

Sechste Sitzung – Sixième séance

Dienstag, 15. September 2009

Mardi, 15 septembre 2009

08.15 h

09.9001

Mitteilungen des Präsidenten Communications du président

Le président (Berset Alain, président): Nous célébrons aujourd'hui la deuxième Journée internationale de la démocratie.

En Suisse, nous ne saurions envisager la conduite de l'Etat sans démocratie, celle-ci étant un principe incontournable de notre système politique. D'ailleurs, dans le préambule de la Constitution fédérale déjà, nous nous engageons à renforcer la démocratie dans un esprit de solidarité. De plus, l'article 54 de la Constitution précise que la Confédération contribue notamment à promouvoir la démocratie dans ses relations avec l'étranger.

Si la notion de démocratie est inhérente à notre pays, son application ne saurait être considérée comme acquise une fois pour toutes. La démocratie ne va pas de soi, il faut se battre pour elle chaque jour. Il faut penser la démocratie comme un bien et une valeur à promouvoir inlassablement, comme un processus destiné à être développé constamment. Et c'est dans ce processus démocratique qu'il revient au Parlement, élu par le peuple pour le représenter, de jouer un rôle prépondérant. Il s'agit là d'une très belle exigence.

Dans cet esprit, je voudrais dédier cette séance à la Journée internationale de la démocratie, car le plus grand service que nous puissions rendre à la démocratie est justement d'accomplir notre travail de députés dans le respect de la mission et de la responsabilité que le peuple nous a confiées.

08.012

Nationalstrassenabgabegesetz Loi relative à la vignette autoroutière

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 30.01.08 (BBl 2008 1337)

Message du Conseil fédéral 30.01.08 (FF 2008 1215)

Nationalrat/Conseil national 29.04.09 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 30.04.09 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 15.09.09 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Bieri Peter (CEg, ZG), für die Kommission: Seit 1985 kennt die Schweiz eine Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen, die sogenannte Autobahnvignette. Die Rechtsgrundlage findet sich in Artikel 86 Absatz 2 der neuen Bundesverfassung. Gleichzeitig hält Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung fest, dass «alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen» seien. Dies schliesst gemäss Absatz 1 Buchstabe d insbesondere auch Bestimmungen über «den Kreis der Ab-

gabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben» ein.

Damit die Abgabe bis zum Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes erhoben werden konnte, wurde in den Schlussbestimmungen der neuen Bundesverfassung festgehalten, dass die Bestimmung über die Nationalstrassenabgabe der alten Bundesverfassung, Artikel 36quiquies, Gültigkeit habe, bis ein entsprechendes Bundesgesetz geschaffen sei. In Artikel 36quiquies der alten Bundesverfassung sind festgehalten: der Höchstbetrag von 40 Franken für die Vignette, die Beschränkung auf Fahrzeuge unter 3,5 Tonnen, die gleiche Behandlung von in- und ausländischen Fahrzeugen, die Bussenregelung und der Auftrag an die Kantone zum Einzug der Abgabe.

Mit dem vorliegenden Gesetz wird dem Auftrag von Artikel 164 der Bundesverfassung Folge geleistet. Wenn das neue Gesetz in Kraft tritt, kann die Schlussbestimmung in der neuen Bundesverfassung mit dem Bezug zu Artikel 36quiquies der alten Bundesverfassung aufgehoben werden.

Nicht geändert wird mit dieser Vorlage die Höhe der Abgabe von 40 Franken, die seit 1995 auf diesem Betrag angesetzt ist. In unserer Kommission wurde beim Eintreten sowohl vom Bundesrat selbst wie auch von den Mitgliedern unserer Kommission die Frage aufgeworfen, ob nicht eine Erhöhung des Betrags oder eine zeitlich abgestufte Vignette angebracht sei. Bundesrat und Verwaltung erklärten uns dabei, dass sich das bisherige System bewährt habe. Hingegen wolle man den möglichen Formen der Übertretung, der willentlichen Nichteinhaltung der Vorschriften, zur korrekten Handhabung mit einer Erhöhung der Busse von heute 100 auf 200 Franken begegnen. Insbesondere der Mehrfachverwendung der Vignette, die offenbar im Ausland via Internetverkauf bekannt sei, soll damit ein Riegel vorgeschoben werden. Die Vignette ist ein amtliches Wertzeichen, weshalb die missbräuchliche Verwendung nach Artikel 245 des Strafgesetzbuches geahndet werden kann. Gemäss den Ausführungen des Bundesrates ist die Missbrauchsquote noch immer bei etwa 6 Prozent, was einen Einnahmenverlust von gegen 20 Millionen Franken pro Jahr ausmacht.

