



Rohstoff

Bern, 5. November 2024

Gebührenfinanzierung 2022

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

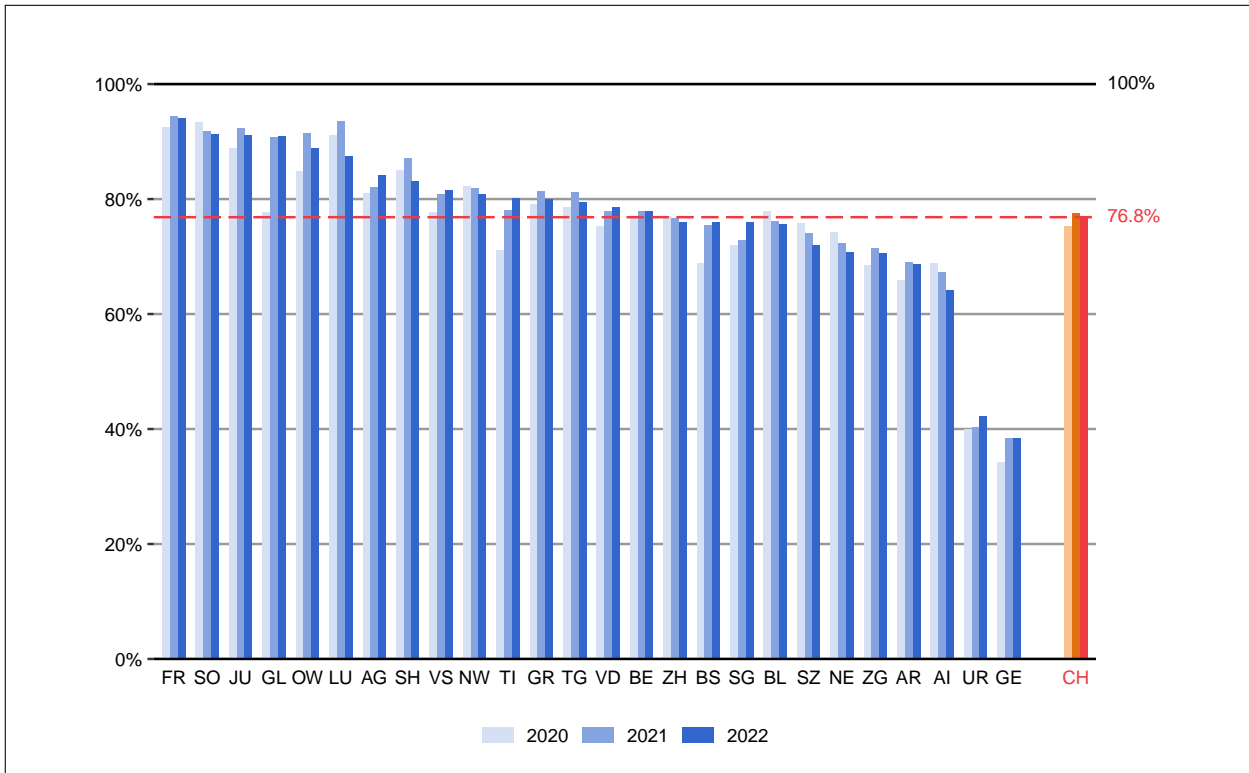


Abbildung 1 zeigt den Gesamtindex über alle vier ausgewählten Funktionen für die drei letzten verfügbaren Jahre 2020-2022. Für das Jahr 2022 beträgt der Mittelwert der kantonalen Indizes 76.8 %. Kein Kanton weist einen Indexwert von 100 % auf. Der Wert 100 gilt als Referenz für den theoretischen Fall, dass die Gebühreneinnahmen die Kosten der betrachteten Aufgabengebiete genau decken sollten. Im Jahr 2022 deckten die Gebühren, die für die Strassenverkehrsämter, das allgemeine Rechtswesen, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und die Abfallentsorgung erhoben wurden, im Mittel rund 77 % der Kosten in diesen Aufgabengebieten. Das bedeutet, dass gemäss den verfügbaren Daten etwas mehr als ein Fünftel der Kosten durch Steuereinnahmen oder Transfers gedeckt wurde. Dieser Mittelwert aller Kantone ist etwas niedriger als 2021 (77,5 %) und entspricht dem Niveau von vor der Pandemie (2019: 77 %). Die Entwicklung der Indizes der einzelnen Kantone ist jedoch recht uneinheitlich. Bei 9 Kantonen ist in Bezug auf 2022 ein Anstieg des Gesamtindex gegenüber 2021 zu verzeichnen, bei 17 Kantonen dagegen ein Rückgang. Die Indexveränderungen reichen von -6 bis zu +3 Prozentpunkten (%P), ohne dass eine besonders starke Tendenz in die eine oder andere Richtung zu beobachten ist. Die Streuung der Werte ist stabil geblieben. Bei ungefähr zwei Dritteln der Kantone weichen die Werte von 2022 um höchstens 10 %P vom Durchschnitt der Indizes ab. Bei den Kantonen Solothurn, Nidwalden, Zürich, Basel-Landschaft, Schwyz, Neuenburg und Appenzell Innerrhoden geht der Indexwert seit 2020 beständig zurück. Bei den Kantonen am oberen Ende der Skala (2022: Freiburg, Solothurn und Jura) werden 91–94 % der betrachteten Kosten durch Gebühren gedeckt. In den Kantonen Genf und Uri werden einige Kosten in den hier untersuchten Aufgabengebieten nicht über Gebühren finanziert. Diese Aufgaben werden stattdessen durch

