

## Positionspapier

# Gebührenindex der Eidgenössischen Finanzverwaltung

## I. Forderungen des sgv

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 280 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich die Dachorganisation sgv für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Vor diesem Hintergrund verlangt der sgv

- **eine Senkung der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Kausalabgaben von insgesamt mindestens 10%;**
- **eine Senkung der Gebühren in denjenigen Kantonen, in denen das Kostendeckungsprinzip nicht eingehalten ist;**
- **die Überprüfung der Rechtsgrundlagen sämtlicher Gebühren des Bundes, der Kantone und der Gemeinden;**
- **die Festlegung der Gebührenhöhe analog zu den Steuern in einer formell-rechtlichen Grundlage (Gesetz).**

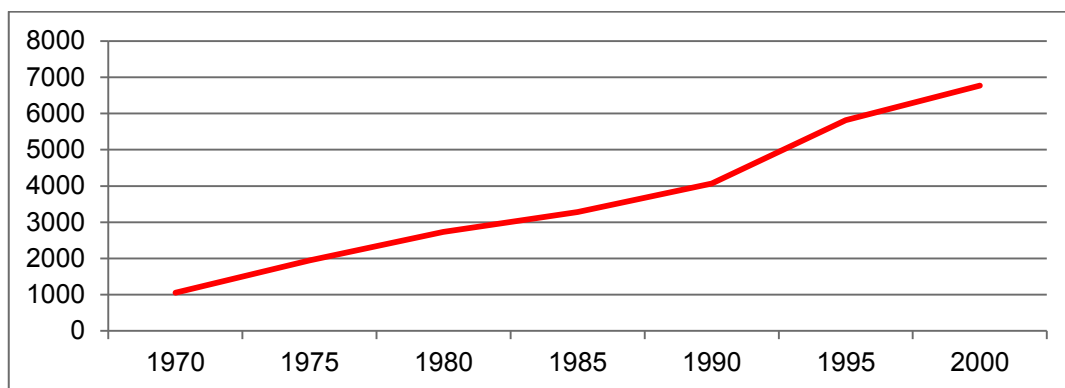
## II. Ausgangslage

Gemäss der gängigen Definition werden Gebühren zu den Kausalabgaben gezählt. Kausalabgaben stehen im Gegensatz zu Steuern zwingend im Zusammenhang mit einer bestimmten staatlichen Gegenleistung (siehe Anhang). Seit einigen Jahren stellt man eine Zunahme von Kausalabgaben fest. So wurde eine ganze Reihe «grüner» Abgaben eingeführt, etwa für den Gewässerschutz und für die Kehrlichtbeseitigung. Die Erhöhung von Kausalabgaben ist aus drei Gründen besorgniserregend:

- **Erhöhung der Fiskalquote.** In den vergangenen Jahren wurden Kausalabgaben neu eingeführt oder erhöht – zusätzlich zu der unverändert hohen Steuerbelastung – mit der Konsequenz, dass die Fiskalquote gestiegen ist.
- **Demokratisches Defizit.** Die Gebührenerhöhungen erfolgen ganz stillschweigend auf dem Verordnungs- und nicht auf dem Gesetzesweg, weshalb sie der Kontrolle durch die Bürger (Referendum) entzogen sind.
- **Undurchsichtigkeit.** Beunruhigend ist auch die Aura der Undurchsichtigkeit, von der Abgaben umhüllt sind. Während sich Skalen, Tabellen und statistische Erhebungen zu den Steuern häufen, fehlt ein systematisches Inventar der Kausalabgaben, welche die Bürger und die Unternehmen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene berappen müssen. Bis heute wurden nur drei erschöpfende Erhebungen zum Thema publiziert:

1. Eine 2002 vom Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik der Universität St. Gallen vorgestellte Umfrage belegt, dass während der 90er-Jahre bei den Einnahmen der öffentlichen Hand der Anteil der Steuern zugunsten der Kausalabgaben abgenommen hat.
2. Im Januar 2003 veröffentlichte der Bundesrat den Bericht «Entwicklung der Abgaben- und Steuerbelastung in der Schweiz von 1970 bis 2000». Der Bericht gab einem Postulat von Nationalrätin Dorle Vallender von 1998 Folge. Er zeigte auf, dass zwischen 1970 und 2000 die Kausalabgaben stetig gestiegen sind:

#### Entwicklung von Kausalabgaben 1970-2000 (in Mio. Franken)



*Quelle: Die öffentlichen Finanzen der Schweiz, Jahre 1980, 1989, 2000, Eidg. Finanzverwaltung*

3. Die vom Schweizerischen Hauseigentümergebiet 2006 durchgeführte Erhebung «Gebühren und Abgaben: Steuerliche Belastung des Grundeigentums» ihrerseits zeigt, dass jedes Gemeinwesen sein eigenes, wenig transparentes System entwickelt hat, um die Höhe der einzukassierenden Abgaben festzulegen. Konsequenz: im Gegensatz zu den Steuern funktioniert der Wettbewerb zwischen den Gemeinden in Sachen Abgaben und Gebühren nicht. Die Studie macht ersichtlich, dass für einen 3-Personen-Haushalt die Abgaben in Zusammenhang mit Wasser, Abwasserreinigung, Elektrizität und Abfallentsorgung zunehmen und sich auf 1200 Franken pro Jahr belaufen können.

