



Fachbericht

Gebührenfinanzierung in Kantonen und Gemeinden Konzeptpapier

Ausgabe vom 28. Oktober 2011

Version 1.0

Bearbeitung Sektion Finanzstatistik (EFV)

Inhaltsverzeichnis:

1	Parlamentarischer Auftrag	6
2	Entwicklung der Gebühreneinnahmen seit 1990	7
3	Konzeptionelle Überlegungen	12
4	Theoretische Grundsätze und ihre Umsetzung im Gebührenindex	14
5	Berechnungsmethode	16
5.1	Berechnung des Ertrags	16
5.2	Unterteilung nach Gebührenarten	17
5.3	Berechnung der Kosten	19
5.4	Berechnung des Gebührenindex	21
5.5	Umstellung der Finanzstatistik und Reihenbruch ab 2008	21
6	Resultate	24
6.1	Gebühreneinnahmen im Bundeshaushalt	24
6.2	Entwicklung des Gebührenindex bis 2007	24
	Anhang	26

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Einnahmen der Kantone und Gemeinden nach Einnahmearten in 2008, in Mio. Franken und in Prozent der Gesamteinnahmen	8
Abbildung 2:	Einnahmen der Kantone und Gemeinden nach Einnahmearten, Anteile in Prozent der Gesamteinnahmen	9
Abbildung 3:	Gebühreneinnahmen, Steuereinnahmen und Gesamteinnahmen der Kantone und Gemeinden, Index 1990=100	10
Abbildung 4:	Gebühreneinnahmen und Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden, Wachstumsraten in Prozent	11
Abbildung 5:	Gebührenindex Wasser/Abwasser, 2007 und 2008.....	23
Abbildung 6:	Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen, 1997 und 2007	25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Prozentuale Anteile wichtiger Funktionen an den gesamten Gebühreneinnahmen aller Kantone und Gemeinden, 2008, absteigend sortiert	18
-------------------	---	----

Tabelle 2: Anteile der Gebühreneinnahmen an den Gesamteinnahmen pro Kanton inkl. seiner Gemeinden, 2008	26
Tabelle 3: Anteile der Gebühreneinnahmen in den vier ausgewählten Funktionen insgesamt an den gesamten Gebühreneinnahmen pro Kanton inkl. seiner Gemeinden, 2008	27
Tabelle 4: Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen – Besonderheiten bei der Sektorsierung	30

Zusammenfassung

In der Motion Steiner (06.3811) wird die fehlende Transparenz in der Gebührenerhebung durch die öffentliche Hand bemängelt. Der Bundesrat wird 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).

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) legt hier ein Konzept für einen Indikator für den interkantonalen Gebührenvergleich 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 einzelne, 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.

Der Gebührenindex der EFV verwendet die Zahlen der Finanzstatistik, welche eine vergleichbare Datengrundlage für alle Kantone und Gemeinden bieten. Dadurch können die Gebühreneinnahmen der öffentlichen Hand in bestimmten Verwaltungsbereichen den ent-

sprechenden Kosten gegenübergestellt werden. Dabei beschränkt sich die Untersuchung auf diejenigen vier Verwaltungsbereiche mit den grössten Anteilen an den gesamten Gebühreneinnahmen der Kantone und Gemeinden.

Die Analyse zeigt, dass in den allermeisten Verwaltungsbereichen und Kantonen das Verhältnis zwischen Gebühren und Kosten in den Jahren 2008 und 2009 unter 100% liegt. Einzig bei den Strassenverkehrsämtern liegen die Gebühren auf breiter Front teilweise deutlich über den ausgewiesenen Kosten. Bei den hier vorliegenden Beobachtungen von nur zwei Jahren kann es sich dabei zwar um Ausreisser handeln. Trotzdem können die vorliegenden Werte in den betreffenden Kantonen zumindest als ein erster Hinweis auf ein mögliches Missverhältnis zwischen den im Bereich der Strassenverkehrsämter erhobenen Gebühren und den anfallenden Kosten interpretiert werden.

1 Parlamentarischer Auftrag

In der Ende 2006 eingereichten 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“ setzt sich zusammen aus den beiden Teilen „Natürliche Personen nach Gemeinden“ und „Kantonshauptorte – Kantonskennziffern“. In der Statistik zur Steuerbelastung in den Gemeinden wird die Belastung durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern in 813 Schweizer Gemeinden für drei ausgewählte Haushaltstypen abgebildet. Die Publikation zu den Kantonshauptorten zeigt die Fiskalbelastung der natürlichen und juristischen Personen in den Kantonshauptorten und bei der direkten Bundessteuer, auch hier werden unterschiedliche Haushaltstypen betrachtet. Die Erhebung „Steuerbelastung in der Schweiz“ ist somit sehr umfangreich und bietet ein umfassendes 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 2007¹ 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.“

Beide Räte nahmen trotz der Vorbehalte des Bundesrats 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 2008²) 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 2008³).

¹ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20063811

² http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2006/d_bericht_s_k23_0_20063811_0_20080115.htm

³ http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4802/263865/d_s_4802_263865_263914.htm

2 Entwicklung der Gebühreneinnahmen seit 1990

Während der parlamentarischen Beratungen wurde oftmals die Vermutung geäußert, dass in den letzten Jahren die Gebühreneinnahmen der öffentlichen Hand stark zugenommen hätten, und dass die öffentlichen Haushalte dazu neigen würden, sich eher über Gebühren als über Steuern zu finanzieren. Um diese Aussage zu überprüfen wird im Folgenden die Entwicklung der Gebühren- und Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden seit 1990 untersucht.

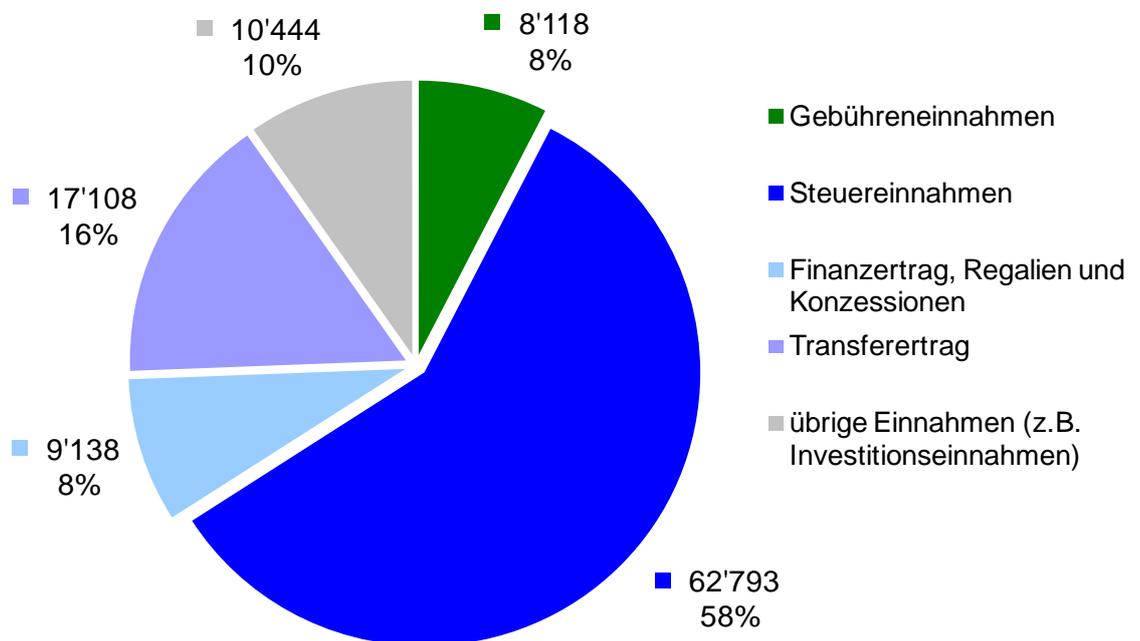
Doch bevor im Einzelnen auf die Ergebnisse eingegangen wird, soll kurz der Begriff „Gebühr“ geklärt werden. Gemäss der gängigen Definition handelt es sich dabei um eine Abgabe, welche für die Inanspruchnahme einer bestimmten staatlichen Leistung zu entrichten ist. Somit ist beispielsweise die sogenannte 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, finanziert sich aber zum grossen Teil über den Markt, 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 Ausführungen⁴.

