

08.012

Nationalstrassenabgabegesetz**Loi relative
à la vignette autoroutière***Differenzen – Divergences*

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)

Nationalrat/Conseil national 30.11.09 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 03.12.09 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 04.03.10 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 08.03.10 (Differenzen – Divergences)

Einigungskonferenz/Conférence de conciliation 10.03.10

Nationalrat/Conseil national 11.03.10 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 17.03.10 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 19.03.10 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 19.03.10 (Schlussabstimmung – Vote final)

Text des Erlasses (BBl 2010 2083)

Texte de l'acte législatif (FF 2010 1907)

**Bundesgesetz über die Abgabe für die Benützung von
Nationalstrassen****Loi fédérale concernant la redevance pour l'utilisation
des routes nationales****Art. 18 Abs. 3***Antrag der Mehrheit*

Festhalten

Antrag der Minderheit

(Aeschbacher, Amherd, Caviezel, Hany, Hochreutener, Huber, Hutter Markus, Simoneschi-Cortesi)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 18 al. 3*Proposition de la majorité*

Maintenir

Proposition de la minorité

(Aeschbacher, Amherd, Caviezel, Hany, Hochreutener, Huber, Hutter Markus, Simoneschi-Cortesi)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Aeschbacher Ruedi (CEg, ZH): Es ist das dritte Mal, dass wir uns mit diesem Gesetz befassen, und es besteht zum dritten Mal nur noch diese Differenz. Mit meiner Minderheit möchte ich diese Differenz endlich ausräumen, damit wir nicht noch in eine Einigungskonferenz gehen müssen.

Worum geht es? Es geht darum, dass der Bundesrat und der Ständerat vorschlagen, dass das Eidgenössische Finanzdepartement die Kontrolle und die Strafverfolgung im vereinfachten Verfahren durch Vertrag ganz oder teilweise Dritten übertragen darf. Was heisst das nun konkret? Es geht darum, dass wir sieben Autobahngrenzübergänge haben und dass an diesen sieben Autobahngrenzübergängen die Zollverwaltung die Vignettenkontrolle und auch die allfällige Ahndung und Busse und die Diskussionen mit den Autofahrern eigentlich nicht mehr durch die Zöllner abwickeln lassen möchte, sondern durch damit beauftragte Dritte. Die Argumentation ist ganz einfach. Das Grenzschutzkorps ist ohnehin überlastet. Man spricht immer von zusätzlichem Personal, das nötig wäre. Wenn noch solche untergeordneten Kontrollen durch Leute gemacht werden müssen, welche an und für sich eine ganz andere Ausbildung haben, welche eine spezialisierte Aufgabe und Tätigkeit ausführen müssen, dann ist das wirklich Unsinn.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass eine solche Kontrolle nach wie vor durch die Zollbeamten gemacht werden müsste, weil sie nicht will, dass irgendwelche Securitas-Leute schauen, ob die Vignette am Fenster des Autos klebt, und dann allenfalls eben eine Ordnungsbusse ausstellen und allenfalls im vereinfachten Verfahren auch gleich das Geld einziehen oder sonst eine Verzeigung machen.

Das ist die Situation. Den von der linken Seite und von der SVP-Fraktion angeführten rechtlichen Bedenken kann man durchaus begegnen, indem man auf die schon einmal gemachten Aussagen von Bundesrat Merz im Plenum verweist. Er sagte dort, dass es rechtlich zulässig und möglich sei, dass eine genau definierte und im Inhalt beschränkte Delegation von hoheitlichen Aufgaben statfinde, dass dies zulässig und unbedenklich sei. Ich darf darauf aufmerksam machen, dass solche Delegationen gang und gäbe sind. In vielen Gemeinden und Städten kontrollieren Securitas-Leute oder andere Angestellte eines privaten Unternehmens die Parkplätze und stecken auch den Zettel unter die Windschutzscheibe, wenn eine Übertretung vorliegt.

