



Rohstoff

Datum: 3. November 2020

Gebührenfinanzierung 2018

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.

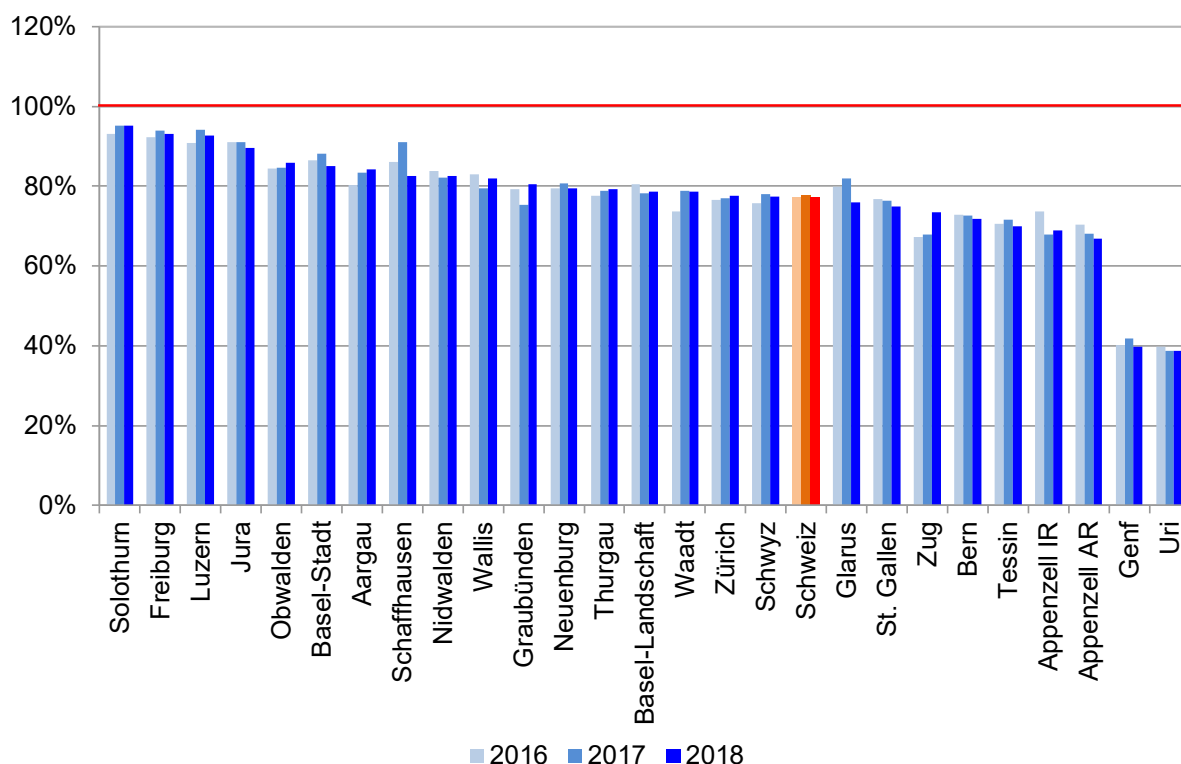
1. Gesamtindex: Detaillierte Resultate

Abbildung 1 zeigt den Gesamtindex über alle vier ausgewählten Funktionen für die drei letzten verfügbaren Jahre 2016-2018. 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 77% der Kosten in diesen Aufgabengebieten. Somit werden 23% 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 – 2018 sind das Solothurn, Freiburg und Luzern – decken 93% bis 95% der betrachteten Kosten durch Gebühren. Bei den Kantonen Uri und Genf werden einige Kosten in den hier untersuchten Aufgabengebieten nicht über Gebühren finanziert oder wurden an öffentliche Unternehmen 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 müssten. 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.¹