Wie Abbildung 1 zeigt, machten die Steuereinnahmen 2008 mit knapp 63 Mrd. Franken fast 60% der Gesamteinnahmen der Kantone und Gemeinden aus. 16% oder rund 17 Mrd. Franken waren Transfererträge. Das restliche Viertel verteilt sich zu etwa gleichen Teilen auf die drei Kategorien Gebühreneinnahmen, Einnahmen aus Finanzgeschäften, aus Regalien und Konzessionen und übrige Einnahmen (z.B. Investitionseinnahmen und Rückerstattungen). Die Gebühreneinnahmen waren mit 8,1 Mrd. Franken zwar eine wichtige Einnahmequelle, mit einem Anteil an den gesamten Einnahmen von 8% blieb ihre Bedeutung aber vergleichsweise gering⁵.

⁴ Zusätzlich sind im Anhang in Tabelle 4 die Besonderheiten bei der Sektorisierung in jedem Kanton aufgeführt.

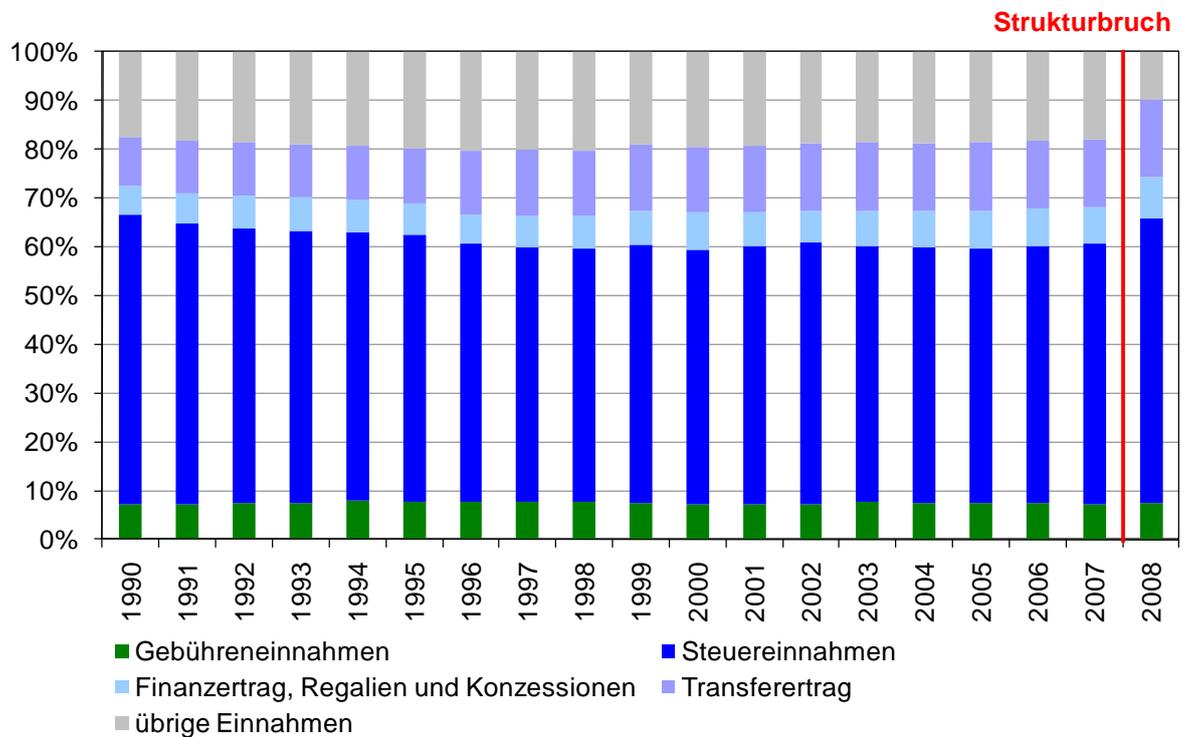
⁵ In Tabelle 2 im Anhang sind die Anteile der Gebühreneinnahmen an den Gesamteinnahmen für alle Kantone inkl. ihrer Gemeinden im Jahr 2008 dargestellt.

Abbildung 1: Einnahmen der Kantone und Gemeinden nach Einnahmearten in 2008, in Mio. Franken und in Prozent der Gesamteinnahmen



Die Entwicklung der Anteile der einzelnen Einnahmekategorien ist in Abbildung 2 dargestellt. Demzufolge schwankte der Anteil der Gebühreneinnahmen seit 1990 nur geringfügig zwischen 7 und 8%. Auch der Anteil der Einnahmen aus Finanzgeschäften, Regalien und Konzessionen hat sich über die letzten 19 Jahre kaum verändert. Klar gestiegen ist hingegen die Bedeutung der Transfererträge – von 10% in 1990 auf fast 14% in 2007, bzw. 16% in 2008. Dabei sind die Zahlen vor und nach 2008 aufgrund der Revision der Finanzstatistik und des daraus folgenden Strukturbruchs⁶ nicht miteinander vergleichbar. Der Anteil der Steuereinnahmen hat sich zwischen 1990 und 2007 von 59% auf 53% etwas verringert, lag 2008 jedoch wieder bei 58%. Bei all diesen Ausführungen handelt es jeweils um Umsatzbetrachtungen. Mangels detaillierter Informationen kann somit nicht festgestellt werden, ob etwaige Veränderungen bei den Einnahmen auf eine Entwicklung bei den Preisen (z.B. Höhe der einzelnen Gebühr) oder bei der Menge (z.B. Anzahl nachgefragter gebührenpflichtiger Leistungen) zurückzuführen sind.

⁶ Vgl. hierzu auch Kapitel 5.5.

Abbildung 2: Einnahmen der Kantone und Gemeinden nach Einnahmearten, Anteile in Prozent der Gesamteinnahmen

Der grobe Überblick über die Entwicklung der verschiedenen Einnahmequellen der Kantone und Gemeinden gibt zunächst keinen Hinweis darauf, dass die Gebührenereinnahmen im Verhältnis zu den Steuern überproportional zugenommen hätten. Dies gilt auch, wenn jeder Kanton inkl. seiner Gemeinden einzeln betrachtet wird. Einzig in drei Kantonen haben sich grössere Verschiebungen beim Anteil der Gebührenereinnahmen ergeben. Es sind dies der Kanton Neuenburg, wo 1990 der Anteil noch bei knapp 5% lag, 2008 aber bereits über 9% betrug, und die Kantone St. Gallen und Zug. Bei den beiden letzteren ist der Anteil der Gebühren an den Gesamteinnahmen zwischen 1990 und 2008 gesunken – bei St. Gallen von 10,6% auf 8,3%. Im Kanton Zug war der Rückgang sogar noch deutlicher – von 10,2% auf 4,5%.

Um die Entwicklung der Gebühren- und Steuerereinnahmen detaillierter zu analysieren, werden die beiden Reihen in Abbildung 3 als Indizes mit Basisjahr 1990 dargestellt. Auf den ersten Blick haben sich die Gebührenereinnahmen am stärksten entwickelt. Doch bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass die Unterschiede vor allem in der ersten Hälfte der 90er Jahre ausgeprägt waren – nur in dieser Zeit ist die grüne Linie (Gebührenereinnahmen) deutlich steiler als die Linien der Steuer- und Gesamteinnahmen. Bis 2008 gleichen sich diese Unterschiede aber wieder aus. So haben die Gesamteinnahmen zwischen 1995 und 2008 um insgesamt 38% zugenommen, bei den Gebührenereinnahmen ist dieser Wert mit 36% praktisch gleich. Bei den Steuerereinnahmen liegt die entsprechende Wachstumsrate hingegen höher - bei 47%.