Es ist unverständlich, dass wir hier im Nationalrat jetzt das dritte Mal das Thema diskutieren müssen. Der Ständerat hat sich nämlich ganz klar dem Bundesrat angeschlossen. Er ist zum zweiten Mal hintereinander zur gleichen Auffassung gelangt, wonach es zulässig, notwendig und auch vernünftig sei, dass wir eine solche Tätigkeit auslagern. Es wird gesagt, das sei ja eine kleine Sache, die Zollbeamten müssten nur einen Blick auf die Windschutzscheibe werfen und dann sei das erledigt, das sei keine Belastung. Aber das stimmt nicht! Wenn sie dann eine Busse ausstellen müssen, wenn sie mit den Leuten verhandeln müssen, wenn sie diskutieren müssen usw.: Wie geht das dann an den Autobahngrenzübergängen zu und her, wo Auto um Auto kommt, wo ganze Kolonnen stehen? Da kann der Zöllner nicht einfach noch fünf oder zehn Minuten lang mit einem einzelnen Autofahrer diskutieren. Da hat er wirklich Wichtigeres zu tun!

In diesem Sinne bitte ich Sie, nun endlich auf die Variante von Bundesrat und Ständerat einzuschwenken. Ich darf Ihnen sagen: Der Ständerat hat an dieser Bestimmung immer mit einer satten Mehrheit von über 70 Prozent der Stimmenten festgehalten, währenddem der Nationalrat immer mit eher knappem Mehr die andere Variante vertreten hat, mit 57 Prozent der Stimmenten, wenn Sie es genau wissen wollen.

Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen, diese Differenz auszuräumen und das Ganze nicht noch wegen dieses Bagatelldfalls scheitern zu lassen. Vor allem die Linken sollten wissen: Eine Busse von 200 Franken ist hier für eine Misshandlung vorgesehen. Wenn der Gesetzentwurf scheitert, dann haben Sie das auch nicht.

Lachenmeier-Thüring Anita (G, BS): Die Grünen stimmen der Mehrheit zu. Das heisst, sie wollen Artikel 18 Absatz 3 streichen. Die Kontrolle und vor allem die Strafverfolgung sind eine hoheitliche Aufgabe und können darum nicht an Dritte übertragen werden.

Die Minderheit möchte aufgrund von Personalmangel Aufgaben der Grenzschutz auslagern. Auch eine private Firma wird diese Aufgaben nicht gratis übernehmen. Sie braucht dazu gutausgebildetes Personal. Es handelt sich hier nicht um eine untergeordnete Aufgabe, wie es Herr Aeschbacher sagt. Es geht auch nicht nur um den Verkauf der Vignetten, sondern um die Kontrolle und um die Strafverfolgung. Diese werden bei der Ausfahrt oder allenfalls auf einer Autobahnraststätte stattfinden. Wer keine Vignette hat, muss eine Busse bezahlen. Diese – wir haben es bereits gehört – haben wir hier im Rat erhöht. Das ist auch sinnvoll.

Nun kann man sich vorstellen, dass die Bezahlung einer Busse oder das Ausstellen eines Strafzettels nicht immer problemlos abläuft. Die Berechtigung, Bussen einzuziehen und Strafzettel auszufüllen, wird zu Recht eher den Staats- und Bundesangestellten zugesprochen, also den Kantonspolizeien oder der Grenzschutz. Dass private Firmen Bussen einziehen können, wäre zumindest auf Bundesebene

neu; einige Kantone haben bei kleinen Verkehrsbussen eine Auslagerung vorgenommen.

Die Unübersichtlichkeit bei den Sicherheitsorganen nimmt zu: Grenzwaache und Kantonspolizeien in unterschiedlicher Erscheinung und dazu noch Sicherheitspersonal in nochmals anderen Uniformen und mit anderen Ausweisen. Wer hat hier noch den Überblick? Gerade Touristen werden ja kaum ohne Weiteres jeder uniformierten Person vertrauen und problemlos ihre Busse von 200 Franken bezahlen. Wird es dann heikel, muss wieder die Grenzwaache herhalten, oder die Kantonspolizei muss gerufen werden.

