

Oberzolldirektion
Sektion Fahrzeuge und
Strassenverkehrsabgaben
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

Bern, 31. Januar 2007

Bundesgesetz über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Sehr geehrte Damen und Herren

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS (vormals Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS – Fédération routière suisse FRS) ist die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz. **strasseschweiz** umfasst rund 40 Verbände aus der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie aus den zahlreichen helvetischen Strassenbenützer- und Fahrlehrerorganisationen. Seine wichtigsten Trägerorganisationen sind: TCS (Touring Club Schweiz); auto-schweiz (Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure); AGVS, Autogewerbeverband der Schweiz; ACS (Automobil Club der Schweiz) und ASTAG (Schweizerischer Nutzfahrzeugverband).

Da die Neuschaffung eines Bundesgesetzes über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen (Nationalstrassenabgabegesetz; NSAG) weite Teile unserer Mitglieder unmittelbar betrifft, danken wir Ihnen für die Einladung, im Rahmen der entsprechenden Vernehmlassung Stellung nehmen zu können, und äussern uns zu besagtem NSAG-Entwurf wie folgt:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS befürwortet den vorliegenden NSAG-Entwurf und begrüsst es insbesondere, dass die geltenden gesetzlichen Bestimmungen grossmehrheitlich übernommen werden sollen.

strasseschweiz nimmt im Weiteren mit Genugtuung zur Kenntnis, dass sich der zur Vernehmlassung unterbreitete NSAG-Entwurf für das heutige Nationalstrassenabgabe-System (Autobahnvignette in Form eines Aufklebers bzw. Variante „Vignette Classic“) ausspricht bzw. dessen Stärken in den Vordergrund stellt und damit klar auf Distanz zu Ideen geht, die das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) bzw. die Eidgenössische Oberzolldirektion (OZD) im Rahmen einer Lizenziatsarbeit noch im März 2003 einem ausgewählten Adressatenkreis zur Begutachtung vorgelegt hatte.

Im Rahmen dieser Befragung wurden nebst der Variante „Schweizerische Pauschalabgabe: heutige Vignette“ drei weitere Varianten zur Diskussion gestellt. Es handelte sich dabei um die Varianten „Kontrollschild gebundene Pauschalabgaben“, „Österreichische Pauschalabgabe (heutige Pickerl oder Vignetten)“ sowie „leistungsabhängige Abgabe (nach gefahrenen Km)“.

In seiner entsprechenden Antwort vom April 2003 hatte **strasseschweiz** mit Nachdruck die Variante „Schweizerische Pauschalabgabe: heutige Vignette“ unterstützt. Das Fazit von **strasseschweiz** lautete damals: Die heutige Vignette hat sich bestens bewährt. Sie wird allen Anforderungen gerecht. Es gibt keinen ersichtlichen Grund, an der heutigen Nationalstrassenabgabe etwas zu ändern. Zusammengefasst sind zudem die Betriebs- und Investitionskosten verglichen mit den anderen Varianten am tiefsten. Diese Haltung vertritt **strasseschweiz** auch heute noch.

1985 wurde für die Benützung der Schweizer Autobahnen eine auf zehn Jahre befristete Vignetten-Pflicht eingeführt. Diese Massnahme war dazumal heftig umstritten. Die eidgenössischen Räte begründeten die Nationalstrassenabgabe mit der schwierigen Finanzlage des Bundes. Per 1. Januar 1995 wurde basierend auf der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 die Vignette vom befristeten ins unbefristete Verfassungsrecht überführt (will heissen definitiv eingeführt) und zugleich der Teuerung angepasst: Statt 30 Franken kostete die Nationalstrassenabgabe neu 40 Franken. Zudem wurde stipuliert, dass der Ertrag analog zum Mineralölsteuerzuschlag gemäss Artikel 86 Absatz 4 der Bundesverfassung (BV) – früher Treibstoffzollzuschlag gemäss Artikel 36^{ter} aBV – zweckgebunden verwendet werden soll.

Nach Massgabe dieses Artikels waren von nun an auch die Kantone am Ertrag aus der Nationalstrassenabgabe zu beteiligen. Im Zuge der Reform der BV wurde schliesslich der Abgabebetrag von 40 Franken aus der BV gekippt. Zwei Argumente waren ausschlaggebend: Erstens sei die Höhe des Betrags für die Vignette nicht verfassungswürdig, und zweitens soll der Bundesrat die Freiheit erhalten, Anpassungen (z.B. an die Teuerung) leichter – also ohne obligatorisches Referendum – vornehmen zu können.

