



# Nachweis über die zweckgebundene Verwendung der Strassenverkehrssteuern 2015-2018

**Bericht der Polizei- und Militärdirektion zuhanden Regierungsrat vom 18. Dezember 2019**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Methodik und Ergebnisse</b> .....	<b>3</b>
3.1	Ausgangslage .....	3
3.2	Methodik .....	4
3.2.1	Aufgabenkreise .....	4
3.2.2	Zweckartikel BSFG .....	4
3.2.3	Einnahmen.....	5
3.2.4	Stufe 1: Blosser Vergleich von Einnahmen und Bruttoausgaben.....	5
3.2.5	Stufe 2: Berücksichtigung weiterer zweckgebundener Einnahmenquellen zur Finanzierung der Verwendungszwecke gemäss Art. 2 BSFG.....	5
3.3	Würdigung Berechnungsmodell .....	7
3.4	Nachweis 2015 - 2018 .....	7
3.4.1	Resultate.....	8
3.4.2	Würdigung der Resultate .....	9

## 1. Zusammenfassung

Gemäss RRB 942/2016 wurde die Polizei- und Militärdirektion beauftragt, für die zweckmässige Verwendung der Strassenverkehrssteuer im Sinne von Art. 2 des Gesetzes über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge (BSFG, BSG 761.611) für die Jahre 2015–2018 im Jahre 2019 den nächsten Nachweis zu erbringen.

Im vorliegenden Bericht werden die Berechnungsmethodik ausgeführt und die Resultate dargestellt.

Die umfassend erarbeiteten Resultate zeigen auf, dass der Nachweis der zweckmässigen Verwendung der Strassenverkehrssteuer für die Jahre 2015 –2018 vollständig erbracht werden kann.

## 2. Rechtsgrundlagen

- Art. 2 und Art. 9 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141).
- Art. 2 des Gesetzes über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge vom 12. März 1998 (BSFG; BSG 761.611).

## 3. Methodik und Ergebnisse

Der Regierungsrat hat mit RRB 942 /2016 erstmals auf Basis des Rechnungsjahres 2014 Kenntnis genommen vom verwaltungsinternen Nachweis über die zweckgebundene Verwendung der Strassenverkehrssteuern im Sinne von Art. 2 des Gesetzes über die Besteuerung der Strassenfahrzeuge (BSFG, BSG 761.611).

Der Regierungsrat beauftragte gleichzeitig die Polizei- und Militärdirektion diesen summarischen Nachweis alle vier Rechnungsjahre aktualisieren zu lassen und dem Regierungsrat zur politischen Würdigung zu unterbreiten.

Im laufenden Jahr ist der Nachweis für die Periode 2015-2018 fällig. Die POM hat das entsprechende Zahlenmaterial unter Mithilfe der mitbetroffenen Direktionen (FIN, BVE, VOL und GEF) erhoben und stellt im vorliegenden Bericht die Resultate dar.

### 3.1 Ausgangslage

Seit Inkrafttreten des Strassengesetzes 2009 verzichtet der Kanton Bern auf Erstellung einer Strassenrechnung. Die Finanzkontrolle machte 2012 im Rahmen der Dienststellenprüfung im Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (SVSA) folgende Bemerkung mittlerer Relevanz:

*„Gemäss Art. 2 BSFG ist der Reinertrag der Strassenverkehrssteuer für bestimmte Zwecke (z.B. Neu-, Aus- und Umbau von Strassenverkehrsanlagen, Erhaltung und Betrieb dieser Anlagen, Gewährleistung der Verkehrssicherheit) einzusetzen. Es konnte uns kein Nachweis vorgelegt werden, in welchem Umfang die Steuereinnahmen die zweckgebundenen Ausgaben zu decken vermögen. (...) Wir bitten Sie, uns einen entsprechenden Verwendungsnachweis zukommen zu lassen.“*

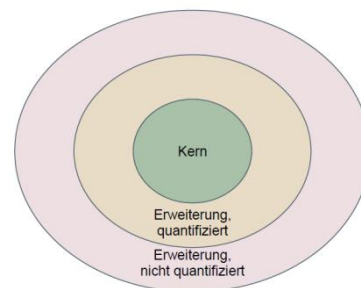
Der POM lagen zu diesem Zeitpunkt weder die notwendigen Informationen noch ein plausibles Berechnungsmodell für einen solchen Nachweis vor. Im Auftrag der Finanzdirektion wurde durch die Fa. ECOPLAN eine anerkannte Berechnungsmethodik entwickelt. Der Regierungsrat übertrug die Zuständigkeit und die Federführung der POM, welche den Nachweis der zweckgebundenen Verwendung der Strassenverkehrssteuer erstmals für das Rechnungsjahr 2014 (RRB 942/2016) erbringen konnte. Gleichzeitig legte er nach Konsultation der Finanzkontrolle fest, dass der Nachweis inskünftig alle vier Jahre zu erbringen sei.

