

Vorstudie

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 1/48



Verselbständigung des Strassenverkehrsamtes Luzern

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 2/48

Projektleitung (Strassenverkehrsamt Luzern)

Kurt Kaelin

Mitarbeit Strassenverkehrsamt

Stefan Haas

Andrea Rast

Toni Schwab

Mitarbeit Justiz- und Sicherheitsdepartement

Alexander Lieb

Externe Begleitung und Verfasser (Hochschule Luzern - Wirtschaft)

Bernhard Schwaller

Beatrice Grob

Inhaltsverzeichnis

1. Management Summary	5
2. Ausgangslage	7
2.1. Auftrag und Zielsetzung	7
2.2. Grundlagen und Studien zur Verselbständigung des StVA	8
2.3. Situation in anderen Kantonen	9
2.4. Vertiefte Analyse der Strassenverkehrsämter der Kantone Bern, Freiburg und Ob- und Nidwalden.....	9
2.5. Andere Verselbständigungen im Kanton	11
3. Das StVA als Dienststelle des Kantons (Ist-Analyse)	11
3.1. Gesetzliche Grundlagen, Rechtsform und Organisation	11
3.1.1. Gesetzliche Grundlagen	11
3.1.2. Rechtsform und Organisation des StVA	11
3.1.3. Leitbild	12
3.2. Auftrag und ausgelagerte Aufgaben.....	12
3.2.1. Grundauftrag	12
3.2.2. Leistungsauftrag	13
3.2.3. Ausgelagerte Aufgaben.....	13
3.3. Infrastruktur	14
3.4. Finanzen	15
3.4.1. Laufende Rechnung	15
3.4.2. Investitionsrechnung	16
3.4.3. Steuern	16
3.5. Personal	16
3.6. Kundenzufriedenheit und Qualitätsmanagement	17
3.6.1. Kundenzufriedenheit	17
3.6.2. Qualitätsmanagement	18
4. Kriterien zur Prüfung einer Auslagerung.....	18
4.1. Betriebswirtschaftliche Aspekte	19
4.2. Rechtliche Aspekte	21

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 4/48

4.3. Rechtsformen	23
4.3.1. Privatrechtliche Rechtsformen	23
4.3.2. Öffentlich-rechtliche Rechtsformen	25
4.3.3. Schlussfolgerungen betreffend Rechtsform	26
4.4. Politische Aspekte	27
4.4.1. Übergeordnete politische Kriterien	27
4.4.2. Politische Steuerbarkeit bei einer Auslagerung	27
4.5. Weitere Kriterien zur Prüfung einer Auslagerung	28
5. Lösungsvorschläge	29
5.1. Vollständige Auslagerung.....	29
5.1.1. Infrastruktur.....	30
5.1.2. Finanzen	30
5.1.3. Personal.....	31
5.1.4. Marktentwicklung und Marktöffnung	32
5.2. Teilauslagerung	32
5.2.1. Was spricht für eine Teilausgliederung?	33
5.2.2. Was spricht gegen eine Teilausgliederung?	33
5.2.3. Schlussfolgerung zur Teilauslagerung	35
5.3. Nutzen Kanton / Kunden / Dienststelle / Personal.....	35
5.3.1. Für die Politik, den Kanton	36
5.3.2. Für die Kundschaft	36
5.3.3. Für die Dienststelle.....	37
5.3.4. Für das Personal	37
6. Würdigung und Empfehlung	37
Anhang.....	40
Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen.....	40
Anhang 2: SWOT-Analyse aus dem Jahre 2003	42
Anhang 3: Leitbild	45
Anhang 4: Leistungsauftrag 2008	46
Anhang 5: Kennzahlen	48

1. Management Summary

Ausgehend vom Legislaturprogramm 2003 – 2007 und im Zusammenhang mit der Beantwortung des Vorstosses Nr. 318 zur Verselbständigung der Motorfahrzeugkontrolle hat der Regierungsrat das Justiz- und Sicherheitsdepartement beauftragt, die Verselbständigung des Strassenverkehrsamtes (StVA) vertieft zu prüfen und ihm entsprechend Antrag zu stellen.

Die Vorstudie zeigt auf, welchen relevanten Aspekten bei der Beurteilung einer allfälligen Verselbständigung des StVA Beachtung geschenkt werden müssen. Insbesondere werden in der Vorstudie

- Vor- und Nachteile einer Verselbständigung des StVA aus betriebswirtschaftlicher, rechtlicher und politischer Sicht aufgezeigt und bewertet,
- mögliche rechtliche Formen der Verselbständigung dargestellt sowie deren Vor- und Nachteile aufgelistet, sowie
- eine Teilauslagerung von Aufgaben des StVA beurteilt.

Im Kanton Luzern ist das StVA zuständig für den weitgehend vom Bund vorgegebenen Vollzug des Strassenverkehrs-, des Binnenschiffahrts-, des Verkehrsabgaben- und des Schiffsteuergesetzes. Die Dienstleistungen des StVA werden über Gebühreneinnahmen finanziert; insgesamt ist die Dienststelle selbsttragend. Im Jahr 2007 ist dem Aufwand von 15,93 Mio. Franken ein Ertrag von 20,69 Mio. Franken gegenüber gestanden. Der Ertragsüberschuss (2007: 4,76 Mio. Franken) geht jeweils in die Staatskasse. Im Sinne von § 2 der Organisationsverordnung ist das StVA heute Teil der kantonalen Verwaltung und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement unterstellt; das StVA ist eine unselbständige öffentlich-rechtliche Dienststelle, jedoch mit eigener Rechnungsführung. Seit dem 1. Januar 1996 arbeitet das StVA als WOV-Dienststelle nach den Grundsätzen des New Public Managements.

Die vorliegende Studie basiert u. a. auf den Grundlagen des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern zur Frage der Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern und den Corporate-Governance-Richtlinien, in welchen der Regierungsrat letztes Jahr seine Strategie bezüglich der Auslagerung und Steuerung von kantonalen Aufgaben konkretisiert hat.

Wird die Fragestellung der Auslagerung der Tätigkeiten des StVA aufgrund von **betriebswirtschaftlichen Kriterien** beurteilt, ergeben sich in der Tendenz Vorteile zu Gunsten einer Verselbständigung. Unter Berücksichtigung des damit verbundenen Aufwands (Umsetzungs- und Folgekosten) gegenüber dem Gesamtnutzen für die Kunden, den Kanton und das StVA drängt sich jedoch nicht zwingend eine Änderung des Status quo auf.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 6/48

Wird die Verselbständigung aufgrund der Anwendung von **rechtlicher Kriterien** betrachtet, ergeben sich weder zwingende Gründe für den Verbleib des StVA bei der kantonalen Verwaltung noch Argumente, die einer Verselbständigung klare Vorteile zuweisen würden.

Wird die Beurteilung einer allfälligen Auslagerung aufgrund von **politischen Kriterien** vorgenommen, so ergeben sich insgesamt leichte Vorteile für eine Auslagerung.

Das durch eine Verselbständigung freigesetzte Potenzial betreffend **Kundennutzen, Mitarbeitenden oder die Qualität** des Dienstleistungsangebots wird eher als gering eingestuft.

Durch eine allfällige Verselbständigung könnten vorab im Bereich der **Investitionen** die heute eher langwierigen Entscheidungswege verbessert werden. Denn es ist fast systemimmanent, dass die Prüfinfrastrukturen im StVA unter den staatlichen Rahmenbedingungen kaum je den optimalen Bedürfnissen gemäss betrieblicher Sichtweise genügen werden. Die durch eine Selbständigkeit mögliche höhere Flexibilität bei Investitionen gilt es daher hauptsächlich den einmaligen Überführungskosten (Gesetzgebung, Umsetzung etc.) der politischen Grundüberzeugung und dem Nutzen gegenüber zu stellen.

Die **Rechtsform des StVA** hat keinen direkten Zusammenhang mit der Übertragung der amtlichen Nachprüfungen an Betriebe und Organisationen. Die Übertragung ist schon heute im Rahmen des Bundesrechts möglich.

Betreffend der Frage einer allfälligen **Teilauslagerung von Aufgaben** des StVA ist festzuhalten, dass die heutige organisatorische Konzentration aller strassen- und schifffahrtsrechtlichen Tätigkeiten unter „einem Dach“ effizienter und effektiver ist, als dass dies bei einer allfälligen Teilauslagerung der Fall sein dürfte. Die heutige gesamtheitliche Form der Arbeitserfüllung ist kundenfreundlicher und für die Kunden einfacher.

In einer **Gesamtbeurteilung** kommt die Projektgruppe zum Schluss, dass die in den letzten Jahren eingeführten Führungsinstrumente dem StVA im operativen Bereich grossen Handlungsspielraum eröffnet haben. Was den Investitionsbedarf betrifft, so könnte zum Beispiel die Bildung von Rückstellungen aus den Erträgen die Situation verbessern. Allerdings bedarf es dazu einer Änderung des Finanzhaushaltgesetzes. Eine Auslagerung des StVA aus der kantonalen Verwaltung hat für die Kundschaft und den Kanton keinen nennenswerten Nutzen. Der Nachweis für die unter Ziffer 2.1 formulierte Zielsetzung, wonach die Qualität der Kundenbetreuung mit der Selbständigkeit wesentlich gesteigert werden kann, wird aus Sicht der Projektgruppe nicht erbracht.

Unter diesen Voraussetzungen kommt die Projektgruppe zum Schluss, dass diese eher leichten Vorteilen gegenüber dem doch recht grossen Aufwand zur Schaffung der Verselbständigung den Ertrag kaum rechtfertigen.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 7/48

2. Ausgangslage

Für den Vollzug des Strassenverkehrsgesetzes (SVG), des Binnenschiffahrtsgesetzes (BSG), des Verkehrsabgabengesetzes und des Schiffsteuergesetzes ist im Kanton Luzern das Strassenverkehrsamt (StVA) zuständig. Die Dienstleistungen des StVA werden über Gebühreneinnahmen finanziert. Die Dienststelle ist insgesamt selbsttragend.

Im Sinne von § 2 der Organisationsverordnung wird das StVA heute als eine öffentlich-rechtliche Dienststelle ohne eigene Rechtspersönlichkeit geführt, ist Teil der kantonalen Verwaltung und dem Justiz- und Sicherheitsdepartement unterstellt. Seit dem 1. Januar 1996 arbeitet das StVA nach den Grundsätzen des New Public Managements als WOV-Dienststelle.

Das Legislaturprogramm 2003 – 2007 des Kantons Luzern hatte vorgesehen, im Rahmen einer zukunftsorientierten Organisation die Verselbständigung einzelner Verwaltungseinheiten wie das Strassenverkehrsamt zu prüfen. Zielsetzung der Verselbständigung soll einerseits sein, den Handlungsspielraum durch einen höheren Grad an Selbständigkeit und Unabhängigkeit von der kantonalen Verwaltung besser nutzen zu können. Andererseits wird von einer Verselbständigung erwartet, dass sich diese sowohl für die Kundschaft als auch für den Staat positiv auswirkt.

2.1. Auftrag und Zielsetzung

Der Regierungsrat hat ausgehend vom Legislaturprogramm 2003 – 2007 und im Zusammenhang mit der Beantwortung des Vorstosses Nr. 318 zur Verselbständigung der Motorfahrzeugkontrolle von Grossrat Ernst Blaser und 22 Mitunterzeichnenden das Justiz- und Sicherheitsdepartement beauftragt, die Verselbständigung des StVA vertieft zu prüfen und ihm entsprechend Antrag zu stellen.

In der Folge hat Frau Regierungsrätin Yvonne Schärli-Gerig der Projektorganisation „Verselbständigung des Strassenverkehrsamtes“ unter der Leitung von Kurt Kaelin, Leiter StVA, den Auftrag erteilt, einen Grundlagenbericht (Vorstudie) auszuarbeiten, der die relevanten Aspekte einer Verselbständigung des StVA beleuchtet und die notwendigen Entscheidungshilfen für den Regierungsrat beinhaltet. Die Projektorganisation hat darauf hin das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie der Hochschule Luzern – Wirtschaft mit der externen Beratung beauftragt.

Mit dem Projekt „Verselbständigung des Strassenverkehrsamtes“ werden gemäss Auftragserteilung die folgenden Zielsetzungen verfolgt:

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 8/48

- Vor- und Nachteile einer Verselbständigung des StVA sind aus rechtlicher, betriebswirtschaftlicher und politischer Sicht dargestellt und beurteilt.
- Eine allfällige juristische Form der Verselbständigung ist unter Darstellung der entsprechenden Vor- und Nachteile der einzelnen Organisationsformen vorgeschlagen.
- Die gefundene Lösung soll dazu führen, dass das StVA autonomer und schneller handeln sowie der Betrieb selbsttragend geführt werden kann. Zusätzlich ist anzustreben, dass die Qualität der Kundenbetreuung mit der Selbständigkeit gesteigert wird.
- Möglichkeiten einer Teilauslagerung von Aufgaben des StVA sind beurteilt.
- Vor- und Nachteile einer Verselbständigung des StVA in Bezug auf seine Stakeholders (Kanton, Kunden/-innen, Mitarbeitende) sind kritisch betrachtet.

2.2. Grundlagen und Studien zur Verselbständigung des StVA

In den vergangenen Jahren sind verschiedene Berichte zum Thema Verselbständigung und mögliche rechtliche Formen des StVA erstellt worden. Die Ergebnisse dieser Arbeiten haben unter anderem als Grundlage für diese Vorstudie gedient.

- 2007 Cooperate Governance-Richtlinien des Regierungsrates sowie Konzept zum Beteiligungs- und Beitragscontrolling des Kantons Luzern vom 13. Dezember 2007
- 2006 Strassenverkehrsamt Luzern mit neuer Rechtsform: flexibel in die Zukunft; Diplomarbeit an der HSW Luzern
- 2003 Abgeltung an die Kantone - Klärung von Grundsatzfragen; PricewaterhouseCoopers, Bern
- 2003 Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern: Interdisziplinäre Grundlage: Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern
- 2003 Projekt Libertas: Analyse über die Verselbständigung des Strassenverkehrsamtes Luzern: Unternehmensberatung GmbH Marianne Blättler

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 9/48

2.3. Situation in anderen Kantonen

Verschiedene Kantone haben die Verselbständigung ihrer Strassenverkehrsämter in den letzten Jahren geprüft.

In den Kantonen Freiburg sowie Ob- und Nidwalden wurden die Strassenverkehrsämter ausgelagert und in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt überführt.

- Im Kanton Freiburg ist das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) seit dem 1. Januar 1997 ein autonomer Betrieb.
- In den Kantonen Ob- und Nidwalden sind die beiden kantonalen Strassenverkehrs- und Schifffahrtsämter zusammengelegt und gleichzeitig in eine neue Rechtsform überführt worden. Das Verkehrssicherheitszentrum Ob- und Nidwalden nahm als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit seinen Betrieb am 1. Januar 2003 auf.
- Der Kanton Bern führt sein Strassenverkehrsamt als WOV-Betrieb und hat letztlich nach mehrjähriger Projektdauer auf eine Verselbständigung verzichtet.