Heute kann festgestellt werden, dass sich die bestehende Vignette bewährt hat und auch administrativ keine grossen Probleme bereitet. Die Autobahnvignette ist eine einfache – wenn auch lästige – unbürokratische Gebühr für die Benutzer von Nationalstrassen. Die Einnahmen von rund 306 Millionen Franken im Jahr 2005 sind zwar bei den Rückstellungen von gegenwärtig gut 3,85 Milliarden Franken innerhalb der Spezialfinanzierung Strassenverkehr (Staatsrechnung 2005) längst nicht mehr unerlässlich, um die Strasseninfrastrukturkosten zu decken.

Gemäss dem von der Bundesversammlung genehmigten Bundesbeschluss über den Vorschlag für das Jahr 2007, der in der so genannten Strassenkasse gut 4,3 Milliarden Franken aufweist, ist zur Zeit ein um rund 550 Millionen Franken höherer Betrag in den Rückstellungen

deponiert, als ihn die Automobilisten dem Bund in einem einzigen Jahr zweckgebunden für das Strassenwesen leisten (Rechnung 2005: rund 3,75 Milliarden Franken).

Angesichts dieser randvollen „Strassenkasse“ besteht nicht der geringste Handlungsbedarf, die Gebühr für die Benützung der Nationalstrassen anzuheben. Daran ändert auch die einmalige Entnahme von 2,6 Milliarden Franken aus der Spezialfinanzierung Strassenverkehr zugunsten des Infrastrukturfonds im Jahr 2008 nichts, da danach noch immer gegen zwei Milliarden Franken als Reserve verbleiben werden.

Gemäss dem hiervor genannten Artikel 86 Absatz 4 BV erhebt der Bund einen Zuschlag zur Mineralölsteuer, wenn der zweckgebundene Teil dieser Abgabe für die Aufgaben hinsichtlich Strassenverkehr nicht ausreicht. Somit könnte der Bund mit Blick auf die Rückstellungen problemlos auf einen Jahresertrag aus dem Mineralölsteuerzuschlag verzichten.

Bis dato haben **strasseschweiz** sowie die übrigen am Strassenverkehr interessierten Kreise deswegen keinen Abbau des Mineralölsteuerzuschlags oder der zweckgebundenen Autobahnvignette verlangt, weil der Nachholbedarf im Strassenbau und -unterhalt ausgewiesen ist. Stichworte dazu sind unter anderem die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes, Umfahrungsstrassen, die Verkehrsentflechtung in Agglomerationen sowie Beseitigung von Kapazitätsengpässen im Strassennetz von Bund, Kantonen und Gemeinden. Via den von der Bundesversammlung beschlossenen Infrastrukturfonds kann diesbezüglich ab 2008 endlich vorwärts gemacht werden.

II. Detailbemerkungen

1. Bemerkungen zur Variante „Chip-Vignette“

Laut erläuterndem Bericht für die Vernehmlassung sind in einer Machbarkeitsstudie drei Varianten – namentlich die „Chip-Vignette“ (elektronische Vignette; Gebührenzähler), die „e-Vignette“ (Kontrollschildfassung) sowie die „Vignette Classic“ (heutiges System) – eingehender untersucht worden. Die „Chip-Vignette“ basiert dabei auf einem im oder am Motorfahrzeug angebrachten Gerät, das zur Gebührenerhebung dient und die tatsächliche Fahrleistung erfasst.

Es ist offensichtlich, dass es sich bei der „Chip-Vignette“ um die hiervor bereits erwähnte Variante „leistungsabhängige Abgabe (nach gefahrenen Km)“ handelt. Der erläuternde Bericht hält fest, dass man von der Variante „Chip-Vignette“ definitiv Abstand genommen habe, und zwar unter anderem aus folgendem Grund: Abgesehen von den hohen Investitionskosten sowohl in die fahrzeug- als auch strassenseitige Infrastruktur in der Höhe von je nach System 50 bis 150 Millionen Franken sei die „Chip-Vignette“ aus Vollzugsgründen ausgeschlossen, denn es sei undenkbar, an der Grenze zirka vier Millionen ausländische Fahrzeuge mit den entsprechenden Geräten auszurüsten. Dafür fehle nicht nur das notwendige Personal, sondern auch die entsprechende Infrastruktur.

Einen der vordringlichsten und wichtigsten Gründe, um die „Chip Vignette“ bzw. die Erhebung der Nationalstrassenabgabe nach Massgabe der tatsächlich gefahrenen Kilometer (Km) abzulehnen, vermisst **strasseschweiz** allerdings im erläuternden Bericht schmerzlich. Die Variante „Chip-Vignette“ bzw. „leistungsabhängige Abgabe (nach gefahrenen Km)“ stellt nämlich zweifelsfrei einen Paradigmenwechsel von der pauschalen hin zur leistungsabhängigen Nationalstrassenabgabe dar.

