



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## **Antwort**

auf die

## **Interpellation**

### **Nr. 178 2012/2016**

von Simon Roth und Daniel Furrer

namens der SP/JUSO-Fraktion

vom 24. März 2014

(StB 658 vom 10. September 2014)

658 vom 10. September 2014)

## **Städtische Gebührenpolitik**

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

*Zu 1.:*

*Welchen Anteil haben Gebühren an den städtischen Einnahmen?*

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. 40,9 % des Ertrages der Laufenden Rechnung 2013 stammt von den Steuern.

*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, Flusskorrektion, AHV, Arbeitslosenkasse usw.)

- Ersatzabgaben schliesslich sind ein geldwerter Ersatz für die Nichterfüllung – infolge Befreiung oder Verweigerung des Pflichtigen – einer dem Bürger vom Gemeinwesen auferlegten persönlichen Dienstleistung (z. B. Militär- oder Feuerwehrdienst).

Gemäss Lehre und Rechtsprechung haben sich Gebühren nach zwei Grundsätzen zu richten: dem Kostendeckungsprinzip und dem Äquivalenzprinzip.

- Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Gesamtertrag der erhobenen Abgaben die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden Verwaltungszweig oder die betreffende Einrichtung nicht oder höchstens geringfügig übersteigen. Zu beachten ist aber, dass zum Gesamtaufwand auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzugerechnet werden müssen.
- Nach dem Äquivalenzprinzip darf die erhobene Abgabe im Einzelfall zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen. Im Unterschied zum Kostendeckungsprinzip bezieht sich das Äquivalenzprinzip nicht auf die Gesamtheit der Erträge und Kosten, sondern immer nur auf das Verhältnis von Abgabe und Leistung. Das Äquivalenzprinzip erscheint als gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes.

Die Gebühren werden unter der Kostenart 43 (Entgelte) in der Laufenden Rechnung ausgewiesen. In der Jahresrechnung 2010 belief sich die Höhe der Entgelte auf Fr. 189,5 Mio., in der Jahresrechnung 2013 auf Fr. 213,5 Mio.<sup>1</sup>

		JR 2000	JR 2005	JR 2010	JR 2013
<b>Entgelte gemäss Sachgruppenstatistik</b>		<b>153'901'279</b>	<b>163'671'578</b>	<b>189'461'797</b>	<b>213'479'487</b>
./. davon Geldbussen (Steuern; Polizei: bis 2009)	437	8'042'832	7'471'662	1'676'979	1'225'077
./. davon Fw-Pflichtersatz	430	2'488'269	2'759'154	4'206'775	4'151'933
./. davon Rückerstattungen (z. B. WSH, EO)	436	39'394'772	46'023'317	36'113'327	53'072'367
./. davon Verkäufe (Gastrodienste, BZ-Caféterias)	435	2'572'189	3'840'991	7'201'403	5'550'603
./. davon Sponsoringbeiträge unter übr. Entgelte	439	20'000	20'000	7'000	6'648
<b>Total Gebühren und Abgaben i.e.S.</b>		<b>101'383'217</b>	<b>103'556'454</b>	<b>140'256'312</b>	<b>149'472'859</b>

Von diesen Erträgen sind aber die Geldbussen (KA 437), der Feuerwehripflichtersatz (KA 430), die Rückerstattungen (KA 436), die Verkäufe an Dritte (KA 435) sowie die übrigen Entgelte (KA 439, z. B. für Ferienpass) abzuziehen. In der nachfolgenden Tabelle sind zwecks Vergleichbarkeit die Schulgelder all jener Institutionen, die nach 2000 an den Kanton übergeführt oder aufgelöst wurden, nicht mehr enthalten (Gewerbliche Berufsschule, Zentralschweizerische Verkehrsschule, WMS und DMS). In den Werten für die Jahre 2000 und 2005 sind nur die Entgelte der Stadt Luzern ohne jene der Gemeinde Littau enthalten (keine rückwirkende Konsolidierung). Somit verbleiben Erträge im Betrag von etwas mehr als Fr. 140 Mio. (für 2010) bzw. Fr. 149 Mio. (für 2013), welche eigentliche Gebühren und Abgaben darstellen. Die Gebühren haben demzufolge einen Anteil von 19,9 % am Ertrag der Laufenden Rechnung 2013 der Stadt Luzern.

