



# Parlamentarischer Vorstoss

## Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 264-2020  
Vorstossart: Motion  
Richtlinienmotion: ☐  
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.351

Eingereicht am: 29.10.2020

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von: Graber (La Neuveville, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein  
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 697/2021 vom 09. Juni 2021  
Direktion: Sicherheitsdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert  
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

## Gebührensenkung beim SVSA

Der Regierungsrat wird beauftragt, die vom Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) erhobenen Gebühren zu senken, damit dieses Amt als Ganzes das Äquivalenzprinzip einhält und langfristig keine Gewinne erwirtschaftet.

### Begründung:

In einem Interview (in der Sendung «A Bon Entendeur» des Westschweizer TV-Senders RTS, 29.09.2020) hat Preisüberwacher Stefan Meierhans daran erinnert, dass die Gebühren, die in einigen Kantonen von den Strassenverkehrsämtern erhoben werden, höher sind als die effektiven Kosten. Der Kanton Bern gehört ebenfalls zu den Kantonen, die insgesamt mehr als die Kosten in Rechnung stellen. Das bedeutet, dass unser Kanton mit den Gebühren, die er im Zusammenhang mit dem Strassen- und Schifffahrtsverkehr erhebt, Gewinne erzielt.

Bei Gebühren gilt aber das Äquivalenzprinzip, und es ist somit nicht zulässig, mehr zu erheben, als nötig ist, um die Kosten dauerhaft zu decken.

Die Preisüberwachung hat 2018 eine Studie auf der Grundlage des Gebührenfinanzierungsindex der eidgenössischen Finanzverwaltung durchgeführt, mit dem sich messen lässt, inwieweit das Äquivalenzprinzip eingehalten wird oder nicht. Dieser Index bestimmt für jeden Kanton das Verhältnis zwischen den in Rechnung gestellten Gebühren und den Gesamtkosten der von den Strassenverkehrsämtern erbrachten Leistungen. In Bezug auf die Gebühren, die das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) des Kantons Bern erhebt, lag dieser Index bei 133 Prozent. Dies bedeutet, dass das SVSA des Kantons Bern bei Kosten von 100 Franken im Schnitt Gebühren von 133 Franken in Rechnung stellt und so einen Gewinn von 33 Prozent erzielt. In meiner Interpellation 153-2018 habe ich auf die zu hohen Gebühren des SVSA aufmerksam gemacht, wobei ich auch die qualitativ hochwertige Amtsführung dieses Amtes betonte, die

nicht in Frage gestellt wird. In seiner Antwort auf meine Interpellation bringt der Regierungsrat in Bezug auf die Zahlen des Gebührenfinanzierungsindex mehrere Berechnungskorrekturen vor. Letztlich anerkennt er jedoch, dass das Äquivalenzprinzip nicht eingehalten wird und dass die Gebühren die Kosten systematisch überschreiten. Der Regierungsrat rechtfertigt dies namentlich mit nötigen Investitionen. Bei der Bestimmung, ob das Äquivalenzprinzip einzuhalten ist, dürfen die Investitionen aber nicht mitberücksichtigt werden.

Es stimmt, dass bei einigen Leistungen des SVSA die Einnahmen den Aufwand mehr oder weniger decken. Bei anderen scheint der Aufwand über dem Ertrag zu liegen. Die für die Gesamtheit aller Leistungen des SVSA erhobenen Gebühren stellen jedoch rund 133 Prozent der Kosten dieser Leistungen dar, was rechtswidrig ist.

Verglichen mit der Privatwirtschaft ist das SVSA unter Anwendung des oben erwähnten Äquivalenzprinzips ein gutes, aber teures Unternehmen.

Um diese Situation, die zum Nachteil von Automobilisten und Schiffseigentümern ist, zu korrigieren, muss der Regierungsrat dafür sorgen, dass die Tarife entsprechend gesenkt werden, damit das Äquivalenzprinzip eingehalten wird. Im Übrigen versteht es sich von selbst, dass die Gebühren für Dienstleistungen, deren Kosten darüber liegen, nicht geändert werden dürfen.

