



Regierungsrat

Luzern, 03. Februar 2015

STELLUNGNAHME ZU MOTION**M 504**

Nummer: M 504
Eröffnet: 01.04.2014 / Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 03.02.2015 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 131

Motion Arnold Robi und Mit. über die Anpassung des Gebührengesetzes für mehr Transparenz im Gebührendickicht**A. Wortlaut der Motion**

Gebühren sind das Entgelt für eine bestimmte Amtshandlung, die der Staat für einen einzelnen Bürger erbringt. Dahinter steht die Idee des Verursacherprinzips. Derjenige, der eine Leistung will, also eine Dienstleistung beansprucht, soll auch dafür zahlen. Dieses Prinzip wankt aber dann, wenn das Prinzip der Kostenwahrheit, was eng mit dem Verursacherprinzip zusammenhängt, nicht mehr eingehalten wird: 50 Franken für eine Unterschrift und einen Stempel: Was hat das noch mit Kostenwahrheit zu tun?

Franz Jaeger, der frühere Professor für Wirtschaftspolitik und langjährige Nationalrat, belegte 2002 in einer umfassenden Studie erstmals die schleichende Verlagerung der Staatseinnahmen weg von den allgemeinen Steuern und hin zu den individuellen Abgaben. Jaeger verfolgt die Entwicklung bis heute; sein Warnruf ist unverändert: «Wenn die Transparenz fehlt, wird das Gebührenwesen vom Staat als Einnahmekanal missbraucht.» (Quelle: Beobachter 5/2014)

Desweiteren ist es so, dass von Kanton zu Kanton, von Gemeinde zu Gemeinde enorme Unterschiede der fälligen Gebühren für die exakt gleiche Dienstleistung bestehen. Hierzu nur zwei kleine Beispiele: Wieso kostet eine Scheidung in der Stadt Basel 600 Franken, in Luzern aber 1800 Franken (sogenannter «Kostenvorschuss» für das Amtsgericht), oder eine Dauerplatzkarte in Solothurn 120 Franken, in der Stadt Luzern aber 600 Franken?

Derartige Bandbreiten sind nicht nur aus Konsumentensicht ein Unding, sondern auch staatspolitisch. Denn während jedes Prozent Steuersatz eine heftige Debatte auslöst, können Gemeinden und Kantone bei der Gebührenfestlegung willkürlich agieren. «Es ist höchst bedenklich, wenn so viel Geld ohne demokratische Legitimation eingetrieben wird», kritisiert Franz Jaeger. (Quelle: Beobachter 5/2014)

Auch Preisüberwacher Stefan Meierhans, der bei seinem Amtsantritt 2008 den Kampf gegen undurchsichtige Abgaben zur «Daueraufgabe» erklärt hat, ist «schockiert über das Ausmass und die Selbstverständlichkeit, mit der man Gebühren erhöht. Offensichtlich ist die Quelle zu einfach.» (Quelle: Beobachter 5/2014)

Auch das Bundesgericht hat sich schon mit den Gebühren befasst. So hielt es in einem Urteil aus dem Jahr 2008 fest, dass «eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung stehen» darf und «sich in vernünftigen Grenzen halten» muss.

Bei diesem gesamten Gebührenwesen ist der Kanton Luzern in der Spitzengruppe: Er finanziert in denjenigen Bereichen, in denen Gebühren anfallen, zu 89 Prozent daraus – im eidgenössischen Schnitt sind es 77 Prozent. Auch das ein klarer Hinweis, dass der Kanton Luzern besonders «fleissig» darin ist, den Bürger, die Bürgerin über die intransparenten Ge-

bühren unverhältnismässig zur Kasse zu bitten.

Aus all diesen Überlegungen heraus beantragt die SVP folgende Änderungen/Ergänzungen in der kantonalen Verfassung:

Somit verlangen wir folgende Ergänzungen im Gebührengesetz.

I. Geltungsbereich und Begriffe

§ 3

- Der durch Gebühren erzielte Gesamtertrag darf die Aufwendungen des Gemeinwesens nicht übersteigen, und die im Einzelfall erhobene Abgabe darf nicht in ein offensichtliches Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung treten.

