

Regierungsratsbeschluss

vom 3. März 2015

Nr. 2015/325

KR.Nr. A 155/2014 (BJD)

Auftrag Martin Flury (BDP, Deitingen): Erhebung der Motorfahrzeugsteuer auf aus dem Ausland stammenden Fahrzeugen (04.11.2014) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit aus dem Ausland stammende Fahrzeuge gemäss den eidgenössischen Bestimmungen (VZV) besteuert und zu den gesetzlichen Fahrzeugprüfungen aufgeboten werden können. Des Weiteren ist die kantonale Verordnung über Steuern und Gebühren für Motorfahrzeuge, Fahrräder und Schiffe (BGS 614.62, § 18) entsprechend anzupassen.

2. Begründung

Die eidgenössische Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr enthält die Grundlage, auf welcher ausländische Fahrzeuge im Kanton besteuert werden können; siehe Artikel 117 VZV: „Die ausländischen Fahrzeuge können im Standortkanton von dem Tag an besteuert werden, da sie mit schweizerischem Fahrzeugausweis und schweizerischen Kontrollschildern versehen werden oder nach dieser Verordnung hätten versehen werden müssen“. Es scheint aber kaum Kontrollen zu geben, ob die verantwortlichen Fahrzeughalter ihre im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge ordnungsgemäss mit schweizerischem Fahrzeugausweis und schweizerischen Kontrollschildern versehen lassen. Wenn sich die betreffenden Personen nicht freiwillig melden, passiert nichts. Somit können sie ebenfalls die periodischen Fahrzeugprüfungen in der Schweiz umgehen. Damit dies geändert werden kann, könnten wir uns z.B. folgenden Ablauf vorstellen:

1. Bei der Anmeldung bei der Einwohnergemeinde wird die Frage gestellt, ob ein Motorfahrzeug eingeführt und verzollt worden sei. Falls die Frage mit JA beantwortet wird, meldet dies die Einwohnergemeinde umgehend der Motorfahrzeugkontrolle und diese unternimmt die notwendigen Schritte.
2. Falls die Frage mit NEIN beantwortet wird, weist die Einwohnergemeinde darauf hin, dass die Meldepflicht auch für nachträglich eingeführte Fahrzeuge gilt. Die Einwohnergemeinde meldet auch die nachträglich eingeführten Fahrzeuge umgehend der Motorfahrzeugkontrolle.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Rechtliche Grundlagen

Nach Art. 106 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) vollziehen die Kantone dieses Gesetz. Sie treffen die dafür notwendigen Massnahmen und bezeichnen die zuständigen kantonalen Behörden.

Art. 106 SVG regelt allgemein die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Zur innerkantonalen Zuständigkeit für den Vollzug des Strassenverkehrsgesetzes äussert sich diese Bestimmung nicht. Ein solcher Eingriff in die kantonale Organisationshoheit wäre auch nicht zulässig, zumal dies für die Erfüllung dieser Bundesaufgabe nicht zwingend erforderlich ist (Philippe Weissenberger, Kommentar zum Strassenverkehrsgesetz, Zürich/St. Gallen 2011, N 2 zu Art. 106). Zu den kantonalen Kompetenzen beziehungsweise Hoheitsrechten gehört die Erhebung von Steuern für Motorfahrzeuge, sofern eine Steuer nicht kraft gesetzlicher Regelung vom Bund erhoben werden darf, wie dies zum Beispiel bei der Steuer nach dem bundesrechtlichen Automobilsteuergesetz (AStG; SR 641.51) der Fall ist.

Dass ausländische Motorfahrzeuge in dem Kanton besteuert werden, in dem sie in Verkehr gesetzt werden, ergibt sich einerseits aus der Steuerhoheit der Kantone und andererseits explizit aus Art. 105 Abs. 1 SVG sowie Art. 117 der Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV; SR 741.51). Danach können ausländische Fahrzeuge im Standortkanton von dem Tag an besteuert werden, an dem sie mit schweizerischem Fahrzeugausweis und schweizerischen Kontrollschildern versehen werden oder nach der VZV hätten versehen werden müssen.

