



KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 19. September 2022
Kantonsratspräsident Born Rolf

A 716 Anfrage Meyer Jörg und Mit. über angemessene Gebühren / Finanzdepartement i. V. mit Justiz- und Sicherheitsdepartement

Die Anfrage A 716 und die Anfrage A 789 von Guido Müller über die Kontrolle der Gebührenhöhen und die Verfügung von Korrekturmassnahmen bei Nicht-Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben werden als Paket behandelt.

Jörg Meyer ist mit der Antwort des Regierungsrates teilweise zufrieden und verlangt Diskussion.

Guido Müller ist mit der Antwort des Regierungsrates nicht zufrieden und verlangt Diskussion.

Jörg Meyer: Eine kleine Vorbemerkung in Anlehnung an unseren Gesundheits- und Sozialdirektor: Es kommt selten vor, dass ich eine Anfrage von Guido Müller mitunterzeichne. Meines Wissens ist es das erste Mal und vielleicht auch das letzte Mal. Aber bei diesem Thema haben wir Konsens gehabt. Warum bin ich nur teilweise zufrieden? Es geht mir um das Rollenverständnis rund um das Thema Gebühren und auch um den Modus. Die Regierung sagt zum Beispiel in der Antwort zu Frage 3, dass «[...] die Behörden mit den Gebühren die Möglichkeit haben, eine Lenkungsfunktion zu erreichen». Weiter führt aber die Regierung aus, dass die zuständige Behörde – das heisst die einzelnen Verwaltungsstellen – diese Funktion übernehmen. Eine Lenkungsfunktion zu erreichen ist nach meinem Verständnis eine klare politische Zielsetzung. Das ist nicht ein verwaltungstechnischer Schritt, und hier vermisse ich klar, wer denn hier und wo die politische Zielsetzung festlegt. In welchen Bereichen, in welchem Ausmass und aus welchem Grund will man eine Lenkungsfunktion erreichen? Auf der nächsten Seite bin ich zunächst doch ein wenig erschrocken, dass die Regierung letztmals am 1. Januar 2010 die Gebühren aufgrund des Konsumentenpreisindex usw. flächendeckend überprüft hat. Das zeigt meines Erachtens auch wieder, dass sich hier eine gewisse Verselbständigung oder eben ein «aus den Augen, aus dem Sinn» ergeben hat. Zur Antwort zu Frage 5 zum Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit: Zu Recht attestiert die Regierung, dass eben die Gebühren nicht nach diesem Kriterium erhoben werden. Gleichzeitig wissen wir alle oder diejenigen, die länger dabei sind, was wir hier drin in den letzten zehn Jahren unter dem selbstgemachten Finanzdruck alles entschieden haben. Wenn wir aus dem letzte Finanzloch hinausgepiffen haben, haben wir in der Regel zu den Gebühren gegriffen und diese noch erhöht, weil wir das Gefühl hatten, dass es so am schnellsten geht beziehungsweise dass es kein grosses Prozedere gibt. Ich glaube, hier auch selbstkritisch hinzuschauen, wo wir vielleicht in der Vergangenheit das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit überstrapaziert haben in der Nichtbeachtung, indem wir letztlich staatliche Leistungen, die durch Steuern mitfinanziert werden sollen, einfach auf die Gebühren umgewälzt haben. Ganz am Schluss sagt die Regierung ja auch, dass innerhalb eines Gebührenrahmens auf die Bedeutung des Geschäftes Rücksicht genommen werden kann.

Aber auch hier stellt sich wieder die Frage, wer das festlegt. Die mögliche Lenkungsfunktion und die Rücksichtnahme auf die gebührenpflichtige Person sind meines Erachtens Kernfragen, die von den politisch verantwortlichen Stellen geklärt werden müssen und nicht von irgendwelchen Verwaltungsstellen, die in den letzten Jahren in ihrem Budgetprozess nach dem letzten Strohalm haben greifen müssen. Hier vermisse ich eine selbstkritische Sicht der Regierung oder auch das Aufzeigen, wie man diesen Prozess mehr an die Hand nehmen kann beziehungsweise diesen Gebühren auch einen politisch zugeordneten oder nötigen Stellenwert einräumen will.

