



# Rohstoff

Datum: 31. Oktober 2017

---

## Gebührenfinanzierung 2015

Der Indikator der Gebührenfinanzierung in Kantonen und Gemeinden untersucht, zu welchem Anteil die Kosten in bestimmten Aufgabengebieten oder Verwaltungsbereichen (Funktionen) durch Gebühreneinnahmen finanziert werden. Dabei werden diejenigen Funktionen betrachtet, welche die höchsten Gebühreneinnahmen aufweisen: Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, allgemeines Rechtswesen, Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft.

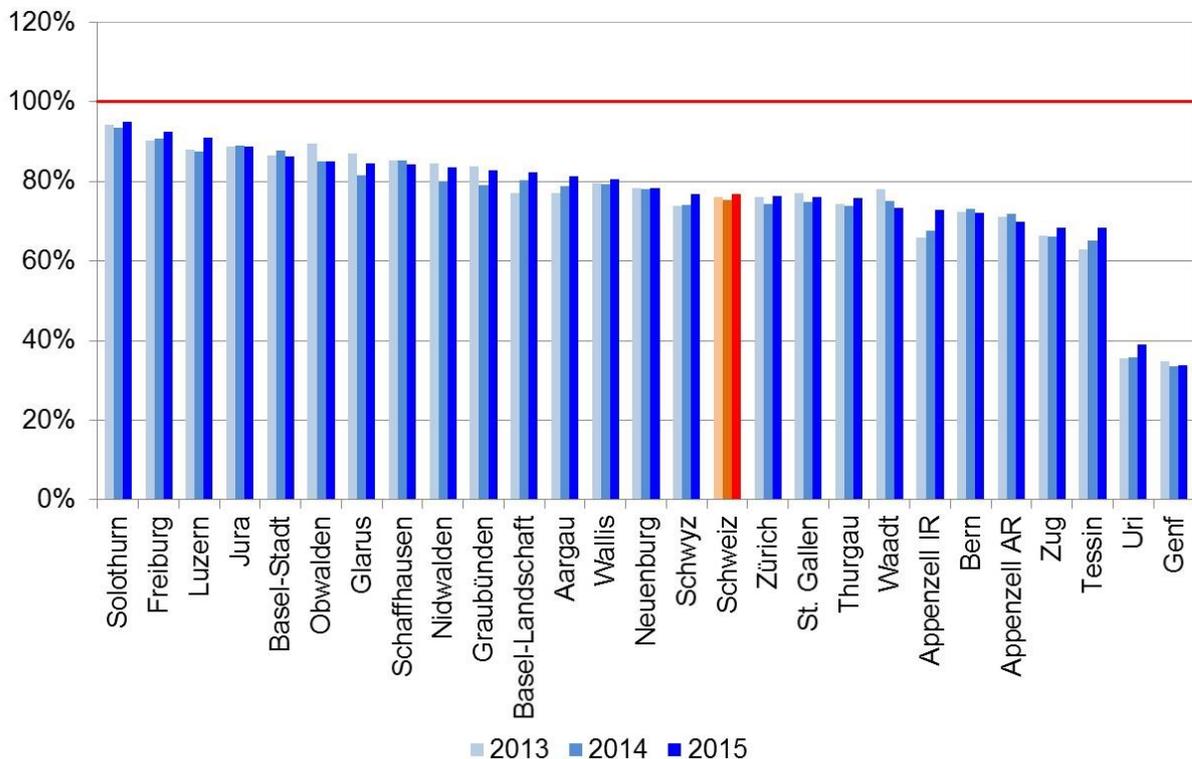
### 1. Gesamtindex: Detaillierte Resultate

Abbildung 1 zeigt den Gesamtindex über alle vier ausgewählten Funktionen für die drei letzten verfügbaren Jahre 2013-2015. Demnach weist kein Kanton einen Index von über 100% aus. Im Mittel decken die Gebühren, die für die Strassenverkehrsämter, das allgemeine Rechtswesen, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und die Abfallentsorgung bezahlt werden, in den drei Jahren rund 76% der Kosten in diesen Aufgabengebieten. Somit werden 24% der Kosten gemäss den verfügbaren Daten durch Steuereinnahmen oder Transfers gedeckt. Die Indizes der Kantone sind, abgesehen von einigen Spezialfällen am unteren Rand, in allen drei Jahren gleichmässig um den Mittelwert verteilt. So weisen über zwei Drittel der Kantone Werte auf, die höchstens zehn Prozentpunkte vom Durchschnitt der Indizes entfernt sind. Die Kantone am oberen Ende der Skala – 2015 sind das Solothurn, Freiburg und Luzern – decken 91% bis 95% der betrachteten Kosten durch Gebühren. Bei den Kantonen Genf und Uri werden einige Kosten in den hier untersuchten Aufgabengebieten nicht über Gebühren finanziert oder wurden an öffentliche Unternehmungen ausgelagert, was sich in einem tiefen Index widerspiegelt.

