



Rohstoff

Datum: 1. November 2022

Gebührenfinanzierung 2020

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.

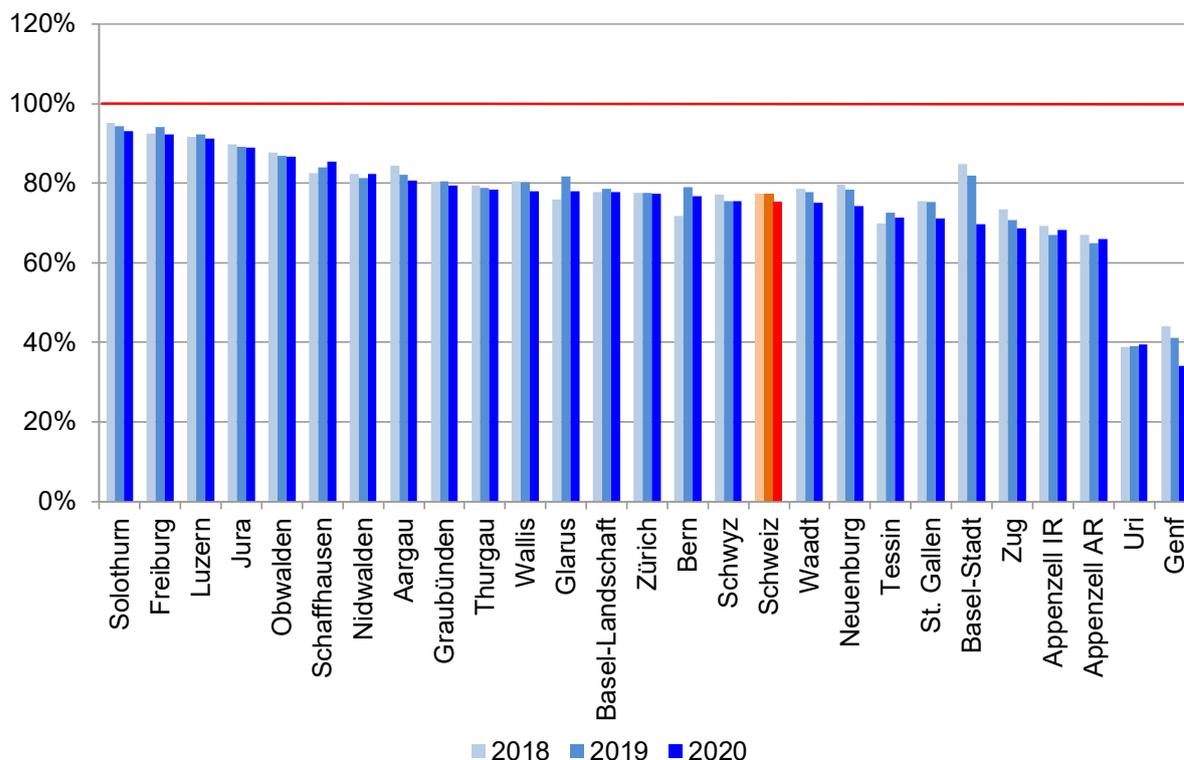
1. Gesamtindex: Detaillierte Resultate

Abbildung 1 zeigt den Gesamtindex über alle vier ausgewählten Funktionen für die drei letzten verfügbaren Jahre 2018-2020. Demnach weist kein Kanton einen Index von über 100% aus. In den drei Jahren decken im Mittel die Gebühren, die für die Strassenverkehrsämter, das allgemeine Rechtswesen, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und die Abfallentsorgung bezahlt werden, rund 75% der Kosten in diesen Aufgabengebieten. Somit wird ein Viertel 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 drei Viertel der Kantone Werte auf, die höchstens zehn Prozentpunkte vom Durchschnitt der Indizes entfernt sind. Die Kantone am oberen Ende der Skala – 2020 sind dies Solothurn, Freiburg und Luzern – decken 91% bis 93% der betrachteten Kosten durch Gebühren. Bei den Kantonen Uri und Genf werden einige Kosten in den hier untersuchten Aufgabengebieten nicht über Gebühren finanziert, statt dessen werden diese Aufgaben durch öffentliche Unternehmen wahrgenommen, was sich in einem tiefen Index widerspiegelt.

