproben, mit welchen die Richtigkeit der Selbstdeklarationen überprüft werden.

2.3 Kontrollen

Weitere Kantone (AG, AI, AR, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SZ, UR, ZG, ZH) führen **periodische Kontrollen** in den Malerbetrieben durch. In sämtlichen genannten Kantonen wurden diese Betriebskontrollen ausgelagert, d.h. die Kantone nehmen diese in der Regel nicht selber vor, sondern haben entweder eine Fachfirma oder die kantonalen Malermeisterverbände (in einigen Kantonen auch mittels interkantonalen Zusammenschlüssen der jeweiligen Verbände organisiert) damit beauftragt; in den Kantonen AR und SG kann auf Wunsch des betreffenden Malerbetriebs aber auch der Kanton selbst die Kontrolle durchführen.

2.4 Grafische Darstellung der geografischen Verbreitung der Kontrollsysteme

Die geografische Verbreitung der verschiedenen Kontrollsysteme ergibt folgendes Bild:



- keine Kontrollen, bzw. kostenlose Stichproben, Kontrollen auf Anzeige u./od. Verdacht
- Selbstdeklaration und Stichproben, kostenlos
- Selbstdeklaration und Stichproben, kostenpflichtig
- systematische Kontrollen, kostenpflichtig

¹ Im Kanton Bern wurde 2010 noch rein auf das Selbstdeklarationssystem vertraut. Ab 2011 finden jedoch wie in den anderen Kantonen mit Selbstdeklarationssystem zusätzlich auch Stichproben im Rahmen von Kontrollen bei Unregelmässigkeiten statt.

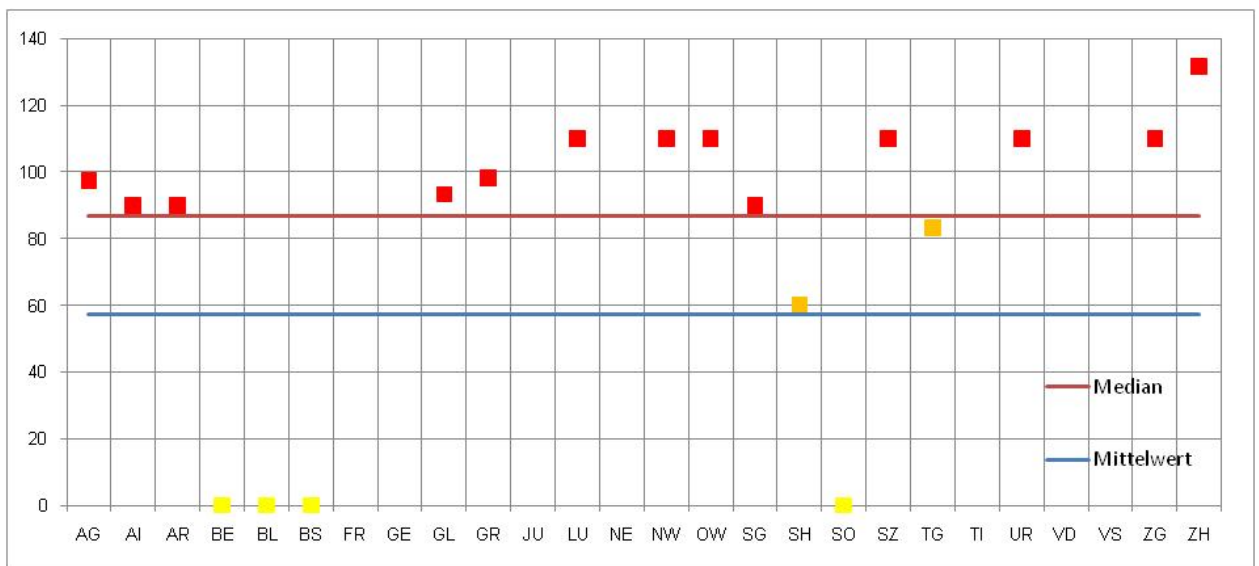


3. Gebührenhöhe in Relation zu den Kontrollintervallen

Die Kantone mit systematischer Kontrolle führen die Betriebskontrollen in unterschiedlichen Zeitintervallen (1 - 4 Jahre) durch. Einige Kantone kennen dabei eine Art „Bonussystem“: Während neue Betriebe über 4 Jahre im Zweijahresrhythmus kontrolliert werden, so werden bereits länger existierende (d.h. ohne Beanstandung geführte Betriebe) nur noch im Vierjahresrhythmus kontrolliert.