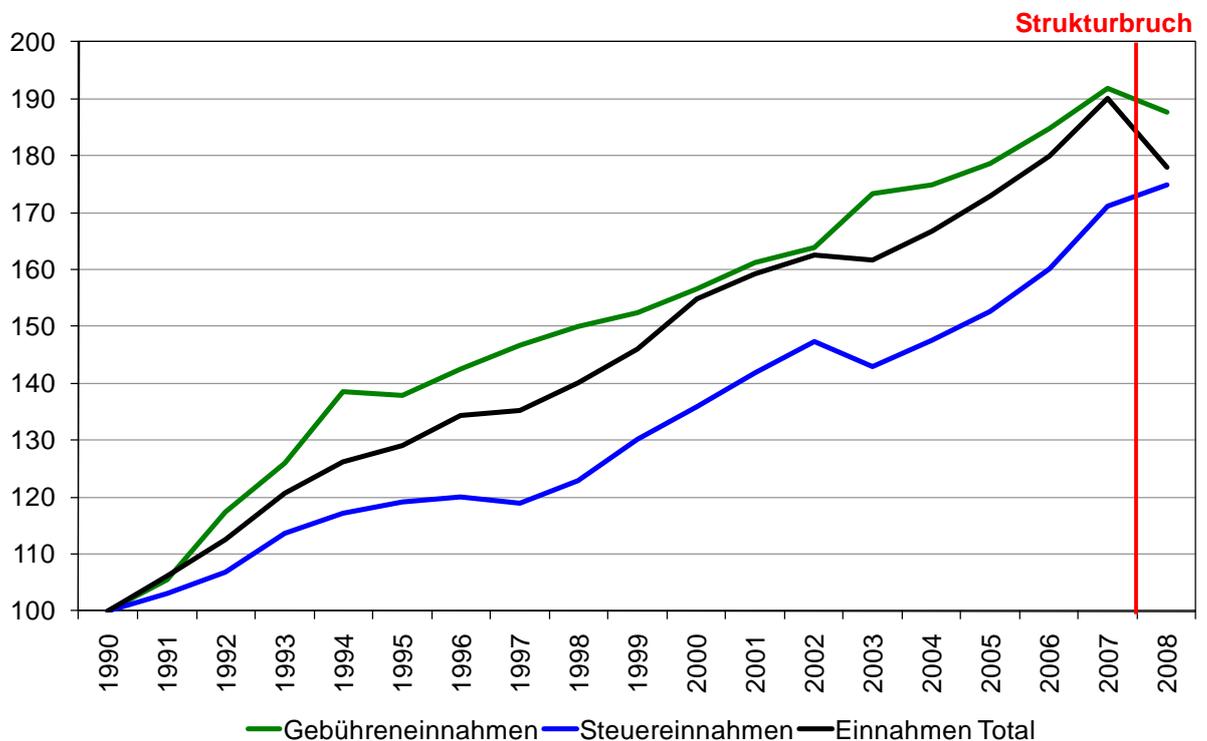
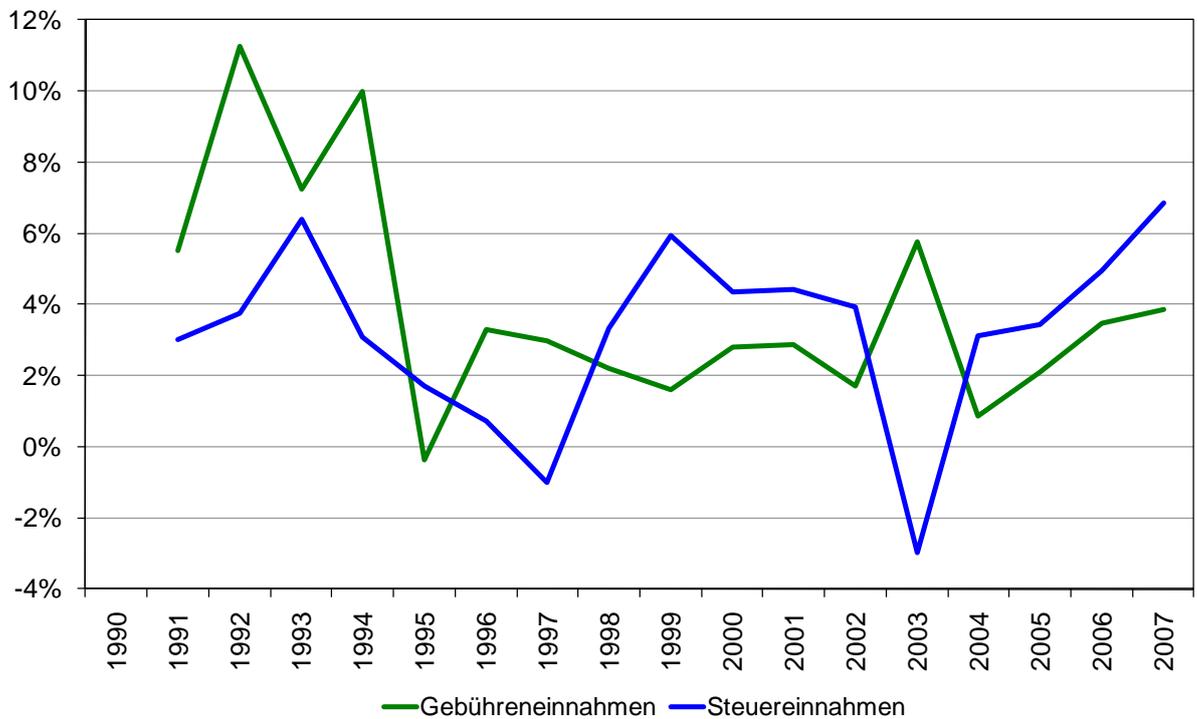
Abbildung 3: Gebühreneinnahmen, Steuereinnahmen und Gesamteinnahmen der Kantone und Gemeinden, Index 1990=100

Abbildung 4 ergänzt diese Analyse um die Wachstumsraten der Steuer- und Gebühreneinnahmen. Abgesehen von der ersten Hälfte der 90er Jahre (bis 1997) haben die Gebühreneinnahmen einzig 2003 deutlich stärker zugenommen als die Fiskalerträge. In diesem Jahr sind die Steuereinnahmen im Zuge der konjunkturellen Abkühlung um 3% eingebrochen, während die Einnahmen aus Gebühren mit 5,8% ein markantes Wachstum an den Tag legten. Eine Analyse dieses Anstiegs lässt vermuten, dass dafür hauptsächlich die Einführung des Führerausweises im Kreditkartenformat und die Einführung des neuen Schweizer Passes (beide fanden 2003 statt) verantwortlich sind.

Abbildung 4: Gebühreneinnahmen und Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden, Wachstumsraten in Prozent

Die Analysen geben somit keinen Hinweis darauf, dass im betrachteten Zeitraum von 1990-2008 eine Verschiebung von Steuer- zu Gebühreneinnahmen stattgefunden hätte. Doch in der parlamentarischen Diskussion wurden vor allem auch die fehlende Transparenz und das Missverhältnis zwischen der erhobenen Gebühr und der erbrachten Leistung bemängelt. Gerade bei diesen Punkten setzt der Gebührenindex der EFV an.

3 Konzeptionelle Überlegungen

Im Verlauf von 2010 erarbeitete die EFV ein Konzept für einen Indikator für den interkantonalen Vergleich der Gebührenfinanzierung. Dabei stand das Ziel im Vordergrund, ein hohes Mass an Transparenz zu erreichen, wobei Doppelspurigkeiten vermieden und bereits bestehende Daten verwendet werden sollten. Soll allerdings die Gebührenbelastung bestimmter Haushaltstypen abgebildet werden, wie dies in den Parlamentsberatungen unter anderem erwähnt wurde, ist eine neue jährliche Erhebung unumgänglich. Darüber hinaus sind solche Informationen bereits in umfangreicher Form beim Preisüberwacher und bei einzelnen Kantonen⁷ erhältlich. Bei den Gebühren für Wasser, Abwasser und Abfall unterhält der Preisüberwacher seit Sommer 2009 eine umfangreiche Datenbank⁸, welche die Belastung von drei typischen Haushaltskategorien in allen rund 300 Schweizer Gemeinden mit über 5000 Einwohnern abbildet.

Die EFV hat sich folglich entschieden, auf die Differenzierung nach einzelnen Haushaltstypen zu verzichten, und stattdessen einen aggregierten Indikator für die Gebührenfinanzierung in der Schweiz zu entwickeln. Dabei konzentriert sie sich darauf, die Transparenz auf kantonaler Ebene zu erhöhen und insbesondere das in den parlamentarischen Beratungen mehrfach erwähnte „Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung“ anzugehen. Mit diesem Vorgehen – aggregierte Sichtweise seitens der EFV und detaillierte Informationen seitens der entsprechenden Fachstelle – 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 einzelne, 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 beleuch-

⁷ z.B. in [Aargau](#), [Basel-Land](#) und [Solothurn](#).