Bei tiefen Indexwerten in einzelnen Kantonen sollte nicht automatisch der Schluss gezogen werden, dass dort Gebührenerhöhungen angezeigt wären. Indexwerte über 100% bedeuten demgegenüber auch nicht zwangsläufig, dass zu hohe Gebühren erhoben werden und diese reduziert werden müssen. Dies gilt sowohl für den Gesamtindex als auch für alle Teilindizes. Ein solches Urteil kann nur nach eingehender Prüfung der Daten und der rechtlichen Bestimmungen sowie nur für den Einzelfall einer bestimmten Gebühr in einer bestimmten Gemeinde gefällt werden. Der Index der Gebührenfinanzierung operiert auf einer aggregierten

Ebene und ist für solche Untersuchungen ungeeignet. Er kann vielmehr als Instrument für den interkantonalen Vergleich verwendet werden und Hinweise auf ein mögliches Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung liefern<sup>1</sup>.

**Abbildung 1:** Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen



Der Mittelwert der kantonalen Indizes, der sich 2015 auf 77 % beläuft, hat gegenüber dem Vorjahr um rund anderthalb Prozentpunkte zugenommen. Einzig im Kanton Appenzell Innerrhoden fällt der Anstieg gegenüber dem Vorjahr mit 5 Prozentpunkten etwas klarer aus. Die Haupttreiber der Entwicklung in diesem Kanton waren die zweistelligen Wachstumsraten der Gebühreneinnahmen in den Bereichen Strassenverkehrsamt und allgemeines Rechtswesen. Die einzelnen Teilindizes werden in den nachfolgenden Abschnitten analysiert. Diese liefern detailliertere Informationen über die Gründe für die Schwankungen des Gesamtindex oder gehen auf besondere Entwicklungen in einzelnen Kantonen ein.

## 2. Teilindex Strassenverkehrsämter

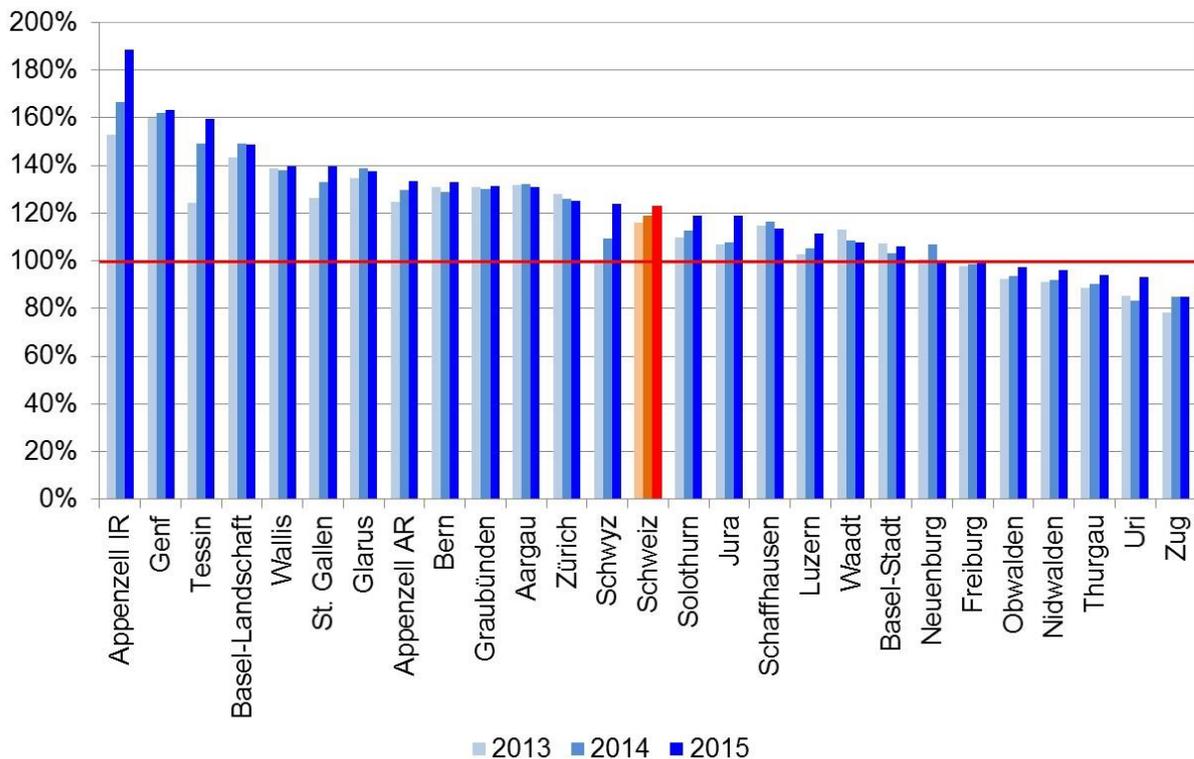
Als erster Teilindex wird in Abbildung 2 der Gebührenindex der Strassenverkehrsämter dargestellt. Er berücksichtigt unter anderem die für Führer- und Fahrzeugausweise sowie für Motofahrzeugprüfungen erhobenen Gebühren. Hier liegt bereits der durchschnittliche Index mit 123% klar über der Paritätsgrenze, bei der sich Gebühreneinnahmen und Kosten die Waage halten. Bei allen übrigen Teilindizes liegt der Schweizer Mittelwert unter 80%, und es sind nur einzelne Kantone, in denen die Gebühreneinnahmen die Kosten übersteigen. Beim Gebührenindex der Strassenverkehrsämter liegen die Gebühreneinnahmen dagegen in zwölf Kantonen mehr als ein Viertel über den Kosten. Am höchsten ist das Verhältnis in den Kantonen Appenzell IR (189%), Genf (163%) und Tessin (159%). Die Grenze von 100% kann

