



# Rohstoff

Datum: 2. November 2021

---

## Gebührenfinanzierung 2019

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.

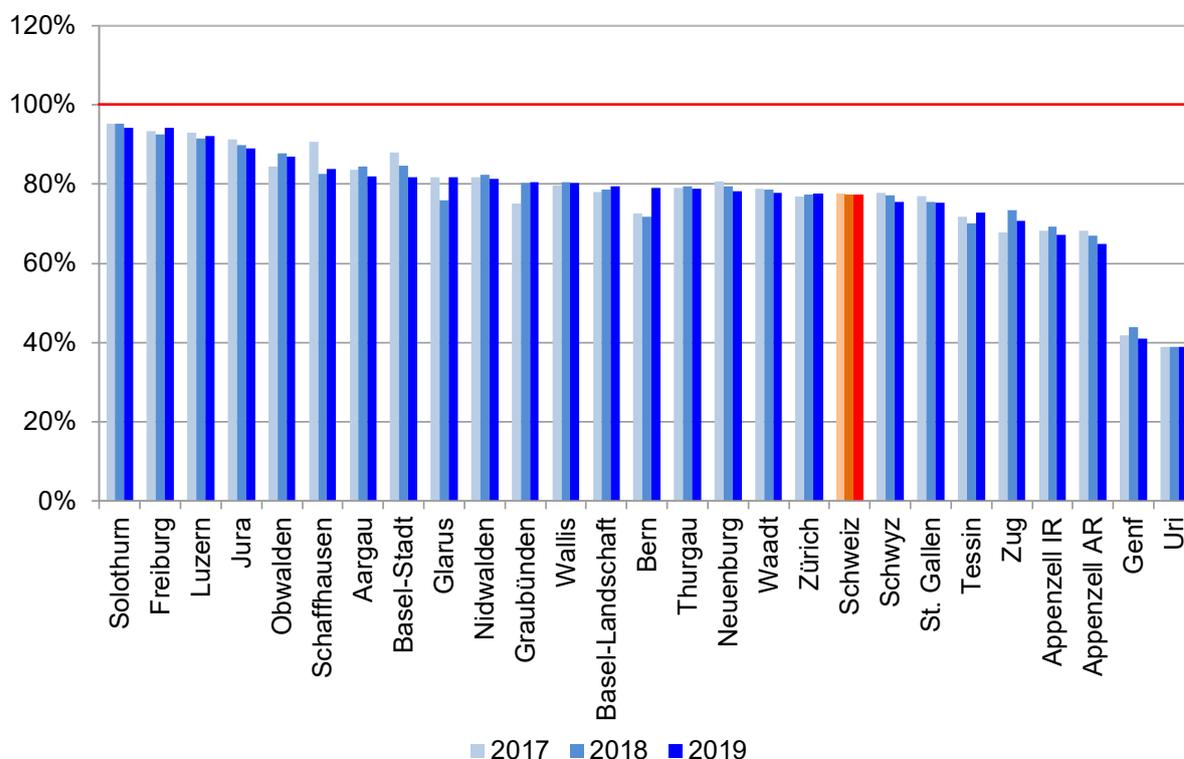
### 1. Gesamtindex: Detaillierte Resultate

Abbildung 1 zeigt den Gesamtindex über alle vier ausgewählten Funktionen für die drei letzten verfügbaren Jahre 2017-2019. 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 – 2019 sind das Solothurn, Freiburg und Luzern – decken 92% bis 94% 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.<sup>1</sup>

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



Im Jahr 2019 beträgt der Mittelwert der kantonalen Indizes 77%. Auf dieser aggregierten Ebene lassen sich einzig in den Kantonen Bern und Glarus grössere Bewegungen feststellen. Im Kanton Bern nimmt der Gesamtindex um 7 Prozentpunkte zu, dies hauptsächlich aufgrund von sinkenden Ausgaben im Bereich allgemeines Rechtswesen. Im Kanton Glarus führen höhere Einnahmen vorwiegend in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung zu einem Anstieg von 6 Prozentpunkte. 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 Kantone<sup>2</sup> auch auf solche Änderungen zurückzuführen sein.