⁸ www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch

ten die Ergebnisse unterschiedliche Seiten des gleichen Themenbereichs und führen somit zwangsläufig zu unterschiedlichen Aussagen, die einander nicht widersprechen, sondern ergänzen.

4 Theoretische Grundsätze und ihre Umsetzung im Gebührenindex

Gemäss der allgemein anerkannten Definition von Häfelin und Müller (1998)⁹ werden Gebühren zu den Kausalabgaben gezählt. Kausalabgaben stehen im Gegensatz zu Steuern zwingend im Zusammenhang mit einer bestimmten staatlichen Gegenleistung. Es ist folglich entscheidend, ob die Abgabe mit einer vom Individuum genutzten Leistung verknüpft ist. So werden Gebühren zur Deckung der Kosten von Amtshandlungen (Verwaltungsgebühr) erhoben oder für die Benützung öffentlicher Einrichtungen (Benützungsgebühren). Die Höhe der Gebühren hat sich gemäss Rechtsprechung nach zwei Grundprinzipien zu richten – nach dem Kostendeckungs- und nach dem Äquivalenzprinzip. Gemäss dem Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtertrag der Kausalabgaben die gesamten Kosten des entsprechenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen. Das Äquivalenzprinzip hingegen verlangt, dass „eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss.“¹⁰ Gemäss Häfelin und Müller (1998) kann bei der Beurteilung der Höhe von Verwaltungsgebühren das Kostendeckungsprinzip uneingeschränkt angewendet werden. Bei den Benützungsgebühren kommt hingegen vermehrt das Äquivalenzprinzip zum Tragen.

Da jedoch der Nutzen einer staatlichen Leistung für den Leistungsempfänger schwer zu quantifizieren ist, stützt sich die EFV bei der Erstellung des Gebührenindex unabhängig von der Gebührenart auf das Kostendeckungsprinzip. Zweifellos werden dadurch gewisse Einschränkungen der Aussagekraft bei den Indizes der Benützungsgebühren in Kauf genommen. Diesen Einbussen stehen aber die Vorteile einer transparenten und klar nachvollziehbaren Berechnungsmethode gegenüber. Darüber hinaus ist es gerade das Kostendeckungsprinzip, worauf die Voten in den parlamentarischen Beratungen implizit Bezug nehmen, wenn vom Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung die Rede ist. Ein nach dem Kostendeckungsprinzip konzipierter Gebührenindex lässt sich als Verhältnis zwischen dem Gesamtertrag aus den erhobenen Gebühren und den gesamten Kosten des entsprechenden Verwaltungszweiges berechnen. Damit können Aussagen darüber gemacht werden, zu welchem prozentualen Anteil die Gesamtkosten durch Gebühreneinnahmen gedeckt werden.

Sollten die Gebühreneinnahmen die Gesamtkosten übersteigen, käme der Index auf über 100% zu liegen. Streng genommen wäre bei einem Index von über 100% das Kostendeckungsprinzip verletzt. Diese Grenze kann allerdings aufgrund von diversen methodischen

⁹ Häfelin, U., Müller, G. (1998), Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.

¹⁰ BGE 109 IB 308, S. 314.

Schwierigkeiten nicht als absolut betrachtet werden. So ist, wie weiter oben beschrieben, das Kostendeckungsprinzip bei Benützungsgebühren nur beschränkt anwendbar. Darüber hinaus werden bei der konkreten Berechnung, auf die im nächsten Kapitel eingegangen wird, weitere methodische Probleme zu lösen sein, welche die Grenze von 100% etwas aufweichen. Nichtsdestotrotz weist ein so berechneter Gebührenindex etliche Vorzüge auf. Zum ersten stellt die Abstützung auf das Kostendeckungsprinzip eine fundierte theoretische Basis sicher und erlaubt eine transparente und einfach nachvollziehbare Berechnungsmethode. Zum zweiten kann ein mögliches Missverhältnis von Gebühr und Leistung dank dieser Berechnungsmethode identifiziert werden. Denn auch wenn die Grenze von 100% nicht absolut gilt, so kann doch ein Index von klar über 100% als Hinweis auf ein solches Missverhältnis 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. Nicht zuletzt ist dank den Zahlen der Finanzstatistik eine vergleichbare Datengrundlage für alle Kantone und Gemeinden einerseits und für einen langen Zeitraum (1990-2007) andererseits gegeben¹¹. Dabei können die Einnahmen und die Ausgaben nach staatlichen Aufgaben (sogenannten Funktionen) gegliedert werden, was die Berechnung von Gebührenindizes in einzelnen Bereichen wie Wasser- und Abwasserversorgung, Strassenverkehr etc. ermöglicht. Im nächsten Kapitel wird auf die Details der Berechnung und auf weitere methodische Einzelheiten eingegangen.

¹¹ Die Finanzstatistik wurde auf das Rechnungsjahr 2008 hin vollständig revidiert, weswegen die Ergebnisse von 2008 nur bedingt mit den vorherigen Jahren vergleichbar sind, vgl. Kapitel 5.5.

5 Berechnungsmethode

Der Gebührenindex für einen Verwaltungszweig lässt sich gemäss folgender Formel berechnen:

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

Demnach müssen zunächst die Datenquellen für den Zähler und den Nenner identifiziert werden.

5.1 Berechnung des Ertrags

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“ relevant¹². Allerdings sind bei den Benützungsgebühren immer noch erhebliche Unterschiede bei der Verbuchungspraxis der Kantone und Gemeinden festzustellen. Z.B. sind bei einigen Haushalten im Bereich der Wasserversorgung praktisch keine Benützunggebühren verbucht, dafür lassen sich aber unter den Verkäufen (Sachgruppe 4250) hohe Beträge finden. Um solche Differenzen aus dem Weg zu räumen, und die Daten aller Kantone und Gemeinden auf eine vergleichbare Grundlage zu stellen, wird zusätzlich zu den Gebühren für Amtshandlungen und den Benützungsgebühren die Sachgruppe 4250¹³ Verkäufe in die Berechnung des Gebührenertrags der Kantone und Gemeinden einbezogen. Selbstverständlich erhöht das den Gesamtertrag aus der Gebührenerhebung und damit auch – ceteris paribus – den Gebührenindex. Das ist ein weiterer Grund, warum – wie in Kapitel 4 beschrieben – die Grenze von 100% nicht als absoluter Hinweis für eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips verstanden werden kann.

Eine Besonderheit bei der Berechnung des Ertrags ergibt sich bei den Kennzahlen für die Bereiche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Neben Gebühren für Amtshandlungen und Benützungsgebühren fallen in diesen Bereichen umfangreiche Anschlussgebühren an. Diese werden einmalig beim Bau einer Immobilie und bei deren Anschluss an das Wasser- bzw. Abwassernetz erhoben. In der Finanzstatistik werden diese Anschlussgebühren in den Sachgruppen Investitionsbeiträge von Unternehmungen, privaten Haushalten, privaten Organisationen ohne Erwerbszweck und aus dem Ausland (Sachgruppen 674-678) erhoh-

¹² Im Harmonisierten Rechnungslegungsmodell HRM1 handelt es sich um die Sachgruppen 431 und 434.

¹³ Entspricht im HRM1 der Sachgruppe 435

ben¹⁴. Diese Sachgruppen umfassen allerdings nicht nur die Anschlussgebühren sondern auch andere Investitionsbeiträge. In den Funktionen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung kann allerdings davon ausgegangen werden, dass ein Grossteil tatsächlich die Anschlussgebühren betrifft. Trotzdem ist das eine weitere methodische Einschränkung bei der Berechnung der Gebührenfinanzierung in Kantonen und Gemeinden. Aufgrund der starken Schwankungen bei den Anschlussgebühren von Jahr zu Jahr werden sie jeweils nicht als Jahreswert sondern als Durchschnitt über alle verfügbaren Jahre in die Berechnung des Gebührenindex einbezogen.