Massgebend für die Besteuerung von Motorfahrzeugen im Kantons Solothurn ist die kantonsrätliche Verordnung vom 1. Oktober 1962 über Steuern und Gebühren für Motorfahrzeuge, Fahrräder und Schiffe (BGS 614.62). Diese bestimmt in § 1 Abs. 3, dass ausländische Fahrzeuge bei der Erfüllung der im Bundesrecht festgelegten Voraussetzungen besteuert werden. Wann dies jeweils der Fall ist, bestimmt der Katalog von Art. 115 Abs. 1 VZV. So müssen ausländische Fahrzeuge beispielsweise mit schweizerischem Fahrzeugausweis und schweizerischen Kontrollschildern versehen werden, wenn sich ihr Standort seit mehr als einem Jahr ohne Unterbruch von mehr als drei zusammenhängenden Monaten in der Schweiz befindet (Art. 115 Abs. 1 lit. a VZV), oder wenn sich der Halter seit mehr als einem Jahr ohne Unterbruch von mehr als drei zusammenhängenden Monaten in der Schweiz aufhält und das Fahrzeug länger als einen Monat hier verwendet (Art. 115 Abs. 1 lit. b VZV). Die Strafbestimmung von Art. 147 Ziff. 1 VZV bedroht einen Führer beziehungsweise einen Halter aus dem Ausland mit Busse, wenn er ein Fahrzeug mit ausländischem Führerausweis und ausländischen Kontrollschildern führt, obwohl er die schweizerischen Ausweise und Kontrollschilder hätte erwerben müssen. Ausserdem werden die ausländischen Kontrollschilder - bei Bedarf polizeilich - eingezogen. Auf kantonaler Ebene sieht § 18 Abs. 1 Ziff. 1 der Verordnung über Steuern und Gebühren für Motorfahrzeuge, Fahrräder und Schiffe zudem vor, dass der säumige Steuerpflichtige eine Strafsteuer zu entrichten hat. Das zu wenig bezahlte Steuerbetreffnis ist schliesslich gestützt auf § 17 dieser Verordnung nachzuzahlen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Bundesrecht die Voraussetzungen für die Begründung einer Steuerpflicht für Motorfahrzeuge statuiert, es aber den Kantonen überlässt, die Modalitäten der Steuererhebung (Höhe der Steuer, zur Erhebung zuständige Behörden, Bezahlung der Steuer, Folgen bei Nichtbezahlung etc.) festzulegen.

3.2 Immatrikulations- und Verzollungspflicht

Ausländische Fahrzeuge können im Standortkanton von dem Tag an besteuert werden, an dem sie immatrikuliert werden oder hätten immatrikuliert werden müssen (vgl. Art. 117 VZV). Die Immatrikulationspflicht ist in Art. 115 VZV vorgeschrieben.

Zusätzlich zur Immatrikulationspflicht besteht eine Verzollungspflicht. Art. 1 des Zolltarifgesetzes (ZTG; SR 632.10) bestimmt, dass alle Waren, die über die schweizerische Zollgrenze eingeführt oder ausgeführt werden, nach dem Generaltarif in den Anhängen 1 und 2 dieses Gesetzes verzollt werden müssen. Für Personenautomobile beispielsweise sind dies die Tarifnummern 8703.1000 bis 8703.9030. Motorfahrzeuge, die in die Schweiz eingeführt werden sollen, müssen demnach an der Grenze bei einer besetzten Zollstelle unaufgefordert angemeldet werden, wo-