In den Kantonen Aargau, Zug, Genf, Waadt, Tessin, Thurgau sind ebenfalls Verselbständigungsprojekte gestartet worden, die aber inzwischen abgebrochen (ZG, TI, TG), vom Volk abgelehnt (VD) oder auf unbestimmte Zeit (AG) sistiert worden sind. Die Auslagerung der EDV-Lösung ViaCar hat im Moment im Kanton Aargau Priorität.

Das Parlament des Kantons Neuenburg hingegen hat dem StVA per Spezialgesetz einen autonomen Status verliehen. Dagegen wurde inzwischen das Referendum ergriffen. Der Zeitpunkt der Verselbständigung ist somit offen.

In den Kantonen Zürich, Graubünden, St. Gallen, Schwyz und Uri war die Verselbständigung nie ein ernsthaftes Thema.

2.4. Vertiefte Analyse der Strassenverkehrsämter der Kantone Bern, Freiburg und Ob- und Nidwalden

Bei den Strassenverkehrsämtern der Kantone Bern, Freiburg und Ob- und Nidwalden wurde für diese Vorstudie eine vertiefte Analyse vorgenommen. Mittels eines strukturierten Fragebogens wurde mit den Leitenden dieser StVA ein Interview über den Prozess und die Auswirkungen einer Verselbständigung des StVA geführt.

In **Bern** wurde die Idee zur Verselbständigung bereits nach der Voranalyse abgebrochen. Die Gründe dazu lagen vor allem in den folgenden Punkten:

- Die finanzielle Abgabe an den Kanton in der bisherigen Höhe konnte nicht garantiert werden.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 10/48

- Die Vorteile gegenüber der heutigen Situation waren der Regierung zu wenig markant, um den Aufwand für die Umsetzung einer Verselbständigung zu rechtfertigen.
- Wenn die Infrastrukturbedürfnisse gedeckt sind, führt die gewählte Organisationsform ebenfalls zum Ziel.

Dazu ist festzuhalten, dass die Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung weitgehend umgesetzt und gelebt werden (z.B. keine Stellenplafonierung, Führung über Saldogrösse). Hingegen ist das Verfahren für die Deckung von Investitionsbedürfnissen nach wie vor langwierig; der Entscheidungsprozess für die Bewilligung zusätzlicher Infrastrukturanlagen kann erfahrungsgemäss mehr als sechs Jahre dauern.

Die Aussagen aus **Freiburg** sowie **Ob-/Nidwalden** decken sich in vielen Bereichen und sind deshalb zusammengefasst wiedergegeben. Die beiden Leiter haben folgenden Nutzen für die Kundschaft, die Politik, aber auch für die Mitarbeitenden hervorgehoben:

- Durch die Verselbständigung konnten rasche Entscheidungswege realisiert werden.
- Eine konsequente Führung mit Zielvorgaben verknüpft mit einem Bonus- resp. Anreizsystem ist möglich und kann unabhängig von der Gesamtverwaltung festgelegt werden.
- In Freiburg sind keine „Pflichtleistungen“ vom Kanton zu beziehen.
- Eine kompetente Zusammensetzung des Verwaltungsrats erleichtert die Arbeit.
- Der Beitrag an den Kanton konnte in Freiburg kontinuierlich gesteigert werden.
- Die „Hoheit“ betreffend Infrastruktur ergibt die notwendige Flexibilität, um sich rasch an veränderte Marktsituationen anzupassen, wovon die Kundschaft profitieren kann.
- Die Gestaltung des Personalmanagements kann weitgehend selbst bestimmt und auf die Bedürfnisse des StVA abgestimmt werden, was zur hohen Motivation des Personals beiträgt.
- Die Transparenz betreffend Abrechnung und Abläufe konnte vergrössert werden.
- Die hohe Entscheidungskompetenz des Geschäftsführers in Freiburg wird sehr geschätzt.
- Veränderte oder neue Marktanforderungen können rascher übernommen werden.
- Trotz der Verselbständigung werden in beiden Kantonen keine politischen Steuerungsdefizite wahrgenommen.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 11/48

2.5. Andere Verselbständigungen im Kanton

Der Kanton Luzern hat in den letzten Jahren verschiedene Verselbständigungen vorgenommen. Dazu gehören u. a. die Luzerner Kantonalbank als Aktiengesellschaft, welche als erfolgreich bezeichnet werden kann, sowie das neu in eine organisatorische Einheit zusammengefasste Luzerner Kantonsspital als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Auf den 1. Januar 2008 ist das kantonale statistische Amt aus der kantonalen Verwaltung ebenfalls als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgegliedert worden.

3. Das StVA als Dienststelle des Kantons (Ist-Analyse)

3.1. Gesetzliche Grundlagen, Rechtsform und Organisation

3.1.1. Gesetzliche Grundlagen

Die Aufgaben, welche im Bereich des Strassenverkehrsamtes wahrgenommen werden, sind hauptsächlich auf Bundesstufe definiert. Damit sind die politischen Steuerungsmöglichkeiten für den Kanton wesentlich eingeschränkt (ausgenommen der fiskalische Bereich).

Der Kanton stellt die im Rahmen seiner Möglichkeiten zur Leistungserfüllung notwendigen Ressourcen zur Verfügung und bestimmt deren Art und Umfang. Eine vollständige Liste der gesetzlichen Grundlagen befindet sich im Anhang 1.

3.1.2. Rechtsform und Organisation des StVA

Das StVA ist heute eine Dienststelle des Justiz- und Sicherheitsdepartements ohne eigene Rechtspersönlichkeit, jedoch mit eigener Rechnungsführung (§ 2 der Organisationsverordnung SRL Nr. 36).

Seit dem 1. Januar 1996 wird das StVA als WOV-Betrieb mit einem Leistungsauftrag und dem dazu bewilligten Globalbudget mit folgenden vier Leistungsgruppen geführt:

- Technische Verkehrssicherheit und Umweltschutz
- Administrative Verkehrssicherheit
- Steuern und Abgaben
- Gewerbliche Leistungen

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 12/48

Die Dienststelle ist wie folgt organisiert:

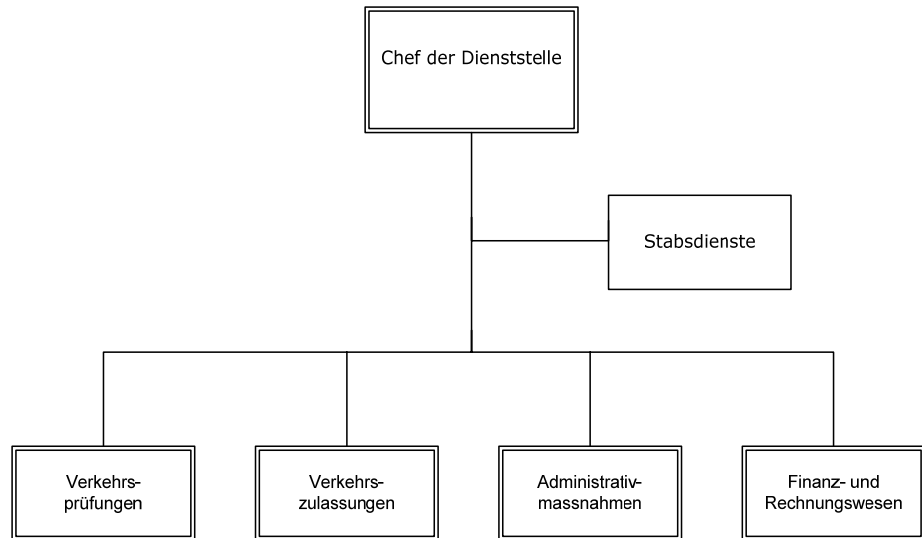


Abbildung 1: Organisation StVA Luzern

3.1.3. Leitbild

Das StVA ist seit langer Zeit ein klassisches Dienstleistungszentrum. Im Jahre 2003 hat das StVA eine Standortbestimmung mittels einer SWOT-Analyse durchgeführt. Diese Standortbestimmung führte die Stärken und Chancen sowie die Schwächen und Gefahren des StVA auf und diente als wichtige Grundlage für die Formulierung des Leitbildes und der Unternehmensstrategie (siehe Anhang 2). Die Unternehmensgrundsätze des StVA sind in ihrem Leitbild formuliert. Das aktuell gültige Leitbild ist im Anhang 3 aufgeführt.

3.2. Auftrag und ausgelagerte Aufgaben

3.2.1. Grundauftrag

Der Grundauftrag des StVA lautet gemäss Leistungsauftrag/Globalbudget 2008 wie folgt:

Das Strassenverkehrsamt (StVA) ist ein Dienstleistungsunternehmen, das die strassen- und schifffahrtsrechtlichen Erlasse des Bundes im Bereich der Zulassung von Personen, Fahrzeugen und Schiffen vollzieht. Im Verantwortungsbereich des Justiz- und Sicherheitsdepartements wirkt es mit seinen hoheitlichen Tätigkeiten für einen sicheren und umweltschonenden Verkehr auf den Strassen

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 13/48

und Gewässern und erhebt die kantonalen und eidgenössischen Abgaben. Das StVA ist bestrebt, seine Leistungen kundenorientiert und effizient anzubieten.

Im Anhang 4 sind der Leistungsauftrag 2008 sowie im Anhang 5 die neusten Kennzahlen aufgeführt.

3.2.2. Leistungsauftrag

Der Leistungsauftrag besteht aus den gesetzlichen Vollzugsaufgaben, zu denen folgende Kernaufgaben des StVA gehören:

- die Prüfung der Anforderungen an zukünftige Fahrzeugführerinnen und –führer sowie Schiffsführerinnen und –führer
- die Anordnung von Administrativmassnahmen zur Besserung von fehlbaren und zur Fernhaltung von ungeeigneten Fahrzeuglenkerinnen und –lenkern vom Verkehr
- die periodische Kontrolle der Betriebs- und Verkehrssicherheit sowie der Einhaltung der Abgasvorschriften von Fahrzeugen und Schiffen
- die korrekte Berechnung der eidg. Schwerverkehrsabgaben, der kantonalen Verkehrssteuern für Fahrzeuge und Schiffe sowie die Durchsetzung eines vollständigen und termingerechten Steuereingangs.

Das StVA bietet zusätzlich diverse, gegen Bezahlung erhältliche Produkte an, die nicht zu den obligatorischen Leistungen gehören. Darunter fallen der Verkauf von Wunschkontrollschildern (spezielle Zahlenkombinationen), die Übertragung von Kontrollschildern, die technischen Expertisen von Unfallwagen, der Lesezugriff auf InfoCar, die telefonische Fahrzeughalterauskunft (0900-Nummer), die Vermietung von Plakatanschlagstellen, der Verkauf von Lernmitteln und Richtlinien usw..

3.2.3. Ausgelagerte Aufgaben

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

- Selbstabnahme neuer typengeprüfter Fahrzeuge an rund 200 autorisierte Garagenbetriebe. Das StVA kontrolliert nur noch die ausgefüllten Prüfberichte.
- Delegation der amtlichen, periodischen Nachprüfungen an den Touring Club der Schweiz, Sektion Waldstätte (seit 1995) und das AGVS-Testcenter Zofingen (seit April 2007)

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 14/48

- Bestätigung der Garage betr. Behebung von Mängeln, die anlässlich der periodischen Nachprüfung festgestellt werden, jedoch keine erneute Nachkontrolle in einer Prüfstation erfordern.
- Betriebssicherheitsbestätigungen für Exportfahrzeuge durch die Garage
- Betriebssicherheitsbestätigungen für die Erstreckung des Nachprüftermins für gewisse Fahrzeugarten durch die Garage
- Einbau und Kontrolle der LSVA-Geräte
- Einbau und Nachprüfungen der Fahrt- und Restwegschreiber sowie der Geschwindigkeitsbegrenzer
- Prüfung von polizeilich gemeldeten Motorfahrzeugen

Weitere Auslagerungen betreffen:

- Abgabe Velovignette (Post, TCS)
- Abgabe Autobahnvignette (Post, Garagen, TCS, ACS)
- Ausstellen internationaler Führerscheine (ACS, TCS)
- Durchführung von Kontrollfahrten im Zusammenhang mit dem Austausch eines ausländischen Führerausweises durch autorisierte Fahrlehrer
- Verkehrsunterricht zur Nachschulung von auffälligen Motorfahrzeuglenkern
- Informatik: Standardsoftware ViaCar (mit AG, SH, VD, ZG, ZH) und Produktion Druckoutput durch Kanton Aargau
- Kontrolle Fahrschullokale und Erteilung Verkehrskunde an Fahrlehrerverband
- Kontrolle Händlerschilderbetriebe (U-Nummern) an Autogewerbeverband
- Deponierung/Wiedereinlösung/Umtausch der Kontrollschilder via Poststellen

3.3. Infrastruktur

Die Administration und der technische Betrieb befinden sich seit 1960 im Grosshofquartier Kriens an der Arsenalstrasse 45. Die Prüfhalle umfasst eine Prüfbahn für schwere Fahrzeuge (> 3,5 t Gesamtgewicht) und drei Prüfbahnen für die übrigen Fahrzeuge. Das Verwaltungsgebäude, welches im Jahre 2003 einer umfassenden Renovation und einem Umbau unterzogen worden ist, bietet Raum für rund 60 Arbeitsplätze.

Das StVA verfügt zusätzlich an folgenden eingemieteten Standorten über fest eingerichtete Prüfstrassen:

- Ruswil bei Rottal Auto AG (alle Fahrzeugarten)
- Sursee bei Lanz & Marti (nur schwere Fahrzeuge)

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 15/48

- Altishofen bei Galliker Transporte AG (nur betriebseigene Fahrzeuge)
- Rothenburg bei AMP (nur schwere Fahrzeuge)
- Dierikon bei Migros Logistik (nur schwere Fahrzeuge)
- Emmenbrücke Cooltrans AG (nur schwere Fahrzeuge)

Treffpunkte für die praktischen Führerprüfungen sind Kriens, Sursee und Emmenbrücke (nur Motorräder).

Das StVA arbeitet mit der Applikationssoftware ViaCar, welche per 1. Januar 2003 angeschafft wurde und als integrierte Softwarelösung den gesamten Geschäftsbereich abdeckt. Dieses System erfüllt die Anforderungen an eine zeitgerechte Funktionserweiterung aufgrund von kundenspezifischen Bedürfnissen oder neuen Aufgaben.

Für die Erfüllung seiner Aufgaben stehen dem StVA 102.5 Stellen zu (Stand: Voranschlag 2008). Zudem werden sechs Lernende als Kaufmann/Kauffrau ausgebildet.

Die politische Einflussnahme ist gerade bei grösseren Aufwendungen für die Infrastruktur spürbar und kann ein rasches Handeln verhindern. So unterliegen Beschaffungen dem Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen; vieles läuft über den ordentlichen und langwierigen kantonalen Budgetprozess, grössere Aufwendungen sind über einen Sonderkredit möglich. Dies kann zu Widersprüchen führen, weil sich betriebliche Notwendigkeiten und politische Begehrlichkeiten gegenüberstehen.

