



## **Antwort**

auf die

## **Interpellation Nr. 123 2004/2008**

von Beat Züsli

namens der SP-Fraktion

vom 2. Februar 2006

**Wurde anlässlich der  
27. Ratssitzung vom  
23. November 2006  
beantwortet.**

### **Steuern senken – Gebühren und Abgaben erhöhen**

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Die öffentlichen Gemeinwesen benötigen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Geldmittel, die ihnen heute vor allem in Form von öffentlichen Abgaben zufließen. Betragsmässig weniger in Betracht fallen weitere Einkünfte aus Vermögen (Zinsen, Miete, Pacht), aus eigenen Betrieben sowie aus Beteiligungen an Unternehmungen.

Die öffentlichen Abgaben werden unterteilt in Steuern und Kausalabgaben:

**Steuern** sind Geldleistungen, die von einem öffentlichen Gemeinwesen aufgrund seiner Gebietshoheit von den dieser unterstehenden Personen ohne Gewährung einer besonderen Gegenleistung hauptsächlich zur Deckung des Finanzbedarfs erhoben werden.

**Kausalabgaben**, die durch ein öffentliches Gemeinwesen von bestimmten Personen für die Gewährung bestimmter Dienste oder Sondervorteile erhoben werden, lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

- *Gebühren* sind Abgaben, die als Entgelt für bestimmte Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung (Verwaltungsgebühr, z. B. für die Ausstellung eines Passes) oder für die Beanspruchung einer öffentlichen Einrichtung (Benutzungsgebühr, z. B. für das Grundbuch) erhoben werden.
- *Vorzugslasten* (Beiträge) sind Abgaben, die zur ganzen oder teilweisen Deckung der Kosten öffentlicher Anstalten oder Einrichtungen von jenen Personen erhoben werden, die besonders daran interessiert sind und/oder denen daraus ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst (z. B. Beiträge für den Strassenbau, Kanalisation, Flusskorrektur, AHV, Arbeitslosenkasse usw.)
- *Ersatzabgaben* schliesslich sind ein geldwerter Ersatz für die Nichterfüllung – infolge Befreiung oder Verweigerung des Pflichtigen – einer dem Bürger vom Gemeinwesen

aufgelegten persönlichen Dienstleistung (z. B. Militär- oder Feuerwehrdienst). (Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung, Steuerinformationen der Interkantonalen Kommission für Steueraufklärung, [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch))

Der Interpellant stellt fest, dass die Gebühren und Abgaben im Gegensatz zu den Einkommens- und Vermögenssteuern ohne Rücksicht auf die persönlichen Verhältnisse zu entrichten sind. Er bedauert, dass dadurch bei den Gebühren keine soziale Umverteilung erfolgt.

Im Grundsatz werden Gebühren leistungsbezogen erhoben. Die Stadt Luzern kennt eine Reihe von Gebühren, die aus sozialpolitischen Gründen absichtlich zu tief angesetzt werden. Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung (Krippen, Horte, Schule+Betreuung, Tages- schule, Mittagstisch), der Musikschule und der Kinder- und Jugendzahnklinik kommen einkommensabhängige Tarife zur Anwendung. Dabei erreichen die Höchstattarife nur bei den Krippen und einem Teil der Hortangebote die Vollkosten. Das heisst, diese drei Bereiche weisen eine Grundsubventionierung auf, die je nach Einkommenssituation noch stark erhöht wird.