rauf sie dort zollrechtlich veranlagt werden. Nach der Verzollung und Versteuerung eines Fahrzeugs wird der abgabepflichtigen Person ein Prüfungsbericht (Formular 13.20 A) mit Zollstempel ausgehändigt. Das Vorliegen dieses Prüfungsberichtes ist wiederum eine Voraussetzung, damit die Motorfahrzeugkontrolle (MFK) das Fahrzeug immatrikulieren kann. Liegt der Prüfungsbericht nicht vor, wird die betroffene Person der zollrechtlichen Veranlagung zugeführt. Nach erfolgter Veranlagung erfolgt die Meldung der Zollverwaltung an die MFK mit dem Formular 15.01. Gemeldet werden der MFK aber auch Fahrzeuge, die - zeitlich befristet - unverzollt verwendet werden dürfen. Ersichtlich ist jeweils, seit wann sich der Fahrzeughalter in der Schweiz aufhält und sich das Fahrzeug in der Schweiz befindet (vgl. auch Richtlinien Nr. 1 der Vereinigung der Strassenverkehrsämter, Behandlung der Motorfahrzeuge und Motorfahrzeugführer aus dem Ausland, genehmigt durch die Mitglieder am 21. Mai 2010, erlassen im Einvernehmen mit der Eidgenössischen Zollverwaltung und dem Bundesamt für Strassen [ASTRA]). Mit der Verzollungspflicht ist somit eine weitere Voraussetzung geschaffen, damit ausländische Motorfahrzeuge ordnungsgemäss immatrikuliert werden und anschliessend besteuert werden können.

Im Jahr 2013 meldete die Zollverwaltung der MFK 478 zollrechtliche Veranlagungen ausländischer Motorfahrzeuge (Formular 15.01). 2014 waren es 444 Meldungen. Davon wurde schätzungsweise jeweils die Hälfte immatrikulations- und somit steuerpflichtig. Die restlichen Motorfahrzeuge wurden beispielsweise ins Ausland oder in einen anderen Kanton ausgeführt. Die Zahl der zu Unrecht nicht im Kanton Solothurn immatrikulierten, ausländischen Motorfahrzeuge liegt im Dunkeln und kann auch nicht abgeschätzt werden. Die Gesamtzahl aller im Kanton Solothurn steuerpflichtigen Motorfahrzeuge belief sich in den Jahren 2013 und 2014 auf durchschnittlich 210'000 Fahrzeuge pro Jahr.

3.3 Kontrollen und Sanktionen

Die Meldungen der Zollverwaltung werden von der MFK bewirtschaftet. Zentraler Punkt dieser Bewirtschaftung ist die Kontrolle, ob die gemeldeten ausländischen Motorfahrzeuge ordnungsgemäss immatrikuliert werden. Ist dies nicht der Fall, werden die säumigen Personen schriftlich und unter Fristansetzung aufgefordert, das Motorfahrzeug zu immatrikulieren oder wieder auszuführen. Im Unterlassungsfall verfügt die MFK den Entzug der ausländischen Kontrollschilder. Dabei sind die Kontrollschilder innert 10 Tagen abzugeben oder innert derselben Frist das Motorfahrzeug zu immatrikulieren, dies unter Androhung des polizeilichen Einzugs der Kontrollschilder nach Fristablauf. Diese Kontrolltätigkeit sowie diejenige der Zollbehörden gewährleisten eine ordnungsgemässe Immatrikulation und bilden damit die Grundlage für die Besteuerung der ausländischen Fahrzeuge sowie deren Unterstellung unter die periodische Nachprüfungspflicht. Dazu tragen aber nicht nur diese beiden Kontrolltätigkeiten bei, sondern auch diejenige der Polizei und der Bürgerinnen und Bürger (Stichwort Sozialkontrolle). Entsprechende Meldungen werden von der MFK überprüft. Besteht Handlungsbedarf, leitet die MFK die vorgenannten Schritte ein.

Die Verletzung der Immatrikulationspflicht kann wie erwähnt zum Entzug der ausländischen Kontrollschilder führen. Der Bundesgesetzgeber hat es allerdings nicht bei dieser Sanktion belassen. Vielmehr sieht Art. 147 VZV vor, dass mit Busse bestraft wird, wer keinen schweizerischen Fahrzeugausweis und keine schweizerischen Kontrollschilder erwirbt, obwohl er sie hätte erwerben müssen. Nach kantonalem Recht ist zudem das zu wenig bezahlte Steuerbetreffnis nachzuzahlen und eine Strafsteuer zu entrichten (vgl. §§ 17 und 18 der Verordnung über Steuern und Gebühren für Motorfahrzeuge, Fahrräder und Schiffe).

