



Rohstoff

Bern, 2. November 2023

Gebührenfinanzierung 2021

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 (113), allgemeines Rechtswesen (140), Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung (710 und 720) und Abfallwirtschaft (730).

1 Gesamtindex: detaillierte Resultate

Abbildung 1: Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen

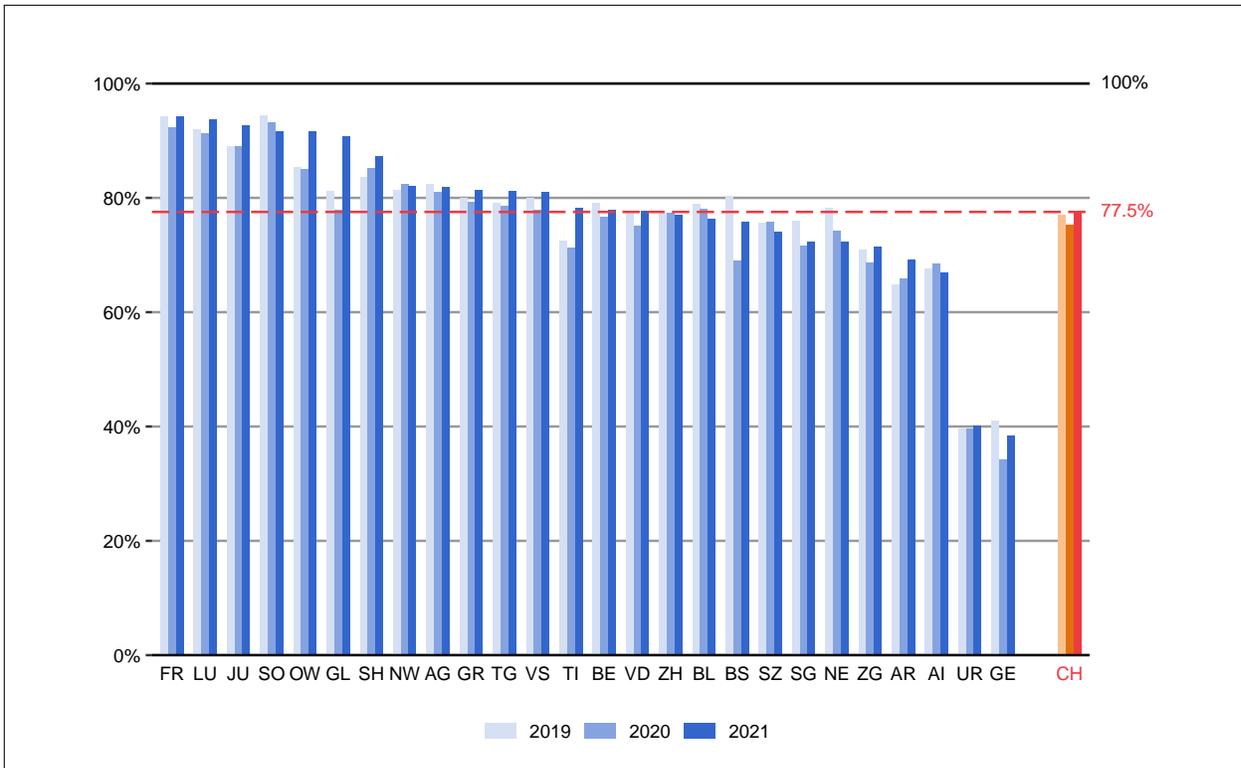


Abbildung 1 zeigt den Gesamtindex über alle vier ausgewählten Funktionen für die drei letzten verfügbaren Jahre 2019–2021. Demnach weist kein Kanton einen Indexwert von 100 % aus. Der Wert 100 gilt als Referenz für den theoretischen Fall, dass die Gebühreneinnahmen die Kosten der betrachteten Aufgabengebiete genau decken sollten. 2021 decken die Gebühren, die für die Strassenverkehrsämter, das allgemeine Rechtswesen, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und die Abfallentsorgung bezahlt werden, im Mittel rund 78 % der Kosten in diesen Aufgabengebieten. Das bedeutet, dass gemäss den verfügbaren Daten etwas mehr als ein Fünftel der Kosten durch Steuereinnahmen oder Transfers gedeckt wird. Die Indizes der Kantone sind – abgesehen von einigen Spezialfällen am unteren Rand – in allen drei Jahren des Betrachtungszeitraums relativ homogen. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Streuung der Werte jedoch grösser. Ungefähr zwei Drittel der Kantone weisen 2021 Werte auf, die höchstens zehn Prozentpunkte vom Durchschnitt der Indizes abweichen. Bei den Kantonen am oberen Ende der Skala – 2021 sind dies Freiburg, Luzern und Jura – werden 93 % bis 94 % der betrachteten Kosten durch Gebühren gedeckt. Bei den Kantonen Genf und Uri werden einige Kosten in den hier untersuchten Aufgabengebieten nicht über Gebühren finanziert, stattdessen werden diese Aufgaben durch öffentliche Unternehmen wahrgenommen, welche in dieser Analyse nicht berücksichtigt werden, was sich in einem tiefen Index widerspiegelt. In Anbetracht dieser beträchtlichen institutionellen Unterschiede zwischen Kantonen sind die Indexwerte mit Vorsicht zu interpretieren. So kann bei tiefen Indexwerten in einzelnen Kantonen 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 re-