Wir sind für klare Verhältnisse und nicht für einen Wildwuchs von Sicherheits- und Kontrollorganen. Hoheitliche Aufgaben sind Bundes- und Staatsaufgaben. Es kommt günstiger, wenn diese Regel auch beachtet wird.

Hutter Markus (RL, ZH): Ich ersuche Sie, der Minderheit und damit Bundesrat und Ständerat zuzustimmen. Es geht um die Frage, ob die Verwaltung die Möglichkeit haben soll, im vereinfachten Verfahren Kontrolle und Strafverfolgung an Dritte zu übertragen. Das Ziel ist klar: Wir alle wollen die Missbrauchsquote verringern. Wer für die Mehrheit stimmt, wird dieses Ziel nicht erreichen und der Sache einen Bärendienst erweisen, weil das Zollpersonal zur Wahrnehmung dieser Aufgabe nicht in der Lage ist, da es schon durch seine angestammten Aufgaben voll ausgelastet ist, sodass für diese Aufgabe zusätzliches teures Personal angestellt werden müsste.

Es geht also darum, eine bescheidene Kompetenz an Private zu übertragen. Es geht nur um die Kompetenz, an Grenzübergängen Kontrollen beim ruhenden Verkehr vorzunehmen und eine Strafverfolgung einzuleiten. Es ist eine effiziente, günstige und sachgerechte Ausgliederung einer Aufgabe. Das Zollpersonal soll weiterhin für die angestammten Aufgaben eingesetzt werden. Solche einfachen Verkehrsüberprüfungen sind keine Aufgaben für qualifizierte Zollbeamte.

Ich möchte noch erwähnen, dass den Gebüssten selbstverständlich weiterhin sämtliche rechtsstaatlichen Verfahren offenstehen. Es wäre in keiner Art und Weise so, dass Dritte, an die die Kompetenz delegiert würde, irgendwie selbstherrlich oder ohne Kontrolle agieren könnten.

Stimmen Sie dieser sinnvollen, günstigen und zweckmässigen Lösung zu. Stimmen Sie für den Antrag der Minderheit und damit für den Entwurf des Bundesrates und für den Beschluss des Ständerates.

Müller Thomas (CEg, SG): Herr Kollege Hutter, ich habe eine Frage an Sie: Ist es nach Ihrer Auffassung auch so, dass diese privaten Strassenüberwacher analog zur österreichischen Praxis entschädigt werden sollen, indem sie auch am Bussenertrag erfolgsbeteiligt sind?

Hutter Markus (RL, ZH): Ich richte mich sicher nicht nach der österreichischen Praxis, sondern ich richte mich nach gutschweizerischen Erfahrungen, dass es gerade in dem Bereich – es wurde angetönt – mit dem Einsammeln von Parkbussen in einzelnen Gemeinden sehr gut abläuft und sich eben sehr bewährt hat. Dort werden meines Wissens – ich kenne nicht alle Lösungen aller Kantone und aller Gemeinden – nicht irgendwelche Umsatzprovisionen ausbezahlt, und ich denke, das ist auch sinnvoll. Es stellt sich hier die Frage der österreichischen Justiz und Praxis nicht.

Präsidentin (Bruderer Wyss Pascale, Präsidentin): Die CVP/EVP/glp-Fraktion lässt ausrichten, dass sie den Antrag der Minderheit unterstützt. Die SVP-Fraktion und die BDP-Fraktion lassen ausrichten, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützen.

