



Bundesgesetzes über die Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen (NSAG)

Erläuternder Bericht
für die Vernehmlassung
Bern, August 2006

Vernehmlassungsfrist: 31. Januar 2007

Inhalt

1	Übersicht	3
2	Ausgangslage	4
2.1	Grundsätzliches	4
2.1.1	Das heutige System	4
2.1.2	Probleme des heutigen Erhebungssystems	4
2.2	Die untersuchten Varianten	6
2.2.1	Übersicht	6
2.2.2	Variante „Chip-Vignette“	6
2.2.3	Variante „e-Vignette“	7
2.2.4	Variante „Vignette Classic“	7
2.2.5	Fazit	8
2.3	Europäisches Umfeld	9
3	Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	10
3.1	1. Abschnitt: Gegenstand und Geltungsbereich	10
3.1.1	Artikel 2 Geltungsbereich	10
3.2	2. Abschnitt: Abgabepflicht	10
3.2.1	Artikel 3 Abgabeobjekt	10
3.2.2	Artikel 4 Ausnahmen	11
3.2.3	Artikel 5 Abgabepflichtige Personen	12
3.3	3. Abschnitt: Erhebung der Abgabe	12
3.3.1	Artikel 6 Abgabebetrag	12
3.3.2	Artikel 7 Vignette	12
3.3.3	Artikel 8 Abgabeperiode	12
3.3.4	Artikel 9 Zuständigkeit für die Abgabenerhebung	13
3.4	4. Abschnitt: Verwendung des Abgabbeertrags	13
3.4.1	Artikel 10	13
3.5	5. Abschnitt: Kontrollen und Sicherheitsleistung	13
3.5.1	Artikel 11 Kontrollen	13
3.5.2	Artikel 12 Sicherheitsleistung	13
3.6	7. Abschnitt: Strafbestimmungen	13
3.6.1	Artikel 14 Übertretungen	13
3.6.2	Artikel 16 Strafverfolgung durch die Kantone	14
3.6.3	Artikel 17 Verjährung	14
3.7	8. Abschnitt: Schlussbestimmungen	14
3.7.1	Artikel 18 Vollzug	14
3.7.2	Artikel 19 Aufwandentschädigung	15
4	Auswirkungen (Kosten, Personalbedarf, Mehreinahmen)	15
5	Verhältnis zum europäischen Recht	15
6	Rechtliche Grundlagen	16

1 Übersicht

Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) ist seit der Einführung im Jahre 1985 mit der Erhebung der Nationalstrassenabgabe (NSA) beauftragt. Die Grundlage zur Erhebung bildet grundsätzlich Artikel 86 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999¹ (BV). Vor dem Inkrafttreten der neuen BV stützte sich die Erhebung direkt auf die ausführlichen Bestimmungen des Artikel 36^{quinquies} der aBV und den Ausführungsbestimmungen in der Verordnung vom 26. Oktober 1994² über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen (Nationalstrassenabgabe-Verordnung, NSAV).

Artikel 164 BV bestimmt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form von Bundesgesetzen zu erlassen sind. Dazu gehören insbesondere die Bestimmungen bezüglich des Kreises der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessung von Abgaben. Damit die Abgabenerhebung bis zum Erlass besagter Bestimmungen möglich bleibt, wurden in den Schlussbestimmungen des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998 unter II Absatz 2 lit. b die relevanten Bestimmungen der aBV bis zur Überführung in entsprechende Gesetzesbestimmungen weiterhin für gültig erklärt.

Mit der Erarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs wird dem verfassungsmässigen Auftrag Folge geleistet. Die geltenden gesetzlichen Bestimmungen wurden grösstenteils übernommen. Anpassungen wurden vornehmlich im Bereich der Vollzugsbestimmungen vorgenommen.

¹ SR 101

² SR 741.72

2 Ausgangslage

2.1 Grundsätzliches

Seit der Einführung der Nationalstrassenabgabe (Vignette) im Jahre 1985 ist die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) mit deren Erhebung beauftragt. Grundlage zur Erhebung der Abgabe bildet grundsätzlich Artikel 86 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999³ (BV). Artikel 164 BV bestimmt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form von Bundesgesetzen zu erlassen sind. Dazu gehören insbesondere die Bestimmungen bezüglich des Kreises der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessung von Abgaben. Diesem Umstand wird mit dem Erlass des Bundesgesetzes über eine Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen Rechnung getragen.

Damit die Abgabenerhebung bis zum Erlass besagter Bestimmungen trotzdem möglich bleibt, wurden in den Schlussbestimmungen des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998 unter II Absatz 2 lit. b die relevanten Bestimmungen der aBV bis zur Überführung in entsprechende Gesetzesbestimmungen weiterhin für gültig erklärt.

Anlässlich der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs wurde im Jahr 2001 eine Arbeitsgruppe mit der Prüfung von alternativen Vignetten-Systemen betraut. Ziel war ein einfaches System, welches die Vorteile des heutigen Systems übernimmt und dessen Nachteile eliminiert. Zusätzlich sollten Systeme geprüft werden, welche über eine erhöhte Funktionalität – wie zeitliche Stückelung, Berücksichtigung von Fahrzeugklassen etc. – verfügen. Elf denkbare Systemvarianten wurden daraufhin in Form einer Voranalyse und drei davon in einer Machbarkeitsstudie vertieft auf Chancen und Risiken untersucht.

2.1.1 Das heutige System

Heute wird die Berechtigung zum Befahren der Nationalstrassen in Form eines Aufklebers erworben. Er ist in der Handhabung einfach und wenig aufwändig. Der Preis der Vignette ist im Vergleich zu den ausländischen Autobahngebühren (siehe Ziff. 2.3) niedrig. Seit 1995 beträgt er 40 Franken pro Kalenderjahr. Die Abgabe und das Erhebungssystem sind grundsätzlich gut akzeptiert.

Im Jahr 2004 wurden 7,68 Mio. Vignetten verkauft. Das Vertriebsnetz im Inland ist flächendeckend (4,68 Mio. Vignetten), im Ausland hingegen lückenhaft (1,2 Mio. Vignetten). An der Grenze wurden total 1,8 Mio. Vignetten verkauft. Die Einnahmen (307,3 Mio. Franken) stehen in einem günstigen Verhältnis zu den Kosten. Anlässlich der Einführung der Vignette im 1985 fielen einmalig Investitionskosten von 1,5 Mio. Franken an; die jährlichen Betriebskosten belaufen sich auf 34 Mio. Franken. Die Betriebskosten setzen sich zusammen aus den Verwaltungskosten inklusive Druckkosten (10,1 Mio. Franken) und den Aufwandentschädigungen für die Vertreiber im Inland (19,3 Mio. Franken) und im Ausland (4,6 Mio. Franken).

2.1.2 Probleme des heutigen Erhebungssystems

Das System der heutigen Vignette stützt sich auf die Jahrespauschale und den niedrigen Preis. Im Hinblick auf allfällige Preisanpassungen, neue Tarifstrukturen, moderne Vertriebsformen (Internet, Mobiltelefonie, etc.) und automatisierte Kontrollen ist das System jedoch unflexibel.

³ SR 101

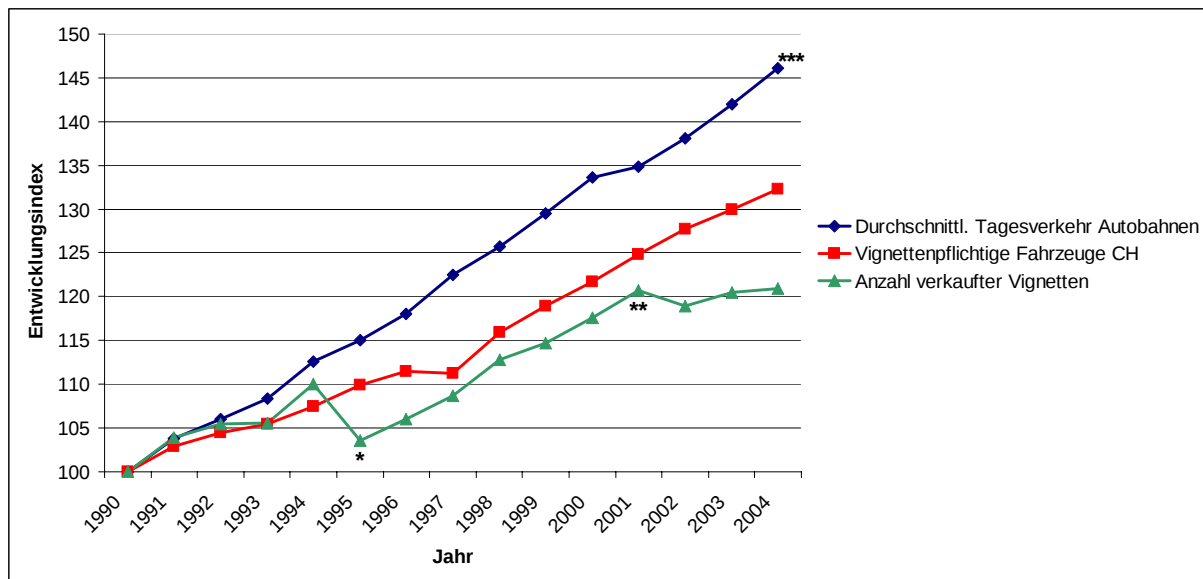
Der Verkauf der Vignette im Inland ist gut organisiert. An den Autobahngrenzübergängen führt er hingegen zeitweise zu starken Verkehrsbehinderungen. Der Verkauf und die Kontrollen an den Grenzzollämtern erfolgen hauptsächlich durch das Grenzwachtkorps. Wegen übergeordneten Sicherheitsaufgaben und steigendem Verkehrsaufkommen (plus 50 Prozent seit Einführung der Vignette) können diese Aufgaben aber seit längerer Zeit nicht mehr lückenlos erfüllt werden.

Die Einhaltung der Vignettenpflicht kann nur im ruhenden Verkehr im unmittelbaren Bereich der Autobahnen, an den Autobahnzollämtern, Raststätten und -plätzen sowie bei Autobahnanschlüssen, kontrolliert werden. Das Risiko, in eine solche Kontrolle zu geraten, ist gering. Die Vignette kann systembedingt relativ leicht missbräuchlich von Fahrzeug zu Fahrzeug übertragen werden, was bei Kontrollen kaum erkennbar ist. Ausländische Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughalter empfinden die Jahresabgabe als ungerecht, vor allem wenn die Autobahn nur für eine kurze Strecke oder eine kurze Periode benützt werden soll. Sie sehen ebenfalls nicht ein, weshalb eine Vignette, die für eine Fahrt durch die Schweiz gekauft wurde, nicht mit einem anderen Fahrzeug erneut verwendet werden darf. Aus diesem Grund findet ein reger Austausch im Bekanntenkreis und ein schwunghafter Handel mit gebrauchten Vignetten via Kleinanzeigen und über das Internet statt. Diese Problematik hat sich noch zugespitzt, seitdem Österreich im Jahre 1997 die Vignette mit Tariffdifferenzierungen für kürzere Abgabeperioden und verschiedene Fahrzeugkategorien eingeführt hat. Es ist zudem davon auszugehen, dass eine allfällige Preiserhöhung bei gleich bleibendem Erhebungssystem eine steigende Missbrauchsquote zur Folge hätte.

Anhand umfangreicher Erhebungen (über 46'000 kontrollierte Fahrzeuge) wurde festgestellt, dass rund 5 Prozent der Fahrzeuge keine Vignette tragen. Ferner werden deutlich über 5 Prozent der Vignetten missbräuchlich verwendet. Diese Missbrauchsquote von über 10 Prozent entspricht einem Einnahmefall von jährlich 25–30 Millionen Franken.