Auch wenn die Kompetenz zur Festlegung einer Gebühr bei der Stadt liegt, können die Ansätze nicht beliebig erhöht werden. Die Gebühren haben sich einerseits in einem realen Verhältnis zur erbrachten Leistung zu bewegen sowie andererseits auch an den Ansätzen für gleichartige Leistungen oder identische Angebote in anderen Gemeinwesen zu orientieren. Das kantonale Gebührengesetz vom 14. September 1993 und die dazugehörige Verordnung über den Gebührenbezug der Gemeinden vom 1. Januar 1996 regeln die Arten und die Höhe der Gebühren und Abgaben, die Einwohnergemeinden des Kantons Luzern beziehen dürfen. Die Gebühren bemessen sich nach den Grundsätzen der Rechtsgleichheit und der Äquivalenz. Verwaltungs- und Kanzleigebühren bemessen sich zusätzlich nach dem massgeblichen Aufwand. Bemisst sich die Gebühr nach Zeitaufwand, so kommt ein Stundensatz von Fr. 50.– bis Fr. 150.– zur Anwendung.

In der systematischen Rechtssammlung der Stadt Luzern sind in mehr als 40 verschiedenen Reglementen und Verordnungen Gebührentarife oder Benützungsgebühren enthalten. Diese Tarife und Benützungsgebühren orientieren sich an den kantonalen Vorgaben und werden aufgrund der geltenden Gemeindeordnung entweder in Kompetenz des Grossen Stadtrates (Reglemente) oder des Stadtrates (Verordnungen) festgesetzt.

Ein Grossteil dieser Erträge betrifft Spezialfinanzierungen. Hier handelt es sich um zweck- gebundene Mittel, denn diese Erträge sind aufgrund gesetzlicher Vorschriften ganz oder teilweise für die Erfüllung einer klar definierten öffentlichen Aufgabe einzusetzen. Sofern es sich dabei um Eigenwirtschaftsbetriebe handelt (z. B. Abwasser- und Kehrichtbeseitigung), sind diese Spezialfinanzierungen vollständig über die entsprechenden Gebühreneinnahmen zu

finanzieren. Bei Zuschussbetrieben (wie Musikschule, Mittelschulen), die bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe nicht selbsttragend geführt werden können, hat die Stadt Luzern einen Zuschuss zulasten der Laufenden Rechnung zu leisten.

Gebühren und Abgaben werden in der Finanzbuchhaltung unter der Kostenart (KA) 43 Entgelte ausgewiesen. Davon hat die Stadt Luzern in der Jahresrechnung 2000 153,9 Mio. Franken und in der Jahresrechnung 2005 163,7 Mio. Franken vereinnahmt.

Vom Totalbetrag der Entgelte sind diejenigen, die nicht Gebühren und Abgaben sind, abzuzählen: Die Geldbussen (KA 437, Polizei und Steuern), der Feuerwehropflichtersatz (KA 430), die Rückerstattungen (KA 436, z. B. für wirtschaftliche Sozialhilfe und Erwerbsausfall), die Verkäufe an Dritte (Umsätze mit Dritten der Gastrodienste, Caféterias in den Betagtenzentren) sowie Sponsoringbeiträge Dritter (KA 439, z. B. für Ferienpass) abzuziehen. Ebenfalls für die Jahresrechnung 2000 nicht mehr berücksichtigt werden die Schulgelder der Gewerblichen Berufsschule (GBL) und der Zentralschweizerischen Verkehrsschule (ZVL). Die GBL wurde per 1. Januar 2003 kantonalisiert und die ZVL per Juli 2002 aufgelöst. Somit verbleiben Erträge im Betrag von etwas mehr als 100 Mio. Franken, welche eigentliche Gebühren und Abgaben darstellen. Diese verteilen sich auf folgende Kostenarten:

Aufteilung der Gebühren und Abgaben auf Kostenarten		JR2000	JR2005	Abw. abs.	Abw. rel.
Gebühren für Amtshandlungen	431	7'496'135.99	7'667'113.65	170'978	2.3%
Heimtaxen, Kostgelder	432	50'653'227.12	59'049'038.55	8'395'811	16.6%
Schulgelder	433	2'748'938.40	3'470'523.55	721'585	26.2%
Andere Benützungsgebühren, Dienstleistungen	434	34'781'358.59	32'927'317.32	-1'854'041	-5.3%
Übrige Entgelte	439	303'536.75	409'271.00	105'734	34.8%
<b>Total</b>		<b>95'983'196.85</b>	<b>103'523'264.07</b>	<b>7'540'067</b>	<b>7.86%</b>