Aus Artikel 86 Absatz 2 BV ergibt sich keine Legitimation zur Einführung einer leistungsabhängigen Abgabe für auf Autobahnen verkehrenden Fahrzeugen bis 3,5 Tonnen sowie über

3,5 Tonnen, die nicht der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) unterstellt sind. Für einen Systemwechsel hin zu einer leistungsabhängigen Abgabe punkto Benützung der Nationalstrassen braucht es u.E. zwingend eine Änderung der BV bzw. ein obligatorisches Referendum analog der Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 zum Bundesbeschluss über die Einführung einer leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe. Diese damals von Volk und Ständen angenommene Verfassungsnorm findet sich heute in Artikel 85 BV wieder.

Im Rahmen der parlamentarischen Debatte zur Revision der BV stand der Wechsel des Erhebungssystems von einer pauschalen hin zu einer fahrleistungsabhängigen Nationalstrassenabgabe nie zur Diskussion. Selbst der Urheber der Nationalstrassenabgabe (Autobahnvignette), der unterdessen verstorbene alt Nationalrat Schatz, wollte seine Initiative so verstanden wissen, dass sich die Höhe der Abgabe nicht nach der Benützungsdauer der Nationalstrassen durch einen Fahrzeuglenker bemisst. Vielmehr sollte diesem das Recht eingeräumt werden, die Nationalstrassen während zwölf Monaten zu benützen – und zwar so viel er will. Nationalrat Schatz **verglich die Nationalstrassenabgabe im Speziellen mit der Bezahlung eines Generalabonnements der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB)** und im Allgemeinen mit der Bezahlung aller Pauschalbeträge für die Benützung eines Gutes.

Seit der Aufnahme einer Bestimmung über eine Nationalstrassenabgabe für Motorfahrzeuge und Anhänger bis zu 3,5 Tonnen in die BV vor gut 20 Jahren ist die Interpretation dieser Verfassungsnorm bzw. des Abgabebegriffs bis zum heutigen Tag dieselbe geblieben: Die Nationalstrassenabgabe muss betreffend ihre Rechtsnatur als Aufwand- bzw. Pauschalsteuer qualifiziert werden. Das heisst: Da nicht der Grad der Benützung (ein Kilometer oder hunderttausend Kilometer pro Jahr) entscheidet und die Benützung der Nationalstrassen als Gemeingebrauch zu qualifizieren ist, kann die Nationalstrassenabgabe nicht als Kausalabgabe taxiert werden. Es besteht somit auch kein Konnex zwischen dem Preis der Autobahnvignette und einem „Tarif pro Kilometer Autobahn“.

Die pauschal ausgestaltete Schwerverkehrsabgabe, die gleichzeitig mit der Autobahnvignette im Jahr 1984 Eingang in die Übergangsbestimmungen der BV gefunden hatte¹, wurde wie die Nationalstrassenabgabe als Aufwandsteuer qualifiziert. War im heute nicht mehr gültigen Verfassungsartikel zur pauschalen Schwerverkehrsabgabe – wie übrigens auch im geltenden Verfassungsartikel zur Nationalstrassenabgabe – noch generell von einer „(jährlichen) Abgabe“ die Rede, hat der Verfassungsgeber dies präzisiert. Die einschlägige Bestimmung in der Bundesverfassung spricht heute davon, dass der Bund eine „leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe“ erheben kann. Auf diese Weise hat der Bund die Kompetenz erhalten, die pauschal erhobene Schwerverkehrsabgabe durch eine verursachergerechtere Abgabe zu substituieren.

Möchte der Bund nun auch bei der Nationalstrassenabgabe die Kompetenz erhalten, diese verursachergerechter (z.B. durch eine leistungsabhängige Ausgestaltung) zu erheben, wäre es nur konsequent und logisch, wenn er dies auf dem Weg einer entsprechenden Änderung des betreffenden Bundesverfassungsartikels 86 Absatz 2 tun würde. Ansonsten müsste er sich vor dem Hintergrund der hiervoor gemachten Ausführungen den Vorwurf gefallen lassen, er wolle das so genannte Road Pricing durch die Hintertüre einführen bzw. am Volk und vor allem an den Ständen „vorbeischmuggeln“. Denn insbesondere Letztere könnten bei einer allfälligen Abstimmung zu einem fakultativen Referendum über ein neues Gesetz, in dem die Leistungsabhängigkeit der Nationalstrassenabgabe stipuliert ist, ihr politisches Gewicht nicht mehr in die Waagschale werfen.

