

Interpellation Lusti-Niederuzwil / Lüdi-Flawil vom 7. Juni 2004
(Wortlaut anschliessend)

Salzregal

Schriftliche Antwort der Regierung vom 17. August 2004

Bruno Lusti-Niederuzwil und Fritz Lüdi-Flawil erkundigen sich in einer Interpellation vom 7. Juni 2004, ob das kantonale Salzregal und die damit verbundene Monopolstellung im Salzhandel in der heutigen Zeit noch angemessen sei. Sie argumentieren, dass auf der einen Seite zwar der Staat auf diese Weise Erträge zu Gunsten des Staatshaushalts erwirtschaftet, auf der anderen Seite aber im Vergleich zum Ausland höhere Preise von der Privatwirtschaft getragen werden müssten. Sie erkundigen sich nach der Bereitschaft des Kantons, aus dem Salzregal auszuweichen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Geschichte der kantonalen Salzregale geht bis ins frühe 19. Jahrhundert zurück, als die damalige Schweiz noch auf den Salzbezug aus dem Ausland angewiesen war. Aus der Pflicht, der Bevölkerung das Salz jederzeit in genügender Menge zur Verfügung zu stellen, leitete der Staat das Recht ab, den Salzhandel als sein Monopol zu betrachten und das Salz mit Regalgebühren zu belegen. Im Kanton St.Gallen richtete sich der Salzverkauf bis ins Jahr 1974 nach dem Gesetz über den Salzhandel als Regal vom 15. Januar 1835. Im Jahr 1974 wurde dieses Gesetz durch das Gesetz über das Salzregal (sGS 851.1), den Grossratsbeschluss über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über den Salzverkauf (sGS 851.3) und die Interkantonale Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz (sGS 851.31) abgelöst.

Beim Salzregal handelt es sich um ein Handelsmonopol des Staates. Alle Kantone in der Schweiz haben bis heute an ihren Salzregalen festgehalten. Während aber in der Zeit vor dem Jahr 1974 die meisten Kantone ihre eigene Verkaufsorganisation führten, eigene Salzpreise verrechneten und den interkantonalen Handel verboten, wurde mit der Gesetzesrevision im Jahr 1974 auf Vereinbarungsbasis zwischen den Kantonen eine neue schweizweite Salzverkaufsordnung eingeführt, bei der die Vereinigten Schweizerischen Rheinsalinen AG (VRS AG) als gemeinsame Handelsgesellschaft bestimmt wurde. Seither gelten schweizweit dieselben Salzpreise, und der Salzhandel innerhalb der Schweiz ist frei (Ausnahme Kanton Waadt mit eigenem Salzbergwerk in Bex). Neben der Handelstätigkeit im Auftrag der Kantone betreibt die VRS AG in Schweizerhalle (BL) und Riburg (AG) zwei Salinen, wo sie den grössten Teil des in der Schweiz in den Verkehr gebrachten Salzes bezieht. Die Salzförderung basiert rechtlich nicht auf den Salzregalen, sondern auf zwei Bergbaukonzessionen der Kantone Basel Land und Aargau, die im Jahr 2013 bzw. 2025 auslaufen.

In Europa sind – mit Ausnahme der Schweiz – spätestens mit dem Inkrafttreten des Vertrages über den Europäischen Wirtschaftsraum die Salzmonopole gefallen. Angesichts der europäischen Entwicklungen gehen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der VRS AG davon aus, dass auch in der Schweiz die Salzmonopole früher oder später abgeschafft werden. Seit den frühen 90er Jahren werden deshalb die strategischen Unternehmensziele der VRS AG auf einen freien Markt ausgerichtet. Dazu gehören z.B. Kostensenkungsprogramme, die Senkung der Regalgebühren, die Neuverhandlung der Bergbau-Konzessionsverträge mit den Standortkantonen oder die strategische Partnerschaft mit der SWS Alpensalz GmbH.