Rund 18 % oder etwas mehr als 18 Mio. Franken der Gebühren und Abgaben werden aufgrund von eidgenössischen oder kantonalen Tarifen erhoben<sup>1</sup>. Darunter fallen u. a.:

- die Gebühren gemäss Verordnung über den Gebührenbezug von Gemeinden (6 Mio.),
- die Schulgelder für die HPS und Mittelschulen (3,5 Mio.),
- die Entschädigungen des Kantons für den Bau und Unterhalt der Kantonsstrassen durch das Tiefbauamt (1,6 Mio.),
- die Passgebühren oder die Gebühren der Bevölkerungsdienste, z. B. für Niederlassungsbewilligungen (1 Mio.),
- die Gebühren gemäss Verordnung über den Gebührenbezug der Kantonspolizei, anwendbar auch für die Stadtpolizei, (CHF 1 Mio.),
- die Heimtaxen der KJU gemäss Heimfinanzierungsgesetz (0,7 Mio.).

Rund 85 Mio. Franken der Gebühren und Abgaben werden von der Stadt Luzern selbst festgelegt. Davon entfallen in die Kompetenz des Grossen Stadtrates etwa 14 Mio. Franken.

<sup>1</sup> Für eine genaue Unterteilung und Mengenerhebung zwischen eidgenössischen, kantonalen und städtischen Tarifen müsste auf die einzelnen Fakturen zurückgegriffen werden. Oft werden auf dem gleichen Ertragskonto einer Dienststelle Fakturen mit unterschiedlicher Tarifhoheit gutgeschrieben.

Zu erwähnen sind hier die Gebühren für das zeitlich beschränkte Parkieren (Parkkarten) mit rund 3,8 Mio. Franken, für das Dauerparkieren (1,8 Mio.), für die Benützung des öffentlichen Grundes (0,4 Mio.), die Gebühren gemäss Baugebührenreglement (1,2 Mio.) und die Betriebsgebühren mit rund 6 Mio. Franken aus dem Siedlungsentwässerungsreglement.

Rund 71 Mio. Franken oder knapp 70 % aller Gebühren und Abgaben kann der Stadtrat festlegen.

Die grössten Positionen bilden:

- Taxordnung für Pflegeheime/Pflegewohnungen (57 Mio.) mit Nebeneinnahmen/ Kostgeldern (1 Mio.),
- Gebührentarif Leitungswesen (3,5 Mio., mehrheitlich an ewl-Gruppe fakturiert),
- Schulgelder Musikschulen (1,9 Mio.),
- Kanzleigeühren Einbürgerungsverfahren (0,5 Mio.),
- Horttarife / familienergänzende Kinderbetreuung (0,6 Mio.),
- Tarife Schulzahnklinik (0,45 Mio.),
- Marktverordnung, Märkte und Messen (0,4 Mio.),
- Ablagerungsgebühren, illegale Entsorgung (0,4 Mio.),
- Diverse Vermietungen von Verwaltungsliegenschaften (1,5 Mio.),

Die Fragen des Interpellanten werden wie folgt beantwortet:

*Zu 1.:*

*In welchem Umfang wurden seit dem Jahr 2000 in der Stadt Luzern Gebühren und Abgaben erhöht?*

Die Frage des Interpellanten kann in dieser generellen Form nicht beantwortet werden. Eine konkrete Berechnung kann nur aufgrund der Annahme der Lebensumstände eines Dienstleistungsbezügers und eines definierten Mengenprofils beanspruchter Leistungen erstellt werden. Die generelle Entwicklung kann aufgrund der eingegangenen Erträge jedoch geschätzt werden. Eine solche pauschale Betrachtung berücksichtigt allerdings Schwankungen in der Menge der bezogenen Dienstleistungen nicht. Wir gehen für eine effiziente Beantwortung davon aus, dass Zu- und Abnahmen der Menge der bezogenen Leistungen sich über einen Zeitraum erfahrungsgemäss in etwa ausgleichen.