duziert 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

Im Jahr 2021 beträgt der Mittelwert der kantonalen Indizes 78 %. Auf dieser aggregierten Ebene ist bei den Kantonen Obwalden, Basel-Stadt und Tessin eine beträchtliche und beim Kanton Glarus eine massive Veränderung von 2020 zu 2021 festzustellen. Beim Kanton Glarus nahm der Gesamtindex um 13 Prozentpunkte zu, dies insbesondere aufgrund von höheren Einnahmen in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Der Kanton Obwalden verzeichnete in diesen Bereichen wiederum einen Rückgang der Ausgaben, der zu einem Anstieg des Gesamtindex führte (+7 Prozentpunkte). Beim Kanton Basel-Stadt legte der Gesamtindex insbesondere durch den Bereich Abwasserbeseitigung zu (+7 Prozentpunkte). Der Anstieg des Tessiner Gesamtindex (+7 Prozentpunkte) ist schliesslich auf höhere Teilindizes in den Bereichen allgemeines Rechtswesen und Abwasserbeseitigung zurückzuführen.

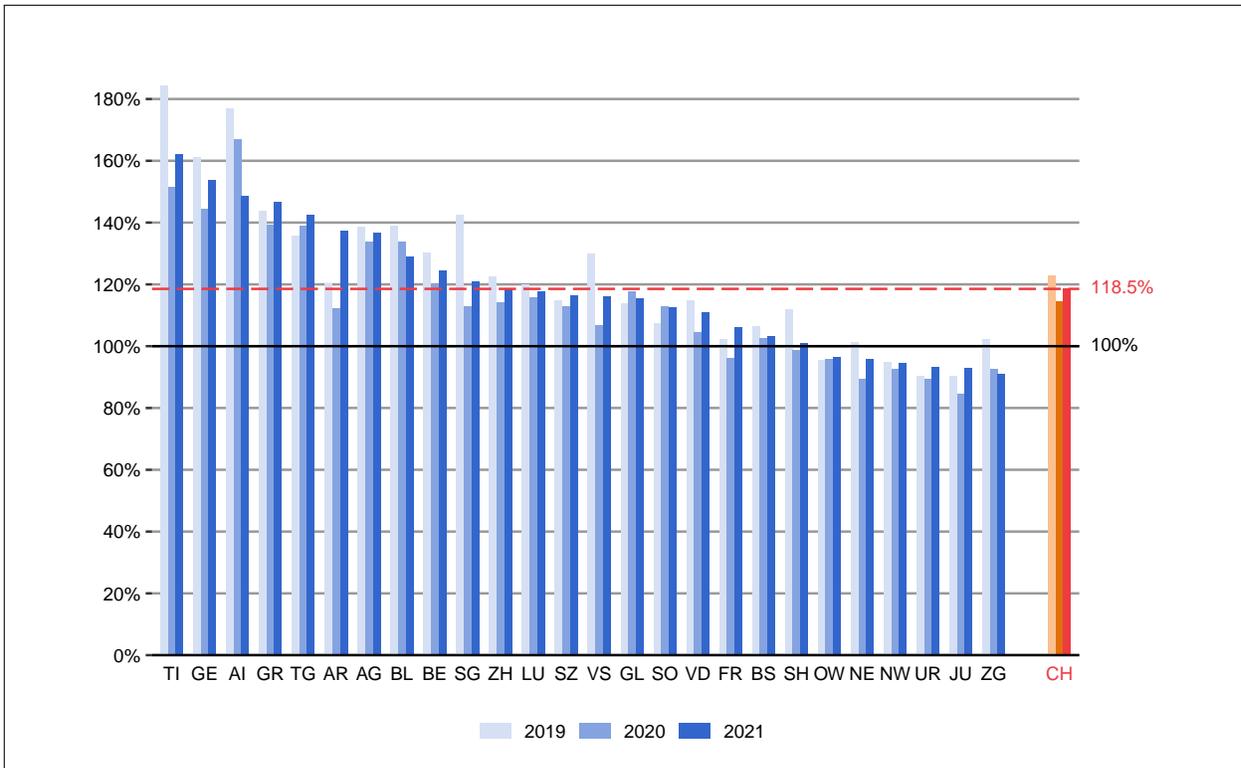
Beim Teilindex Strassenverkehrsämter liegt der Durchschnitt 2021 mit 119 % klar über der Paritätsgrenze, bei welcher sich Gebühreneinnahmen und Kosten die Waage halten. Bei allen übrigen Teilindizes erreicht der Schweizer Mittelwert höchstens 83 % und nur in einzelnen Kantonen übersteigen die Gebühreneinnahmen die Kosten. In den nachfolgenden Abschnitten werden die einzelnen Teilindizes analysiert. Sie liefern detaillierte 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 zu erweitern, um möglichst vollständige Daten zu erhalten 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 Jahr 2020 für die Kantone Wallis und Jura und im Jahr 2021 für das Tessin der Fall.