Guido Müller: Nach 20 Jahren Kampf gegen strittige Gebühren freut es mich, dass Jörg Meyer jetzt das Thema aufgegriffen hat. Ich hätte diese Anfrage auch unterschrieben, wenn sie mir bekannt gewesen wäre. Ich habe in meinem Archiv gekramt und festgestellt, dass ich als Parlamentarier im 2005 einen Vorstoss zu diesem Thema eingebracht habe und dieser damals von der Regierung als Postulat teilweise erheblich erklärt worden ist mit der Begründung, volle Kosten zu 100 Prozent seien fast zu viel. Man müsse hier ein wenig nachgeben können. Man würde sich gerne auf 115 Prozent einigen auf, die auch sogenannte Overhead-Kosten und nicht verrechenbare Zentralkosten beinhalten würden. Das war damals Konsens, und aufgrund dieses Konsenses hat die Regierung im Jahr 2006 dann die Gebühren des Strassenverkehrsamtes um 1,2 Millionen Franken reduziert. Der Aufschrei der damaligen Justizdirektorin war gross, aber sie hat gesagt, das Parlament hat dies entschieden, und wir werden diese Gebühren entsprechend senken, weil es nicht gesetzeskonform ist. Nun muss ich ein paar Jahre später feststellen, dass es mit dieser Gesetzeskonformität noch viel schlechter bestellt ist als früher. Es wird auf der Staatsrechnung ausgewiesen, dass wir beim Strassenverkehrsamt Kosten haben mit einem Kostendeckungsgrad von 130 Prozent, was für mich unverständlich ist. Es ist nicht so, dass ich der Einzige bin, der dies in der Schweiz festgestellt hat, sondern auch der Preisüberwacher hat festgestellt, dass der Kanton Luzern in diesem Thema sehr federführend und sehr vorausschreitend ist und die höchsten Gebühren von allen Strassenverkehrsämtern einkassiert, und er hat das darum auch moniert. Ich glaube, nachdem die Regierung hier nicht einsichtig ist, bleibt mir nichts anderes übrig, als mich an den Preisüberwacher zu wenden und eine Beschwerde einzureichen. Wieso das? Das hat mehrere Gründe. Im Jahr 2005 – ich zitiere aus der Antwort der Regierung zum Vorstoss vom 12. September 2005 – hat die Regierung im Schlusssatz geschrieben: «Wir wollen keine Gebühren erheben, die den Deckungsgrad von 100 Prozent der Vollkosten übersteigen.» Das war damals die Antwort. Dann hat man gesagt, dass 100 Prozent zu tief sind, wir nehmen 115 Prozent, und jetzt sind wir schon bei 130 Prozent. Ich muss feststellen, dass sich die Regierung nicht an die eigenen Vorgaben hält. In der Beantwortung meiner Nachfrage steht: «Kontrollen der Gebührenerhöhung und Verfügung von Korrekturmassnahmen bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben»; das ist das, was ich fordere. Die Regierung sagt ganz selbstkritisch, wir haben alles im Griff, es ist alles im grünen Bereich, beziehungsweise es gibt gar keinen Handlungsbedarf. Das stimmt nicht. Es kommt mir bei der Kontrolle so vor, dass man weiss, man sollte kontrollieren, das steht auch im Gesetz, dass die Behörden, welche die Gebühren erlassen, auch verantwortlich sind für die Einhaltung des Gebührengesetzes. Aber hier schaut man eben weg beziehungsweise gibt den Schwarzen Peter immer weiter und gibt immer anderen Schuld, die kontrollieren sollen. Ich bringe Ihnen ein paar Beispiele aus anderen Bereichen und nicht aus dem Strassenverkehrsamt, das Jörg Meyer schon ausgeführt hat. So sind zum Beispiel für die Entsorgung von Siedlungsabfällen gemäss Bundesgesetz über den Umweltschutz die Gemeinden zuständig. Für die Entsorgung der Siedlungsabfälle haben diese die Aufgabe den Abfallverbänden übertragen, also faktisch gehören Real und Gall, oder wie diese Verbände auch heissen, den Gemeinden. Also sind die Gemeinden dafür zuständig, sich selber zu kontrollieren, ob die Gebühren, die sie einkassieren, stimmen. Real weist heute ein Vermögen von ungebundenen Reserven von 200 Millionen Franken aus, und da bitte ich die Regierung zu erklären, wie es möglich ist, bei kostendeckend, nicht gewinnbringend