öffentliche Unternehmen wahrgenommen, die in dieser Analyse nicht berücksichtigt werden, wodurch sich der tiefe Index erklärt. 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 reduziert werden müssten. Dies gilt sowohl für den Gesamtindex als auch für alle Teilindizes. Ein solches Urteil kann nur nach eingehender Analyse der Daten und der rechtlichen Bestimmungen sowie nur für den Einzelfall einer spezifischen 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

Auf dieser aggregierten Ebene sind die grössten Veränderungen von 2021 zu 2022 bei den Kantonen Luzern (-6,2 %), Schaffhausen (-4,1 %) und St. Gallen (+3,1 %) festzustellen. Beim Kanton Luzern ist in fast allen Bereichen² ein Anstieg der Ausgaben (Nenner des Index) und parallel dazu ein leichter Rückgang der Gebühren (Zähler des Index) zu beobachten. Die Kombination aus diesen beiden Faktoren erklärt den Rückgang des Gesamtindex um 6,2 %P. Der Gesamtindex des Kantons Schaffhausen sinkt um 4,1 %P, weil die Gebühreneinnahmen über alle vier Bereiche betrachtet³ insgesamt rückläufig waren und die Ausgaben gleichzeitig etwas höher ausfielen. Der Kanton St. Gallen verzeichnet einen Indexanstieg von 3,1 %P. Dieser erklärt sich dadurch, dass die Gebühreneinnahmen leicht anstiegen⁴, während die Ausgaben in den vier Aufgabengebieten entweder zurückgingen oder stabil blieben.

Beim Teilindex der Strassenverkehrsämter liegt der Durchschnitt für 2022 mit 115.4 % deutlich über der Paritätsgrenze, bei welcher sich Gebühreneinnahmen und Kosten die Waage halten. Damit fällt der Teilindex jedoch 3 %P tiefer aus als 2021 und bewegt sich in Richtung Paritätsgrenze. Nur 7 Kantone liegen unter der Paritätsgrenze (2021 waren es 6). Bei allen übrigen Teilindizes erreicht der Schweizer Mittelwert höchstens 80.6 %, und nur in einzelnen Kantonen übersteigen die Gebühreneinnahmen die Kosten. Die einzelnen Teilindizes werden in den nachfolgenden Abschnitten analysiert. Die Abschnitte liefern detaillierte Informationen über die Gründe für die Schwankungen des Gesamtindex und 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 Kantone⁵ auch auf solche Änderungen zurückzuführen sein.

1 Die vollständige Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben 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 Ausser im Bereich Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt.

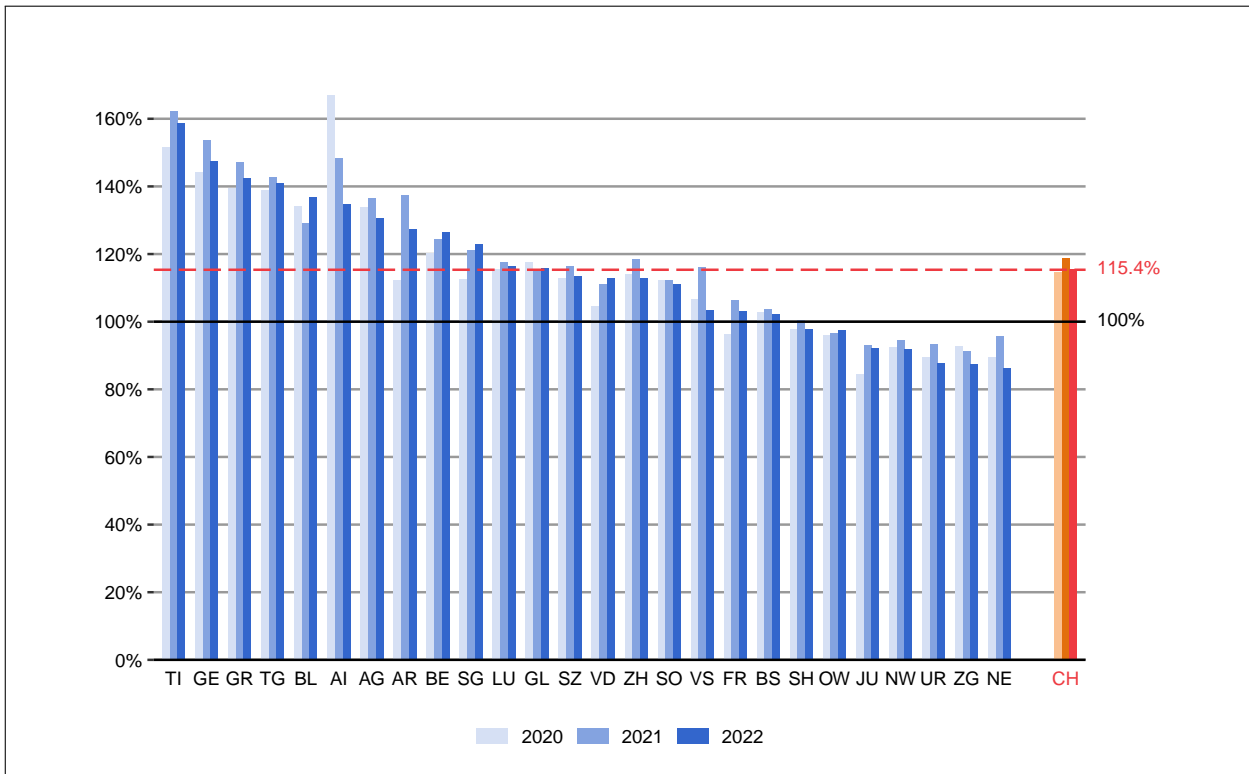
3 Einzig im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gingen die Gebühreneinnahmen 2022 nicht zurück.

