
Interpellationen SVP-Fraktion / CVP-GLP-Fraktion / FDP-Fraktion vom 17./18. September 2018

Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip bei den Strassenverkehrsgebühren

Schriftliche Antwort der Regierung vom 2. April 2019

Die SVP-Fraktion, die CVP-GLP-Fraktion und die FDP-Fraktion erkundigen sich in drei Interpellationen vom 17. und 18. September 2018 nach den Gebühren des Strassenverkehrs- und Schiffsamtes und stellen verschiedene Fragen dazu. Die drei Interpellationen betreffen denselben Sachbereich, weshalb sie in der vorliegenden Antwort der Regierung zusammen behandelt werden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Eine im August 2018 veröffentlichte Studie des Preisüberwachers, in der die Gebühren aller Strassenverkehrsämter der Schweiz untersucht und verglichen werden¹, weist für den Kanton St.Gallen eine Kostendeckung von 140 Prozent auf.² Nach dieser Studie übersteigt der Gesamtertrag der Strassenverkehrsgebühren im Jahr 2015 den Gesamtaufwand des Strassenverkehrsamtes um rund 40 Prozent. Die Regierung hat Kenntnis von diesem Bericht.

Die Erhebung von Gebühren unterliegt dem verfassungsmässigen Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf, wobei ein Verwaltungszweig jeweils die sachlich zusammenhängenden Aufgaben eines Verwaltungsbereichs umfasst. Zum Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen. Das Prinzip findet bei kostenabhängigen Kausalabgaben Anwendung und gilt demgemäss insbesondere für Verwaltungsgebühren (vgl. BGE 126 I 180 Erw. 3a).

Abzugsgrenzen sind die Gebühren von den Steuern. Bei einer Gebühr handelt es sich um eine verbraucherabhängige Abgabe, die – ähnlich wie der Preis für eine Kaufsache – für eine konkrete Leistung zu bezahlen ist. Bei den Steuern hingegen handelt es sich um eine Abgabe, die jede steuerpflichtige Person unabhängig von ihrem Nutzungsverhalten zu bezahlen hat. In diesem Sinn sind Steuern «voraussetzungslos» geschuldet und knüpfen an einen steuerbegründenden Tatbestand, hier insbesondere an den Besitz eines Motorfahrzeugs, an. Da die Strassenverkehrsgebühren von den Steuern unabhängig sind und somit ein Zusammenhang zwischen Gebührenhöhe und Steuern fehlt, kann eine allfällige Gebührensenkung nicht mit einer steuerlichen Mehrbelastung, z.B. mit Mehrkosten aufgrund des gekürzten Pendlerabzugs, begründet werden.

¹ Abrufbar unter https://www.preisueberwacher.admin.ch/dam/pue/de/dokumente/studien/Geb%C3%BChrenvergleich%20Strassenverkehrs%C3%A4mter%202018.pdf.download.pdf/Strassenverkehrs%C3%A4mter_2018_d.pdf.

² Vgl. Index der Gebührenfinanzierung 2015, abrufbar unter https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzstatistik/sonderauswertungen/gf-basisdaten.xlsx.download.xlsx/GF_Basisdaten_d.xlsx.

Zur Übersicht über die Gebührenentwicklung im Kanton verweist die Regierung auf den alle vier Jahre zu erstellenden «Grundlagenbericht zur finanziellen Entwicklung des Kantons». Im aktuellen Bericht aus dem Jahr 2017³ sind im vorliegenden Zusammenhang insbesondere Abschnitt 3.4 und 3.5 (S. 31 ff.) von Bedeutung. Dem Grundlagenbericht ist zu entnehmen, dass bei den Gebühren für Amtshandlungen (wozu auch die Strassenverkehrsgebühren gehören) in den vergangenen knapp 20 Jahren eine merkliche Zunahme der Erträge zu verzeichnen ist. Die höheren Erträge sind jedoch weniger auf steigende Tarife, sondern primär auf höhere Fallzahlen zurückzuführen und betreffen lediglich einzelne Bereiche der Verwaltung. Der Bericht verweist seinerseits auf den Index der Gebührenfinanzierung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), der die Kostendeckung gebührenfinanzierter Verwaltungsbereiche misst und die Gebührenbelastung in den verschiedenen Kantonen vergleicht. Erhoben wird der Gebührenindex für die Bereiche Strassen- und Schiffsverkehr, allgemeines Rechtswesen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie Abfallwirtschaft. Die vier Teilindizes werden zu einem Gesamtindex zusammengefasst, der im Kanton St.Gallen im Jahr 2014 74 Prozent betrug (bei einem gesamtschweizerischen Durchschnitt von 76 Prozent).