angesetzten Gebühren ein Vermögen von 200 Millionen Franken anzuhäufen. Ich bin dankbar für eine entsprechende gute Beantwortung.

Heidi Scherer: Für die Erhebung der Gebühren bestehen Rechtsgrundlagen. Es gelten das Äquivalenz- und das Rechtsgleichheitsprinzip. Es besteht aber auch ein gewisser Spielraum. Allerdings sollen Gebühren einfach etwas tun: die Kosten decken und nicht mehr. Es sollen also keine Gewinne erzielt werden. Aber offensichtlich kann man sich bereits über die Frage unterhalten, welche Kosten überhaupt gedeckt werden sollen. Gebührenerhebungen sind regelmässig zu überprüfen, und hier besteht offenbar im Kanton Luzern ein gewisser Handlungsbedarf. Was bei der Anfrage von Jörg Meyer eher speziell ist, ist, dass er bei Frage 6 darauf hinweist, dass Gebühren asozial sind, weil bei höheren Gebühren tiefere und mittlere Einkommen überproportional belastet würden. Zu hohe Gebühren belasten alle, und wenn mit Gebühren ein Gewinn erzielt würde, wäre das immer nicht wünschenswert, egal wer diese Gebühren zahlt. Eine bestimmte, klar definierte und individuell nachgefragte Dienstleistung soll nicht unterschiedlich je nach nachgefragter Person in Rechnung gestellt werden. Ein Effizienzgewinn, der eigentlich tiefere verursachergerechte Gebühren erlauben würde, sollte an die Nachfragenden der Dienstleistungen oder Produkte weitergegeben werden. Selbstverständlich müssen das Verursacher- und das Kostendeckungsprinzip eingehalten werden. Wenn Handlungsbedarf bezüglich Kontrollen von Dienstbereichen oder bei ausgelagerten Einheiten oder Stellen mit Leistungsvereinbarungen bestehen, ist das festzustellen und entsprechend zu sensibilisieren. Der Kanton soll hier seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen. Bezüglich des definierten Kostendeckungsgrades ist es sinnvoll, das Kontrollintervall regelmässig zu überprüfen. Gerade mit der Digitalisierung ist ein Kontrollrhythmus von zehn Jahren doch zu lang. Schliesslich soll die technische Entwicklung zu einem Effizienzgewinn führen. Was ich in der Antwort zu Frage 4 nicht schlüssig finde: Wer kontrolliert die Jahresrechnungen der Gemeindeverbände? Wer ist die Aufsichtsstelle? Die gestellten Fragen in den beiden Vorstössen sind aus Sicht FDP-Fraktion grundsätzlich nachvollziehbar und schlüssig beantwortet worden. Es geht um die Sensibilisierung, und das ist wohl mit den beiden Anfragen von Jörg Meyer und Guido Müller geschehen.

Helen Affentranger-Aregger: Die Antworten zu den Fragen der beiden Vorstösse sind grösstenteils aufschlussreich. Von Rechtsgleichheit und vom Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip ist die Rede, vom Unterschied zum Prinzip der Steuern, wo die Finanzstarken proportional mehr bezahlen. Auch wird die Möglichkeit einer Lenkungsfunktion erwähnt, welche einzelne Gebühren wahrnehmen können. Mir scheint, dass sich die einzelnen Prinzipien zum Teil widersprechen und die zuständigen Behörden am Ende des Tages nicht umhinkommen, eine politische Einschätzung zur Festlegung der Gebühren zu vollziehen. Letztlich können sie entscheiden, bei welchen Gebühren sie zum Beispiel eine Lenkungswirkung erzielen wollen. Ist die Behörde der richtige Ort, um politische Einschätzungen zu machen? Bei der Anfrage von Jörg Meyer ist in der Antwort zu Frage 6 die Rede davon, dass auf die Bedeutung des Geschäftes für die gebührenpflichtige Person Rücksicht genommen werden kann. Mir ist nicht ganz klar, was ich mir darunter vorstellen soll. Dass im Zuge der Digitalisierung die Kosten einzelner Gebühren gesenkt werden könnten, wäre zu begrüssen, denn es sollte doch möglich sein, Prozesse zu vereinfachen und an Effizienz zu gewinnen. Die Mehrkosten, welche aufgrund der Digitalisierung anfallen, zum Beispiel im Bereich der Cyberkriminalität, haben aber nichts mit den Gebühren im Allgemeinen zu tun.

Ursula Berset: Ich habe es auch immer spannend gefunden, wenn die SP und die SVP jeweils aus ihrem unterschiedlichen Blickwinkel ein gemeinsames Anliegen finden. Im vorliegenden Fall sind beide Parteien über das Jahresergebnis des Strassenverkehrsamtes gestolpert. Die GLP ist für einen schlanken Staat. Gebühren sollen grundsätzlich die Kosten decken und nicht mehr. Wo die Kosten pro Stück sinken, müssen auch die Preise pro Stück gesenkt werden. In diesem Punkt teilen wir die Anliegen beider Vorstösse. Die Regierung führt in der Antwort auf, dass die Gebühren vom Controlling in den Departementen und Dienststellen im Rahmen des internen Kontrollsystems und beim Qualitätsmanagement

überprüft werden und auch, dass stichprobenweise die Überprüfung der Vorgabe durch die Finanzkontrolle stattfindet. Aus unserer Sicht genügt das. Eine flächendeckende generelle Überprüfung ist aus unserer Sicht nicht nötig und ein bürokratisches Monster. Sollte es trotzdem in Einzelfällen dazu kommen, dass Verwaltungsleistungen mit der Digitalisierung oder aus anderen Gründen deutlich günstiger erbracht werden können und Gebühren nicht entsprechend gesenkt werden, dann kann das mit einem konkreten Vorstoss aus unserem Rat jederzeit angestossen werden. Beim vorliegenden Fall der Strassenverkehrsgebühren gibt es keinen Handlungsbedarf. Das hat der Regierungsrat in seiner Antwort aufzeigen können. Da möchte ich auch das Votum von Heidi Scherer aufgreifen. Es ist sicher wertvoll, dass mit diesen beiden Anfragen eine weitere Sensibilisierung für das Thema stattgefunden hat. Nicht einig bin ich mit der Regierung, ob in ihrer Antwort zu Frage 6 zu den kalkulatorischen Zinsen von Guido Müller – interne Verrechnungen über die ganze Verwaltung betrachtet – keine Auswirkungen haben. Das ist ja klar. Ich gehe davon aus, dass die internen Zinssätze die effektiven Kapitalkosten der Verwaltung widerspiegeln und der interne Zinssatz dann gesenkt wird, wenn auch die externen Kosten sinken. Tiefere interne Kosten führen dann zu einem besseren Kostendeckungsgrad in der Dienststelle. Leider ist bei dieser ganzen Buchhalterei vergessen gegangen zu beantworten, ob die Senkung der internen Mietkosten einen wesentlichen Einfluss auf den Kostendeckungsgrad gehabt hätte und darum einen Grund für eine allgemeine Überprüfung der Gebühren gewesen wäre. Aber mit dem aktuellen Anstieg der Energiekosten hat sich sehr wahrscheinlich diese Frage auch schon relativiert.