Abbildung 1: Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen



Im Jahr 2018 beträgt der Mittelwert der kantonalen Indizes 77%. Auf dieser aggregierten Ebene lassen sich einzig in den Kantonen Schaffhausen, Glarus, Zug und Graubünden grössere Bewegungen feststellen. Im Kanton Schaffhausen nimmt der Gesamtindex um 8 Prozentpunkte ab, dies aufgrund von sinkenden Einnahmen in den Bereichen allgemeines Rechtswesen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Im Kanton Glarus führen tiefere Einnahmen aus dem allgemeinen Rechtswesen und der Abfallwirtschaft sowie höhere Ausgaben für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung zu einem Rückgang des Gesamtindex von 6 Prozentpunkten. Den stärksten Anstieg beim Gesamtindex verzeichnet der Kanton Zug (+6 Prozentpunkte). Dort wachsen die Gebühreneinnahmen insbesondere im Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt bei gleichzeitig rückläufigen Ausgaben in den anderen drei Teilindizes. 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. Da die eidgenössische Finanzstatistik stets bemüht ist, den Erhebungsumfang in Richtung Vollerhebung zu erweitern und dadurch die Datenqualität weiter zu erhöhen, können Verschiebungen bei den Indexwerten einzelner Kantone² auch auf solche Änderungen zurückzuführen sein.

¹ 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.

² Im aktuellen Rechnungsjahr ist das z.B. in den Kantonen Graubünden und Thurgau der Fall.