Die Berechnungen des Preisüberwachers im Bereich der Strassenverkehrsgebühren stützen sich auf diesen Gebührenindex der EFV. Die dort ausgewiesenen Zahlen korrelieren jedoch nicht mit den Zahlen der Staatsrechnung. Die EFV weist selber darauf hin, dass ihre Berechnungen mit zahlreichen methodischen Schwierigkeiten verbunden sind und nicht ohne eingehende Prüfung der Daten und der rechtlichen Bestimmungen übernommen werden können. Dass diese Relativierung der erhobenen Zahlen durch die EFV berechtigt ist, zeigt die Überprüfung der Zahlen für das Strassenverkehrsamt des Kantons St.Gallen:

Die Kostenüberdeckung lag im Jahr 2015 nicht bei den im Gebührenvergleich 2018 ausgewiesenen 140 Prozent. Auf der Aufwandseite nicht eingerechnet sind die nicht oder nur teilweise quantifizierbaren Aufwände wie Raum- und Overheadkosten, Supportleistungen anderer Departemente (z.B. Mitberichtswesen), Leistungen des Dienstes für Informatikplanung, diverse parlamentarische Dienstleistungen und Kosten der Finanzkontrolle, weshalb die tatsächlichen Kosten höher sind als im Gebührenvergleich ausgewiesen. Auch sind keine Rückstellungen für Unterhalt und Erneuerung eingerechnet. So werden etwa die erforderlichen (wenn auch im Investitionsprogramm noch nicht priorisierten) Neubauten der Prüfstellen Mels und Oberbüren in absehbarer Zeit zu hohen Kosten führen. Auf der Einnahmenseite sind neben den Gebühreneinnahmen auch nicht kostendeckungsrelevante Faktoren wie Einnahmen aus der Kontrollschilderversteigerung enthalten, weshalb die reinen Gebühreneinnahmen tiefer sind als im Gebührenvergleich ausgewiesen. Insgesamt ist der Überschuss wenigstens drei Millionen Franken tiefer als im Gebührenvergleich ausgewiesen, was bedeutet, dass auch der Deckungsgrad um einige Prozentpunkte nach unten zu korrigieren ist. Werden die benötigten Rückstellungen hinzugerechnet, schmälert sich der Überschuss noch weiter.

Dennoch anerkennt die Regierung, dass die Nettoerträge aus den Strassenverkehrsgebühren insgesamt stark zugenommen haben. Der Hauptgrund liegt darin, dass seit der Einführung des geltenden Verkehrsgebührentarifs bedeutende technologische Entwicklungen Einzug in die administrativen Abläufe des Strassenverkehrsamtes gehalten haben, sodass heute praktisch der gesamte Betrieb auf elektronischer Basis geführt wird. Die Administration des Strassenverkehrsamtes ist dadurch wesentlich effizienter geworden. Gleichzeitig hat der Fahrzeugbestand stark zugenommen, was aufgrund des technologischen Fortschritts bei gleichbleibenden Gebühren zu einer Erhöhung des Ertrags geführt hat. Diese Entwicklung ist erfreulich, auch wenn sie im Nebeneffekt zu einer Kostenüberdeckung führt.

³ Abrufbar unter https://www.sg.ch/news/1/2017/04/regierung-aktualisiert-bericht-zur-finanziellen-entwicklung-des-_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download.ocFile/Grundlagenbericht%202017.pdf.

Die Regierung erachtet eine gewisse Kostenüberdeckung als vertretbar, insbesondere da dadurch strukturelle Schwankungen aufgefangen werden können. Zudem soll vermieden werden, dass bei einer Unterdeckung die Steuerzahlenden für Leistungen des Strassenverkehrsamtes, die dessen Kundinnen und Kunden beanspruchen, mitbezahlen müssen. Bei der mittlerweile vorhandenen Überdeckung besteht jedoch Handlungsbedarf, weshalb die Regierung bereit ist, die Gebühren des Strassenverkehrsamtes zu senken, wo dies sinnvoll und nötig ist. Dazu müssen Kürzungsbedarf und Kürzungsmöglichkeiten sorgfältig eruiert und die konkreten Auswirkungen auf den Staatshaushalt geprüft werden. Werden die Gebühreneinnahmen, wie vom Preisüberwacher im Ergebnis verlangt, um mehrere Millionen gesenkt, entstehen dem Kanton daraus erhebliche Mindereinnahmen, die anderswo fehlen und entweder über einen Leistungsabbau oder über Steuereinnahmen kompensiert werden müssten. Die geplanten Gebührensenkungen sind daher in der Staatsrechnung bzw. im Budgetprozess zu berücksichtigen.

Konkret ist eine Annäherung an die Gebühren des Kantons Zürich angedacht. Dieser hat seine Strassenverkehrsgebühren bereits gesenkt. Wie der Kanton St.Gallen hat auch der Kanton Zürich ein grosses Geschäftsvolumen und automatisierte Prozessabläufe, weshalb ein Vergleich zwischen den beiden Kantonen sinnvoll ist. Die Anpassung des Verkehrsgebührentarifs vom 20. Dezember 2005 (sGS 718.1; abgekürzt VgT) ist per 1. Januar 2020 vorgesehen.