<sup>1</sup> Die vollständige Zuordnung von Ausgaben und Einnahmen zu den Aufgabengebieten (Funktionen), in denen sie anfallen, ist zentral für die Aussagekraft des Gebührenindex. Die Interpretierbarkeit des Gebührenindex ist unter anderem deshalb zu relativieren, weil die in den Harmonisierten Rechnungslegungsmodellen der Kantone und Gemeinden (HRM1 und HRM2) festgelegten Vorgaben durch die Gemeinwesen teilweise unvollständig umgesetzt werden.

zwar aufgrund diverser methodischer Schwierigkeiten bei der Konstruktion des Indexes nicht als absolut betrachtet werden<sup>2</sup>. Trotzdem können die vorliegenden Werte in den betreffenden Kantonen zumindest als Hinweis auf ein mögliches Missverhältnis zwischen den im Bereich der Strassenverkehrsämter erhobenen Gebühren und den anfallenden Kosten interpretiert werden.

Bei den Kantonen mit Werten unter 100% wie z.B. in Zug, Uri oder Freiburg heisst das im Umkehrschluss nicht, dass die Gebühren zu tief wären und erhöht werden sollten. Ein Index unter 100% bedeutet nur, dass ein Teil der Kosten in der Funktion Strassenverkehrsamt durch Steuern, Transfers oder Entschädigungen gedeckt wird. So erhält z.B. das Strassenverkehrsamt des Kantons Freiburg eine Entschädigung vonseiten des Kantons für die Eintreibung der Motorfahrzeug- und Schiffssteuern.

**Abbildung 2:** Gebührenfinanzierung im Bereich Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt



Der Mittelwert aller Kantone nimmt seit 2009 praktisch ununterbrochen zu. Mit 4 Prozentpunkten Zunahme gegenüber dem Vorjahr hat sich der Anstieg 2015 nochmals beschleunigt. Dies ist hauptsächlich auf das hohe Wachstum der Einnahmen zurückzuführen. Als Haupttreiber dieser Entwicklung kann der florierende Automarkt vermutet werden. Zwischen 2011 und 2015 wurden im Durchschnitt pro Jahr rund 438'000 neuzugelassene Fahrzeuge registriert. Im Vergleich dazu liegt der Durchschnitt der Neuzulassungen in den 15 Jahren davor (1996–2010) mit knapp 382'000 Fahrzeugen jährlich um 15% tiefer. Marktbeobachter führen die im historischen Vergleich regen Autokäufe der letzten Jahre auf die massiven Preisabschläge in Zusammenhang mit der Frankenaufwertung von 2011 zurück<sup>3</sup>. Als der Euro-Mindestkurs Anfang 2015 aufgehoben wurde, führte das erneut zu stark sinkenden Preisen. Die Neuzulassungen erreichten 2015 mit fast 450'000 denn auch den

<sup>2</sup> vgl. Ausführungen zur Berechnungsmethode im Anhang.

<sup>3</sup> BAK Economics (2015). Branchenporträt. Das Schweizer Autogewerbe, S.12.

zweithöchsten Wert seit Beginn der Reihe im Jahr 1990. Dieser Mengeneffekt liess die Gebühreneinnahmen vieler Kantone im Bereich Strassenverkehr ansteigen. Als Folge davon erhöhte sich auch der Gebührenindex. In Jahren mit weniger Neuzulassungen müsste sich diese Entwicklung demnach wieder umkehren.