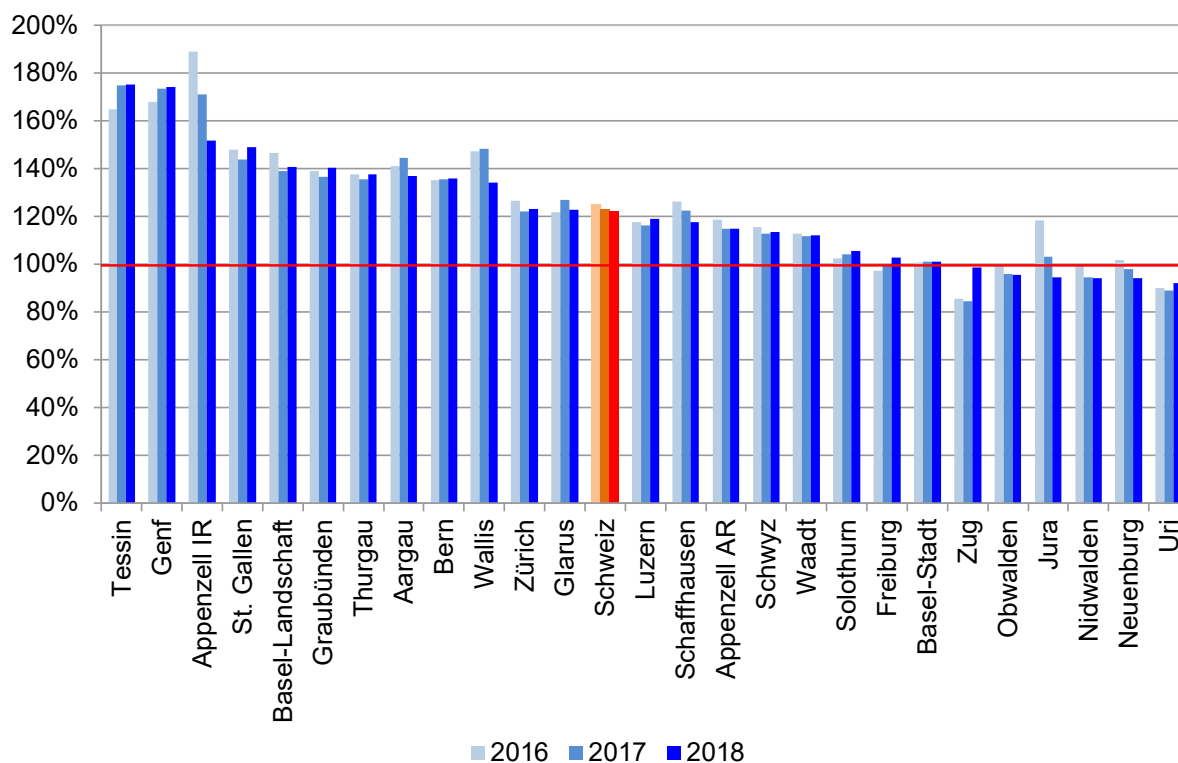
2. Teilindex Strassenverkehrsämter

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 122% klar über der Paritätsgrenze, bei der sich Gebühreneinnahmen und Kosten die Waage halten. Bei allen übrigen Teilindizes erreicht im Jahr 2018 der Schweizer Mittelwert höchstens 81%, und es sind nur einzelne Kantone, in denen die Gebühreneinnahmen die Kosten übersteigen. Beim Gebührenindex der Strassenverkehrsämter liegen die Gebühreneinnahmen dagegen in zehn Kantonen mehr als ein Viertel über den Kosten. Am höchsten ist das Verhältnis in den Kantonen Tessin (175%), Genf (174%) und Appenzell IR (152%). Die Grenze von 100% kann zwar aufgrund diverser methodischer Schwierigkeiten bei der Konstruktion des Indexes nicht als absolut betrachtet werden. So können u.a. Kontrollschildauktionen wie sie in den letzten Jahren zum Beispiel in den Kantonen Zug und Zürich durchgeführt wurden, zu hohen Einnahmen³ und damit zu Verzerrungen des Gebührenindex führen.⁴ Trotzdem können die vorliegenden Werte in einigen 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 Uri, Neuenburg oder Nidwalden 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.

³ vgl. TOP 10 - die teuersten 10 Autonummern der Schweiz: <https://www.auktion-ch.ch/ks/teuerste.aspx>

⁴ vgl. Ausführungen zur Berechnungsmethode im Anhang.

Abbildung 2: Gebührenfinanzierung im Bereich Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt

Im Vorjahresvergleich bleibt der Mittelwert aller Kantone trotz teils grossen Veränderungen bei den Indizes einzelner Kantone stabil. Die stärksten Rückgänge verzeichnen die Kantone Appenzell IR (-19 Prozentpunkte), Wallis (-14 Prozentpunkte) und Jura (-9 Prozentpunkte). Bei Appenzell IR und Jura spielen höhere Ausgaben eine wichtige Rolle. In Appenzell IR sind steigende Personal- und Sachmittel für die Zunahme verantwortlich. Die höheren Personalausgaben hängen mit einer mehrmonatigen Doppelbesetzung beim Amtsleiterwechsel und einer Stellenaufstockung um 10% wegen einem zusätzlichen Kunden für Mietfahrzeuge zusammen.⁵ Bei den Sach- und übrigen Betriebsausgaben nimmt die Position «Dienstleistungen und Honorare» um fast 60% zu, weil aus Sicherheitsgründen das Modul für die Mietfahrzeuge ersetzt werden musste.⁶ Trotz des starken Rückgangs belegt Appenzell IR wie im Vorjahr Rang 3. Im Kanton Wallis sind zum einen bei den Rubriken immaterielle Anlagen und tatsächliche Forderungsverluste höhere Ausgaben angefallen. Zum anderen hat die Umstellung auf HRM2 eine genauere Aufteilung der internen Verrechnungen auf die einzelnen Funktionen ermöglicht und zu einem Anstieg der Personal- und Sachausgaben geführt. Im Kanton Jura ergibt sich der Teilindexrückgang aus Mehrausgaben. Bedingt durch eine Praxisänderung in der Verbuchung fallen die höheren Ausgaben zu einem grossen Teil aus internen Verrechnungen von anderen Verwaltungseinheiten (wie z.B. Informatik- und Personaldienst) sowie aus tatsächlichen Forderungsverlusten an. Letztere wurden erstmals im Jahr 2018 beim Strassenverkehrsamt im Kanton Jura verbucht. Die Änderungen in den beiden letztgenannten Kantonen bringen mit sich, dass deren Zahlen nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar sind.

⁵ vgl. Kanton Appenzell Innerrhoden Rechnung 2018, Begründungen, S. 42.
<https://www.ai.ch/themen/staat-und-recht/kantonsfinanzen/staatsrechnung/staatsrechnungen/staatsrechnung-2018.pdf/download>