Als Vergleich wurde in Österreich anlässlich einer ähnlichen Kontrolle (40'000 kontrollierte Fahrzeuge) im Jahre 2003 bei rund 4 Prozent der Fahrzeuge das Fehlen einer gültigen Vignette bemängelt. Dies bedeutete einen Rückgang von 2 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Dieser Rückgang lässt sich hauptsächlich mit der Errichtung von bisher fünf multifunktionalen Verkehrskontrollplätzen erklären. Seit Jahresbeginn 2004 sind zudem 130 Mautaufseherinnen und Mautaufseher mit insgesamt 40 Fahrzeugen unterwegs, um Maut- und Vignettenvergehen aufzudecken und dadurch die Missbrauchsquote noch mehr abzusenken.

Aus der nachfolgenden Grafik wird das klare Auseinanderdriften der Verkaufszahlen in Bezug zu den vignettenpflichtigen Fahrzeugen und dem stark steigenden Verkehrsaufkommen auf Nationalstrassen sichtbar. Das lässt doch darauf schliessen, dass der Vignettenverkauf nicht mit der Verkehrsentwicklung Schritt hält. Es ist anzunehmen, dass in den kommenden Jahren die Einnahmefälle deshalb noch um einiges grösser ausfallen werden.



Quellen

- Vignettenpflichtige Personenwagen: Bundesamt für Statistik (BFS)
- Anzahl verkaufter Vignetten: OZD, Sektion FIRE
- Durchschnittlicher Tagesverkehr Autobahnen: Strasse und Verkehr 9/2004, S. 31, Tabelle 3; Bundesamt für Strassen (ASTRA), Automatische Verkehrszählung 2002, Bern, Mai 2003 (Werte 2004 Schätzung).

* Erhöhung des Vignettenpreises von Fr. 30.-- auf Fr. 40.--

** Verkaufsrückgang im Ausland

*** Der durchschnittliche Tagesverkehr auf Autobahnen bezieht sich auf alle Fahrzeugkategorien, also auch LKW's. Es wird keine Unterscheidung nach Fahrzeugkategorien gemacht

2.2 Die untersuchten Varianten

2.2.1 Übersicht

In der Machbarkeitsstudie wurden folgende drei Varianten eingehender untersucht:

Variante „**Chip-Vignette**“ (elektronische Vignette/Gebührenzähler). Verschiedene Varianten elektronischer Hilfsmittel im Fahrzeug, vom Chip-Aufkleber, der mittels Nahbereichsfunk gelesen werden kann, bis hin zum GPS-GSM-Gebührenzähler mit Satellitenortung und Telekommunikation für die Erfassung der tatsächlichen Fahrleistung.

Variante „**e-Vignette**“ (Kontrollschilderfassung). Die Registrierung des Kontrollschildes berechtigt zum Benützen der abgabepflichtigen Nationalstrassen.

Variante „**Vignette Classic**“ (heutiges System). Beibehaltung des heutigen Systems mit einem Vignetten-Aufkleber, jedoch mit Verbesserungen in den Bereichen Information und Vertrieb sowie bei der Bekämpfung des Missbrauchs

2.2.2 Variante „Chip-Vignette“

Die Variante Chip-Vignette basiert auf einem im Fahrzeug angebrachten Gerät, das zur Gebührenerhebung dient. Möglich sind verschiedene Varianten elektronischer Hilfsmittel im Fahrzeug, vom Chip-Aufkleber, der mittels Nahbereichsfunk gelesen werden kann, bis zum Gebührenzähler mit Satellitenortung und Telekommunikation für die Erfassung der tatsächlichen Fahrleistung. Diese Variante würde je nach System Investitionen sowohl in die fahrzeug- als auch strassenseitige Infrastruktur in der Höhe von 50 bis 150 Mio. Franken erfordern.

Abgesehen von den hohen Kosten ist die Chip-Variante aus Vollzugsgründen ausgeschlossen, denn es ist undenkbar, an der Grenze ca. 4 Mio. ausländische Fahrzeuge

mit den entsprechenden Geräten auszurüsten. Dafür fehlt nicht nur das notwendige Personal sondern auch die entsprechende Infrastruktur. Die Kosten stünden bei den weiteren Vertriebskanälen ebenfalls in keinem Verhältnis zu den Einnahmen. Im Übrigen wäre diese Variante als „Insellösung“ in Europa kaum realisierbar. Aus all diesen Gründen hat man von der Variante „Chip-Vignette“ definitiv Abstand genommen.

2.2.3 Variante „e-Vignette“

Bei der Variante „e-Vignette“ muss die Kontrollschildnummer in einem Informationssystem registriert werden. Diese Registrierung entspricht dem Erwerb einer „virtuellen Vignette“. Sie kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen, z.B. per Einzahlungsschein, Internet, Automat oder über eine bediente Verkaufsstelle. Mit der virtuellen Vignette entfällt der physische Vertrieb, was insbesondere den Verkauf im Ausland erleichtert. Zudem erübrigt sich das Aufkleben und Entfernen der Vignette.

Auf den abgabepflichtigen Nationalstrassen platzierte automatische Kontrollanlagen erfassen die Kontrollschildnummern mittels digitaler Kameras und vergleichen diese mit den Registrierungen im Informationssystem. Diese Kontrollen sind - im Gegensatz zu heute - im fließenden Verkehr möglich. Eine verstärkte Kontrolltätigkeit würde schätzungsweise Mehreinnahmen von jährlich 15 - 30 Millionen Franken bringen (Bussgelder nicht einbezogen). Die einmaligen Investitionskosten für die „e-Vignette“ würden insgesamt rund 35 Millionen Franken betragen, bei ungefähr gleich bleibenden Betriebskosten von jährlich 34 Millionen Franken.

Die „e-Vignette“ wäre geeignet für die Erhebung der heutigen Pauschalabgabe. Im Gegensatz zum heutigen Erhebungssystem wäre die „e-Vignette“ zudem ausbaufähig, womit allenfalls auftretende Bedürfnisse wie z.B. die Einführung einer zeitlichen Stückelung oder einer Abgabe nach Fahrzeugkategorien (Motorräder, Lieferwagen, sonstige Fahrzeuge) rasch umgesetzt werden könnten.

