



Rohstoff

Datum: 28. Oktober 2011

Gebührenfinanzierung 2009

Weshalb ein neuer Index

In der Motion Steiner (06.3811) wird der Bundesrat aufgefordert analog der jährlichen Erhebung „Steuerbelastung in der Schweiz“ jährlich auch eine Erhebung "Gebührenbelastung in der Schweiz" vorzunehmen und zu publizieren.

Die Publikation „Steuerbelastung in der Schweiz“ umfasst Einzeldaten von 813 Schweizer Gemeinden. Sie ist somit sehr umfangreich und bietet ein detailliertes Bild der unterschiedlichen Steuerlast, die von den Steuerpflichtigen in der Schweiz getragen wird. Diese ausführliche Darstellung ist aber nur möglich, weil auf standardisierte Steuerobjekte (Steuersubstanz) und Steuersubjekte (Steuerzahler) zurückgegriffen werden kann. Anders verhält es sich bei den Gebühren. Wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion Steiner vom 9. März 2007 ausführt, ist die Basis für Gebühren und Abgaben „der Konsum oder die Beanspruchung von öffentlichen Leistungen, die von einem Benutzer zum anderen nicht identisch sind.“ Weiter „berechnen sich die Tarife für Gebühren und Abgaben aus Rechtsvorschriften und gänzlich heterogenen Verordnungen, die sich von einem Kanton zum anderen sowie von einer Gemeinde zur anderen unterscheiden. Somit fehlt eine einheitliche Basis für Gebühren und Abgaben, was es praktisch verunmöglicht, standardisierte Abgabentypen zu bestimmen.“

Dennoch nahmen beide Räte die Motion an, wobei die ursprünglich hohen Forderungen im Rahmen der parlamentarischen Beratungen deutlich eingeschränkt wurden. Die Beratungen in der zuständigen Kommission und im Ständerat stellten zunächst die fehlende Transparenz und das „Missverhältnis zwischen der Gebühr und der vom Staat erbrachten Leistung“ (Stellungnahme der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 15. Januar 2008) ins Zentrum der Diskussion. Weiter wurde festgehalten, dass die Statistik nicht umfassend sein muss, sondern sich z.B. auf typische Haushaltskategorien und auf wichtige und hohe Gebühren beschränken soll. Der Bundesrat soll die Motion so umsetzen, „dass der Aufwand auch in einem verhältnismässigen Rahmen bleibt“ (Wortprotokoll des Ständerats vom 5. März 2008).

Konzept

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) legt hier ein Konzept für einen Indikator für den interkantonalen Vergleich der Gebührenfinanzierung vor. Durch eine klare und einfach nachvollziehbare Berechnungsmethode wird die Transparenz auf kantonaler Ebene erhöht und insbesondere das in den parlamentarischen Beratungen mehrfach erwähnte „Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung“ angegangen. Der aggregierte Indikator für die Gebührenfinanzierung in der Schweiz liefert indes keine Informationen über die Belastung einzelner Haushaltstypen. Solche Informationen sind bereits in umfangreicher Form beim Preisüberwacher und bei einzelnen Kantonen erhältlich.

Mit diesem Vorgehen – aggregierte Sichtweise seitens der EFV und detaillierte Informationen seitens der entsprechenden Fachstellen – wird eine ähnliche Idee verfolgt wie beim kantonalen Vergleich der Steuerbelastung. Der Steuerausschöpfungsindex, der von der EFV jährlich berechnet wird, stellt ein aggregiertes Mass für die Belastung des gesamten Steuersubstrats durch Kanton und Gemeinden dar. Die detaillierten Statistiken des entsprechenden Fachamts (in diesem Fall – der ESTV), bilden zusätzlich die Steuerbelastung einzelner Haushaltstypen in bestimmten Gemeinden ab. Beide Sichtweisen zusammen erlauben eine differenzierte Beurteilung der Steuerbelastung in der Schweiz. Entsprechend soll durch den Gebührenindex der EFV einerseits und durch die Detailbetrachtungen des Preisüberwachers und etwaiger anderer Fachstellen andererseits ein differenziertes Gesamtbild der Gebührenbelastung ermöglicht werden.