5.2 Unterteilung nach Gebührenarten

Dank der funktionalen Gliederung können die Gebühreneinnahmen nach staatlichen Aufgabengebieten unterteilt werden. Es macht allerdings wenig Sinn, für jede der rund 150 Funktionen des HRM2 einen Gebührenindex zu berechnen. Die EFV beschränkt sich an dieser Stelle auf fünf Schlüsselbereiche, in denen insgesamt rund 56% aller Gebühren anfallen:

- Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt
- allgemeines Rechtswesen
- Wasserversorgung
- Abwasserbeseitigung
- Abfallwirtschaft

Gemäss Tabelle 1 generierten vier dieser Bereiche die meisten Gebühreneinnahmen der Kantone und Gemeinden im Jahr 2008 – die Abwasserbeseitigung und das allgemeine Rechtswesen – zu rund 18% bzw. 17%, die Abfallwirtschaft und das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt – zu 11% bzw. rund 6%¹⁵. Daneben wird trotz des vergleichsweise geringen Anteils von 3,5% auch die Wasserversorgung betrachtet, da diese Gebühren von vielen Konsumenten als wichtig erachtet werden und auch bereits vom Preisüberwacher untersucht wurden. Allerdings wird in vielen Gemeindebuchhaltungen gerade bei den Anschlussgebühren nicht konsequent zwischen den Funktionen Wasser und Abwasser unterschieden, oft wird nur eine Anschlussgebühr für beide Dienstleistungen erhoben und unter einer der beiden Funktionen gebucht. Deshalb werden diese Aufgabengebiete in der Berechnung der Gebührenfinanzierung zusammen betrachtet und als Gebührenindex im Bereich Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung analysiert.

¹⁴ Im Harmonisierten Rechnungslegungsmodell HRM1 handelt es sich um die Sachgruppen 610, 663, 664, 669, 673, 674.

¹⁵ In Tabelle 3 im Anhang sind die Anteile der Gebühreneinnahmen in diesen fünf Funktionen an den gesamten Gebühreneinnahmen pro Kanton dargestellt.

Der Grund, warum „nur“ 56% aller Gebühreneinnahmen näher untersucht werden liegt in der Natur der weiteren Aufgabengebiete mit hohen Anteilen bei den Gebühreneinnahmen. So macht es wenig Sinn, die Gebührenfinanzierung in Funktionen wie übrige allgemeine Dienste (022, HRM1 021, 029), oder Strassen, nicht anderweitig genannt (619, HRM1 620, 621, 630), die beide je etwa 4% aller Gebühreneinnahmen ausmachen, zu untersuchen. Diese Aufgabengebiete umfassen dermassen viele Dienstleistungen, dass eine Analyse kaum Aussagekraft hätte. Zusätzlich sind darin auch Aufgaben enthalten, die nicht gebührenfinanziert sind (wie z.B. Archivierung, Personalamt, statistisches Amt), weshalb die Indizes weit unter 100% zu liegen kommen. Ähnlich verhält es sich mit den Funktionen Rechtsprechung (120) und Grundlagenforschung (281), die weitere je rund 4% aller Gebühreneinnahmen ausmachen. Diese Bereiche werden zum grössten Teil durch Steuern oder Transfers finanziert, so dass eine Analyse der Gebührenfinanzierung kaum von Interesse ist.

Tabelle 1: Prozentuale Anteile wichtiger Funktionen an den gesamten Gebühreneinnahmen aller Kantone und Gemeinden, 2008, absteigend sortiert¹⁶

Funk-Nr.	Funk-Beschreibung	%-Anteil
140	Allgemeines Rechtswesen	18.4%
720	Abwasserbeseitigung	17.3%
730	Abfallwirtschaft	10.7%
113	Strassenverkehrs- und Schiffahrtsamt	6.4%
⋮	⋮	⋮
710	Wasserversorgung	3.5%

Gemäss dem Stichwortverzeichnis des HRM2¹⁷ enthält die Rubrik Abwasserbeseitigung neben der Abwasserreinigung unter anderem auch den Gewässerschutz und die Kanalisation. Somit sind die Gebühreneinnahmen in dieser Funktion nicht als reine Abwassergebühren zu verstehen, analog dazu enthalten die Ausgaben in dieser Funktion mehr als nur die Ausgaben für die Abwasserbeseitigung. Doch das schränkt die Aussagekraft des Gebührenindex, der aufgrund dieser Funktion berechnet wird, nicht ein, da sich sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben auf die gleiche Funktion beziehen und somit die Vergleichbarkeit von Zähler und Nenner sichergestellt ist. Allerdings ist die Tatsache, dass die Funktion Abwasserbeseitigung auch Leistungen enthält, die einem einzelnen Individuum nicht zurechenbar

¹⁶ Im HRM1 sind das die Funktionen 7100, 7800; 1000, 1010; 7200, 7810; 1100; 7000.

¹⁷ vgl. [IDHEAP](#)

sind, ein weiterer Grund dafür, dass die Grenze von 100% nicht als absolut bindend verstanden werden kann. Ähnlich verhält es sich mit den Funktionen Abfallwirtschaft, wo mehr als nur die reine Kehrichtsackgebühr enthalten ist, und Wasserversorgung, worunter z.B. auch öffentliche Brunnen fallen. Hingegen umfasst der Bereich Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt nur die Gebühren dieser kantonalen Ämter. Die Funktion allgemeines Rechtswesen ist wiederum eine Sammelfunktion für zahlreiche öffentliche Aufgaben, darunter das Grundbuchamt, das Handelsregister, das Passbüro, die Einwohnerkontrolle und das Zivilstandsamt. Eine weitere Unterteilung ist an dieser Stelle leider nicht möglich, weshalb auch keine Aussagen zur Gebührenfinanzierung in einzelnen Bereichen (wie z.B. den mit dem Grundbuchamt zusammenhängenden Gebühren für Baubewilligungen) gemacht werden können. Dies würde eine umfangreiche und aufwändige Untersuchung bei den einzelnen Kantonen und Gemeinden erfordern. Wie eingangs erwähnt, konzentriert sich die EFV auf bestehende Daten, um eine kostspielige neue Erhebung zu vermeiden.

5.3 Berechnung der Kosten

Nachdem der Gesamtertrag aus der Gebührenerhebung (der Zähler in der Formel auf Seite 16) definiert und mithilfe der funktionalen Gliederung wichtige Gebührenarten identifiziert wurden, fehlt noch eine Berechnungsmethode für den Nenner des Gebührenindex – d.h. also für die Kosten des entsprechenden Verwaltungszweiges. Die Eingrenzung des relevanten Verwaltungszweiges kann wie bei den Gebühreneinnahmen über die funktionale Gliederung erfolgen. Die Bestimmung der Kosten ist hingegen etwas komplizierter.

Zunächst ist die Finanzstatistik mit der Abbildung der Finanzberichterstattung der verschiedenen Staatsebenen betraut und enthält somit keine detaillierten Informationen über die betriebswirtschaftlichen Kosten der Verwaltungseinheiten. Allerdings ist heutzutage die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eng mit der Finanzbuchhaltung verknüpft, die Produkte der KLR werden in Funktionen abgebildet, welche von der Finanzstatistik erhoben werden. Somit können die nach Funktionen unterteilten Ausgaben gut als Approximation der Kosten des entsprechenden Verwaltungszweiges verwendet werden.

Weiter können die Abschreibungen nicht nach staatlichen Aufgaben gegliedert werden. Da keine Informationen zu ihrem Ursprung vorliegen, werden alle Abschreibungen unter der Rubrik 990 „nicht aufgeteilte Positionen“ zusammengefasst. Die Abschreibungen machen aber einen wichtigen Teil der anfallenden Kosten in den relevanten Bereichen Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung aus, und die Aussagekraft des Gebührenindex wäre verzerrt, wenn sie nicht in einer geeigneten Form in die Berechnungen integriert werden könnten. Eine Möglichkeit, die Abschreibungen einer bestimmten Funktion zu schätzen, besteht in der Berücksichtigung der Investitionsausgaben. Diese lassen sich problemlos den

verschiedenen Funktionen zuordnen, schwanken jedoch naturgemäss von Jahr zu Jahr stark. Aus der Überlegung heraus, dass jede Investition mit der Zeit an Wert verliert und abgeschrieben wird, ist ein möglicher Ansatz für die Schätzung der Abschreibungen, einen langjähriger Mittelwert der Investitionsausgaben in der entsprechenden Funktion zu verwenden. Da die Lebensdauer der Investitionsgüter in den relevanten Funktionen sehr lang ist (z.B. 40-60 Jahre für Kanalbauten), und eine konsistente Zeitreihe erst ab 1990 verfügbar ist, wird jeweils der Mittelwert über alle verfügbaren Jahre in die Berechnungen einbezogen¹⁸.