Derartige automatisierte Kontrollen bringen jedoch nur den gewünschten Nutzen, wenn eine entsprechende Ahndung erfolgt. Bei inländischen Fahrzeugen würden dazu die Bussbescheide automatisch an die Halterinnen und Halter versandt. Bei ausländischen Fahrzeugen stellt sich das Problem, dass eine Zustellung der Bussbescheide ins Ausland derzeit nicht möglich ist. Die Fahrzeuge können zwar nahezu überall kontrolliert werden, die Strafverfolgung muss aber spätestens an der Grenze stattfinden. Dort steht aber nicht genügend Personal zur Verfügung, um diese Kontrollen auch effektiv durchzuführen. Eine Lösung für dieses Problem liegt möglicherweise in einer Richtlinie für die grenzüberschreitende Ahndung von Bussen innerhalb der EU und der EFTA-Staaten (siehe unten Ziff. 5), die derzeit im Rahmen eines Projektes erarbeitet wird.

2.2.4 Variante „Vignette Classic“

2.2.4.1 Allgemein

Die Variante „Vignette Classic“ basiert auf der heutigen Vignette (siehe Ziff. 2.1.1). Bei der Klebevignette handelt es sich um ein bewährtes System, welches, wie bereits erläutert, ein nicht unbeachtliches Missbrauchspotential in sich birgt. Um diesen zunehmenden Missbrauch erfolgreicher bekämpfen zu können, müssen die Sicherheitsmerkmale der Vignette verbessert werden und gleichzeitig auch die Kontrollen verstärkt und die Bussen spürbar erhöht werden. Die infolge des steigenden Verkehrsaufkommens entstehenden Vertriebsprobleme an der Grenze versucht man bereits heute mittels neuer Absatzkanäle und verbesserter Information im Ausland zu verringern.

2.2.4.2 Missbrauchsbekämpfung

a) Kurzzeitvignetten

Hauptsächlich ausländische Fahrzeuglenkerinnen und -lenker neigen dazu ihre Vignetten nach dem Aufenthalt in der Schweiz von der Windschutzscheibe zu entfernen und preiswert zum Verkauf anzubieten. Dieses Verhalten hat sich mittlerweile zu einem regelrechten „Occasions“-Vignettenmarkt entwickelt, der in immer grösserem Ausmass über das Internet (z.B. e-bay, ricardo.ch) abgewickelt wird. Die Zollverwaltung versucht mit einigem Aufwand diese Verkaufsgeschäfte zu unterbinden. Viele der gehandelten Vignetten wurden jedoch nie an einem Fahrzeug angebracht, das macht den Nachweis einer missbräuchlichen Verwendung in vielen Fällen unmöglich.

Der Verkauf von günstigeren Kurzzeitvignetten könnte theoretisch das Problem der Mehrfachverwendung etwas entschärfen. Nicht zuletzt deshalb wird diese Möglichkeit in verschiedenen europäischen Ländern angeboten (vgl. Ziff. 2.3). Vom Nutzen abgesehen bedürfte es dafür aber der Einstellung von zusätzlich mindestens 30 Personen alleine für den Vertrieb bei den Grenzübergangsstellen. Zusätzlich wäre der Verkauf ungleich aufwändiger und würde wohl die angespannte Verkehrslage an den Grenzübergängen zusätzlich verschärfen. Das angestrebte Ziel des möglichst freien Verkehrsflusses an der Grenze würde dadurch in weite Ferne rücken. Darüber hinaus bedingt eine preiswerte Kurzzeitvignette - um kostenneutral zu bleiben - die Anpassung des Preises bei der Jahresvignette. Die vorgängigen Erklärungen zeigen, dass die Errichtung eines entsprechenden Systems deshalb nicht praktikabel ist.

b) Sicherheitsmerkmale

Im Bereich Sicherheitsmerkmale werden weitere Möglichkeiten geprüft, die ein mehrmaliges Verwenden der Vignette ohne Zerstörung verhindern sollen. Die bestehenden Sicherheitsmerkmale werden zudem permanent weiterentwickelt.

c) Verstärkung der Kontrollen

Um effizient gegen den herrschenden Missbrauch vorgehen zu können, bedarf es einer deutlichen Erhöhung der Anzahl Kontrollen. Speziell an den Autobahngrenzübergängen müssen diese Kontrollen verstärkt durchgeführt werden, da insbesondere ausländische Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer die Abgabeerhebung zu umgehen versuchen.

Die personellen Ressourcen der Zollverwaltung sind erschöpft. Eine Intensivierung der Kontrollen bleibt trotz allem möglich, wenn wie bereits heute bei einigen Zollämtern für den Verkauf der Fall, auch die Kontrolle und die Ahndung im vereinfachten Verfahren an private Organisationen ausgelagert werden können, dies unter der Oberaufsicht des Bundes.

2.2.5 Fazit

Das Erhebungssystem mittels der heutigen Vignette ist bei der Bevölkerung gut akzeptiert. Obwohl es Lücken aufweist, können mit den beschriebenen Massnahmen deutliche Verbesserungen bei der Erhebung erzielt werden.

Die Variante „e-Vignette“ beinhaltet zwar zahlreiche Vorteile, die im wesentlichen mit seiner Flexibilität verbunden sind. Eine Umsetzung wäre hingegen mit Investitionen in der Höhe von 35 Mio. Franken verbunden; trotzdem könnte das System seine

Kapazität erst vollständig nutzen, wenn rechtliche Grundlagen zur Ahndung von Fiskaldelikten im Ausland bestünden.

Mit Blick auf die aktuelle und mittelfristige Situation wird ein Systemwechsel deshalb aufgrund der vorhergehenden Erläuterungen als nicht opportun angesehen und das bisherige Erhebungssystem mit Klebevignetten weitergeführt.