Bei tiefen Indexwerten in einzelnen Kantonen sollte deshalb 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 2020 beträgt der Mittelwert der kantonalen Indizes 75%. Auf dieser aggregierten Ebene lassen sich in den Kantonen Basel-Stadt und Genf massive sowie in St. Gallen und Neuenburg grössere Bewegungen feststellen. Im Kanton Basel-Stadt nimmt der Gesamtindex um 11 Prozentpunkte ab, dies hauptsächlich aufgrund von stark steigenden Ausgaben im Bereich Abwasserbeseitigung. Die Indexrückgänge in den Kantonen Genf (-7 Prozentpunkte), St. Gallen und Neuenburg (je -4 Prozentpunkte) sind auf tiefere Einnahmen, bedingt durch die Corona Pandemie, vorwiegend in den Bereichen Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt und allgemeines Rechtswesen zurückzuführen.

Beim Teilindex Strassenverkehrsämter liegt 2020 der Durchschnitt mit 115% klar über der Paritätsgrenze, bei welcher sich Gebühreneinnahmen und Kosten die Waage halten. Bei allen übrigen Teilindizes erreicht der Schweizer Mittelwert höchstens 78%, und es sind nur einzelne Kantone, in denen die Gebühreneinnahmen die Kosten übersteigen. In den nachfolgenden Abschnitten werden die einzelnen Teilindizes 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.

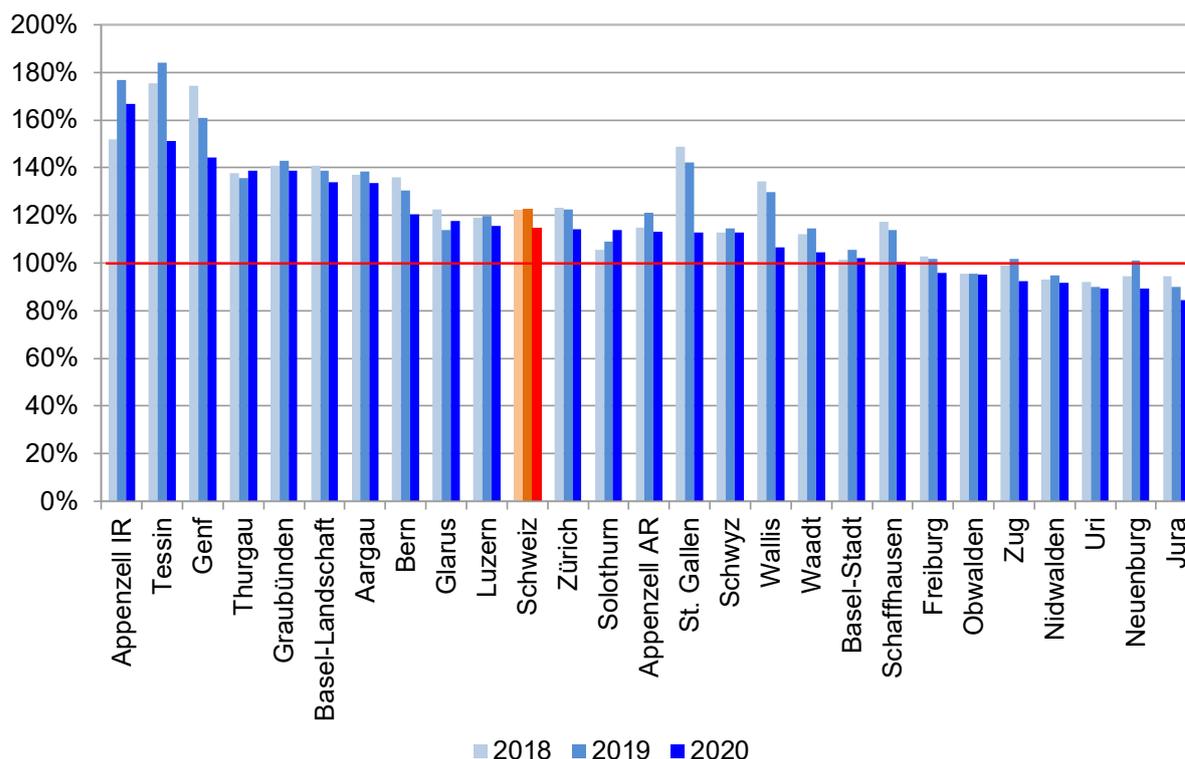
² Im Rechnungsjahr 2019 ist dies für die Kantone Freiburg und St. Gallen, im 2020 für die Kantone Wallis und Jura der Fall.

