

Dieser Text ist ein Vorabdruck. Verbindlich ist die Version, welche im Bundesblatt veröffentlicht wird.



19.xxx

Botschaft zur Änderung des Nationalstrassenabgabegesetzes

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Nationalstrassenabgabegesetzes.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgende Motion abzuschreiben:

2016 M 16.3009 E-Vignette (S 15.3.16, Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen SR; N 15.6.16)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Das Abgabesystem für die Benützung von Nationalstrassen erster und zweiter Klasse soll mit einer elektronischen Alternative ergänzt werden. Die Akzeptanz für eine rein elektronische Abgabenerhebung ist nicht gegeben; daher sollen die Nutzerinnen und Nutzer der Nationalstrassen zwischen der bisherigen Klebevignette und einer neuen elektronischen Vignette (E-Vignette) wählen können.

Ausgangslage

Die Nationalstrassenabgabe wird seit 1985 in Form einer Klebevignette erhoben. Diese Erhebungsform hat sich bewährt und ist den Nutzerinnen und Nutzern vertraut.

Diverse Länder haben bereits elektronische Vignetten eingeführt oder beabsichtigen, solche in naher Zukunft einzuführen. Der Bundesrat hat die Einführung einer elektronischen Autobahnvignette in seiner Legislaturplanung 2015–2019 zum Ziel erklärt.

Mit der Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats vom 18. Februar 2016 (16.3009 «E-Vignette») wurde der Bundesrat beauftragt, dem Parlament eine entsprechende Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Die Resultate der durchgeführten Vernehmlassung zeigten eine grosse Diskrepanz zwischen Befürwortern und Gegnern der Vorlage.

Am 15. Juni 2018 reichte Nationalrat Candinas eine Motion ein (18.3701 «Freiwillige digitale Vignette»), welche verlangt, dass die Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen entweder mit der herkömmlichen Klebevignette oder einer neuen elektronischen Vignette entrichtet werden kann. Am 21. November 2018 führte der Bundesrat eine Aussprache über das weitere Vorgehen. Dabei hat er sich für die Einführung einer freiwilligen E-Vignette und damit zur Umsetzung der Motion 18.3701 ausgesprochen. Die Motion wurde vom Nationalrat am 13. März 2019 angenommen. Im Ständerat ist die Behandlung noch ausstehend.

Inhalt der Vorlage

Der Erlassentwurf sieht vor, dass die Nutzerinnen und Nutzer zwischen der herkömmlichen Klebevignette und einer neuen elektronischen Vignette wählen können. Im Unterschied zur Klebevignette ist diese nicht an ein bestimmtes Fahrzeug, sondern an das Kontrollschild gebunden. Die Fahrzeugführenden müssen somit vor der ersten Benutzung einer Nationalstrasse das Kontrollschild ihres Fahrzeugs im Erhebungssystem registrieren.

Der Vertrieb der Klebevignette soll im Inland und an der Grenze weitergeführt werden. Im Ausland wird hingegen nur noch der Erwerb der E-Vignette möglich sein.

Die Zuständigkeiten für die Abgabenerhebung bleiben unverändert bei der Zollverwaltung sowie bei den Kantonen, welche für den Vertrieb der Klebevignette im Inland verantwortlich sind. Kontrollen werden wie bisher an der Grenze und im Grenzraum durch die Zollverwaltung durchgeführt, im Inland durch die Kantone.

Der Reinertrag aus der Nationalstrassenabgabe fliesst vollumfänglich in den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr. Durch die Einführung der elektronischen Vignette ergeben sich nach heutiger Einschätzung keine wesentlichen Auswirkungen auf den Reinertrag.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Auslöser des Vorhabens