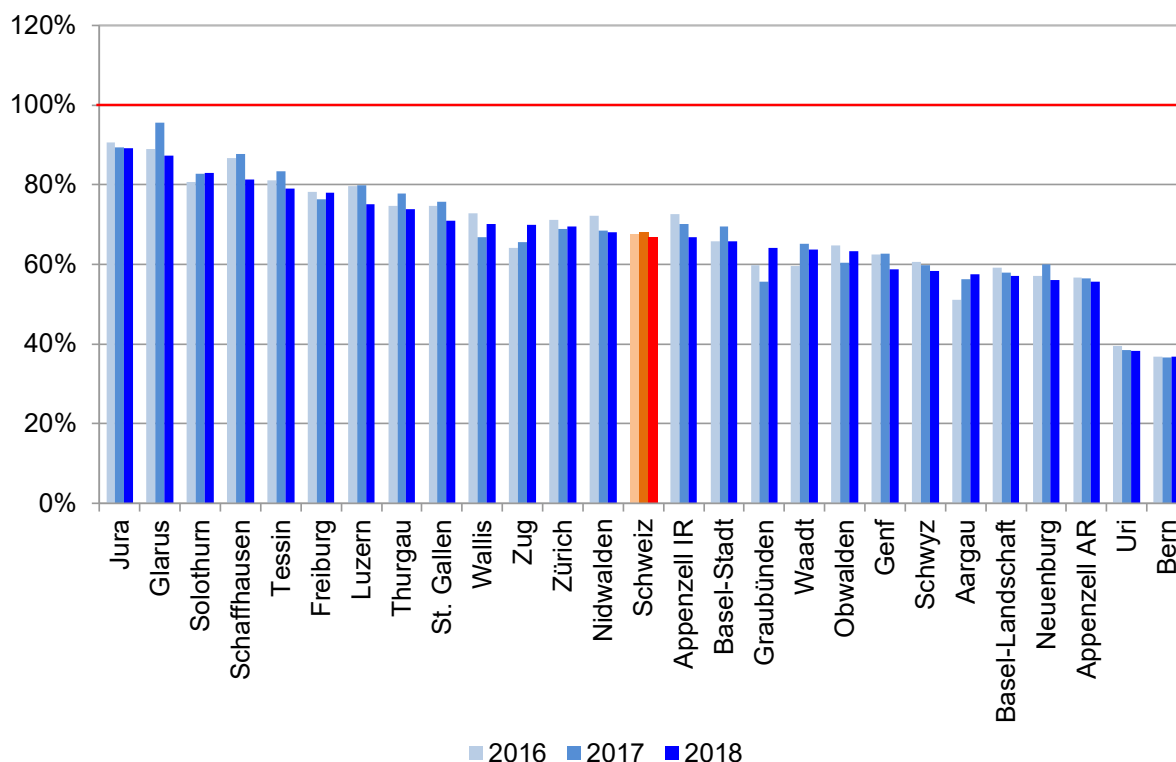
⁶ vgl. Kanton Appenzell Innerrhoden Budget 2018, Bemerkung: Begründung, S. 56.
<https://www.ai.ch/themen/staat-und-recht/kantonsfinanzen/budget/budgets/budget-2018-internetversion.pdf/download>

Die stärksten Indexzunahmen ergeben sich in den Kantonen Zug (+14 Prozentpunkte) und St. Gallen (+5 Prozentpunkte). Hauptverantwortlich für den höheren Teilindex im Kanton Zug ist die Einführung von Kontrollschilderversteigerungen.⁷ Im Kanton St. Gallen lässt sich der Indexanstieg bei mässig wachsenden Einnahmen auf rückläufige Ausgaben (v.a. verminderte Sachausgaben für Informatikbetrieb und -support) zurückführen.

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. Im Jahr 2018 beträgt der Mittelwert des Indexes 67% und die einzelnen Werte schwanken zwischen 37% im Kanton Bern und 89% im Kanton Jura (Abbildung 3).

Abbildung 3: Gebührenfinanzierung im Bereich allgemeines Rechtswesen



Im Vergleich zum Vorjahr nimmt der Mittelwert um einen Prozentpunkt ab. Die grössten Rückgänge verzeichnen die Indizes der Kantone Glarus (-8 Prozentpunkte), Schaffhausen (-6 Prozentpunkte), St. Gallen und Luzern (je -5 Prozentpunkte). Die Minderung bei Glarus geht auf rückläufige Einnahmen aus Grundbuch- und Beurkundungsgebühren zurück. Der Indexrückgang bei Schaffhausen entsteht vor allem aus verminderten Einnahmen aus Grundbuchgebühren und in geringerem Ausmass aus tieferen Betreibungsgebühren. Aufgrund von einzelnen sehr grossen Immobilientransaktionen professioneller Immobilienanleger hatte der Kanton Schaffhausen im Jahr 2017 bei den Grundbuchgebühren einen ungewöhnlich hohen Wert registriert. Die Indexabnahme in St. Gallen ergibt sich