Allemann Evi (S, BE): Auch die SP-Fraktion unterstützt die Mehrheit und bittet Sie, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Es geht hier nicht nur um die mögliche Auslagerung von Kontrollen – darüber könnte man ja noch diskutieren –, son-

dern es geht auch um die mögliche Auslagerung der Strafverfolgung. Dort beginnt das rechtsstaatliche Problem; zumindest haben wir dort Bedenken. Wenn es um hoheitliche Aufgaben geht, müssen wir wirklich sehr vorsichtig vorgehen. Es ist richtig: Es ist möglich, diese Delegation vorzunehmen. Es ist nicht per se illegal, speziell, wenn wir es gesetzlich eng eingrenzen. Es ist auch richtig, dass es um bescheidene Kompetenzen geht. So weit, so gut.

Die Geschichte hat aber, weil es nicht nur um die Kontrolle, sondern auch um die Strafverfolgung geht, eine grundlegendere Dimension, die wir nicht in einer Einzelgesetzgebung einfach so husch, husch lösen können. Wenn wir wirklich der Meinung wären, dass die Strafverfolgung in Zukunft ausgelagert werden könnte, wenn es um bescheidene Aufgabenbereiche geht, dann müssten wir eine Grundsatzdiskussion führen und sollten dies nicht schleichend per Einzelgesetzgebung zulassen. Es ist richtig, dass die Polizei auf lokaler Ebene, gerade wenn es um Parkbussen geht, so entlastet wird, dass Private, Securitas-Angestellte beispielsweise, diese Aufgaben übernehmen. Wenn es nur um die Parkbussenkontrolle geht, ist dies meines Erachtens durchaus machbar; bei den polizeilichen Aufgaben geht es aber um einen hochsensiblen Bereich, den wir politisch nicht einfach aus der Hand geben sollten. Hier geht uns insbesondere der Passus mit der Strafverfolgung, die gemäss Revisionsvorlage zukünftig auch ausgelagert werden könnte, entschieden zu weit.

Wir bitten Sie, der Mehrheit zu folgen.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Fast jedes Gesetz hat irgendwo so einen Schicksalsartikel, der am Ende zu Differenzen führt. Dass es dieser sein sollte, hätte ich nicht gedacht, muss ich sagen. Ich hätte mir nie träumen lassen, dass Sie die Vorlage deswegen dreimal zwischen den Räten hin und her wechseln lassen und darüber diskutieren würden. Aber nun gut, es ist jetzt so. Ich versuche es jetzt noch einmal, wahrscheinlich zum letzten Mal. Nachher muss sich dann irgendwann die Einigungskonferenz darüber beugen.

Worum geht es? Es geht darum, dass wir die Missbräuche im Bereich der Vignette bekämpfen wollen. Dazu dienen zwei Massnahmen. Die eine ist die Erhöhung der Bussen, das haben Sie bereits beschlossen. Die andere ist eine gewisse Verstärkung der Kontrolle an der Grenze. Diese Kontrolle an der Grenze möchten wir zeitweise intensivieren und ausdehnen, wobei wir sie auch ausgliedern wollen. Damit können wir das ausgebildete Zollpersonal auch für die angestammten Aufgaben einsetzen; damit wird das Zollpersonal entlastet, und es bringt uns einen Abwicklungsgewinn.

Diese Kontrollen und das Ausfüllen von Strafbescheiden sind im Gegensatz zu anderen Bereichen, Frau Nationalrätin Allemann, hier ganz klar definiert und auf diese Vignette limitiert. Es ist eine digitale Entscheidung: Ja oder nein; die Frage ist, ob die Vignette vorhanden ist oder nicht. Es gibt keine Ermessensentscheide zu treffen, die dann tatsächlich, wie Sie sagen, problematisch wären; es geht nur um diese Frage.

Wir haben es rechtlich abgeklärt. Es gibt rechtlich keine Einwände gegen dieses vorgesehene System. Ich darf Ihnen erneut versichern, dass das beim ruhenden Verkehr an der Grenze gemacht werden soll, und zwar beim Austritt aus der Schweiz. Denn erst dann kann man ja mit Sicherheit sagen, ob jemand auf der Autobahn die Vignette gehabt hat oder nicht. Auch das kann ich Ihnen versichern: Nur beim Landesaustritt soll diese Kontrolle an den Grenzübergängen stattfinden. Es ist nicht vorgesehen, dass die Kontrollen, welche die Autobahn, das Landesinnere oder Parkplätze usw. betreffen, ausgelagert werden.