3.4. Finanzen

3.4.1. Laufende Rechnung

Das StVA erhebt für seine Dienstleistungen und Aufgaben Gebühren, welche in der Verordnung über den Gebührenbezug des Strassenverkehrsamtes vom 30. Oktober 2002 (SRL Nr. 778) festgelegt sind. Grundsätzlich arbeitet die Dienststelle kostendeckend.

Bis anhin hat das StVA jährlich mit einem Überschuss abgeschlossen, welcher jeweils der Staatskasse zugute kam. Im Jahre 2007 sind dies bei einem Aufwand von 15,9 Mio. und einem Ertrag von 20,7 Mio. Franken gut 4.75 Mio. Franken gewesen. Dies entspricht einem Kostendeckungsgrad von 119 %. Der hohe Kostendeckungsgrad ist jedoch zu relativieren, da bis heute nicht alle Kosten verrechnet werden. So werden beispielsweise die Kosten für die Dienstleistungen des Personalamtes und der Finanzkontrolle nicht verrechnet und es fehlen die Overheadkosten des Justiz- und Sicherheitsdepartements sowie die Aufwendungen für den baulichen Unterhalt des Verwaltungsgebäudes.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 16/48

Das Budget inkl. Globalbudget wird jeweils im November vom Kantonsrat Luzern beraten und verabschiedet. Das StVA vereinbart jedes Jahr im Rahmen des Budgets den Leistungsauftrag samt Globalbudget. Dem StVA ist es aber verwehrt, den erwirtschafteten Überschuss in die eigenen Reserven zu buchen; Reserven, die zur Deckung von Verlusten, für Investitionen von Apparaturen, Mobiliar u. a. oder die Weiterentwicklung der Informatik-Software eingesetzt werden könnten.

Der Budgetprozess ist trotz WOV nach wie vor schwerfällig. Ein mehrjähriges Ausgleichsbudget könnte hier für mehr Beweglichkeit sorgen.

3.4.2. Investitionsrechnung

Die Investitionen werden jeweils budgetiert, nehmen den politischen Weg und richten sich in der Regel nach den finanziellen Möglichkeiten und Prioritäten des Kantons.

Im Jahr 2007 sind nur in einem sehr kleinen Umfang von CHF 37'820.00 Investitionen für das StVA getätigt worden. Für 2008 ist ein Investitionsvolumen von CHF 200'000.00 für den Ersatz von Prüfgeräten und Fahrzeugen vorgesehen.

3.4.3. Steuern

Bei der *direkten Bundessteuer* sind die Kantone und deren öffentlich-rechtliche Anstalten, sowohl als rechtlich unselbständige wie auch als rechtlich selbständige Anstalten, vollständig von der Steuer befreit. Als öffentlich-rechtliche Dienststelle hat das StVA keine Steuerabgaben zu leisten. Diese Steuerbefreiung gilt auch dann, wenn das Gemeinwesen in Konkurrenz zu Privaten wirtschaftlich tätig ist.

Gemäss der *kantonalen Gesetzgebung* sind öffentlich-rechtliche Anstalten von der kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuer befreit. Eine Einschränkung diesbezüglich besteht einzig bei „gewerblichen und industriellen Betrieben“.

Betreffend die *Mehrwertssteuer* sind die Dienststellen (unselbständige oder selbständige Anstalten) einander gleichgestellt. Für Leistungen in Ausübung hoheitlicher Gewalt besteht keine Steuerpflicht. Hingegen sind die gewerblichen Leistungen mehrwertssteuerpflichtig, sofern diese einen bestimmten Betrag erreichen.

3.5. Personal

Das Personal des StVA ist dem kantonalen Personalrecht für Staatsangestellte unterstellt. Die Möglichkeit, personalrechtliche Sonderregelungen zu treffen, besteht nicht. Der QMS-Prozess "Personal" (PB-02) des StVA enthält alle zent-

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 17/48

ralen Aufgaben und Tätigkeiten, wie Personalgewinnung und -auswahl (Mitarbeitende und Lernende), Personaleinsatz (Einführung, Einarbeitung), Mitarbeitergespräche/Mitarbeiterziele, Personalentwicklung, Personalaustritt, Lohnmodell, Lehrlingswesen usw. welche für den Personallenkungsprozess entscheidend sind.

Grossen Wert legt das StVA auf die Aus- und Weiterbildung seiner Mitarbeitenden. Damit kann gewährleistet werden, dass alle Mitarbeitenden in ihrem Fachgebiet stets auf dem neusten Wissensstand sind und über die erforderlichen Fachkompetenzen für ihre tägliche Arbeit verfügen. Die regelmässigen Personalumfragen fallen denn auch stets positiv aus.

Die Leitenden der vier Geschäftsbereiche bilden zusammen mit dem Chef der Dienststelle sowie den Stabsmitarbeitenden der Informatik, des Personalwesens und der Stabsdienste die Geschäftsleitung. Die flachen Hierarchien innerhalb der Geschäftsbereiche sowie die klaren Zuordnungen von Verantwortungen und Stellvertretungen garantieren schnelle Bearbeitungs- und Entscheidungswege.

3.6. Kundenzufriedenheit und Qualitätsmanagement

3.6.1. Kundenzufriedenheit

Als fortschrittlicher Dienstleistungsbetrieb ist das StVA bestrebt, seine Kunden höflich und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten individuell und speditiv zu bedienen. Da im StVA sowohl Aufgaben der Leistungs- als auch der Eingriffsverwaltung erfüllt werden, können die Erwartungshaltungen der Kunden nicht einheitlich befriedigt werden. Das Spannungsfeld, in dem die Tätigkeiten des StVA stehen, gibt den Mitarbeitenden täglich Gelegenheit, die Dialogfähigkeit zu beweisen. In permanenten Weiterbildungskursen zum Thema kundenorientierte Servicequalität wird das Personal geschult und unterstützt. In den vergangenen Jahren wurden bezüglich Umsetzung der Kundenbedürfnisse grosse Fortschritte gemacht.

In regelmässigen Abständen werden Kundenbefragungen durchgeführt. Diese geben Aufschluss über den Grad der Kundenzufriedenheit. Die letzten beiden Kundenbefragungen wurden im November 2005 durchgeführt. Dabei darf erfreulicherweise festgestellt werden, dass die ausgewerteten Ergebnisse jeweils eine gute Gesamtzufriedenheit über die Servicequalität der erbrachten Sachleistungen zeigten und die Umfragen aus den Jahren 2001/2002 bestätigt haben.

Vollzugsprobleme werden in Zusammenarbeit mit den betroffenen Organisationen besprochen und Lösungen werden gemeinsam erarbeitet. Zu diesem Zweck unterhält das StVA Kontakte zu Verbänden und Organisationen wie Autogewerbeverband (AGVS), Transportgewerbeverband (ASTAG), Automobilverbände (TCS, ACS), Fahrlehrerverbände (fz) und zu den kantonalen Strassenverkehrs-

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 18/48

und Schifffahrtsämtern. Letztere haben sich in der Vereinigung der Strassenverkehrsämter (asa) bzw. Schifffahrtsämter (vks) organisiert.

3.6.2. Qualitätsmanagement

Insbesondere um die Konstanz der Leistungsqualität unabhängig von Personen, Ort und Zeit sowie der Organisationsform gewährleisten zu können, hat sich in der Zwischenzeit der Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems (QMS) als folgerichtige und konsequente Fortführung der neuen Ausrichtung der Geschäftstätigkeit des StVA erwiesen. Unter der heutigen Geschäftsleitung ist daher in den vergangenen 1 ½ Jahren ein systematisches und dokumentiertes Qualitätsmanagement-System aufgebaut und im Februar 2008 von der SWISO nach der ISO Norm 9001:2000 zertifiziert worden.

Die Anforderungen an Prüfstellen für Fahrzeug- und Schiffsprüfungen werden zudem weiterhin steigen. Daher nimmt das QMS denn auch für die weitere Organisationsentwicklung im StVA eine zentrale Funktion ein. Dies insbesondere, weil sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene Bestrebungen im Gange sind, dass nur noch Fahrzeugprüfungen von akkreditierten Prüfstellen akzeptiert werden sollen. Das StVA hat daher im Anschluss an die Zertifizierung das Projekt „Akkreditierung“ gestartet. Ende Oktober 2008 werden die diesbezüglichen Audits durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) stattfinden. Dies wird eine Akkreditierung aufgrund der diesbezüglich wichtigen Norm ISO 17020 erlauben.

Mit den beiden qualitätssichernden Massnahmen – Zertifizierung und Akkreditierung – wird das StVA optimal auf die sich abzeichnenden Herausforderungen vorbereitet sowie für seine künftigen Aufgaben fit und gut gerüstet sein.

4. Kriterien zur Prüfung einer Auslagerung

Als Grundlage für die Prüfung einer Auslagerung von kantonalen Aufgaben hat der Kanton Luzern einerseits durch das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern eine Grundlagenstudie erstellen lassen. Diese Studie ist in der KPM-Schriftenreihe, Nr. 1, 1. Juli 2003 (ISBN 3-906798-00-3) erschienen: versch. Autoren, *Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern – Interdisziplinäre Grundlagenstudie*. Andererseits hat der Regierungsrat des Kantons Luzern mit RRB Nr. 1630 vom 12. Dezember 2007 seine Strategie bezüglich der Auslagerung und Steuerung von kantonalen Aufgaben mit den Corporate-Governance-Richtlinien konkretisiert.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 19/48

Im Folgenden wird eine allfällige Auslagerung der Tätigkeiten des StVA auf der Grundlage der oben erwähnten Dokumente ausgeleuchtet.

4.1. Betriebswirtschaftliche Aspekte

Bei der Beurteilung, ob eine Auslagerung von Aufgaben des StVA Sinn macht, stellen sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht insbesondere betreffend Effektivität und Effizienz die folgende Fragen:

- Können mit der gewählten Organisationsform die Leistungen des StVA mit dem gewünschten Output resp. dem gewünschten Outcome (Wirkung) erbracht werden?
- Können die Aufgaben des StVA in einer optimalen Relation zwischen den eingesetzten Ressourcen und dem erzielten Output erbracht werden?

Diese Fragen werden in Anlehnung an den Kriterienkatalog der vorgängig erwähnten Grundlagenstudie der KPM-Schriftenreihe *Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern* (2003, S. 12 ff) im Folgenden behandelt.

Nr.	Kriterium	Begründung (aus Sicht Kanton)	Beurteilung Auslagerung
1	Strategische Relevanz der Aufgabe <i>Ist die betreffende Leistung für die gewährleistende Verwaltung von strategischer Bedeutung?</i>	Der Leistungsauftrag an das StVA ist weitgehend durch bundesrechtliche Vorgaben definiert. Einflussnahme Kanton: Bei der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben besteht ein grosser Handlungsspielraum. → Politische Steuerungsmöglichkeiten bestehen durch den Kanton hauptsächlich in der Umsetzung. → mittlere strategische Relevanz für den Kanton	+ - =
2	Spezifität der Ressourcen <i>Werden spezifische Ressourcen benötigt?</i>	Hohe Spezifität der Leistungserstellung insbesondere im Bereich Fahrzeugprüfung (Investitionen) und Abnahme Führerprüfungen. → nur von Bedeutung, wenn die Aufgabe von strategischer Relevanz ist und die Aufgabenerfüllung eine aufwändige Infrastruktur verlangt.	- +
3	Auswirkungen auf die Kosten <i>Welche Auswirkungen hat die gewählte Organisationsform auf die Kosten?</i>	Die Produktionskosten sind aufgrund der erhöhten Möglichkeit von Investitionsanschaffungen aus der Reservebildung kleiner. Beschaffungs- und Transaktionskosten : neutral Abgabe Überschuss an Kanton (finanzielle Abgeltung)	+ = - / = / +

4	Auswirkungen auf die Qualität <i>Wie verändert sich die Qualität des Dienstleistungsangebotes durch die gewählte Organisationsform?</i>	Produkte: kein Qualitätsunterschied Kunden: bessere Kundennähe möglich (Standortwahl) Prozess: Optimierung / Versorgungssicherheit Wert: Kosten- / Leistungsverhältnis: höheres Interesse an Überschuss, da dieser zurückgestellt werden kann Politik: Kein Qualitätsunterschied in Bezug auf Sicherheit, sozialer Nutzen	= + = + =
5	Einbezug der relevanten Anspruchsgruppen <i>Werden die relevanten Anspruchsgruppen in den Planungs-, Realisations- und Kontrollprozess integriert?</i>	Betreffend Corporate Governance kann auch bei einer ausgelagerten Aufgabenerfüllung die politische Meinungsbildung und Steuerung nicht vollständig von der Organisation getrennt werden. (Einflussnahme auf Aufgabenerfüllung durch politische Meinungsbildung besteht.) → Sicherheits- und Umweltaspekt, z. B. Qualitätsstandards bei der Fahrzeugprüfung	-
6	Führbarkeit und Koordinationsaufwand <i>Ist die Organisationseinheit führbar und wird der Koordinationsaufwand begrenzt?</i>	Führbarkeit wird vereinfacht. Verstärkt zielorientierte und fachliche Kriterien entscheidend Kleinerer Koordinationsaufwand (Abstimmung mit Vorgaben des Kantons)	+ + +
7	Anpassungsfähigkeit respektive Flexibilität <i>Wie verändert sich die Anpassungsfähigkeit resp. Flexibilität des StVA?</i>	Anpassung an veränderte Umwelt- und Rahmenbedingungen Vermehrte Ausnutzung Marktchancen / Wettbewerb Möglichkeit zur Bildung von Allianzen wird vereinfacht	+ + / = +
8	Know-how Transfer <i>Besteht die Gefahr eines Know-how Verlustes durch die gewählte Organisationsform?</i>	Beschränkter Zugriff auf Know-how Ein gutes Reportingsystem kann dieser Gefahr entgegenreten.	= =
9	Motivation Mitarbeitenden <i>Wie verändert sich die Motivation der Mitarbeitenden?</i>	Extrinsisch: motivierende Rahmenbedingungen Intrinsisch: Interesse an Tätigkeit Hygienefaktoren (Arbeitsplatz-Sicherheit, Lohnniveau, Image, Arbeitsdruck) Handlungsspielraum (Kader / Personal)	+ = = / - + / =

Fazit betriebswirtschaftliche Betrachtung

Wird die Fragestellung der Auslagerung der Tätigkeiten des StVA aufgrund betriebswirtschaftlicher Kriterien beurteilt, so ergeben sich aus der Gegenüberstellung tendenziell Vorteile.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 21/48

4.2. Rechtliche Aspekte

Die Kantonsverfassung des Kantons Luzern sieht in § 14 Abs. 1 und 2 die Auslagerung von Aufgaben ausdrücklich vor:

- ¹ *Kanton und Gemeinden können die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen der Gesetzgebung Personen und Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen.*
- ² *Sie können Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen.*
- ³ *Das Gesetz stellt den Rechtsschutz und die Aufsicht sicher.*