## 3.2 Methodik

Nachfolgend werden die notwendigen Informationen zur Berechnung dargestellt.

### 3.2.1 Aufgabenkreise

- **Kern:** Im Kern befinden sich jene Aufgaben, die eindeutig mit den Zwecken gemäss Artikel 2 BSFG vereinbar sind. Sie sind zwingend zu quantifizieren.
- **Erweiterung, quantifiziert:** In diesem Aufgabenkreis befinden sich Aufgaben, die bei einer weiteren Auslegung des Interpretationsspielraums von Art. 2 BSFG zu berücksichtigen sind. Mit Blick auf die Anforderung eines einfach zu erbringenden Nachweises werden aber nur jene Positionen einbezogen, die mit verhältnismässig kleinem Aufwand quantifizierbar sind.
- **Erweiterung, nicht quantifiziert:** In diesem Aufgabenkreis werden Aufgaben ausgewiesen, die bei einer weiten Auslegung ebenfalls den Verwendungszwecken gemäss Art. 2 BSFG entsprechen, jedoch nur mit hohem Aufwand und mit hoher Unsicherheit quantifiziert werden können. Mit Blick auf das Ziel, den Nachweis mit wenig Arbeitsaufwand zu erbringen, erfolgt keine Quantifizierung.



### 3.2.2 Zweckartikel BSFG

Der Reinertrag der Strassenverkehrssteuer dient folgenden Zwecken gemäss Art. 2 BSFG:

- a) Neu-, Aus- und Umbau von Strassenverkehrsanlagen
- b) Erhaltung und Betrieb von Strassenverkehrsanlagen
- c) Gewährleistung der Verkehrssicherheit
- d) Vornahme von Umwelt-, Landschafts- und Ortsbildschutzmassnahmen im Zusammenhang mit Strassenverkehrsanlagen
- e) Förderung des umweltgerechten Verkehrs

Die fünf Zwecke sind inhaltlich nicht abschliessend definiert weshalb Interpretationsspielraum besteht.

### 3.2.3 Einnahmen

Neben den ordentlichen Einnahmen aus der Strassenverkehrssteuer werden für den Nachweis Stufe 2 zusätzliche Einnahmequellen berücksichtigt. Es handelt sich dabei bspw. um Staatsbeiträge aus Mineralölsteuerzuschlag und Autobahnvignette oder um fiskalische Erlöse, wie den Kantonsanteil an der LSVA.

### 3.2.4 Stufe 1: Blosser Vergleich von Einnahmen und Bruttoausgaben

Es erfolgt eine Gegenüberstellung der Strassenverkehrssteuereinnahmen und der Ausgaben für die Zwecke gemäss Art. 2 BSFG nach folgender Faustregel:

**Fall 1A:** Der Nachweis der zweckgebundenen Verwendung ist auf dieser Stufe erbracht, wenn die Einnahmen kleiner sind als die damit finanzierten Ausgaben.

**Fall 1B:** Sind die Einnahmen grösser als die damit finanzierten Ausgaben stellt sich die Frage, für welche Aufgaben die restlichen Mittel verwendet werden und der Nachweis ist nicht erbracht.

Die nebenstehende Abbildung zeigt die Gegenüberstellung der Einnahmen aus der Strassenverkehrssteuer (grüne Säule) sowie die daraus gesamthaft zu finanzierenden Ausgaben (rote Säule).

Fall 1A: Ausgaben ≥ Einnahmen Zweckbindung erfüllt		Erläuterung
Verbleibender Finanzierungsbedarf	Mittelverwendung: Ausgaben für die vorgesehenen Zwecke	Die Ausgaben für die Zwecke gemäss Art. 2 BSFG übersteigen die Einnahmen der Strassenverkehrssteuern.  → Der Nachweis der zweckgebundenen Verwendung ist auf der ersten Stufe erbracht.  Um Vorbehalte gegenüber dem Nachweis weitgehend auszuschliessen (vgl. Abschnitt 2.3) sollte der Nachweis mit der zweiten Stufe verfeinert werden.
Strassenverkehrssteuern		
Fall 1B: Einnahmen > Ausgaben, Zweckbindung nicht erfüllt		Erläuterung
Strassenverkehrssteuern	Nicht verwendete Einnahmen	Die Strassenverkehrssteuereinnahmen übersteigen die Aufwände für die gemäss Art. 2 BSFG vorgesehenen Verwendungszwecke.  → Der Nachweis ist auf dieser Stufe gemäss dieser Methodik nicht erbracht. <sup>4</sup>
	Mittelverwendung: Ausgaben für die vorgesehenen Zwecke	

### 3.2.5 Stufe 2: Berücksichtigung weiterer zweckgebundener Einnahmequellen zur Finanzierung der Verwendungszwecke gemäss Art. 2 BSFG

Bei dieser zweiten Stufe wird berücksichtigt, dass nicht die Bruttoausgaben, sondern die Nettoausgaben für den Nachweis relevant sind. Wenn durch andere zweckgebundene Einnahme-

quellen die insgesamt zu finanzierenden Ausgaben vermindert werden, muss dies in die Berechnung des Nachweises einfließen.