Ein Vergleich der Abschreibungen in jedem Jahr mit dem Mittelwert der Summe aller Investitionsausgaben in den Jahren 1990-2008 für jeden einzelnen Kanton inkl. seiner Gemeinden zeigt, dass dieses Vorgehen nur eine sehr grobe Schätzung der Abschreibungen liefert. Ein Grund dafür kann in der Abschreibungspraxis unter dem HRM1 liegen, bei der in vielen Fällen die verbuchten Abschreibungen nicht dem effektiven Wertverzehr entsprochen haben. Das Vorgehen ist trotzdem zweckmässig und soll für die Berechnung der Gebührenindizes verwendet werden, nicht zuletzt auch deshalb, weil in der überwiegenden Mehrzahl der Jahre und Kantone der langjährige Mittelwert der Investitionsausgaben die Höhe der Abschreibungen – teilweise deutlich – übersteigt. Dies ändert sich auch kaum, wenn die Einlagen in Fonds und Spezialfinanzierungen, aus denen viele Gemeinden ihre Investitionen finanzieren, zu den Abschreibungen hinzugezählt werden. Somit kann davon ausgegangen werden, dass diese Schätzmethode die tatsächlichen Abschreibungen überschätzt, was den Gebührenindex tendenziell reduziert (weil der Nenner grösser wird). Damit erscheint die Wahrscheinlichkeit, dass der Gebührenindex als zu hoch ausgewiesen wird, als gering.

Selbstverständlich sagt der hier gewählte Ansatz zur Bezifferung der Kosten einer gebührenfinanzierten Leistung nichts darüber aus, ob diese Leistung effizient produziert wird. Ist eine Leistung in einem Kanton teurer als anderswo, hat dies mitunter auch strukturelle Gründe. So ist die Wasserversorgung im topografisch schwierigen Gebiet eines Gebirgskantons naturgemäss deutlich kostenintensiver als im Flachland. Die Frage der Effizienz steht aber nicht im Mittelpunkt eines Gebührenindexes. Vielmehr geht es darum aufzuzeigen, ob die von einer staatlichen Stelle erhobenen Gebühren gemessen an den entsprechenden Ausgaben gerechtfertigt sind. Dieses Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben kann zwischen Kantonen und Gemeinden verglichen werden, ohne im Einzelnen auf strukturelle Gegebenheiten einzugehen. Die einzige Bedingung, die erfüllt sein muss, ist die Harmonisierung der Daten der Kantone und Gemeinden – und diese ist dank den Zahlen der Finanzstatistik weitgehend gegeben.

¹⁸ Im Anhang werden auf S. 26 die Annahmen hinter diesem Vorgehen formal hergeleitet.

5.4 Berechnung des Gebührenindex

Nach all diesen Überlegungen kann die Formel auf Seite 16 konkretisiert werden. Ein Gebührenindex wird für jeden Kanton und für jedes Jahr berechnet als:

$$GI_x = \frac{GE_x}{A_x + MW(I_x)}$$

Wobei GI_x den Gebührenindex in der Funktion x , GE_x die entsprechenden Gebühreneinnahmen¹⁹ und A_x die laufenden Ausgaben²⁰ im jeweiligen Verwaltungszweig bezeichnet. $MW(I_x)$ steht für den langjährigen Mittelwert der Investitionsausgaben in der Funktion x ²¹.

Analog kann auch ein Gebührenindex für die Summe aller vier ausgewählten Funktionen berechnet werden. Dazu werden die Gebühreneinnahmen bzw. die laufenden Ausgaben inkl. langjährigem Mittelwert der Investitionsausgaben über alle vier Funktionen summiert und gemäss der obigen Formel zueinander ins Verhältnis gesetzt.

5.5 Umstellung der Finanzstatistik und Reihenbruch ab 2008

Um die nationale und internationale Vergleichbarkeit der Daten der Finanzstatistik sicherzustellen, wurde auf das Rechnungsjahr 2008 hin die Methodik grundlegend überarbeitet²². Die Abgrenzung der staatlichen Haushalte richtet sich neu nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG95). Dies hatte z.B. zur Folge, dass ab dem Jahr 2008 einige öffentliche Unternehmungen wie Spitäler, Elektrizitäts-, Wasser- und Fernheizwerke, Kehrlichtverbrennungsanlagen, die zwar unter staatlicher Kontrolle sind, aber mehr als 50% ihrer Produktionskosten über den Markt decken, nicht mehr zum Sektor Staat gehören²³. Gerade bei den Gebührenindizes in den Bereichen Wasser, Abwasser und Abfall hat das weitreichende Konsequenzen, weil aufgrund der unterschiedlichen Definition die Daten bis 2007 und ab 2008 nicht mehr miteinander verglichen werden können. Weiter erfolgt die Schätzung der nicht erhobenen Gemeinden nach einem neuen

¹⁹ Dabei werden die Gebühreneinnahmen als Summe der Sachgruppen 4210, 4240 und 4250 berechnet. Bei den Funktionen 710 Wasser und 720 Abwasser wird zusätzlich der Durchschnittswert der Sachgruppen 674-678 (Anschlussgebühren) zwischen 1990 und dem letzten bekannten Jahr hinzugezählt.

²⁰ Die laufenden Ausgaben ergeben sich aus den finanzwirksamen Sachgruppen der Kontenklasse 3 (ohne die internen Verrechnungen in der Kontengruppe 39).

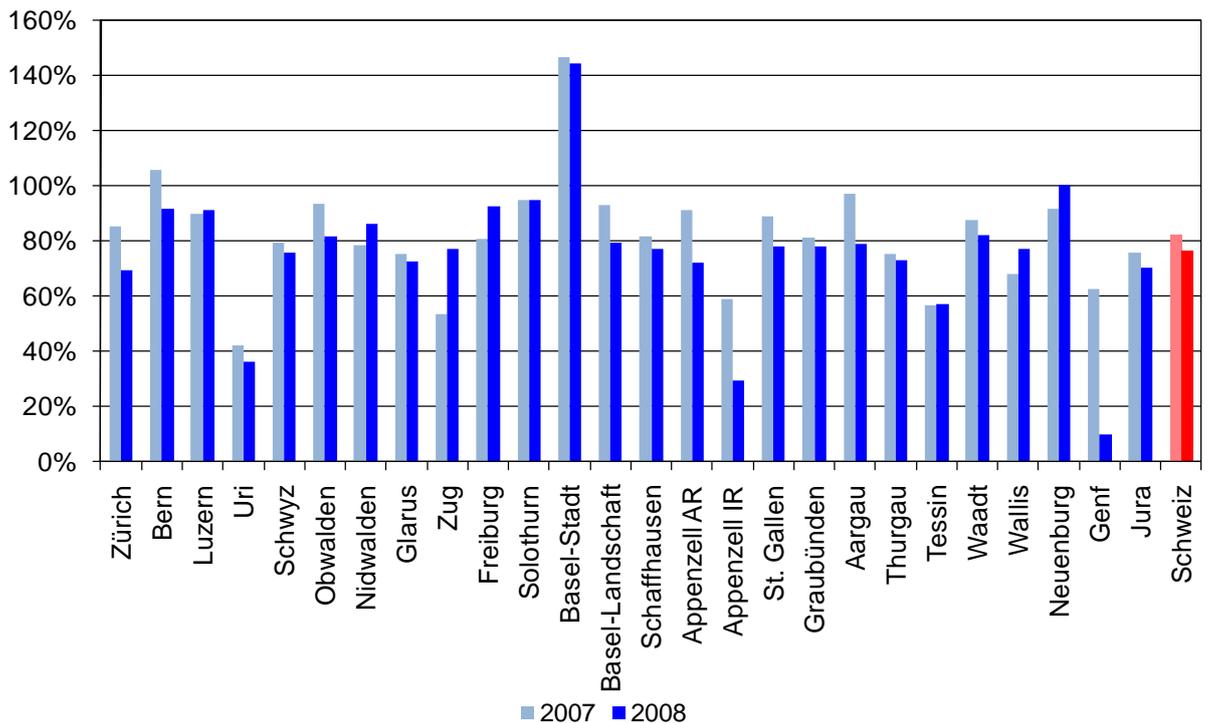
²¹ Der langjährige Mittelwert der Investitionsausgaben ist gleich dem Durchschnittswert der Sachgruppen aus der Kontenklasse 5 (ohne die internen Verrechnungen in der Kontengruppe 59) zwischen 1990 und dem letzten bekannten Jahr. Folglich wird die gesamte Zeitreihe der Gebührenindizes mit jedem hinzugekommenen Wert leicht angepasst.