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. Beim Gebührenindex der Strassenverkehrsämter liegen die Gebühreneinnahmen in acht Kantonen mehr als ein Fünftel über den Kosten. Am höchsten ist das Verhältnis in den Kantonen Appenzell Innerrhoden (167%), Tessin (151%) und Genf (144%). Die Grenze von 100% kann zwar aufgrund diverser methodischer Schwierigkeiten bei der Konstruktion des Index 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 Jura, Neuenburg und Uri 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 beispielsweise 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



Die Corona-Krise mit dem damit verbundenen Lockdown hat dazu geführt, dass im Jahr 2020 in vielen Kantonen weniger Fahrzeuge geprüft wurden. Infolge Sistierungen hat die Mehrheit der Kantone Mindereinnahmen aus Gebühren gehabt. Deshalb verzeichnet der Teilindex der

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

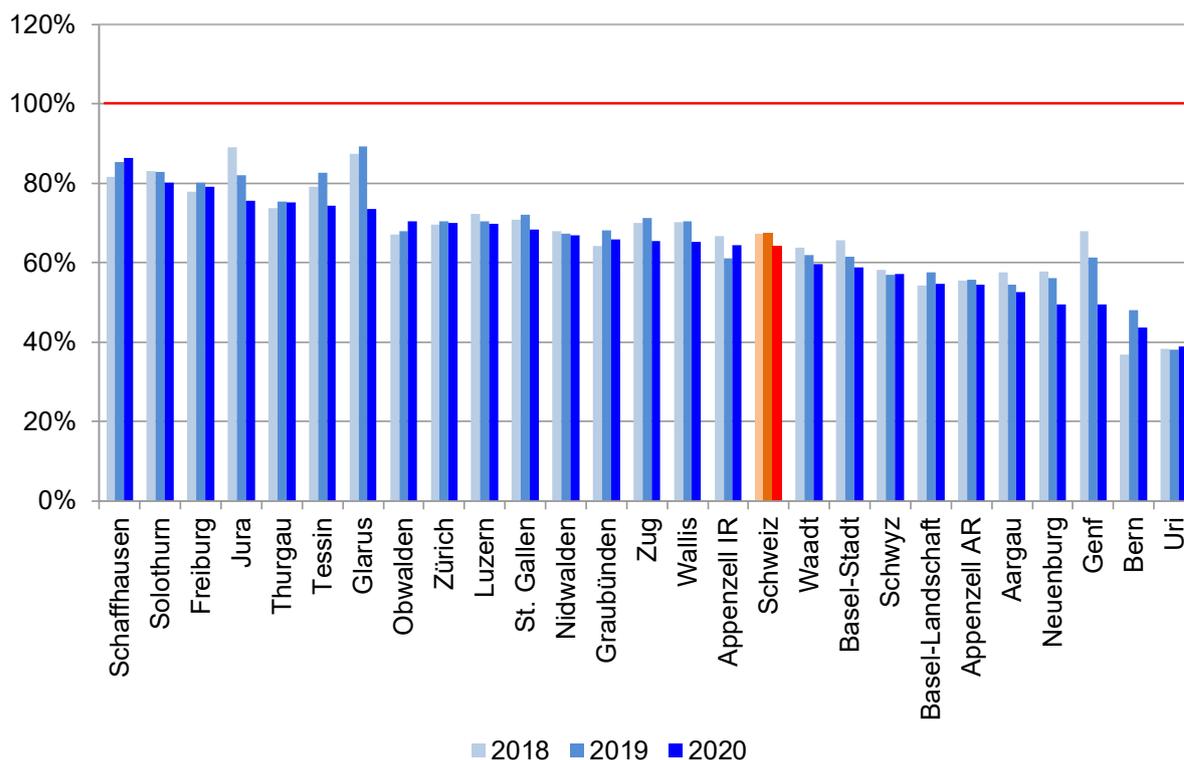
⁴ vgl. Ausführungen zur Berechnungsmethode im Anhang.

Strassenverkehrsämter einen deutlichen Rückgang – der Mittelwert aller Kantone geht um 8 Prozentpunkte zurück. Die stärksten Rückgänge verzeichnen die Kantone Tessin (-33 Prozentpunkte), St. Gallen (-30 Prozentpunkte) und Wallis (-23 Prozentpunkte). In den Kantonen Tessin und St. Gallen kommen die Teilindexrückgänge aus verminderten Gebühreneinnahmen zustande. Angesichts der starken Verminderung 2020 verschiebt sich St. Gallen um 9 Ränge. Mit 113% liegt der Indexwert nun wieder unter dem Schweizer Mittel, letztmals war dies im Jahr 2010 der Fall. Im Kanton Wallis ist der Teilindexrückgang vorwiegend auf höhere Ausgaben für Sach- und übrige Betriebsausgaben (besonders für Dienstleistungen und Honorare) zurückzuführen. Diese kommen daher zustande, weil der Dienststelle für Strassenverkehr und Schifffahrt neu von den zentralen Diensten Ausgaben für Informatik und Personalmanagement in Rechnung gestellt werden.