Die Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben kann zu verschiedenen Ergebnissen führen, welche in der nachfolgenden Abbildung gezeigt und beschrieben werden:

**Fall 2A:** Aufwand übersteigt die Einnahmen. Der Nachweis ist möglich und wird erbracht.

**Fall 2B:** Einnahmen übersteigen die Aufwände. Der Nachweis ist nicht erbracht, weder für die „übrigen“ Einnahmequellen, noch für die Strassenverkehrssteuern. Die Argumentation, dass im Fall 2B der Nachweis allein für die Strassenverkehrssteuern erbracht sei, weil die *Bruttoausgaben* für die Verwendungszwecke gemäss Art. 2 BSFG höher sind als die Einnahmen aus den Strassenverkehrssteuern, scheint zu wenig belastbar. Die Ausblendung der übrigen zweckgebundenen Einnahmen ist heikel. Der Nachweis sollte diese berücksichtigen, was bedeutet, dass die *Netto-* und nicht die *Bruttoausgaben* relevant sind.

In der nebenstehenden Abbildung werden die Einnahmen aus der Strassenverkehrssteuer (grüne Säule), die Einnahmen aus anderen für die gleichen Zwecke zu verwendenden Quellen (gelbe Säule) sowie die gesamthaft zu finanzierenden Aufwände (rote Säule) dargestellt.

Fall 2A: Ausgaben ≥ Einnahmen		Erläuterungen
<b>Nachweis erbracht</b>		
Verbleibender Finanzierungsbedarf	Mittelverwendung: Ausgaben für die vorgesehenen Zwecke	Die Aufwände für die Zwecke gemäss Art. 2 BSFG übersteigen die Einnahmen der Strassenverkehrssteuern und der übrigen, für die gleichen Zwecke zu verwendenden Einnahmen.  → Der Nachweis der zweckgebundenen Verwendung ist somit für das betrachtete Jahr erbracht.
Anteil zweckgebunden von anderer Einnahmequelle A		
Strassenverkehrssteuern		
<b>Fall 2B: Einnahmen &gt; Ausgaben</b>		<b>Erläuterungen</b>
<b>Nachweis nicht erbracht</b>		
Anteil zweckgebunden von anderer Einnahmequelle A	Zweckbindung A? Mittelverwendung: Ausgaben für die vorgesehenen Zwecke	Die Summe aus Einnahmen der übrigen Einnahmequellen (gelb) sowie der Strassenverkehrssteuern (grün) übersteigen die mit den Verwendungszwecken gemäss Art. 2 BSFG verbundenen Aufwände. Eine eindeutige Zuordnung der Aufwände zu den Einnahmen ist aber nicht möglich.  Sofern der Einnahmenüberschuss eine gewisse Toleranzgrenze aufgrund von jährlichen Schwankungen oder Spezialereignissen überschreitet (vgl. nachfolgende Ausführungen) ist der Nachweis mit der verwendeten Methode nicht korrekt bzw. nicht eindeutig erbracht. Allenfalls sind weitere Nachweisstufen anzugehen und allenfalls nicht quantifizierbare Aufgaben sind einzubeziehen.
Strassenverkehrssteuern	Zweckbindung Strassenverkehrssteuer?	

### **3.3 Würdigung Berechnungsmodell**

Das Berechnungsmodell beruht auf einer einjährigen Betrachtung. Es wird von einem Toleranzbereich bei Einnahmenüberschüssen ausgegangen, da jährliche Schwankungen der Positionen möglich sind. Der Interpretationsspielraum bezüglich einzubeziehender Aufgaben und Aufwände bleibt in jedem Fall bestehen. Die verwendete Methodik verlangt beim Nachweis eine gewisse Toleranz (Bandbreite) bzw. es muss ein gewisses „Augenmass“ gewahrt werden.

### **3.4 Nachweis 2015 - 2018**

Zur besseren Nachvollziehbarkeit werden Veränderungen an der Berechnungsgrundlage pro Betrachtungszeitraum festgelegt und für alle vier Jahre der Nachweisperiode berücksichtigt. Vorliegend wurde keine Veränderung an der Berechnungsgrundlage vorgenommen.