### **Antwort des Regierungsrates**

Die Motion verweist auf den Inhalt einer Westschweizer Fernsehsendung im September 2020, in welcher der Preisüberwacher die Gebührenerhebung der Strassenverkehrsämter kritisch beurteilt hat. Er dürfte sich dabei auf den Bericht «Gebührenvergleich Strassenverkehrsämter 2018» der Preisüberwachung (PUE) vom August 2018<sup>1</sup> sowie auf den von der eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) publizierten «Index der Gebührenfinanzierung 2017»<sup>2</sup> bezogen haben.

Wie der Regierungsrat in seiner Antwort vom 6. Februar 2019 zur Interpellation Graber «Zu hohe Strassenverkehrsgebühren: Situation im Kanton Bern» (2018.RRGR.511) festgehalten hat, besteht aufgrund der vom eidgenössischen Preisüberwacher und der eidgenössischen Finanzverwaltung periodisch publizierten interkantonalen Gebührenvergleiche kein unmittelbarer Handlungsbedarf zur Anpassung der Gebühren beim Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt.

Unbestritten ist, dass bei der Erhebung von Kausalabgaben - wozu die Gebühren des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamts zu zählen sind - als Grundsätze das „Äquivalenzprinzip“ und das „Kostendeckungsprinzip“ zu beachten sind.

«Das Äquivalenzprinzip besagt, dass *die Abgabe im Einzelfall zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss*. Mit anderen Worten sollen die Leistung des Gemeinwesens und die Gegenleistung des Abgabepflichtigen einander entsprechen» (vgl. Seite 8, «Die Gebühren und der Preisüberwacher», PUE, Februar 2017<sup>3</sup>). Gemäss Artikel 71 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen vom 26. März 2002 (FLG; BSG 620.0) erfolgt die Bemessung der Gebühren im Einzelfall nach dem gesamten Aufwand, der Bedeutung des Geschäfts für die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger und deren Interesse an der Leistung sowie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der betreffenden Personen. Die Gebührenrahmen mit den entsprechenden Obergrenzen werden für das SVSA durch den Regierungsrat in der kantonalen Gebührenverordnung (GebV, Anhang 5B; BSG 154.21) festge-

<sup>1</sup> Gebührenvergleich Strassenverkehrsämter 2018: <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2018.html>

<sup>2</sup> Gebührenfinanzierung 2017: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/58849.pdf>

<sup>3</sup> Die Gebühren und der Preisüberwacher: <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2017.html>

legt. Das SVSA führt regelmässig aufgrund einer Vollkostenrechnung eine Nachkalkulation der erbrachten Leistungen durch. Nach der bundesgerichtlichen Praxis müssen die Gebühren nicht in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indes nach *sachlich vertretbaren Kriterien* bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind. Diese Kriterien werden vom SVSA angewendet und gestützt auf Art. 5 Abs. 2 GebV jährlich überprüft. Die Gebühren stehen in einem ausgewogenen Verhältnis zum Gegenwert der Leistung, womit das Äquivalenzprinzip eingehalten wird.

«Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass *der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. [...] Das Kostendeckungsprinzip findet nur für kostenabhängige Abgaben Anwendung. Gebühren sind als kostenabhängig zu bezeichnen, wenn Kosten entstehen, diese ausscheidbar und zurechenbar sind. Legt der Gesetzgeber eine Abgabe fest, die ihrer Natur nach nicht kostenabhängig ist, oder schreibt er vor, dass sie höher sein soll, als zur Deckung der Kosten notwendig ist, so untersteht sie diesem Grundsatz nicht»* (vgl. Seite 9, «Die Gebühren und der Preisüberwacher», PUE, Februar 2017<sup>4</sup>). Zu beachten gilt, dass der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Definition des relevanten Verwaltungszweigs über ein Ermessen verfügt. Die Aufgaben müssen sachlich zusammengehören und nach funktionellen Kriterien definiert werden. Durch die mit der Produktrechnung definierte Struktur lassen sich die im SVSA definierten Verwaltungszweige regelmässig überprüfen.