²² Vgl. Methoden und Konzepte der Finanzstatistik der Schweiz, http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzstatistik.php

²³ Weiterführende Informationen zu den Abgrenzungskriterien sind in der Publikation "Methoden und Konzepte der Finanzstatistik der Schweiz" zu finden, vgl. Fussnote 22.

Konzept, das die Grundgesamtheit möglichst gut repräsentieren soll. Die Stichprobe der Gemeinden wird in der neuen Finanzstatistik abhängig von deren Grösse und Kantonszugehörigkeit gezogen. Die Gemeindeauswahl wird dadurch im Vergleich zur Methode vor 2008 von Grund auf geändert, was die Ergebnisse der Gemeinden insgesamt stark beeinflussen kann. So dürfte die Änderung der Schätzmethode auch einen Teil des Bruches in den Zeitreihen der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden im Jahr 2008 erklären. Auch die weiteren Umstellungen wie der neue Kontenrahmen und die geänderte funktionale Gliederung des HRM2 tragen dazu bei, dass die Werte der Gebührenindizes ab 2008 mit den vorangegangenen Jahren nicht verglichen werden können. Dem Nachteil der fehlenden zeitlichen Vergleichbarkeit, welche sich aus der geänderten Methodik ergibt, steht jedoch die deutlich verbesserte Datenqualität – gerade im Bereich der Abgrenzung der Staatshaushalte von öffentlichen Unternehmungen – gegenüber. Dank der Reform der Finanzstatistik wird sichergestellt, dass der Entscheid, ob eine bestimmte Institution (z.B. ein Wasserversorgungsbetrieb) zum öffentlichen Haushalt gehört oder nicht, über alle Kantone und Gemeinden hinweg nach den gleichen Kriterien getroffen wird.

Abbildung 5 zeigt diesen Strukturbruch exemplarisch am Gebührenindex für den Bereich Wasser/Abwasser auf. In den meisten Kantonen ist der grosse Unterschied zwischen den Ergebnissen für 2007 und 2008 klar ersichtlich. So liegt beispielsweise der Gebührenindex 2007 im Kanton Genf noch bei 62%, 2008 beträgt er hingegen 10%. In einigen wenigen Kantonen ist zwar kein grosser Sprung festzustellen (wie z.B. Solothurn oder Schaffhausen), trotzdem sind aufgrund der weitreichenden methodischen Änderungen die Jahre vor 2008 nicht mit den Ergebnissen der darauf folgenden Jahre vergleichbar.

Abbildung 5: Gebührenindex Wasser/Abwasser, 2007 und 2008

5.6 Rückmeldungen aus der technischen Konsultation

Im Rahmen einer technischen Konsultation wurde interessierten Stellen die Möglichkeit gegeben, zum vorliegenden Konzept des interkantonalen Vergleichs der Gebührenfinanzierung Stellung zu nehmen.

Grundsätzlich wurde von verschiedenen Seiten die klare, einfach nachvollziehbare und theoretisch fundierte Berechnungsmethode begrüsst. Auch die Tatsache, dass sich der Indikator auf bereits bestehende Daten der Finanzstatistik stützt, wurde als positiv beurteilt.

Zu den wichtigsten Kritikpunkten gehörten der hohe Aggregationsgrad des Indikators und die mangelnde Vergleichbarkeit der Kantons- und Gemeinderechnungen. Damit zusammenhängend wurden Befürchtungen bezüglich der Aussagekraft und der Interpretation der Resultate geäussert. So wurde beispielsweise die Vergleichbarkeit der Daten aufgrund der höchst heterogenen Gebührenregelungen in den Kantonen und Gemeinden bemängelt und eine Fehlinterpretation der Resultate befürchtet. Auch würden diverse Stellen eine Erhebung nach bottom-up-Ansatz, die sich auf detaillierte Kosten-Leistungsrechnungen der einzelnen Gemeinden stützt, begrüssen. Ebenfalls bedauert wurde die fehlende Untersuchung der Gebührenbelastung einzelner Haushaltstypen.

Diese Kritikpunkte sind nachvollziehbar, decken sie sich doch grösstenteils mit den Bedenken des Bundesrats, die zur Ablehnung der Motion führten. Dennoch ist die EFV der Ansicht, dass der vorgeschlagene Indikator geeignet ist, auf aggregierter Ebene kantonale Unter-

schiede bei der Gebührenfinanzierung aufzuzeigen. Gewisse methodische Einschränkungen sind dabei unumgänglich und werden vollumfänglich transparent aufgezeigt und detailliert ausgeführt. Der neue Indikator ergänzt die bereits bestehenden Arbeiten des Preisüberwachers und einzelner Kantone in diesem Bereich. Detaillierte Aussagen zu einzelnen Gemeinden und Gebührenarten sind zwar nicht möglich, doch die Ergebnisse können erste Hinweise auf grosse Diskrepanzen zwischen Gebühr und Leistung liefern.

6 Resultate

6.1 Gebühreneinnahmen im Bundeshaushalt

Mit der hier beschriebenen Methode können auch die Gebühreneinnahmen im Bundeshaushalt untersucht werden. Allerdings ist die Bedeutung dieser Einnahmequelle für den Bund deutlich kleiner als für die Kantone und Gemeinden. Lediglich 1,2% seiner Einnahmen oder knapp 800 Mio. Franken bezog der Bund 2008 aus Gebühren²⁴. Im Vergleich dazu nahmen die Kantone und Gemeinden im gleichen Zeitraum 8,1 Mrd. Franken an Gebühren ein, was 8% ihrer Einnahmen entspricht.

Nichtsdestotrotz wurden analog zum Vorgehen bei den Kantonen und Gemeinden auch beim Bund Gebührenindizes für die (gemäss dem Anteil an den gesamten Gebühreneinnahmen) wichtigsten Aufgabengebiete berechnet. Es sind dies die Funktionen übrige allgemeine Dienste, Grundlagenforschung, militärische Verteidigung, Alkohol- und Drogenmissbrauch und Polizei. Die Berechnung zeigt allerdings, dass ein Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung in allen Bereichen ausgeschlossen werden kann. Der höchste Wert aller Jahre und Funktionen liegt bei 40% im Jahr 1989 beim Index für die Funktion Polizei und ist damit weit unter der 100%-Grenze. Angesichts dieser Werte und der geringen Bedeutung der Gebühren im Bundeshaushalt wird auf eine weitergehende Darstellung verzichtet.