Einzig die Kantone Solothurn, Glarus und Thurgau verzeichnen Indexzunahmen. Der Teilindexanstieg im Kanton Solothurn (+5 Prozentpunkte) ist auf verminderte Ausgaben bedingt durch vakante Personalstellen sowie verminderten Sach- und Betriebsausgaben zurückzuführen. Im Kanton Glarus nehmen vor allem die Gebühreneinnahmen aus Schiffskontrollen deutlich zu (+65% gegenüber 2019). Dies hängt damit zusammen, dass im Jahr 2019 unterdurchschnittlich wenige und im Folgejahr überdurchschnittlich viele Schiffskontrollen (2020: 253 und 2019: 158) durchgeführt wurden. Ferner sind im Kanton Thurgau höhere Gebühreneinnahmen und Minderausgaben für den Indexanstieg verantwortlich. Die Minderausgaben zeigen sich vorwiegend bei den Sach- und übrigen Betriebsausgaben (insbesondere für nicht aktivierbare Anlagen und tatsächliche Forderungsverluste). Die Gebühreneinnahmen für Amtshandlungen steigen aufgrund von Verkehrszulassungen von Personen.

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 2020 beträgt der Mittelwert des Teilindex 64%. Die einzelnen Indexwerte schwanken dabei zwischen 39% im Kanton Uri und 86% im Kanton Schaffhausen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Gebührenfinanzierung im Bereich allgemeines Rechtswesen

Gegenüber 2019 sinkt der Mittelwert um 3 Prozentpunkte. Während des Lockdowns gab es in der Schweiz einen sogenannten Rechtsstillstand im Betreibungswesen, um Unternehmen zu entlasten.⁵ Aufgrund der Finanzhilfen von Bund und Kantonen gab es 2020 landesweit zudem deutlich weniger Konkurse.

Die grössten Abnahmen im Teilindex allgemeines Rechtswesen verzeichnen die Kantone Glarus (-16 Prozentpunkte), Genf (-12 Prozentpunkte) und Tessin (-8 Prozentpunkte). Die Minderung im Kanton Glarus ergibt sich aus rückläufigen Gebühreneinnahmen für Amtshandlungen beim Betreibungs- und Konkursamt, für Anpassungen im Grundbuch sowie für Beurkundungen. Der Teilindexrückgang im Kanton Genf erklärt sich ebenso aus reduzierten Gebühreneinnahmen, die durch geringere Aktivitäten wegen des Lockdowns bedingt sind. So weist der Kanton Genf Mindereinnahmen aus Gebühren für Amtshandlungen der Gewerbepolizei, der Bekämpfung der Schwarzarbeit, für Betreibungsbegehren, für Pässe, Visa, Beglaubigungen sowie für die Einbürgerung aus. Auch die Stadt Genf hat im Vorjahresvergleich an Gebühreneinnahmen eingebüsst – namentlich für Plakate, für die Nutzung des öffentlichen Eigentums sowie für Aktivitäten im Standesamt. Die Indexabnahme im Kanton Tessin erklärt sich aus verminderten Gebühreneinnahmen im Amt für Migration sowie bei den Schuldbetreibungs- und Konkursämtern.

Indexzunahmen weisen hingegen die Kantone Appenzell Innerrhoden (+3 Prozentpunkte) und Obwalden (+2 Prozentpunkte) aus. Im Kanton Appenzell Innerrhoden nehmen die Gebühreneinnahmen stärker zu als die Ausgaben. In Obwalden sind die Ausgaben gar leicht rückläufig. Höhere Gebühreneinnahmen verzeichnet der Kanton Obwalden für Amtshandlungen im Grundbuch sowie für Aufenthalt und Asyl (mehr kostenpflichtige Geschäfte und Mutationen infolge einer Anpassung des Gebührengesetzes). Zusätzlich weisen auch die Gemeinden Alpnach und Kerns bedingt durch eine rege Bautätigkeit und

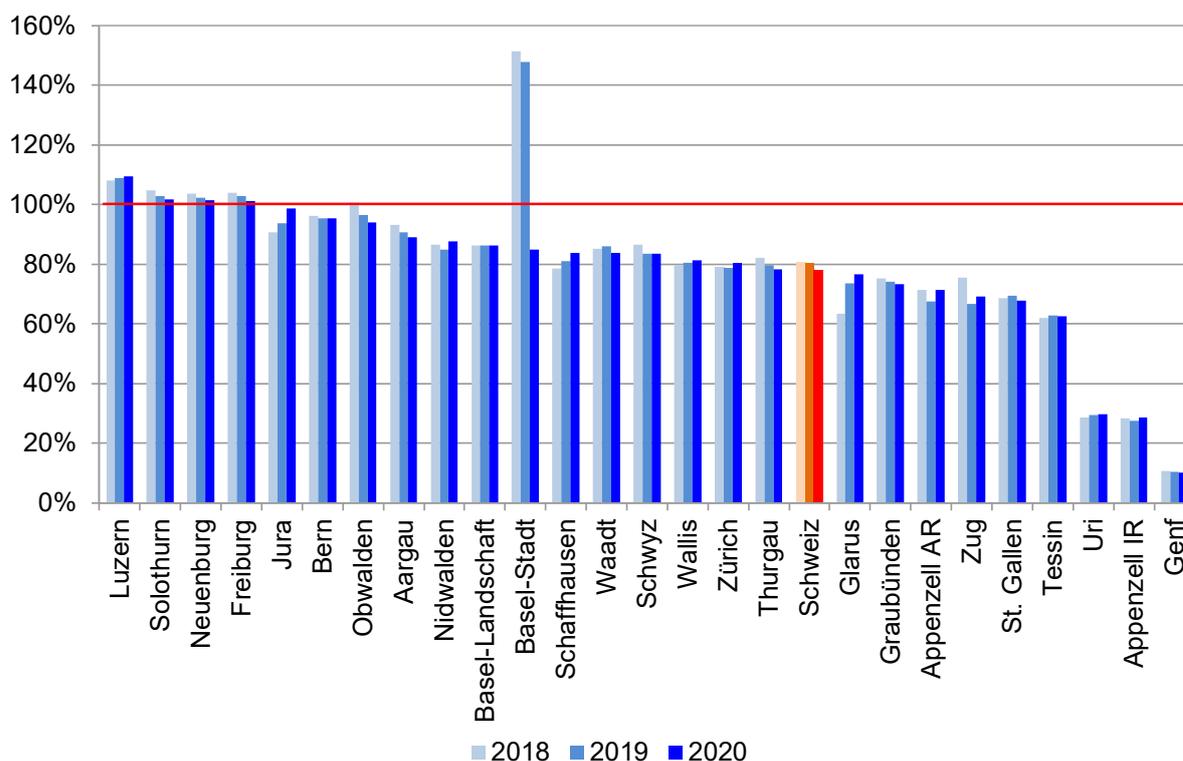
⁵ [Medienmitteilung](#) des Bundesrats vom 18.3.2020, Bern. Coronavirus: Vorübergehender Rechtsstillstand im Betreibungswesen.

einiger Grossprojekte höhere Gebühreneinnahmen aus. In Appenzell Innerrhoden stehen die höheren Gebühreneinnahmen im Zusammenhang mit einer Kumulation von Handänderungen, insbesondere bei Eigentumswohnungen. Grund dafür ist ebenso die rege Bautätigkeit. So wurden viele neue Eigentumswohnungen (Stockwerkeigentum) im inneren Landesteil durch Immobiliengesellschaften realisiert oder sind in Realisierung. Hinzu kommt, dass die Gebührenerträge des Grundbuchamts im Jahr 2019 im Vergleich zu den Jahren 2017 und 2018 rund eine halbe Million tiefer ausgefallen sind. Diese Erträge schwanken somit in einem kleinen Kanton mit jeder grösseren Überbauung.

4. Teilindex Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Der Teilindex 2020 für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung beläuft sich im Mittel auf 78%. Die Werte der allermeisten Kantone liegen teilweise deutlich unter der 100%-Marke (Abbildung 4). In drei Kantonen sind die Indizes sogar deutlich unter 50%, namentlich Genf, Appenzell Innerrhoden und Uri. Der Teilindexwert für den Kanton Basel-Stadt, der in den Vorjahren klar über der Paritätsgrenze lag, befindet sich 2020 erstmals wieder seit 1995 darunter.

Abbildung 4: Gebührenfinanzierung im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung



Die 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 Sektor Staat 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 2019 um 2 Prozentpunkte vermindert. Beim Kanton Basel-Stadt ist die Veränderung jedoch markant (Rückgang um -58 Prozentpunkte). Die deutliche Indexverringerung geht auf höhere Ausgaben für die Abwasserbeseitigung zurück. Dies rührt daher, dass der Kanton für die Abgeltung der Landnutzung und Bodensanierung der neuen Kläranlage Mehrausgaben getätigt hat, weshalb die Transferbeiträge an öffentliche Unternehmungen einen Zuwachs um 22,7 Millionen gegenüber dem Vorjahr aufweisen. Gemäss dem Amt für Umwelt und Energie des Kantons Basel-Stadt ist die Sanierung und Erweiterung der kommunalen Kläranlage auf Kurs. So konnte die biologische Stufe vollendet, die Vorarbeiten für die vierte Reinigungsstufe zur Entfernung von Mikroverunreinigungen gestartet, die Vorklärbecken in der mechanischen Stufe erstellt und mit dem Bau des Rechengebäudes begonnen werden.⁶ Im Kanton Obwalden vermindert sich der Teilindex gegenüber dem Vorjahr um 3 Prozentpunkte, weil die Ausgaben einen stärkeren Anstieg verzeichnen als die Gebühreneinnahmen. Die Mehrausgaben für Unterhaltsarbeiten der Wasserversorgungsanlagen (Leitungsbauten) und der Abwasserbeseitigung (Einführung des Trennsystems Regenwasser) entstehen vorwiegend in den Gemeinden Alpnach und Sarnen.

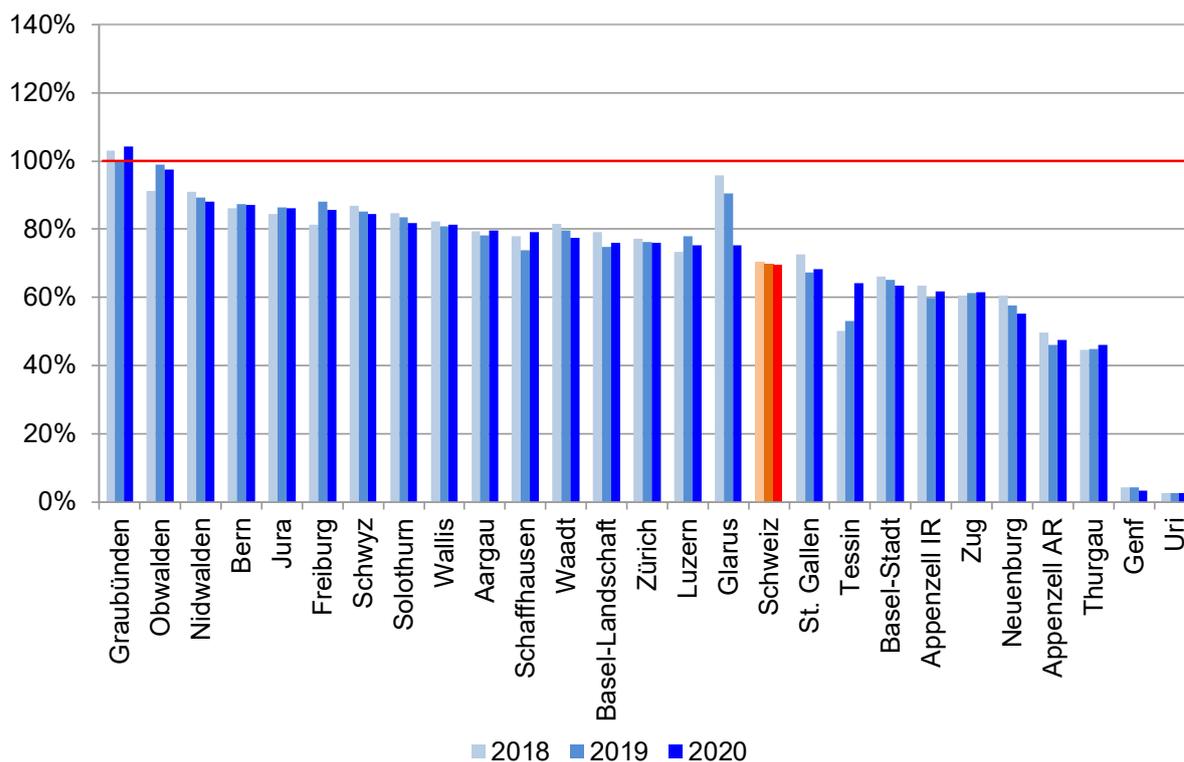
Die grössten Indexanstiege verzeichnen 2020 die Kantone Jura und Appenzell Ausserrhoden. Der Teilindexanstieg im Kanton Jura ist grösstenteils darauf zurückzuführen, dass die Gemeinden vor der Vollerhebung teilweise geschätzt wurden. Bei dieser Schätzung wurden die Einnahmen stärker unterschätzt als die Ausgaben. So steigen 2020 die Gebühreneinnahmen kräftiger als die Ausgaben für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ergibt sich der Teilindexanstieg aufgrund von höheren Gebühreneinnahmen. So wachsen insbesondere die vereinnahmten Abwassergebühren in den Gemeinden Speicher und Urnäsch, aber auch die Einnahmen aus dem Wasserverkauf in Trogen.