Um die steigende Entwicklung der Kausalabgaben einzudämmen, muss die Abgabenlast transparent sein. Es fehlen aber heute offizielle Angaben über die Gesamtbelastung durch Kausalabgaben. Die Zahlen des im Jahr 2003 publizierten Berichts des Bundesrates müssen aktualisiert werden. In diesem Sinne wurden die folgenden zwei Vorstösse eingereicht:

- Motion Steiner 06.3811 **Transparenz in der Gebührenbelastung**: Der Bundesrat wird aufgefordert, analog der jährlichen Erhebung «Steuerbelastung in der Schweiz» jährlich auch eine Erhebung «Gebührenbelastung in der Schweiz» vorzunehmen und zu publizieren.
- Postulat Engelberger 09.3866 **Bundeskausalabgaben und Unternehmen**: Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu verfassen, der die Gesamtbelastung durch Bundeskausalabgaben für die Unternehmen und insbesondere die KMU aufzeigt<sup>1</sup>.

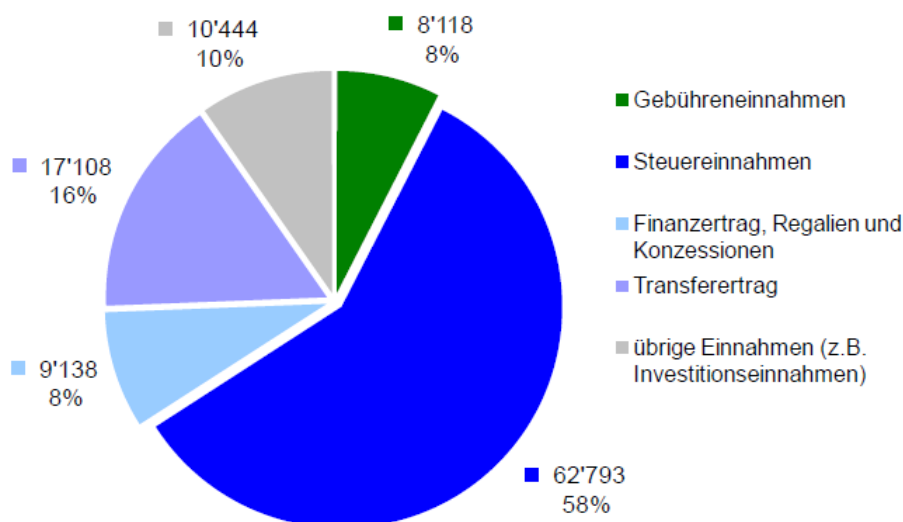
<sup>1</sup> Gemäss dem Postulat Engelberger wurden sechs Vorstösse auf kantonaler Ebene eingereicht (GE, NE, SH, SG, SO, VS). In St. Gallen hat der Regierungsrat das Postulat Rühle „Gesamtbelastung mit Abgaben und Gebühren“ gutgeheissen.

### III. Gebührenindex der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)

In Antwort auf diese Vorstösse hat die EFV am 28. Oktober 2011 den Bericht «Gebührenfinanzierung in Kantonen und Gemeinden» veröffentlicht, der einerseits die Entwicklung der Belastung durch Gebühren bei Kantonen und Gemeinden in den letzten Jahren darstellt und andererseits ein Konzept für einen Gebührenindex vorlegt. Durch den Gebührenindex der EFV wird die Transparenz auf kantonaler Ebene erhöht und insbesondere das in den parlamentarischen Beratungen mehrfach erwähnte „Missverhältnis zwischen Gebühr und Leistung“ angegangen. Angesichts der geringen Bedeutung der Gebühren im Bundeshaushalt – 2008 bezog der Bund lediglich 1,2% oder knapp 800 Mio. Franken seiner Einnahmen aus Gebühren –, hat die EFV auf einen Bundesgebührenindex verzichtet.