2 Teilindex Strassenverkehrsämter

Abbildung 2: Gebührenfinanzierung im Bereich Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt



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. 2021 beträgt der Schweizer Mittelwert 119 %. Bei acht Kantonen liegt der Indexwert darüber; am höchsten ist der Wert in den Kantonen Tessin (162 %), Genf (154 %) und Appenzell Innerrhoden (148 %). Aufgrund diverser methodischer Schwierigkeiten bei der Konstruktion des Indexes kann die Grenze von 100 % jedoch nicht als absolut betrachtet werden kann. 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. Im Gegenzug kann bei einem Indexwert unter 100 %, wie dies beispielsweise in den Kantonen Zug, Jura oder auch Uri der Fall ist, nicht der Schluss gezogen werden, dass die Gebühren zu niedrig sind und erhöht werden müssten.

Im Jahr 2020 gingen hauptsächlich aufgrund der COVID-19-Krise in den meisten Kantonen die Gebühreneinnahmen im Bereich der Strassenverkehrsämter zurück. Es wurden nämlich deutlich weniger Fahrzeuge geprüft. Der Einnahmerückgang führte dazu, dass der Mittelwert aller Kantone zwischen 2019 und 2020 um 8 Prozentpunkte sank. 2021 stieg dieser dann wieder um 4 Prozentpunkte auf 119 % an. Durch diesen

³ Vgl. «TOP 10 - die teuersten 10 Autonummern der Schweiz».

⁴ Vgl. Ausführungen zur Berechnungsmethode im Anhang.

Anstieg wurde (nach Prozentpunkten) in etwa die Hälfte des Rückgangs von 2020 wieder wettgemacht, was auf eine allmähliche Normalisierung nach der COVID-19-Krise hindeutet. So stieg der Tessiner Index, der 2020 um 33 Prozentpunkte gesunken war, vor allem aufgrund höherer Einnahmen aus Fahrzeug- und Fahrprüfungen im Jahr 2021 um 11 Prozentpunkte. Der Kanton Freiburg verzeichnete durch Mehreinnahmen des kantonalen Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts ebenfalls einen beträchtlichen Indexanstieg (+10 Prozentpunkte). Insbesondere im Zusammenhang mit der neu eingeführten Möglichkeit, ab 17 Jahren einen Lernfahrausweis zu erwerben, war eine Zunahme bei den theoretischen und praktischen Prüfungen zu beobachten.⁵ Die Zunahmen bei den Teilindizes der Kantone Genf, Wallis, Jura, St. Gallen, Graubünden, Waadt und Neuenburg erklären sich ebenfalls hauptsächlich durch einen Anstieg der Einnahmen, welche 2020 infolge der COVID-19-Krise markant gesunken waren.

Den grössten Anstieg zwischen 2020 und 2021 verzeichnete der Kanton Appenzell Ausserrhoden mit 25 Prozentpunkten. Der Kanton verbuchte einen beträchtlichen Zuwachs bei den Einnahmen, insbesondere jenen aus den Gebühren für Amtshandlungen sowie den Benützungsgebühren und Dienstleistungen der Verwaltungsabteilung des kantonalen Strassenverkehrsamts. Die übrigen Betriebseinnahmen dieser Verwaltungseinheit waren zwar gleichzeitig rückläufig, fliessen jedoch nicht in die Berechnung des Indexes. Der Kanton Appenzell Innerrhoden weist den grössten Indexrückgang auf (-18 Prozentpunkte). Dieser ist überwiegend auf Mehrausgaben beim Personal- und Materialaufwand⁶ zurückzuführen.⁷ Die Mehrausgaben des Strassenverkehrsamts waren insgesamt aber geringer als im Budget 2021 veranschlagt. Ein weiterer Grund für den Indexrückgang bei diesem Kanton sind tiefere Einnahmen. Die Mehreinnahmen aus den Gebühren der Verkehrsexperten⁸ vermochten die Mindereinnahmen im Zusammenhang mit der pandemiebedingten geringeren Anzahl immatrikulierter Mietwagen nicht zu kompensieren.⁹

5 Vgl. [Geschäftsbericht des Amts für Strassenverkehr und Schifffahrt des Kantons Freiburg](#), S. 11.

6 Der Kanton Appenzell Innerrhoden verzeichnete einen Anstieg des Personalaufwands (Pensenerhöhung) in mehreren Verwaltungseinheiten, vgl. [Budget 2021](#).