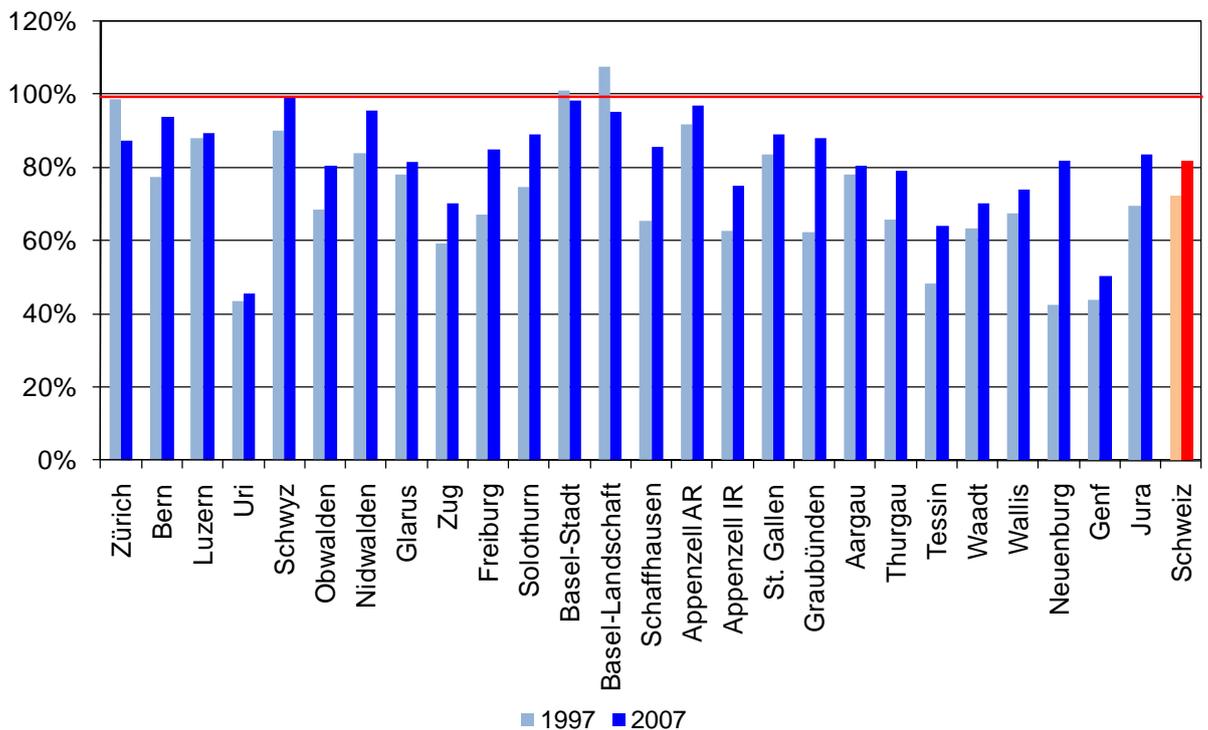
6.2 Entwicklung des Gebührenindex bis 2007

Wie in Kapitel 5.5 ausgeführt, können die Werte des Gebührenindex ab 2008 aufgrund der Reform der Finanzstatistik nicht mit denjenigen der Vorjahre verglichen werden. Eine Aussage zur zeitlichen Entwicklung der Indizes ist aber trotzdem möglich, weil sich die Finanzstatistik zwischen 1990 und 2007 auf die gleiche Methode stütze. Die Resultate ab 2008 sind hingegen Gegenstand der jährlichen Publikation jeweils Ende Oktober, zum ersten Mal im Oktober 2011 mit den Ergebnissen von 2008 und 2009.

²⁴ Aufgrund von Unterschieden beim Erhebungskreis und der Methode weichen die Zahlen der Finanzstatistik, auf die sich diese Angaben stützen, von denjenigen der Staatsrechnung des Bundes ab.

Abbildung 6 zeigt die Indizes in den Jahren 1997 und 2007. Demnach hat sich der Anteil der gebührenfinanzierten Kosten (der vier ausgewählten Verwaltungsbereiche) in fast allen Kantonen erhöht, am stärksten in Neuenburg und Graubünden. Da aber der Anteil im Jahr 2007 in kaum einem Kanton klar über 100% lag, kann die Erhöhung nicht als übermässig bezeichnet werden. In drei Kantonen – Basel-Stadt, Basel-Land und Zürich – wurde der Anteil der gebührenfinanzierten Kosten teilweise deutlich gesenkt. In Basel-Stadt lag der Index im Jahr 1997 noch bei 101% und wurde bis 2007 auf unter 100% gesenkt.

Abbildung 6: Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen, 1997 und 2007



Anhang

Tabelle 2: Anteile der Gebühreneinnahmen an den Gesamteinnahmen pro Kanton inkl. seiner Gemeinden, 2008

	2008
Zürich	9.2%
Bern	9.1%
Luzern	6.3%
Uri	6.6%
Schwyz	5.3%
Obwalden	6.4%
Nidwalden	6.6%
Glarus	8.2%
Zug	4.5%
Freiburg	8.3%
Solothurn	7.0%
Basel-Stadt	8.9%
Basel-Landschaft	6.1%
Schaffhausen	9.6%
Appenzell AR	6.2%
Appenzell IR	4.2%
St. Gallen	8.3%
Graubünden	8.8%
Aargau	8.2%
Thurgau	9.0%
Tessin	5.0%
Waadt	5.6%
Wallis	8.3%
Neuenburg	9.3%
Genf	3.0%
Jura	5.8%

Tabelle 3: Anteile der Gebühreneinnahmen in den vier ausgewählten Funktionen insgesamt an den gesamten Gebühreneinnahmen pro Kanton inkl. seiner Gemeinden, 2008

	2008
Zürich	52.0%
Bern	55.9%
Luzern	53.1%
Uri	24.8%
Schwyz	63.3%
Obwalden	48.3%
Nidwalden	67.9%
Glarus	64.4%
Zug	65.6%
Freiburg	60.4%
Solothurn	75.4%
Basel-Stadt	36.8%
Basel-Landschaft	68.2%
Schaffhausen	60.3%
Appenzell AR	71.9%
Appenzell IR	62.1%
St. Gallen	50.1%
Graubünden	53.0%
Aargau	57.7%
Thurgau	60.2%
Tessin	69.3%
Waadt	67.5%
Wallis	62.0%
Neuenburg	59.4%
Genf	39.7%
Jura	70.0%

Schätzung der Abschreibungen aufgrund des Mittelwerts der Investitionen – formale Herleitung

$A_t =$ Abschreibungen im Jahr t

$N =$ Nutzungsdauer $= J + X$

$J =$ erfasste Jahre

$X =$ nicht erfasste Jahre

$I =$ Investition

$\tilde{A}_t =$ geschätzte Abschreibungen im Jahr t

Die Abschreibungen im Jahr t werden als Mittelwert der Investitionen über alle bekannten Jahre geschätzt

$$\tilde{A}_t = \frac{1}{J} \sum_{j=t-J+1}^t I_j$$

Die tatsächlichen Abschreibungen über den gesamten Zeitraum der Nutzungsdauer betragen

$$A_t = \frac{1}{N} \sum_{i=t-N+1}^t I_i$$

oder aufgeteilt in die zwei Zeiträume der erfassten und der nicht erfassten Jahre

$$A_t = \frac{1}{N} \left(\sum_{j=t-J+1}^t I_j + \sum_{x=t-X+1}^t I_x \right)$$

Mit unserem Vorgehen postulieren wir, dass \tilde{A}_t eine gute Schätzung von A_t ist. Folglich stellt sich die Frage unter welcher Bedingung gilt, dass $\tilde{A}_t = A_t$ ist?

$$A_t = \frac{1}{N} \sum_{j=t-J+1}^t I_j + \frac{1}{N} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\tilde{A}_t = A_t = \frac{1}{J} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{1}{N} \sum_{j=t-J+1}^t I_j + \frac{1}{N} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\frac{1}{J} \sum_{j=t-J+1}^t I_j - \frac{1}{N} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{1}{N} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\frac{1}{J} \frac{N}{N} \sum_{j=t-J+1}^t I_j - \frac{1}{N} \frac{J}{J} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{1}{N} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\frac{N-J}{JN} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{1}{N} \frac{X}{X} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

da $N - J = X$, gilt

$$\frac{X}{JN} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{X}{NX} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\frac{X}{JN} \frac{N}{X} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{X}{NX} \frac{N}{X} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

$$\frac{1}{J} \sum_{j=t-J+1}^t I_j = \frac{1}{X} \sum_{x=t-X+1}^t I_x$$

Somit entsprechen die geschätzten Abschreibungen, welche als Mittelwert der Investitionen über alle bekannten Jahre berechnet wurden, dann exakt den tatsächlichen Abschreibungen über die gesamte Nutzungsdauer, wenn der Mittelwert der Investitionen in den bekannten Jahren gleich ist wie der Mittelwert der Investitionen in den unbekannt Jahren.

Es ist möglich, dass der Mittelwert der Investitionen in den bekannten Jahren vom Mittelwert in den Jahren davor abweicht. Doch da es keine Anhaltspunkte gibt, wie das Verhältnis tatsächlich ist, kann die Annahme, die Mittelwerte seien gleich, als plausible Annäherung herangezogen werden.

Tabelle 4: 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, Kehrlichtverbrennungsanlage ausgebucht Zürich: ARA, Kehrlichtverbrennungsanlage, 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	--
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