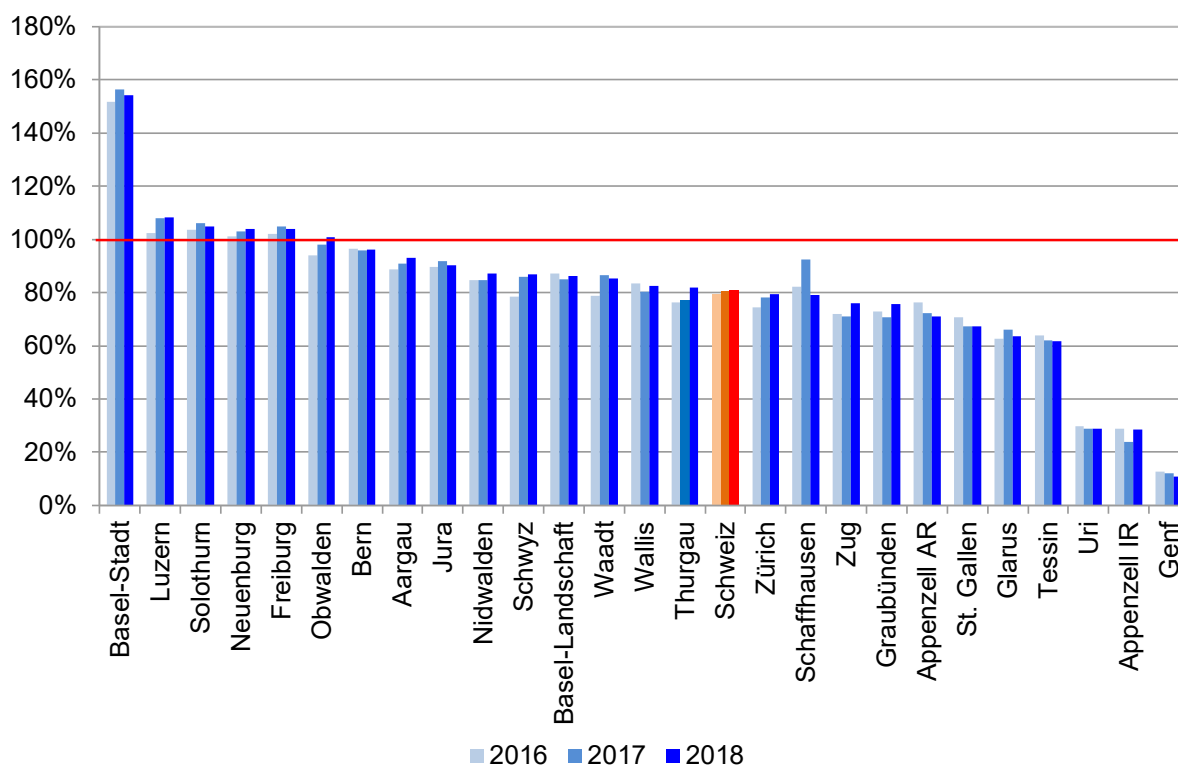
⁷ vgl. Kanton Zug, Medienmitteilung Kontrollschildnummern-Versteigerung vom 1.2.2018. <https://www.zg.ch/behoerden/sicherheitsdirektion/strassenverkehrsamt/aktuell/kontrollschildnummern-versteigerung>

aufgrund von Mehrausgaben. Rund die Hälfte des Ausgabenanstiegs fällt beim Kanton im Amt für Raumentwicklung und Geoinformation an. Der Teilindexrückgang im Kanton Luzern ist ebenso ausgabenseitig geprägt. Die höheren Ausgaben für Personal sowie Dienstleistungen und Honorare fallen in den Gemeinden Emmen und Luzern an. In der Stadt Luzern ist dies durch eine neue Verwaltungsorganisation bedingt. Die grösste Indexzunahme weist der Kanton Graubünden (+8 Prozentpunkte) wegen verminderten Ausgaben aus. Dies hängt unter anderem mit der Vollerhebung 2018 der Bündner Gemeinden in der Finanzstatistik zusammen.

4. Teilindex Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Der Teilindex 2018 für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung beläuft sich im Mittel auf 81%. Die Werte der allermeisten Kantone liegen teilweise deutlich unter der 100%-Marke (Abbildung 4). In einigen Kantonen sind die Indizes sogar deutlich unter 50%, so bei Genf, Appenzell IR und Uri. Einzig im Kanton Basel-Stadt ist der Indexwert mit 154% klar über der Paritätsgrenze.