## 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 erreicht im Jahr 2019 der Schweizer Mittelwert

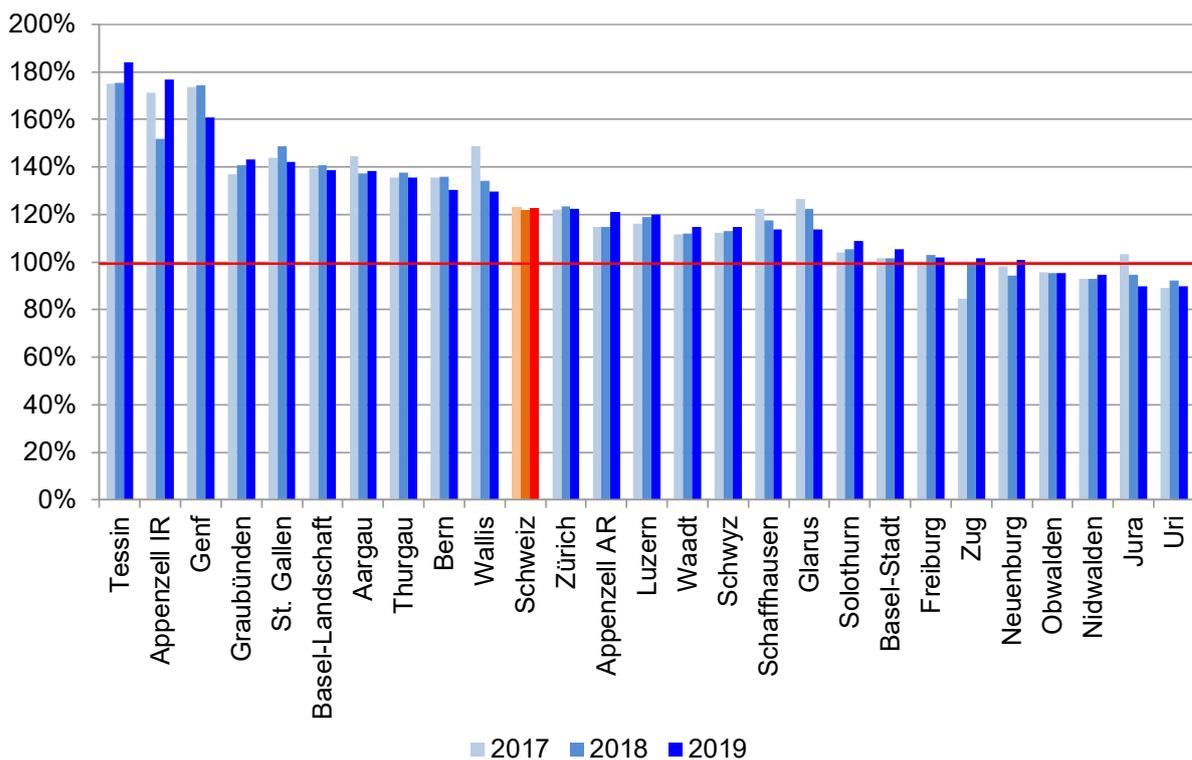
<sup>1</sup> Die vollständige Zuordnung von Ausgaben und Einnahmen zu den Aufgabengebieten (Funktionen), in denen sie anfallen, ist zentral für die Aussagekraft des Gebührenindex. Die Interpretierbarkeit des Gebührenindex ist unter anderem deshalb zu relativieren, weil die in den Harmonisierten Rechnungslegungsmodellen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

<sup>2</sup> Im Rechnungsjahr 2019 ist dies für die Kantone Freiburg und St. Gallen der Fall.

höchstens 80%, 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 (184%), Appenzell Innerrhoden (177%) und Genf (161%). 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 Einnahmen<sup>3</sup> und damit zu Verzerrungen des Gebührenindex führen.<sup>4</sup> 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, Jura Nidwalden und Obwalden 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



Im Vorjahresvergleich bleibt der Mittelwert aller Kantone trotz teils grossen Veränderungen bei den Indizes einzelner Kantone stabil. Die stärksten Rückgänge verzeichnen die Kantone Genf (-13 Prozentpunkte), Glarus (-9 Prozentpunkte) und St. Gallen (-7 Prozentpunkte). Im Kanton Genf kommt der Teilindexrückgang aus verminderten Gebühreneinnahmen zustande. Diese Mindereinnahmen sind zum einen auf Gebührensenkungen per 1.1.2019 zurückzuführen.