Zentral ist, dass die unterschiedlichen Arbeiten im Bereich der Gebührenerhebung nicht als Substitute, sondern als sich ergänzende Analysen betrachtet werden. So können die Aussagen des Preisüberwachers zur Abfallentsorgung in einer bestimmten Stadt nicht mit dem Index der Gebührenfinanzierung der EFV im entsprechenden Kanton verglichen werden. Hinter diesen beiden Untersuchungen stehen unterschiedliche Methoden, Datengrundlagen und Konzepte, die einen solchen Vergleich verunmöglichen. Vielmehr beleuchten die Ergebnisse unterschiedliche Seiten des gleichen Themenbereichs und führen somit zwangsläufig zu unterschiedlichen Aussagen, die einander nicht widersprechen, sondern ergänzen.

Begriffsklärung und Methode¹

An dieser Stelle soll kurz der Begriff „Gebühr“ geklärt werden. Gemäss der gängigen Definition handelt es sich bei einer Gebühr um eine Abgabe, welche für die Inanspruchnahme einer bestimmten staatlichen Leistung zu entrichten ist. Somit ist beispielsweise die sogenannte Jahresgebühr für Kreditkarten keine Gebühr im Sinne dieser Definition, sondern ein Preis, der an ein privates Unternehmen bezahlt wird. Auch die Abgrenzung einer staatlichen Leistung gegenüber der Leistung eines öffentlichen Unternehmens ist hier von Bedeutung. Wird eine Institution zwar von der öffentlichen Hand kontrolliert, ihre Kosten aber zum grossen Teil über den Markt finanziert, handelt es sich dabei nicht um eine staatliche Einheit, sondern um ein öffentliches Unternehmen. Dies ist beispielsweise bei Verkehrsbetrieben, Spitälern und Elektrizitätsversorgern der Fall. Die von solchen Institutionen erhobenen Preise sind ebenfalls keine Gebühren und somit nicht Gegenstand der folgenden Ausführungen².

¹ Im Konzeptpapier wird detailliert auf die Methodik eingegangen
http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzstatistik/kennzahlen.php.

² Die Tabelle im Anhang (S. 8-9) führt die Besonderheiten bei der Sektorisierung in jedem Kanton auf.

Der Gebührenindex der EFV stützt sich auf das Kostendeckungsprinzip. Gemäss dieser Grundregel darf der Gesamtertrag der Kausalabgaben (zu denen Gebühren zählen) die gesamten Kosten des entsprechenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen. Folglich sollte das Verhältnis zwischen Ertrag und Kosten auf unter 100% zu liegen kommen. Streng genommen wäre bei einem Index von über 100% das Kostendeckungsprinzip verletzt. Diese Grenze kann allerdings aufgrund von diversen methodischen Schwierigkeiten, auf die in den nächsten Abschnitten eingegangen wird, nicht als absolut betrachtet werden. Nichtsdestotrotz kann ein Index von klar über 100% als Hinweis auf ein Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung interpretiert werden. Der Umkehrschluss gilt im Übrigen nur beschränkt. Liegt das Verhältnis zwischen Gebühreneinnahmen und Ausgaben deutlich unter 100%, kann das nicht unmittelbar als Legitimation für eine Gebührenerhöhung verstanden werden. Ein solches Urteil kann erst nach eingehender Prüfung der Daten und der rechtlichen Bestimmungen im konkreten Einzelfall erfolgen. So sind in den Ausgaben einzelner Verwaltungsbereiche auch Dienstleistungen enthalten, die nicht über Gebühren finanziert werden (z.B. öffentliche Brunnen in der Funktion Wasserversorgung).

Somit lässt sich die Gebührenfinanzierung für einen Verwaltungszweig gemäss folgender Formel berechnen:

$$\text{Gebührenindex} = \frac{\text{Gesamtertrag aus Gebührenerhebung}}{\text{Kosten}}$$

Der Ertrag lässt sich vergleichsweise leicht ermitteln. Gemäss dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 sind zunächst die Sachgruppen 4210 „Gebühren für Amtshandlungen“ und 4240 „Benützungsgebühren und Dienstleistungen“ relevant. Aufgrund erheblicher Unterschiede bei der Verbuchungspraxis der Kantone und Gemeinden wird zusätzlich die Sachgruppe 4250 „Verkäufe“ berücksichtigt. Selbstverständlich erhöht dies den Gesamtertrag aus der Gebührenerhebung und damit auch – ceteris paribus – den Gebührenindex. Das ist ein Grund, warum die Grenze von 100% nicht als absoluter Hinweis für eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips verstanden werden kann. Zusätzlich werden bei den Kennzahlen im Bereich Wasser/Abwasser die Sachgruppen Investitionsbeiträge (674-678) berücksichtigt. Dadurch wird sichergestellt, dass auch die häufig erhobenen Anschlussgebühren in die Berechnung einfließen.

Die Auswahl der Verwaltungszweige (Funktionen), für die jeweils ein Index berechnet wird, wird gemäss den generierten Gebührenerträgen getroffen. Die fünf Schlüsselbereiche, in denen insgesamt rund 56% aller Gebühren anfallen, sind allgemeines Rechtswesen (18,4%), Abwasserbeseitigung (17,3%), Abfallwirtschaft (10,7%), Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (6,4%) und Wasserversorgung (3,5%). Aufgrund der Unterschiede bei der Verbuchungspraxis der Kantone und Gemeinden werden die Funktionen Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung gemeinsam betrachtet. Einige weitere Verwaltungszweige wie übrige allgemeine Dienste und übrige Strassen, in denen ebenfalls wichtige Teile der Gebühreneinnahmen anfallen (rund je 4%) werden hingegen nicht näher untersucht. Diese Aufgabengebiete umfassen dermassen viele Dienstleistungen, dass eine Analyse kaum Aussagekraft hätte.

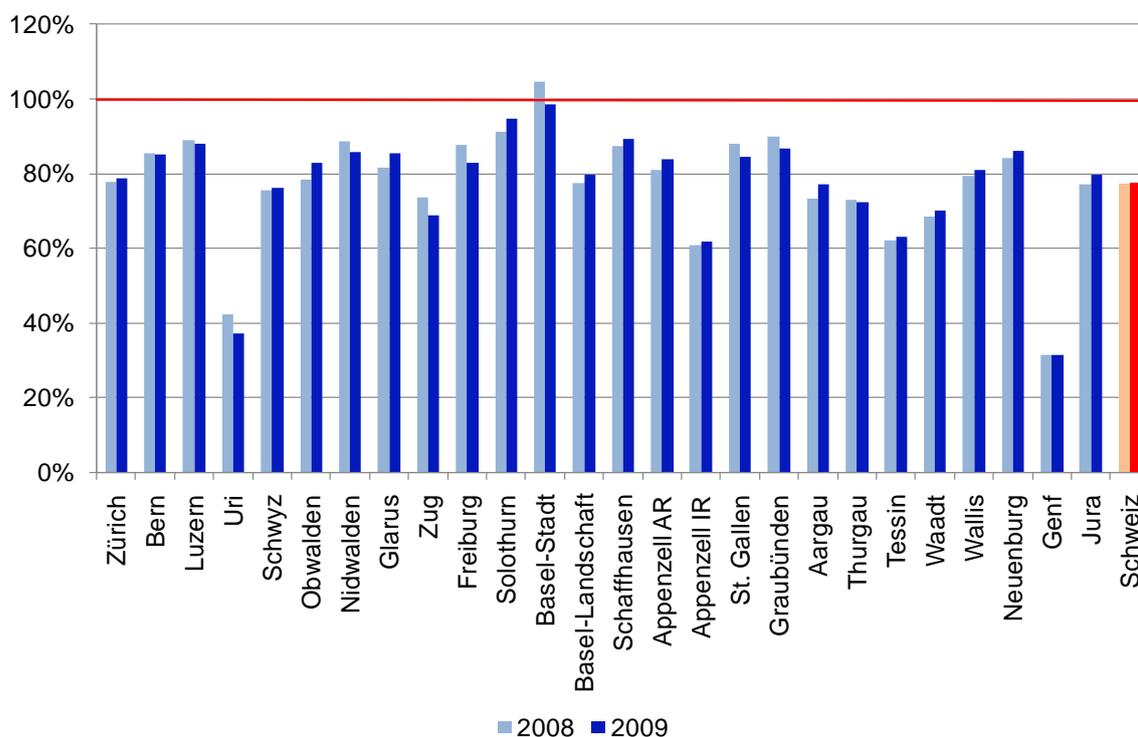
Die Kosten umfassen neben den laufenden Ausgaben im jeweiligen Verwaltungszweig auch eine Schätzung der Abschreibungen. Die Abschreibungen können nämlich nicht direkt der jeweiligen Funktion zugeordnet werden. Doch der Wertverzehr kann gerade bei der Wasserversorgung und bei der Abwasser- und Abfallentsorgung einen beträchtlichen Teil der anfallenden Kosten ausmachen. Damit die Abschreibungen trotzdem in die Berechnungen integriert werden können, werden sie mithilfe des Mittelwerts der Investitionsausgaben über alle verfügbaren Jahre geschätzt. Dies ist zweifellos eine nur sehr

grobe Annäherung und sie stellt eine weitere methodische Einschränkung dar, welche dafür verantwortlich ist, dass die Grenze von 100% nicht absolut betrachtet werden kann. Trotzdem erscheint sie vor dem Hintergrund der verfügbaren Daten zweckmässig.

Erste Resultate

Abbildung 1 zeigt den Gesamtindex über alle vier ausgewählten Funktionen für die letzten verfügbaren Jahre 2008 und 2009. Demnach weist kein Kanton einen Index von deutlich über 100% aus. Im Schweizer Mittel decken die Gebühren, die für die Strassenverkehrsämter, das allgemeine Rechtswesen, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und die Abfallentsorgung bezahlt werden, 77% der Kosten in diesen Bereichen. Auf dieser aggregierten Ebene kann folglich nicht von einer übermässigen und nicht gerechtfertigten Gebührenfinanzierung gesprochen werden. Im Gegenteil – 23% der Kosten werden offenbar durch Steuereinnahmen oder Transfers gedeckt. Die Verteilung der Kantone ist abgesehen von einigen Spezialfällen am unteren Rand relativ gleichmässig. 22 Kantone weisen Werte auf, die höchstens 15 Prozentpunkte vom Schweizer Durchschnitt entfernt sind. Die Kantone am oberen Ende der Skala – Basel-Stadt und Solothurn – decken in beiden Jahren rund 100% ihrer Kosten durch Gebühren. Bei den Kantonen Genf, Uri und Appenzell IR werden einige Kosten in den hier betrachteten Aufgabengebieten nicht über Gebühren finanziert oder wurden von öffentlichen Unternehmungen ausgelagert, was sich in einem tiefen Index widerspiegelt. Der Vergleich der Ergebnisse beider Jahre zeigt, dass der Grad der Gebührenfinanzierung in den meisten Kantonen nur geringfügig schwankt.

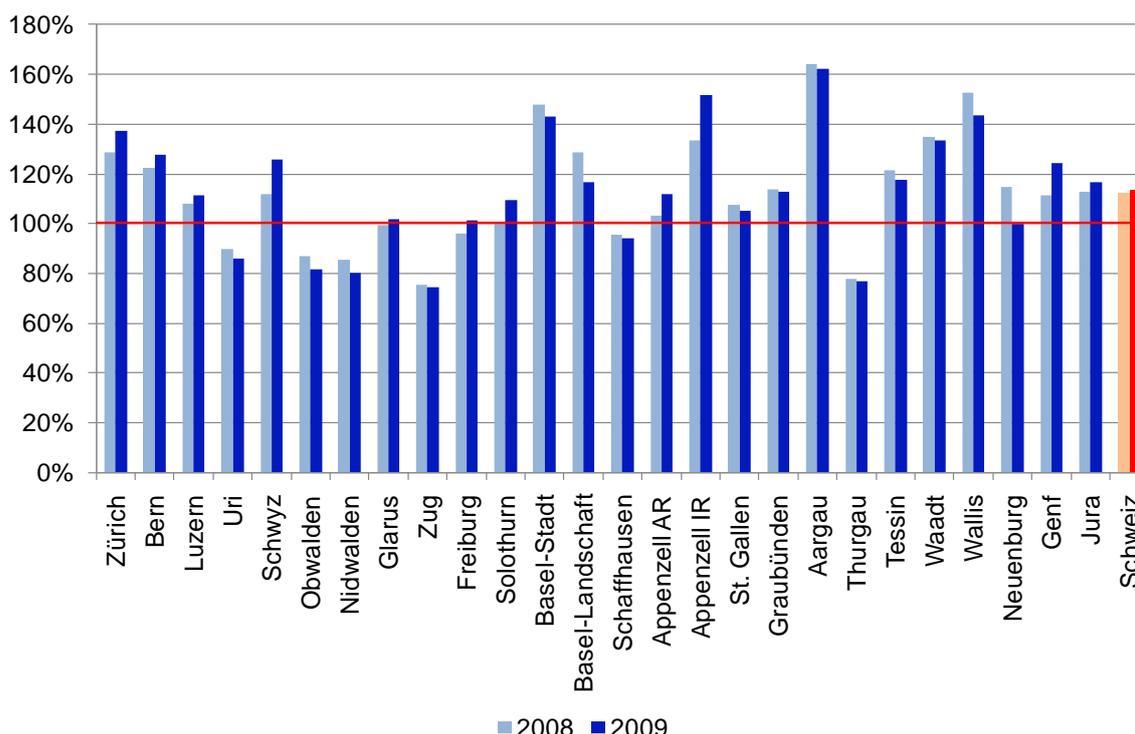
Abbildung 1: Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen



Als erster Teilindex wird in Abbildung 2 der Gebührenindex der Strassenverkehrsämter dargestellt. Hier liegt bereits der Schweizer Durchschnitt mit 113% (bzw. 112% im Jahr 2008) klar über der Grenze, wo sich Gebühreneinnahmen und Kosten die Waage halten. In einigen Kantonen liegt der Index sogar deutlich darüber, so z.B. im Kanton Aargau – mit 162% im Jahr 2009. Aber auch in den Kantonen Wallis und Basel-Stadt belaufen sich die

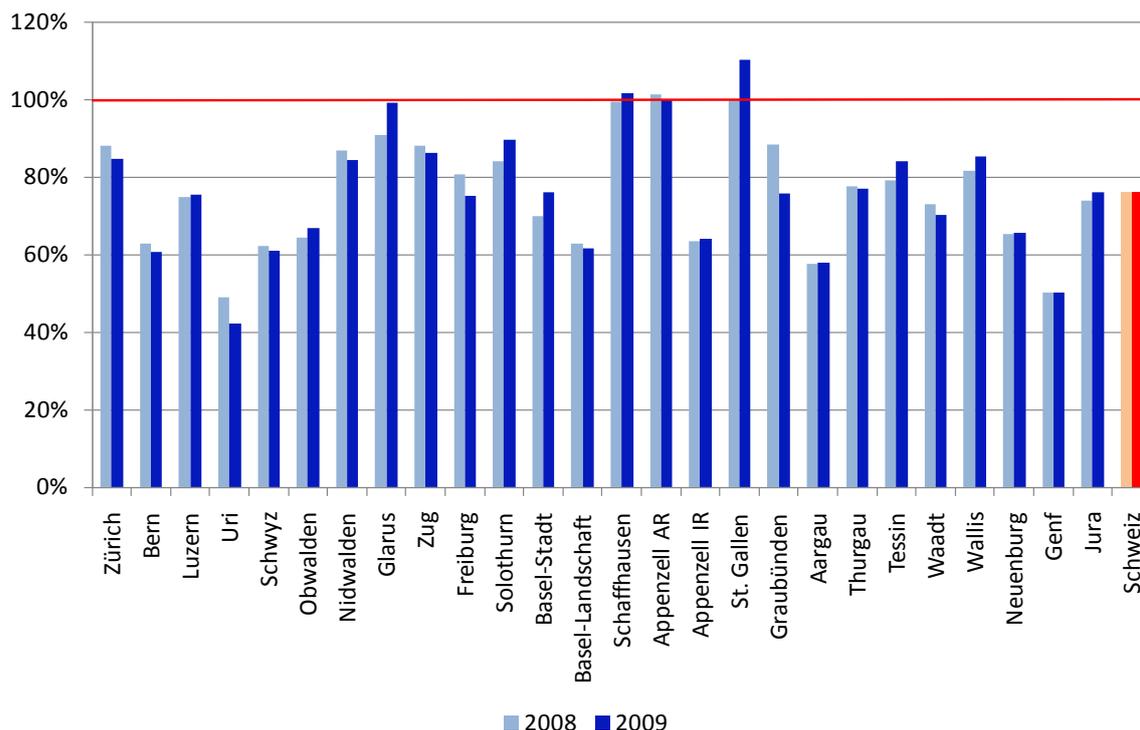
Gebühreneinnahmen der Strassenverkehrsämter auf das rund Anderthalbfache der Ausgaben (152% bzw. 148% in 2008). Im Jahr 2009 sind diese Werte jedoch gesunken – auf 144% im Wallis, 143% in Basel-Stadt. Wie im Kapitel Begriffsklärung und Methode ausgeführt wurde, kann zwar die Grenze von 100% aufgrund diverser methodischer Schwierigkeiten bei der Konstruktion des Indexes nicht als absolut betrachtet werden. Trotzdem können die vorliegenden Werte in den betreffenden Kantonen zumindest als ein Hinweis auf ein mögliches Missverhältnis zwischen den im Bereich der Strassenverkehrsämter erhobenen Gebühren und den anfallenden Kosten interpretiert werden. Wie der Wert des Schweizer Durchschnitts von 113% zeigt, befindet sich der Index in der Mehrheit der Kantone über 100%, in sechs Kantonen lag er 2009 darunter, wobei Zug und Thurgau mit 75% und 77% die tiefsten Werte aufweisen.

Abbildung 2: Gebührenfinanzierung im Bereich Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt



Der Teilindex allgemeines Rechtswesen liegt einzig im Kanton St. Gallen und einzig im Jahr 2009 mit 110% über der Kostendeckung. Somit handelt es sich hier möglicherweise um einen Ausreisser. Der genaue Verwaltungsbereich kann dabei nicht weiter eingegrenzt werden. Unter das allgemeine Rechtswesen fallen solch unterschiedliche Bereiche wie Betreuungswesen, Einwohnerkontrolle, Grundbuchamt, Konkursamt, Zivilstandsamt und viele andere mehr.

In allen übrigen Kantonen liegen die Zahlen zwischen 40% und 100%, wobei im Schweizer Durchschnitt 76% der Kosten des allgemeinen Rechtswesens durch Gebühreneinnahmen finanziert werden. An dieser Stelle kann jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass die Gebühren in den Kantonen mit Indizes unter 100% erhöht werden müssten. Um detaillierte Aussagen zu machen, müssten die konkreten Rechtsvorschriften und die einzelnen Gebührenarten untersucht werden. Der Gebührenindex ist hingegen nicht geeignet, die Höhe einzelner Gebühren in einer bestimmten Gemeinde zu beurteilen. Er kann vielmehr als aggregiertes Instrument für den interkantonalen Vergleich verwendet werden.

Abbildung 3: Gebührenfinanzierung im Bereich allgemeines Rechtswesen

Auch bei den restlichen zwei Gebührenindizes für Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft liegen im Jahr 2009 nur wenige Kantone klar über der 100%-Marke (Abbildung 4 und Abbildung 5). Es sind dies Basel-Stadt mit knapp 140% beim Wasser/Abwasser und Graubünden mit 113% bei der Abfallentsorgung. In den meisten Kantonen ist das Verhältnis zwischen Gebühr und Kosten aber tief, wovon auch die Schweizer Mittelwerte von 77% bei Wasser/Abwasser und 70% beim Abfall zeugen. In etlichen Kantonen liegen die Indizes sogar in der Nähe von 0 oder deutlich unter 50%, so z.B. bei Genf, Appenzell IR und Uri bei der Funktion Wasser/Abwasser und bei einigen Westschweizer Kantonen und Uri im Bereich der Abfallwirtschaft.

Die hohe Diskrepanz zwischen den Kantonen mit den höchsten und denjenigen mit den tiefsten Indizes zeigt die Vielfalt der kantonalen und kommunalen Regelungen bei der Gebührenerhebung in diesen Bereichen. Ein systematischer Gebührenvergleich wird dadurch erheblich erschwert. So ist in der Finanzstatistik, welche sich auf den staatlichen Sektor beschränkt, z.B. die Wasserversorgung nicht in den Zahlen jedes Kantons enthalten. Erhebungsgegenstand sind gemäss internationalen Standards der Sektorisierung einzig die öffentlichen Haushalte, während öffentliche Unternehmungen nicht erfasst werden. Somit fallen Wasserversorgungsunternehmen weg, welche sich direkt über Marktpreise finanzieren oder nicht durch die öffentliche Hand kontrolliert werden. Sind sie in den Staatsrechnungen enthalten, werden sie ausgebucht. Das ist z.B. bei Appenzell IR und bei Genf der Fall. Auch im Kanton Uri ist die Abfallbewirtschaftung an eine öffentliche Unternehmung ausgelagert (Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri). In vielen Westschweizer Gemeinden wird wiederum die Abfallentsorgung nicht über Gebühren sondern über Steuern finanziert. In diesen Fällen ist der Gebührenindex natürlich sehr tief.

Abbildung 4: Gebührenfinanzierung im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

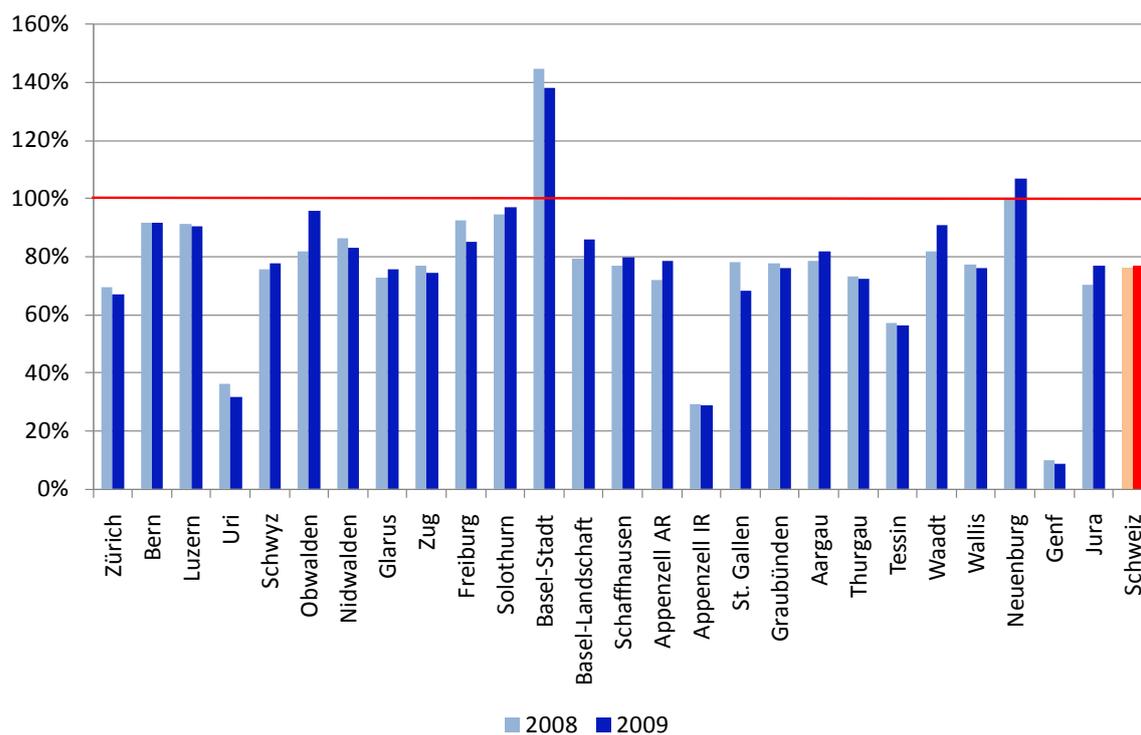
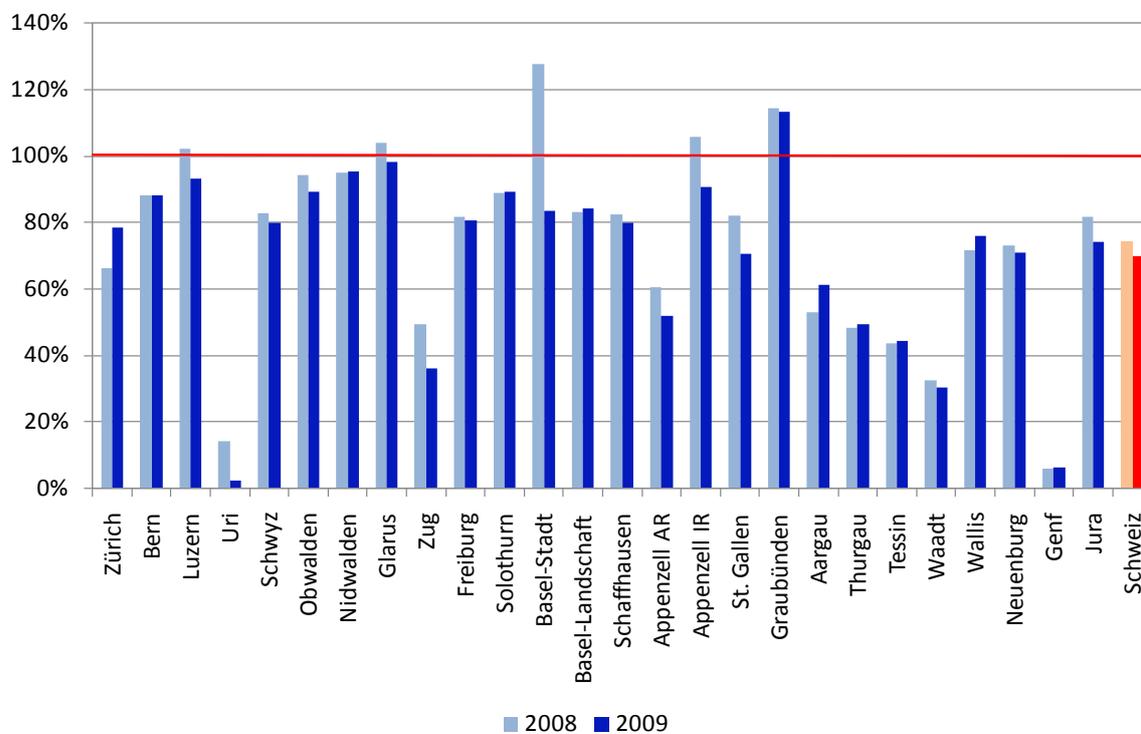


Abbildung 5: Gebührenfinanzierung im Bereich Abfallwirtschaft



Anhang**Tabelle:** Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen – Besonderheiten bei der Sektorisierung

Kanton	Besonderheiten bei der Erfassung
ZH	Uster: ARA ausgebucht Wetzikon: ARA, Wasserversorgung ausgebucht Winterthur: Wasserversorgung, ARA, Kehrichtverbrennungsanlage ausgebucht Zürich: ARA, Kehrichtverbrennungsanlage, Wasserversorgung ausgebucht Übrige Gemeinden: Wasserversorgung teilweise ausgebucht, ARA nicht erfasst
BE	Köniz: Wasserversorgung ausgebucht Übrige Gemeinden: Wasserversorgung teilweise ausgebucht
LU	Emmen: Wasserversorgung ausgebucht Kriens: Wasserversorgung ausgebucht
UR	Abfallentsorgung ausgelagert an Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri (ZAKU)
SZ	Gemeinden: Wasserversorgung teilweise ausgebucht
OW	Kanton: Strassenverkehrsamt als Konkordat erfasst (nicht im Kantonshaushalt) und im Gebührenindex berücksichtigt Sarnen: Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung ausgebucht Übrige Gemeinden: Wasserversorgung ausgebucht
NW	Kanton: Strassenverkehrsamt als Konkordat erfasst (nicht im Kantonshaushalt) und im Gebührenindex berücksichtigt Stans: Wasserversorgung zugebucht Übrige Gemeinden: ARA nicht erfasst
GL	--
ZG	Gemeinden: Abfallbewirtschaftung als Zweckverband erfasst
FR	Gemeinden: ARA nicht erfasst
SO	Gemeinden: Wasserversorgung teilweise ausgebucht
BS	Kanton: MFZ-Prüfstation als Konkordat erfasst (nicht im Kantonshaushalt) und im Gebührenindex berücksichtigt, Wasserwerk nicht erfasst
BL	Kanton: Abwasseranlagen, Abfallanlage ausgebucht, MFZ-Prüfstation als Konkordat erfasst (nicht im Kantonshaushalt) und im Gebührenindex berücksichtigt, ARA ausgebucht, Deponieanlage ausgebucht Liestal: Wasserversorgung ausgebucht Übrige Gemeinden: Wasserversorgung teilweise ausgebucht
SH	--
AR	Herisau: Abwasser ausgebucht
AI	Kanton: Strassenrechnung zugebucht, Wasserwerk nicht erfasst, ARA nicht erfasst Appenzell: Abfallbewirtschaftung zugebucht
SG	Rapperswil-Jona: Abwasser ausgebucht St. Gallen: Deponie, Abwasser ausgebucht
GR	Chur: ARA ausgebucht
AG	--

Rohstoff

TG	--
TI	Gemeinden: Wasserversorgung ausgebucht, ARA ausgebucht,
VD	Lausanne: Wasserversorgung ausgebucht. Yverdon-les-Bains: Wasserversorgung ausgebucht Übrige Gemeinden: Wasserversorgung teilweise ausgebucht
VS	Sitten: Wasser und Energie ausgebucht
NE	Gemeinden: ARA nicht erfasst
GE	Kanton: Wasser und Abwasser an die Services Industriels de Genève (SIG) ausgelagert
JU	Delsberg: Wasserversorgung ausgebucht

Für Rückfragen:

Roland Fischer, Eidg. Finanzverwaltung, Leiter Sektion
Finanzstatistik Tel. 031 323 80 50

Folgende Beilage(n) finden Sie als Dateianhang dieser Mitteilung auf
www.efd.admin.ch/aktuell:

- Konzeptpapier
- Basisdaten