In der Jahresrechnung 2000 sind vereinnahmte Gebühren und Abgaben gemäss obiger Tabelle mit Fr. 95'983'196.85 ausgewiesen. In der Jahresrechnung 2005 beliefen sich die vereinnahmten Gebühren und Abgaben auf Fr. 103'556'454. Die Zunahme von Fr. 7,5 Mio. entspricht 7,86 %. In der gleichen Zeit ist der Landesindex der Konsumentenpreise von 101 (Dez. 00) auf 105.2 Punkte (Dez. 05) gestiegen. Dies entspricht einer Zunahme von 4,2 %.

Die grösste Zunahme mit 8,4 Mio. Franken entfällt auf die jährlich erhöhte Taxordnung für Pflegeheime und Pflegewohnungen. Bei diesen Tarifen wurde die Kostendeckung im Hinblick auf den Einbau der Erneuerungskosten in die kalkulatorischen Mieten erhöht.

Bei den Schulgeldern beruht die Zunahme der Erträge sowohl auf einem Mengen- wie auch (teilweise) auf einem Preiseffekt. Beispielsweise haben die Schülerzahlen in den Mittelschulen von 539 im Schuljahr 2000/2001 auf über 658 im Schuljahr 2004/2005 zugenommen. Im Jugendsport wurde das Angebot an Oster- und Herbstsportkursen ausgebaut und bei gleichbleibenden Preisen mehr Schülerinnen und Schüler angesprochen.

Es lässt sich somit die Aussage machen, dass die Gebühren und Abgaben der Stadt sich im Erhebungszeitraum gesamthaft stärker erhöht haben als die Zunahme der Teuerung. Aus den Gebührenaufschlägen lassen sich, mit Ausnahme der erwähnten Erhöhung der Taxen für Pflegeheime und Pflegewohnungen, durch die Anpassung keine sozialen Härten vermuten.

Den grössten Kostensprung machten die Tarife im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Passes und der neuen Identitätskarte bei den Einwohnerdiensten. Die neue Produktionstechnik der Ausweisschriften ist aufwendiger.

*Zu 2.:*

*Welche Entlastung erfuhr die städtische Bevölkerung im gleichen Zeitraum durch Steuersenkungen?*

Der Steuerfuss wurde ab 2003 von 1,95 auf 1,85 Einheiten um 5,13 % gesenkt. Damit wurde wieder das Niveau von 1992 erreicht. 1993 und 1995 hat die damalige Bürgergemeinde ihren Steuerfuss zweimal um je 0,05 Einheiten erhöht. Die Auswirkungen dieser Senkung in Kombination mit der Änderung des kantonalen Steuergesetzes ist unter Ziffer 3 dargestellt.

*Zu 3.:*

*Welche Auswirkungen hat einerseits die Erhöhung der Gebühren und Abgaben in der Stadt Luzern und andererseits die erfolgten Steuersenkungen auf ausgewählte repräsentative Fälle: Einzelpersonen und Familien mit tiefem, mittlerem und hohem Einkommen?*

Ein Vergleich zwischen den Jahren 2000 und 2004 beinhaltet die Reduktion des Gemeindesteuerfusses ab 2003 sowie die Änderung des kantonalen Steuergesetzes, in Kraft seit 1. Januar 2001. Es kommt zum Ausdruck, dass der Kanton Luzern gezielt die Familien entlastet hat.