IV. Gebührenerhebung

§ 15

- Alle Gebühren der kantonalen Gesetzgebung sind in einem Gebührenkatalog zu erfassen, der jeweils zu Beginn einer Legislatur dem Kantonsrat zur Überprüfung und Genehmigung vorzulegen ist. Die Höhe von Gebühren, deren Gesamtertrag über den Aufwendungen des Gemeinwesens angesetzt wird, sollen je einzeln überprüft und genehmigt werden. Es werden nur genehmigte Gebühren erhoben.

Arnold Robi

Bossart Rolf

Müller Pirmin

Müller Guido

Troxler Jost

Omlin Marcel

Thalmann-Bieri Vroni

Knecht Willi

Camenisch Räto B.

Graber Christian

Gisler Franz

Bucher Hanspeter

Keller Daniel

Furrer-Britschgi Nadia

Graber Toni

Müller Pius

Winiger Fredy

Schmid Werner

Zimmermann Marcel

B. Begründung Antrag Regierungsrat

Aus nachfolgend dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, die Motion abzulehnen:

1 Geltendes Recht zur Gebührenerhebung

Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen zu bezahlen haben. Sie dienen dazu, die Kosten zu decken, die dem Staat dadurch entstehen, dass er dem Abgabepflichtigen diese Leistung erbringt. Gebühren gehören zu den Kausalabgaben und sind Entgelte für eine bestimmte, vom Gebührenpflichtigen veranlasste Amtshandlung (Verwaltungsgebühren inkl. Kanzleigebühren) oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung (Benutzungsgebühren).

Gemäss § 45 der Verfassung des Kantons Luzern (KV; SRL Nr. 1) erlässt das Parlament die wesentlichen oder wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Gesetzes (Abs. 1). Dazu gehören insbesondere auch die Bestimmungen über den Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und den Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe (§ 45 Abs. 2d KV). Damit knüpft die Kantonsverfassung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung an, wonach öffentliche Abgaben und folglich auch Gebühren grundsätzlich einer formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage bedürfen, die zumindest Abgabeobjekt, Abgabesubjekt und die Grundzüge ihrer Bemessung beinhalten. Einzig für Kanzleigebühren gilt das Erfordernis der Gesetzesform nicht, diese müssen jedoch in einer Verordnung festgelegt sein.

Im Gebührengesetz (GebG; SRL Nr. 680) wird die verfassungsrechtliche Vorgabe für die Erhebung von Gebühren weiter konkretisiert. So bestimmt § 12 GebG, dass Gebühren, die den Rahmen der Kostendeckung übersteigen, eine Rechtsgrundlage in einem formellen Ge-

setz erfordern, das die gebührenpflichtigen Personen, die Tatbestände, welche die Gebührenpflicht auslösen, und die Bemessungsgrundzüge festlegt (Abs. 1). Gebühren, die sich im Rahmen der Kostendeckung halten, können in einer Verordnung geregelt werden, die die gebührenpflichtigen Personen, die Tatbestände, welche die Gebührenpflicht auslösen, und die Höhe der Gebühren festlegt (Abs. 2).