Neben dieser generellen Entwicklung kommen in einzelnen Kantonen weitere Faktoren hinzu, welche die Bewegung der Indizes erklären. So hat der Index im Kanton Appenzell IR, der mit 189% den mit Abstand höchsten Wert aller Kantone aufweist, gegenüber dem Vorjahr mit 22 Prozentpunkten massiv zugenommen. Hier hat sich der florierende Automarkt wohl besonders akzentuiert gezeigt, ist doch der Kanton einer derjenigen, in denen viele grosse Autovermietungen ihre Neuwagen immatrikulieren lassen. Erneut sind es nämlich die Einnahmen aus der „Aufwandentschädigung Mietfahrzeuge“, die gemäss der Staatsrechnung des Kantons besonders stark angestiegen sind und so zum hohen Indexwert beigetragen haben<sup>4</sup>.

Stark zugenommen haben auch die Indexwerte in den Kantonen Schwyz (+15 Prozentpunkte), Jura (+11 Prozentpunkte) und Tessin (+10 Prozentpunkte). Während in Schwyz wie schon im Vorjahr eine Kontrollschilderauktion für die hohen Einnahmen verantwortlich war und der Anstieg folglich temporärer Natur sein dürfte<sup>5</sup>, passte der Kanton Tessin im Rahmen von Sanierungsmassnahmen die Höhe der Gebühren für Fahrzeugprüfungen dauerhaft an. Der Südkanton erhöhte damit zum zweiten Mal in Folge die Gebühren im Bereich Strassenverkehr und weist nun mit 159% den dritthöchsten Wert aller Kantone aus. Diese Entwicklung ist auch deshalb bemerkenswert, weil sich das Tessin zwei Jahre zuvor mit einem Indexwert von 124% noch im Mittelfeld der Kantone befunden hatte.

Der einzige Kanton, dessen Index mit 7 Prozentpunkten klar abgenommen hat, ist Neuenburg. Hier steigt der Sachaufwand aufgrund von Periodenabgrenzungen und höheren Vorschüssen für Betreuungskosten und führt bei gleichzeitig stagnierenden Einnahmen zu einem tieferen Index. Mit einem Wert von 100% liegt Neuenburg weit unter dem Schweizer Durchschnitt und gehört zum unteren Drittel der Kantone.

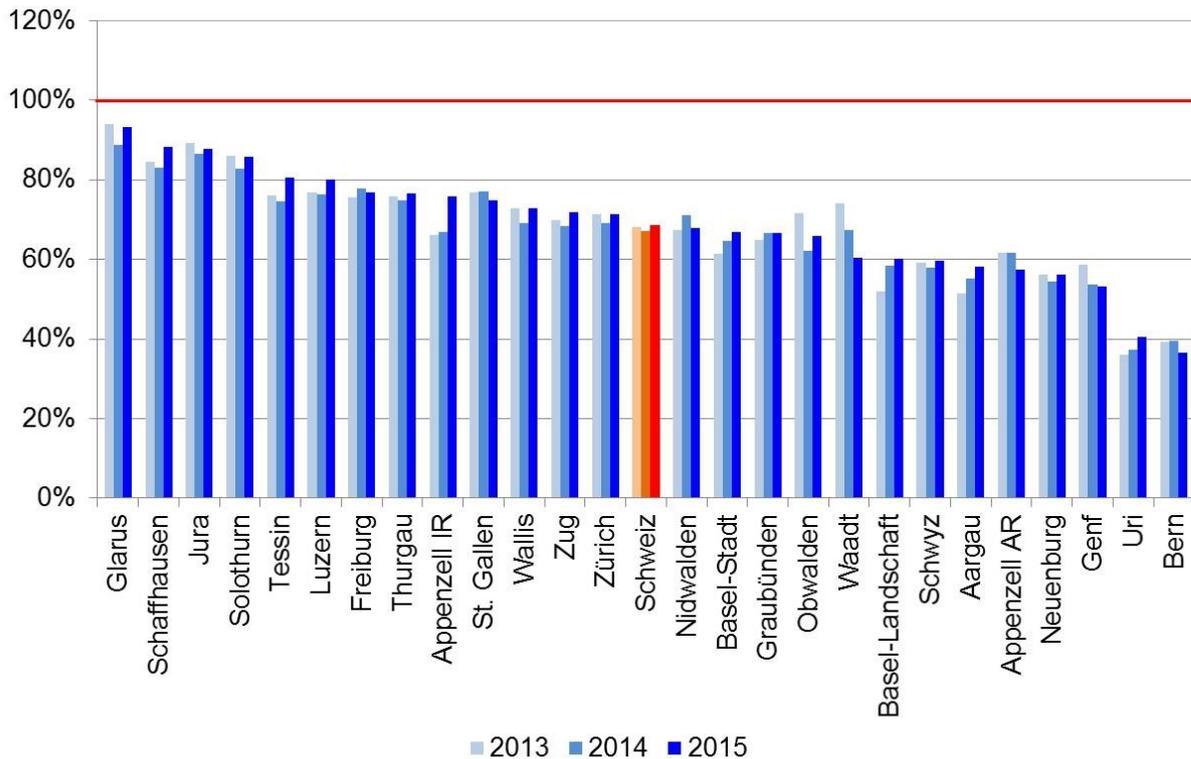
### **3. Teilindex allgemeines Rechtswesen**