Dabei können bei der Auslagerung von Staatsaufgaben grundsätzlich verschiedene Strategien gefahren werden:

- *Organisationsprivatisierung* (Ausgliederung einer Verwaltungseinheit aus der kantonalen Verwaltung; Staat behält Verantwortung für Aufgabenerfüllung)
- *Erfüllungsprivatisierung* (Übertragung von Aufgaben an Dritte, wobei der Staat die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung behält)
- *Aufgabenprivatisierung* (echte Privatisierung; die Erfüllungsverantwortung geht an Private über; der Staat nimmt lediglich noch Regulierungs- und Kontrollfunktionen wahr)

Aus rechtlich-organisatorischer Sicht stehen für eine Auslagerung der StVA-Tätigkeiten folgedessen sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Organisationsformen zur Verfügung (vgl. auch die vorerwähnte Grundlagenstudie der KPM-Schriftenreihe *Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern*, S. 56 ff). Jedoch wird mit den kantonalen Richtlinien zur Corporate Governance (RRB Nr. 1620 vom 13. Dezember 2007) diese Möglichkeit eingeschränkt. Bei verselbständigten Einheiten, die Kantonsaufgaben erfüllen, sollte grundsätzlich der öffentlich-rechtlichen Organisationsform (selbständige Anstalt) der Vorzug gegeben werden. In begründeten Ausnahmefällen sind aber auch andere privatrechtliche Rechtsformen bzw. andere öffentlich-rechtliche Organisationsformen möglich. Diese Kriterien kommen insbesondere für Einheiten in Frage,

- die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten,
- die die Voraussetzung zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen,
- die nicht hoheitlich handeln,
- an denen sich Dritte beteiligen können.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 22/48

Aufgrund der rechtlichen Auslegeordnung wird im Folgenden bezugnehmend auf die vorerwähnte Grundlagenstudie der KPM-Schriftenreihe *Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern*, S. 45 ff, eine Auslagerung der Aufgabenerfüllung des StVA aus rechtlicher Perspektive vorgenommen:

Nr.	Kriterium	Begründung	Beurteilung Auslagerung
1	Hoheitliche Aufgaben	90 % der Aufgaben des StVA können den hoheitlichen Aufgaben zugeschrieben werden (das Resultat ist eine Verfügung); Inkasso Abgaben, Sonderbewilligungen, Kontrollschilder, Ausweise, Medizinisches Kontrollwesen	-
2	Eingriffsverwaltung	Die Mehrheit der Aufgaben ist der Eingriffsverwaltung zuzuschreiben (Massnahmenvollzug, Fahrzeugprüfung, Führerprüfungen....).	-
3	Leistungsverwaltung	Die freiwilligen gewerblichen Leistungen sind nicht bei allen Produkten zwingend an das StVA als staatliche Organisation gebunden.	+
4	Pflichtaufgaben	Mit seiner Aufgabenwahrnehmung soll das StVA dazu beitragen, dass die Sicherheit im Strassenverkehr und die diesbezüglich menschlichen Fähigkeiten auf einem hohen Niveau stehen.	-
5	Bedeutende Aufgaben	Die Sicherheit an sich, jedoch nicht zwingend die damit verbundenen Kontrolltätigkeiten, sind für den Staat als Vertreter der Bürger/-innen wichtig.	=
6	Sensible Aufgaben	Die Tätigkeiten des StVA sind insbesondere aus sicherheitsrelevanten sowie ökologischen Überlegungen einem rechtlichen und politischen Meinungsbildungsprozess unterworfen. Dafür spielen Argumente wie der Demokratie oder der Sozialverträglichkeit eine untergeordnete Rolle.	=
7	Haftung	Auch wenn Aufgaben ausgelagert werden, trägt der Kanton weiterhin die Verantwortung für die korrekte Aufgabenerfüllung. Inwiefern der Kanton für Schäden im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung von ausgelagerten Aufgaben haftet, ist vertraglich festzulegen.	=
8	Grundrechte	Die Verpflichtung, die Grundrechte zu befolgen, ist als neutral zu beachten.	=
9	Kantonsverfassung	Diese lässt Auslagerungen ausdrücklich zu (§ 14 Abs1, neue Kantonsverfassung).	+
10	Steuern	Je nach Wahl der Rechtsform.	= / -

Fazit rechtliche Betrachtung

Unter der Prämisse, dass die Vollzugskompetenz für den Bereich Fahrzeugprüfungen auch in Zukunft bei den Kantonen verbleibt und seitens des Bundes keine Liberalisierung (= generelle Marktöffnung) angestrebt wird, ergeben sich aus rechtlicher Sicht weder zwingend Gründe für noch gegen eine Auslagerung des StVA aus der kantonalen Verwaltung.

4.3. Rechtsformen

4.3.1. Privatrechtliche Rechtsformen

Die weitreichendste Ausgliederung von Aufgabenerfüllung, die jedoch bisher, wohl auch aus politischen Gründen, nur beschränkt angewandt wurde, ist die Verselbständigung von Verwaltungseinheiten in privatwirtschaftliche Gesellschaftsformen (z.B. Aktiengesellschaften). Dieses Vorgehen führt letztlich als einziges zu einer echten Unabhängigkeit bei der Erfüllung der Aufgabe. Dies ist vor allem dann wichtig, wenn Aufgaben im Zuge der Liberalisierung der Märkte dem Wettbewerb und den Gesetzen des Marktes ausgesetzt werden.

Privatrechtliche Aktiengesellschaft

Die Aktiengesellschaft (OR 620 ff) weist ein Grundkapital auf, welches in Teilschritten (Aktien, Partizipationsscheine) zerlegt ist. Sie verfolgt meist - jedoch nicht zwingend - einen wirtschaftlichen Zweck. Sie ist nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR) organisiert. Bei einer Beteiligung der öffentlichen Hand kommt dieser die Stellung als Aktionärin zu. Das heisst, die öffentliche Hand kann keinen weiteren Einfluss ausüben. Mit anderen Worten es werden der Regierung keine spezialgesetzlichen Eingriffskompetenzen vorbehalten.

Merkmale	Ausrichtung auf den Markt, in der Regel keine Ausübung staatlicher Hoheitsbefugnisse, Mitgliedschaft ist auf das Kapital bezogen, einheitliche gesetzliche Regelung und weitgehend zwingende Zuständigkeiten des Verwaltungsrats
----------	--

Realisierte Beispiele	Rüstungsunternehmen des Bundes, Elektrizitätswerke, Kantonalbanken (z. B. St. Gallen), Spitäler (Spital Thurgau AG), Informatikämter (St. Gallen/Zürich), Vereinigte Schweizerische Rheinsalinen, Schweizerhalle, Zentralbahn
-----------------------	---

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 24/48

Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft

Haben Körperschaften des öffentlichen Rechts wie Bund, Kanton oder Gemeinde ein öffentliches Interesse an einer Aktiengesellschaft, so kann der Körperschaft in den Statuten der Gesellschaft das Recht eingeräumt werden, Vertreter in den Verwaltungsrat oder in die Revisionsstelle abzuordnen, auch wenn diese selbst nicht Aktionäre sind (OR 762).

Die gemischtwirtschaftliche AG ist eine reguläre Aktiengesellschaft, die dem Privatrecht untersteht. Die öffentliche Hand behält sich jedoch bei dieser Art von Aktiengesellschaft gewisse Leistungs- und Kontrollbefugnisse vor, soweit dies zur Wahrung des öffentlichen Interesses notwendig ist.

Merkmale analog zur privatrechtlichen Aktiengesellschaft, zusätzlich besteht die Möglichkeit der Einflussnahme durch Vertreter der Körperschaft des öffentlichen Rechts

Realisiertes Beispiel Berner Kantonalbank

Spezialrechtliche Aktiengesellschaft

Auf Gesellschaften und Anstalten wie Banken, Versicherungs- oder Elektrizitätsunternehmen, die durch besondere kantonale Gesetze gegründet worden sind und unter Mitwirkung öffentlicher Behörden verwaltet werden, kommen die Bestimmungen über die Aktiengesellschaft auch dann nicht zur Anwendung, wenn das Kapital ganz oder teilweise in Aktien zerlegt ist und unter Beteiligung von Privatpersonen aufgebracht wird (OR 763 Abs. 1). Bedingung dafür ist die Übernahme der subsidiären Haftung des Kantons.

Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften sind im Grunde keine Rechtsträger des Privatrechts. Sie werden durch einen öffentlich-rechtlichen Akt errichtet. Ihre Organisation untersteht dem öffentlichen Recht. Das Privatrecht kommt nur bei Verweisen oder subsidiär lückenfüllend zum Tragen.

Merkmale Wird durch besondere kantonale Gesetze gegründet, ist gemäss Bundesrecht mit einer Staatsgarantie verbunden, Organisation untersteht dem öffentlichen Recht, kantonales Gesetz hat Vorrang, das OR kommt nur subsidiär zur Anwendung

Realisiertes Beispiel Swisscom

Weitere Formen des Privatrechts

Es gibt noch weitere privatrechtliche Formen wie z. B. die Einfache Gesellschaft sowie GmbH, Genossenschaft, Verein, usw.; diese eignen sich im vorliegenden Fall nicht (Erhöhung Autonomie oder Privatisierung öffentlicher Aufgaben). Auf eine weitere Behandlung dieser Rechtsformen wird daher verzichtet.

4.3.2. Öffentlich-rechtliche Rechtsformen

Etwas weniger weit als die privatrechtlichen Rechtsformen gehen die öffentlich-rechtlichen Formen der Verselbständigung von Verwaltungseinheiten. Durch die Überführung soll den Institutionen eine grössere Autonomie und entsprechend auch eine grössere Verantwortung übertragen werden. In politisch heiklen Bereichen (z. B. Personalwesen) kann mit diesen Formen jedoch die Übernahme von kantonalen Bestimmungen durchgesetzt werden.

Unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

Die unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine Verwaltungseinheit ohne Rechtspersönlichkeit. Sie ist nicht rechtsfähig und verfügt über kein eigenes Vermögen. Ihr Vermögen ist Bestandteil des Vermögens des staatlichen Trägers (Bund, Kanton, Gemeinde). Es erfolgt in der Regel rein rechnungstechnisch eine Ausscheidung, weil für die Anstalten eine gesonderte Finanzrechnung geführt wird. Sie kann jedoch trotz fehlender Rechtspersönlichkeit organisatorisch sehr selbständig sein.

Merkmale Träger ist ein einzelnes Gemeinwesen, verfügt über eine geringe Autonomie, fehlende Rechtspersönlichkeit (Rechte und Pflichten, Bestimmung durch Gemeinwesen), eigene Rechnung jedoch kein eigenes Vermögen; das Finanzhaushaltsrecht des Gemeinwesens und das öffentliche Verantwortlichkeitsrecht kommen zur Anwendung.

Realisierte Beispiel Regionale Arbeitsvermittlungszentren Luzern, OW/NW (RAV), StVA Luzern

Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

Die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt unterscheidet sich von der unselbständigen Anstalt durch eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist eine organisatorisch verselbständigte, in der Regel hierarchisch aufgebaut und aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Verwaltungseinheit. Ihr obliegt die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Sie ist somit eine selbständige Zurechnungs-, Zuordnungs-, Vermögens- und Haftungseinheit, verfügt über ein eigenes Vermögen und kann für ihre Verbindlichkeiten haftbar gemacht werden.

Die Grundlage ist ein formelles Gesetz, wobei ein Rahmengesetz genügen kann. Bei der Ausgestaltung der Organisation der selbständigen Anstalt hat der Gesetzgeber grosse Gestaltungsfreiheit.

Holdingsstrukturen sind möglich, z. B. wenn eine selbständige Anstalt eine Tochtergesellschaft in Form einer Aktiengesellschaft hält. Die rechtliche Selbständigkeit führt tendenziell zu einer grösseren Autonomie. Die Ausgestaltung der Einflussnahme des Gemeinwesens unterliegt einem breiten Spielraum des Gesetzgebers.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 26/48

Merkmale	Eigene Rechtspersönlichkeit, relativ hohe Unabhängigkeit vom Kanton, eigene Vermögens-, Zurechnungs-, Zuordnungs- und Haftungseinheit, Möglichkeit zur Holdingsstruktur, flexible Ausgestaltung im Einzelfall, Chance für massgeschneiderte Lösungen
Realisierte Beispiele	Verkehrssicherheitszentrum Ob- und Nidwalden, Strassenverkehrsamt Freiburg, Schweizerische Post, kantonale Gebäudeversicherungsanstalten, Schulen / Universitäten, Altersheime, LUSTAT Statistik Luzern

Öffentlich-rechtliche Körperschaft

Die öffentlich-rechtliche Körperschaft ist ein Verwaltungsträger mit verschiedenen Mitgliedern (Verbindung von Personen) und mit eigener Rechtspersönlichkeit, welcher mit Hoheitsgewalt ausgestattet ist. Die öffentlich-rechtliche Körperschaft eignet sich für die gemeinsame Erfüllung einer die Mitglieder betreffenden öffentlichen Aufgabe sowie für die Kooperation von Gemeinwesen und Privaten. Häufig sind diese Körperschaften auch Träger von Organisationen, Einrichtungen und Konkordaten.

Kantone können solche Körperschaften bilden. Körperschaften haben Organe (Rat, Kommission, usw.). Die Mitglieder der Körperschaften sind in den Organen vertreten.

Merkmale	Verbindung mehrerer Kantone zu einer rechtlichen Einheit mit eigener Rechtspersönlichkeit für die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe, Körperschaft hat Organe (Kommission, Rat, usw.), kann Träger von Organisationen sein (z.B. Schulen usw.)
----------	--

Realisierte Beispiele Verschiedene kommunale Zweckverbände, Kirchliche Körperschaften, Gebietskörper (Zusammenschluss verschiedener Gemeinden für eine bestimmte Aufgabe)

Weitere Formen des öffentlichen Rechts

Die öffentlich-rechtliche Stiftung wird nicht weiter beleuchtet, da diese Rechtsform sich vorwiegend für soziale, gemeinnützige und kulturelle Zwecke usw. eignet.

4.3.3. Schlussfolgerungen betreffend Rechtsform

Im Vordergrund betreffend allfällige Rechtsform wäre bei einer Verselbständigung gemäss den erwähnten Richtlinien zur Corporate Governance (RRB Nr. 1620 vom 13. Dezember 2007) die öffentlich-rechtliche Anstalt vorzusehen.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 27/48

Die privatrechtliche Aktiengesellschaft kommt kaum in Frage, da es sich bei den Aufgaben des Strassenverkehrsamtes weitgehend um hoheitliche Dienstleistungen handelt. Eine privatrechtliche Aktiengesellschaft widerspricht daher den geltenden Voraussetzungen des Kantons Luzern.