2.3 Europäisches Umfeld

In Europa existieren heterogene Abgabesysteme. Das Preisniveau ist meist wesentlich höher als in der Schweiz und die Tarifgestaltung differenziert. Ein Vergleich mit den Autobahnnetzen einiger europäischer Staaten, die ebenfalls zeitbezogene Autobahngebühren verlangen und deren Gebührenordnungen sieht wie folgt aus:

	Schweiz	Österreich	Ungarn	Tschechien	Slowakei
Gebührenpflichtiges Strassennetz in km	1856	2000	540	712	300
Jahresvignette ¹	40	109	178	41	21
2-Monats-Vignette ¹	-	33	-	-	-
Monats-Vignette ¹	-	-	20	11	-
15-Tages-Vignette ¹	-	-	-	-	4
10-Tages-Vignette ¹	-	11	12	5	-
Busse ¹	200 (bisher 100)	Busse 330 bis 3300 Ersatzabgabe ² 180	bis 615	bis 240	37 bis 112

¹ Beträge in CHF

² Mautprellern wird ein Angebot zur Zahlung einer **Ersatzmaut** gestellt. Mit der Bezahlung der **Ersatzmaut** wird die geschuldete Maut beglichen, die Strafbarkeit wegen Mautprellern erlischt und es erfolgt keine Anzeigeerstattung bei der Behörde. Die Bezahlung der Ersatzmaut berechtigt zur Benützung des vignettenpflichtigen Straßennetzes am Tag der Übertretung bzw. am Tag der Hinterlegung des Zahlscheines und dem darauf folgenden Kalendertag.

Zu diesen Vignettenabgaben kommen in vielen Fällen noch zusätzliche Sonderabgaben für bestimmte Alpen- bzw. Tunnelpassagen. Für die Fahrt in einem Personenwagen von Deutschland über Österreich nach Italien und zurück – unterbrochen durch einen zweiwöchigen Urlaub – kostet allein der Transit durch Österreich, mindestens 46 Franken an Strassengebühren. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus dem Kauf der zweimal notwendigen 10-Tages-Vignette von je 11 Franken und der Sondermaut am Brenner von zweimal 12 Franken. Der Transit durch Österreich (80 km) ist somit teurer als die vergleichsweise günstige Jahresabgabe in der Schweiz (Transitstrecke 300 km).

Die Südeuropäischen Staaten erheben dagegen meist distanzabhängige Autobahngebühren in der Höhe von durchschnittlich 10 Franken pro 100 km.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

3.1 1. Abschnitt: Gegenstand und Geltungsbereich

3.1.1 Artikel 2 Geltungsbereich

In der alten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erklärte Artikel 36^{quiquies} in Absatz 1 Nationalstrassen erster und zweiter Klasse für abgabepflichtig. Im Zuge der Nachführung der alten Bundesverfassung, wurde dieser Bestimmung, in den Schlussbestimmungen des Bundesbeschlusses vom 18. Dezember 1998, bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes über eine Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen, weiterhin Geltung verschafft. Absatz 1 des Gesetzesentwurfes übernimmt diese Regelung auch mit Blick auf die Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996⁴, die sich gleichermassen äussert.

Der Gesetzgeber verweist auf das Verzeichnis der Nationalstrassen⁵, in dem die entsprechenden Klassierungen zu finden sind. In der Praxis ist - wie bis anhin - keine flächendeckende Beschilderung der abgabepflichtigen Strecken vorgesehen. Da Nationalstrassen nicht als solche signalisiert sind, kann sich der Benützer im Normalfall an die Faustregel halten, dass grundsätzlich auf allen, gemäss der Strassensignalisationsverordnung vom 5. September 1979⁶ gekennzeichneten, Autobahnen und Autostrassen eine Vignette erforderlich ist. Die relativ wenigen Ausnahmen - z.B. nicht abgabepflichtige kantonale Autostrassen - sind heute grösstenteils signalisiert. Ausländische Fahrzeuglenker werden an allen grösseren Grenzübergängen mit spezieller Beschilderung auf die Abgabepflicht aufmerksam gemacht.

Absatz 2 räumt dem Bundesrat die Möglichkeit ein, Ausnahmen von der Abgabepflicht vorzusehen. Der Bundesrat besass diese Kompetenz bereits aufgrund von Artikel 36^{quiquies} Absatz 2, der ihm die Schaffung von Sonderregelungen, insbesondere für Fahrten im Grenzbereich erlaubt hätte. Eine solche Sonderregelung war indess nur erlaubt, wenn dadurch im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge nicht besser gestellt wurden als schweizerische.

Von der Schaffung eines „vignettenfreien“ Grenzbereichs hat der Bundesrat bereits 1985, bei der Einführung der Vignettenpflicht, abgesehen, weil er die Befürchtungen nicht teilte, der Verkehr verlagere sich in einem grossen Ausmass auf das lokale Strassennetz. Zudem hat der Verzicht den Vorteil der Klarheit und der Gleichbehandlung aller Landesteile. Auch ist für den ortsunkundigen Ausländer sofort erkennbar, wo die „Vignettenpflicht“ beginnt. Diese Haltung hat sich in der mittlerweile über zwanzigjährigen Geschichte der Vignette bewährt.

3.2 2. Abschnitt: Abgabepflicht

3.2.1 Artikel 3 Abgabeobjekt

Abgabepflichtig sind in- und ausländische Motorfahrzeuge und Anhänger welche auf abgabepflichtigen Nationalstrassen verkehren und nicht der Schwerverkehrsabgabe unterliegen. Unter Motorfahrzeugen versteht man Fahrzeuge, wie sie in Artikel 7

4 BBl 1997 I 265 (Seite 265) Bundesblatt 149. Jahrgang Bd. I

5 SR 725.113.11 Anhang (Liste der schweizerischen Nationalstrassen)

6 SR 741.21

Absatz 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG)⁷ definiert sind. Die Definitionen bezüglich der Anhänger finden sich in den Artikeln 19, 20, 21 und 22 der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS)⁸.