Die prozentuale Steuerbelastung des Bruttoarbeitsinkommens konnte in den Jahren 2000 bis 2004 (Daten Statistische Jahrbücher der Stadt Luzern 2006 Seite 222 und 2001 Seite 292) wie folgt reduziert werden:

	Reduktion der Belastung
a) Ledige Steuerpflichtige	
Bei Fr. 50'000 von 11,39 % auf 10,84 %	4,83 %
Bei Fr. 100'000 von 15,66 % auf 14,93 %	4,66 %
Bei Fr. 150'000 von 17,72 % auf 16,61 %	6,26 %
b) Verheiratete Alleinverdiener ohne Kinder	
Bei Fr. 50'000 von 8,23 % auf 7,43 %	9,72 %
Bei Fr. 100'000 von 13,73 % auf 11,6 %	15,51 %
Bei Fr. 150'000 von 16,43 % auf 14,39 %	12,42 %
c) Verheiratete Alleinverdiener mit zwei Kindern	
Bei Fr. 50'000 von 5,47 % auf 4,62 %	15,54 %
Bei Fr. 100'000 von 11,71 % auf 9,38 %	19,9 %
Bei Fr. 150'000 von 15,09 % auf 12,76 %	15,44 %

Die Belastung durch Gebühren und Abgaben ist schwieriger zu beziffern, da diese von der konkreten Beanspruchung von staatlichen Dienstleistungen abhängig sind. Neben den Dienstleistungen, die alle regelmässig konsumieren wie Wasser-, Abwasser- und Kehrichtentsorgung, werden andere Dienstleistungen sehr selten, nur einmal oder nie bezogen. Dazu gehören die Ausstellung von Ausweisschriften, Baugesuche und die Einbürgerung. Eine generelle Aussage über die Betroffenheit nach Steuersubjekt und Einkommenshöhe ist daher nicht möglich. Aufgrund der in der Antwort auf die erste Frage ausgeführten allgemeinen Entwicklung der Gebühreneinnahmen darf davon ausgegangen werden, dass die Gebühren insgesamt, gemessen an der Kaufkraftentwicklung, nicht zu einer wesentlich höheren Belastung geführt haben.

Zu 4.:

*Betrachtet der Stadtrat die schleichende Umverteilung aus sozialpolitischen Gründen ebenfalls als problematisch?*

Gemessen an der Kaufkraft hat die Belastung durch Gebühren nicht zugenommen.

Gebühren sind für die Benutzung einer besonderen Leistung der Verwaltung geschuldet. Die Gebühren haben kostendeckend, verhältnismässig zur Leistung und angemessen zu sein. Wer eine staatliche Leistung beansprucht, soll dafür nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit und der Äquivalenz einen kostendeckenden Preis bezahlen. Das kantonale Gebührengesetz (SRL 680) sowie die Verordnung über den Gebührenbezug der Gemeinden (SRL 687) schreiben die Kostendeckung vor. Das heisst, der Gesamtertrag der Gebühren soll die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden Verwaltungszweig nicht übersteigen. Die Kostendeckung ist zulässig und erforderlich.

Die sozialpolitischen Aspekte werden bei den Steuern als hoheitliche Abgaben berücksichtigt, einerseits in Form von progressiven Tarifen, andererseits durch die Sozialabzüge. Die Diskussion über die Ausgestaltung der Steuerbelastung wird aktuell bleiben. Die vom Interpellanten offensichtlich gewünschte Umverteilung findet im Rahmen der Steuertarife von Bund und Kanton statt. Die direkte Bundessteuer ist eine ausgesprochen progressive Steuer. Rund ein Drittel der Steuerpflichtigen zahlt keine direkte Bundessteuer, rund 5 Prozent bezahlen etwa 50 Prozent, und 20 Prozent der Steuerpflichtigen zahlen etwa 90 Prozent der direkten Bundessteuer, die gemäss Finanzplan 14 bis 17 Milliarden Franken pro Jahr beträgt.