4.4. Politische Aspekte

4.4.1. Übergeordnete politische Kriterien

Die übergeordneten politischen Zielsetzungen betreffen Aspekte, die häufig normativ und nicht zwingend explizit formuliert sind. Dazu gehören Kriterien wie Gleichheit, soziale Gerechtigkeit, nachhaltiger Umgang mit Ressourcen, dezentrale Besiedlung, politische Steuerbarkeit oder Wirtschaftlichkeit. Steht die Art der Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Widerspruch zu einem oder mehreren dieser normativen Aspekte, so sind diese gegeneinander abzuwägen.

4.4.2. Politische Steuerbarkeit bei einer Auslagerung

Neben übergeordneten Zielsetzungen ist aus politischer Sicht ebenfalls die Steuerung des Aufgabengebiets seitens der Politik von zentraler Bedeutung. Bezugnehmend auf die vorerwähnte Grundlagenstudie der KPM-Schriftenreihe *Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern*, S. 40 ff, kann die politische Steuerbarkeit an folgenden Kriterien beurteilt werden:

Nr.	Kriterium	Begründung	Beurteilung Auslagerung
1	Bedarf an politischer Steuerung	Mittlerer politischer Steuerungsbedarf	+ / -
2	Messbarkeit Output	Ergebnis sehr einfach zu messen	++
3	Messbarkeit Outcome	Keine Aussage	=
4	Gebührenfinanzierung	Ist gegeben, nicht notwendig, Kostendeckungsgrad über 100%, keine Steuermittel notwendig	++
5	Versorgungssicherheit	Erreichbarkeit / Standorte	+

6	Kontrolle	Effektive Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung (organisatorische Trennung Aufsicht / Leistungserbringer)	= / +
7	Legislative	Politische Einflussnahme (Gesetzgebung zur Anstalt grösserer Einfluss, Budgetierung kleinerer Einfluss)	=
8	Leistung / Aufgabe	Die erbrachte Leistung und Art und Weise ist vorab von Bedeutung, Träger ist unbedeutend	+
9	Träger	Markteintrittsbarriere hoch wegen Investitionsbedarf Führerprüfungen / Fahrzeugsprüfungsbereich	-

Fazit politischer Betrachtung

Wird die Beurteilung einer allfälligen Auslagerung aufgrund von politischen Kriterien vorgenommen, so ergeben sich insgesamt leichte Vorteile für eine Auslagerung. Es sprechen zudem kaum Aspekte gegen eine Auslagerung.

4.5. Weitere Kriterien zur Prüfung einer Auslagerung

Eine verselbständigte Dienststelle wie das StVA entlastet die Verwaltung und den Kantonshaushalt. Die Volksabstimmung über die Verselbständigung der Spitäler des Kantons Luzern hat gezeigt, dass insbesondere die öffentlich-rechtliche Anstalt als Rechtsform bei der Auslagerung von staatlichen Aufgaben bei der Bevölkerung über eine gute Akzeptanz verfügt. Die Frage, ob das allerdings auch auf das StVA zutrifft, muss offen gelassen werden.

Um bei den diversen verselbständigten Dienststellen die Verantwortung für die korrekte Aufgabenerfüllung wahrnehmen zu können, benötigt die Führung möglichst standardisierte, übereinstimmende und vergleichbare Controlling-Instrumente (Beteiligungsstrategie des Regierungsrats und des Kantonsrats). Die Risiken müssen eingeschätzt und rechtzeitig erkannt werden können. Die gesetzlichen Vorgaben sind bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt klein, der Spielraum ist jedoch sehr gross, so dass die entsprechenden Vorgaben aus dem Dokument Beteiligungs- und Beitragscontrolling weitgehend übernommen werden können.

5. Lösungsvorschläge

5.1. Vollständige Auslagerung

Aufgrund des Aufgabenportfolios und dessen Beurteilung durch die Kriterien der Richtlinien zur Corporate Governance stehen für die Auslagerung der Aufgaben des StVA die Zuteilung zum Kreis 1 (WOV-Dienststelle) oder Kreis 2 (verselbständigte Organisationseinheiten) im Vordergrund. Ebenfalls als mögliche Rechtsform käme die Aktiengesellschaft in Frage.

Ein rechtlich verselbständigtes Strassenverkehrsamt bleibt weiterhin eine Unternehmung, deren Hauptaufgabe der Service Public ist. Soweit der Leistungsauftrag nicht schon durch das Gesetz festgelegt wird, ist er durch Folgeerlasse (kantonale Verordnung, Statuten) zu präzisieren. Gemäss § 14 Abs. 1 der Kantonsverfassung können Verwaltungsaufgaben des Kantons an privatrechtliche Organisationen übertragen werden, sofern die Aufsicht des Regierungsrats sichergestellt ist. Die Zuweisung von Aufgaben an eine solche Institution erfolgt durch Gesetz (vgl. § 14 Kantonsverfassung). Das Gleiche gilt, wenn für eine Institution eine Form des öffentlichen Rechts gewählt wird. Nach § 22 des Organisationsgesetzes können Verwaltungsaufgaben durch die Rechtsordnung an selbständige Anstalten übertragen werden, wobei auf Gesetzesstufe mindestens die Grundzüge der Organisation und ihrer Aufgaben sowie Art und Umfang der Übertragung der öffentlichen Aufgabe festgelegt werden müssen. Seitens des Bundesrechts gibt es keine Vorschriften, welche die Trägerschaft im Bereich des StVA einschränken würde.

Im Folgenden sind die erwähnten zwei Trägerschaftsformen dem „Status quo“ des StVA gegenübergestellt:

	WOV-Betrieb (heute)	Öffentlich- rechtliche Anstalt	Aktien- gesellschaft
Autonomie des Betriebs	gering	hoch	sehr hoch
Geltung der kantonalen Finanzhaushaltungsgesetzgebung (Ausgabenbefugnis, etc.)	ja	Spezialgesetz und Statuten	nein
Organisationsregelung	Organisationsgesetz und -verordnungen des Kantons	Spezialgesetz und Statuten	OR und Statuten
Führung durch Verwaltungsrat	nein	ja	ja
Finanzierung durch Kanton	ja	nein	nein
Beteiligung Dritter am Eigenkapital	kein Eigenkapital	nein	ja
Steuerpflicht (direkte Steuern)	nein	keine Steuerpflicht	Steuerpflicht
Haftung	Kanton	Anstalt (Kanton subsidiär)	Gesellschaft

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 30/48

Im Hinblick auf den vorangehenden Kriterienkatalog mögen die beiden Rechtsformen öffentlich-rechtliche Anstalt und Aktiengesellschaft gleichwertig abschneiden. Hingegen dürfte aufgrund des vorgegebenen Zwecks des StVA und der kantonalen Richtlinien betreffend Verselbständigung die öffentliche Rechtsform die adäquatere Lösung sein, weil es sich bei den Hauptaufgaben des StVA überwiegend um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben handelt, bei denen die Trägerschaft häufig hoheitlich aufzutreten hat.

5.1.1. Infrastruktur

Der Kanton hat die notwendige Infrastruktur für den Vollzug der Bundesvorschriften zur Verfügung zu stellen und trägt damit eine grosse Verantwortung im Bereich der Sicherheit und des Umweltschutzes.

Die Optimierung der Infrastruktur wird beim Kanton in der Regel nicht ausschliesslich aufgrund betriebswirtschaftlich notwendiger Kriterien vorgenommen. Vielmehr ist diese stark abhängig von der jeweiligen finanziellen Situation des Kantons sowie den anstehenden gesamten kantonalen Investitionen. Investitionen in die notwendigen Infrastrukturen des StVA können daher nicht unabhängig und selbständig getätigt werden, sondern sind immer in den Gesamtzusammenhang des Staatshaushalts zu stellen. Die dazu notwendigen politischen Wege dauern im Gegensatz zu denjenigen in den selbständigen Unternehmen länger und sind aufwändiger.

5.1.2. Finanzen

Grundsätzlich sind die Gebühren Abgaben (Entgelte) für eine spezifische Tätigkeit des Gemeinwesens und sollen den Aufwand decken, der dem Gemeinwesen durch die erbrachte Leistung erwächst. Die Gebühren bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, bei deren Bemessung beachtet werden muss, dass das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip eingehalten werden. Der Gesetzgeber kann aber ausdrücklich vorsehen, dass eine bestimmte Abgabe Gewinn abwerfen soll.

Das StVA erhebt für seine Leistungen Gebühren. Diese müssen schon heute kostendeckend sein und gewinnen mit der Verselbständigung an Bedeutung, weil sich ein verselbständigt Strassenverkehrsamt selber finanzieren muss und für zukünftige Investitionen zusätzlich Rückstellungen zu bilden hat. Es ist auf Gesetzesstufe oder in einem weiteren Rahmenerlass von kantonalen Seite her festzulegen, wer über die Gebührenhöhe entscheidet oder ob das StVA hier allenfalls eigenständig eine Kompetenz in einem Bandbreitenmodell erhält.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 31/48

Eine Verselbständigung hat daher nicht zwangsläufig sinkende Gebühren zur Folge - wie allgemein erwartet wird. Es kann durchaus sein, dass vereinzelt Leistungen teurer werden, da einer verselbständigten Einheit seitens des Kantons grundsätzlich sämtliche Leistungen verrechnet werden. Bei einer kantonalen Dienststelle ist es hingegen nicht zwingend, dass alle kantonsinternen Leistungen zu verrechnen sind (z.B. im Personal- und Weiterbildungsbereich).

Die nachfolgend aufgeführte Tabelle über die Gebühren häufiger Geschäftsfälle dokumentiert denn auch, dass die Dienstleistungen bei selbständigen Anstalten (OW/NW und FR) nicht zwingend günstiger sind als dies bei den Strassenverkehrsämtern der Fall ist, welche als kantonale Dienststellen geführt werden.

Gebührenvergleich häufiger Geschäftsfälle (Beträge in Franken)								Stand: 1. Januar 2008
Dienstleistungen	Uri	Schwyz	OW/NW *	Zug	Aargau	Bern	Freiburg *	Luzern
Fahrzeugprüfung (Stundenansatz)	120	130	144	144	150	180	200	160
Führerprüfung (Stundenansatz)	120	120	100	120	125	132	110	120
Theorieprüfung (Basistheorie)	30	40	20	40	30	40	30	30
Lernfahrausweis	80	80	70	80	85	70	60	70
Fahrzeug-/Schiffsausweis	50	50	50	50	41	60	40	40
Änderungen im Ausweis	30	30	40	25 - 35	23 - 35	30 - 40	25	30
Führerausweis (FAK) erstmalig	60	60	55	60	60	70	40	50
Führerausweis Ersatz / Mutationen	40	20	30	40	60	50	40	35
Adressänderungen in Ausweisen	0	0	0	0	0	0	0	0
Bearbeitung Arztberichte	20	0	15	0	0	0	0	0
Kontrollschilderpaar	40	35	30	40	46	48	50	25
Wiedereinlösung deponierte Schilder	30	30	15	35	25	40	30	20

* öffentlich-rechtliche selbständige Anstalt

6010 Kriens, 3. Januar 2008

Strassenverkehrsamt des Kantons Luzern

5.1.3. Personal

Die Fluktuationsrate beim Personal des StVA Luzern ist zurzeit tief. Bei einer wirtschaftlich guten Lage steigt jedoch das Risiko, dass aufgrund des ausgetrockneten Arbeitsmarkts vermehrt Personen ihre Stelle wechseln. In dieser Situation entsteht den öffentlichen Verwaltungen erfahrungsgemäss eher ein Nachteil gegenüber den privaten Unternehmen, welche grössere sowie auch flexiblere Möglichkeiten haben, zu reagieren.

Bei einer Verselbständigung wird sodann auf Gesetzesstufe oder mittels Vereinbarung festzulegen sein, inwieweit das kantonale Personalrecht und die berufliche Vorsorge auch in einem verselbständigten StVA Anwendung findet.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 32/48

5.1.4. Marktentwicklung und Marktöffnung

Der Fahrzeugbestand im Kanton Luzern nimmt jährlich um durchschnittlich 1,2 % zu. Bis zum Jahre 2012 wird dieser auf 274'000 Fahrzeug ansteigen (+ 20'000 Fahrzeuge). Entsprechend dieser Prognose werden auch die prüfungspflichtigen Fahrzeuge zunehmen.

Der Bund gibt die Prüfungsintervalle vor, die weitgehend mit denjenigen der EU harmonisiert sind. Um diesen Auftrag im Hinblick auf die weiterhin zunehmenden Fallzahlen sowie die steigenden Qualitätsansprüche erfüllen zu können, wird das Strassenverkehrsamt in den kommenden Jahren nicht umher kommen, sowohl seine Infrastruktur zu modernisieren und auszubauen als auch zusätzliche personelle Ressourcen bereitzustellen. Angesichts der nach wie vor knappen finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand besteht jedoch das Risiko, dass die politischen Entscheidungsgremien die Notwendigkeit eines Ausbaus beim StVA aus politischen Gesamtüberlegungen negieren. Damit besteht für das StVA als kantonale Dienststelle auch die Gefahr, dass es immer schwieriger wird, sowohl den quantitativen als auch den qualitativen Anforderungen in Zukunft gerecht zu werden.

Die Fahrzeugprüfung ist grundsätzlich eine hoheitliche Aufgabe. Die Rechtsform des StVA hat keinen direkten Zusammenhang mit der Übertragung der amtlichen Nachprüfungen an Betriebe und Organisationen, da dies schon heute im Rahmen des Bundesrechts möglich ist. Eine Auslagerung an private Organisationen oder Betriebe ist jedoch nur dort möglich, wo keine Interessenkonflikte zu befürchten sind (Fahrzeughalter gleichzeitig Garagenkunde) und wo eine neutrale Prüfung sichergestellt wird (wer repariert, prüft nicht). Ab 1. Januar 2009 müssen die Fahrzeugprüfungen nach einem von den Kantonen genehmigten Qualitätssicherungssystem (QSS) durchgeführt werden.

5.2. Teilauslagerung

Eine Variante der Verselbständigung ist die Teilauslagerung von Aufgaben des StVA mittels Ausgliederung des Geschäftsbereichs "Verkehrsprüfungen" in eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder Aktiengesellschaft. Der Geschäftsbereich "Verkehrsprüfungen" umfasst die Dienstleistungen Fahrzeug- und Schiffsprüfungen, Durchführung der theoretischen und praktischen Führerprüfungen sowie diverse Kontrolltätigkeiten beim Garagengewerbe. Das Expertenteam wird dabei unterstützt durch das Dispositionsbüro.

Die Idee einer Teilausgliederung wurde bereits vor acht Jahren als Option in Betracht gezogen, als der Bund unter dem Arbeitstitel „NASA“ (nationale Sicherheitsagentur) ein eidgenössisches Kompetenzzentrum für technische Sicherheit schaffen wollte. Für das Prüfungswesen hätte dies bedeutet, dass der Halter/die Halterin das Fahrzeug oder Schiff bei einer frei wählbaren akkreditierten Stelle hätte prüfen lassen können. Nachdem dieses Projekt vorab am

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 33/48

Widerstand der Kantone scheiterte, hat die Frage einer Teilauslagerung von Aufgaben des StVA an Bedeutung verloren.