Ein fairer Vergleich der Salzpreise der VRS AG mit denjenigen der ausländischen Anbieterinnen ist deshalb nicht immer möglich, weil andere Unternehmen im Wettbewerb nicht selten mit anfänglich tiefen oder sogar intransparenten Preisangaben Neukunden zu gewinnen versuchen, während die VRS AG mit festen Listenpreisen für Salze und Transport arbeitet. Regelmässige Salzlieferungen ins Ausland belegen aber, dass die Preise der VRS AG sich auf einem durchaus wettbewerbstauglichen Niveau bewegen. Je produzierte Tonne Salz kann die VRS AG die tiefste Mitarbeiterzahl ausweisen. Die Regalgebühren belaufen sich im Durchschnitt auf rund Fr. 24.– je Tonne Salz.

Der Kanton St.Gallen ist mit knapp 7 Prozent am Aktienkapital der VRS AG beteiligt. Er erhielt in den vergangenen Jahren von der VRS AG folgende Regalgebühren und Dividenden (in Mio. Franken):

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Regalgebühren	0.43	0.46	1.01	0.56	0.40	0.46	0.72
Dividenden	0.20	0.14	0.17	0.27	0.27	0.68	0.35

In den Jahren 2003 und 2004 flossen dem Kanton im Rahmen von ausserordentlichen Ausschüttungen der VRS AG zusätzlich jeweils 2.3 Mio. Franken zu.

Die eigenen Salzbezüge des Kantons St.Gallen bei den VRS konzentrieren sich auf Streusalze für den Winterdienst auf den National- und Staatsstrassen. In den Jahren 1995 bis 2004 wurden im Durchschnitt jährlich rund 7'000 Tonnen Salz bezogen, mit Spitzenwerten bei 12'000 Tonnen im Jahr 1999 und dem niedrigsten Wert bei rund 4'000 Tonnen im Jahr 1997. Mit einem durchschnittlichen Salzpreis von rund 216 Franken je Tonne ergaben sich jährliche Ausgaben von 0.8 Mio. bis 2.5 Mio. Franken.

Zu den einzelnen Fragen lässt sich folgendes festhalten:

1. Art. 94 Abs. 4 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) räumt den Kantonen das Recht ein, in eigener Kompetenz vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen, wenn dafür ein Regalrecht begründet ist. Mit den Salzregalen ist seit dem Jahr 1835 für den Salzhandel ein solches Regal bestehend. Im Jahr 1974 wurde es anlässlich der erwähnten Gesetzesrevision vom Kantonsrat bestätigt. Mit dem Salzregal wird der Salzhandel bewusst dem freien Markt und den marktwirtschaftlichen Kräften entzogen und als staatliches Monopol betrieben.
2. Das Motiv für die Errichtung des st.gallischen Salzregals vor rund 170 Jahren lag in der Versorgungssicherheit. In neuerer Zeit waren bestimmt auch die mit den Regalgebühren einhergehenden Einnahmen mit ein Grund, weshalb die Kantone nicht von sich aus auf eine Abschaffung des Salzregals hingearbeitet haben. Für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ist dies als Vorteil zu werten. Angesichts der konkurrenzfähigen Konditionen der VRS AG sind die der Volkswirtschaft erwachsenden Nachteile als gering einzustufen.
3. Die in der BV den Kantonen eingeräumten Regalrechte unterstehen nicht der Aufsicht der Wettbewerbskommission (WEKO), sondern der eidgenössischen Preisüberwachung. Diese kontrolliert immer wieder die Salzpreise der VRS AG. Eine Bestandesaufnahme im Jahr 1999 hat ergeben, dass in den 90er-Jahren die Regal- und Konzessionsgebühren gesenkt wurden. Ein Vergleich mit dem europäischen Preisniveau war wegen fehlenden Informationen jedoch nicht möglich.
4. Aktionäre der VRS AG sind alle schweizerischen Kantone (ausser VD) und das Fürstentum Liechtenstein. Seit dem Jahr 2004 besteht über einen Minderheitsanteil eine strategische Partnerschaft mit der SWS Alpensalz GmbH, wobei über die Einführung von zwei Aktienarten sichergestellt wurde, dass keine Dividenden an die Partnerin abfliessen. Die VRS AG

ist nach wie vor als ein staatliches Unternehmen zu betrachten. Die rechtliche Zulässigkeit des Regals ist, wie bereits erwähnt, durch Art. 94 Abs. 4 der BV gegeben.