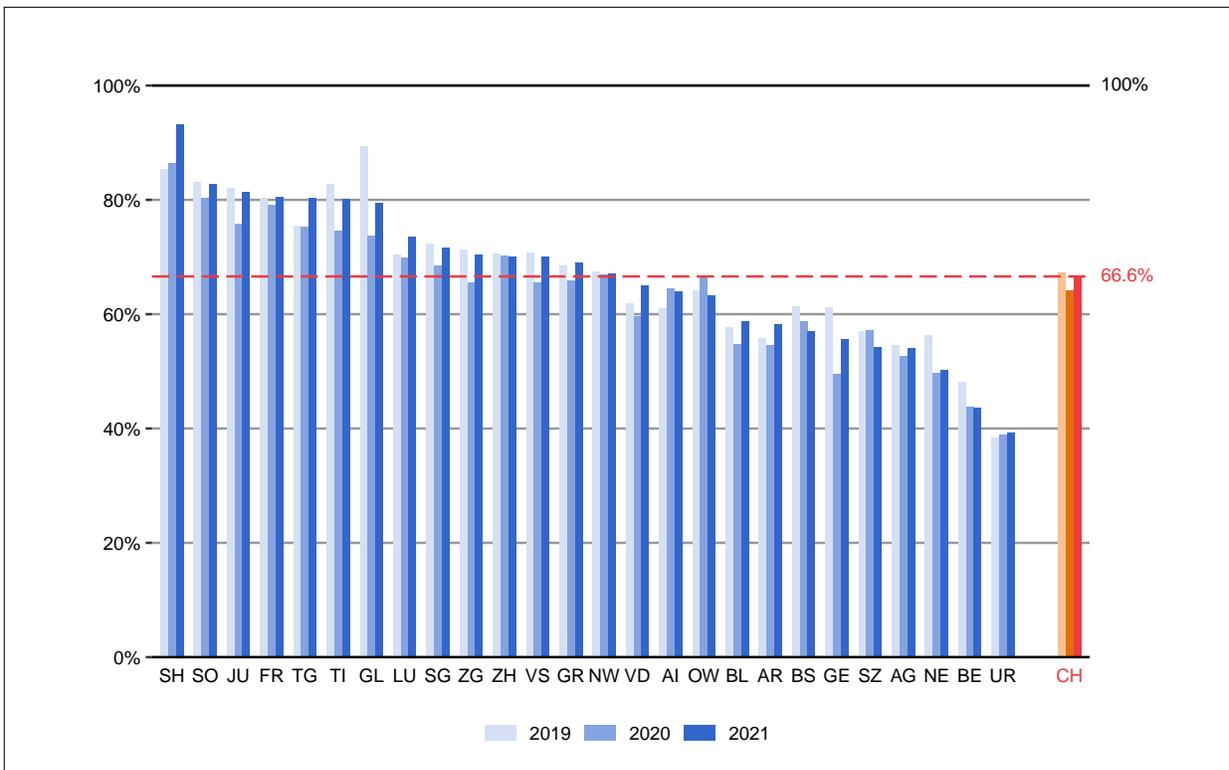
7 Mobiliar, Büromaschinen, Prüfgeräte und Mietgebühren. Der Aufwand kehrt allmählich wieder auf das Niveau von 2018 und 2019 zurück.

8 Vgl. [Budget 2021](#), S. 68.

9 Vgl. [Staatsrechnung 2021](#), S. 43.

3 Teilindex allgemeines Rechtswesen

Abbildung 3: Gebührenfinanzierung im Bereich allgemeines Rechtswesen



Der Teilindex allgemeines Rechtswesen umfasst viele unterschiedliche Gebührenarten, darunter das Betriebswesen, die Einwohnerkontrolle, das Grundbuchamt, das Konkursamt, das Zivilstandsamt und viele andere mehr. Eine weitere Differenzierung ist mit den Zahlen der Finanzstatistik nicht möglich. Nach einem Rückgang im Jahr 2020 (3 Prozentpunkte) kehrte der Schweizer Mittelwert für den Teilindex 2021 mit 67 % (+2 Prozentpunkte gegenüber 2020) wieder auf das Niveau von 2019 zurück. Wie im Jahr 2020 weist der Kanton Uri den tiefsten (39 %) und der Kanton Schaffhausen den höchsten Wert (93 %) auf (Abbildung 3).

Beim Kanton Schaffhausen war auch der stärkste Indexanstieg (+7 Prozentpunkte) aller Kantone zu beobachten. Dieser erklärt sich hauptsächlich durch die Mehreinnahmen des Kantons (und – in geringerem Masse – der Gemeinden). Es wurden Neubauprojekte gestartet und zudem war laut Kanton der Immobilienmarkt viel stabiler als erwartet und übertrafen die Geschäftsfallzahlen im Grundbuchbereich die Prognosen deutlich.¹⁰ Der Kanton Genf verzeichnet ebenfalls einen kräftigen Anstieg seines Indexes (+6 Prozentpunkte), der die Verluste von 2020 zum Teil wettmacht. Verantwortlich für diesen Anstieg sind Mehreinnahmen vor allem in Verbindung mit dem Immobilienmarkt, namentlich im Grundbuchbereich mit einer Zunahme der Anmeldungen und höheren Preisen bei Immobiliengeschäften¹¹ sowie im Bereich der Baubewilligungen.

¹⁰ Vgl. die Detailzahlen der Staatsrechnung 2021 auf der Website des Kantons Schaffhausen, S. 117.

¹¹ Vgl. die Jahresrechnung 2021 auf der Website des Kantons Genf, S. 217.