#### Gebühreneinnahmen

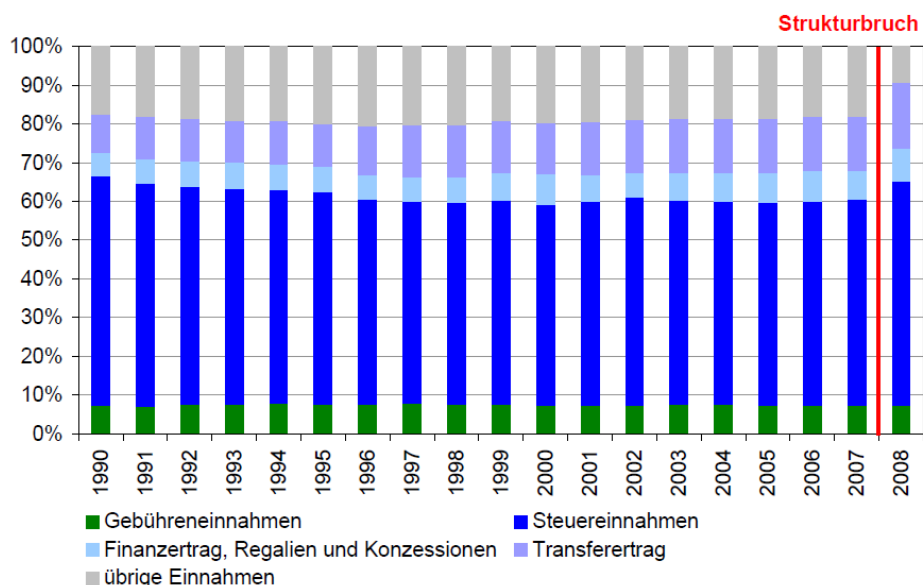
**Abbildung 1:** Einnahmen der Kantone und Gemeinden nach Einnahmearten in 2008, in Mio. Franken und in Prozent der Gesamteinnahmen



#### Bemerkungen

- Wie Abbildung 1 zeigt, machten die Steuereinnahmen 2008 mit knapp 63 Mrd. Franken fast 60% der Gesamteinnahmen der Kantone und Gemeinden aus. 16% oder rund 17 Mrd. Franken waren Transfererträge.
- Das restliche Viertel verteilt sich zu etwa gleichen Teilen auf die drei Kategorien Gebühreneinnahmen, Einnahmen aus Finanzgeschäften, aus Regalien und Konzessionen und übrige Einnahmen (z.B. Investitionseinnahmen und Rückerstattungen).
- Die Gebühren waren mit 8,1 Mrd. Franken (8%) eine wichtige Einnahmequelle der Kantone und Gemeinden. Zur Erinnerung: gemäss dem Bericht des Bundesrates vom 2003 betrug im Jahr 2000 der Anteil der Kausalabgaben am Total der Einnahmen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene 5,2%.