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

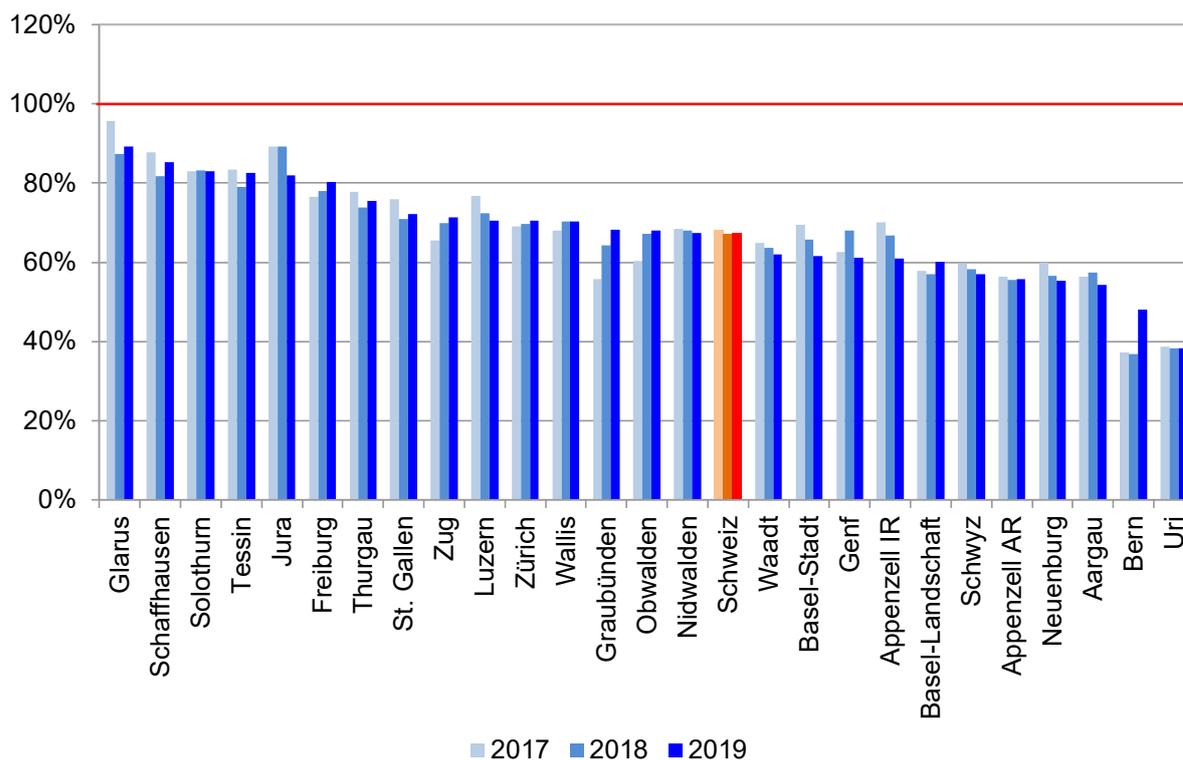
<sup>4</sup> vgl. Ausführungen zur Berechnungsmethode im Anhang.

Zum anderen resultieren geringere Einnahmen im technischen Service als Folge der verringerten Anzahl an verfügbaren Experten. Der Teilindexrückgang im Kanton Glarus ergibt sich vor allem aus höheren Sach- und übrigen Betriebsausgaben, welche durch Anschaffungen von Fahrzeugen sowie Büromobiliar, -maschinen und -geräten bedingt sind. Auch im Kanton St. Gallen ist der Teilindexrückgang auf höhere Ausgaben für Sach- und übrige Betriebsausgaben (insbesondere für nicht aktivierbare Anlagen sowie für Dienstleistungen und Honorare) zurückzuführen.