Die mit dem Grundbuch und – etwas weniger – die mit dem Handelsregister verbundenen Gebühren erklären auch den Anstieg der Indizes der Kantone Glarus (+6 Prozentpunkte), Jura (+6 Prozentpunkte), Tessin (+6 Prozentpunkte) und Waadt (+5 Prozentpunkte). Der Kanton Jura verbuchte zudem höhere Gebühreneinnahmen im Bereich der Reisepässe und Beglaubigungen sowie im Migrationsbereich.¹²

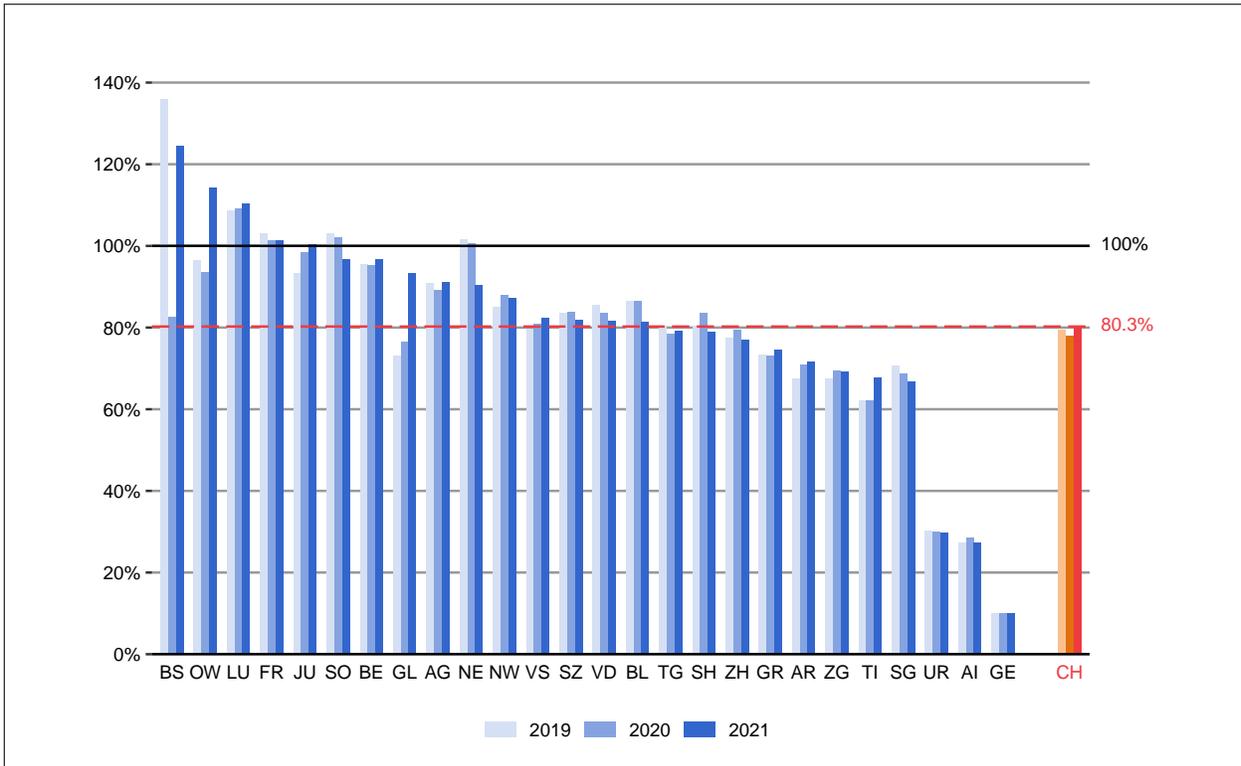
Bei weniger als einem Viertel der Kantone ist der Index gesunken. Am stärksten ist der Rückgang im Kanton Obwalden (-3 Prozentpunkte). Er ist auf Mehrausgaben auf Kantonsebene sowie auf Mindereinnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene zurückzuführen. So waren die Einnahmen aus amtlichen Urkunden im Baubereich in den Gemeinden Alpnach und Kerns stark rückläufig, was nach der Realisierung mehrerer Grossprojekte aber einer Normalisierung entspricht. Die Indizes für die Kantone Schwyz und Basel-Stadt sind leicht gesunken. Die Gemeinden des Kantons Schwyz sind 2022 auf das HRM2 gewechselt. Dies kann leichte Veränderungen bei der Verteilung der verschiedenen Einnahmen und Ausgaben auf die Funktionen zur Folge haben, was zu Schwankungen der hier betrachteten Indizes führt. Der Rückgang des Indexes für den Kanton Basel-Stadt ist darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben stärker angestiegen sind als die Einnahmen. Unter anderem nahm der Personalaufwand aufgrund einer Neubewertung von Stellen beträchtlich zu.¹³ Des Weiteren gingen die Indizes der Kantone Appenzell Innerrhoden, Bern und Zürich ganz leicht zurück.

12 Vgl. die Jahresrechnung 2021 des Kantons Jura, S. 58–59 (Grundbuch und Handelsregister) sowie S. 27 und 87 (Dienstleistungen für die Bevölkerung).