<sup>1</sup> Zahlen für 2013: vgl. Geschäftsbericht 2013 S. 14

Diese verteilen sich auf folgende Kostenarten:

<b>Aufteilung der Gebühren auf Kostenarten</b>		<b>JR 2000</b>	<b>JR 2005</b>	<b>JR 2010</b>	<b>JR 2013</b>
Gebühren für Amtshandlungen	431	7'496'136	7'667'114	8'640'955	9'808'845
Heimtaxen, Kostgelder	432	50'653'227	59'049'039	86'628'974	81'391'953
Schulgelder	433	2'748'938	3'470'524	3'929'576	4'484'730
Andere Benützungsgebühren, Dienstleistungen	434	34'781'359	32'927'317	41'056'808	53'787'331
Übrige Entgelte	439	303'537	409'271	-	-
<b>Total</b>		<b>95'983'197</b>	<b>103'523'264</b>	<b>140'256'312</b>	<b>149'472'859</b>

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.

In der systematischen Rechtssammlung der Stadt Luzern sind in rund 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.

Von den oben ausgewiesenen knapp Fr. 150 Mio. Gebühreneinnahmen basieren rund Fr. 20 Mio. auf eidgenössischen oder kantonalen Tarifen (z. B. für das Schuldbetreibungs- und Konkurswesen oder die Einwohnerdienste). In die Zuständigkeit des Grossen Stadtrates fallen rund Fr. 40 Mio. Einnahmen. Zu erwähnen sind etwa Einnahmen aus folgenden Reglementen: Reglement über die Gestaltung und Steuerung der Versorgung in den Bereichen Pflege und Wohnen (Übernahme der Restkosten aus Pflegefinanzierung, rund Fr. 20 Mio.), Reglement über die Nutzung des öffentlichen Grundes, Reglement über die Parkraumbewirtschaftung beim Dauerparkieren auf öffentlichem Grund, Reglement über die Gebühren für das zeitlich beschränkte Parkieren (rund Fr. 6 Mio.), Reglement über Bau und Unterhalt der Strassen, Reglement über die Erhebung von Gebühren für planungs- und baurechtliche Aufgaben (Baugebührenreglement, rund Fr. 2,3 Mio.) oder das Siedlungsentwässerungsreglement (rund Fr. 6 Mio.).

Bei knapp 30 Tarifen mit rund Fr. 90 Mio. Einnahmen liegt die Zuständigkeit für die Festlegung der Gebühren beim Stadtrat. Darunter fallen z. B. die Taxordnungen für die Pflegeheime (rund Fr. 65 Mio.), der Tarif für die Gebühren der Abwasseranlagen (rund Fr. 10 Mio.), Verordnung zum Reglement zur Umsetzung der Übertragung der Abfallbewirtschaftung an REAL [Umsetzungsverordnung REAL] (rund Fr. 4 Mio.), Verordnung zum Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote (rund Fr. 3,5 Mio.), Tarif der Schulgelder für die Musikschule der Stadt Luzern (rund Fr. 2,5 Mio.).

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

Zu 2.:

*Ist dieser Anteil in den vergangenen Jahren angestiegen?*

In absoluten Frankenbeträgen gesehen, Ja. Allerdings setzt sich der Erlös immer aus Menge multipliziert mit dem Preis zusammen. Die Menge (z. B. Anzahl Musikschüler, Anzahl Be-  
glaubigungen) kann von der Stadt Luzern nur sehr beschränkt oder überhaupt nicht beein-  
flusst werden. Die Preise kann die Stadt Luzern nur im eigenen Zuständigkeitsbereich be-  
stimmen. Die Anpassung der Tarife z. B. mit der Einführung des neuen Passes / der neuen  
Identitätskarte bei den Einwohnerdiensten beruht auf kantonalen oder eidgenössischen Ent-  
scheiden.