Daneben gibt es auch Kantone (bspw. ZH), die für die Erstkontrolle höhere Gebührenansätze verrechnen, bei den folgenden periodischen Betriebskontrollen jedoch tiefere Gebühren in Rechnung stellen.

Die untenstehende Grafik illustriert, welche durchschnittlichen jährlichen Kontrollgebühren pro Malerbetrieb anfallen. Die Grafik basiert auf den Angaben der Kantone zu den Gebühren, welche für einen **Malerbetrieb, der bereits seit fünf Jahren ohne Beanstandung tätig ist, durchschnittlich pro Jahr anfallen**. Initial- und strafähnliche Kosten (bspw. Kosten für Betriebsbewilligung oder infolge einer Beanstandung)² wurden nicht berücksichtigt.



Legende: Durchschnittliche jährliche Kontrollkosten pro Betrieb (Kantone ohne systematische Kontrolle: ohne ■ ; aber für Mittelwert- und Medianbestimmung berücksichtigt). Wo Wahlmöglichkeiten bestehen (Kt. AR und SG), werden die Preise der delegierten Kontrolle ausgewiesen.

Kantone, welche keine systematischen Kontrollen durchführen (FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS), sind in obenstehender Grafik ohne Gebühr aufgeführt (keine Quadrate).

Ausser diesen sieben Kantonen gibt es deren vier weitere, die gänzlich auf die Erhebung einer Kontrollgebühr verzichten (BE, BL, BS, SO; alle mit Selbstdeklarations-System).

Die Hälfte der durchschnittlichen jährlichen Kontrollgebühren bewegt sich - trotz der teilweise unterschiedlichen Kontrollsysteme - um Fr. 100.- pro kontrolliertem Betrieb.³ Die von den Kantonen geltend gemachten Gebührenelemente sind in weiten Teilen deckungsgleich. So fliessen beispielsweise neben den „effektiven Kontrollgebühren“, d.h. dem Aufwand der Kontrollbeauftragten, auch Administrati-

² Im Kanton Tessin etwa kostet die einmalige Kontrolle bei Betriebsaufnahme bzw. -vergrößerung Fr. 200.-. Wird der Betrieb beanstandet, so erfolgt eine Nachkontrolle unter Auferlegung der effektiven Kosten.

³ Mit Abweichung von meist deutlich unter 20 Prozent von diesem Wert.



onsgebühren in die Kalkulation mit ein. Eine Ausnahme bildet die Äufnung von Reservefonds in einem Kanton.

Der Kanton ZH erweist sich mit seiner durchschnittlichen jährlichen Gebührenbelastung pro Betrieb als Teuerster. Für die Erstkontrolle eines Betriebs werden hier Fr. 447.60 in Rechnung gestellt, für folgende Kontrollen sinken die Gebühren auf Fr. 395.-. Der Kontrollzyklus beträgt 3 Jahre.

Der Kanton AG, welcher seine Gebührenberechnung an diejenige des Kantons ZH anlehnte, kann dank der längeren Kontrollperiode (nach anfänglich zweijährigen Perioden wird hier nur noch alle vier Jahre kontrolliert, sofern keine Beanstandungen vorliegen) deutlich günstigere Kosten ausweisen. Überdies hat der Kanton AG seine Gebühren seit der ursprünglichen Erhebung von jährlich durchschnittlich Fr. 110.- um gut 10 Prozent auf jährlich durchschnittlich Fr. 97.50 gesenkt.

Ebenfalls auffallend ist die beinahe durchschnittliche Gebührenhöhe in den Kantonen SH und TG, welche auf eine systematische Kontrolle in der mehrheitlich gewählten Frequenz zwischen zwei und vier Jahren verzichten und das System der Selbstdeklaration und Stichproben vollziehen. Der Verzicht auf relativ engmaschige systematische Kontrollen kommt hier offenbar nicht, beziehungsweise kaum in Form günstigerer Gebühren den betroffenen Malerbetrieben zu Gute. Dies könnte jedoch erklärbar sein, falls die Anzahl der durchgeführten Stichproben in die Nähe der Anzahl der in anderen Kantonen zu verzeichnenden Kontrollen zu liegen käme.

Sowohl Art. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz wie auch Art. 3a des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer, welche gesetzliche Grundlage für die kantonalen Kontrollen bilden, statuieren das **Verursacherprinzip**.

Es müsste also insofern davon ausgegangen werden können, dass die Kantone den kontrollierten Betrieben keine weiterreichenden als die effektiv anfallenden Kontrollkosten verrechnen.

Weshalb die Position „Administrationsgebühr“ trotz vergleichbarem Aufwand in einigen Kantonen überdurchschnittlich hoch ausfällt, ist a priori nicht ersichtlich und müsste in einer weiteren Untersuchung abgeklärt werden.⁴

4. Fazit

Insbesondere bei der Höhe der Position „Administrationsgebühr“ sind in den einzelnen Kantonen Unterschiede feststellbar, welche sicher in Frage gestellt werden können und allenfalls Spielraum für Gebührensenkungen bieten könnten. Erklärungsbedürftig scheint auch die Tatsache, dass in zwei Kantonen Gebühren in beinahe durchschnittlicher Höhe anfallen, obwohl keine systematischen Kontrollen im üblichen Rhythmus durchgeführt werden. Ebenfalls fraglich erscheinen uns Äufnungen von Reservefonds. Abgesehen von solch spezifischen Fragen, welche noch bilateral mit den betreffenden Kantonen auszudiskutieren sein werden, **stellen wir grundsätzlich Folgendes fest:**

Selbstredend zählt **für die Malerbetriebe** das System ohne systematische Kontrolltätigkeit, wie es in den lateinischsprachigen Kantonen zur Anwendung gelangt, preislich zu den Günstigsten. Preislich gleich günstig kommt sie aber auch das System der Selbstdeklarationspflicht zu stehen, wie dies in den Kantonen BE, BL, BS und SO praktiziert wird (Ausnahmen: SH und TG). Die Preisüberwachung kann - und will - nicht beurteilen, inwiefern ein solcher Verzicht auf systematische Kontrollen zu höheren Umweltbelastungen führen kann und sich somit in einer volkswirtschaftlichen Optik vielleicht weniger gut rechnet als in der Optik der betroffenen Malerbetriebe. Grundsätzlich hält sie aber ein System mit möglichst geringem Aufwand immer für sinnvoll, solange nicht gewichtige Gründe dagegen sprechen. So wird ja auch in anderen Lebensbereichen die Einhaltung von Gesetzen nicht unbedingt sys-

⁴ Auf einen Auflistung wird vorliegend verzichtet, weil für ein – auch implizites – Urteil noch nicht genügend Angaben verfügbar sind.



tematisch kontrolliert, sondern es wird auf die prophylaktische Wirkung der drohenden Sanktionen bei Nichteinhaltung der Gesetze vertraut.

Die Preisüberwachung hielte es daher für sinnvoll, **wenn die Kantone das Gespräch unter sich lancieren** würden und versuchten festzustellen, inwiefern sich die verschiedenen Kontrollsysteme denn tatsächlich bewährt haben und inwiefern drohende, nicht einfach wieder gutzumachende Umweltschäden oder allenfalls auch positive Effekte für die Malerbetriebe selbst - etwa durch den dadurch erfolgenden Erfahrungsaustausch - für systematische Kontrollen sprechen.

Eher skeptisch steht die Preisüberwachung einer Delegation der Vollzugsaufgaben an die Branche gegenüber. Eine Auslagerung solcher Aufgaben an die Wirtschaft kann dann Sinn machen, wenn sie mit der Möglichkeit der freien Wahl des Anbieters der Dienstleistung einhergeht⁵ - insofern, als dass sich dann Wettbewerb zwischen den einzelnen Anbietern einstellen kann. Wo dies nicht der Fall ist, können demgegenüber verschiedene Probleme auftreten, insbesondere die (emotionale) Nähe zu allen oder einzelnen der zu kontrollierenden Betriebe, der möglicherweise nicht geschätzte Einblick in die Fabrikationsanlagen durch dritte Branchenangehörige und die schwierige Kontrollierbarkeit der Kosten. Insofern erweist man möglicherweise den betroffenen Betrieben und damit auch der Bevölkerung einen Bärendienst, wenn der Verwaltung ungenügend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um derartige Tätigkeiten selber wahrzunehmen und sich diese dann mittels Auslagerung an die Branche behelfen muss.