Zu 5.:

*Sind in der Stadt Luzern in den nächsten Jahren weitere Erhöhungen von Gebühren und Abgaben zu erwarten bzw. sind solche bereits geplant?*

Die Direktionen und Dienstabteilungen werden zur Ausschöpfung der gesetzlich zulässigen Höchstansätze bei den Gebühren und Abgaben angehalten:

- Tarife, deren Festlegung in die Kompetenz der Stadt fällt, sind regelmässig zu überprüfen und gegebenenfalls der Teuerung bzw. der Kostenentwicklung anzupassen.
- Die Direktionen werden angewiesen, die Gebühren gemäss den gesetzlich zulässigen Höchstansätzen festzulegen.
- Die Schulgelder sind so zu gestalten, dass die Finanzierungsstruktur bei steigenden Aufwendungen erhalten bleibt (Kostendeckungsgrad). Mindestens jedoch haben sie den kantonalen Ansätzen für gleiche Schultypen zu entsprechen.
- Die Direktionen werden angewiesen, die Benützungsgebühren gemäss den gesetzlich zulässigen Höchstansätzen festzulegen. Die Preise für Dienstleistungen und Verkäufe sind auf dem privatwirtschaftlichen Preisniveau zu halten.

Diese Ertragsoptimierungen sind eine von zahlreichen Massnahmen auf die am 1. Oktober 1999 eingereichte Motion der damaligen Finanzkommission des Grossen Stadtrates, die Varianten und Massnahmen verlangte, um den Finanzhaushalt im Gleichgewicht zu behalten.

Die Gebühren werden laufend angepasst. So wurde zum Beispiel die von der ewl Wasser AG wegen ausstehender und laufender Investitionen (Erneuerungsbedarf) beschlossene Erhöhung der Wassergebühren am 12. Juli 2006 vom Stadtrat genehmigt. Andere aktuelle Erhöhungen betrafen die Mieten der Turnhallen, Schulhäuser und Aussensportanlagen. Wenn auch der prozentuale Aufschlag im Einzelfall relativ gewichtig erscheinen mag, sind die städtischen Gebühren absolut und im Quervergleich mit anderen Städten günstig. Abfall-, Abwasserentsorgung und Wasserversorgung sind vollständig gebührenfinanziert. Trotzdem sind die Luzerner Tarife günstiger als in allen anderen Deutschschweizer Vergleichsstädten ([www.preisueberwacher.ch](http://www.preisueberwacher.ch)).

Zu 6.:

*Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, dieser Entwicklung zu begegnen? Besteht die Möglichkeit, in bestimmten Bereichen mit einkommensabhängigen Tarifen dem Problem zu begegnen?*

Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung (Krippen, Horte, Schule+Betreuung, Tages-schule, Mittagstisch), der Musikschule und der Kinder- und Jugendzahnklinik kommen einkommensabhängige Tarife zur Anwendung. Dabei erreichen die Höchstarife nur bei den Krippen und einem Teil der Hortangebote die Vollkosten. Das heisst, diese drei Bereiche weisen eine Grundsubventionierung auf, die bei niedrigen Einkommen noch stark erhöht wird. Der Stadtrat steht zu dieser speziellen Regelung.

Gestützt auf das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot verlangt das Bundesgericht grundsätzlich, dass Gebühren kostendeckend, verhältnismässig zur Leistung und angemessen sind. Die Stadt Luzern ist aus sozialpolitischen Gründen in einzelnen Fällen davon abge-wichen. Uneinheitliche Tarife sind zurückhaltend einzusetzen. Sie können administrativ einen erheblichen Mehraufwand bedeuten und falsche Anreize setzen.

Der Stadtrat unterstützt hingegen Bemühungen im Rahmen der Steuergesetzgebung, die Sozialabzüge für Familien und Alleinerziehende gezielt zu erhöhen, ebenso wie die tarifliche Entlastung der unteren Einkommenskategorien.

Stadtrat von Luzern

StB 951 vom 20. September 2006