Die Bundesverfassung bestimmt, dass neu alle Fahrzeuge, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterstehen, für die Benützung der Nationalstrassen eine Abgabe entrichten müssen. Der Verzicht auf die 3,5t-Limite schliesst den Kreis der Abgabepflichtigen und betrifft vor allem schwere Arbeitsfahrzeuge, die bisher weder die Schwerverkehrsabgabe zu entrichten hatten noch mit einer Autobahnvignette ausgerüstet sein mussten.

3.2.2 Artikel 4 Ausnahmen

Im Sinne einer Gleichbehandlung wurden möglichst wenige Fahrzeuge von der Abgabe ausgenommen. Die Gründe für die Ausnahmen werden nachfolgend einzeln aufgeführt:

Unter *Buchstabe a* werden nicht, wie gegenwärtig, nur Fahrzeuge mit Militärkontrollschildern von der Abgabe ausgenommen sein, sondern neu auch andere Fahrzeuge, die mit „M+“ gekennzeichnet sind. Grund dafür ist, dass die Armee vermehrt auf zivile Fahrzeuge zurückgreift, die für militärische Einsätze angemietet und beim Einrücken mit einem Aufkleber „M+“ militärisch gekennzeichnet werden. Diese Fahrzeuge unterstehen während dieser Zeit der Verordnung vom 11. Februar 2004⁹ über den militärischen Strassenverkehr (VMSV) und werden durch Angehörige der Armee geführt.

Um eine Doppelbelastung zu vermeiden werden Transportachsen unter *Buchstabe f* ausgenommen, solange sie nicht als Bestandteil eines Anhängers eingesetzt werden.

Buchstaben g-h: Nach Artikel 72 Absatz 3 der Verordnung vom 27. Oktober 1976¹⁰ über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (Verkehrszulassungsverordnung, VZV) können die Kantone bei Hinterlegung des entsprechenden Versicherungsnachweises die Überführung eines Fahrzeugs zur Fahrzeugprüfung ohne Kontrollschilder und ohne Fahrzeugausweis auf dem kürzesten Weg durch eine Vorladung bewilligen. Solche Fahrzeuge sind von der Abgabepflicht ausgenommen. Zudem stellt das Befahren einer Nationalstrasse häufig selbst einen Teil der Fahrzeugprüfung dar. Solche Führerprüfungsfahrten sind von der Abgabepflicht ebenfalls ausgenommen.

Buchstaben j-k: Leichte Sattelschlepper sind Fahrzeuge zum Ziehen von Sattelanhängern. Sie haben ein Gesamtgewicht von bis zu 3,5 Tonnen und verfügen normalerweise über keinen eigenen Tragraum. Aus diesem Grund kommt es selten vor, dass Sattelschlepper, ohne einen Sattelanhänger mitzuführen, auf dem Strassennetz verkehren. Werden Sattelanhänger mitgeführt, unterliegen schwere der Schwerverkehrs- und leichte der Nationalstrassenabgabe. Damit wird dem Grundsatz Rechnung getragen, dass schwerverkehrsabgabepflichtige Fahrzeuge nicht gleichzeitig der Nationalstrassenabgabe und nationalstrassenabgabepflichtige Fahrzeuge nicht gleichzeitig der Schwerverkehrsabgabe unterliegen.

⁷ SR 741.01

⁸ SR 741.41

⁹ SR 510.710

¹⁰ SR 741.51

Buschstabe I: Fahrzeughändler verschieben häufig Fahrzeuge mit Händlerschildern und benützen dabei meist nur kurzfristig, die Autobahn mit Fahrzeugen, die danach vielleicht während Jahren unbenützt zum Verkauf angeboten werden. Bei diesen häufig vorkommenden Fahrzeugverschiebungen ist es nicht angebracht, jedesmal das Anbringen einer Vignette zu verlangen, weil dies bei einem Verkaufserfolg sowieso meist umgehend nachgeholt wird. Solche Fahrten sind jedoch nur an Werktagen zulässig.

Absatz 2 bestimmt, dass nicht nur fahrzeugbezogene, sondern auch verwendungsbezogene Befreiungen zeitgerecht und auf angemessener Stufe von der Oberzolldirektion gewährt werden können (z.B. Fahrten zu humanitären Zwecken).

Absatz 3: Zuständig für die Anordnung von Umleitungen sind nach Artikel 3 Absatz 6 SVG die kantonalen Polizeien. Wenn eine Umleitung über eine abgabepflichtige Nationalstrasse notwendig ist, meldet die Polizei dies der Oberzolldirektion, welche dann für eine beschränkte Zeit die Abgabepflicht auf dem betroffenen Teilstück sistiert.

3.2.3 Artikel 5 Abgabepflichtige Personen

Neben der Fahrzeugführerin oder dem Fahrzeugführer sind subsidiär auch die Halterin oder der Halter abgabepflichtige Personen. Die Nationalstrassenabgabe ist fahrzeuggebunden, deshalb wird die verantwortliche Halterin oder der verantwortliche Halter subsidiär abgabepflichtig erklärt. Dies erfolgt, um in Ausnahmefällen (z.B. Vereitelung der Kontrolle) den Rückgriff auf den Halter zu ermöglichen.

3.3 3. Abschnitt: Erhebung der Abgabe

3.3.1 Artikel 6 Abgabebetrag

Der Abgabebetrag von 40 Franken wird beibehalten. Er wurde seit der Anpassung von 30 CHF auf 40 CHF im Jahre 1993 nicht mehr verändert und darf - wie oben dargestellt - als sehr günstig bezeichnet werden.