⁵ Hierzu lässt sich das Amt für Umwelt Appenzell Ausserrhoden mit Schreiben vom 8. Juli 2011 sinngemäss wie folgt vernehmen: andere Branchen hätten bereits Erfahrung sammeln können mit der freien Wahl von Dienstleistern (sog. Wettbewerb) im Bereich Umweltschutz/Vollzug. Es habe sich gezeigt, dass die zu kontrollierenden Betriebe bevorzugt Kontrollfirmen mit ungenügenden Prüfmethode auswählten respektive auch befugene Kontrollfirmen ihre Leistungen anböten. Bei vielen Wettbewerbern werde eine zuverlässige Qualitätskontrolle der Inspektoratsfirmen durch die Behörde oder eine andere Zentralstelle unverhältnismässig aufwändig und damit wiederum teurer – sowohl für den Betrieb selbst wie auch volkswirtschaftlich. Was in der Theorie also gut töne, habe sich in der Vollzugspraxis als untauglich erwiesen, respektive hätte einen backfiring-Effekt bei den Kosten.

Die Zentralschweizer Umweltschutzdirektorenkonferenz ZUDK nimmt mit Schreiben vom 11. Juli 2011 sinngemäss wie folgt Stellung: In Art. 41a Abs. 1 USG sei die Zusammenarbeit mit Organisationen der Wirtschaft explizit formuliert. Zudem sei mit der Kontrolle durch Branchenverbände sichergestellt, dass die Kontrollierenden auch über das notwendige Fachwissen verfügten. Erfahrungen in ähnlichen Fällen, z.B. mit der Kontrolle der Kiesgruben, der Baustellen oder der Chemischen Reinigungsbetriebe hätten gezeigt, dass die Akzeptanz der Kontrollierten viel höher sei, wenn sie erkennen würden, dass die Kontrollen durch fachkundiges Personal durchgeführt würden. Die Kontrollen von Betrieben durch eigene Branchenverbände beinhalte zwar ein Konfliktpotenzial. Um dieser Gefahr entgegenzutreten, könnten aber den Kontrolleuren detaillierte Checklisten mit den abzuarbeitenden Kontrollpunkten abgegeben werden. Zudem könnten die Kontrollen sporadisch durch Mitarbeitende der kantonalen Fachstellen begleitet werden. Als weitere Qualitätssicherungs-Massnahmen könnten auch QS-Kontrollen der Kontrollen stattfinden. Damit könnten die Qualitätsanforderungen an den Vollzug durch Dritte kontrolliert werden. Ebenfalls könnte auch allfälligen Beschwerden von einzelnen kontrollierten Betrieben nachgegangen werden.

Das Amt für Umwelt und Energie des Kantons SG macht hierzu mit Schreiben vom 15. Juli 2011 geltend, nur nicht-hoheitliche, periodische Kontrollen bei Malerbetrieben würden in Zusammenarbeit mit der Branche an ein Umweltinspektorat ausgelagert. Die Kontrollinstanz kontrolliere die einzelnen Malereibetriebe gemäss vorgegebenen Standards. Werde ein Verstoß gegen diese Vorgaben festgestellt und könne das Problem nicht in einem Gespräch gelöst werden, melde der Kontrolleur den Betrieb dem zuständigen Amt. Die weitere Bearbeitung des Falles erfolge dann durch die Behörde, welche im Bedarfsfall eine Verfügung erlasse. Es sei somit nicht der hoheitliche Vollzug, sondern nur die regelmässige Kontrolltätigkeit ausgelagert, welche indes durch Stichproben der Behörde geprüft werde. Es sei anzumerken, dass sich ein Betrieb statt durch den externen Kontrolleur direkt durch das zuständige Amt kontrollieren lassen könne. Die Malermeisterverbände sowie die Behörden hätten mit der Auslagerung sehr positive Erfahrungen gemacht, was auch dazu geführt habe, dass heute das Thema Umweltschutz an der Berufsschule unterrichtet würde.



