

Interpellation FDP-Fraktion vom 15. Februar 2021

Strassenverkehrssteuern: dem Strassenfonds nicht weitere Mittel entziehen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 4. Mai 2021

Die FDP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 15. Februar 2021 nach der bisherigen und künftigen Entwicklung sowie der Verwendung des Strassenfonds. Sie möchte wissen, wie bei breiterer Mittelverwendung und gleichzeitiger Entlastung für umweltfreundliche Fahrzeuge die Äufnung des Strassenfonds sichergestellt werden soll und warum die Erarbeitung einer Auslegung und geänderter gesetzlicher Grundlagen für die künftige Strassenfinanzierung bis zum Jahr 2024 dauert.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Der Kantonsrat hat im Zusammenhang mit der Strassenfinanzierung und der Besteuerung von Fahrzeugen folgende vier Motionen, mit teilweise sich widersprechenden Aufträgen, gutgeheissen:

- 42.18.17 «Vergünstigungen von emissionsarmen Fahrzeugen»;
- 42.18.18 «Änderung der Strassenfinanzierung»;
- 42.19.05 «Fahrzeuge nach Ökobilanz besteuern»;
- 42.19.09 «Steuererleichterungen nur für leichte Fahrzeuge mit klimafreundlichen Antriebssystemen».

Zur Vorbereitung der Umsetzungsarbeiten (Definition der Beteiligten, Festlegung der «Systemgrenzen», Installation der Projektorganisation, Terminplanung usw.) erteilte die Regierung am 24. März 2020 einen Projekt-Initialisierungsauftrag. Die gestützt hierauf geleisteten Vorprojektarbeiten führten unter Federführung des Baudepartementes und mit Beizug des Finanzdepartementes und des Sicherheits- und Justizdepartementes sowie eines externen Dienstleisters zum Projektauftrag «Strassenfinanzierung im Kanton St.Gallen». Diesen hat die Regierung am 8. Dezember 2020 verabschiedet und hierüber mit Medienmitteilung vom 4. Januar 2021 die Öffentlichkeit informiert. Mit diesem Projektauftrag soll auf künftige Veränderungen der Fahrzeugflotte, des Mobilitätsverhaltens und der gesellschaftlichen Werte mit veränderten Steuermodellen reagiert und auch die Strassenfinanzierung nachhaltig sichergestellt werden. Auf der Ausgabenseite stehen Posten mit geringerer Varianz und höherer Beeinflussbarkeit (baulicher und betrieblicher Unterhalt, verkehrspolizeiliche Aufgaben) grösseren Investitionen mit ungewisser Realisierungswahrscheinlichkeit und Terminplänen mit hoher Varianz (Grossprojekte) gegenüber.

Das Projekt wird den Mechanismus der aktuellen Strassenfinanzierung des Kantons St.Gallen sowie die zugrundeliegenden Treiber für die Einnahmen und Ausgaben analysieren, neue Möglichkeiten für die Systematik der Einnahmengenerierung wie auch zur Ausgabensteuerung aufzeigen und sodann Szenarien unter Berücksichtigung der potenziellen Entwicklung der zugrundeliegenden Treiber entwickeln. In der Folge sollen Bestvarianten stufenweise selektioniert und mittels Stellungnahmen der Interessengruppen hinsichtlich Akzeptanz, Mehrheitsfähigkeit und Verbesserungsmöglichkeiten hinterfragt werden. Die resultierenden Erkenntnisse und Massnahmen werden in einer Botschaft der Regierung zusammengestellt und allfällige erforderliche Gesetzesänderungen dem Kantonsrat beantragt.

Aufgrund des erheblichen Umfangs der zu klärenden Fragestellungen und des noch offenen Ausgangs hinsichtlich der erforderlichen Änderungen von Gesetzen und Verordnungen wird davon ausgegangen, dass der Projektabschluss erst nach Beendigung des jetzigen 17. Strassenbauprogramm für die Jahre 2019 bis 2023 (36.18.02) erreicht wird und somit der Vollzug der geänderten Modalitäten erst auf das übernächste Strassenbauprogramm hin erfolgen kann. Die Regierung hat unter Hinweis auf die Komplexität der Fragestellungen und der heterogenen Interessenlage dem Kantonsrat im Rahmen der Berichterstattung zu den gutgeheissenen parlamentarischen Vorstössen beantragt, die Bearbeitungsfrist entsprechend bis ins Jahr 2023 zu verlängern (32.21.01A).