Das Gebührengesetz regelt die Erhebung von Gebühren und den Ersatz von Auslagen für Amtshandlungen oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen des Kantons und der Gemeinden, soweit es sich nicht um Verwaltungssachen handelt, die durch Entscheid gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, SRL Nr. 40) zu erledigen sind (§ 1 Abs. 1 GebG). Das Gesetz gilt subsidiär und wird nur soweit angewendet, als nicht besondere eidgenössische, interkantonale oder kantonale Vorschriften bestehen. Das Gebührengesetz definiert in den §§ 3 bis 6 die verschiedenen Gebührenarten (Verwaltungsgebühren, Kanzleigeühren, Benützungsgebühren und Auslagen) und hält in den §§ 7 bis 11 die Grundsätze der Gebührenbemessung fest. Grundsätzlich bemessen sich Gebühren nach den Grundsätzen der Rechtsgleichheit und der Äquivalenz (§ 7 GebG). Die Verwaltungs- und Kanzleigeühren bemessen sich zusätzlich nach dem massgeblichen Aufwand, welcher die unmittelbaren und mittelbaren Kosten für die Amtshandlung umfasst (§ 8 Abs. 1 und 2 GebG). Bei den Benützungsgebühren darf zusätzlich der wirtschaftliche Vorteil, der sich aus der Benützung der öffentlichen Einrichtung ergibt, berücksichtigt werden (§ 9 Abs. 1 GebG). Wird für die Festsetzung von Gebühren ein Gebührenrahmen vorgegeben, so hat sich die Bemessung innerhalb des Rahmens nach dem Aufwand, dem wirtschaftlichen Interesse sowie der Bedeutung des Geschäfts für die gebührenpflichtige Person zu richten (§ 10 GebG). Schliesslich werden in § 11 GebG noch weitere Kriterien für die Gebühreuzumessung angeführt (z. B. Bemessung nach Zeit- und Arbeitsaufwand, Staffelung als Lenkungsfunktion). Gemäss § 13 Abs. 1 GebG setzt der Regierungsrat die Gebühren für die Amtshandlungen der kantonalen und kommunalen Behörden und für die Benützung öffentlicher Einrichtungen des Kantons nach dem im Gesetz festgelegten Grundsätzen durch Verordnung fest, den Gemeinden steht dieses Recht für die Benützung ihrer öffentlichen Einrichtungen zu und subsidiär für ihre Amtshandlungen (§ 13 Abs. 2 GebG). Der Regierungsrat hat von seiner Kompetenz u. a. mit dem Erlass des Gebührentarifs und der Kostenverordnung für die Staatsverwaltung (SRL Nr. 681) sowie der Verordnung über den Gebührenbezug der Gemeinden (SRL Nr. 687) Gebrauch gemacht.

Schliesslich regelt das Gebührengesetz die Gebührenerhebung. Als Grundsatz hält es fest, dass die kantonalen und kommunalen Behörden für ihre Amtshandlungen sowie für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Gebühren verlangen, sich jedoch in der Regel nicht gegenseitig mit Gebühren belasten (§ 15 Abs. 1 GebG). Weiter definiert es in den §§ 16 bis 25 verschiedene Punkte der Gebührenerhebung wie z. B. Vorschuss, Fälligkeit und Mahnung, Verzugszins, Stundung, Ermässigung und Erlass, Verjährung sowie Zwangsvollstreckung.

Gebührenregelungen finden sich über die ganze Rechtsordnung verstreut. Normalerweise besteht eine Grundsatznorm in einem formellen Gesetz, und die einzelnen Gebührenansätze finden sich in den Vollzugsverordnungen.

2 Anliegen der Motion

2.1 Gebührenbemessung

Die Motionäre verlangen, dass § 3 des Gebührengesetzes betreffend die Verwaltungsgebühren dahingehend ergänzt wird, dass der durch Gebühren erzielte Gesamtertrag die Aufwendungen des Gemeinwesens nicht übersteigen, und die im Einzelfall erhobene Abgabe nicht in ein offensichtliches Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung treten darf. Sie verlangen damit nichts anderes, als dass die Verwaltungsgebühren nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip festzusetzen sind. Diese Vorgaben sind heute bereits gegeben. Wie

vorstehend ausgeführt, bemessen sich die Verwaltungsgebühren nach dem massgeblichen Aufwand, der aus der Summe der durch die Amtshandlung entstehenden unmittelbaren und mittelbaren Kosten entsteht (§ 8 Abs. 1 und 2 GebG), was dem Kostendeckungsprinzip entspricht. Dazu ist auch gemäss § 7 GebG das Äquivalenzprinzip einzuhalten. Dieses besagt, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen muss zum Wert, den die staatliche Leistung für den Abgabepflichtigen hat. Das Äquivalenzprinzip dient damit im Einzelfall als Korrektiv des Kostendeckungsprinzips, wenn dies zu einer unverhältnismässigen Gebühr führen würde.

2.2 Gebührenkatalog

Die Motionäre fordern im Weiteren die Einführung eines Gebührenkatalogs für sämtliche auf kantonaler Gesetzgebung beruhenden Gebühren. Diese sollen in einem Gebührenkatalog erfasst werden, der jeweils zu Beginn einer Legislatur dem Kantonsrat zur Überprüfung und Genehmigung vorzulegen ist. Zudem soll die Höhe der Gebühren, deren Gesamtertrag über den Aufwendungen des Gemeinwesens angesetzt wird, je einzeln überprüft und genehmigt werden. Es dürfen nur genehmigte Gebühren erhoben werden. Entsprechend soll § 15 GebG ergänzt werden.

Im Rahmen der Erarbeitung des geltenden Gebührengesetzes wurde die Frage, ob sämtliche Gebühren in einem einzigen Erlass zusammengefasst werden könnten, intensiv diskutiert. Im Ergebnis ist man damals zum Schluss gekommen, dass eine solche Lösung mit dem heutigen Gesetzssystem nicht vereinbart werden kann, da sich viele Einzelregelungen über Gebühren in den entsprechenden sachlichen Erlassen finden. Es wurde damals festgehalten, dass die Bedürfnisse in den einzelnen Sachbereichen zu unterschiedlich sind, weshalb die Schaffung einer einzigen gesetzlichen Grundlage kaum realisierbar sei. Zudem bestünden bundesrechtliche Gesetzesgrundlagen, an die sich die kantonalen Vollzugsverordnungen anpassen haben. Eine generelle Ordnung in einem einzigen Erlass wäre unzweckmässig und aufwendig, müsste doch ein solches Gesetz bei zukünftigen Änderungen in einem Sachbereich wieder angepasst werden. Aus diesen Überlegungen wurde das Gebührengesetz als subsidiäres Gesetz konzipiert, das für die einzelnen Sachbereiche und für die Behörden den notwendigen Spielraum offen lässt (vgl. Botschaft B 93 zum Entwurf eines Gebührengesetzes vom 29. Januar 1993, S. 12 f.). Diese Konzeption fand damals grosse Zustimmung und hat sich bis heute bewährt.

Die Forderung der Motionäre führt zu einer vergleichbaren Situation, wie wenn eine generelle Ordnung in einem einzigen Erlass vorliegen würde. Die sachlichen Überlegungen, weshalb beim Erlass des geltenden Gebührengesetzes von der Schaffung eines einzigen Erlasses abgesehen wurde, haben heute nach wie vor Geltung.

Es stellt sich auch ganz grundsätzlich die Frage der Rechtsnatur des geforderten genehmigungspflichtigen Gebührenkatalogs. Da diesem keine formelle Gesetzeskraft zukommen dürfte, müssen weiterhin die entsprechenden Grundlagen in den formellen Gesetzen und Verordnungen vorgesehen werden. Bei Nichtgenehmigung einer Gebühr hat dies zur Folge, dass auch die entsprechende Gesetzesgrundlage anzupassen ist. Die zusätzliche Führung eines Gebührenkatalogs bringt damit einen erheblichen zusätzlichen Aufwand mit sich. Zudem ist die doppelte Regelung der Gebühren unübersichtlich und kann die Rechtssicherheit für die Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigen. So kann es immer wieder Situationen geben, in welchen eine Gebühr zwar noch in einem Gesetz oder einer Verordnung vorgesehen ist, aber - aufgrund der Nichtgenehmigung durch den Kantonsrat - nicht erhoben werden darf.

Durch die verfassungsrechtliche Pflicht, dass der Gegenstand von Abgaben, die Grundsätze ihrer Bemessung und der Kreis der Abgabepflichtigen mit Ausnahme von Gebühren in geringer Höhe in der Form eines formellen Gesetzes festzusetzen sind, ist eine demokratische Kontrolle der Gebühren gegeben. Diese Pflicht zur formell-gesetzlichen Rechtsgrundlage

besteht zudem gemäss § 12 GebG insbesondere gerade auch dann, wenn eine Gebühr die Aufwendung des Gemeinwesens und damit den Rahmen der Kostendeckung übersteigt. Dazu kommt, dass gemäss § 157 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege dem Kantonsgericht in Streitsachen wegen Veranlagung oder Rückerstattung öffentlich-rechtlicher Abgaben auch die Ermessenskontrolle zusteht und damit eine sehr weitgehende rechtsstaatliche Überprüfungsmöglichkeit besteht.

Sodann beeinträchtigt die vorgesehene Regelung zumindest in Bezug auf die Kanzleigeühren die verfassungsrechtlich gewährte Kompetenz der Exekutive. Gemäss § 45 Abs. 2d KV kann diese Abgaben von geringer Höhe und damit Kanzleigeühren in der Verordnung selber regeln.