Nachfolgend ist am Beispiel der Einwohnerdienste die Entwicklung der Gebührentarife zwi-  
schen 2008 und 2014 aufgezeigt:

Gebührenart für Meldewesen:	Eidg. Grundlage <sup>*1</sup>		Kantonale Grundlage <sup>*2</sup>		Städtische Grundlage <sup>*3</sup>	
	Apr 08	Mai 14	Apr 08	Mai 14	Apr 08	Mai 14
Erhebungszeitpunkt						
Anmeldung			Fr. 33	Fr. 35		
Duplikat Schriftenempfangsschein					Fr. 10	Fr. 10
Zuschlag für Wiederanmeldung bei Personen mit „Weg ohne Abmeldung“-Vermerk					Fr. 20	Fr. 20
Schriftenerneuerung Einzelperson					Fr. 20	Fr. 20
Schriftenerneuerung Familie					Fr. 40	Fr. 40
Verlängerung Aufenthaltsbewilligung					Fr. 30	Fr. 30
Versenden nicht abgeholter Ausweisschriften			Fr. 22	Fr. 23		

Gebührenart für Ausweise und Bescheinigungen:	Eidg. Grundlage <sup>*1</sup>		Kantonale Grundlage <sup>*2</sup>		Städtische Grundlage <sup>*3</sup>	
	Apr 08	Mai 14	Apr 08	Mai 14	Apr 08	Mai 14
Erhebungszeitpunkt						
Identitätskarte Erwachsene	Fr. 65	Via kantonales Passbüro				
Identitätskarte Kinder/Jugendliche	Fr. 30					
Ordentlicher Pass Erwachsene	Fr. 120					
Ordentlicher Pass Kinder/Jugendliche	Fr. 56					
Notpass (Gebühr EID; Fr. 70.00 bei Passbüro)	Fr. 30					
Kombi Erwachsene	Fr. 128					
Kombi Kinder/Jugendliche	Fr. 63					
Biometrischer Pass (Gebühr EID; Fr. 50.00 bei Erfassungszentrale)	Fr. 200					
Ausstellung Interimsausweis			Fr. 22	Fr. 23		
Erneuerung Interimsausweis			Fr. 11	Fr. 12		
Wohnsitzbestätigung		Fr. 15	Fr. 12			
Lebensbescheinigung					Fr. 15	Fr. 15
Leumundszeugnis			Fr. 22	Fr. 23		
Handlungsfähigkeitszeugnis			Fr. 22	Ab 2013 via KESB		

<sup>\*1</sup> Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige

<sup>\*2</sup> Kantonale Verordnung über den Gebührenbezug der Gemeinden

<sup>\*3</sup> Gebührentarif der Einwohnerkontrolle der Stadt Luzern

Dieses Beispiel zeigt, dass die Gebühren innert sechs Jahren in der Stadt Luzern gleich ge-  
blieben sind, und jene auf kantonaler Grundlage nur minim höher liegen.

Die Direktionen und Dienstabteilungen werden zur Ausschöpfung der gesetzlich zulässigen Höchstansätze angewiesen:

- Tarife, deren Festlegung in die Kompetenz des Stadtrates fallen, sind regelmässig zu überprüfen und gegebenenfalls der Teuerung bzw. der Kostenentwicklung anzupassen.
- 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 Höchstsätzen 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. Würden die Erträge nicht regelmässig überprüft und angepasst, stünde die Stadt Luzern heute vor noch viel grösseren finanziellen Herausforderungen.

*Zu 3.:*

*Falls ja, werden mit steigenden Gebühren die sinkenden Steuereinnahmen kompensiert?*

Der von den Interpellanten vorgebrachte Zusammenhang der Gebühren und Abgaben mit den Steuereinnahmen bzw. die Kompensation wird in Frage gestellt. Bei den Steuern handelt es sich um eine hoheitliche Entschädigung, die von allen Steuerpflichtigen zu bezahlen ist. Gebühren werden vorab für freiwillige Leistungsbezüge bezahlt. Diese werden in der Regel nicht regelmässig in Anspruch genommen (Einbürgerung, Dienstleistungen der Einwohnerdienste) oder dann wahrscheinlich kaum von allen Einwohnerinnen und Einwohnern (z. B. Gebühren für Baubewilligungen, Schulgelder). Ein direkter Zusammenhang besteht nicht.