4 Hauptsächlich im Bereich Abfallwirtschaft.

5 Dies ist der Fall bei den Kantonen Wallis und Jura für das Rechnungsjahr 2020 und beim Tessin für das Rechnungsjahr 2021.

2 Teilindex Strassenverkehrsämter

Abbildung 2: Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen 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 Motorfahrzeugprüfungen erhobenen Gebühren. Der Mittelwert für das Jahr 2022 beträgt 115,4 %, das sind rund 3 %P weniger als 2021 (118,6 %). 12 Kantone weisen einen Index über dem Schweizer Mittelwert auf (2021 waren es 8); am höchsten ist der Wert in den Kantonen Tessin (159 %), Genf (147 %) und Graubünden (142 %). Aufgrund diverser methodischer Schwierigkeiten bei der Konstruktion des Index kann die Grenze von 100 % jedoch nicht als absoluter Referenzwert betrachtet werden kann. So können zum Beispiel Kontrollschildauktionen erhebliche Auswirkungen auf die Einnahmen in diesem Bereich haben. In den vergangenen Jahren wurden die höchsten Preise für Kontrollschilder überwiegend in den Kantonen Zürich und Zug erzielt.⁶ Dieser Faktor kann den Index also verzerren.⁷ Dennoch können die verfügbaren Werte bei einigen Kantonen zumindest auf ein mögliches Missverhältnis zwischen den im Bereich der Strassenverkehrsämter erhobenen Gebühren und den verbuchten Kosten hindeuten. Im Gegenzug kann bei einem Indexwert von 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 sollten. Die Gebühreneinnahmen hängen

6 Vgl. Website zu Kontrollschildauktionen «TOP 10 - die teuersten 10 Autonummern der Schweiz»..

7 Vgl. Ausführungen zur Berechnungsmethode im Anhang.

unter anderem von der Zahl der Neuimmatrikulationen ab. In einem Kanton mit einer im Vergleich zu anderen Kantonen verhältnismässig hohen Anzahl neuer Fahrzeuge werden automatisch höhere Gebühren eingenommen.⁸

Im Jahr 2021 war in den meisten Kantonen ein Anstieg bei den Gebühreneinnahmen im Bereich der Strassenverkehrsämter zu verzeichnen. Dabei handelte es sich um eine Erholung gegenüber dem Jahr 2020, das vor allem durch die Covid-19-Krise und die deutlich geringere Anzahl an Fahrzeugprüfungen geprägt gewesen war. Die höheren Einnahmen führten 2021 zu einem Anstieg des Indexmittelwerts um 4 %P. Mit der Normalisierung nach dem Ende der Pandemie sinkt der Mittelwert im Jahr 2022 wieder um 3 %P auf 115 % und kehrt damit auf das Niveau von 2020 zurück. 20 von 26 Kantonen weisen einen Rückgang des Teilindex auf.

Am stärksten zeigt sich der Rückgang in den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Wallis. Der Index des Kantons Appenzell Innerrhoden ist das zweite Jahr in Folge rückläufig (18 %P im Jahr 2021, weitere -14 %P im Jahr 2022). Der Grund für diese rückläufige Entwicklung ist in beiden Jahren der Anstieg der Ausgaben (höher als im Budget veranschlagt), wobei in Bezug auf das Jahr 2022 noch ein leichter Rückgang der Gebühren (tiefer als im Budget veranschlagt) hinzukommt.⁹ Der Index des Kantons Wallis geht um 12 %P zurück. Dies ist hauptsächlich auf die tieferen Gebühreneinnahmen in Kombination mit einem leichten Anstieg der Ausgaben zurückzuführen. Der Kanton Wallis verzeichnete gegenüber 2021 weniger neu immatrikulierte Fahrzeuge, was mit Problemen bei der Lieferfrist für Neufahrzeuge sowie mit der personalbedingt geringeren Anzahl technischer Prüfungen zusammenhängt.¹⁰ Der Rückgang der Gebühreneinnahmen des Strassenverkehrsamts fiel insgesamt höher aus als im Budget 2022 veranschlagt. Die rückläufige Entwicklung des Index wurde durch den Anstieg der Ausgaben im Zusammenhang mit dem neuen Gebäude der Dienststelle für Strassenverkehr und Schifffahrt noch verstärkt.¹¹

Den grössten Indexanstieg verzeichnete der Kanton Basel-Landschaft (+8 %P). Dessen Index liegt damit 3 %P über dem Wert von 2020. Der höhere Index im Jahr 2022 erklärt sich durch eine Zunahme der Gebühreneinnahmen infolge der stetig wachsenden Anzahl an Fahrzeugen und nachgefragten Dienstleistungen sowie der Umwandlung zahlreicher Führerausweise ins Kreditkartenformat.¹² Die Ausgaben sind dagegen äusserst stabil geblieben.

In fünf Kantonen (Bern, Obwalden, Glarus, St. Gallen und Waadt) steigen die Teilindizes leicht an. Dies ist in den meisten Fällen auf einen leichten Rückgang der Ausgaben zurückzuführen und nur bei St. Gallen auf einen Anstieg der Einnahmen.

8 Für weiterführende Informationen: Das Bundesamt für Statistik veröffentlicht die Fahrzeugstatistiken, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/verkehrsinfrastruktur-fahrzeuge/fahrzeuge/strassen-neu-inverkehrsetzungen.html>.

9 Vgl. Jahresrechnung 2022 des Kantons Appenzell Innerrhoden, S. 70.

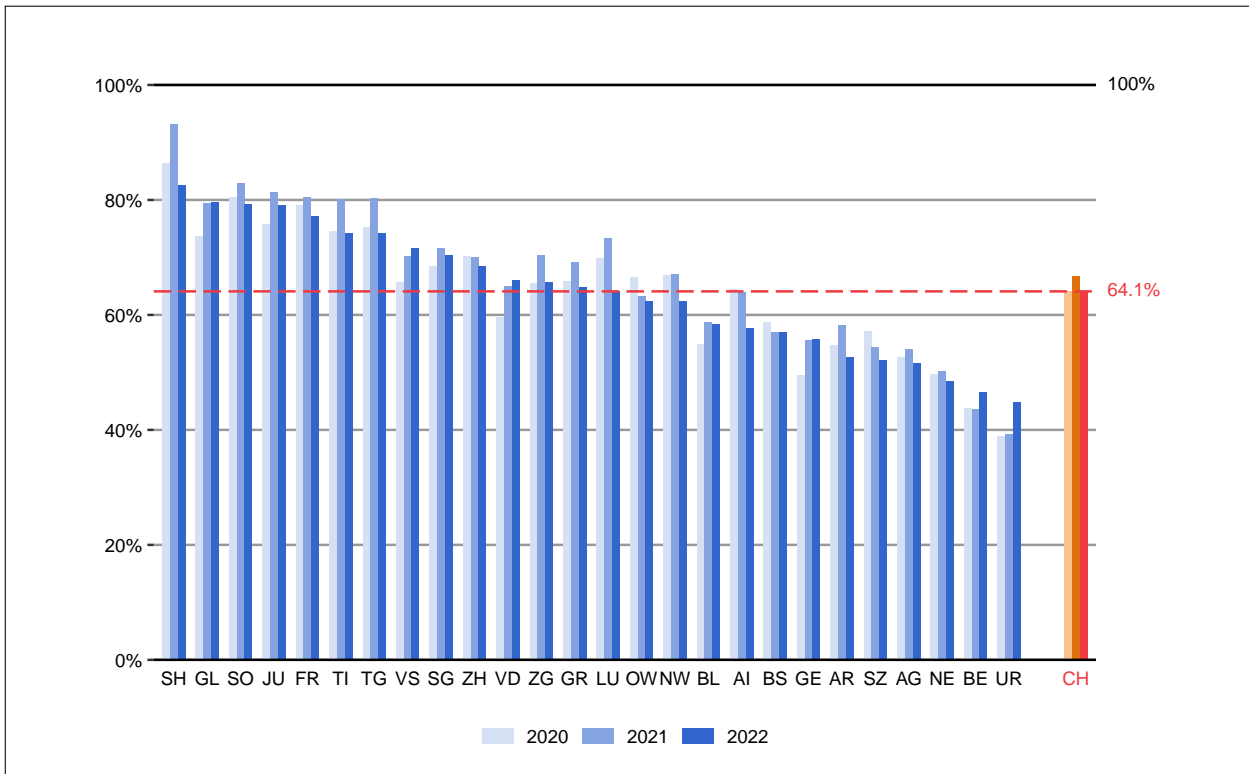
10 Vgl. Jahresrechnung 2022 des Kantons Wallis, S. 242.

11 Vgl. Jahresrechnung 2022 des Kantons Wallis, S. 240.

12 Vgl. Jahresbericht des Kantons Basel-Landschaft, S. 270–271.

3 Teilindex allgemeines Rechtswesen

Abbildung 3: Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen im Bereich allgemeines Rechtswesen



Der Teilindex allgemeines Rechtswesen umfasst viele Arten von Gebühren, darunter jene im Zusammenhang mit dem Betreuungswesen, der Einwohnerkontrolle, dem Grundbuchamt, dem Konkursamt, dem Zivilstandsamt sowie zahlreichen weiteren Bereichen. Eine detailliertere Differenzierung innerhalb dieses Aufgabengebiets ist mit den Zahlen aus der Finanzstatistik nicht möglich. Nach einem Anstieg um über 2 %P im Jahr 2021 fällt der Mittelwert des Teilindex im Jahr 2022 mit 64,1 % (-3 %P gegenüber 2021) wieder auf das Niveau von 2020 zurück. Wie schon 2021 weist der Kanton Uri den tiefsten Indexwert (45 %) und der Kanton Schaffhausen den höchsten Indexwert (83 %) auf (Abbildung 3).

Beim Teilindex für allgemeines Rechtswesen verzeichnen – wie beim Teilindex für die Strassenverkehrsämter – 20 von 26 Kantonen einen Rückgang. Bei den Kantonen Zürich, Obwalden, Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt und Schwyz ist es der dritte Indexrückgang in Folge. Beim Kanton Schaffhausen geht der Index am stärksten zurück (-11 %P). Dies erklärt sich durch tiefere Einnahmen sowie einen Anstieg der Ausgaben, der allerdings geringer ausfällt als im Vorjahr. Die tieferen Einnahmen sind darauf zurückzuführen, dass es im Vergleich zum Jahr 2021 weniger Grosstransaktionen im Bereich der Immobilien gab.¹³ Auch der Kanton Luzern verzeichnet einen signifikanten Indexrückgang (-9 %P). Der Hauptgrund dafür ist, dass die Gebühreneinnahmen wieder auf das Niveau von 2020 sanken und die Ausgaben leicht zunahmen.

¹³ Vgl. Jahresrechnung 2022 des Kantons Schaffhausen, S. 117.

Die Kantone Thurgau und Appenzell Innerrhoden verzeichnen einen deutlichen Indexrückgang (-6 %P). In beiden Fällen erklärt sich dieser durch einen Anstieg der Ausgaben. Der Kanton Thurgau verbuchte zum Beispiel einen Aufwand in der Höhe von 3,6 Millionen Franken für Forderungsverluste.¹⁴ Im Kanton Appenzell Innerrhoden ist der Anstieg der Ausgaben auf den Mehraufwand für die Verwaltungspolizei und die Geoinformation zurückzuführen.¹⁵

Die Indexbewegungen der übrigen 17 Kantone reichen 2022 von -6 bis zu +3 %P. Bei Kantonen mit rückläufiger Entwicklung ist diese in den meisten Fällen auf tiefere Einnahmen zurückzuführen. Die Indizes der Kantone Bern, Waadt und Wallis stiegen dagegen leicht an. Beim Kanton Bern ist dies durch tiefere Ausgaben zu erklären, beim Kanton Waadt dagegen durch höhere Gebühreneinnahmen. Im Kanton Wallis erhöhten sich die Gebühreneinnahmen im gleichen Masse, in dem die Ausgaben sanken. Bei den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Glarus und Genf bleibt der Index gegenüber 2021 unverändert.

Den stärksten Indexanstieg verzeichnet der Kanton Uri (+5,5 %P). In dem Gebirgskanton sanken die Ausgaben im Jahr 2022 um 770 Millionen Franken, die Gebühreneinnahmen dagegen nur um 171 Millionen Franken. Die Ausgaben lagen damit wieder auf dem Niveau von 2020. 2021 waren die Ausgaben von einem Beitrag in der Höhe von fast einer halben Million Franken zugunsten von Gemeindeprojekten geprägt gewesen.¹⁶

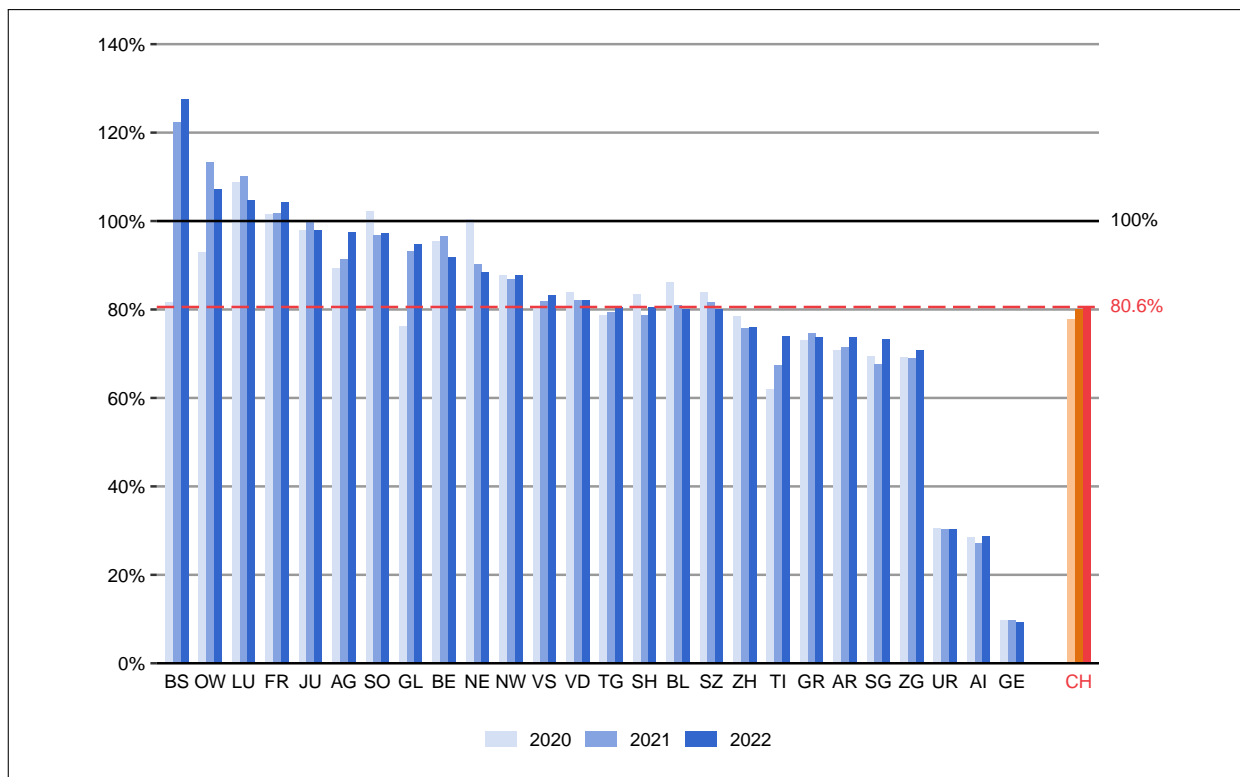
14 Vgl. Jahresrechnung 2022 des Kantons Thurgau, S. 36.

15 Vgl. Jahresrechnung 2022 des Kantons Appenzell Innerrhoden, S. 68 und 76.

16 Vgl. Jahresrechnung 2022 des Kantons Uri, S. 138.

4 Teilindex Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Abbildung 4: Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung



Der Schweizer Mittelwert des Teilindex für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung beläuft sich für das Jahr 2022 auf 80,6 % (2021: 80,0 %). Die Veränderungen von 2021 zu 2022 sind gering: Bei den meisten Kantonen (17) betragen diese nicht mehr als 2 %P. Von den 26 Kantonen liegen 22 Kantone unter der 100%-Schwelle (Abbildung 4). Bei 10 Kantonen liegt der Index unter 80 % und damit weit unterhalb der Paritätsgrenze. Bei den 3 Kantonen Genf, Appenzell Innerrhoden und Uri liegen die Indexwerte sogar deutlich unter 50 %. Der Index des Kantons Basel-Stadt, der 2020¹⁷ erstmals seit 1995 wieder unter die Paritätsgrenze gefallen war, kehrte 2021 mit 122 % in die Nähe seines historischen Durchschnitts zurück. 2022 bestätigt sich diese Entwicklung angesichts eines Indexwerts von 127 % (+5 %P).¹⁸ 15 Kantone verzeichnen einen Indexanstieg im Jahr 2022.

17 Vgl. Rohstoff [Gebührenfinanzierung 2021](#), S. 8: «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 angibt, dass die Arbeiten planmässig vorankommen, nicht mehr auf.

18 Der Medianwert des Index für den Zeitraum 2008–2022 liegt bei 127 %. Der Anstieg 2022 ist auf einen geringen Anstieg der Einnahmen auf kantonaler Ebene zurückzuführen.

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 des Teilindex fällt 0,5 %P höher aus als 2021. Der stärkste Anstieg ist bei den Kantonen Tessin und Aargau zu verzeichnen (je +6 %P). Beim Tessin erklärt sich der Anstieg dadurch, dass sich die Gebühreinnahmen deutlich stärker erhöhten als die Ausgaben. Ein Teil dieser Entwicklung kann auch darauf zurückzuführen sein, dass mehr und mehr Tessiner Gemeinden das Rechnungslegungsmodell HRM2 verwenden. Der Wechsel des Rechnungsmodells kann nämlich zu Änderungen bei der funktionalen Gliederung der verschiedenen Einnahmen und Ausgaben führen, unter anderem bei den im Index berücksichtigten Funktionen 710 und 720. Die Entwicklung des Index beim Kanton Aargau erklärt sich dagegen durch tiefere Investitionsausgaben bei den Funktionen 710 und 720 auf Gemeindeebene¹⁹ sowie durch einen vergleichsweise geringen Anstieg der Einnahmen.

Bei den 17 Kantonen mit einer Indexveränderung von +/-2 %P erklärt sich diese bei 12 Kantonen dadurch, dass der Anstieg der Ausgaben höher ausfiel als jener der Gebühreinnahmen. In 10 Kantonen nahmen die Gebühreinnahmen dagegen stärker zu als die Ausgaben. In der Gemeinde Glarus Nord zum Beispiel erklärt sich der Anstieg der Gebühreinnahmen durch die höheren Tarife.²⁰ In 4 Kantonen entwickelten sich die Gebühreinnahmen und die Ausgaben in gleichem Masse, sodass deren Indizes gegenüber 2021 unverändert sind.

Der Kanton Obwalden verzeichnet den stärksten Indexrückgang (-6 %P). Damit nähert sich dessen Teilindex an den Medianwert für den Zeitraum 2010–2022 an (99 %). Das Jahr 2021 war durch einen Rückgang der Investitionsausgaben gekennzeichnet, von denen einige ins Jahr 2022 verschoben wurden, zum Beispiel in der Gemeinde Sarnen.²¹ Der Kanton Luzern verzeichnet 2022 den zweitstärksten Indexrückgang (-5,4 %P). Dieser erklärt sich durch einen markanten Anstieg der Investitionsausgaben, zum Beispiel in der Stadt Luzern²² oder der Gemeinde Ruswil²³.

19 Die im Vergleich zu 2021 tieferen Investitionsausgaben erklären sich zum Beispiel durch Projektänderungen und -verzögerungen, aber auch dadurch, dass kleinere Investitionsbeträge, die geringer ausgefallen waren als erwartet, unterhalb der Aktivierungsschwelle blieben und somit in der Erfolgsrechnung verbucht wurden. Vgl. als Beispiel [Jahresrechnung 2022 der Gemeinde Oftringen](#), S. 26–27.

20 Vgl. [Jahresrechnung 2022 der Stadt Glarus Nord](#), S. 12 gegenüber [Jahresrechnung 2021 der Stadt Glarus Nord](#), S. 50.

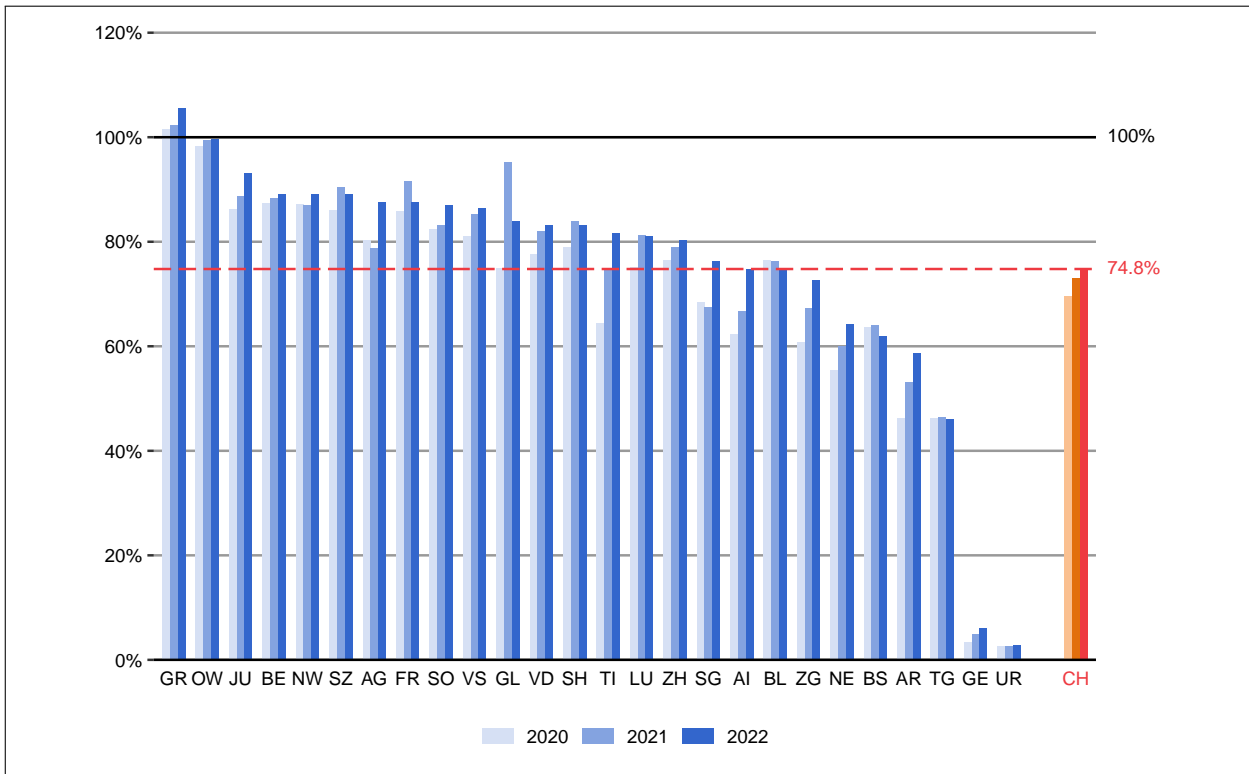
21 Vgl. [Jahresrechnung 2022 der Gemeinde Sarnen](#), S. 160.

22 Vgl. [Jahresrechnung 2022 der Stadt Luzern](#), S. 104.

23 Vgl. [Investitionsrechnung 2022 der Gemeinde Ruswil](#), S. 4..

5 Teilindex Abfallwirtschaft

Abbildung 5: Gebührenfinanzierung von öffentlicher Versorgung und Dienstleistungen im Bereich Abfallwirtschaft



Beim Gebührenindex für die Abfallwirtschaft liegt der Schweizer Mittelwert im Jahr 2022 unter der 100%-Marke bei 74,8 % (2021: 73,1 %). Die Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen sind beträchtlich. Die Indexwerte reichen von 3 % beim Kanton Uri bis 105 % beim Kanton Graubünden. Die Verteilung ist recht ungleichmässig: Die Kantone Graubünden und Obwalden weisen einen Indexwert von 100 % und darüber aus. Danach folgt eine grosse Anzahl Kantone (15), deren Indexwert zwischen der Paritätsgrenze und dem Schweizer Mittelwert liegt. Die Indizes der übrigen 9 Kantone liegen unter dem Schweizer Mittelwert. Wie in den Vorjahren weisen die Kantone Genf und Uri einen sehr niedrigen Teilindex auf. Im Gegensatz zu den anderen Kantonen erhebt Genf keine Kehrichtsackgebühr, sondern verfolgt eine Strategie der obligatorischen Abfalltrennung.²⁴ Der Genfer Index ist deshalb so niedrig, weil die Finanzierung der Abfallwirtschaft vor allem über Steuereinnahmen statt über Gebühren erfolgt.²⁵ Der traditionell sehr tiefe Teilindex des Kantons Uri ist dagegen darauf zurückzuführen, dass die Abfallwirtschaft an ein öffentliches Unternehmen ausgelagert wurde, wodurch sich die tiefen Kosten und Gebühreneinnahmen erklären.