Die von den Motionären geforderte Regelung widerspricht schliesslich der Forderung nach Kostenwahrheit und Verursachergerechtigkeit. Der Gebührenkatalog soll nur alle vier Jahre, zu Beginn einer Legislatur erstellt und dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Dies erschwert aber die nötige flexible Anpassung von Gebühren an externe Faktoren wie zum Beispiel die technische Entwicklung oder geänderte Rahmenbedingungen erheblich. So können neue oder angepasste Gebühren frühestens ab Beginn der nächsten Legislatur auch tatsächlich erhoben werden, unter Umständen also erst nach Ablauf von vier Jahren. Verteuert sich eine staatliche Leistung aufgrund von externen Faktoren, kann die Gebühr als Gegenleistung der Leistungsempfängerin oder des Leistungsempfängers deshalb - wenn überhaupt - nur mit erheblicher Verzögerung an die gestiegenen Kosten des Staates als Leistungserbringer angepasst werden. Die nicht gedeckten Kosten werden dann von der Allgemeinheit statt von der Leistungsempfängerin oder vom Leistungsempfänger getragen. Dasselbe gilt sinngemäss bei einer Kostensenkung. Dies ist nicht verursachergerecht.

Schliesslich verweisen wir auf unsere Antwort zur Anfrage Lorenz Priska und Mit. über die Gebührenerhöhungen im Kanton Luzern (A 502). Daraus ist ersichtlich, dass im Kanton Luzern die Gebührenerträge aus "Gebühren für Amtshandlungen" im Durchschnitt pro Einwohner beziehungsweise Einwohnerin seit 2005 nicht gewachsen sind bzw. die Erträge 2013 sich auf dem Niveau von 2005 bewegen:

	Kanton Luzern in Mio. Fr. ¹	Luzerner Gemeinden in Mio. Fr.	Total in Mio. Fr.	pro Einwohner/Einwohnerin in Fr., zu Preisen von 2013
2005	69,5	25,8	95,4	276,70
2006	65,8	27,4	93,2	266,07
2007	63,8	26,2	90,0	252,56
2008	63,8	26,0	89,8	242,90
2009	67,7	25,6	93,3	250,65
2010	68,0	23,8	91,8	242,27
2011	76,3	25,9	102,2	266,59
2012	76,8	26,6	103,4	268,74
2013	79,3	27,0	106,3	273,94

¹ Kanton Luzern: Ab 2011 neues Rechnungslegungsmodell.

Quelle: Jahresberichte/Staatsrechnungen Kanton Luzern; LUSTAT - Gemeindefinanzstatistik

Rechnet man in den Gebührenbegriff auch alle Entgelte mit ein (also beispielsweise auch Heimtaxen, Benützungsgebühren, Rückerstattungen oder Verkaufserlöse), ergeben sich für die Luzerner Gemeinden 2013 Erträge von 569,8 Millionen Franken, gegenüber 553,8 Millionen Franken im Jahr 2005 und 552,8 Millionen Franken im Jahr 2010. Für den Kanton ist der längerfristige Vergleich der Entgelte direkt nicht möglich, da seit dem 1. Januar 2008 das Luzerner Kantonsspital und die Luzerner Psychiatrie in öffentlich-rechtliche Körperschaften ausgegliedert sind und die Entgelte in diesem Bereich nicht mehr von der Kantonsrechnung erfasst werden. Zudem erschwert das neue Rechnungslegungsmodell den längerfristigen Vergleich. Im Jahr 2013 beliefen sich die Entgelte in der Rechnung des Kantons auf 204 Millionen Franken, 2005 waren es 519 Millionen Franken (vgl. Ausführungen zu Frage 1).

Diese Ausführungen zeigen, dass die Gebührenerträge in den letzten 10 Jahren nicht in einem ausserordentlichen Mass zugenommen haben, die eine zusätzliche Kontrolle der Gebührentwicklungen durch den geforderten Gebührenkatalog notwendig erscheinen lässt, insbesondere nicht angesichts der übrigen angeführten Gründe, die gegen einen solchen Katalog sprechen.