Nach dem Gesagten steht fest, dass - entgegen den Ausführungen in der Begründung des Vorstosses - die Einhaltung der Immatrikulationspflicht systematisch und umfassend kontrolliert wird. Es besteht ein griffiges rechtliches Instrumentarium, um die ordnungsgemässe Immatrikulation, Besteuerung und periodische Nachprüfung ausländischer Motorfahrzeuge sicherzustellen und pflichtwidriges Verhalten zu sanktionieren.

3.4 Register- und Meldewesen

Die kommunalen Einwohnerdienste führen ihre Einwohnerregister mit einer Schnittstelle zum kantonalen Personenregister (Stichwort GERES). Die Personendaten werden automatisch - nicht manuell - mittels vorgegebener sogenannter „eCH-Standards“ ausgetauscht, die für sämtliche Amtsstellen verbindlich definiert sind. Der Datenaustausch zwischen den Einwohnerdiensten der Gemeinden und dem kantonalen Personenregister ist demnach vollständig automatisiert.

In den Einwohnerregistern werden Daten gemäss dem *Amtlichen Katalog der Merkmale* (Herausgeber: Bundesamt für Statistik BfS) erfasst. Das Führen systemfremder Merkmale wie beispielsweise „Motorfahrzeug“ inklusive allfälliger weiterer Angaben, wie Kontrollschildnummer, Fahrgestellnummer, Einreise- und Einfuhrzeitpunkt etc., ist in diesem Katalog nicht vorgesehen. Eine Erfassung mit anschliessender Meldung der Daten, welche die MFK im Hinblick auf die Immatriculation ausländischer Fahrzeuge benötigt, ist daher nicht möglich. Eine solche Erfassung und Meldung der notwendigen Daten bedürfte einer Anpassung der jeweiligen Informatiklösung der Einwohnergemeinden im Bereich der Einwohnerregister. Dies wäre zeitintensiv und kostspielig, da verschiedenartige Gemeindelösungen existieren beziehungsweise nicht alle Informatiklösungen vom gleichen (privaten) Anbieter stammen. Zugleich wären informationstechnologische Anpassungen des kantonalen Personenregisters vorzunehmen. Schliesslich müsste auch die Informatiklösung der MFK im Hinblick auf den Registeranschluss erweitert werden. Insgesamt würden ohne weiteres Initialkosten von mehreren zehntausend Franken anfallen. Hinzu kämen wiederkehrende Wartungs- sowie Personalkosten. Indessen bleibt fraglich, ob die vorbeschriebenen Vorkehrungen zu mehr Motorfahrzeugsteuereinnahmen führen, handelt es sich doch bei der Anzahl der unrechtmässig nicht immatrikulierten Motorfahrzeuge um eine Dunkelziffer.

Es ist festzustellen, dass die Einführung einer systemkompatiblen Informationsbeschaffungs- und Meldepflicht der Einwohnergemeinden informatikseitig zweifelsohne sehr zeit- und kostenintensiv wäre. Dem stünde lediglich die Hoffnung auf einen steuerlichen Mehrertrag gegenüber, der jedoch nicht bezifferbar ist. Insofern stünde der Aufwand in keinem Verhältnis zu einem allfälligen Ertrag beziehungsweise Nutzen.