Eine „Entmonopolisierung“ im Sinne einer Privatisierung der Fahrzeugprüfungen ist sodann längerfristig aufgrund von neueren Überlegungen zur „Good Governance“ in den Hintergrund gerückt. Denn insbesondere auf europäischer Ebene wird schon heute verlangt, dass die Beschäftigten der Inspektionsstelle keinerlei kommerzieller, finanzieller oder sonstiger Beeinflussung ausgesetzt sein dürfen, die ihr Urteil beeinträchtigen könnte (aus EN ISO/IEC 17020). Daher hat zum Beispiel die Idee, dass Garagenbetriebe, welche Fahrzeugwartungen anbieten gleichzeitig auch die periodische Fahrzeugprüfung vornehmen könnten, wieder an Aktualität verloren. In einen Interessenskonflikt kämen auch Fahrlehrer/-innen, wenn sie einerseits für die Ausbildung der Lehrenden verantwortlich sind und andererseits gleichzeitig die Führerprüfungen abnehmen müssten.

5.2.1. Was spricht für eine Teilausgliederung?

Sollten die vor einigen Jahren vom Bundesrat im Entwurf zum Bundesgesetz über die technische Sicherheit (BGTS) beabsichtigten Änderungen mittel- oder längerfristig wieder aufgegriffen werden, welche

- die Akkreditierung sowohl von kantonalen Prüfstellen als auch von private Anbietern zugelassen und
- die Verantwortung für die periodische Fahrzeugkontrolle neu dem Halter zu übertragen hätte,

so ist eine Teilausgliederung seitens des Kantons dannzumal vertieft zu prüfen. Denn unter diesen veränderten Rahmenbedingungen würde nur ein weitgehend selbständiger Status der kantonalen Prüfstelle die notwendige Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit geben, um mittels Tarifpolitik und Verkürzung der Entscheidungswege bei Investitionen in Konkurrenz zu anderen akkreditierten Stellen mit gleich langen Spiessen antreten zu können. So bekäme die heutige Fahrzeugprüfstelle eine Chance gegenüber privaten Konkurrenten, die in diesen Markt einsteigen.

5.2.2. Was spricht gegen eine Teilausgliederung?

Kosten / Finanzen

Eine Teilauslagerung würde in Fragen der Abgrenzung des Aufwands bei gemeinsam genutzter Infrastruktur, Informatik, Stabsdienste usw. zu erheblichen Problemen führen. Eine doppelte Buchführung und damit verbunden ein erhöhter administrativer Aufwand betreffend Budget, Jahresrechnung und Finanzpla-

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 34/48

nung werden notwendig. Alle Bezüge von „internen“ staatlichen Leistungen an die ausgelagerte "Prüfstelle" sind in Rechnung zu stellen (auch heute nicht verrechnete Dienstleistungen im Bereich Personal, Revision, Liegenschaften etc.). Hinzu kommt noch eine allfällige Abgeltung für die Vergabe der Fahrzeugprüfungen an den ausgelagerten Betrieb.

Die zusätzlichen administrativen Aufgaben bei einer Teilauslagerung, aber auch die Vergabe der Aufträge und die Kontrolle der Leistungserbringer haben Mehrkosten zur Folge. Diese Aufwendungen werden die Abgeltung an den Kanton gegenüber heute deutlich senken (Kostendeckungsgrad von 106 % der „Leistungsgruppe 1: technische Sicherheit/Umweltschutz"). Dieser Umstand dürfte mit grosser Wahrscheinlichkeit zu einer Gebührenerhöhung führen, da gleichzeitig Rückstellungen für die Re- und Neuinvestitionen der Prüfmittel vorzunehmen sind.

Doppelspurigkeiten / Schnittstellen

Funktionell bestehen innerhalb der vier Geschäftsbereiche (Prüfungen, Zulassungen, Massnahmen, Finanzen) sehr starke Verflechtungen. Die einzelnen Tätigkeiten des Strassenverkehrsamtes greifen stark ineinander. Eine Abtrennung des Prüfungsbereichs von den übrigen strassenverkehrsamtlichen Funktionen und die Übertragung auf eine autonome Dienststelle führen in der Praxis zu unwirtschaftlichen Doppelspurigkeiten. Nachstehend einige Beispiele:

- Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen, politischen Vorstössen
- Behandlung von Kundenreklamationen
- Vollzug des Qualitäts-Management-Systems (QMS) (Zertifizierung muss völlig neu aufgebaut werden.)
- Anpassungen / Änderungen der Informatik-Applikationen ViaCar
- Erwerb Führerausweis (Theorieprüfung, Lernfahrausweis, praktische Prüfung, Führerausweis)

Erhöhter Koordinationsaufwand

Die heutige Ablauf- und Aufbauorganisation ist effizient und schlank strukturiert. Es ist nahe liegend, dass bei einer Aufspaltung der eng miteinander verflochtenen Aufgaben der Koordinationsaufwand auf allen Führungsebenen zunimmt. Letztlich ist nicht auszuschliessen, dass diese Mehrarbeit nur mit zusätzlichem Personal aufgefangen werden kann.

Verlust an Klarheit und Transparenz

Vor 23 Jahren hat der Regierungsrat die Zusammenlegung der beiden Dienststellen Motorfahrzeugkontrolle (MFK) und Amt für Verkehr zum Strassenverkehrsamt beschlossen. Im Vordergrund dieser Neuorganisation stand der Gewinn an Klarheit und Transparenz. Die Analyse aus dem Projekt "Effiziente

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 35/48

Verwaltung" (1982-1988) hat bestätigt, dass zwischen den beiden Dienststellen zahlreiche Schnittstellen und Doppelspurigkeiten bestanden. Mit der Fusion konnte die Ablauforganisation gestrafft und vereinfacht werden. Die Bürger und Bürgerinnen haben nur noch einen einzigen Ansprechpartner für alle Fragen im Zusammenhang mit der Prüfung und Einlösung von Fahrzeugen und Schiffen sowie dem Erwerb des Führerausweises. Dies würde mit einer Teilauslagerung aufgegeben und sich negativ auf die Kundenzufriedenheit auswirken.

5.2.3. Schlussfolgerung zur Teilauslagerung

Die heutige organisatorische Konzentration aller strassen- und schifffahrtsrechtlichen Tätigkeiten unter "einem Dach" ist effizient, kostendeckend und geniesst bei den Kunden eine hohe Akzeptanz. Es gibt keine gewichtigen betriebswirtschaftlichen Vorteile, welche derzeit für eine Teilauslagerung auf eine öffentlich-rechtliche selbständige Prüf stelle sprechen. Auch ist davor zu warnen, dass eine Teilauslagerung eine Marktöffnung im Segment "Fahrzeugprüfungen" zur Folge hat. Das Bundesrecht gestattet bereits heute die Übertragung der amtlichen, periodischen Nachprüfungen an Betriebe und Organisationen, welche für die vorschriftsgemässe Durchführung Gewähr bieten. Die Teilauslagerung würde daran nichts ändern.

5.3. Nutzen Kanton / Kunden / Dienststelle / Personal

Der Nutzen der verschiedenen Verselbständigungsformen in Bezug auf die Bewertungskriterien ist im Überblick in Form einer Nutzwertanalyse dargestellt:

Nutzen	WOV-Betrieb				öff.-rechtliche Anstalt				Aktien_Gesellschaft			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Autonom und schnell		2					3					4
Selbsttragend				4				4				4
Qualität steigernd			3				3				3	
Unternehmenssteuern				4				4			3	
Beteiligungsstrategie gemäss Vorgaben des Beteiligungs- und Beitragscontrollings unterstützend			3				3			2		
Politische Steuerungsmöglichkeiten			3			2			1			

Anreiz zur Wirtschaftlichkeit			3				4				4
Mitarbeitermotivation			3			3				3	
Total	25			26			24				

1: geringer Nutzen, 4: sehr grosser Nutzen

Tabelle 1: Nutzwertanalyse

Aus der Nutzwertanalyse geht hervor, dass es aufgrund der heutigen Beurteilung insgesamt weder klare Vorteile noch entscheidende Nachteile für die eine oder andere rechtliche Ausgestaltung des Aufgabenbereichs des StVA gibt.

In den folgenden Abschnitten sind die Vor- und Nachteile einer Verselbständigung für die wichtigsten Interessengruppen dargestellt, unabhängig der gewählten Rechtsform:

5.3.1. Für die Politik, den Kanton

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> Entlastung von verwaltungsstrategischen Aufgaben im Bereich des StVA Abkoppelung des StVA aus der Finanzpolitik des Kantons Entlastung der Investitionsrechnung Entlastung der direkten Führungsverantwortung der Regierung; ausgenommen im politischen Bereich Zunahme der Kompetenz in der Führung des StVA durch den Verwaltungsrat Erhöhte Fähigkeit, Synergien zwischen Kantonen und/oder privaten Partnern zu nutzen Erhöhte Anforderungen an die Transparenz und Lesbarkeit der Berichterstattung 	<ul style="list-style-type: none"> Die direkte Einflussnahme wird verkleinert. Investitionen können nicht mehr beeinflusst werden. Der Vorwurf des „Verscherbelns von Tafelsilber“ könnte aufkommen. Möglicherweise fliessen weniger Gelder in die Staatskasse.

5.3.2. Für die Kundschaft

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> Möglichkeit der Realisierung kundennaher Infrastruktur (regionale Prüfstellen) 	<ul style="list-style-type: none"> Wirtschaftlich uninteressante Dienstleistungen, die nicht zwingend erbracht werden müssen, z. B. technische Auskunft, könnten abgestossen, unattraktiv gemacht oder reduziert werden.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 37/48

5.3.3. Für die Dienststelle

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhte Flexibilität, vor allem im Investitionsbereich • Einfachere Möglichkeit, die Stellen auf die Bedürfnisse des Betriebes anzupassen • Weitgehende Entkoppelung von Verwaltungsprozessen • Erhöhte Entflechtung von Politik und Verwaltung (Corporate Governance) • Bildung von Reserven zur Finanzierung von Projekten 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Verantwortung und damit das betriebswirtschaftliche Risiko nehmen zu. • Zusätzliche Führungs- und Administrationsarbeiten müssen durch das StVA selbst erbracht oder eingekauft werden (z.B. Verwaltungsrat, Lohnbuchhaltung, etc.). • Der direkte Zugang zur Politik nimmt ab. • Die Beschaffung der notwendigen finanziellen Mittel für Investitionen muss selbst vorgenommen werden. • Staatsgarantie entfällt mit hoher Wahrscheinlichkeit

5.3.4. Für das Personal

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Monetäre Anreizsysteme, mit denen ein erwartetes, freiwilliges Verhalten bestimmter Adressaten erwirkt werden soll • Beteiligung am Geschäftserfolg 	<ul style="list-style-type: none"> • Je nach Personalreglement können Schlechterstellungen möglich sein (z.B. Urlaubsregelungen, Übernahme von Aus-/Weiterbildungskosten, Pensionskasse).

6. Würdigung und Empfehlung

Im Laufe der Arbeiten an der Vorstudie über eine allfällige Auslagerung des StVA aus der kantonalen Verwaltung wurde deutlich, dass mit der Einführung der WOV-Instrumente - Leistungsauftrag und Globalbudget – wesentliche Kriterien erfüllt werden konnten, welche durch eine Verselbständigung von staatlichen Dienststellen angestrebt werden. Mit der Ablösung durch das Globalbudget hat sich zudem der Handlungsspielraum für das StVA vergrössert.

Durch eine allfällige Verselbständigung könnten vorab im Bereich der Investitionen die heute eher langwierigen Entscheidungswege verbessert werden. Denn es ist fast systemimmanent, dass die Prüfinfrastruktur im StVA unter den staatlichen Rahmenbedingungen kaum je den optimalen Bedürfnissen gemäss betrieblicher Sichtweise genügen wird. So wurde der letzte Ausbau um eine Prüfbahn vor 24 Jahren vorgenommen. Aufgrund dieser Voraussetzung hat sich

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 38/48

das StVA seither jeweils behelfsmässig in dafür geeigneten Betrieben eingemietet, um den steigenden Qualitäten und Kundenbedürfnissen gerecht zu werden. Am 24. Juni 1991 hat der Grosse Rat ein Postulat über die Errichtung einer Aussenstation des StVA auf der Luzerner Landschaft erheblich erklärt, deren Umsetzung jedoch bis heute pendent ist.

Um das Qualitätsmanagement des StVA systematisch garantieren zu können - und um den zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden, hat sich das StVA gemäss ISO 9001:2000 in der Zwischenzeit zertifizieren lassen. Überdies strebt das StVA im 2008 die Akkreditierung nach ISO-Norm 17020 als unabhängige Inspektionsstelle für Strassen- und Wasserfahrzeuge an. Mit diesen beiden Massnahmen ist das Strassenverkehrsamt Luzern bereits heute auf die nationalen und internationalen Bestrebungen vorbereitet, nur noch Prüfungen von akkreditierten Prüfstellen zu akzeptieren.

Zur Frage einer **Verselbständigung des StVA** ist festzuhalten, dass aufgrund von *betriebswirtschaftlichen Kriterien* sich in der Tendenz Vorteile zu Gunsten einer Verselbständigung ergeben. Unter Berücksichtigung des damit verbundenen Aufwands (Umsetzungs- und Folgekosten) gegenüber dem Gesamtnutzen für die Kunden, den Kanton und das StVA drängt sich jedoch nicht unbedingt eine Änderung des Status quo auf.

Wird die Verselbständigung aufgrund der Anwendung von *rechtlicher Kriterien* betrachtet, ergeben sich weder zwingende Gründe für den Verbleib des StVA bei der kantonalen Verwaltung, noch Argumente die einer Verselbständigung klare Vorteile zuweisen würden. Wird die Beurteilung einer allfälligen Auslagerung aufgrund von *politischen Kriterien* vorgenommen, so ergeben sich insgesamt leichte Vorteile für eine Auslagerung.

Das durch eine Verselbständigung freigesetzte Potenzial betreffend Kundennutzen, Mitarbeitenden oder die Qualität des Dienstleistungsangebots wird eher als gering eingestuft.

Die durch eine Selbständigkeit mögliche höhere Flexibilität bei Investitionen gilt es daher hauptsächlich den einmaligen Überführungskosten (Gesetzgebung, Umsetzung etc.) der politischen Grundüberzeugung und dem Nutzen gegenüber zu stellen.