5. Die Regierung teilt die Meinung des Verwaltungsrats der VRS AG, dass der Wegfall des Salzregals in der Schweiz eine Frage der Zeit sein dürfte. Sie wehrt sich somit nicht grundsätzlich gegen einen Ausstieg aus dem Salzregal, ist jedoch der Meinung, dass ein Alleingang des Kantons St.Gallen nicht in Frage kommt. Dies würde bedeuten, dass die umliegenden Kantone den Salzhandel mit dem Kanton St.Gallen verbieten müssten, damit ihre eigenen Salzregale nicht unterlaufen würden. Ein solcher Schritt bedeutete ein Rückfall in die Zeit vor dem Jahr 1974, als in den einzelnen Kantonen unterschiedliche Salzpreisordnungen galten. Hingegen ist für die Regierung ein koordinierter, von allen Kantonen gleichzeitig durchgeführter Verzicht auf das Salzregal durchaus denkbar. Dringender Handlungsbedarf besteht aber nicht, da die VRS AG in den vergangenen Jahren ihre Preise auf ein wettbewerbstaugliches Niveau gesenkt hat und sich als äusserst effizient geführtes, erfolgreiches Unternehmen präsentiert.

17. August 2004

Wortlaut der Interpellation 51.04.35

Interpellation Lusti-Niederuzwil / Lüdi-Flawil: «Ist das Salzregal noch zeitgemäss?»

Salzeinkäufe für Industrie, Privatwirtschaft, Bund, Kantone und Gemeinden müssen infolge des Salzregals gezwungenermassen bei der Rheinsaline Schweizerhalle eingekauft werden. Mit dem Salzregal, welchem auch der Kanton St.Gallen zugehört, unterstützen wir ein halb staatliches Unternehmen, welches als Monopolunternehmen nicht nur den Markt beherrscht, sondern auch die Salzpreise in der Schweiz diktiert. Somit muss die Privatwirtschaft, aber auch Bezüger der öffentlichen Hand das Salz zu wesentlich höheren Preisen einkaufen. So müssen auch Gemeinden und Kanton teures Salz für die Schneeräumung einkaufen. Wohl erhält der Kanton St.Gallen aus dieser Unternehmung Dividenden, welche aber durch den Kanton, die Gemeinden und der Privatwirtschaft mit höheren Salzkosten finanziert werden. Diese Finanzierung ist belastend, insbesondere für die Privatwirtschaft sehr einschneidend. So bezahlt eine private Unternehmung im Kanton St.Gallen pro Jahr über Fr. 25'000.–, oder pro Tonne rund Fr. 40.– mehr für das Salz, als auf dem freien Markt. Eine Einnahmequelle des Kantons auf dem Buckel der Gemeinden und der Privatwirtschaft. Eine Einnahme, oder eine versteckte Steuer?

Wir bitten die Regierung folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist ein Regal in der heutigen Zeit noch marktwirtschaftlich?
2. Wie lässt sich ein solches Regal gegenüber dem Steuerzahler und der Wirtschaft verantworten, da doch gerade der Staat Aufträge an den günstigsten Anbieter vergibt?
3. Wie weit hat sich die Weko mit dem Salzregal befasst? Die Weko verfolgt Preisabsprachen unerbittlich und ahndet diese.
4. Ist ein solches Regal zulässig, nur weil es sich um ein halb staatliches Unternehmen handelt?
5. Ist die Regierung bereit, im Sinne des Wettbewerbs aus dem Salzregal auszusteigen?»

7. Juni 2004