Wenn das Äquivalenzprinzip verletzt wird, ist der Stadtrat auch bereit, die Gebühren zu überprüfen. So hat er mit StB 363 vom 14. Mai 2014 die Stadtkanzlei beauftragt, den Gebührentarif für die Stiftungsaufsicht zu überarbeiten und dem Stadtrat zum Beschluss zu unterbreiten. Der neue – tiefere – Tarif soll auf den 1. Januar 2015 in Kraft treten.

*Zu 4.:*

*Mit welchen Gebühren beabsichtigt der Stadtrat eine Lenkungswirkung?*

Eigentliche Lenkungsabgaben kennt die Stadt Luzern nicht. Dafür fehlt den Gemeinden im Kanton Luzern die kantonalgesetzliche Grundlage. Es gibt aber durchaus Gebühren, die eine gewisse Lenkungswirkung haben, wenn auch bei deren Einführung andere Ziele im Vordergrund standen, wie insbesondere die Finanzierung einer Aufgabe. Als Beispiele seien erwähnt: Kehrichtgebühren (Abfallreglement REAL), Wasser und Abwassergebühren und die Parkgebühren.

Zu 5.:

*Sind die von der Zeitschrift „Beobachter“ errechneten Zahlen betreffend die Kosten für die ausserschulische Kinderbetreuung zutreffend?*

Nein, die Zahlen oder die Ausführungen sind nicht zutreffend. Dies, weil das Fallbeispiel in der Anfrage des Beobachters an die Stadt vom 25. Februar 2014 anders war, als es dann effektiv im Artikel des Beobachters Nr. 5 vom März 2014 dargestellt wurde.

Die Anfrage und das vom Beobachter vorgelegte Fallbeispiel lautete: „Ausserschulische Betreuung eines Schulkindes, 2. Primarklasse, in einem städtischen/subventionierten Hort, zwei Tage pro Woche, jeweils mittags und nachmittags; Maximalgebühr für ein Schuljahr“. Die korrekte Antwort der Stadt auf diese Frage lautete Fr. 5'224.– jährlich. Gerechnet wurde mit den Betreuungselementen II, III und IV<sup>2</sup> gemäss dem aktuellen städtischen Tarif.

Berichtet und verglichen wurde vom Beobachter nun aber anders: Für die Stadt Luzern – und einzelne andere Städte – wurde für die gemeldeten Kosten von Fr. 5'224.– folgende Situation angegeben: ein Schulkind der 2. Primarklasse, hohes Einkommen, 2 Mittag- und zweimal nach der Schule (somit nur Betreuungselement II und IV, jedoch ohne Element III). Dieses Angebot kostet in der Stadt Luzern beim Maximaltarif Fr. 3'992.– jährlich, was eine Differenz von Fr. 1'232.– ergibt.

Die Umfrage des Beobachters bezieht und vergleicht ausserdem lediglich den Maximaltarif der angefragten Städte. Sie zeigt keinen Vergleich der tieferen Einkommen, der mittleren Einkommen oder über alle Einkommen. Der Beobachter führt auch nicht aus, auf welches Einkommen sich der Maximaltarif bezieht und wie das massgebende Einkommen in den einzelnen Städten errechnet wird, so etwa:

- Was gilt als Basis für die Errechnung des Einkommens?
- Gilt das Brutto- oder das Nettoeinkommen?
- Werden Vermögenswerte berücksichtigt?
- Können vorgängig Abzüge wie Steuerabzüge, Familienabzüge, Kinderabzüge, Haushaltskosten und andere gemacht werden, welche dann auf das massgebende Einkommen für die Tarifberechnung einwirken?

Der Vergleich der Kosten und Tarife für Familien ist von Stadt zu Stadt aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Ausgestaltung der Tarifstruktur (Basis für die Berechnung, Vergünstigungen, Steuerabzüge, Gewichtung des Vermögens, der Familiengrösse, weitere Abzugsmöglichkeiten wie Mietkosten oder Familienunterhalt usw.) kaum aussagekräftig und nur in sehr begrenztem Mass möglich.