Abbildung 4: Gebührenfinanzierung im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung



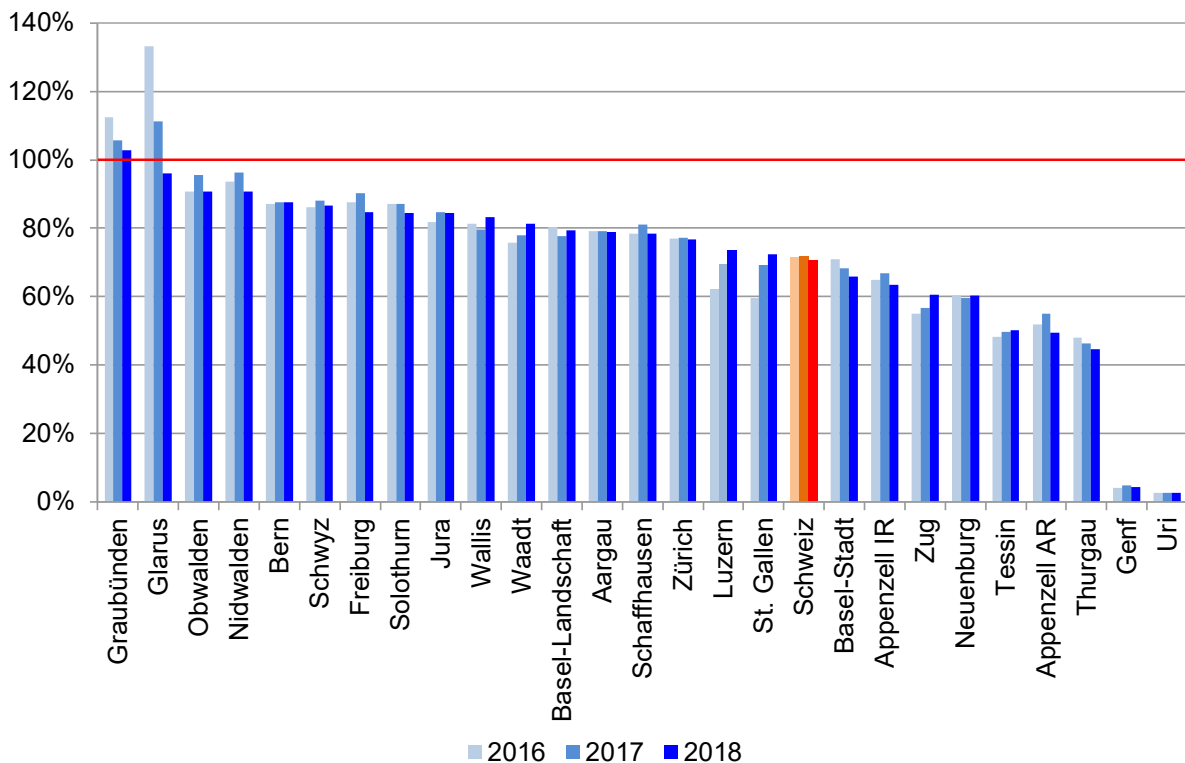
Die hohe Diskrepanz zwischen den Kantonen mit den höchsten und den tiefsten Indizes widerspiegelt die Vielfalt der kantonalen und kommunalen Regelungen bei der Gebührenerhebung im Bereich Wasser/Abwasser. Ein systematischer Gebührenvergleich wird dadurch erheblich erschwert. So ist in der Finanzstatistik,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

Der Mittelwert aller Kantone hat sich gegenüber dem Vorjahr nicht verändert. Bei fünf Kantonen fallen die Veränderungen jedoch deutlich aus, so bei Schaffhausen (-13 Prozentpunkte), bei Graubünden, Zug, Thurgau und Appenzell IR (je +5 Prozentpunkte). In Schaffhausen führen hauptsächlich tiefere Einnahmen zum Indexrückgang. Die Einnahmen gehen stärker zurück als die Ausgaben, weil die Stadt Schaffhausen die Abwasserentsorgung per Anfang 2018 an die SH Power ausgelagert hat. Im Kanton Zug ergibt sich der Indexanstieg wegen verminderten Ausgaben bei den Dienstleistungen und Honoraren. Der Ausbau der ARA verzögert sich, weshalb bei einigen Gemeinden die Entschädigung an die ARA tiefer ausfällt. Die Indexzunahmen in den Kantonen Graubünden und Thurgau sind grösstenteils auf die Vollerhebung jener Gemeinden ab dem aktuellen Berichtsjahr zurückzuführen. Deshalb sind die Werte nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar.