Die meisten Kantone verzeichnen im Jahr 2022 einen Indexanstieg. Bei den Kantonen Aargau und St. Gallen fällt dieser gleich hoch aus (+9 %P). Im Aargau ist diese Entwicklung auf tiefere Ausgaben zurückzuführen. Die Stadt Baden verzeichnete zum Beispiel geringere Mengen Hauskehricht und Grüngut im Vergleich zu

²⁴ Vgl. Artikel «Tri obligatoire».

²⁵ Gemäss Bundesgerichtsentscheid vom 4. Juli 2011 (BGE 137 I 257) dürfen maximal 30 % der Kosten für die Abfallbeseitigung durch Steuereinnahmen gedeckt werden.

2021.²⁶ Beim Kanton St. Gallen erklärt sich der Indexanstieg hingegen durch höhere Gebühreneinnahmen. Aufgrund der Umstellung auf HRM2 kann es in einigen grossen Gemeinden wie dem Hauptort St. Gallen zudem zu kleinen Änderungen bei der Gliederung bestimmter Einnahmen gekommen sein. Beim Kanton Appenzell Innerrhoden erhöht sich der Index um 8 %P, dies infolge einer Zunahme der Gebühreneinnahmen auf kantonaler Ebene. Seit 2021 steigen insbesondere die Gebührenerträge aus der Papier- und Kartonsammlung aufgrund der erhöhten Nachfrage und der freien Preisbildung auf dem Markt.²⁷ Beim Kanton Tessin steigt der Teilindex aufgrund höherer Einnahmen um 7 %P. Der Hauptort Bellinzona verzeichnete dank der sehr günstigen Bedingungen beim Verkauf von wiederverwertbaren Abfällen kantonsweit den grössten Zuwachs bei den Einnahmen.²⁸ In 12 Kantonen legt der Teilindex zwischen 1 und 5 %P zu, dies hauptsächlich aufgrund der tieferen Ausgaben im Bereich der Abfallwirtschaft. Bei 3 Kantonen (Luzern, Uri und Thurgau) bleibt der Index hingegen unverändert.

Bei 8 Kantonen geht der Index gegenüber 2021 zurück. Ein deutlicher Indexrückgang ist bei den Kantonen Freiburg und Glarus zu beobachten (-4 bzw. -11 %P). Im Kanton Freiburg sanken die Gebühreneinnahmen im Jahr 2022 stärker als die Ausgaben. In der Stadt Freiburg beispielsweise fielen die Einnahmen aus der Grundgebühr für Abfälle tiefer aus als 2021 und als im Budget veranschlagt.²⁹ Hinsichtlich der Ausgaben wurde mit der Umstellung auf das Rechnungsmodell HRM2 eine detailliertere Verbuchung des Aufwands eingeführt. Diese Umstellung, die 2022 abgeschlossen wurde, wurde begleitet von einem neuen Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, das die selbstfinanzierten Bereiche, wie die Abfälle, sehr genau regelt.³⁰ Im Kanton Glarus stiegen die Ausgaben und Gebühreneinnahmen im Zusammenhang mit den Abfällen im Jahr 2022. Der Indexrückgang erklärt sich dadurch, dass sich die Ausgaben für Dienstleistungen Dritter in der Gemeinde Glarus³¹ stärker erhöhten als die Gebühreneinnahmen in der Gemeinde Glarus-Süd³². Die Kantone Schwyz, Schaffhausen, Basel-Stadt und Basel Landschaft verzeichnen einen leichten Indexrückgang (um 1–2 %P), der auf etwas tiefere Gebühreneinnahmen zurückzuführen ist.

26 Vgl. Jahresrechnung 2022 der Stadt Baden, S. 168.

27 Vgl. Jahresrechnung 2022 des Kantons Appenzell Innerrhoden, S. 97.

28 Vgl. Messaggio municipale no. 689 - bilanci consuntivi 2022 della città di Bellinzona, S. 50.

29 Vgl. Jahresrechnung 2022 der Stadt Freiburg, S. 12.

30 Vgl. Bericht über die Gemeindefinanzen 2022, S. 15.

31 Vgl. Jahresrechnung 2022 der Gemeinde Glarus, S. 12.

32 Vgl. Jahresrechnung 2022 der Gemeinde Glarus Süd, S. 4.

6 Anhang

6.1 Parlamentsauftrag

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (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 zur 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.

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 dif-

ferenzierte 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 Methode³³

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. Wenn eine Institution zwar von der öffentlichen Hand kontrolliert wird, ihre Kosten aber zum grossen Teil über den Markt finanziert werden, 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.³⁴

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 deutlich 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:

³³ Im [Konzeptpapier](#) wird detailliert auf die Methodik eingegangen.

³⁴ 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 Artengliederung 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 2022 insgesamt rund 49 % aller Gebühren anfallen, sind allgemeines Rechtswesen (15,9 %), Abwasserbeseitigung (12,5 %), Abfallwirtschaft (8,6 %), Wasserversorgung (6,7%) und Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (5,2 %). 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, 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 (*suite*)

Kanton	Besonderheiten bei der Erfassung
AR	Herisau: ARA ausgebucht
AI	Appenzell: Abfallbewirtschaftung (Notschlachthanlage) 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.