**Abbildung 2:** Einnahmen der Kantone und Gemeinden nach Einnahmearten, Anteile in Prozent der Gesamteinnahmen

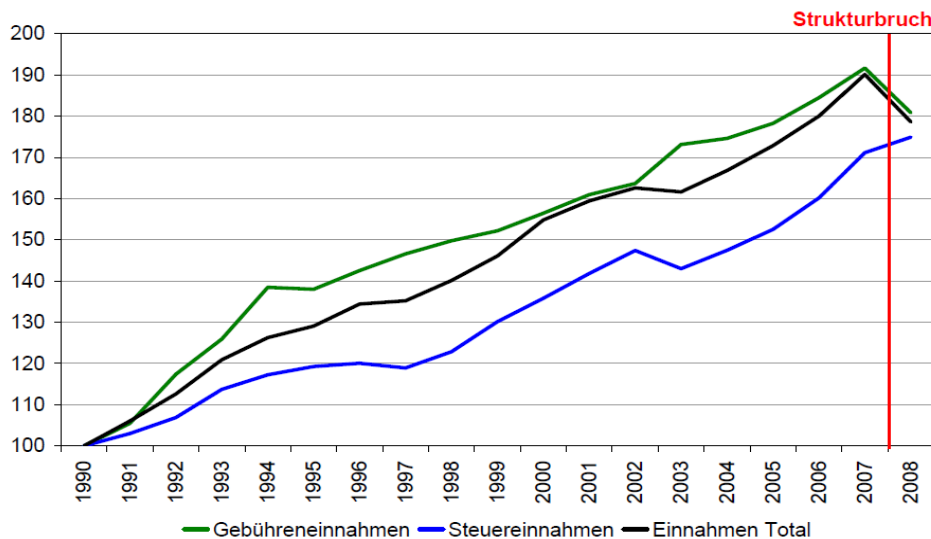


### Bemerkungen

- Um die internationale Vergleichbarkeit der Daten der Finanzstatistik sicherzustellen, wurde auf das Rechnungsjahr 2008 hin die Methodik grundlegend überarbeitet. Infolge des daraus resultierenden Strukturbruchs sind die Zahlen vor und nach 2008 nicht miteinander vergleichbar<sup>2</sup>.
- Seit 1990 schwankte der Anteil der Gebühreneinnahmen nur geringfügig zwischen 7 und 8%. Leider kann mangels detaillierter Informationen nicht festgestellt werden, ob sich die Höhe der verschiedenen Gebühren und die Anzahl gebührenpflichtiger Leistungen geändert haben.
- Der grobe Überblick über die Entwicklung der verschiedenen Einnahmequellen der Kantone und Gemeinden gibt zunächst keinen Hinweis darauf, dass die Gebühreneinnahmen im Verhältnis zu den Steuern überproportional zugenommen hätten.
- Einzig in drei Kantonen haben sich grössere Verschiebungen beim Anteil der Gebühreneinnahmen ergeben:
  - Kanton Neuenburg (Erhöhung)
  - Kantone St. Gallen und Zug (Senkung)

<sup>2</sup> Die Abgrenzung der staatlichen Haushalte richtet sich neu nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 (ESVG95). Dies hatte z.B. zur Folge, dass ab dem Jahr 2008 einige öffentliche Unternehmungen wie Spitäler, Elektrizitäts-, Wasser- und Fernheizwerke, Kehrrichtverbrennungsanlagen, die zwar unter staatlicher Kontrolle sind, aber mehr als 50% ihrer Produktionskosten über den Markt decken, nicht mehr zum Sektor Staat gehören. Gerade bei den Gebührenindizes in den Bereichen Wasser, Abwasser und Abfall hat das weitreichende Konsequenzen, weil aufgrund der unterschiedlichen Definition die Daten bis 2007 und ab 2008 nicht mehr miteinander verglichen werden können.

**Abbildung 3:** Gebühreneinnahmen, Steuereinnahmen und Gesamteinnahmen der Kantone und Gemeinden, Index 1990=100



### Bemerkungen

- Die Gebühreneinnahmen haben zwischen 1990 und 2007 um insgesamt 91% zugenommen.
- Bei den Gesamteinnahmen ist dieser Wert mit 89% praktisch identisch.
- Bei den Steuereinnahmen liegt der Indexwert 2007 mit 171 (was ein Wachstum von 71% impliziert) in der Nähe der anderen Werte.

➔ **Die Abbildung 3 gibt somit Hinweis darauf, dass im betrachteten Zeitraum von 1990–2007:**

- ein starker Anstieg sowohl bei den Steuer- als auch bei den Gebühreneinnahmen stattgefunden hat
- die Gebühreneinnahmen im Verhältnis zu den Steuern überproportional zugenommen haben (Abweichung von Abbildung 2).

### Gebührenindex

Der Gebührenindex der EFV verwendet die Zahlen der Finanzstatistik, die eine vergleichbare Datengrundlage für alle Kantone und Gemeinden bieten. Der Gebührenindex für einen Verwaltungszweig lässt sich gemäss folgender Formel berechnen:

$$\text{Gebührenindex (in Prozent)} = \frac{\text{Gesamtertrag aus Gebührenerhebung}}{\text{Kosten}}$$

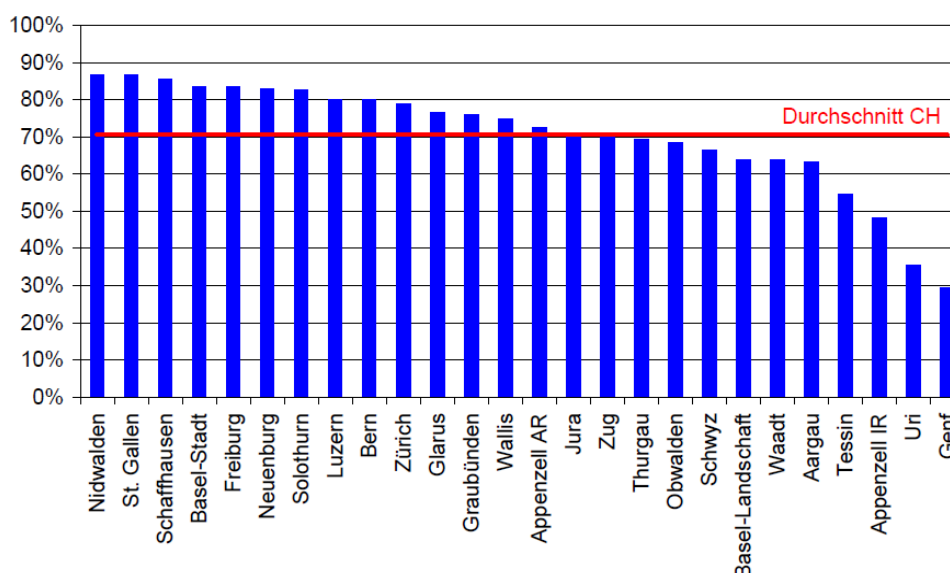
Bei einem Gebührenindex von 100% entsprechen sich die erhobenen Gebühren und die anfallenden Kosten vollumfänglich. In diesem Fall wird das Kostendeckungsprinzip völlig erfüllt.