Der Teilindex allgemeines Rechtswesen umfasst viele unterschiedliche Gebührenarten, darunter das Betreuungswesen, die Einwohnerkontrolle, das Grundbuchamt, das Konkursamt, das Zivilstandsamt und viele andere mehr. Eine weitere Differenzierung ist mit den Zahlen der Finanzstatistik nicht möglich. Der Mittelwert des Indexes lag 2015 bei 69% und die einzelnen Werte schwankten zwischen 36% im Kanton Bern und 93% im Kanton Glarus (Abbildung 3).

---

<sup>4</sup> Kanton Appenzell Innerrhoden (2016). Staatsrechnung 2015, S.42.

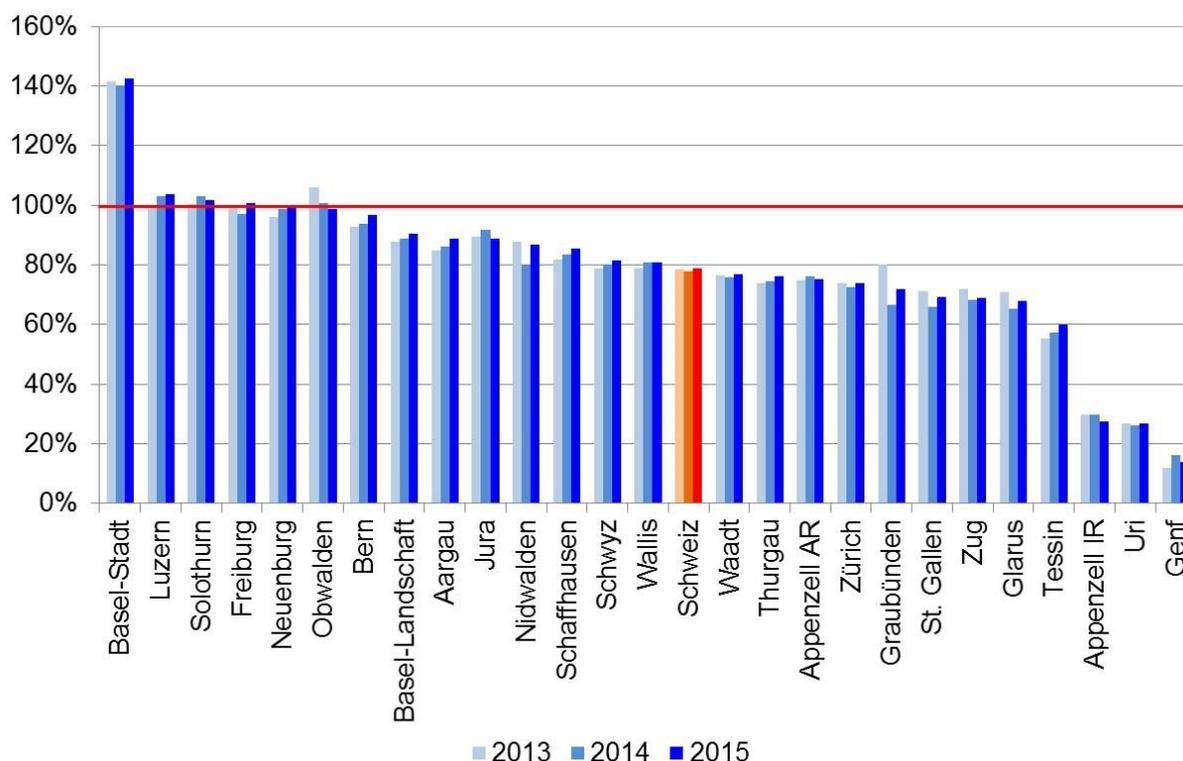
<sup>5</sup> Kanton Schwyz (2016). Rechenschaftsbericht und Staatsrechnung 2015, S. 120.

**Abbildung 3:** Gebührenfinanzierung im Bereich allgemeines Rechtswesen

Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Mittelwert um zwei Prozentpunkte an. Wie schon beim Teilindex Strassenverkehrsamt weist auch hier der Kanton Appenzell Innerrhoden die höchste Zunahme auf (+9 Prozentpunkte). Dabei sind es die Einnahmen aus Grundbuch- und Baubewilligungsgebühren und in etwas kleinerem Ausmass die Einnahmen der Betriebs- und Konkursämter, die zu diesem Anstieg beigetragen haben. Mit 6 Prozentpunkten ebenfalls vergleichsweise hoch ist der Anstieg des Indexes beim Kanton Tessin. Im Gegensatz zu Appenzell Innerrhoden führten hier sinkende Ausgaben – vor allem wegen Einsparungen im Bereich Passbüro und Gewerbeaufsicht – zum Indexanstieg. Der einzige Kanton, dessen Index mit -7 Prozentpunkten einen klaren Rückgang aufweist, ist der Kanton Waadt. Hier nehmen die Ausgaben wegen aussergewöhnlicher Geschäftsfälle im Kantonshaushalt zweistellig zu. Es handelt sich dabei um Abschreibungen früherer Forderungen und um Entschädigungen im Bereich Prozesskostenhilfe.

#### 4. Teilindex Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Der Teilindex für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung beläuft sich 2015 im Mittel auf 79%. Die Werte der allermeisten Kantone liegen teilweise deutlich unter der 100%-Marke (Abbildung 4). In einigen Kantonen liegen die Indizes sogar deutlich unter 50%, so bei Genf, Uri und Appenzell IR. Einzig im Kanton Basel-Stadt ist der Indexwert mit 143% klar über der Paritätsgrenze.

**Abbildung 4:** Gebührenfinanzierung im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Die hohe Diskrepanz zwischen den Kantonen mit den höchsten und denjenigen mit den tiefsten Indizes widerspiegelt die Vielfalt der kantonalen und kommunalen Regelungen bei der Gebührenerhebung im Bereich Wasser/Abwasser. Ein systematischer Gebührenvergleich wird dadurch erheblich erschwert. So ist in der Finanzstatistik, die 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, die sich mehrheitlich über Marktpreise finanzieren oder nicht durch die öffentliche Hand kontrolliert werden. Sind solche Unternehmen in den Staatsrechnungen enthalten, werden sie ausgebucht. Das ist sowohl bei Genf als auch bei Appenzell IR und Uri der Fall.

Der Mittelwert aller Kantone hat sich im Berichtsjahr um einen Prozentpunkt leicht erhöht. In den meisten Kantonen sind dabei nur geringfügige Änderungen festzustellen. Einzig in Nidwalden nahm der Index um 7 Prozentpunkte auf 87% etwas stärker zu. Einige Nidwaldner Gemeinden hatten die Gebühren für die Wasserversorgung erhöht, um den Deckungsgrad ihrer defizitären Spezialfinanzierungen anzuheben<sup>6</sup>.