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Entwicklung des Bestands des Strassenfonds kann anhand der öffentlich zugänglichen Jahresrechnungen des Kantons St.Gallen nachvollzogen werden. Der Strassenfonds hat sich über die letzten zehn Jahre wie folgt entwickelt:

Jahr	Bestand Ende Jahr gemäss Bilanz (in Franken)
2011	145'946'200
2012	176'957'500
2013	188'446'400
2014	195'005'100
2015	189'268'900
2016	180'033'100
2017	182'372'900
2018	183'581'700
2019	158'774'000
2020	138'069'200

Sowohl die Alimentierung des Strassenfonds als auch die Mittelverwendung sind gesetzlich geregelt. Hauptertrag ist die Motorfahrzeugsteuer nach dem Gesetz über die Strassenverkehrsabgaben (sGS 711.70; abgekürzt SVAG). Diese ist nach Art. 7 SVAG zweckgebunden, insbesondere für Bau und Unterhalt der Strassen sowie für verkehrspolizeiliche Aufgaben, zu verwenden. Im Weiteren fließen dem Strassenfonds verschiedene zweckgebundene Mittel des Bundes zu (insbesondere Anteile an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, an Treibstoffzollzuschlägen usw.). Es ist an dieser Stelle festzuhalten, dass auch jene Mittel des Strassenfonds, die nicht in Bau oder Unterhalt der Kantonsstrassen fließen, nicht – wie dies der Wortlaut der Fragestellung insinuiert – «zweckentfremdet» werden, sondern für strassenverkehrsnahe Aufgaben eingesetzt werden, die allesamt auf gesetzlichen Grundlagen beruhen, die der Kantonsrat erlassen hat. Dies gilt beispielsweise für die Aufgaben der Verkehrspolizei und der Verkehrserziehung (Art. 7 Abs. 1 und 3 SVAG), für den Finanzausgleich im Rahmen des Sonderlastenausgleichs Weite (Art. 46 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes [sGS 813.1]), für die werkgebundenen Beiträge an Gemeinden (Art. 87 SVAG) usw. Über Einnahmen und Ausgaben des Strassenfonds geben die jährlichen Staatsrechnungen Aufschluss (Rechnungsabschnitt Strassenfonds 7309). Ebenso legt die Regierung jeweils in den Botschaften zu den Strassenbauprogrammen detailliert dar, wie sich die Mittelflüsse in den zurückliegenden Jahren wie auch in den Planjahren gestaltet haben bzw. erwartet werden (letztmals siehe Botschaft zum Kantonsratsbeschluss über das 17. Strassenbauprogramm für die Jahre 2019 bis 2023 [36.18.02, Tabellen in Abschnitt

C/1.4, S. 69 ff. und C/2.9 S. 97 f.]). So wurden etwa im Jahr 2020 dem Rechnungsabschnitt Strassenfonds (7309) folgende Mittel belastet:

– Vermögensverwaltungskosten	Fr.	158'800.–
– Amt für Gemeinden (Sonderlastenausgleich Weite)	Fr.	38'909'100.–
– Gemeindestrassen	Fr.	16'049'400.–
– Kantonsstrassen	Fr.	138'377'800.–
– Amtsleitung Tiefbauamt	Fr.	709'000.–
– Verkehrspolizei	Fr.	38'700'000.–

Ab dem Jahr 2021 werden dem Strassenfonds, auf Hinweis der kantonalen Finanzkontrolle und gestützt auf Art. 7 Abs. 1 SVAG, wonach dem Strassenfonds lediglich der «Rein»-Ertrag der Strassenverkehrssteuern zugewiesen werden darf, neu rund 2,5 Mio. Franken für den Steuerbezug des Strassenverkehrsamtes belastet. «Abführungen» von zweckgebundenen Mitteln des Strassenverkehrs an den allgemeinen Staatshaushalt erfolgen selbstverständlich nicht.