5. Teilindex Abfallentsorgung

Beim Gebührenindex für Abfallentsorgung sind die kantonalen Unterschiede beträchtlich, der Schweizer Mittelwert 2020 mit 70% weit unter der 100%-Marke. 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.⁷ In den beiden Kantonen Graubünden und Obwalden liegt der Grad der Gebührenfinanzierung nahe an der Paritätsgrenze von 100%. 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).

⁶ [Kanton Basel-Stadt, Jahresbericht 2020, S. 273 und 276.](#)

⁷ 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

Im Vergleich zum Vorjahr bleibt der Mittelwert aller Kantone 2020 unverändert. Die grössten Indexzunahmen resultieren für die Kantone Tessin (+11 Prozentpunkte), Schaffhausen (+5 Prozentpunkte) und Graubünden (+4 Prozentpunkte).

Im Kanton Tessin geht der Teilindexanstieg auf höhere Gebühreneinnahmen, vorwiegend in Lugano, zurück. Dies rührt daher, dass der Stadtrat von Lugano am 13. Mai 2019 eine Verordnung über die Einführung einer gemischten Gebühr für die Abfallbewirtschaftung verabschiedet hat. Die gemischte Gebühr setzt sich aus einer Grundgebühr und einer Gebühr mit variablen Kosten (sog. Sackgebühr, die seit 1. Januar 2020 in Lugano in Kraft ist) zusammen.⁸ Im Kanton Schaffhausen sind im Bereich Abfallwirtschaft die Ausgaben stärker zurückgegangen als die Gebühreneinnahmen, was zu einem Teilindexanstieg 2020 geführt hat. Die verminderten Ausgaben entstehen vorwiegend in den Gemeinden Neuhausen am Rheinfluss und Schaffhausen. So weist die Stadt Schaffhausen nebst Minderausgaben für Dienstleistungen und Honorare auch geringere Investitionsausgaben⁹ aus, da 2019 ein Kauf eines neuen Kehrrichtfahrzeugs erfolgt ist.

Der Teilindexanstieg 2020 im Kanton Graubünden resultiert aus höheren Gebühreneinnahmen und Minderausgaben. Im Vergleich zum Vorjahr weisen namentlich der Kanton wie auch die Gemeinden Chur und St. Moritz verminderte laufende Ausgaben aus. Hinzu kommen geringere Investitionen, insbesondere in den Gemeinden Klosters-Serneus und Davos. Während die Gemeinde Klosters-Serneus im Jahr 2019 umfangreiche Erweiterungsmassnahmen für die regionale Kadaversammelstelle in Dalvazza getätigt hat, sind 2020 bedingt durch Projektverzögerungen die Investitionen für den geplanten Neubau der Kadaversammelstelle Gulfia ausgeblieben. Davos hat 2020 für die Abfallwirtschaft weniger in Mobilien (Ankauf von Fahrzeugen) investiert. Höhere Gebühreneinnahmen weist

⁸ Vgl. Città di Lugano, la cosiddetta tassa sul sacco. <https://www.lugano.ch/temi-servizi/energia-ambiente/rifiuti/gestione-rifiuti/>.

⁹ Mithilfe des Mittelwerts der Investitionsausgaben über alle verfügbaren Jahre werden die Abschreibungen geschätzt, vgl. Begriffsklärung und Methode im Anhang.

beispielsweise die Gemeinde Arosa in der Deponie Egga Val Mischein St. Peter aus, was auf eine erhöhte Materialzufuhr der vielen Grossbaustellen und Kapazitätsgrenzen in der Deponie Arosa zurückzuführen ist.