3.3.2 Artikel 7 Vignette

Die Abgabe ist weiterhin durch den Kauf der Vignette zu entrichten. Sie ist vor der ersten Benützung gut sichtbar an einer der vorgeschriebenen Stellen am Fahrzeug anzubringen, d.h. bei Motorwagen auf der Innenseite der Frontscheibe (am linken Rand oder hinter dem Innenrückspiegel). Die Vignette - einmal vorschriftsgemäss angebracht - verliert ihre Gültigkeit im Falle der Entfernung oder Zerstörung. Das Entfernen und Wiederanbringen an einem anderen Fahrzeug ist nicht gestattet, sondern stellt eine Widerhandlung im Sinne von Artikel 14 Absatz 2 dar. Die einzige Übertragungsmöglichkeit besteht demnach zusammen mit dem Fahrzeug.

3.3.3 Artikel 8 Abgabeperiode

Absatz 1: Die Abgabe wird wie bis anhin pauschal für eine bestimmte Zeitspanne erhoben. Abgabeperiode bildet weiterhin das Kalenderjahr. Durch die Erhebung bezogen auf das Kalenderjahr kann der Verwaltungsaufwand auf ein Minimum reduziert werden. Von diesem einfachen System profitieren ebenfalls die Benützer, die immer Gewissheit über die Gültigkeitsdauer haben.

Der geringe Abgabebetrag rechtfertigt wie bis anhin, auf eine Rückerstattung in jedem Fall zu verzichten.

Absatz 2: Bei der Jahresvignette wird die Berechtigungsdauer von 14 Monaten beibehalten. Sie behält ihre Gültigkeit vom 1. Dezember des Vorjahres bis zum 31. Januar des Folgejahres. Die überlappende Gültigkeitsdauer räumt den Benützern eine grosszügige Frist ein, während der sie den Vignettenwechsel vornehmen können. Zudem erweist sich diese Lösung auch als fremdenverkehrsfriendly, da beispielsweise Weihnachtsurlauber, die in den Sportferien die Schweiz erneut besuchen, die Abgabe nur einmal entrichten müssen.

3.3.4 Artikel 9 Zuständigkeit für die Abgaberhebung

Die Vignette wird wie bislang durch die Zollverwaltung herausgegeben. Sie ist ebenfalls für den Verkauf an der Grenze und im Ausland zuständig. Der Verkauf im Inland erfolgt über die Kantone. Die Vignette kann bei den bekannten Verkaufsstellen (Post, Tankstellenshops, Autogaragen, Automobilvertretungen etc.) bezogen werden.

3.4 4. Abschnitt: Verwendung des Abgabeertrags

3.4.1 Artikel 10

Die Verwendung des Reinertrags bestimmt sich nach Artikel 86 Absatz 3 BV und wird im zitierten Bundesgesetz vom 22. März 1985¹¹ über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer detailliert geregelt.

3.5 5. Abschnitt: Kontrollen und Sicherheitsleistung

3.5.1 Artikel 11 Kontrollen

Die Zuständigkeiten bezüglich der Kontrollen bleiben im Entwurf unverändert. Die Kantone führen Kontrollen im Landesinnern und die Zollverwaltung an der Grenze durch.

Um dem Personalmangel der Zollverwaltung abzuhelpen, erlaubt Artikel 18 Absatz 3 dem Eidgenössischen Finanzdepartement ausserdem bei Autobahngrenzübergängen die Kontrolle und Ahndung im vereinfachten Verfahren Dritten zu übertragen. Dies würde die Effizienz der Kontrollen erheblich steigern.

3.5.2 Artikel 12 Sicherheitsleistung

Abgabepflichtige Personen, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, müssen eine Sicherheit leisten, wenn sie die Abgabe nicht unverzüglich bezahlen. Da die Vollstreckung von Abgabeforderungen im Ausland derzeit nicht möglich ist (siehe Ziff. 5), wird durch dieses Vorgehen die Abgabe vor dem Verlassen des Landes sichergestellt. Entsprechendes gilt auch für den Bussenbetrag.

3.6 7. Abschnitt: Strafbestimmungen

3.6.1 Artikel 14 Übertretungen

Tatbestand der Übertretung bildet das Benützen der abgabepflichtigen Nationalstrassen ohne vorgängige Bezahlung der Abgabe. Darunter fallen ebenfalls nicht korrekt angebrachte Vignetten. Vielfach wird nämlich eine Vignette erworben, diese aber nicht aufgeklebt, damit sie für weitere Fahrzeuge benutzt werden kann. Dahinter steckt die Absicht, die Vignette nur im Falle einer Kontrolle anzubringen.

¹¹ SR 725.116.2

Die Bussenhöhe muss zudem deutlich nach oben angepasst werden. Sie ist das einzige Mittel neben strengen Kontrollen, um den Missbrauch einzudämmen. Damit die Busse ihren Zweck erfüllt, muss sie eine entsprechende Höhe aufweisen. Die 100 Franken, die für ein Vignettenvergehen bis anhin bezahlt werden musste, erfüllen diese Voraussetzung nicht mehr. Wenn jemand 3 Jahre ohne Vignette gefahren ist, stört ihn die Busse kaum, da er im Prinzip nur die aufgelaufenen Abgaben nachbezahlen muss. Eine deutliche Erhöhung ist deshalb zwingend notwendig. Die im Entwurf vorgesehene Busse von 200 Franken befindet sich im europäischen Vergleich, für Vergehen derselben Art, in der unteren Hälfte (siehe oben). Der Betrag liegt zudem deutlich unterhalb der Obergrenze von 300 Franken für Ordnungsbussen (Artikel 1 Absatz 2 Ordnungsbussengesetz (OBG) vom 24. Juni 1970¹²), die für andere Vergehen im Strassenverkehr erteilt werden.

Absatz 2: Weitere mögliche Widerhandlungen werden durch andere Erlasse abgedeckt. Es gilt dabei hervorzuheben, dass es sich bei der Autobahnvignette um ein amtliches Wertzeichen handelt, welches einmal aufgeklebt, nur für dieses bestimmte Fahrzeug Gültigkeit besitzt. Wird eine Vignette von einem Fahrzeug entfernt, ist sie als entwertet zu betrachten. Es ist nicht erlaubt, entwertete Vignetten derart zu präparieren (z.B. mit Klebefolien zu versehen), dass sie als gültig erscheinen bzw. diese mittels der vorhandenen Restklebekraft erneut auf ein anderes Fahrzeug aufzukleben. Solche Manipulationen stellen ein Vergehen im Sinne des Artikels 245 des schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937¹³ (StGB) dar. Die Strafandrohung lautet in diesem Fall auf Gefängnis. Das Fälschen von Vignetten fällt unter dieselbe Strafbestimmung.