Der Gebührenfinanzierungsindex 2018<sup>5</sup> (EFV 3. November 2020) weist für das SVSA im interkantonalen Vergleich einen Indexstand von 136 % aus. Übersteigt der Indexstand 100 %, stellt sich aus Sicht der PUE grundsätzlich die Frage, ob die Gebühren mit dem Kostendeckungsprinzip vereinbar sind. Die PUE hält fest, dass triftige Gründe zur mangelnden Aussagekraft des Indexes vorliegen sollten, damit von einer Senkung der Gebühren abgesehen werden kann.

Der Gebührenfinanzierungsindex der EFV, der von der PUE jeweils herangezogen wird, darf aufgrund diverser methodischer Schwierigkeiten nicht als absolut betrachtet werden. Die jeweiligen Berichte der EFV behalten diesen Umstand ausdrücklich vor. In seiner Antwort zur Interpellation Graber hat der Regierungsrat auf die betrieblichen und inhaltlichen Unterschiede in den einzelnen Kantonen hingewiesen. Diese beeinflussen die Rechnungen und lassen einen Vergleich allein gestützt auf den im Index ausgewiesenen Wert nicht zu.

Die für das SVSA im jährlichen Geschäftsbericht ausgewiesene Produktgruppenrechnung entspricht bei den Kosten nicht der Vollkostenwahrheit. Innerhalb des Kantons wird eine Vielzahl von Serviceleistungen zu Gunsten der einzelnen Ämter zentral erbracht. Aus verwaltungsökonomischen Gründen werden sogenannte Querschnittsdienstleistungen zentralisiert (z. B. Amt für Informatik und Organisation (KAIO), Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG), Finanzverwaltung (FV), Sicherheitsdirektion (SID)), ohne dass diese zentral erbrachten Leistungen grundsätzlich den Leistungsbezüglern weiterverrechnet werden. Bei einer undifferenzierten Betrachtung der Jahresrechnung der Ämter kann dies zu massiven Fehlinterpretationen führen.

Diese fallen bei der Analyse des Rechnungsergebnisses und Kostendeckungsgrads sowie bei der Evaluation der Verursacherfinanzierung und Kalkulation der Kausalabgaben ins Gewicht. Die bisher nicht in der Rechnung enthaltenen Kosten betragen ca. CHF 8 Mio. je Jahr. Schwankungen in den einzelnen Rechnungsjahren ergeben sich unter anderem aus vorübergehenden Anpassungen der Weiterverrechnungsmodalitäten innerhalb des Kantons. So wurde die Informatikkostenverrechnung - als Ergebnis des Projekts IT@BE - bereits mehrfach angepasst (Kosten bis 2019 bei KAIO, ab 2022 bei SID, dazwischen bei SVSA). Ähnliches lässt sich bei der Weiterverrechnung der Postfran-

<sup>4</sup> Die Gebühren und der Preisüberwacher: <https://www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/dokumentation/publikationen/studien---analysen/2017.html>

<sup>5</sup> Gebührenfinanzierung 2018: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/sonderauswertungen.html#-480419777>

katuren von der Staatskanzlei an das SVSA feststellen. Diese Kosten sind im Massengeschäft erheblich. Da die Liegenschafts- und Mietkosten seit einigen Jahren vollständig im AGG geführt werden und keine Raumkostenverrechnung erfolgt, fehlen diese in den Rechnungen der Ämter. Nicht berücksichtigt sind zudem die Kosten für zentrale Serviceleistungen, die für einen ordnungsgemässen Betrieb unerlässlich sind (rechtliches Inkasso usw.). Im Folgenden sind die vom SVSA annäherungsweise für die Kalkulation erhobenen Vollkosten aufgeführt:

| In Rechnung SVSA nicht enthaltene Aufwände (Durchschnittswerte)                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Organisation | CHF                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Miet-/Gebäudekosten (staatseigene Liegenschaften, Anmieten, Nebenkosten)                                                                                                                                                                                                                                                                                             | AGG          | 3'231'000                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Schermenweg 5 Bern</li> <li>Schermenweg 9 Bern</li> <li>Schwerverkehrszentrum Ostermundigen</li> <li>Verkehrsprüfzentrum Berner Oberland Thun-Allmendingen</li> <li>Agentur Zweisimmen</li> <li>Verkehrsprüfzentrum Seeland-Berner Jura</li> <li>Agentur Tavannes</li> <li>Verkehrsprüfzentrum Oberaargau-Emmental</li> </ul> |              | 996'000<br>312'000<br>474'000<br>630'000<br>9'000<br>507'000<br>13'000<br>290'000 |
| ICT-Kosten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | SID/KAIO     | 4'005'000                                                                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Grundversorgung</li> <li>Konzernapplikationen FIS/Persiska (SAP)</li> <li>Übrige Basisinfrastruktur (CMI, ADOBE, GERES, ZPV u.a.)</li> <li>Dienstleistungen ICT-Support (1st-Level, Fieldsupport)</li> </ul>                                                                                                                  |              | 1'280'000<br>2'000'000<br>225'000<br>500'000                                      |
| Übrige Serviceleistungen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Diverse      | 775'000                                                                           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Dienstleistungen/Kurse kantonale Fachstellen (PA, KAIO usw.)</li> <li>Zentrale Beschaffungsstellen (Versicherungen, Fahrzeuge usw.)</li> <li>Inkassodienstleistungen SV (ZPV/Betreibungswesen)</li> </ul>                                                                                                                     |              | 50'000<br>225'000<br>500'000                                                      |
| <b>Total (gerundet)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |              | <b>8'000'000</b>                                                                  |

Neben diesen fehlenden Kosten werden im Index der EFV zudem Erträge einbezogen, die aus Sicht des für die Erhebung von Kausalabgaben massgeblichen Kostendeckungsprinzips nicht in Betracht fallen dürfen. Diese stützen sich auf besondere vertragliche und spezialgesetzliche Normen (z.B. Sonderabgabe für die Zuteilung einer Kontrollschildnummer auf besonderen Wunsch; Entschädigungsleistungen des Bundes für den Bezug eidgenössischer Verkehrsabgaben). Bei genauer Betrachtung ergeben sich so kalkulatorische Korrekturen im geschätzten Umfang von jährlich rund CHF 8 Mio. als Mehrkosten. Bei den Erträgen müssten jährlich ca. 3 Mio. zusätzlich abgegrenzt werden. Bezogen auf das Referenzjahr 2018 ergibt sich somit ein bereinigter Indexstand von noch rund 109 % über alle Produkte des SVSA hinweg. Für die Folgejahre reduziert sich die ausgewiesene und prognostizierte Kostendeckung bei den betroffenen Kausalabgaben voraussichtlich schrittweise auf rund 104 %.

Würde das SVSA als öffentlich-rechtliche Anstalt geführt, würden diese Kosten in der Rechnung des Kantons Bern wegfallen und im SVSA ausgewiesen. Eine entsprechende Transparenz lässt sich heute nur mittels einer Nachkalkulation herleiten.

Der von der EFV erstellte Gebührenindex lässt nicht den Schluss zu, dass das SVSA seine Leistungen zu teuer erbringt. Das SVSA hat konsequent mit effizienzsteigernden Massnahmen dafür gesorgt, dass trotz massiv steigender Geschäftsentwicklung und entsprechenden Anforderungen an den Ressourceneinsatz die Gebühren stabil gehalten (Fahrzeugprüfungen) und im Kerngeschäft (Fahrzeug- und Führerausweise, Theorieprüfungen, Selbstabnahmeprüfungen) im Verlaufe der Jahre gesenkt werden konnten. Das SVSA ist weiterhin gestützt auf die Vorschriften der GebV angehalten, die Tarifstrukturen wie bis anhin umfassend, sorgfältig und regelmässig zu überprüfen und so dem Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie der PUE für eine korrekte Preisgestaltung gerecht zu werden.

Die vom SVSA ausgewiesene Überdeckung erachtet der Regierungsrat nicht zuletzt auch mit Blick auf die zu berücksichtigenden Ergebniskorrekturen in den laufenden Rechnungs- und Finanzplanjahren (Auswirkungen Pandemie, Veränderung des bundesrechtlichen Aufgabenkatalogs) sowie unter Berücksichtigung des zukünftigen Finanzbedarfs durch die Erneuerung und Erweiterung der Infrastruktur (Neubauprojekt in Münchenbuchsee) und die Realisierung der angestrebten e-Government-Lösungen als noch verhältnismässig und beantragt deshalb die Ablehnung der Motion.

Verteiler

– Grosser Rat