Den stärksten Teilindexrückgang verzeichnen die Kantone Glarus (-15 Prozentpunkte) und Luzern (-3 Prozentpunkte). Die Entwicklung im Kanton Glarus ist eindrücklich, gegenüber dem Höchstwert im Jahr 2016 fällt der Teilindex von Glarus gar um 57 Prozentpunkte. Für den jüngsten Rückgang von 90% (2019) auf 75% (2020) sind einerseits stark gestiegene Ausgaben, andererseits rückläufige Gebühreneinnahmen verantwortlich. Die Mindereinnahmen aus Gebühren zeigen sich vor allem in der Gemeinderechnung Glarus Nord, in welcher die Benützungsgebühren und Dienstleistungen der Deponien um rund 46% einbrechen. An dieser Stelle sei vermerkt, dass je nach Grösse der umgesetzten Bauvorhaben Gebühreneinnahmen der Deponien für Aushubmaterial stark schwanken und so den Teilindex massgeblich beeinflussen können. Der Rückgang des Teilindex 2020 kommt zudem aus höheren Ausgaben zustande, insbesondere für Dienstleistungen und Personalkosten in den Gemeinde Glarus Süd (für Kadaversammelstellen sowie für den Gemeindebetrieb) und Glarus (für die Grünabfuhr). Die Teilindexminderung 2020 im Kanton Luzern erklärt sich aus Mehrausgaben. Im Vergleich zu 2019 verzeichnen vor allem der Kanton als auch die Gemeinde Buchrain höhere laufende Ausgaben für die Abfallentsorgung (hauptsächlich für Personal sowie für Dienstleistungen und Honorare). Der Grund für die erhöhten Investitionsausgaben¹⁰ 2020 findet sich in der Stadt Luzern, dort läuft eine Pilotphase mittels eines Elektrokehrfahrzeuges für eine mögliche Umrüstung auf eine umweltschonendere Abfallsammlung.

¹⁰ Mithilfe des Mittelwerts der Investitionsausgaben über alle verfügbaren Jahre werden die Abschreibungen geschätzt, vgl. Begriffsklärung und Methode im Anhang.

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 Methode¹¹

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 Ausführungen¹².

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

¹¹ Im Konzeptpapier wird detailliert auf die Methodik eingegangen.

¹² Die Tabelle auf S. 13 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 2020 insgesamt rund 55% aller Gebühren anfallen, sind allgemeines Rechtswesen (18,5%), Abwasserbeseitigung (15,3%), Abfallwirtschaft (9,7%), Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (6,0%) und Wasserversorgung (5,9%). 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 (5,1%, bzw. 3,4%) 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, Kehrichtverbrennungsanlage ausgebucht Zürich: ARA, Wasserversorgung, Kehrichtverbrennungsanlage ausgebucht, ERZ Entsorgung + Recycling Zürich zugebucht Affoltern am Albis: ARA ausgebucht Bassersdorf: Wasserversorgung ausgebucht Regensdorf: ARA ausgebucht Hinwil: ARA ausgebucht Rüti: ARA ausgebucht Richterswil: ARA ausgebucht Thalwil: Wasserversorgung ausgebucht Männedorf: Wasserversorgung ausgebucht Schlieren: Wasserversorgung ausgebucht Illnau-Effretikon: ARA, Wasserversorgung ausgebucht
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 (Notschlachtanlage) zugebucht

Rohstoff

SG	Rapperswil-Jona: ARA ausgebucht St. Gallen: Deponie, ARA ausgebucht Wil: ARA ausgebucht
GR	Chur: ARA ausgebucht
AG	--
TG	--
TI	--
VD	Lausanne: Wasserversorgung ausgebucht Nyon: Wasserversorgung ausgebucht Yverdon-les-Bains: ARA und Wasserversorgung ausgebucht
VS	Brig: Wasserversorgung ausgebucht Nendaz: ARA ausgebucht Martigny: ARA ausgebucht Collombey-Muraz: ARA ausgebucht Zermatt: Wasserversorgung ausgebucht
NE	Kanton: Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SCAN) zugebucht
GE	Kanton: Wasser und Abwasser an die Services Industriels de Genève (SIG) ausgelagert
JU	Delsberg: Wasserversorgung und Elektrizitätswerk ausgebucht
alle Kantone: übrige Gemeinden	Wasserversorgung teilweise ausgebucht, ARA nicht erfasst.