Die Rechtsform des StVA hat keinen direkten Zusammenhang mit der Übertragung der amtlichen Nachprüfungen an Betriebe und Organisationen. Die Übertragung ist schon heute im Rahmen des Bundesrechts möglich. Das Interesse an dieser Kontrolltätigkeit ist jedoch gering, wie die Umsetzung des Postulats über die Vereinfachung der jährlich wiederkehrenden technischen Prüfung für Motorfahrzeuge über 3,5 t zeigte (Nr. 484). Die grundsätzlich daran interessierten Betriebe wollten die technische Prüfung nicht übernehmen. In den Kantonen Freiburg, Ob- und Nidwalden mit verselbständigten Strassenverkehrsämtern haben diesbezüglich keine Delegationen an Garagen stattgefunden. Von daher darf bei einer Marktöffnung im Fahrzeugprüfungsbereich nicht allzu viel erwartet werden.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 39/48

Betreffend der Frage einer allfälligen **Teilauslagerung von Aufgaben** des StVA ist festzuhalten, dass die heutige organisatorische Konzentration aller strassen- und schifffahrtsrechtlichen Tätigkeiten unter „einem Dach“ effizienter und effektiver ist, als dass dies bei einer allfälligen Teilauslagerung der Fall sein dürfte. Die heutige gesamtheitliche Form der Arbeitserfüllung ist kundenfreundlicher und für die Kunden einfacher.

In einer **Gesamtbeurteilung** kommt die Projektgruppe zum Schluss, dass die in den letzten Jahren eingeführten Führungsinstrumente dem StVA im operativen Bereich grossen Handlungsspielraum eröffnet haben. Was den Investitionsbedarf betrifft, so könnte zum Beispiel die Bildung von Rückstellungen aus den Erträgen die Situation verbessern. Allerdings bedarf es dazu einer Änderung des Finanzhaushaltgesetzes. Eine Auslagerung des StVA aus der kantonalen Verwaltung hat für die Kundschaft und den Kanton keinen nennenswerten Nutzen. Der Nachweis für die unter Ziffer 2.1 formulierte Zielsetzung, wonach die Qualität der Kundenbetreuung mit der Selbständigkeit wesentlich gesteigert werden kann, wird aus Sicht der Projektgruppe nicht erbracht.

Unter diesen Voraussetzungen kommt die Projektgruppe zum Schluss, dass diese eher leichten Vorteilen gegenüber dem doch recht grossen Aufwand zur Schaffung der Verselbständigung den Ertrag kaum rechtfertigen.

Anhang

Anhang 1: Gesetzliche Grundlagen

A. Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR)

1. Strassenverkehr

- 741.01 Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG)
- 741.11 Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 (VRV)
- 741.13 Verordnung der Bundesversammlung vom 21. März 2004 über die Blutalkoholgrenzwerte im Strassenverkehr
- 741.31 Verkehrsversicherungsverordnung vom 20. November 1959 (VVV)
- 741.41 Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS)
- 741.412 Verordnung vom 19. Juni 1995 über technische Anforderungen an Transportmotorwagen und deren Anhänger (TAGV 1)
- 741.413 Verordnung vom 19. Juni 1995 über technische Anforderungen an landwirtschaftliche Traktoren und deren Anhänger (TAFV 2)
- 741.414 Verordnung vom 2. September 1998 über technische Anforderungen an Motorräder, Leicht-, Klein- und dreirädrige Motorfahrzeuge (TAFV 3)
- 741.435.1 Verordnung vom 22. Oktober 1986 über die Abgasemissionen leichter Motorwagen (FAV 1)
- 741.435.3 Verordnung vom 22. Oktober 1986 über die Abgasemissionen von Motorrädern (FAV 3)
- 741.435.4 Verordnung vom 22. Oktober 1986 über die Abgasemissionen von Motorfahrrädern (FAV 4)
- 741.436 Abgasmessgeräte für Verbrennungsmotoren
- 741.437 Verordnung des UVEK vom 21. August 2002 über Wartung und Nachkontrolle von Motorwagen betreffend Abgas- und Rauchemissionen
- 741.473 Energieetikette von neuen Personenwagen
- 741.5.1 Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (Verkehrszulassungsverordnung, VZV)
- 741.511 Verordnung vom 19. Juni 1995 über die Typengenehmigung von Strassenfahrzeugen (TGV)
- 741.521 Trolleybusunternehmungen
- 741.53.1.1 Verordnung vom 23. August über das Fahrberechtigungsregister
- 741.541 Verordnung vom 18. Oktober 2000 über das automatisierte Administrativmassnahmen-Register (ADMAS-Register-Verordnung)
- 741.56 Verordnung vom 3. September 2003 über das automatisierte Fahrzeug- und Fahrzeughalterregister (MOFIS-Register-Verordnung)
- 741.621 Verordnung vom 29. November 2002 über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SDR)
- 741.622 Verordnung vom 15. Juni 2001 über Gefahrgutbeauftragte für die Beförderung gefährlicher Güter auf Strasse, Schiene und Gewässern (Gefahrgutbeauftragtenverordnung, GGBV)
- 741.72 Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen (Nationalstrassenabgabe-Verordnung, NSAV)
- 741.724 Verordnung vom 7. November 1994 über die Aufwandentschädigung für den Verkauf der „Autobahn-Vignette“ zur Benützung der Nationalstrassen

2. Schifffahrt

- 747.201 Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975 über die Binnenschifffahrt (BSG)
- 747.201.1 Verordnung vom 9. November 1978 über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern (Binnenschifffahrtsverordnung, BSV)
- 747.201.3 Verordnung vom 13. Dezember 1993 über die Abgasemissionen von Schiffsmotoren auf schweizerischen Gewässern (SAV)
- 747.201.31 Ausführungsbestimmungen vom 14. August 1997 zur Verordnung über die Abgasemissionen von Schiffsmotoren auf schweizerischen Gewässern (AB-SAV)
- 747.201.5 Verordnung vom 23. Januar 1985 über die Typenprüfung von Schiffen

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 41/48

- 747.201.55 Verordnung vom 2. Juli 2001 über die Gebühren der Typenprüfstelle für Schiffe
- 747.201.7 Verordnung vom 14. März 1994 über Bau und Betrieb von Schiffen und Anlagen öffentlicher Schifffahrtsunternehmen (Schiffbauverordnung, SBV)
- 747.201.71 Ausführungsbestimmungen vom 14. März 1994 zur Verordnung über Bau und Betrieb von Schiffen und Anlagen öffentlicher Schifffahrtsunternehmen (AB-SBV)

B. Systematische Rechtssammlung Kanton Luzern (SRL)

1. Strassenverkehr

- 776 Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes vom 15. März 1994
- 777 Verordnung zum Gesetz über die Verkehrsabgaben und den Vollzug des eidgenössischen Strassenverkehrsrechtes (Strassenverkehrsverordnung) vom 9. Dezember 1986
- 777a Beschluss über die Zuständigkeit zum Erlass von Verkehrsanordnungen vom 5. September 2006
- 778 Verordnung über den Gebührenbezug des Strassenverkehrsamtes vom 30. Oktober 2001
- 783 Gesetz über die Verwendung von Motorfahrzeugen ausserhalb der öffentlichen Strassen und Wege vom 10. April 1973

2. Schifffahrt

- 787 Verordnung über die Schifffahrt vom 11. Januar 1982
- 788a Gesetz über die Schiffssteuer vom 1. Dezember 1997
- 788b Verordnung zum Gesetz über die Schiffssteuer vom 10. März 1998
- 793 Interkantonale Vereinbarung über die Schifffahrt auf dem Vierwaldstättersee vom 20. Juni 1997
- 794 Vereinbarung über den Vollzug der Schifffahrtsvorschriften auf dem luzernischen Teil des Hallwilersees vom 27. Januar 1989
- 795 Interkantonale Verordnung über die Schifffahrt auf dem Zugersee vom 28. Dezember 1950

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 42/48

Anhang 2: SWOT-Analyse aus dem Jahre 2003

Stärken / Chancen

Kundenbeziehungen	<p>Wir sind ein eigentliches Kundenzentrum. Täglich gehen Hunderte von Kundinnen und Kunden bei uns ein und aus. Wir kennen unsere Kunden, ihre Bedürfnisse und Wünsche und sind daher in der Lage, sie direkt wirksam anzusprechen. Regelmässige Kundenbefragungen geben uns Aufschluss über den Zufriedenheitsgrad. Die im Frühjahr 2001 und 2002 durchgeführten Umfragen ergaben gesamthaft die Note 5 (max. 6). Über 80 % der Befragten der Befragten sind mit der angebotenen Sach- und Dienstleistung zufrieden.</p> <p>Mit den Fachverbänden (AGVS, ASTAG, TCS, Fahrlehrerverbänden usw.) pflegen wir regelmässigen Erfahrungs- und Meinungsaustausch.</p>
Fachkompetenz, Know-how	<p>Eine umfassende interne und externe Aus- und Weiterbildung gewährleistet, dass alle Mitarbeitenden in ihrem Fachgebiet stets auf dem neusten Wissensstand sind und somit über die erforderlichen Fachkompetenzen für die tägliche Arbeit verfügen.</p> <p>Interkantonale Fachgremien gewährleisten einen rechtsgleichen Vollzug und geben wertvolle Inputs für Veränderungen im eigenen Geschäftsbereich.</p>
Leistungsfähige Informationstechnologie	<p>Alle operativen Prozesse werden durch ein effizientes elektronisches Informationssystem unterstützt. Am 1. Januar 2003 wurde das bisherige System durch die Branchenlösung ViaCar abgelöst, welches bereits in den Kantonen Aargau, Zug, Schaffhausen und Zürich im Einsatz steht. Mit ViaCar verfügen wir über eine moderne, integrierte Software für den gesamten Geschäftsbereich.</p>
Moderne Arbeitsplätze	<p>Der Sitz des StVA befindet sich seit 1960 in der Gemeinde Kriens an der Arsenalstrasse 45.</p> <p>Das Verwaltungsgebäude wird zur Zeit einer umfassenden Renovation / Umbau unterzogen. Alle Mitarbeitenden verfügen nach Bauabschluss über modern eingerichtete Arbeitsplätze. Jeder Arbeitsplatz ermöglicht eine zweckmässige Aufbereitung aller Informationen.</p>
Gute Unternehmenskultur und hohe Arbeitszufriedenheit	<p>Die Unternehmenskultur im StVA lebt vom gegenseitigen Respekt, von direkter Kommunikation und klaren Botschaften und von der Wertschätzung der Mitarbeitenden.</p> <p>Gradmesser über die Zufriedenheit der Mitarbeitenden sind nebst den Ergebnissen von Personalumfragen die hohe Beteiligung an Betriebsanlässen, sportlichen Veranstaltungen sowie das Feedback im Rahmen der jährlichen Mitarbeitergespräche. Die Gesamtbilanz fällt stets positiv aus.</p>

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 43/48

<p>Leistungsfähige Organisationskultur</p>	<p>Das StVA kennt vier Geschäftsbereiche. Die Leitenden derselben bilden zusammen mit dem Amtschef sowie den Stabsmitarbeitern Informatik, Personalwesen und Zentrale Dienste die Geschäftsleitung.</p> <p>Die flachen Hierarchien innerhalb der Geschäftsbereiche sowie die klaren Zuordnungen von Verantwortungen und Stellvertretungen garantieren schnelle Bearbeitungs- und Entscheidungswege.</p>
<p>Unabhängigkeit als Prüfstelle</p>	<p>Die Führer-, Fahrzeug- und Schiffsprüfungen werden durch eine von finanziellen Interessen unabhängigen Stelle durchgeführt. Die Akzeptanz bezüglich Mängelbeanstandung an Fahrzeugen ist laut Kundenbefragung sehr hoch (über 85 % bei Privatpersonen). Selbst Garagen schätzen die neutrale Begutachtung. 98 % der Befragten sind der Überzeugung, dass die Fahrzeugprüfung einen Beitrag zur Verkehrssicherheit leistet.</p>
<p>Gesicherte Auftragslage</p>	<p>Sowohl im technischen Bereich (Prüfungen) als auch im administrativen Bereich (Ausweise, Bewilligungen) ist langfristig nicht mit Einbrüchen im Auftragsvolumen zu rechnen.</p> <p>Jährlich wird der Fahrzeugbestand um durchschnittlich 2 % zu nehmen. Zudem hat die Übernahme des EU-Landverkehrsabkommens – zumindest im Kontrollbereich – eine massive Zunahme des Prüfvolumens gegenüber heute zur Folge (Erhöhung um den Faktor 2.4). Die Auftragsbücher des StVA sind gefüllt und die Arbeitsplätze gesichert.</p>

Schwächen / Risiken

<p>Eingeschränkte unternehmerische Beweglichkeit</p>	<p>Wegen der fehlenden Rechtspersönlichkeit kann das StVA nicht alle Aktivitäten entwickeln, welche autonomen Anstalten möglich sind. Zwar kann das StVA innerhalb der Schranken der WOV-Verordnung selbständig tätig sein und Verträge bis zu einer gewissen finanziellen Limite abschliessen. Doch fehlt eine umfassende Befugnis.</p>
<p>Starke Bindung an das Finanzhaushaltsrecht</p>	<p>Rechtlich verselbständigte Dienststellen sind in finanzieller Hinsicht freier. Dem StVA ist es beispielsweise verwehrt, mit dem Betriebsgewinn einen Reservefonds zu äpfnen, welcher zur Deckung von Verlusten dient oder Rückstellungen für die Anschaffung von Apparaturen, Mobiliar u. a. oder für die Weiterentwicklung der Informatik-Software ermöglicht. Trotz eigener Rechnungsführung verfügt das StVA über kein abgegrenztes Vermögen. Der erwirtschaftete Gewinn kann nicht in die eigenen Reserven gebucht werden.</p> <p>Der Budgetprozess ist trotz WOV nach wie vor schwerfällig und sehr zeitaufwändig. Die Budgetzahlen der Finanzbuchhaltung und</p>

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 44/48

	<p>der Leistungsauftrag auf Leistungsgruppenebene müssen bereits im April an das Departement weitergeleitet werden. Kurzfristige Korrekturen aufgrund veränderter Verhältnisse sind nicht mehr möglich.</p> <p>Die Verschiebung von nicht verbrauchten Budgetmitteln ins Folgejahr ist nur auf Gesuch hin und mit Bewilligung der Finanzverwaltung möglich. Ein mehrjähriges Ausgleichsbudget wurde trotz WOV nicht eingeführt.</p>
Investitionen	<p>Investitionen können nicht selber getätigt werden. Die Investitionsrechnung wird mehrheitlich vom vorgesetzten Departement oder von der Zentralverwaltung (Bsp. Hochbauamt) vorgegeben. Weil das StVA keine nach kaufmännischen Grundsätzen vorgeschriebene Bilanz erstellt, werden die Investitionen nicht aktiviert und in der laufenden Rechnung nicht abgeschrieben.</p> <p>Für neue Investitionen können keine Rückstellungen gebildet werden.</p>
Politische Einflussnahme auf den Vollzug des Leistungsauftrags	<p>Die politische Einflussnahme bekommt eine unselbständige Dienststelle im Alltag immer wieder zu spüren. Auch unter WOV wird die Trennung von strategischen und operativen Aufgaben nicht immer und überall mit letzter Konsequenz vollzogen. Die angestrebte Trennung lässt sich offenbar in der Praxis nur schwer durchsetzen.</p>
Konkurrenzdruck	<p>Es ist denkbar, dass sich Politik und Gesetzgebung im Bereich Prüfung von Personen und Fahrzeugen/Schiffen zum Verkehr in den nächsten Jahren radikal verändern. Wegen der teils bereits im Ausland etablierten Konkurrenz könnte das StVA Marktanteile an andere Anbieter verlieren.</p>
Marktöffnung	<p>Bei einer allfälligen Marktöffnung wären gewinnorientierte Unternehmen vor allem daran interessiert, neuere Fahrzeuge zu prüfen, weil der Aufwand geringer ist und auch weniger Beanstandungen notwendig sind. Es besteht die grosse Gefahr, dass der finanziell interessante Teil privatisiert und der problematischere Teil (alte Fahrzeuge, Fahrzeuge mit technischen Änderungen, landwirtschaftliche Fahrzeuge, Baumaschinen, Sonderfälle etc.) beim Staat verbleiben wird. Eine Marktaufteilung nach dem Motto „Gewinn privatisieren und Verlust sozialisieren“ ist für den Staat finanzpolitisch eine schlechte Lösung.</p>

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 45/48

Anhang 3: Leitbild

Wir vom Strassenverkehrsamt...