3.6.2 Artikel 16 Strafverfolgung durch die Kantone

Im Vergleich zur heutigen Regelung wurde diese Bestimmung nahezu unverändert übernommen. Lediglich die Bestimmung bezüglich der Sicherheitsleistung (Artikel 11 Absatz 4 der geltenden Nationalstrassenabgabe-Verordnung) wurde in den neuen Artikel 11 Sicherheitsleistung transferiert und hat somit Geltung für alle Vollzugsorgane.

3.6.3 Artikel 17 Verjährung

Gemäss Artikel 109 (in Kraft seit 2002) des schweizerischen Strafgesetzbuches¹⁴ beträgt die Verfolgungsverjährung bei Übertretungen drei Jahre. Diese Dauer ist, angesichts der Schwere der Verfehlung und des Sinnes des Instituts der strafrechtlichen Verjährung, sicherlich auch hier angebracht.

3.7 8. Abschnitt: Schlussbestimmungen

3.7.1 Artikel 18 Vollzug

Absatz 2: Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, Vereinbarungen mit ausländischen Staaten abzuschliessen, die den Vollzug dieses Gesetzes unterstützen.

Absatz 3: Da die personellen Ressourcen im Bereich der Vignette knapp bemessen sind, besteht ein Bedarf gewisse Aufgaben an Dritte auszulagern. Bereits heute werden an den grösseren Autobahngrenzübergängen private Organisationen für den

¹² SR 741.03

¹³ SR 311.0

¹⁴ SR 311.0

Verkauf der Vignette auf der Einreiseseite eingesetzt. In Zukunft soll die Zollverwaltung auf Autobahngrenzübergängen die Möglichkeit erhalten, die Kontrolle und Ahndung bei der Ausreise einer privaten Organisation zu übertragen. Grundlage einer solche Auslagerung wären entsprechende Vereinbarungen, die mit den nötigen Ausbildungen verbunden würden. Die Oberaufsicht und Weisungsgewalt verbleibt beim Vollzugsorgan, der Zollverwaltung.

3.7.2 Artikel 19 Aufwandentschädigung

Die Aufwandentschädigungen werden wie bis anhin durch eine Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements geregelt.

4 Auswirkungen (Kosten, Personalbedarf, Mehreinnahmen)

Die Vorlage mit Beibehaltung des aktuellen Vignettensystems und einer Jahresabgabe von 40 Franken hat keine personellen Auswirkungen. Die Bekämpfung des offensichtlich vorhandenen Missbrauchs kann nur mittels zusätzlicher Kontrollen erfolgen. Der neu geschaffene Artikel 18 Absatz 3 erlaubt die Übertragung solcher Aufgaben an private Organisationen. Die jährlichen Mehrkosten für zusätzliche Kontrollen von 1-2 Million Franken würden durch die im selben Zeitraum generierten Mehreinnahmen von schätzungsweise 5 Millionen Franken, in überdurchschnittlicher Masse kompensiert.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die EG hat eine Richtlinie zur „Interoperabilität elektronischer Mautsysteme“¹⁵ verabschiedet, deren Umsetzung in den Jahren 2008 (für schwere Fahrzeuge) und 2010 (für die übrigen Fahrzeuge) erfolgen soll. Diese Richtlinie dient dazu, eine technische Vereinheitlichung der Systeme, die fahrzeugseitig eingebaut werden, zu erreichen und bezieht sich explizit auf elektronische Mautsysteme in der Art, wie sie für die Erhebung leistungsabhängiger Verkehrsabgaben bereits benutzt werden bzw. geplant sind. In Artikel 1, Absatz 2 wird explizit darauf hingewiesen, dass diese Richtlinie nicht für elektronische Mautsysteme, die ohne den Einbau fahrzeugseitiger Geräte auskommen, gilt. Diese Richtlinie tangiert demzufolge das System der heutigen Vignette nicht und würde auch dasjenige einer „e-Vignette“ unberührt lassen.

Der RAHMENBESCHLUSS 2005/214/JI DES RATES vom 24. Februar 2005¹⁶ über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbussen soll die Eintreibung dieser Gelder innerhalb der EU erleichtern. Dies weil die grenzüberschreitende Verfolgung von Delinquenten bislang sehr aufwändig und teilweise schlicht nicht möglich war. Von Interesse für die Schweiz dürfte jedoch mehr noch der Entwurf einer EG-Richtlinie für die grenzüberschreitende Ahndung von Bussen innerhalb der EU sein (Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to financial penalties). Dieser Entwurf wird im Rahmen des europäischen Forschungsprojekts VERA 2, bei welchem die Schweiz und die anderen EFTA-Staaten ebenfalls vertreten sind, erarbeitet. Der Richtlinienentwurf sieht u.a. explizit vor, dass Bussgelder, welche im Zusammenhang mit Strassengebühren erhoben werden, grenzüberschreitend geahndet werden

¹⁵ Richtlinie 2004/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft; ABl. L 166 vom 30/04/2004 S. 0124 - 0143

¹⁶ Amtsblatt der Europäischen Union L 76/16 vom 22.03.2005

können („Offences arising from the non-payment of fees and its penalties charged for the use of a road, tunnel, bridge or crossing“).

Das Interesse einiger Mitgliedstaaten an einer entsprechenden Richtlinie ist sehr gross. Wann diese verabschiedet werden kann, ist hingegen noch offen.

6 Rechtliche Grundlagen

Die Bestimmungen stützen sich auf Artikel 86 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999¹⁷ (BV)

¹⁷ SR 101