Dieses Kontroll- und Ahndungsverfahren an der Grenze dauert im Schnitt etwa 15 Minuten. Herr Nationalrat Aeschbacher hat die richtigen Zahlen genannt. Das ist die Zeit, die es in etwa braucht, um diese Abwicklung zu machen. Man will ja auch höflich mit denen sein, die gegen das Recht verstossen haben. Das entlastet eben das Zoll- und Grenzschutzpersonal, und ich bitte Sie, jetzt hier doch eine gewisse Einsicht zu zeigen und uns zu helfen. Es gibt aus der SVP-

Fraktion ja Motionen, die uns auf der anderen Seite zwingen wollen, das Personal an der Grenze um Hunderte von Personen aufzustocken. Wir zeigen Ihnen jetzt hier auch Wege, wie wir ohne allzu grosse Aufstockungen effizienter und effektiver arbeiten können.

Deshalb ersuche ich Sie, sich hier dem Ständerat anzuschliessen und diese Differenz zu beseitigen.

Föhn Peter (V, SZ): Ich habe die Protokolle ganz genau gelesen und jetzt auch wieder gut hingehört: Unser Herr Bundesrat spricht immer davon – und laut dem Amtlichen Bulletin des Ständerates hat er das ausdrücklich im Ständerat gesagt –, dass es nur um die Kontrolle gehe. Auf meiner Fahne steht aber, es gehe um «die Kontrolle und die Strafverfolgung». Jetzt möchte ich einmal wissen, was da letztendlich überhaupt alles darunterfällt, Herr Bundesrat.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Das kann ich Ihnen ganz genau sagen. Die Kontrolle ist eine digitale: Ist die Vignette vorhanden, ja oder nein? Wenn nein, gibt es einen Strafbescheid, einen Strafzettel; dieser ist vergleichbar mit dem Zettel bei der Bussenerhebung, wenn Sie eine Parkbusse oder eine Busse für eine Geschwindigkeitsübertretung erhalten. Nur darum geht es. Wenn der oder die Betroffene das aus irgendwelchen Gründen nicht akzeptiert, hat die Hilfskraft nicht das Recht, den Fall weiterzuverfolgen, sondern es muss das ausgebildete und hoheitlich eingesetzte Zoll- und Grenzschutzpersonal beigezogen werden. Dann geht es auf den Rechtsweg, nicht aber durch dieses hier beantragte Verfahren. Das möchte ich noch einmal ganz ausdrücklich festgehalten haben.

von Rotz Christoph (V, OW), für die Kommission: Wir sind nun, wie Sie schon mehrmals gehört haben, bei der Behandlung des Nationalstrassenabgabegesetzes tatsächlich in der dritten Runde. Es geht auch immer noch um die wirklich kleine Differenz bei Artikel 18. Wie Sie schon gehört haben, wollen Bundesrat und Ständerat die Kontrolle und eben auch die Strafverfolgung von Vignettensündern an Dritte delegieren können. Die Mehrheit Ihrer Kommission beantragt Ihnen aber, am Beschluss unseres Rates festzuhalten und keine Delegation von Kontrolle und Strafverfolgung an Dritte zu ermöglichen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll ja primär der Missbrauch bekämpft werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Busse von 100 auf 200 Franken angehoben worden für den Fall, dass jemand unsere Autobahn ohne Vignette benützt.

Im Ständerat hat Herr Bundesrat Merz auch klar gesagt – das haben wir auch von den Fraktionssprechern gehört –, dass es sich tatsächlich um eine kleine Aufgabe handelt. Zur Entlastung des Grenzschutzkorps sollen aber nun eben Kontrolle und Strafverfolgung delegiert werden. Die Kommissionmehrheit vertritt aber nach wie vor die Meinung, dass es sich bei der Strafverfolgung klar um eine hoheitliche Aufgabe handelt, welche nicht an Dritte delegiert werden soll. Die Minderheit will diese Delegation der Strafverfolgung an Dritte zulassen, weil es sich eben um eine einfache Art der Ausgliederung handelt.