- ...sind ein Teil der kantonalen Verwaltung und stehen im Dienst der Allgemeinheit
- > setzen uns ein für die Verkehrssicherheit unserer Bevölkerung auf Strassen und Gewässern.
 - > helfen mit, die Auswirkungen der individuellen Mobilität auf unsere Umwelt zu verringern.
 - > üben unsere Tätigkeiten im Rahmen der Gesetzgebung und in Zusammenarbeit mit den staatlichen Stellen von Bund, Kanton und Gemeinden sowie privaten Verbänden aus.
 - > reagieren zeitgerecht auf gesellschaftliche und technische Veränderungen und Entwicklungen.

-
- ...pflegen ein partnerschaftliches Verhältnis zu unseren Kundinnen und Kunden
- > bedienen und beraten freundlich, hilfsbereit und speditiv.
 - > engagieren uns für ihre Anliegen.
 - > gestalten unsere Arbeitsabläufe einfach und transparent.
 - > verpflichten uns zur Qualität.
 - > vermitteln durch Öffentlichkeitsarbeit Sinn für unser Wirken.

-
- ...sind ein erfolgreiches Team
- > pflegen einen ständigen und offenen Dialog miteinander und schaffen ein vertrauenswürdiges Arbeitsklima.
 - > fördern die persönlichen Fähigkeiten unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und unterstützen die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen.
 - > bilden uns im fachlichen, methodischen und kommunikativen Bereich dauernd weiter.

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 46/48

Anhang 4: Leistungsauftrag 2008

Strassenverkehrsamt		2704		Leistungsauftrag/Globalbudget 2008	
Grundauftrag, Ziele, Indikatoren und Globalbudget					
Grundauftrag					
Das Strassenverkehrsamt (StVA) ist ein Dienstleistungsunternehmen, das die strassen- und schiffahrtsrechtlichen Erlasse des Bundes im Bereich der Zulassung von Personen, Fahrzeugen und Schiffen vollzieht. Im Verantwortungsbereich des Justiz- und Sicherheitsdepartementes wirkt es mit seinen hoheitlichen Tätigkeiten für einen sicheren und umweltschonenden Verkehr auf den Strassen und Gewässern und erhebt die kantonalen und eidgenössischen Abgaben. Das StVA ist bestrebt, seine Leistungen kundenorientiert und effizient anzubieten.					
Gesamtzielsetzungen					
<ul style="list-style-type: none"> - Kontrolle der Betriebs- und Verkehrssicherheit von Fahrzeugen und Schiffen innerhalb der vorgeschriebenen Intervalle. - Objektive Beurteilung der Führerausweisbewerber/innen über ihre Kenntnisse der Verkehrsvorschriften und der Fähigkeit, Fahrzeuge oder Schiffe verkehrsgerecht und sicher zu führen. - Fehlerfreie und rasche Ausstellung der Ausweise und Bewilligungen. - Pflichtgemässe Ermessensausübung bei der Anordnung von Administrativmassnahmen nach SVG. - Durchsetzung eines termingerechten und vollständigen Steuerbezugs. 					
Kenngrossen für die ganze Dienststelle	Ist 2006	Soll 2007	Soll 2008	Abweichung 08 zu 07	
Ø Personalbestand in Vollzeitstellen	97.1	99.5	102.5	3%	
Ø Anzahl Lernende/Praktikanten	4.0	4.0	6.0	50%	
Fahrzeugbestand am 30. September	250 854	254 300	258 000	1%	
Schiffsbestand am 30. November	4 051	4 200	4 100	-2%	
Anzahl Fahrzeugprüfungen	56 655	61 000	63 500	4%	
Anzahl praktische Führerprüfungen	9 772	10 000	9 500	-5%	
Anzahl Administrativmassnahmen	7 007	7 000	7 000	0%	
Leistungsgruppen	Ist 2006	Soll 2007	Soll 2008	Abweichung 08 zu 07	
1. Technische Verkehrssicherheit/Umweltschutz					
+ Kosten	7 393 145	7 598 799	7 726 993	2%	
- Erlöse	8 524 950	8 689 002	8 347 260	-4%	
= Globalkredit/Ertragsüberschuss (-)	-1 131 805	-1 090 203	- 620 267	-43%	
+ Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen	167 507	164 016	277 955	89%	
= Nettokosten / betriebliches Ergebnis	- 964 298	- 926 187	- 342 312	-63%	
= Ergebnis nach betriebsfremden Positionen	- 964 298	- 926 187	- 342 312	-63%	
Kostendeckungsgrad Globalkredit	115.3%	114.3%	108.0%	-8%	
2. Administrative Verkehrssicherheit					
+ Kosten	6 117 411	6 597 510	6 676 480	1%	
- Erlöse	8 747 014	8 440 119	8 129 150	-4%	
= Globalkredit/Ertragsüberschuss (-)	-2 629 603	-1 842 609	-1 452 670	-21%	
+ Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen	343 384	248 667	366 493	47%	
= Nettokosten / betriebliches Ergebnis	-2 286 219	-1 593 922	-1 086 177	-32%	
= Ergebnis nach betriebsfremden Positionen	-2 286 219	-1 593 922	-1 086 177	-32%	
Kostendeckungsgrad Globalkredit	143.0%	127.9%	121.8%	-5%	
3. Verkehrs- und Schiffssteuern					
+ Kosten	2 135 223	2 380 098	2 382 359	0%	
- Erlöse	2 513 265	2 644 909	2 515 620	-5%	
= Globalkredit/Ertragsüberschuss (-)	- 378 042	- 264 811	- 133 261	-50%	
+ Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen	339 670	32 756	187 236	472%	
= Nettokosten / betriebliches Ergebnis	- 38 372	- 232 056	63 975	-123%	
+ Ausgehende Staatsbeiträge	83 856 039	84 420 000	86 200 000	2%	
- Steuereinnahmen, Regalien, Konzessionen	83 856 039	84 420 000	86 200 000	2%	
= Ergebnis nach betriebsfremden Positionen	- 38 372	- 232 056	63 975	-123%	
Kostendeckungsgrad Globalkredit	117.7%	111.1%	105.6%	-5%	
4. Gewerbliche Leistungen					
+ Kosten	182 607	216 193	199 768	-9%	
- Erlöse	1 050 275	883 370	963 170	9%	
= Globalkredit/Ertragsüberschuss (-)	- 867 668	- 667 177	- 764 402	15%	
+ Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen	4 749	4 741	5 918	25%	
= Nettokosten / betriebliches Ergebnis	- 862 919	- 662 436	- 758 486	14%	
= Ergebnis nach betriebsfremden Positionen	- 862 919	- 662 436	- 758 486	14%	
Kostendeckungsgrad Globalkredit	575.2%	408.6%	484.6%	19%	

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 47/48

Finanzierung aller Leistungsgruppen (in Franken)	Ist 2006	Soll 2007	Soll 2008	Abweichung 08 zu 07
Laufende Rechnung (Total)				
+ Kosten	15 828 386	16 792 600	16 984 600	1%
- Erlöse	20 835 504	20 657 400	19 955 200	-3%
= Globalkredit/Ertragsüberschuss (-)	-5 007 118	-3 864 800	-2 970 600	-23%
+ Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen	855 310	450 200	837 600	86%
= Nettokosten / betriebliches Ergebnis	-4 151 808	-3 414 600	-2 133 000	-38%
+ Ausgehende Staatsbeiträge	83 856 039	84 420 000	86 200 000	2%
- Steuereinnahmen, Regalien, Konzessionen	83 856 039	84 420 000	86 200 000	2%
= Ergebnis nach betriebsfremden Positionen	-4 151 808	-3 414 600	-2 133 000	-38%
Kostendeckungsgrad Globalkredit	131.6%	123.0%	117.5%	-4%
Investitionen				
+ Ausgaben	61 349	180 000	200 000	11%
- Einnahmen	0	0	0	0%
= Ausgaben-/Einnahmenüberschuss (-)	61 349	180 000	200 000	11%
Begründung von Abweichungen / Besonderheiten				
Allgemein				
- Für 2008 sind weitere Gebührensenkungen geplant (ca. - Fr. 600'000).				
- Der Kostendeckungsgrad der hoheitlichen Leistungen (LG 1 - 3) ohne kalk. Kosten beträgt ca. 113%.				
- Ab Herbst 2008 werden 2 zusätzliche Ausbildungsplätze für Lernende (Kauffrau/Kaufmann Profil E und B) eingerichtet. Damit verfügt das StVA über 6 Lehrstellen.				
Investitionen				
- Für den Ersatz von Prüfgeräten auf den Prüfbahnen sind Fr. 150'000 und für den Ersatz eines Betriebsfahrzeuges Fr. 50'000 budgetiert.				
Technische Verkehrssicherheit/Umweltschutz				
- Der Abgang externer Fahrzeugprüfer wird durch eine Festanstellung kompensiert. Für die dezentrale Abnahme von schweren Nutzfahrzeugen (Prüfung vor Ort) wird ein zusätzlicher Fahrzeugexperte ausgebildet.				
- Der Stundenansatz für die Fahrzeugprüfungen wird von Fr. 170 auf Fr. 160 reduziert (ca. - Fr. 300'000).				
Administrative Verkehrssicherheit				
- Das Produkt "medizinisches Kontrollwesen" wird in das Produkt "Ausweise" integriert und gleichzeitig wird auf die Bearbeitungsgebühr von Fr. 15 verzichtet (- Fr. 180'000).				
- Die Gebühren für folgende Leistungen werden um Fr. 5 ermässigt: Ersatz Führerausweis (neu Fr. 30) und Eintrag Haltersperre im Fahrzeugausweis (neu Fr. 30).				
- Deponierte Kontrollschilder bleiben neu automatisch für 2 Jahre (Verordnung 1 Jahr) reserviert. Auf die heutige Verlängerungsgebühr von Fr. 20 wird verzichtet (- Fr. 48'000).				
Verkehrs- und Schiffssteuern				
- Es wird mit einer Steigerung des Verkehrssteuerertrages um ca. 1,5% gerechnet. Die Einnahmen aus der Schiffssteuer werden stabil bleiben.				
Gewerbliche Leistungen				
- Die Nachfrage nach Wunschkontrollschildern hält an. Wir rechnen mit einem Ertrag von ca. Fr. 550'000.				
Informationen zu Aufwand und Ertrag	Ist 2006	Soll 2007	Soll 2008	Abweichung 08 zu 07
Personalaufwand	9 986 174	10 372 400	10 699 000	3%
Sachaufwand	4 062 003	4 503 000	4 754 000	8%
Abschreibungen	807 405	412 500	695 100	89%
Eigene Beiträge	8 190 764	8 252 000	8 430 000	2%
Interne Verrechnungen	77 493 390	78 122 900	79 444 100	2%
+ Aufwand	100 539 736	101 662 800	104 022 200	2%
Steuern	83 856 039	84 420 000	86 200 000	2%
Entgelte	20 040 403	19 800 800	19 161 500	-3%
Rückerstattungen von Gemeinwesen	735 410	810 000	735 000	-9%
Interne Verrechnungen	59 692	46 800	58 700	26%
- Ertrag	104 691 544	105 077 400	106 155 200	1%
= Total Aufwand-/Ertragsüberschuss (-)	-4 151 808	-3 414 600	-2 133 000	-38%
Informationen zu den Staatsbeiträgen	Ist 2006	Soll 2007	Soll 2008	Abweichung 08 zu 07
3628001 Verkehrsabgaben: Beiträge an Gemeinden	8 190 764	8 252 000	8 430 000	2%
3910001 Betriebsfr. Überweisung: Verkehrsabgaben	75 665 275	76 168 000	77 770 000	2%
Total ausgehende Staatsbeiträge	83 856 039	84 420 000	86 200 000	2%

Luzern, 30. Juli 2008

Seite 48/48

Anhang 5: Kennzahlen

Kennzahlen

Indikator	2003	2004	2005	2006	2007
Fahrzeugbestand (30.09.)	239'620	243'723	246'813	250'854	254'932
> Personenwagen	163'528	165'924	167'862	170'570	172'907
> Motorräder	23'310	25'085	26'442	27'439	28'256
> Lastwagen	2'360	2'487	2'456	2'426	2'468
> Anhänger	15'852	16'382	16'709	17'095	17'668
Motorfahrräder	8'821	8'344	7'979	7'531	7'382
Schiffsbestand	4'219	4'200	4'111	4'051	4'072
> Schiffe mit Motor	3'310	3'328	3'256	3'286	3'290
> Schiffe ohne Motor	909	872	855	783	828
Fahrzeugprüfungen	50'326	57'323	60'948	56'655	56'501
Nachkontrollen (Mängelliste)	11'484	11'938	13'141	15'119	14'487
Schiffskontrollen	1'098	1'183	1'035	935	980
Theorieprüfungen Strassenverkehr	10'425	10'670	10'681	7'888	8'578
Prakt. Führerprüfungen Strassenverkehr	9'428	9'907	9'347	9'772	9'123
Theorieprüfungen Schifffahrt	449	390	377	374	357
Prakt. Führerprüfungen Schifffahrt	583	489	508	439	523
Erteilte Lernfahrausweise	10'507	10'415	11'116	8'809	9'141
Erteilte Führerausweise	29'278	34'566	29'496	26'828	26'020
Erteilte Fahrzeug-, Tages- Schiffs- und Mofaausweise	86'657	88'806	90'657	91'389	91'810
Administrativmassnahmen (Verwarnungen, Führerausweisentzüge)	6'997	7'186	6'729	7'007	6'998
Einnahmen aus Verkehrsabgaben (in Mio. Franken)	77,185	79,343	80,119	81,907	83,465
Einnahmen aus Schiffssteuer (in Mio. Franken)	1,060	1,070	1,969	1,948	1,956
Jahresumsatz (ohne Verkehrsabgaben/Schiffssteuern, in Mio. Franken)	19,972	21,707	22,784	20,836	20,690
Personal (in Vollzeitstellen)	96,60	96,60	94,30	97,1	98,7
Kundenkontakte im Strassenverkehrsamt ca.			200'000	190'000	190'000
Telefonanrufe	--	--	204'000	194'000	173'000