13 Vgl. Jahresbericht 2021 des Kantons Basel-Stadt, S. 243.

4 Teilindex Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Abbildung 4: Gebührenfinanzierung im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung



Der Schweizer Mittelwert für den Teilindex für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung beläuft sich auf 80 %. Die Werte der allermeisten Kantone liegen teilweise deutlich unter der 100-%-Marke (Abbildung 4). Bei den drei Kantonen Genf, Appenzell Innerrhoden und Uri liegen die Indexwerte sogar deutlich unter 50 %. Der Teilindex des Kantons Basel-Stadt, der 2020 zum ersten Mal seit 1995 unter die Paritätsgrenze fiel, notiert mit 125 % inzwischen wieder nahe seinem historischen Durchschnitt.¹⁴

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. Die Finanzstatistik, die sich an die internationalen Standards der Sektorisierung halten muss, beschränkt sich auf den Verwaltungssektor und erstreckt sich nicht auf die öffentlichen Unternehmen. Ein systematischer Gebührenvergleich in diesem Bereich wird dadurch erheblich erschwert.

Der Mittelwert aller Kantone ist gegenüber 2020 um 2 Prozentpunkte gestiegen. Den stärksten Anstieg verzeichnen die Kantone Basel-Stadt und Obwalden mit jeweils 42 Prozentpunkten. Der relativ niedrige Indexwert 2020 von Basel-Stadt war durch einen zusätzlichen Transferbeitrag an öffentliche Unternehmungen von 22,7 Millionen für die Abgeltung der Landnutzung und Bodensanierung der neuen Kläranlage zustande gekommen. Dieser Beitrag taucht in der Jahresrechnung 2021 des Kantons, der in seinem Jahresbericht

¹⁴ Der Medianwert des Indexes für den Zeitraum von 2008 bis 2021 liegt bei 129 %.

angibt, dass die Arbeiten planmässig vorankommen, nicht mehr auf.¹⁵ Die Zunahme beim Kanton Obwalden erklärt sich durch Minderausgaben bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in Obwaldner Gemeinden wie Sarnen, Alpnach, Kerns oder Engelberg. In der Gemeinde Sarnen sind die Ausgaben ausgesprochen stark zurückgegangen. Sie waren 2020 aufgrund eines Projekts zur Einführung eines Wassertrennsystems (Verlagerung der Kosten von 2019 auf 2020) sowie wegen Unterhaltsarbeiten besonders hoch gewesen.¹⁶ 2021 waren diese Ausgaben stark rückläufig, weil Arbeiten (Leitungsbauten) wegen Abhängigkeiten mit anderen Werken verschoben werden mussten.¹⁷ Der Kanton Glarus verzeichnet 2021 einen starken Indexanstieg (17 Prozentpunkte). Dieser ist insbesondere auf eine Tarifierhöhung und die entsprechenden Mehreinnahmen der Gemeinde Glarus Nord im Bereich der Wasserversorgung zurückzuführen.¹⁸

Der Index des Kantons Neuenburg sank von allen Kantonen am stärksten (-10 Prozentpunkte). Verantwortlich für diesen Rückgang sind Mehrausgaben im Zusammenhang mit mehreren Projekten in den Bereichen Gewässerschutz und belastete Standorte. Ohne Bundesbeiträge für einen Teil der Ausgaben (beispielsweise die Elimination von Mikroverunreinigungen in Abwasserreinigungsanlagen) wäre der Index noch stärker zurückgegangen.¹⁹ Auch bei den Kantonen Solothurn und Basel-Landschaft ist der Teilindex gesunken (um jeweils 5 Prozentpunkte). Beim Kanton Basel-Landschaft sind Mehrausgaben für den Indexrückgang verantwortlich. Die Ausgaben der Kantonsgemeinden im Bereich der Abwasserbeseitigung sind nämlich gestiegen.²⁰ In einigen Gemeinden sind auch die Einnahmen zurückgegangen, zum Beispiel in der Gemeinde Pratteln, wo 2021 angesichts der guten Dotierung des Spezialfonds für die Finanzierung der Abwasserbeseitigung ein Rabatt von 20 % auf die Abwassergebühren gewährt wurde.²¹ Der Rückgang des Teilindex des Kantons Solothurn erklärt sich dadurch, dass die Gemeinden, aber auch der Kanton (Mindererträge aufgrund der Revision des Kernkraftwerks Gösgen)²² tiefere Einnahmen im Bereich der Wasserversorgung erzielte.

15 Vgl. Jahresbericht des Kantons Basel-Stadt, S. 274.

16 Vgl. Rechnung 2020 der Gemeinde Sarnen, S. 150.

17 Vgl. Rechnung 2021 der Gemeinde Sarnen, S. 150.

18 Vgl. Budget 2021 der Gemeinde Glarus Nord, S. 77.

19 Vgl. Jahresrechnung 2021 des Kantons Neuenburg, S. 394.

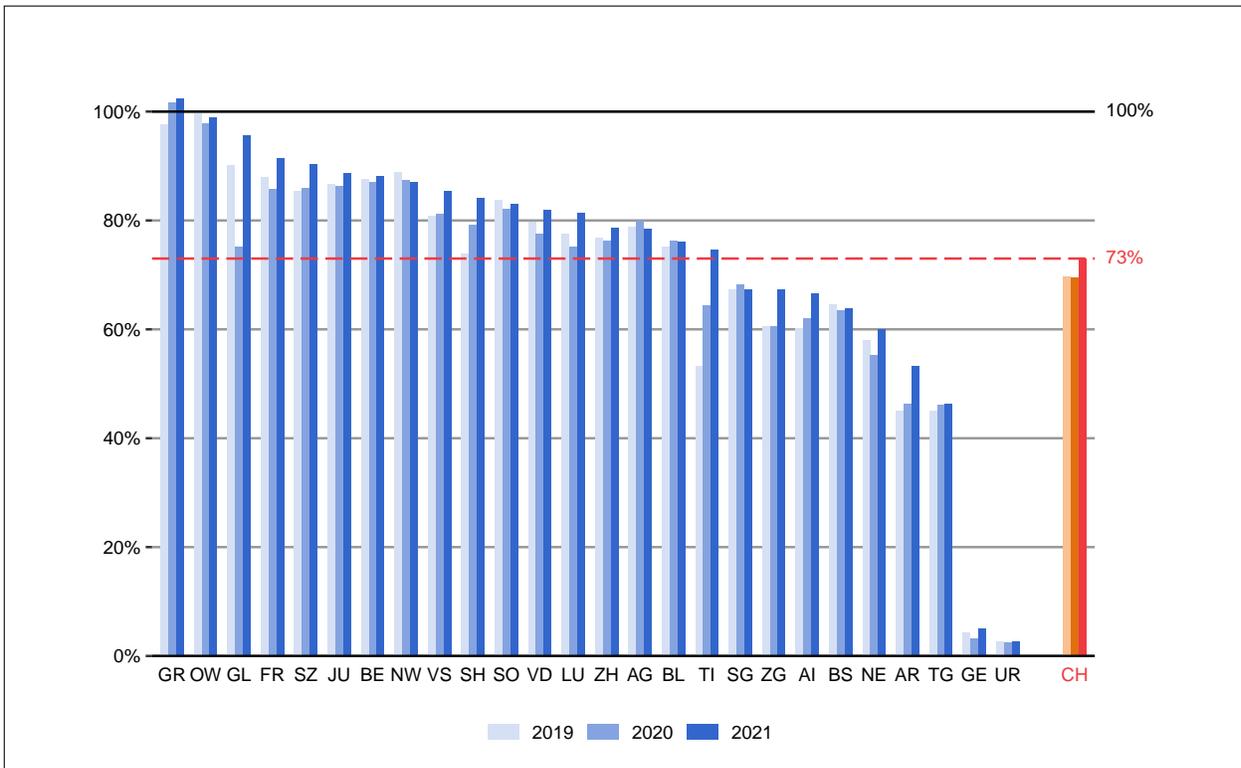
20 Vgl. Jahresrechnung 2021 von Birsfelden, S. 45, sowie Rechnung 2021 von Münchenstein, S. 23. Die höheren Beiträge sind auf höhere Betriebskosten (z. B. Energiekosten und Anschaffungen) im Bereich der Abwasserbeseitigung zurückzuführen (vgl. Jahresbericht 2021 von der Bau- und Umweltschutzdirektion vom Kanton Basel-Landschaft).

21 Vgl. Protokoll des Einwohnerrats Pratteln, S. 82.

22 Vgl. Jahresrechnung 2021 des Kantons Solothurn, S. 130.

5 Teilindex Abfallwirtschaft

Abbildung 5: Gebührenfinanzierung im Bereich Abfallwirtschaft



Beim Gebührenindex für Abfallwirtschaft sind die kantonalen Unterschiede beträchtlich. Der Schweizer Mittelwert lag 2021 mit 73 % deutlich 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.²³ 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). Der Mittelwert aller Kantone ist gegenüber 2020 um 2 Prozentpunkte gestiegen. Die Kantone Glarus (+21 Prozentpunkte), Tessin (+10 Prozentpunkte), Appenzell Ausserrhoden (+7 Prozentpunkte) und Zug (+7 Prozentpunkte) verzeichnen die grössten Zugewinne.

Der Anstieg des Teilindex für den Kanton Glarus geht sowohl auf Mehreinnahmen (insbesondere in der Gemeinde Glarus Nord, die zusätzliche Einnahmen aus der Grüngutsammlung erzielte)²⁴ als auch auf Minderausgaben (Gemeinde Glarus) zurück. Beim Tessin führten hauptsächlich die höheren Benützungsgebühren und Dienstleistungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme der neuen Deponie von Stabio, zu einem Indexanstieg.²⁵ Im Kanton Appenzell Ausserrhoden nahmen die Einnahmen stärker zu als die Ausgaben, was in einem höheren Index resultierte. Die Gemeinden Speicher und

²³ Gemäss Bundesgerichtsentscheid vom 4. Juli 2011 (BGE 137 I 257) dürften maximal 30 % der Kosten für die Abfallbeseitigung durch Steuereinnahmen gedeckt werden.

²⁴ Vgl. [Budget 2021 von Glarus Nord](#), S. 78.

²⁵ Vgl. [Jahresrechnung 2021 des Kantons Tessin](#), S. 163.

Walzenhausen verbuchten höhere Einnahmen, was damit zusammenhängt, dass 2021 eine Abfallgebühr eingeführt wurde.²⁶ Was den Kanton Zug betrifft, dessen Index ebenfalls zugelegt hat, gingen die Ausgaben bei der ZEBA²⁷, vor allem im Personalbereich, zurück.²⁸ Die Indizes der Kantone Luzern, Schwyz und Freiburg haben ebenfalls zugelegt. Im Falle von Luzern liegt der Grund vor allem bei der Stadt Luzern (tieferer Personalaufwand und Wegfall der Entschädigungen an Jugendverbände für Kartonsammlungen).²⁹ Auch in der Gemeinde Meierskappel ist der Aufwand gesunken. Die Ausgaben waren 2020 aufgrund eines Projekts zur Sanierung der ehemaligen Schiessanlage gestiegen und haben sich 2021 wieder normalisiert.³⁰ Im Kanton Schwyz verbuchten die Gemeinden Küssnacht und Freienbach Mehreinnahmen. Es ist möglich, dass es durch den Wechsel auf HRM2 bei der Gliederung bestimmter Einnahmen zu leichten Veränderungen gekommen ist. So gliederte die Gemeinde Küssnacht zum Beispiel bestimmte Einnahmen aus dem Bereich Abfallentsorgung als «Rückerstattungen» und nach dem Wechsel auf HRM2 als «Benützungsgebühren». Freienbach hat ein Abfallentsorgungssystem mit elektronischem Chip eingeführt. Für die Ausgabe der Chips erhebt die Gemeinde eine entsprechende Gebühr (die bei der Chip Rückgabe zurückerstattet wird). Des Weiteren hat Texaid der Gemeinde 2021 eine zusätzliche Vergütung für die gesammelten Altkleider von 2020 gezahlt. Beim Kanton Freiburg sind die Gemeinden Bulle und Freiburg die Haupttreiber der Mehreinnahmen, die für den Anstieg des Teilindexes verantwortlich sind. So verzeichnete die Stadt Freiburg beispielsweise Mehreinnahmen in diesem Bereich durch eine grössere Menge an Industrie- und Asbestabfällen, die an der Deponie Châtillon entsorgt wurden.³¹ Bulle verbuchte höhere Erträge aus der Abfallverwertung, insbesondere von Papier.³²

Die Indizes der Kantone Aargau, St. Gallen und Basel-Landschaft sind zurückgegangen. Bei den Kantonen Aargau und Basel-Landschaft war dies auf Mehrausgaben der Gemeinden zurückzuführen. Beim Kanton St. Gallen sind hingegen die Einnahmen für den Indexrückgang verantwortlich, insbesondere jene der Stadt St. Gallen, in der die Abfallmenge und folglich auch der Gesamtertrag aus den dafür erhobenen Gebühren geringer ausfiel.³³

26 Vgl. [die Mitteilung der Gemeinde Speicher, S. 3.](#), und [den Artikel betreffend die Gebühren von Walzenhausen.](#)

27 Zweckverband der Zuger Einwohnergemeinden für die Bewirtschaftung von Abfällen ZEBA

28 Vgl. [ZEBA-Jahresbericht, S. 27.](#)

29 Vgl. [Jahresrechnung 2021 der Stadt Luzern, S. 101.](#)

30 Vgl. [Jahresrechnung 2019 von Meierskappel, S. 18.](#)

31 Voir [Jahresrechnung 2021 der Stadt Freiburg, S. 23.](#)

32 Vgl. [Jahresrechnung 2021 der Stadt Bulle, S. 29.](#)

33 Vgl. [Bericht des Stadtrats der Stadt St. Gallen, S. 25–26.](#)

6 Anhang

6.1 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).

6.2 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.

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.

6.3 Begriffsklärung und Methode³⁴

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.³⁵

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:

³⁴ Im [Konzeptpapier](#) wird detailliert auf die Methodik eingegangen.

³⁵ Die Tabelle 1 führt die Besonderheiten bei der Sektorisierung in jedem Kanton auf.

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

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 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 2021 insgesamt rund 50,7 % aller Gebühren anfallen, sind allgemeines Rechtswesen (16,7 %), Abwasserbeseitigung (13 %), Abfallwirtschaft (8,9 %), Wasserversorgung (6,7 %) und Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (5,5 %). 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 (4,8 %, bzw. 3,1 %) 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 1: 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, Kehrlichtverbrennungsanlage ausgebucht Zürich: ARA, Wasserversorgung, Kehrlichtverbrennungsanlage 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	–

Tabelle 1: Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen – Besonderheiten bei der Sektorisierung (*Fortsetzung*)

Kanton	Besonderheiten bei der Erfassung
AR	Herisau: ARA ausgebucht
AI	Appenzell: Abfallbewirtschaftung (Notschlachanlage) 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 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 Gemein- den	Wasserversorgung teilweise ausgebucht, ARA nicht erfasst.