Sollte die Gebühreneinnahmen die Gesamtkosten übersteigen, liegt der Gebührenindex auf über 100%. Anders ausgedrückt ist bei einem Gebührenindex von über 100% das Kostendeckungsprinzip verletzt.

Der Gebührenindex der EFV beschränkt sich auf fünf Verwaltungsbereiche, in denen insgesamt 56% aller Gebühreneinnahmen der Kantone und Gemeinden im Jahr 2008 anfallen:

Verwaltungsbereiche	%-Anteil Gebühreneinnahmen
Allgemeines Rechtswesen <sup>3</sup>	18.4%
Abwasserbeseitigung	17.3%
Abfallwirtschaft	10.7%
Strassenverkehrs- und Schiffahrtsamt	6.4%
Wasserversorgung	3.5%

**Abbildung 4:** Gebührenindex Total, 2008

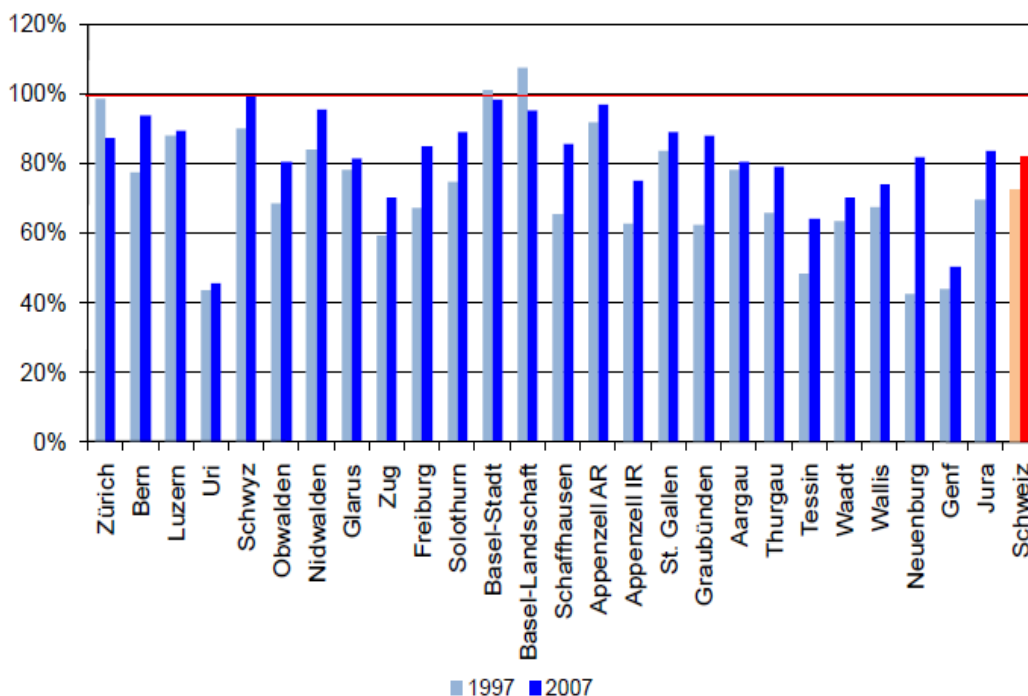


### Bemerkungen

- Im Schweizer Mittel decken die Gebühren, die für die Strassenverkehrsämter, das allgemeine Rechtswesen, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung und die Abfallentsorgung bezahlt werden, 71% der Kosten in diesen Bereichen.
- Demnach weist kein Kanton einen Index von über 100% aus.
- Auf dieser aggregierten Ebene kann folglich nicht von einer übermässigen Gebührenfinanzierung gesprochen werden.