Allfällige Zweckänderungen bei der Verwendung von Mitteln des Strassenverkehrs (wie auch Änderungen an den Grundlagen der Erhebung der Strassenverkehrssteuern) bedürfen demgemäss Gesetzesrevisionen. Ob solche angezeigt sind, wird die Regierung in Ausführung der einleitend aufgezählten Motionsaufträge im Rahmen der umfassenden Projektarbeiten überprüfen.

2. Der aktuelle Zustand der Kantonsstrassen wird durchschnittlich alle fünf Jahre erhoben. Die letzten Erhebungen fanden in den Jahren 2010 und 2016 statt. Aktuell läuft die Zustandserhebung 2021, bei der gleichzeitig die Datenbank mit den Videodaten erneuert wird. Die erhobenen Daten werden für das 18. Strassenbauprogramm für die Jahre 2024 bis 2028 aufgearbeitet und der erforderliche Unterhaltsaufwand ermittelt. Gemäss der Einschätzung des Strasseninspektorats werden die Unterhaltsaufwendungen im 18. Strassenbauprogramm für die Jahre 2024 bis 2028 um rund 5 Mio. Franken je Jahr erhöht werden müssen. Mit dem vorgesehenen Unterhaltsaufwand wird ein Reinvestitionsanteil von 3,5 bis 4 Prozent erreicht werden, was in etwa dem schweizerischen Durchschnitt entspricht.

Die Erhebung des Strassenzustands und des damit verbundenen Unterhaltsaufwands erfolgt seit dem 16. Strassenbauprogramm für die Jahre 2014 bis 2018 (36.13.02) für jedes Programm neu und die erforderlichen Ausgaben werden dynamisch angepasst. Mit diesem Vorgehen kann spezifisch auf Entwicklungen des Zustands reagiert, die Werterhaltung langfristig gesichert und ein Unterhaltsstau oder übermässiger Unterhalt vermieden werden.

Die Regierung erinnert im Übrigen daran, dass sie das Vorgehen für die Zustandserhebung der Kantonsstrassen bzw. bezüglich Unterhaltsbedarf in den Botschaften zum Strassenbauprogramm jeweils einlässlich erläutert (vgl. z.B. 36.18.02, Abschnitte C/1.2.2 und 2.5.2).

3. In den kantonalen Strassenbauprogrammen wird jeweils ein Ausblick zur Strassenfinanzierung über den Planungshorizont von fünf Jahren dargestellt. Im 17. Strassenbauprogramm für die Jahre 2019 bis 2023 wird aufgezeigt, dass ab dem 18. Strassenbauprogramm für die Jahre 2024 bis 2028 rund 77 Mio. Franken je Programm strukturell für Grossprojekte zur Verfügung stehen (Abschnitt C/2.10.2, «Finanzierung des künftigen kantonalen Strassenbaus»). Die Randbedingungen für das bezeichnete Investitionsvolumen sind:
 - ein unveränderter Bestand des Strassenfonds;
 - eine konstant bleibende Speisung des Strassenfonds;
 - die Kantonsbeiträge an die Gemeinden und die Aufwendungen für die Verkehrspolizei verbleiben auf dem Stand des 17. Strassenbauprogramms für die Jahre 2019 bis 2023;
 - bereits gestartete Grossprojekte werden gemäss der bezeichneten Planung umgesetzt.

Ob diese Randbedingungen bestehen bleiben oder sich verändern, wird sich im Rahmen der einleitend erwähnten Projektarbeiten zur Umsetzung der vier vom Kantonsrat gutgeheissenen Motionen weisen. Die Regierung schlägt dabei bewusst einen ergebnisoffenen Weg ein und stellt sowohl die Mittelgenerierung als auch die Mittelverwendung zur Disposition. Kernaufgabe der Projektarbeiten und der hieraus resultierenden Gesetzesrevision wird sein, die – teils gegenläufigen – Stossrichtungen der Motionen so umzusetzen, dass die Aufgaben des Kantons im Bereich des Strassenwesens nachhaltig erfüllt werden können.

4. Der Kanton St.Gallen hat mit dem Bund für jedes Agglomerationsprogramm und für jede der drei bisherigen Generationen je eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Darin hat er sich zur Umsetzung der in der Leistungsvereinbarung aufgelisteten Projekte verpflichtet. Zwischen den Jahren 2019 und 2027 stehen Projekte (in Federführung des Tiefbauamtes) im Umfang von rund 381 Mio. Franken an. Im 17. Strassenbauprogramm für die Jahre 2019 bis 2023 sind insgesamt 171 Mio. Franken für Projekte aus den Agglomerationsprogrammen finanziert. Für diese Projekte können voraussichtlich gesamthaft rund 50 Mio. Franken Bundesbeiträge beantragt werden. Für das 18. Strassenprogramm für die Jahre 2024 bis 2028 sind demnach die restlichen vereinbarten Projekte (in Federführung des Tiefbauamtes) im Umfang von rund 100 Mio. Franken zu finanzieren, für die ausgehend von einer Mitfinanzierung des Bundes von 30 Prozent rund 30 Mio. Franken an Bundesbeiträgen beantragt werden können. Aktuelle Hochrechnungen zeigen, dass die voraussichtlichen Investitionssummen, zusammengesetzt aus der Fortführung der begonnenen Projekte, der vorhin genannten, bereits mit dem Bund vereinbarten Projekte und der Lärmschutzmassnahmen gemäss Programmvereinbarung dazu führen, dass mit den vorhandenen personellen Ressourcen noch rund 80 bis 100 Mio. Franken für weitere Massnahmen im 18. Strassenbauprogramm für die Jahre 2024 bis 2028 berücksichtigt werden können. Mit diesem abgeschätzten, begrenzten Restbetrag sind auch die Agglomerationsprojekte der 4. Generation zu finanzieren.
5. Der Rechnungsabschnitt 7309 «Strassenfonds» ist ein Rechnungsabschnitt der Erfolgsrechnung, über den im jeweiligen Rechnungsjahr alle Erträge (z.B. aus Strassenverkehrssteuern) und Aufwände (z.B. für Bau und Unterhalt von Strassen) abgewickelt werden. Dieser Rechnungsabschnitt ist die eigentliche jährliche «Strassenrechnung», die jeweils am Schluss des Rechnungsjahres über das Bilanzkonto 290 – Bestand des Strassenfonds – ausgeglichen wird, sei es durch Einlage in den Strassenfonds, sei es durch Bezug.

Die Erträge der Strassenverkehrssteuern sind aus den Jahresrechnungen des Kantons St.Gallen ersichtlich (Konto 7309.406). In den vergangenen Jahren sind sie konstant angestiegen und zeigen folgende Beträge auf:

Strassenverkehrssteuern Rechnung 2015:	Fr. 155'203'800.–
Strassenverkehrssteuern Rechnung 2016:	Fr. 158'427'700.–
Strassenverkehrssteuern Rechnung 2017:	Fr. 162'000'100.–
Strassenverkehrssteuern Rechnung 2018:	Fr. 165'341'500.–
Strassenverkehrssteuern Rechnung 2019:	Fr. 169'091'700.–
Strassenverkehrssteuern Rechnung 2020:	Fr. 171'551'000.–

6. Das kantonale Planungs- und Finanzierungsinstrument für das kantonale Strassenwesen ist das Strassenbauprogramm, das alle fünf Jahre durch den Kantonsrat verabschiedet wird. In diesem werden auch die Bezüge aus dem Strassenfonds für die Investitionen (Kantonsstrassenbau) und den betrieblichen Unterhalt und den baulichen Unterhalt ausgewiesen. Das aktuelle 17. Strassenbauprogramm bezeichnet die Strassenrechnung für die Jahre 2019 bis 2023. Die Planungen für die Jahre 2024 bis 2028 werden dem Kantonsrat im Jahr 2023 mit dem 18. Strassenbauprogramm vorgelegt werden und sind durch diesen zu beschliessen. Dementsprechend liegen für den weiteren Planungshorizont noch keine verlässlichen Zahlen

vor. Für den betrieblichen und baulichen Unterhalt geht die Regierung, unter Berücksichtigung der in Antwort 2 bezeichneten Erhöhung, von einer mit dem 17. Strassenbauprogramm vergleichbaren Grössenordnung aus.