Das vorliegende Gesetz nimmt die Bestimmungen auf, wie sie in der alten Bundesverfassung in Artikel 36quiquies sowie in der heutigen Nationalstrassenabgabe-Verordnung festgehalten sind, wobei aufgrund der in den letzten 25 Jahren gemachten Erfahrungen auch gewisse Anpassungen aufgenommen werden. Der Bundesrat betonte in der Kommission, dass sich die Vignette in der Praxis bewährt habe, das Handling einfach sei und man vorderhand an dieser Einheitsvignette festhalten wolle.

Neu werden auch alle Arbeitsfahrzeuge der Vignettenpflicht unterstellt, welche die Nationalstrassen erster und zweiter Klasse benützen und nicht der LSVA unterstellt sind. Subsidiär haftet neben dem Fahrer auch der Halter des Fahrzeugs. Bereits ausgeführt habe ich die Bestimmungen über die Erhöhung der Bussen. Im Weiteren soll an der Landesgrenze die Kontrolle verstärkt werden. Damit nicht Zollbeamte für die Routinekontrolle eingesetzt werden müssen, soll diese Arbeit auch Dritten übertragen werden können. Hier ergibt sich die einzige Differenz zum Beschluss des Nationalrates – wir kommen in der Detailberatung bei Artikel 18 darauf zu sprechen.

In der Kommission war Eintreten unbestritten. Zur Diskussion Anlass gaben die seit 1995 gleichgebliebene Höhe der Abgabe sowie die als veraltet angesehene Abgabeart mit dem Aufkleben einer Etikette. Der Bundesrat zeigte uns jedoch auf, dass diese Einheitsabgabe gerade für den wichtigen Wirtschaftszweig Tourismus nicht ohne Bedeutung ist und für einen Tagestouristen aus dem grenznahen Ausland noch unterhalb der Schmerzgrenze liegt. Eine spürbare Erhöhung des Vignettenpreises hätte umgehend zur Folge, dass bei der Erhebung ein gesplittetes System mit zeitlichen Limiten eingeführt werden müsste, was den Verwaltungsaufwand jedoch massiv erhöhen würde. Bezüglich einer elektronischen Vignette zeigen sich Bundesrat und Verwaltung

skeptisch, da damit auch das Kontrollsystem massiv höhere Kosten mit sich bringen würde.

Wir sind in unserer Kommission einstimmig auf die Gesetzesvorlage eingetreten, nachdem wir festgestellt hatten, dass sich das heutige Vorgehen bewährt hat und sich eine Preisdifferenzierung in örtlicher und zeitlicher Hinsicht nur mit erheblichem zusätzlichem Verwaltungsaufwand realisieren liesse. Der Nationalrat hat der Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 106 zu 50 Stimmen zugestimmt. Unsere KVF hat ihr in der Gesamtabstimmung einhellig zugestimmt. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Maissen Theo (CEg, GR): Ich bin selbstverständlich auch für Eintreten, möchte aber doch zwei Themen kurz aufgreifen, welche sich auf allfällige zukünftige Änderungen beziehen. Als Erstes möchte ich die auch vom Kommissionspräsidenten aufgeworfene Frage der Kurzzeitvignette ansprechen: Als Tourismusland täten wir an und für sich gut daran, den Gästen, die nur für kurze Zeit in unser Land kommen, diesbezüglich entgegenzukommen. Immerhin ist der Tourismus eine der grössten Exportbranchen der Schweiz. Ich könnte mir vorstellen, dass eine Vignette für zwei Wochen Benutzung der Nationalstrassen beispielsweise 15 Franken kosten könnte. Das würde auch rechtlichen Prinzipien besser entsprechen, weil es hier eigentlich auch um das Verursacherprinzip geht; es geht um die Nutzung eines öffentlichen Gutes, wobei es an und für sich üblich ist, dass bei der Belastung desjenigen, der dieses öffentliche Gut nutzt, eine gewisse Abstufung vorgenommen wird. Das ist beispielsweise beim Wasser oder beim Abwasser auch so: Die Abgabe, die man hierfür zahlt, steht in einem gewissen Verhältnis zu dem, was man beansprucht.

Ich habe die Gegenargumente in der Botschaft gelesen – es gehe darum, dass die verfügbare Infrastruktur begrenzt sei, es würde mehr Leute brauchen, es gäbe mehr Kosten. Hier möchte ich einfach entgegenhalten, dass unter anderem auch das Nachbarland Österreich diese Kurzzeitvignette kennt. Wenn also Österreich den Verkauf der Kurzzeitvignette organisieren kann, sollten wir meines Erachtens hierzu auch in der Lage sein. Ich glaube nicht, dass wir den technischen Möglichkeiten Österreichs so weit hinterherhinken. Es ist eine Frage der Organisation.

Wenn ich z. B. das St. Galler Rheintal hinunterfahre, dann habe ich bereits bei der Autobahnraststätte Rheintal die Möglichkeit, bei der Tankstelle respektive am dortigen Kiosk das sogenannte «Pickerl» für Österreich zu kaufen. Wir müssten allenfalls auch bereits vor der Grenze Verkaufsstellen organisieren; das ist eine reine Frage der Organisation. Ich bin überzeugt, dass die grossen Ausfälle, die durch die Mehrfachverwendung entstehen, mit einer Kurzzeitvignette unterbunden werden könnten. Es sind nämlich in erster Linie solche, welche die Vignette nur kurze Zeit brauchen, die sich in der Lage wähnen, die Vignette weiterverkaufen zu können. Bei einer Teilzeitvignette ist diese Möglichkeit nicht mehr gegeben. Ich denke, dass es an und für sich sinnvoll wäre, eine Kurzzeitvignette einzuführen. Spätestens, wenn es darum geht, den Gesamtjahrespreis von heute 40 Franken zu erhöhen, wäre dieser Zeitpunkt gekommen. Nach meinem Dafürhalten wäre die Einführung schon jetzt angezeigt gewesen. Das ist meine erste Bemerkung.

Die zweite Bemerkung betrifft die Gültigkeit der Vignette. Der Vorteil einer Vignette liegt ja für den Automobilisten darin, dass er die Wahl hat, die Autobahn oder die alten Hauptstrassen zu benutzen, wenn er von Punkt A nach Punkt B fährt. Wenn er die Vignette hat, kann er die Autobahn benutzen. Wenn er von Zürich nach Bern fährt, benutzt er die Autobahn statt die Hauptstrasse, auf der er viel Zeit versäumt, und er fährt durch vier Kantone, wenn ich richtig gezählt habe. Wenn er von Bern nach Genf fährt, dann fährt er auch durch vier Kantone und hat den Vorteil, dass er die Autobahn benutzen kann.

Nun ist es so: Wenn ich z. B. im Kanton Graubünden von Landquart nach Scuol fahren will, bin ich immer noch im gleichen Kanton. Ich habe zwei Möglichkeiten: Ich kann entweder die Passstrasse über die Flüela wählen, oder ich kann

durch den Vereinatunnel fahren. Aber wenn ich durch den Vereinatunnel fahre, dann bezahle ich zusätzlich 25 Franken für eine Fahrt. Nun stellt sich für mich die Frage der Gleichbehandlung. Mit der Vignette hat man den Vorteil, über grosse Strecken die besseren Verkehrsverbindungen benutzen zu können. Ist es richtig, dass man für bessere Angebote innerhalb eines Kantons, die es ermöglichen, das Ziel schneller zu erreichen, zusätzlich bezahlen muss?

Nach meinem Dafürhalten sollte eine Vignette in Zukunft auch die Berechtigung geben, die Bahn-Transversalen Furka, Oberalp, Lötschberg und Vereina mitzubenutzen. Das entspräche dem Grundsatz der Gleichbehandlung. Das wäre ein Anliegen im Zusammenhang mit dieser Nationalstrassenabgabe, Herr Bundesrat: zu prüfen, ob es nicht richtig wäre – im Sinne der Gleichbehandlung jener Gebiete, wo man gute Verbindungen nicht mit Nationalstrassen, sondern mit Eisenbahntunnels und Autoverlad schaffen konnte –, mit der Vignette auch diese Strecken zugänglich zu machen.

Im Übrigen bin ich für Eintreten. Das waren Anregungen für weitere Diskussionen.

Merz Hans-Rudolf, Bundespräsident: Der Präsentation der Vorlage durch den Kommissionsprescher habe ich nichts beizufügen. Sie war vollkommen, und alle seine Angaben stimmen mit den Angaben überein, die wir in der Verwaltung erarbeitet haben und die in der Botschaft und in der Diskussion genannt worden sind. Ich konzentriere mich deshalb auf die Beantwortung der beiden Fragen, die Herr Ständerat Maissen gestellt hat.

Zur ersten Frage: Ich denke, der Schlüssel zur Antwort auf die beiden Fragen liegt in der Tatsache, dass die Vignette nur 40 Franken kostet. Der Kommissionsprescher hat gesagt, es handle sich um eine Schmerzgrenze. Es ist in der Tat so: Wenn wir, was auch erwogen wurde, den Betrag angehoben hätten, hätten verschiedene Fragen in der Richtung, wie sie Herr Maissen mit Recht gestellt hat, anders beantwortet werden können. Das gilt insbesondere für die Frage des Splittings. Gehen Sie einmal davon aus, dass man in unseren Nachbarländern für die Gebührenerhebung für Autos auf Autobahnen ganz unterschiedliche Regelungen hat. In Italien und Frankreich sind die Preise teilweise sehr hoch. Eine Fahrt von Basel nach Paris und zurück kostet einige Mal zehn Franken – eine einzelne Fahrt. Dasselbe gilt auf den norditalienischen Autobahnen, währenddem man in Deutschland gratis fahren kann und Österreich eine Vignette kennt, aber mit einem anderen Erhebungssystem als in der Schweiz. Wir haben in der Schweiz den pauschalen Vignettenpreis von 40 Franken. Ursprünglich war der Preis übrigens 30 Franken; und die Anhebung von 30 auf 40 Franken entsprach immerhin einer Anhebung um mehr als 20 Prozent. Aber wir sind zum Schluss gekommen, damit sei eine gewisse Schmerzgrenze erreicht. Wenn der Preis höher ist, muss man nämlich ein Splitting einführen, wie das Österreich getan hat.

Es ist nicht zumutbar, dass die Tagestouristen – und von denen gibt es sehr viele aus dem süddeutschen Raum, aus Frankreich, aus Italien –, wenn sie in die Schweiz fahren, jedes Mal einen höheren Betrag als heute zu bezahlen hätten. Man müsste in diesem Fall ein Splitting einführen. Damit wäre ein ganz anderes Erhebungssystem verbunden, so, wie es Österreich eingeführt hat – übrigens ein administrativ relativ aufwendiges Erhebungssystem. Ich bin jemand, der selber gelegentlich mit dem Auto nach Vorarlberg fährt und jedes Mal wieder diese Kurzzeitvignette, das sogenannte Pickerl, kaufen muss. Ich muss jedes Mal aussteigen, dann gibt es beim Zoll eine Art Container, da sitzt eine Frau drin, und die verkauft Pickerl. Jedes Mal muss man wieder einsteigen, es ist ein Hin und Her. Das ist wie im Mittelalter, ein uraltes Erhebungssystem. Ich glaube, dass wir uns das, wenn schon, sehr gut überlegen müssen. Es käme nur infrage, wenn man den Preis von 40 Franken erhöht hätte. Das wollten wir aber nicht, aus Gründen des Tourismus.

Dazu kommt Folgendes: Wenn man die E-Vignette einführen würde, die ja alles an Preisen erlaubt, müsste man ein

Überwachungssystem installieren, das in der Lage ist, die Fahrzeuge elektronisch zu erfassen und sicherzustellen, dass sie in der Tat auch mit einer elektronischen Vignette ausgerüstet sind. Um die Erhebung dieser Vignette zu kontrollieren, wären viele Dutzend Millionen Franken an Investitionen erforderlich. Deshalb haben wir vorläufig davon Abstand genommen. Es ist ein Thema, das übrigens auch den Persönlichkeitsschutz betrifft. Es geht um die Frage nämlich, ob man sich auf der Strasse dann zur Kontrolle, ob man eine E-Vignette hat, gewissermassen fotografieren lassen muss. Man müsste das diskutieren.

Das zweite Thema, das Herr Maissen aufgegriffen hat, haben wir auch diskutiert, und zwar nicht nur unter dem Aspekt der Tunnels, den Sie jetzt hier aufgezeigt haben, sondern auch unter dem Aspekt des grenznahen Verkehrs. Es gibt ja Grenzgänger, die aus Frankreich oder Deutschland kommen und irgendwo in grenznahen Unternehmen arbeiten. Jetzt haben sie die Möglichkeit, die kantonalen Strassen gratis zu benutzen, oder dann kommen sie eben auf der Autobahn. Sie können es, wenn die Strecke kurz ist, vermeiden, auf der Autobahn zu fahren. Dafür verstopfen sie dann die Strassen in kleineren Ortschaften, die grenznahe sind.

Bei dieser Frage sind wir eben zum Schluss gekommen, dass man eine flächendeckende, gerechte, allgemeine, für alle gültige Lösung haben müsste. Wir könnten es uns nicht leisten, beispielsweise im Grenzbereich befreite Grenzregionen zu haben. Das wäre zu umständlich, denn die Kontrollorgane können dem Fahrzeugführer, der die Schweiz verlässt, nicht nachweisen, ob er nur in den befreiten Grenzregionen oder auch in der übrigen Schweiz auf den Nationalstrassen erster und zweiter Klasse gefahren ist; das ist nicht nachweisbar. Dasselbe könnte man auch von den Tunnels sagen. Es ist nicht so, dass jemand à tout prix einen Tunnel benutzen muss. Es gibt in all diesen Fällen auch Pässe, die man befahren kann. Ähnlich ist es mit der Signalisation; die müsste man anpassen. Man müsste dann sagen: Diese Strecke ist jetzt vignettenfrei. Das müsste man im Verkehr signalisieren, es bräuchte neue Signalisationsvorschriften, um zu zeigen, dass die und die Strecke ohne Vignette befahren werden darf.

All diese Dinge haben wir geprüft. Ich kann Herrn Ständerat Maissen versichern, dass seine Fragen wichtige Fragen sind, die hier in der Tat auch eine Rolle spielen. Aber – und jetzt komme ich auf meinen ersten Satz zurück – solange die Gebühr, die Abgabe dieser Vignette, 40 Franken kostet, die Schmerzgrenze also relativ tief ist, spielen diese Fragen keine wichtige Rolle. Aber wenn wir einmal den Betrag erhöhen würden, kämen automatisch differenzierende Elemente dazu. Wenn solche Fragen kämen, Herr Maissen, dann würden wir die Fragen, die Sie stellen, vermutlich anders beantworten.

Für heute darf ich Ihnen empfehlen, diesen Übergang von der alten zur neuen Verfassung – und damit von einer Verordnung zum Gesetz; das ist ja das Wesentliche an diesem Vorhaben, Herr Bieri hat es gesagt – zu unterstützen, an der Höhe des Preises der Vignette nichts zu ändern, daher von der gleichen Situation auszugehen und keine fundamentalen Anpassungen vorzunehmen.

In diesem Sinne möchte ich mich dem Kommissionsprecher anschliessen, der Ihnen im Namen der einstimmigen Kommission empfiehlt, auf diese Vorlage einzutreten und sie nach den Anträgen der Kommission zu behandeln.

Maissen Theo (CEg, GR): Nur ganz kurz: Ich glaube, dass ein Missverständnis den zweiten Teil meiner Ausführungen betreffend besteht. Ich habe nicht das Thema aufgeworfen, dass man Autotunnel vignettenfrei befahren können soll, sondern angeregt, dass die Vignette im Sinne der Gleichbehandlung auch dort Gültigkeit haben sollte, wo es keine Autobahn, sondern eine Eisenbahnverbindung mit Autoverlad gibt. Das war das zweite Thema, das ich angesprochen habe.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesgesetz über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen Loi fédérale concernant la redevance pour l'utilisation des routes nationales

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1–17

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 18

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 4

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Bieri Peter (CEg, ZG), für die Kommission: Hier ergibt sich die einzige Differenz zu den Beschlüssen des Nationalrates. Der Bundesrat möchte gewisse Aufgaben an der Grenze an Dritte übertragen. An den Autobahngrenzübergängen werden bereits heute private Organisationen für den Verkauf der Vignette eingesetzt. Die Zollverwaltung soll zudem in Zukunft dort zusätzlich die Möglichkeit erhalten, auch die Kontrollen und die Ahndung bei der Ausreise in vereinfachten Verfahren privaten Organisationen zu übertragen. Damit soll das spezialisierte Zollpersonal für andere, anspruchsvollere Aufgaben eingesetzt werden können. Oberaufsicht und Weisungsgewalt bleiben jedoch beim Zoll. Innerhalb des Landes verbleibt die Aufgabe ausschliesslich bei den kantonalen Polizeikräften. Hier gilt die kantonale Polizeigesetzgebung. Der Nationalrat hat dem Streichungsantrag mit 93 zu 78 Stimmen zugestimmt, wir hingegen haben mit 9 zu 1 Stimmen beschlossen, hier dem Bundesrat zu folgen.

Angenommen – Adopté

Art. 19, 20

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 35 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)