---

<sup>2</sup> Betreuungselement I: Früher Morgen 7.00–8.15 Uhr;  
Betreuungselement II: Mittagstisch mit Mittagessen 11.45–13.45 Uhr;  
Betreuungselement III: Früher Nachmittag 13.45–15.30 Uhr;  
Betreuungselement IV: Später Nachmittag 15.30–18.00 Uhr.

In Luzern zahlen rund 8 % der Familien mit einem massgebenden Einkommen ab Fr. 130'000.– den Maximaltarif, welcher den Nettokosten entspricht und von der Stadt nicht mehr subventioniert wird. In St. Gallen zahlen schätzungsweise gut 40 % der Familien den Maximaltarif, der für alle Einkommen ab Fr. 65'000.– gilt. Er wird sowohl für mittlere wie auch für hohe Einkommen subventioniert, und zwar gleich hoch.

Die Tarife für die schulergänzende Betreuung der Volksschule Stadt Luzern sind nach folgenden Grundsätzen gestaltet:

- Die Erziehungsberechtigten leisten einen Beitrag an die Gesamtkosten (Elternbeiträge).
- Die Höhe des Beitrags richtet sich nach dem für das massgebende Einkommen geltenden Tarif und den in der Betreuungsvereinbarung verbindlich festgelegten Elementen.
- Die Tarifstufen sind in Schritten zu Fr. 10'000.– gestaltet. Der tiefste Tarif bezieht sich auf ein massgebendes Einkommen bis Fr. 30'000.–, der maximale Tarif wird auf ein massgebendes Einkommen ab Fr. 130'000.– erhoben.
- Der Maximaltarif (ab Fr. 130'000.– massgebendem Einkommen) entspricht den budgetierten Nettotageskosten.
- Das massgebende Einkommen ergibt sich aus dem steuersatzbestimmenden Einkommen und 5 % des steuersatzbestimmenden Vermögens, sofern dieses grösser als Fr. 300'000.– ist.
- Bei unverheirateten Eltern und Konkubinatspaaren wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des ganzen Haushalts berücksichtigt.
- Kinderreiche Familien (Haushalte) aller Einkommensstufen werden mit einem Geschwisterabatt von 20 % pro Kind entlastet.
- Familien, die viel Betreuungszeit nutzen und trotzdem wenig oder ein mittleres Einkommen erwirtschaften, werden durch den sozialtarifähnlichen Aufbau der Tarifstruktur entlastet.
- Familien mit einem hohen bzw. sehr hohen Einkommen und/oder Vermögen werden nicht subventioniert (Maximaltarif).
- In besonderen begründeten Fällen und mit entsprechendem Antrag/Nachweis kann ein Beitrag durch die Dienstabteilung Volksschule gekürzt oder erlassen werden.
- In der Stadt Luzern bezahlen 26 % der Familien den tiefsten Tarif, was einem massgebenden Einkommen von Fr. 30'000.– pro Familie (Haushalt) entspricht (2011: 28 %, 2010: 37 %). 50 % der Familien bezahlen für die Betreuung den Tarif bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 50'000.– (2011: 49 %, 2010: 61 %). 8 % aller Familien bezahlen den höchsten Tarif (Fr. 130'000.– massgebendes Einkommen und mehr) (2011: 7 %, 2010: 4 %).

Der Stadtrat will mit dieser Ausgestaltung der Tarifstruktur, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familie berücksichtigt, sicherstellen, dass sich alle Erziehungsberechtigten einen familien- und schulergänzenden Betreuungsplatz in der Volksschule leisten können. Die Erfahrung zeigt, dass die Betreuungsangebote in der Volksschule von Kindern aus allen Bevölkerungsschichten besucht werden und sich das System mit den bestehenden Tarifen bewährt hat.

Zu 6.:

*Falls ja, weshalb müssen Eltern für die ausserschulische Betreuung ihrer Kinder so viel mehr bezahlen als in vergleichbaren Städten?*

Vergleiche Ausführungen zu Frage 5.

Stadtrat von Luzern