5. Teilindex Abfallentsorgung

Ähnlich ist das Bild beim Gebührenindex für Abfallentsorgung. Auch hier liegt der Schweizer Mittelwert mit 71% im Jahr 2018 weit unter der 100%-Marke, und die kantonalen Unterschiede sind beträchtlich. Mit Ausnahme des Kantons Genf erheben inzwischen alle Kantone der Schweiz eine Kehrichtsackgebühr. Das französischsprachige Unterwallis hat eine solche Anfang 2018 eingeführt. Für den Kanton Genf, in welchem die Gemeinden ihre Kosten für die Abfallbewirtschaftung durch Steuer- statt durch Gebühreneinnahmen decken, resultiert deshalb ein sehr tiefer Indexwert.⁸ In anderen Kantonen werden die Dienstleistungen rund um die Abfallentsorgung nicht durch die Gemeinden direkt erbracht, sondern sind an ein öffentliches Unternehmen ausgelagert (z.B. in Uri). Einzig im Kanton Graubünden liegt der Grad der Gebührenfinanzierung mit 103% leicht über der Paritätsgrenze.

Abbildung 5: Gebührenfinanzierung im Bereich Abfallwirtschaft



⁸ Gemäss Bundesgerichtsentscheid vom 4. Juli 2011 (BGE 137 I 257) dürften maximal 30% der Kosten für die Abfallbeseitigung durch Steuereinnahmen gedeckt werden.

Gegenüber dem Vorjahr verzeichnet der Mittelwert aller Kantone 2018 einen leichten Rückgang (-1 Prozentpunkt). Die grössten Abnahmen weisen die Indizes in den Kantonen Glarus (-15 Prozentpunkte), Freiburg und Nidwalden (je -6 Prozentpunkte) auf.

Die Entwicklung im Kanton Glarus ist eindrücklich. Seit 2013 schwankt hier der Teilindex in fast jedem Jahr um mehr als 10 Prozentpunkte nach oben oder unten. Die Veränderung von 111% auf 96% im aktuellen Berichtsjahr fällt erneut markant aus. Wie in den Vorjahren sind hierfür die Gebühreneinnahmen der Deponien für Aushubmaterial verantwortlich. Diese können je nach Grösse der umgesetzten Bauvorhaben stark schwanken und so den Teilindex massgeblich beeinflussen. Der Indexrückgang im Kanton Freiburg ergibt sich durch stärker steigende Ausgaben als Gebühreneinnahmen. Die Vergleichbarkeit der beiden Jahre ist verzerrt, zumal die Finanzstatistik mit dem Rechnungsjahr 2018 neu alle Gemeinden ab 5'000 Einwohner erfasst hat. Hinzu kommt, dass die Gemeinde Estavayer seit 2018 die Abfallwirtschaft an die Firma Récupération RG SA in Sévaz ausgelagert hat. Der Indexrückgang im Kanton Nidwalden ist auf eine stärkere Abnahme bei den Gebühreneinnahmen als Ausgaben zurückzuführen. Die verminderten Einnahmen aus Kehrichtabfuhrgebühren ergeben sich aus Gebührensenkungen durch den Kehrichtverwertungsverband (KVV), an welchem alle elf Nidwaldner Gemeinden partizipieren.

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 Methode⁹

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 Ausführungen¹⁰.

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:

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

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

⁹ Im Konzeptpapier wird detailliert auf die Methodik eingegangen.

¹⁰ Die Tabelle auf S. 10 führt die Besonderheiten bei der Sektorisierung in jedem Kanton auf.

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 (17,9%), Abwasserbeseitigung (14,5%), Abfallwirtschaft (9,1%), Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (6,0%) und Wasserversorgung (5,3%). 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 (5,0%, bzw. 3,8%) werden hingegen nicht näher untersucht. Diese Aufgabengebiete umfassen dermassen viele Dienstleistungen, darunter auch solche, die 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	Bülach: ARA ausgebucht Horgen: ARA, Wasserversorgung ausgebucht Uster: ARA ausgebucht Wädenswil: ARA, Wasserversorgung ausgebucht Wetzikon: ARA, Wasserversorgung ausgebucht Winterthur: ARA, Wasserversorgung, Kehrrechtverbrennungsanlage ausgebucht Zürich: ARA, Wasserversorgung, Kehrrechtverbrennungsanlage ausgebucht, ERZ Entsorgung + Recycling Zürich zugebucht
BE	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: Abfallanlage, Abwasseranlagen 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.