Es geht bei der Delegation an Dritte – um das einfach noch einmal zu wiederholen – nicht um den Verkauf der Vignette, welcher problemlos an Dritte delegiert werden kann. Nun muss man sich einmal vorstellen, dass an der Grenze, an den sieben Autobahngrenzübergängen ein Zöllner steht, welcher heute ja keine Ausweise mehr kontrollieren muss und die vorbeifahrenden Autos einfach kontrolliert. Daneben oder dahinter steht dann noch eine Person, welche nur auf die Windschutzscheibe achtet und schaut, ob da eine Vignette klebt oder eben nicht. Ob diese Delegation der Kontrolle und der Strafverfolgung dann wirklich auch effektiver und effizienter ist, als wenn der Grenzwächter wie heute bei seinem Blick in das Fahrzeug auch noch mit einem Auge einen Blick auf die Windschutzscheibe wirft, um zu kontrollieren, ob eine Vignette angebracht ist oder nicht, das ist sicher mehr als fraglich.

In der Kommission wurden die Kosten für die Delegation an Dritte mit 1 bis 2 Millionen Franken beziffert. Ich gehe davon aus, dass es wohl eher 2 Millionen sind. Es hiess, diese Mehrkosten liessen sich aufgrund der Mehreinnahmen rechtfertigen, weil ja die Bussen von 100 auf 200 Franken verdoppelt worden seien. Statt diese 1 oder 2 Millionen an Dritte zu bezahlen, würde dieses Geld besser in das Grenzschutzkorps investiert.

Der Ständerat hat in der zweiten Runde seinen Beschluss nur noch mit 28 zu 11 Stimmen gefasst, während er in der ersten Runde noch einstimmig dem Bundesrat gefolgt war. Im Nationalrat waren die Beschlüsse – 89 zu 56 Stimmen in der zweiten Runde und 93 zu 78 Stimmen in der ersten Runde – eigentlich ziemlich klar.

Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommission, der Mehrheit zu folgen, die Delegation der Strafverfolgung also nicht an Dritte zu delegieren und diesen Absatz zu streichen.

Levrat Christian (S, FR), pour la commission: Le projet de loi que nous traitons vise à adapter les modalités de la perception de la vignette autoroutière. Une majorité de la commission a souhaité maintenir le système actuel de vignette autocollante. Les amendes en cas de contravention étaient portées de 100 à 200 francs.

La divergence qui subsiste au terme de cette navette porte sur un point secondaire de cette loi. Pour être secondaire, elle n'en pose pas moins certaines questions intéressantes. Il s'agit de déterminer si des privés peuvent être délégués pour le contrôle et pour la poursuite pénale en cas d'infraction. Une majorité de la commission a décidé à deux reprises déjà de limiter cette délégation de compétence. Elle considère en effet que la poursuite pénale relève des tâches que l'Etat exerce de manière souveraine et qu'il est par conséquent dangereux de déléguer cette compétence à des privés.

La portée concrète de cette disposition est relativement limitée. Il s'agit pour l'essentiel de contrôles exercés à la sortie du territoire sur des voies autoroutières. A l'entrée du territoire, les automobilistes sont simplement orientés vers un vendeur de vignettes et il n'est pas question ici de la vente de ces vignettes, mais bien du contrôle et de la sanction en cas d'infraction.

Aujourd'hui, ces contrôles sont exercés par les polices cantonales et les gardes-frontière. Cela semble être une solution satisfaisante et la majorité de la commission ne voit pas pour quelle raison il y aurait lieu de privatiser ces activités.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 08.012/3639)

Für den Antrag der Mehrheit ... 105 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 49 Stimmen

Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr

La séance est levée à 12 h 55