### 3.4.1 Resultate

Nachweis 2015 - 2018																
	2015				2016				2017				2018			
<b>Aufwand nach Zweck BSG Art. 2 (in Mio. CHF)</b>	<b>Kern</b>	<b>Erweitert, quantifiziert</b>			<b>Kern</b>	<b>Erweitert, quantifiziert</b>			<b>Kern</b>	<b>Erweitert, quantifiziert</b>			<b>Kern</b>	<b>Erweitert, quantifiziert</b>		
A+B Bau, Betrieb und Unterhalt	205.2	9.1			225.8	9.1			205.6	9.1			220.7	9.1		
C Verkehrssicherheit	128.4	2.9			129.4	7.9			133.0	9.2			125.5	10.1		
D Umwelt, Landschaftsschutz	0.2	0.5			0.2	0.6			0.2	0.5			0.3	0.7		
E Förderung umweltger. Verkehr	0.7	14.6			1.1	13.3			0.6	13.3			2.3	13.1		
<b>Total</b>	<b>334.4</b>	<b>27.1</b>			<b>356.6</b>	<b>30.9</b>			<b>339.4</b>	<b>32.1</b>			<b>348.8</b>	<b>32.9</b>		
<b>Ertrag (in Mio. CHF)</b>	<b>Kern</b>	<b>Erweitert, quantifiziert</b>			<b>Kern</b>	<b>Erweitert, quantifiziert</b>			<b>Kern</b>	<b>Erweitert, quantifiziert</b>			<b>Kern</b>	<b>Erweitert, quantifiziert</b>		
Strassenverkehrssteuern (Stufe I)	248.5				255.2				260.2				264.8			
Zusätzliche Einnahmen für Stufe II	61.4	18.4			61.6	18.5			58.1	20.1			62.9	20.3		
<b>Nachweis Stufe 1</b>	<b>Ertrag</b>	<b>Aufwand</b>	<b>Saldo</b>	<b>Differenz</b>	<b>Ertrag</b>	<b>Aufwand</b>	<b>Saldo</b>	<b>Differenz</b>	<b>Ertrag</b>	<b>Aufwand</b>	<b>Saldo</b>	<b>Differenz</b>	<b>Ertrag</b>	<b>Aufwand</b>	<b>Saldo</b>	<b>Differenz</b>
Kern	248.5	334.4	<b>85.9</b>	34.6%	255.2	356.6	<b>101.4</b>	39.7%	260.2	339.4	<b>79.2</b>	30.4%	264.8	348.8	<b>83.9</b>	31.7%
Kern + Erweitert, quantifiziert	248.5	361.6	<b>113.1</b>	45.5%	255.2	387.5	<b>132.3</b>	51.8%	260.2	371.5	<b>111.2</b>	42.7%	264.8	381.7	<b>116.9</b>	44.1%
<b>Nachweis Stufe 2</b>	<b>Ertrag</b>	<b>Aufwand</b>	<b>Saldo</b>	<b>Differenz</b>	<b>Ertrag</b>	<b>Aufwand</b>	<b>Saldo</b>	<b>Differenz</b>	<b>Ertrag</b>	<b>Aufwand</b>	<b>Saldo</b>	<b>Differenz</b>	<b>Ertrag</b>	<b>Aufwand</b>	<b>Saldo</b>	<b>Differenz</b>
Kern	309.9	334.4	<b>24.5</b>	7.9%	316.8	356.6	<b>39.8</b>	12.6%	318.3	339.4	<b>21.1</b>	6.6%	327.7	348.8	<b>21.1</b>	6.4%
Kern + Erweitert, quantifiziert	328.3	361.6	<b>33.3</b>	10.1%	335.3	387.5	<b>52.2</b>	15.6%	338.5	371.5	<b>33.0</b>	9.8%	347.9	381.7	<b>33.7</b>	9.7%





### 3.4.2 Würdigung der Resultate

Stufe 1 (Kern sowie Kern + erweitert, quantifiziert): Der Aufwand ist während allen vier betrachteten Jahre höher als der Ertrag (vgl. obenstehend Fall 1A). Der Nachweis der zweckbestimmten Verwendung der Motorfahrzeugsteuern auf Stufe 1 ist somit erbracht.

Stufe 2 (Kern sowie Kern + erweitert, quantifiziert): Der Aufwand ist während allen vier betrachteten Jahre höher als der Ertrag (vgl. obenstehend Fall 2A). Der Nachweis der zweckbestimmten Verwendung der Motorfahrzeugsteuern auf Stufe 2 ist somit erbracht.

**Die zweckgebundene Verwendung der Strassenverkehrssteuer 2015-2018 ist damit insgesamt nachgewiesen.**