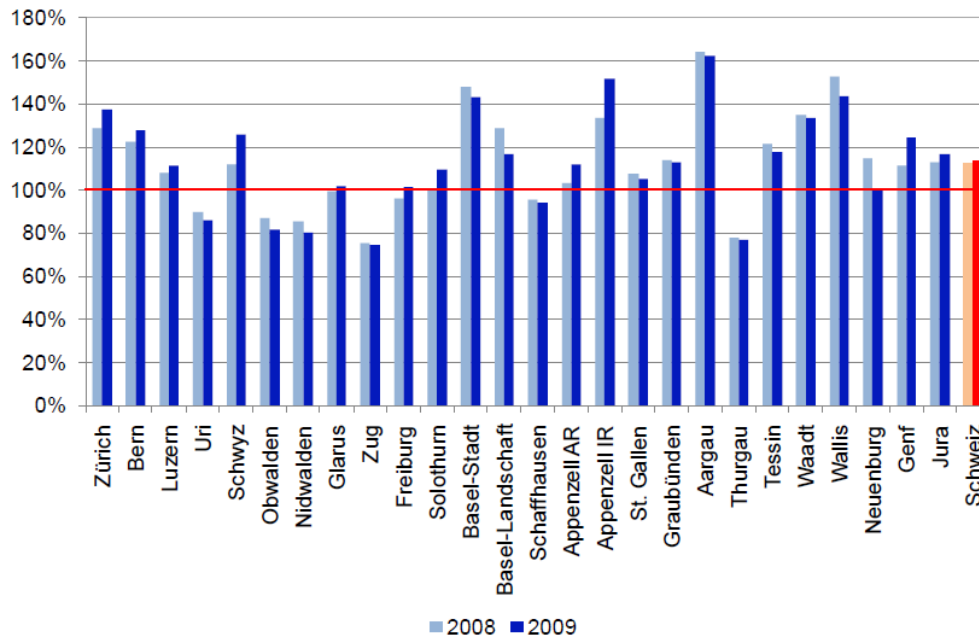
<sup>3</sup>Unter das allgemeine Rechtswesen fallen solch unterschiedliche Bereiche wie Betreuungswesen, Einwohnerkontrolle, Grundbuchamt, Konkursamt und Zivilstandsamt.

**Abbildung 5:** Gebührenindex Total, 1997 und 2007



**Bemerkung**

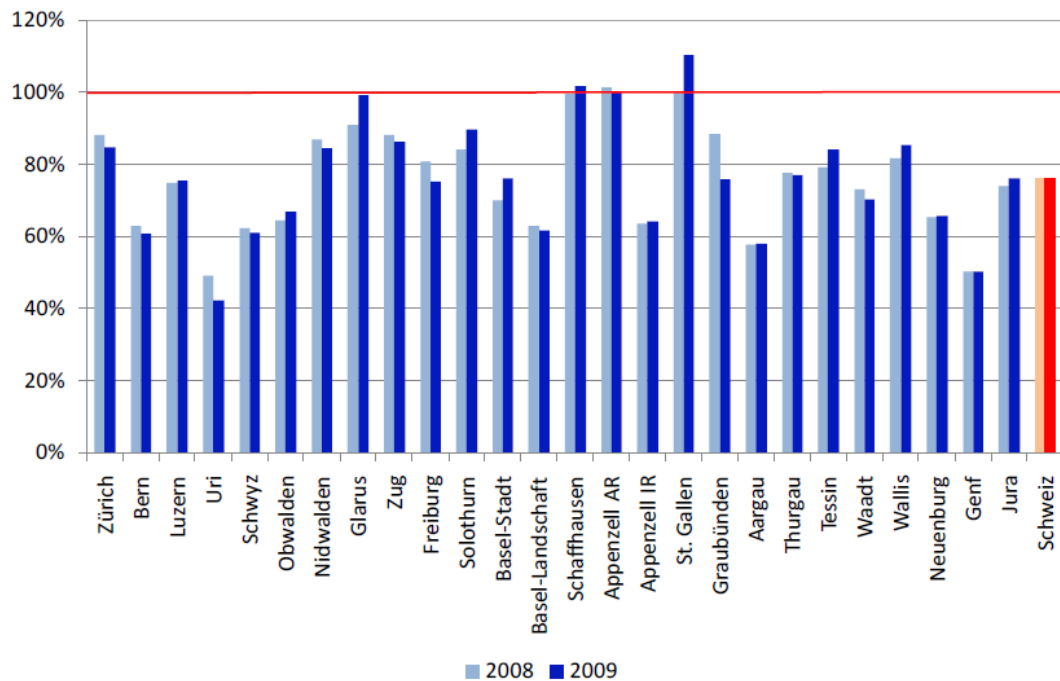
Zwischen 1997 und 2007 hat sich der Anteil der gebührenfinanzierten Kosten (der fünf ausgewählten Verwaltungsbereiche) in fast allen Kantonen erhöht, am stärksten in Neuenburg und Graubünden.

**Abbildung 6:** Gebührenindex Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt**Bemerkungen**

- Hier liegt bereits der Schweizer Durchschnitt mit 113% (bzw. 112% im Jahr 2008) klar über der Grenze, wo sich Gebühreneinnahmen und Kosten die Waage halten.
- In einigen Kantonen liegt der Index sogar deutlich höher, so z.B. Aargau mit 162% im Jahr 2009. Aber auch in den Kantonen Valais und Basel-Stadt belaufen sich die Gebühreneinnahmen der Strassenverkehrsämter auf das rund Anderthalbfache der Ausgaben (152% bzw. 148% in 2008). Im Jahr 2009 liegt in 19 Kantone der Gebührenindex über 100%.