3.5 Verkehrssicherheit

Der Gesetzgeber hat ausreichende Grundlagen geschaffen, damit ausländische Motorfahrzeuge ordnungsgemäss immatrikuliert werden und somit den Bau- und Ausrüstungsvorschriften des schweizerischen Rechts entsprechen. Letzteres ist eine der Immatriculationsvoraussetzungen. Der Gesetzgeber ist offensichtlich auch der Ansicht, dass im Ausland immatrikulierte (und am schweizerischen Strassenverkehr teilnehmende) Motorfahrzeuge unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit unbedenklich sind, lässt er diese Fahrzeuge doch bis zu einem Jahr, d.h. bis sie nach schweizerischem Recht immatrikuliert werden müssen (vgl. Art. 115 VZV), am schweizerischen Strassenverkehr teilnehmen. Selbst im Falle beispielsweise einer nicht rechtzeitigen Immatriculation ist nicht von einer Verringerung der Verkehrssicherheit auszugehen, da zumindest im benachbarten Ausland ebenfalls eine Prüfungspflicht besteht und es nach ausländischem Recht durchaus noch ein Jahr oder mehrere Jahre dauern könnte, bis das ausländische Motorfahrzeug nachgeprüft werden müsste.

3.6 Nachbarkantone

Abklärungen in den umliegenden Kantonen Aargau, Bern, Basel-Landschaft und Luzern haben ergeben, dass die Situation vergleichbar ist. Die Zulassungsbehörden bewirtschaften die Meldungen der Zollverwaltung. Sie werden auf Meldungen der Polizei und Privatpersonen hin tätig. Eine Informationsbeschaffungs- oder Meldepflicht der Einwohnergemeinden existiert nicht.

3.7 Fazit

In Anbetracht der obigen Ausführungen ergibt sich, dass die bundes- und kantonsrechtlichen Grundlagen, in Kombination mit dem bestehenden Kontrollwesen, ausreichend griffige Instrumente darstellen, damit ausländische Motorfahrzeuge ordnungsgemäss immatrikuliert, besteuert und zur periodischen Nachprüfung aufgeboten werden. Pflichtwidriges Verhalten wird sanktioniert. Auf die Schaffung weiterer gesetzlicher Grundlagen im kantonalen Recht in der Form einer Informationsbeschaffungs- und Meldepflicht der Einwohnergemeinden kann daher verzichtet werden. Vielmehr würde die Einführung eines parallel existierenden Meldewesens das Risiko von Doppelspurigkeiten bergen. Zugleich stünde der damit verbundene Aufwand in keinem Verhältnis zu einem allfälligen Ertrag beziehungsweise Nutzen. Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass kein Melde-, Kontroll- und Sanktionswesen garantieren kann, dass alle steuerpflichtigen ausländischen Motorfahrzeuge besteuert werden, da nicht wahrheitsgetreue Auskünfte nie ausgeschlossen werden können. Pflichtwidriges Verhalten kann nie vollumfänglich vermieden werden. Wichtig ist diesfalls, dass Sanktionen existieren. Das ist der Fall. Schliesslich ist davon auszugehen, dass sich die betroffenen Personen grundsätzlich rechtskonform verhalten und die Verletzung der Immatrikulationspflicht die Ausnahme bildet. Anhaltspunkte, die einen anderen Schluss zulassen, sind zumindest nicht ersichtlich. Für einen Generalverdacht besteht demnach kein Raum.

Insgesamt ist festzuhalten, dass im Kanton Solothurn ein funktionierendes, griffiges und ausgewogenes System von Pflichten, Kontrollen und Sanktionen die ordnungsgemässe Immatrikulation, Besteuerung und Prüfung ausländischer Motorfahrzeuge gewährleistet. Dessen ungeachtet erachten wir es als sinnvoll, in Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden verstärkt auf die bestehenden Pflichten - insbesondere die Immatrikulationspflicht - hinzuweisen. Vorgesehen ist die Erstellung eines informativen Merkblatts. Die kommunalen Einwohnerdienste könnten das Merkblatt den betroffenen Personen zusammen mit der Begrüssungsmappe aushändigen. Eine erste Kontaktnahme mit dem Vorsitzenden der Fachgruppe Solothurnischer Einwohnerkontrollen ist bereits erfolgt. Dabei ist eine entsprechende Bereitschaft signalisiert worden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Justizkommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement (br)

Kantonale Motorfahrzeugkontrolle (2)

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Polizei Kanton Solothurn

Aktuarin JUKO (stb)

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat