

**Anfrage Klein Gerhard und Mit. über Gebühren und Abgaben im Kanton Luzern im Vergleich zu den Nachbarkantonen (A 242). Eröffnet: 24. Juni 2008  
Finanzdepartement (A 242). Eröffnet am: 24.06.2008****Antwort Regierungsrat:**

Eine Erhebung der Gebührenbelastung durch den Kanton Luzern, die den Informationsanforderungen der Anfrage genügen würde und insbesondere den Vergleich der Gebühren mit anderen Kantonen zulässt, wäre mit sehr viel Aufwand verbunden gewesen. Ein inhaltlich vergleichbarer Vorstoss wurde am 20.12.2006 beim Bund eingereicht. In der Motion Steiner (06.3811) wird die fehlende Transparenz in der Gebührenerhebung durch die öffentliche Hand bemängelt. Der Bundesrat wird mit der Motion beauftragt, analog der jährlichen Erhebung "Steuerbelastung in der Schweiz" jährlich auch eine Erhebung "Gebührenbelastung in der Schweiz" vorzunehmen und zu publizieren. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurde festgehalten, dass die Statistik nicht umfassend sein muss, und dass der Bundesrat die Motion so umsetzen soll, "dass der Aufwand auch in einem verhältnismässigen Rahmen bleibt" (Wortprotokoll des Ständerats vom 5.3.2008). Wir haben mit der Beantwortung der vorliegenden Anfrage zugewartet, bis die Studie des Bundes vorliegt. Diese wurde nun am 28. Oktober 2011 unter dem Titel "Gebührenfinanzierung 2009" veröffentlicht.

*Zu Frage 1: Eine CS-Studie kam vor wenigen Jahren zum Ergebnis, dass die Gebühren und Abgaben im Kanton Luzern pro Kopf der Bevölkerung jährlich rund 1500 Franken höher seien als im Durchschnitt unserer Nachbarkantone. Was hat die Regierung aus dieser Datenanalyse gemacht?*

In den CS-Studien der vergangenen Jahre lässt sich – auch nach Rücksprache mit Credit Suisse Economic Research – keine entsprechende Aussage finden. Im Gegenteil: In der Publikation „Was den Haushalten unter dem Strich bleibt: Das verfügbare Einkommen in der Schweiz“ vom Juni 2006 beschrieb die Credit Suisse die grosse Intransparenz im Gebührenwesen (S. 21).

Die Anfrage bezieht sich auf die Studie „Steuerwettbewerb und Ortsnettokosten für Luzerner Haushalte – Das Zusammenwirken von ortsgebundenen Lebenskosten und Steuerbelastungen im Zentralschweizer Steuerwettbewerb aus Luzerner Optik“, die im Auftrag des InfoClubs für freies Unternehmertum (IFU) erstellt und am 13. Oktober 2006 publiziert wurde. Autor der Studie ist Dr. Christoph Hauser von der HSW Luzern (Datenbasis: Credit Suisse Economic Research), der darin einige Luzerner Gemeinden mit ausserkantonalen Konkurrenzgemeinden verglichen hat. Die Studie sollte aufzeigen, für welche Haushalte der Steuerwettbewerb Anreize zu einem Standortwechsel gibt, wenn andere ortsgebundene Lebenshaltungskosten – insbesondere Wohnkosten, Krankenversicherung und Elektrizitätskosten – mit berücksichtigt werden. Die Rangliste der frei verfügbaren Einkommen wird angeführt vom Kanton Appenzell Innerrhoden, gefolgt von den steuergünstigen Zentralschweizer Kantonen Schwyz, Nidwalden und Zug. Der Kanton Luzern liegt leicht unter dem Schweizer Durchschnitt. Auffallend ist, dass alle Kantone mit grösseren Agglomerationen unter dem Schweizer Durchschnitt liegen. So sind Zürich, Bern, Basel und Genf schlechter platziert als Luzern. Eine explizite Aussage zum Vergleich der Luzerner Gebühren mit denjenigen der Nachbarkantone findet sich jedoch auch in der Studie von Dr. Hauser nicht; die Begriffe „Gebühren“ und „Abgaben“ kommen darin nicht vor.