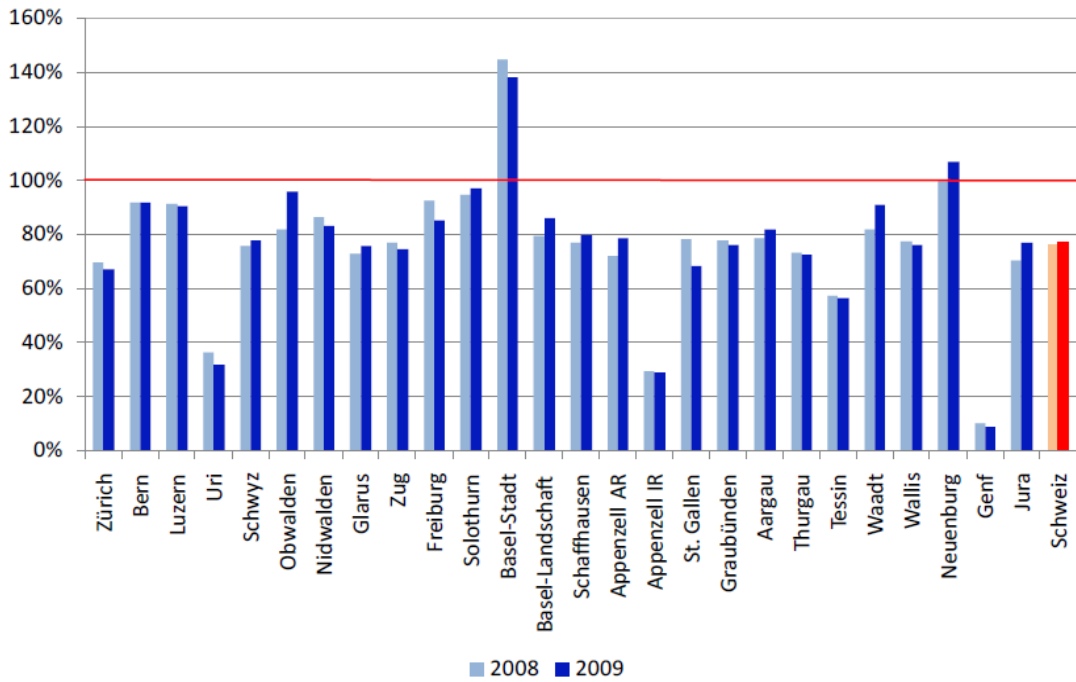
➔ **Die Abbildung 6 zeigt, dass im Bereich der Strassenverkehrsämter ein klares Missverhältnis zwischen den erhobenen Gebühren und den anfallenden Kosten besteht (Verletzung des Kostendeckungsprinzips).**