Somit resultieren für die Preisüberwachung aufgrund der Resultate ihrer Umfrage folgende Erkenntnisse:

- Erstens ist bei einigen wenigen Kantonen die nominale Höhe der in Rechnung gestellten Gebühren im Detail zu hinterfragen, insbesondere im Hinblick auf eventuell tiefer ansetzbare Gebührenanteile für die Administration und Reserveäufnung.
- Zweitens wäre es aus Sicht der Preisüberwachung wünschenswert, wenn sich die Kantone über die Erfahrungen mit den von ihnen gewählten Systemen der Umweltschutzkontrollen in Malerbetrieben austauschen und insbesondere der Frage nachgehen würden, welches mit den Zielen der Umwelt- und Gewässerschutzgesetzgebung optimal zu vereinbarende System die Betriebe am günstigsten zu stehen komme. Bei dieser Fragestellung sollte auch berücksichtigt werden, dass die Auslagerung von Vollzugsaufgaben an die Branche nicht nur mit Vor-, sondern auch mit Nachteilen behaftet sein kann.⁶

⁶ Die ZUDK äussert sich in ihrem Schreiben vom 11. Juli 2011 hierzu wie folgt: „Abschliessend möchten wir festhalten, dass eine schweizweite „Gleichschaltung des Vollzuges vom Gesetzgeber zwar nicht vorgesehen ist. Trotzdem bemühen sich die Kantone resp. die Umweltfachstellen, die Bedingungen für die einzelnen Betriebe zu harmonisieren. Ein identischer Vollzug ist jedoch wegen den unterschiedlichen Rahmenbedingungen (kantonale Anschlussgesetzgebung, Ressourcen etc.) leider nicht möglich. Ihre Zusammenstellung der jährlichen Kontrollkosten zeigt aber, dass von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, die Aufwendungen in einem engen Band liegen.“



Anhang

Kanton	period. Kontrolle delegiert	Selbstdekl. ohne amtl. Stichprobe	Selbstdekl. mit amtl. Stichproben, kostenlos	Selbstdekl. mit amtl. Stichproben, kostenpflichtig	keine systematischen Kontrollen bzw. kostenlose Stichproben	Initial	ohne Beanstandung	mit Beanstandung	Initial (bei Betriebsaufnahme/-bewilligung)	ohne Beanstandung	bei Beanstandung	Zusatzkosten unbare Begleichung	
AG	x						4	2		390	390		97.5
AI ¹	x						3			270	270	30	90
AR ^{1,3}	x						3			270	270	30	90
BE			x				1			0	eK [◇]		0
BL			x				4	2		0	eK [◇]		0
BS			x				4	2		0	eK [◇]		0
FR					x								
GE					x						eK [◇]		
GL	x						3			280	280		93.3
GR ¹	x						3			295	295		98.3
JU					x								
LU ²	x					2*	4			440	440		110
NE					x						eK [◇]		
NW ²	x					2*	4			440	440		110
OW ²	x					2*	4			440	440		110
SG ^{1,3}	x						3			270	270	30	90
SH				x			4			240	240		60
SO			x				4	2		0	eK [◇]		0
SZ ²	x					2*	4			440	440		110
TI					x				200				
TG				x			3			250	250		83.3
UR ²	x					2*	4			440	440		110
VD					x				140/h				
VS					x								
ZG ²	x					2*	4			440	440		110
ZH	x						3		447.6 [†]	395	395		131.6

¹ Delegiert an Vollzugsorganisation Umw eltschutz Malergew erbe Region Ost

² Delegiert an Innerschw eizerischer Malerunternehmerverband

³ In diesen Kantonen kann anstelle der delegierten Lösung auch eine Kontrolle direkt durch den Kanton gew ünscht werden, wobei Gebühren nach bGS 814.116 Kt. AR bzw in vergleichbarer Höhe (Kt. SG) anfallen würden.

* Die 2 ersten Kontrollen erfolgen im 2-Jahres-Rhythmus, danach alle 4 Jahre

† Für die erste Kontrolle wird Fr. 447.6 erhoben, bei den nachfolgenden Kontrollen Fr. 395.-

◇ eK = effektive Kosten