Die stärksten Indexzunahmen ergeben sich in den Kantonen Appenzell Innerrhoden (+25 Prozentpunkte), Tessin (+9 Prozentpunkte) und Neuenburg (+7 Prozentpunkte). Angesichts des starken Anstiegs 2019 weist Appenzell Innerrhoden mit 177% den zweithöchsten Indexwert aus. In Appenzell Innerrhoden ist die Indexzunahme auf Minderausgaben zurückzuführen, dies vorwiegend für Personal- und Sachaufwand (EDV, Mobiliar). Der Rückgang der Ausgaben für Personal und Sachmittel 2019 ist eine Rückkehr auf das Niveau vor 2018. 2018 fielen jene Ausgaben bedingt durch eine mehrmonatige Doppelbesetzung beim Amtsleiterwechsel und den EDV-Ersatz (Modul für Mietfahrzeuge) deutlich höher aus. Der Indexanstieg auf 184% im Kanton Tessin ist auf höhere Gebühreneinnahmen und Minderausgaben (insbesondere Sachmittel) zurückzuführen. Der Rückgang beim Sachaufwand ergibt sich bei den Honoraren und Auslagen für Beratung, Aufträgen und Gutachten sowie bei den intern verrechneten Material- und Warenausgaben für Büro, Drucksachen und Ausrüstung. Hauptverantwortlich für den höheren Teilindex im Kanton Neuenburg sind höhere Gebühreneinnahmen aus technischen Inspektionen.

### **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 2019 beträgt der Mittelwert des Indexes 67% und die einzelnen Werte schwanken zwischen 38% im Kanton Uri und 89% im Kanton Glarus (Abbildung 3).

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

Im Vergleich zum Vorjahr ist der Mittelwert unverändert. Die grössten Rückgänge verzeichnen die Indizes der Kantone Jura und Genf (je -7 Prozentpunkte) sowie Appenzell Innerrhoden (-6 Prozentpunkte). Die Minderung im Kanton Jura geht auf rückläufige Gebühreneinnahmen zurück, was primär mit einer Praxisänderung in der Abrechnung im Meldewesen zusammenhängt, welche die Aufsichtsbehörde veranlasst hatte. Der Indexrückgang im Kanton Genf ist auf Mehrausgaben im Personalbereich (Löhne und Arbeitgeberbeiträge) sowie auf geringere Gebühreneinnahmen zurückzuführen. Die verminderten Gebühreneinnahmen für Amtshandlungen fallen vorwiegend im Zusammenhang mit den Erlösen aus Immobilien im Verwaltungsvermögen in der Abteilung «Öffentlicher Raum» an. Die Indexabnahme im Kanton Appenzell Innerrhoden erklärt sich aufgrund von verminderten Gebühreneinnahmen für Grundbucheinträge, Beurkundungen und Bewilligungen. Darüber hinaus verzeichnen die Gebühreneinnahmen im Erbschaftswesen eine Abnahme. Rückläufige Gebühreneinnahmen aus Amtshandlungen haben auch die Appenzeller Gemeinden insgesamt (vorwiegend in der Bauverwaltung).

Die grösste Indexzunahme weist der Kanton Bern (+11 Prozentpunkte) aus, dies infolge von verminderten Ausgaben. Betroffen sind hauptsächlich die übrigen Betriebsausgaben, die bedingt durch eine neue Funktionszuteilung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Bern (KESB) zurückgehen. Neu sind die Kosten für Entscheide und Anordnungen von Massnahmen der KESB der Funktion 140 (Allgemeines Rechtswesen) und die Kosten für deren Umsetzung (Fallkosten) der Funktion 544 (Kinderschutz) zugeteilt.<sup>5</sup>

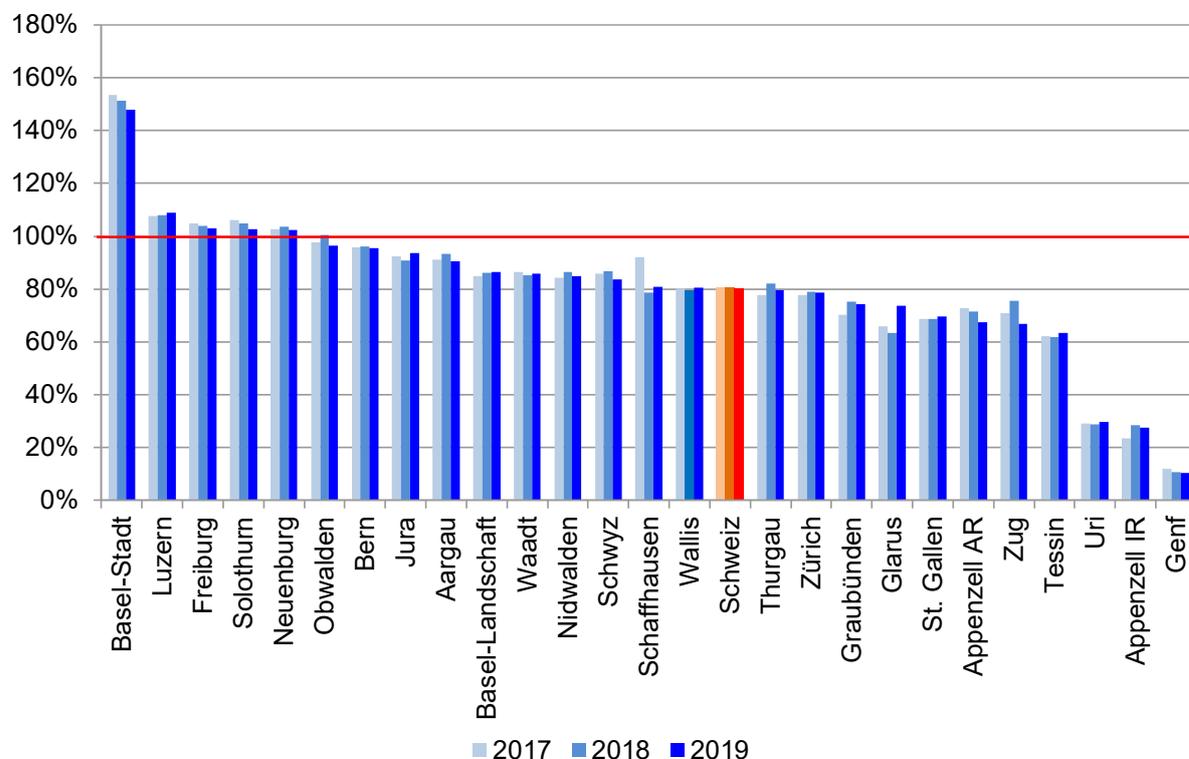
#### 4. Teilindex Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Der Teilindex 2019 für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung beläuft sich im Mittel auf 80%. Die Werte der allermeisten Kantone liegen teilweise deutlich unter der 100%-Marke

<sup>5</sup> Gemäss Fachempfehlung zur funktionalen Gliederung im HRM2.

(Abbildung 4). In drei Kantonen sind die Indizes sogar deutlich unter 50%, namentlich Genf, Appenzell Innerrhoden und Uri. Einzig im Kanton Basel-Stadt ist der Indexwert mit 148% 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 Innerrhoden und Uri der Fall. Sind solche Unternehmen in den Staatsrechnungen enthalten, werden sie ausgebucht.

Der Mittelwert aller Kantone hat sich gegenüber dem Vorjahr leicht vermindert. Bei zwei Kantonen fallen die Veränderungen jedoch deutlich aus, so bei Glarus (+10 Prozentpunkte) und Zug (-9 Prozentpunkte). Im Kanton Glarus ist der deutliche Anstieg auf höhere Benützungsgebühren und Dienstleistungen zurückzuführen. Dies rührt daher, dass die Gemeinde Glarus Nord per 1. Januar 2019 die Gebühren beim Abwasser und Wasser angepasst hat, um die Beitragsleistungen der Gemeinde an die Sanierung der ARA Glarnerland und den Anschluss der ARA Mittensee zu sichern.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> [Infoblatt Gebühren V3.indd \(glarus-nord.ch\)](#)

Der Indexrückgang 2019 im Kanton Zug ergibt sich aufgrund von höheren Ausgaben. So stiegen die Gemeindeentschädigungen an den Gewässerschutzverband der Region Zugersee-Küssnachersee-Ägerisee (GVRZ) für den Ausbau der Kläranlage Schönau in Cham. Um den revidierten Gewässerschutzbestimmungen des Bundes im Jahr 2016 zu entsprechen, wurde die ARA Schönau mit einer vierten Reinigungsstufe (Reinigung mit Pulveraktivkohle) zur Entfernung von Medikamentenrückständen und anderen Mikroverunreinigungen erweitert, welche im Frühling 2019 in Betrieb genommen werden konnte.<sup>7</sup>

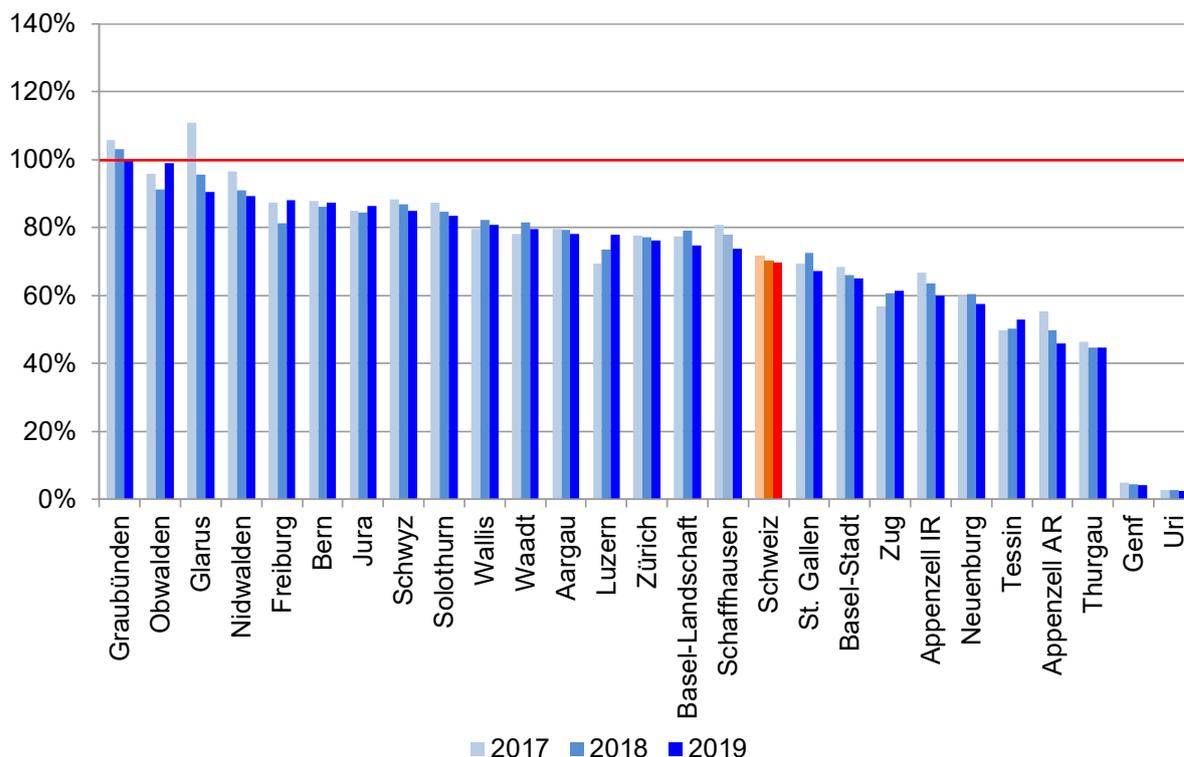
## 5. Teilindex Abfallentsorgung

Beim Gebührenteilindex für Abfallentsorgung liegt 2019 der Schweizer Mittelwert mit 70% weit unter der 100%-Marke, und die kantonalen Unterschiede sind beträchtlich. Mit Ausnahme des Kantons Genf erheben inzwischen alle Kantone der Schweiz eine Kehrichtsackgebühr. Da die Genfer Gemeinden ihre Kosten für die Abfallbewirtschaftung durch Steuern statt durch Gebühren decken, resultiert ein sehr tiefer Indexwert.<sup>8</sup> Einzig im Kanton Graubünden liegt der Grad der Gebührenfinanzierung mit 100% auf der Paritätsgrenze. In anderen Kantonen werden die Dienstleistungen rund um die Abfallentsorgung teils nicht durch die Gemeinden direkt erbracht, sondern durch ein öffentliches Unternehmen (z.B. in Uri).

---

<sup>7</sup> [Abwasserreinigung/ ARA — Kanton Zug \(zg.ch\)](#)

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

**Abbildung 5:** Gebührenfinanzierung im Bereich Abfallwirtschaft

Gegenüber dem Vorjahr verzeichnet der Mittelwert aller Kantone 2019 einen leichten Rückgang (-1 Prozentpunkt). Die grössten Indexzunahmen weisen die Kantone Obwalden (+8 Prozentpunkte) und Freiburg (+7 Prozentpunkte) auf.

Im Kanton Obwalden geht der Indexanstieg auf Minderausgaben zurück. Die gegenüber dem Vorjahr verminderten Ausgaben zeigen sich besonders in Engelberg. 2018 gab es dort eine einmalige Nachzahlung für Sperrgut an den Entsorgungszweckverband Obwalden, was zu höheren Ausgaben führte. Der Indexanstieg im Kanton Freiburg resultiert aus verminderten Ausgaben, welche mitunter auf die Vollerhebung 2019 zurückzuführen ist. Ein Vergleich mit den Vorjahren ist deshalb nur bedingt möglich.

Den stärksten Indexrückgang verzeichnen die Kantone St. Gallen und Glarus (je -5 Prozentpunkte). 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. Für den Rückgang von 96% (2018) auf 90% (2019) sind 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 2019 ergibt sich zudem aus höheren Ausgaben, insbesondere für Dienstleistungen und Honorare beim Kanton und in den Gemeinden Glarus Nord und Süd. Die Teilindexminderung in St. Gallen ergibt sich aus höheren Ausgaben und geringeren Gebühreneinnahmen (Benützungsgebühren und Dienstleistungen). Die Werte 2019 sind durch die Vollerhebung der Sankt-Galler Gemeinden bedingt, weshalb ein Vergleich mit den Vorjahren erschwert möglich ist.

## Anhang

### Parlamentsauftrag

Die EFV publiziert jedes Jahr 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>9</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>10</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:

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

Der Ertrag lässt sich vergleichsweise leicht ermitteln. Gemäss dem Harmonisierten

---

<sup>9</sup> Im Konzeptpapier wird detailliert auf die Methodik eingegangen.

<sup>10</sup> Die Tabelle auf S. 12 führt die Besonderheiten bei der Sektorisierung in jedem Kanton auf.

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

Die Auswahl der Verwaltungszweige (Funktionen), für die jeweils ein Index berechnet wird, erfolgt gemäss den generierten Gebührenerträgen. Die fünf Schlüsselbereiche, in denen 2019 insgesamt rund 54% aller Gebühren anfallen, sind allgemeines Rechtswesen (18,4%), Abwasserbeseitigung (14,6%), Abfallwirtschaft (9,1%), Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (6,1%) 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 (4,9%, bzw. 3,6%) 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

<b>Kanton</b>	<b>Besonderheiten bei der Erfassung</b>
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.