Am 28. Oktober 2011 hat die eidgenössische Finanzverwaltung einen neuen "Indikator der Gebührenfinanzierung in Kantonen und Gemeinden" publiziert<sup>1</sup>. In dieser "Gebührenfinanzierung 2009" werden die Gebühreneinnahmen der öffentlichen Hand, die in bestimmten Verwaltungsbereichen anfallen, den entsprechenden Kosten gegenüber gestellt. Der Index wurde für fünf Verwaltungszweige berechnet, in denen insgesamt rund 56 Prozent aller Gebühren anfallen:

- Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt
- Allgemeines Rechtswesen
- Wasserversorgung
- Abwasserbeseitigung
- Abfallwirtschaft.

Dieses neue Produkt der Finanzstatistik ist für den Regierungsrat von Interesse. Der Index ermöglicht einerseits einen gewissen Vergleich zwischen den Kantonen; andererseits zeigt er die Entwicklung der Gebühren im Kanton Luzern auf (zurzeit nur 2008 und 2009 erhoben). Trotzdem müssen auch bei dieser Auswertung Vorbehalte angebracht werden; so werden nur die vom Staat direkt erhobenen Gebühren erfasst, nicht aber die Marktpreise von öffentlichen Unternehmungen (Verkehrsbetriebe, Elektrizitätsversorgung).

*Zu Frage 2: Das würde bei rund 240'000 Einwohnern die stolze Summe von rund 360 Millionen Franken mehr einbringen. Wie kann das die Regierung vertreten, und wie begründet sie es?*

Die öffentlichen Abgaben werden unterschieden in Steuern, die voraussetzungslos geschuldet werden, und Kausalabgaben, die als Entgelt für die staatliche Leistungen oder Vorteile zu bezahlen sind. Gebühren gehören zu den Kausalabgaben. Sie sollen die Kosten decken, die dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder die Benutzung einer Einrichtung entstanden sind (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Rz 2624 ff). Eine Pro-Kopf-Betrachtung von Gebühren macht deshalb keinen Sinn, weil beispielsweise eine Mieterin - im Gegensatz zum Bauherren - nie Gebühren für ein Baubewilligungsverfahren zu bezahlen hat (sondern diese über den Mietzins mitträgt).

*Zu Frage 3: Da der Kanton Luzern bei den direkten Steuern gegenüber unseren Nachbarkantonen enormen Nachholbedarf aufweist, ist es umso unverständlicher, wenn auch die indirekten Steuern in Form von Gebühren und Abgaben viel höher sind als bei unsern Nachbarn. Ist sich die Regierung dessen bewusst, und was gedenkt sie zu unternehmen?*

Die Höhe einer Gebühr geht vom Wert der bezogenen Leistung aus (vgl. Häfelin/Müller, Rz 2636 ff). Gemäss Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des entsprechenden Verwaltungszweigs nicht übersteigen. Nebst dem Kostendeckungsprinzip kommt bei der Bemessung von Gebühren das Äquivalenzprinzip zur Anwendung: die Entschädigung für eine staatliche Leistung muss im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zu ihrem Wert stehen. Je nach Umständen (z.B. Organisation) sind die Gebühren in den einzelnen Gemeinwesen unterschiedlich hoch.

Von den Gesamteinnahmen des Kantons Luzern und seiner Gemeinden entfielen im Jahr 2008 nur 6,3 Prozent auf die Gebühren, was vergleichsweise wenig ist (vgl. Gebührenfinanzierung 2009, Anhang, Tabelle 2). Die "Gebührenfinanzierung 2009" zeigt auf, dass der Kanton Luzern im Durchschnitt der fünf erhobenen Funktionen knapp 90 Prozent seiner Kosten durch Gebühren deckte.

Über 100 Prozent lag er bei den Gebühren im Bereich "Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt". Dazu kann festgestellt werden, dass von 2008 bis 2011 der Ertrag aus Gebühren um 1,4 Mio. Franken reduziert wurde. Für 2012 ist allerdings eine Erhöhung der Gebühren bei den Administrativmassnahmen (Sicherungs- und Warnungsentzug) und bei den Medizinischen Kontrollen geplant. Diese Erhöhung wird aber mit einer Reduktion der Gebühren für Lernfahrausweise und Fahrzeugausweise wieder kompensiert.

---

<sup>1</sup> siehe: [http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen\\_fakten/finanzstatistik/kennzahlen.php](http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzstatistik/kennzahlen.php)

Im Bereich Abfallwirtschaft konnte der Kanton Luzern im Jahr 2009 den Index auf unter 100 Prozent senken. Auch der Vergleich der Indizes aus den Jahren 1997 und 2007 zeigt, dass sich im Kanton Luzern der Anteil der gebührenfinanzierten Kosten weit unterdurchschnittlich entwickelt und damit dem Schweizer Durchschnitt angenähert hat (vgl. Gebührenfinanzierung 2009, S. 25). In den Nachbarkantonen Ob-/Nidwalden und Zug hat sich der Anteil der gebührenfinanzierten Kosten in jenem Zeitraum markant erhöht.

*Zu Frage 4: [Der Anfrager hat in den Kantonen Luzern, Zug, Aargau, Nidwalden, Obwalden und Schwyz je zehn Kündigungsformulare für Hauseigentümer bestellt und die Kosten verglichen.] Fazit: Das ist nur ein Beispiel, welches zeigt, wie die Abgaben im Kanton Luzern diejenigen der umliegenden anderen Kantone bei Weitem übertreffen, zum Beispiel mehr als das Zehnfache der Kosten im Kanton Obwalden. [...] Welche Schlüsse gedenkt die Regierung zu ziehen, damit unser Kanton auch auf diesem Gebiet in die ersten Ränge aufschliessen kann?*

Der Vergleich zeigt am konkreten Beispiel, dass offenbar in den grösseren Kantonen die Stückpreise pro Kündigungsformular zwischen 0,80 und 1,20 Franken liegen (Luzern: 1 Franken), während die kleineren Kantone einen Stückpreis zwischen 0,00 und 0,50 Franken erheben. Möglicherweise ist dies auf die geringere Mieterfluktuation in den kleineren Kantonen zurückzuführen (durchschnittliche Anzahl Schlichtungsfälle pro Jahr im Kanton Obwalden: 60, im Kanton Luzern: rund 1'000); die Kosten für die Bereitstellung der vorgeschriebenen Formulare sind dann entsprechend gering oder gar vernachlässigbar.

Der Kanton Luzern hat bereits vor Jahren geprüft, ob die Kündigungsformulare im Internet bereitgestellt werden sollen. Einige Kantone hatten diese Dienstleistung eingeführt und dann wieder abgeschafft. Gemäss dem geltenden Mietrecht müssen Kündigungs- und Änderungsformulare den Mietern im Original zugestellt werden. Diese Formulare gelten nur im betreffenden Kanton, weil sie mit den Hinweisen auf die im jeweiligen Kanton gegebenen Anfechtungsmöglichkeiten, die kantonale Schlichtungsbehörde, etc. versehen werden müssen. Die Praxis hat gezeigt, dass häufig Formulare aus anderen Kantonen verwendet wurden, die im örtlich zuständigen Kanton keine Wirkung haben können; zudem waren die Internet-Formulare schwer von Kopien zu unterscheiden oder sie wurden manipuliert und abgeändert. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist das Bereitstellen von Kündigungsformularen im Internet problematisch und wird bisher vom Kanton Luzern bewusst nicht angeboten.

Bei den 9,50 Franken, die bei der Bestellung der Formulare anfallen, handelt es sich um Verwaltungskosten. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat am 22. November 2007 nach Rücksprache mit der Finanzkontrolle die Weisung „Verwaltungskosten für Formularverkauf per Post“ erlassen. Der Weisung ist zu entnehmen (vgl. Beilage), dass sich die Verwaltungskosten aus den effektiven Kosten für Porto, Kuvert, Einzahlungsschein und Personalaufwand zusammensetzen. Berücksichtigt man bei einer Formularbestellung – von der Entgegennahme der Bestellung bis zur Übergabe des frankierten Kuverts an die Post – den tatsächlich anfallenden Personalaufwand, so können diese Verwaltungskosten nicht als unangemessen bezeichnet werden.

Dieses Entgelt für eine staatliche Tätigkeit entspricht dem Verursacherprinzip. Der Kanton Luzern will die Kosten für die von einzelnen Personen beanspruchten Dienstleistungen nicht auf die Gesamtheit der Steuerzahlenden überwälzen.