Fabrizio Misticoni: Die beiden Anfragen bringen unterschiedliche Beispiele, aber in der Hauptstossrichtung zielen sie auf die gleiche Fragestellung ab. Wie sind die Gebühren geregelt, wer kontrolliert den Deckungsgrad und die Angemessenheit? Und nach der Lektüre der Antwort müsste man vielleicht ergänzen: Werden sie überhaupt regelmässig kontrolliert? Es scheint, dass es in der Tendenz über die verschiedenen Dienststellen hinweg keine einheitliche Regelung zum Deckungsgrad gibt. Auch eine einheitliche Kontrolle scheint irgendwie nicht so richtig etabliert zu sein. Das sieht man auch in der Antwort zu Frage 4 beziehungsweise zu Frage 1, die schon einige Male erwähnt wurde mit diesen zwölf Jahren, die schon vergangen sind. Wenn meine Vorrednerin und ich das richtig verstanden haben, ist seit zwölf Jahren keine solche systematische Kontrolle mehr durchgeführt worden. Ich frage mich schon: Kann und darf das sein? Die Begründung scheint uns ein wenig dürrtig. Verwiesen wird auf die fehlende Teuerung, die eine systematische Kontrolle nicht nötig gemacht hätte. Aus unserer Sicht könnte eine Gebührenüberprüfung ja nicht nur für eine Erhöhung, sondern auch für eine Senkung in Betracht gezogen werden. Das exemplarische Beispiel des Strassenverkehrsamtes zeigt ja auf, wozu das führt. Guido Müller hat das ausführlich aufgezeigt. Die Jungen Grünen erwarten jetzt, dass es gerade in Anbetracht der stark ansteigenden Teuerung, die ein Grund für eine systematische Überprüfung wäre, eine solche auch geben wird. Diese sollte auch nicht zwangsläufig in einer Erhöhung resultieren, sondern sich auch am effektiven Kostendeckungsgrad orientieren. Wir regen auch an, dass in Zukunft die Finanzkontrolle eine verstärkte Kontrollfunktion beziehungsweise auch einen umfassenden Auftrag bekäme, denn das würde vielleicht eine übergeordnete, überdepartementale und einheitliche Überprüfung ermöglichen und einheitliche Standards fördern. Im Gegensatz zu den Steuern sind die Gebühren Einnahmen, die nicht nach dem verfassungsmässigen Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben werden. Das führt eben gerade bei tiefen und mittleren Einkommen zu einer überproportionalen finanziellen Belastung. Eine regelmässige Überprüfung der Gebühren ist somit eine soziale Verpflichtung und auch ein Gebot der Fairness.

Guido Müller: Nur kurz zu dieser viel gelobten Digitalisierung, da muss ich noch schnell etwas ausführen. Ich möchte dazu ein Beispiel aus der Praxis bringen. Im Rahmen der Digitalisierung soll beim Strassenverkehrsamt ein EDV-Projekt eingesetzt werden mit der Möglichkeit, dass Staatsbürger ihre Formulare künftig selber ausfüllen und einreichen können. Also wird die Verwaltung durch den Bürger entlastet, der in Zukunft einen Teil ihrer Arbeit macht. So weit, so gut. Daraufhin habe ich die Frage gestellt: Wenn nun der Bürger

die Arbeit der Verwaltung macht, wird es ja sehr wahrscheinlich günstiger? Jetzt müsst ihr hören, was die Antwort war. Eine Reduktion der Gebühren ist nicht vorgesehen, sondern eher eine Erhöhung, denn jetzt fallen ja noch zusätzliche IT-Kosten an, die wir weiterverrechnen müssen. Das zum Thema Digitalisierung und als Antwort hierzu: Die Worte sehe ich, allein mir fehlt der Glaube.

Für den Regierungsrat spricht Finanzdirektor Reto Wyss.

Reto Wyss: Sie haben hier diverse interessante Fragen gestellt, und ich glaube, wir haben uns auch bemüht, diese umfassend zu beantworten. Ein Grundsatz scheint mir hier in der Diskussion aber vergessen gegangen zu sein, dass, wenn man die Gebühren wirklich so genau unter die Lupe nehmen will, das bedingen würde, dass auch sämtliche Konzernleistungen überwältigt werden. Das sind vollständige Mieten, das ist der Aufwand für Informatik/Konzerninformatik, das heisst also unsere ganze IT in Littau, und das wären zum Beispiel die Aufwendungen der Dienststelle Personal. Das wird aber dementsprechend den Dienststellen nicht weiterverrechnet. Um das jetzt beim Fall des Strassenverkehrsamtes etwas expliziter auszuführen: Wenn man das dort etwas genauer anschaut – und das hat der Preisüberwacher gemacht, das haben Sie ausgeführt – dann ist der Preisüberwacher zum Schluss gekommen, dass wir dort knapp über 100 Prozent und aus seiner Sicht durchaus im Rahmen der legitimen Bandbreite sind. Es wurde auch ausgeführt, der Kanton Luzern sei insbesondere im Bereich des Strassenverkehrsamtes ein sehr teurer Kanton. Wir haben Ihnen die Untersuchung angegeben, welche die Eidgenössische Finanzverwaltung durchgeführt hat, und dieser haben Sie entnehmen können, dass im Bereich der Strassen- und Schifffahrtsgebühren der Kanton Luzern gerade einmal an 13. Stelle liegt. Insgesamt liegen wir über alle Gebühren weit unter 100 Prozent, die hier weiterverrechnet werden, und man darf sagen, dass das sicher nicht so schlecht ist. Bei der Überprüfung haben wir darauf verzichtet, eine flächendeckende Überprüfung zu machen. Das heisst aber nicht, dass nicht immer wieder Einzelüberprüfungen stattfinden, und auch die Finanzkontrolle definiert in jedem Jahr eines oder mehrere Schwerpunktthemen, und auch sie hat die Gebühren dementsprechend überprüft und ist auch zum Schluss gekommen, dass kein Handlungsbedarf besteht. Zu den Mieten und zum internen Zinssatz: Wir verrechnen eine Kostenmiete. Meistens ist es ja so, dass die meisten Dienststellen für diese Kostenmiete auch einen Teil des Globalbudgets beanspruchen. Das wurde im Rahmen der Reduktion des kalkulatorischen Zinssatzes entsprechend reduziert und ist darum erfolgsneutral. Noch zur Abfallentsorgung: Kantonsrat Guido Müller hat gesagt, eigentlich sind die Gemeinden Besitzer. Das „eigentlich“ müssen Sie weglassen, die Gemeinden sind die Besitzer der Entsorgungsverbände. Entsprechend sind es die Kontrollstellen der Gemeinden – entweder intern eine Rechnungskommission oder eine externe angestellte Kontrollstelle –, welche die Rechtmässigkeit der Gebühren zu überprüfen haben, und dann gibt es Einwohnerräte und Gemeindeversammlungen, die dürfen diese Frage stellen und haben das Anrecht auf eine entsprechende Antwort. Das ist im Sinn des Föderalismus auch auf der Gemeindeebene zu prüfen. Es ist nicht eine kantonale Aufgabe zu überprüfen, ob die entsprechenden Gebühren rechtmässig sind. Das betrifft Trinkwasser, Abwasser und die Abfallentsorgung.