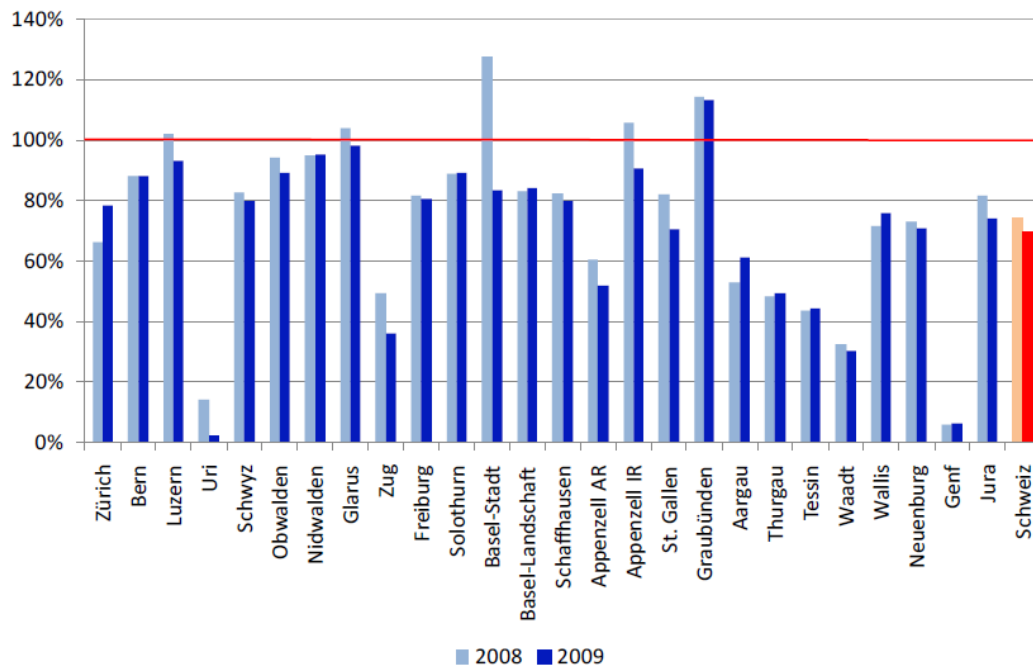


**Abbildung 7:** Gebührenindex allgemeines Rechtswesen**Bemerkungen**

- Der Teilindex allgemeines Rechtswesen liegt einzig im Kanton St. Gallen und einzig im Jahr 2009 mit 110% über den Kostendeckung.
- In allen übrigen Kantonen liegen die Zahlen zwischen 40% und 100%, wobei im Schweizer Durchschnitt 76% der Kosten des allgemeinen Rechtswesens durch Gebühreneinnahmen finanziert werden.

**Abbildung 8:** Gebührenindex Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung



**Abbildung 9:** Gebührenindex Abfallwirtschaft**Bemerkungen**

- Auch bei den restlichen zwei Gebührenindizes für Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft liegen im Jahr 2009 nur wenige Kantone über den 100%-Marke. Es sind dies Basel-Stadt mit knapp 140% beim Wasser/Abwasser und Graubünden mit 113% bei der Abfallentsorgung.
- In den meisten Kantonen ist das Verhältnis zwischen Gebühr und Kosten aber tief, wovon auch die Schweizer Mittelwerte von 77% bei Wasser/Abwasser und 70% beim Abfall zeugen.
- Die starke Diskrepanz zwischen den Kantonen mit den höchsten und denjenigen mit den tiefsten Indizes zeigt die Vielfalt der kantonalen und kommunalen Regelungen bei der Gebührenerhebung in diesen Bereichen. Ein systematischer Gebührenvergleich wird dadurch erheblich erschwert.

#### IV. Beurteilung und Forderungen des sgv

Es besteht in gewerblichen Kreisen ein Bedürfnis nach Transparenz und Vergleichbarkeit der Gebühren. Der sgv begrüsst deshalb den Bericht «Gebührenfinanzierung in Kantonen und Gemeinden» der EFV, der die Transparenz in Sachen Gebühren erhöht. Zudem wird die jährliche Veröffentlichung des Gebührenindex der EFV den Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen fördern. Staatliche Leistungen müssen vermehrt in einer Wettbewerbssituation erbracht werden.

Aus Sicht des sgv, zeigt der Bericht der EFV drei alarmierende Resultate auf:

- Die stetige Zunahme von Gebühreneinnahmen: im Zeitraum von 1990–2007 haben die Gebühreneinnahmen um gut 90% zugenommen.
- Im gleichen Zeitraum sind ebenfalls die Steuereinnahmen stark gestiegen (71%).
- Im Bereich Strassenverkehrsamt herrscht ein Missverhältnis zwischen den erhobenen Gebühren und den anfallenden Kosten (Verletzung des Kostendeckungsprinzips).

In seiner Strategie 2010 – 2014 fordert der sgv eine Senkung der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Kausalabgaben von insgesamt mindestens 10%. Angesichts der im vorliegenden Positionspapier dargestellten Ergebnisse müssen zusätzlich folgende Forderungen gestellt werden:

- Eine Senkung der Gebühren in denjenigen Kantonen, in denen das Kostendeckungsprinzip nicht eingehalten ist.
- Die Überprüfung der Rechtsgrundlagen sämtlicher Gebühren des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.
- Die Festlegung der Gebührenhöhe analog zu den Steuern in einer formell-rechtlichen Grundlage (Gesetz). Damit werden die Gebühreneinnahmen einer demokratischen Kontrolle unterstellt.

#### V. Fazit

Seit einigen Jahren stellt man eine Zunahme von Kausalabgaben fest. Dieser Trend ist besorgniserregend, weil er zu einer Erhöhung der Fiskalquote führt. Beunruhigend ist auch die Aura der Undurchsichtigkeit von der die Abgaben umhüllt sind, da ein systematisches Inventar der Kausalabgaben fehlt. Um dieses Informationsdefizit zu verringern, hat die EFV am 28. Oktober 2011 einen Bericht veröffentlicht, der die stetige Zunahme von Gebühreneinnahmen zwischen 1990 und 2007 aufzeigt. Angesichts dieser Ergebnisse fordert der sgv eine Senkung der Kausalabgaben von insgesamt mindestens 10%. Er erlangt ebenfalls eine Senkung der Gebühren in den Kantonen, wo Verletzungen des Kostendeckungsprinzips zum Alltag gehören.

Bern, 26. Oktober 2011

#### Dossierverantwortlicher

Marco Taddei, Vizedirektor

Telefon 031 380 14 22, E-Mail [m.taddei@sgv-usam.ch](mailto:m.taddei@sgv-usam.ch)