(in Mio. Fr.)	17. SBP ¹			Planzahlen	
	2021	2022	2023	2024	2025
Jahr					
Investitionen (Kantonsstrassenbau)	66,5	81,0	80,4		
Betrieblicher Unterhalt	16,2	16,5	16,5	16,5	16,5
Baulicher Unterhalt	38,1	33,7	33,7	39,0	39,0

Im 17. Strassenbauprogramm für die Jahre 2019 bis 2023 sind insgesamt 300 Mio. Franken für den Kantonsstrassenunterhalt veranschlagt. In den in der Tabelle angeführten Aufwendungen sind die administrativen Kosten (Mieten, Informatik, Fahrzeuge und Geräte usw.) nicht enthalten.

- 7./9./10. Die Antworten auf diese Fragen können nicht vorweggenommen werden, sondern sind Gegenstand der einleitend aufgezeigten Projektarbeiten. Der Kantonsrat darf davon ausgehen, dass die Regierung eine breite Auslegeordnung vornehmen wird und die – auch die vier einleitend aufgezählten Motionen widerspiegelnden – Fragen beantworten wird. Dies braucht aber, nicht zuletzt aufgrund der Komplexität der Fragestellungen und der sich teilweise widersprechenden Motionsaufträge, Zeit, um dem Kantonsrat fundierte Ergebnisse und Vorschläge unterbreiten zu können.
8. Nach Art. 12^{ter} SVAG wird die Motorfahrzeugsteuer für Elektrofahrzeuge im ersten Jahr der Inverkehrsetzung und in den folgenden drei Kalenderjahren erlassen; anschliessend wird die Steuer zur Hälfte erhoben. Der Bestand an reinen Elektrofahrzeugen² ist in den letzten Jahren im Kanton St.Gallen konstant und in den Jahren 2019 und 2020 deutlich angestiegen (Ende 2015: 333 Elektrofahrzeuge; 2016: 521; 2017: 729; 2018: 979; 2019: 1'547; 2020: 2'469). Gemessen am Gesamtbestand der Motorfahrzeuge (Ende 2020: 385'873) machen sie allerdings noch immer einen verhältnismässig kleinen Anteil von 0,6 Prozent aus, allerdings mit steigender Tendenz. Die den Elektrofahrzeugen nach Art. 12^{ter} SVAG gewährten Steuererlasse bzw. -rabatte machten in den Jahren 2015 bis 2020 folgende Beträge aus:

Jahr	Steuerausfälle Elektrofahrzeuge	Gesamtertrag Strassenverkehrssteuern
2015	Fr. 161'149	Fr. 155'203'800
2016	Fr. 261'937	Fr. 158'427'700
2017	Fr. 368'263	Fr. 162'000'100
2018	Fr. 489'257	Fr. 165'341'500
2019	Fr. 758'014	Fr. 169'091'700
2020	Fr. 1'227'531	Fr. 171'551'000

11. Bei der Ausarbeitung des Projektauftrags «Strassenfinanzierung im Kanton St.Gallen» wurde eine Terminplanung erarbeitet. Aufgrund der vielschichtigen politischen Interessen musste festgestellt werden, dass für ein akzeptables Ergebnis verschiedenste Akteure in die Projektabwicklung einzubinden sind. Der ursprünglich avisierte Projektabschluss mit Vollzug der neuen Gesetzesgrundlagen auf das 18. Strassenbauprogramm für die Jahre 2024 bis 2028 hin kann nicht realisiert werden. Hierzu müssten die Gesetzesgrundlagen bereits im

¹ SBP = Strassenbauprogramm.

² Ausschliesslich elektrischer Antrieb, ohne Hybrid- und Plug-In-Hybrid-Fahrzeuge.

Jahr 2021 erarbeitet werden, um sie dem Kantonsrat im Jahr 2022 zuleiten zu können. Aufgrund der Komplexität der Fragestellungen wäre dies nicht zielführend. Eine Straffung des Projektablaufs wurde im Lenkungsausschuss des Projekts mehrmals intensiv diskutiert. Aufgrund der Vielzahl der als erforderlich betrachteten Projektschritte ist eine Verkürzung der Projektdauer indessen unrealistisch. Die Komplexität des Projekts ist aus dem nachfolgend dargestellten Terminplan ersichtlich.