¹ BBl 1984 I 1355

Der Bundesbeschluss über die Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe wurde am 26. Februar 1984 von Volk und Ständen mit rund 59 Prozent Ja-Stimmen angenommen.

2. Bemerkungen zur Variante „e-Vignette“

Es ist offensichtlich, dass die „e-Vignette“ der hiervor bereits erwähnten Variante „Kontrollschild gebundene Pauschalabgaben“ entspricht. Obwohl verfassungsrechtlich möglich, lehnt **strasseschweiz** auch eine Erhebung der Nationalstrassenabgabe, die an das Kontrollschild gebundene Pauschalabgaben vorschlägt, grundsätzlich ab. Dies geht **strasseschweiz** allzu stark in Richtung Überwachungs- und Kontrollstaat – insbesondere dann, wenn digitale Fix- oder allenfalls sogar Mobilkameras eingesetzt werden sollen, die den fließenden Verkehr zeitlich und räumlich praktisch uneingeschränkt kontrollieren können.

Seit jeher hat sich **strasseschweiz** dezidiert gegen jegliche Anwendungen und Massnahmen, die in irgendeiner Form eine unverhältnismässige Lenkung und/oder Kontrolle des Strassenverkehrs beabsichtigen, ausgesprochen. **strasseschweiz** verlangt, dass auf eine permanente Videoüberwachung des motorisierten Individualverkehrs – nicht nur auf Nationalstrassen – verzichtet wird.

Dies ist u.E. der wirkliche Grund, der zu einer ablehnenden Haltung gegenüber der „e-Vignette“ hätten führen sollen. Leider haben wir derartige Überlegungen im erläuternden Bericht vergeblich gesucht. Stattdessen wird diese Variante mit der Begründung verworfen, dass – obschon die Fahrzeuge nahezu überall kontrolliert werden könnten – die Strafverfolgung spätestens an der Grenze stattfinden müsste, da eine Zustellung der Bussbescheide ins Ausland derzeit nicht möglich sei. An der Grenze allerdings stünde nicht genügend Personal zur Verfügung, um diese Kontrollen auch effektiv durchzuführen.

Eine Lösung dieses Problems liegt gemäss dem erläuternden Bericht möglicherweise in einer Richtlinie für die grenzüberschreitende Ahndung von Bussen innerhalb der Europäischen Union (EU) und der EFTA-Staaten, die derzeit erarbeitet werde. Sollte dereinst eine grenzüberschreitende Ahndung von Bussen Tatsache werden, ist dies für **strasseschweiz** noch lange kein schlagendes Argument, um damit die Einführung einer „e-Vignette“ verknüpfen und begründen zu wollen.

III. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 5 Abgabepflichtige Person

Indem nebst dem/der Fahrzeugführer/in subsidiär auch der/die Halter/in abgabepflichtig sind, kann es zu Mehraufwand bei der Ermittlung der verantwortlichen Personen kommen. So zum Beispiel dann, wenn der/die Lenker/in mit einem nicht eigenen, sondern auf eine Firma immatrikulierten Fahrzeug unterwegs und nicht bereit ist, die Nationalstrassenabgabe zu bezahlen. Diesbezüglich müsste im Unternehmen nachgeforscht werden, wer die abgabepflichtige und dementsprechend strafrechtlich relevante natürliche Person ist. Die bisher geltende Regelung, wonach der/die Lenker/in abgabepflichtig ist, scheint praxisgerechter.

Artikel 14 Übertretungen

Gemäss erläuterndem Bericht (Ziffer 3.6.1) ist das offensichtliche missbräuchliche Übertragen einer Vignette von einem Fahrzeug auf ein anderes ein Vergehenstatbestand nach Art. 245 StGB. Demzufolge wird es im Ordnungsbussenverfahren nur noch den Übertretungstatbestand des Fahrens ohne gültige Vignette geben. Die entsprechende Ziffer ist mit Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung aus der Ordnungsbussenliste zu entfernen.

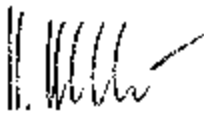
Artikel 18 Vollzug

Es wäre zu begrüßen, wenn die in Absatz 3 vorgesehene Delegationsnorm, wonach die Kontrollaufgabe und die Strafverfolgung im vereinfachten Verfahren durch Vertrag ganz oder teilweise Dritten übertragen werden kann, auch auf die Kantone ausgedehnt werden könnte.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Der Generalsekretär



Hans Koller