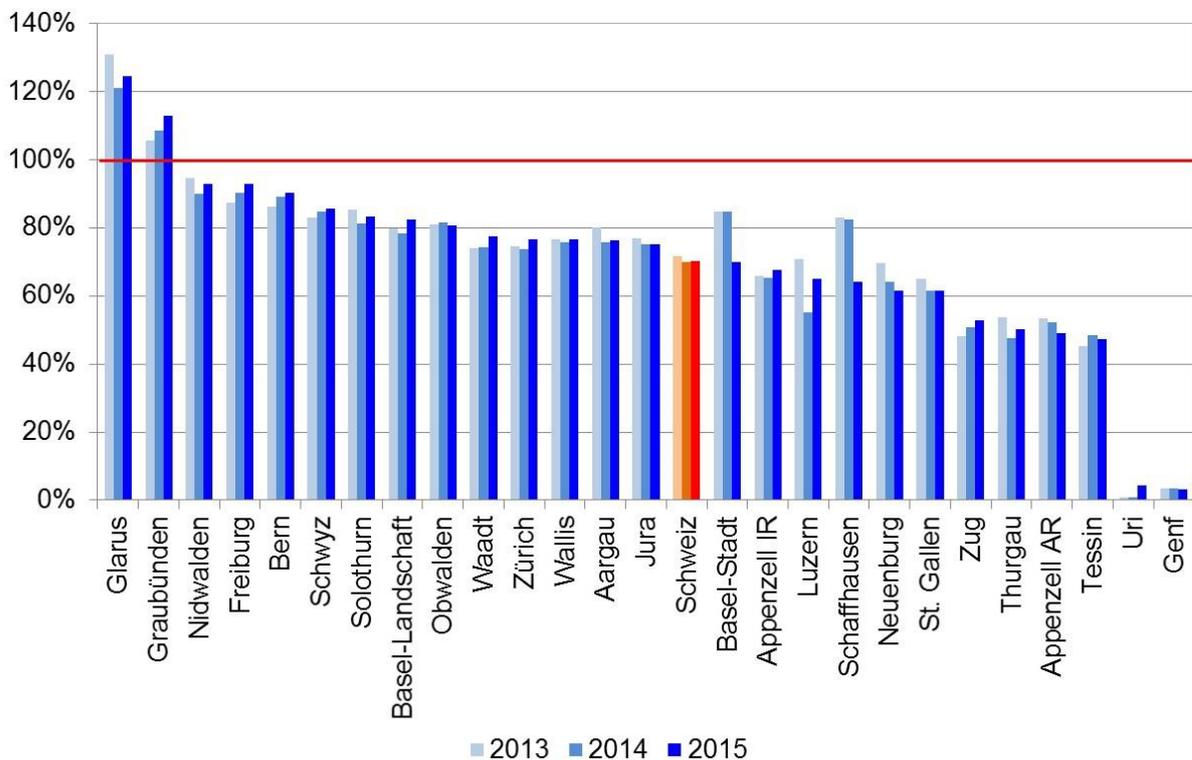
## 5. Teilindex Abfallentsorgung

Ähnlich ist das Bild beim Gebührenindex für Abfallentsorgung. Auch hier liegt der Schweizer Mittelwert mit 70% im Jahr 2015 weit unter der 100%-Marke, und die kantonalen Unterschiede sind beträchtlich. Viele Westschweizer Gemeinden decken die Kosten für die Abfallbewirtschaftung durch Steuer- statt durch Gebühreneinnahmen, woraus sehr tiefe Werte bei diesem Teilindex resultieren (z.B. in Genf). In anderen Kantonen werden die

<sup>6</sup> z.B. [Hergiswil am See \(2014\). Medieninformation vom 9.7.2014](#)

Dienstleistungen rund um die Abfallentsorgung nicht durch die Gemeinden direkt erbracht, sondern sind an eine öffentliche Unternehmung ausgelagert (z.B. in Uri). Einzig im Kanton Glarus liegt der Grad der Gebührenfinanzierung mit 124% deutlich über der Paritätsgrenze.

**Abbildung 5:** Gebührenfinanzierung im Bereich Abfallwirtschaft



2015 blieb der Mittelwert aller Kantone im Vergleich zum Vorjahr stabil. Mit über 10 Prozentpunkten waren die Veränderungen in drei Kantonen dennoch relativ stark. So fiel in Luzern der Sondereffekt des Vorjahres weg – in vielen Luzerner Gemeinden waren die Kehrichtgrundgebühren 2014 erlassen oder vorübergehend gesenkt worden – und der Index nahm von 55% auf 65% klar zu. Stark zurückgegangen sind hingegen die Indizes bei den Kantonen Basel-Stadt (-15 Prozentpunkte) und Schaffhausen (-18 Prozentpunkte). Bei der Stadt Schaffhausen schlug ein grösserer Sanierungsbeitrag am Bilanzfehlbetrag der Kehrichtbehandlungsanlage zu Buche<sup>7</sup>. Bei Basel führte gemäss Aussage des Kantons eine Umstrukturierung im Tiefbauamt zu einer neuen Verteilung der Ausgaben auf die Funktionen, weshalb die Zahlen im Berichtsjahr mit denjenigen des Vorjahres nur bedingt vergleichbar sind.

<sup>7</sup> Einwohnergemeinde Schaffhausen (2016). Jahresrechnung 2015, S. 172

## Anhang

### Parlamentsauftrag

Die EFV publiziert den **Indikator der Gebührenfinanzierung** in Kantonen und Gemeinden in Erfüllung der Motion Steiner (06.3811) "Transparenz in der Gebührenbelastung". Darin wird der Bundesrat beauftragt, analog der Erhebung "Steuerbelastung in der Schweiz" jährlich auch eine Erhebung "Gebührenbelastung in der Schweiz" vorzunehmen und zu publizieren.

Die Publikation "Steuerbelastung in der Schweiz" informiert über die Belastung durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern in allen Schweizer Gemeinden für ausgewählte Steuersubjekte. 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

Mit dem durch die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) angewendeten Konzept für einen Indikator für den interkantonalen Vergleich der Gebührenfinanzierung soll durch eine klare und einfach nachvollziehbare Berechnungsmethode die Transparenz auf kantonaler Ebene erhöht werden. 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. Dies zum einen, weil die Ergebnisse für eine einzelne Gemeinde deutlich vom Bild im gesamten Kanton abweichen können. Zum anderen stehen hinter diesen beiden Untersuchungen 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 Methode<sup>8</sup>**

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 Ausführungen<sup>9</sup>.

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 Aufgabengebiete auch Dienstleistungen enthalten, die nicht über Gebühren finanziert werden (z.B. öffentliche Brunnen in der Funktion Wasserversorgung). Dies führt tendenziell zu einem nach unten verzerrten Index.

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

---

<sup>8</sup> Im Konzeptpapier wird detailliert auf die Methodik eingegangen.

<sup>9</sup> Die Tabelle auf S. 10 führt die Besonderheiten bei der Sektorisierung in jedem Kanton auf.

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, erfolgt gemäss den generierten Gebührenerträgen. Die fünf Schlüsselbereiche, in denen insgesamt rund 53% aller Gebühren anfallen, sind allgemeines Rechtswesen (18,6%), Abwasserbeseitigung (14,2%), Abfallwirtschaft (9,8%), Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (6,2%) und Wasserversorgung (3,9%). 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 (4,9%, bzw. 4,1%) werden hingegen nicht näher untersucht. Diese Aufgabengebiete umfassen dermassen viele Dienstleistungen, darunter auch solche, nicht über Gebühren finanziert werden, so dass eine Analyse kaum Aussagekraft hätte.

Neben den laufenden Ausgaben im jeweiligen Verwaltungszweig umfassen die Kosten auch eine Schätzung der Abschreibungen, sowie eine Schätzung der Zinskosten. 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 als absolut betrachtet werden kann. Trotzdem erscheint sie vor dem Hintergrund der verfügbaren Daten zweckmässig. Auch bei den Zinskosten stellt sich das Problem, dass sie nicht in allen Kantonen und Gemeinden eindeutig dem jeweiligen Verwaltungsbereich zugeordnet werden können. Um sie dennoch im Gebührenindex zu berücksichtigen, werden sie anhand der funktionalen Verteilung der Gesamtausgaben geschätzt. Auch hier ist klar, dass es sich dabei nur um eine sehr grobe Schätzung handelt. Angesichts fehlender Daten ist sie aber dennoch sinnvoll.

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

Kanton	Besonderheiten bei der Erfassung
ZH	Horgen: ARA, Wasserversorgung ausgebucht Uster: ARA ausgebucht Wetzikon: ARA, Wasserversorgung ausgebucht Wädenswil: ARA, Wasserversorgung ausgebucht Winterthur: ARA, Wasserversorgung, Kehrlichtverbrennungsanlage ausgebucht Zürich: ARA, Wasserversorgung, Kehrlichtverbrennungsanlage ausgebucht, Abfallbewirtschaftung zugebucht
BE	Biel: Abfallbewirtschaftung, Abwasserentsorgung zugebucht Köniz: Wasserversorgung ausgebucht
LU	diverse Gemeinden: Teile der Abfallentsorgung ausgelagert an Recycling Entsorgung Abwasser Luzern (REAL)
UR	Abfallentsorgung ausgelagert an Zentrale Organisation für Abfallbewirtschaftung im Kanton Uri (ZAKU), Abwasserentsorgung ausgelagert an Abwasser Uri
SZ	--
OW	Kanton: Strassenverkehrsamt als Konkordat erfasst (nicht im Kantonshaushalt) und im Gebührenindex berücksichtigt
NW	Kanton: Strassenverkehrsamt als Konkordat erfasst (nicht im Kantonshaushalt) und im Gebührenindex berücksichtigt Stans: Wasserversorgung zugebucht
GL	--
ZG	Gemeinden: Abfallbewirtschaftung als Zweckverband erfasst
FR	Kanton: Strassenverkehrsamt zugebucht (nicht im Kantonshaushalt)
SO	--
BS	Kanton: MFZ-Prüfstation als Konkordat erfasst (nicht im Kantonshaushalt) und im Gebührenindex berücksichtigt
BL	Kanton: Abwasseranlagen, Abfallanlage ausgebucht, MFZ-Prüfstation als Konkordat erfasst (nicht im Kantonshaushalt) und im Gebührenindex berücksichtigt, Liestal: Wasserversorgung ausgebucht
SH	--
AR	Herisau: ARA ausgebucht
AI	Appenzell: Abfallbewirtschaftung zugebucht
SG	Rapperswil-Jona: ARA ausgebucht St. Gallen: Deponie, ARA ausgebucht Wil: ARA ausgebucht
GR	Chur: ARA ausgebucht
AG	--
TG	--
TI	--
VD	Lausanne: Wasserversorgung ausgebucht

Rohstoff

	Nyon: Wasserversorgung ausgebucht Yverdon-les-Bains: ARA und Wasserversorgung ausgebucht
VS	--
NE	Kanton: Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SCAN) zugebucht
GE	Kanton: Wasser und Abwasser an die Services Industriels de Genève (SIG) ausgelagert
JU	Delsberg: Wasserversorgung ausgebucht
alle Kantone: übrige Gemeinden	Wasserversorgung teilweise ausgebucht, ARA nicht erfasst.