Die Erhebung der Nationalstrassenabgabe (NSA) existiert seit 1985. 10 Jahre nach der Einführung wurde der Preis der Vignette für ein Kalenderjahr von 30 auf 40 Franken erhöht. Die Vignette ist im Vergleich zu ausländischen Autobahngebühren günstig, zumal mit ihr die Strassenbenützungsgebühren umfassend abgedeckt sind und die Nutzerinnen und Nutzer keine zusätzlichen Gebühren, wie etwa für Tunnel oder Brücken, zu erwarten haben. Es handelt sich um eine Jahrespauschale, bei der die meist ausländischen «Wenignutzer» eine gleich hohe Abgabe entrichten wie die regelmässigen Benutzerinnen und Benutzer. Von den 385 Millionen Franken Bruttoeinnahmen entfallen rund 40 Prozent auf ausländische Nutzerinnen und Nutzer. Eine Erhöhung des Preises für die Jahresvignette auf 100 Franken, verbunden mit einer günstigeren Zweimonatsvignette, und die damit verbundene Aufnahme von knapp 400 Kilometern bestehender kantonaler Strecken ins Nationalstrassennetz lehnte das Stimmvolk 2013 ab. Seit 2018 ist der Reinertrag der Nationalstrassenabgabe auf Verfassungsstufe für den neugeschaffenen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) zweckgebunden.

Der Bundesrat setzte sich in seiner Legislaturplanung 2015–2019 das Ziel, die Nationalstrassenabgabe ab 2020 zu modernisieren und zu flexibilisieren sowie dem heutigen Stand der technischen Möglichkeiten anzupassen. Er verfolgt dabei die Stossrichtung, die heutige Klebevignette durch eine elektronische Version zu ersetzen.

Am 2. Dezember 2016 hat er einen Bericht zur elektronischen Erhebung der Nationalstrassenabgabe (E-Vignette) verabschiedet, den er in Erfüllung des Postulats der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats vom 3. November 2014 (14.4002 «Für eine elektronische Erhebung der Nationalstrassenabgabe (E-Vignette)») erstellt hat.

Unabhängig davon wurde der Bundesrat mit der Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats vom 18. Februar 2016 (16.3009 «E-Vignette») beauftragt, dem Parlament bis Ende 2017 eine Vorlage zur Einführung einer E-Vignette zu unterbreiten. Der entsprechende Vorentwurf sah bei gleichbleibendem Preis die Abschaffung der Klebevignette und die Einführung einer elektronischen Vignette ohne Kurzzeitvignetten vor. Zudem sah er umfangreiche Kompetenzdelegationen für die Erhebung, die Kontrolle und die Ahndung an Stellen

ausserhalb der Bundesverwaltung sowie den Aufbau eines Systems für automatisierte Kontrollen vor.

Der Bundesrat hat im Sommer 2017 eine Vernehmlassung zur Revision des Nationalstrassenabgabegesetzes vom 19. März 2010¹ (NSAG) durchgeführt. Die kontroversen Stellungnahmen haben gezeigt, dass die Akzeptanz für eine rein elektronische Erhebung der Abgabe gegenwärtig nicht gegeben ist. Der Bundesrat hat deshalb am 21. November 2018 eine Aussprache geführt und entschieden, die bisherige Klebevignette nicht vollständig zu ersetzen, sondern zu optimieren und durch eine elektronische Alternative zu ergänzen. Er hat das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, bis Mitte 2019 eine entsprechende Botschaft auszuarbeiten. Gleichzeitig beantragt er die Annahme der Motion Candinas vom 15. Juni 2018 (18.3701 «Freiwillige digitale Vignette»), welche vom Bundesrat für die Einführung eines solchen dualen Systems die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage verlangt. Die Motion wurde am 13. März 2019 vom Nationalrat angenommen. Im Ständerat ist die Behandlung noch ausstehend.

1.1.2 Stärken und Schwächen der Klebevignette

Die Erhebung in Form der Klebevignette ist einfach und den Fahrzeugführerinnen und -führern vertraut. Der Erwerb erfolgt anonym und die Entrichtung der Abgabe kann visuell durch den Blick auf die Windschutzscheibe einfach und schnell kontrolliert werden. Von einem grossen Teil der Nutzerinnen und Nutzer wird das Aufkleben der Vignette und das Entfernen alter Vignetten als umständlich und nicht mehr zeitgemäss empfunden. Bei Fahrzeugen mit Wechselschildern benötigt jedes einzelne Fahrzeug eine Klebevignette.

Zudem erfolgt der Vertrieb über ein weit verzweigtes, aufwändiges Verkaufsstellenetz im In- und Ausland. Im Inland sind dafür die Kantone zuständig, welche die Vereinigung der Strassenverkehrsämter (asa) mit der Organisation beauftragt haben. Diese hat die Aufgabe ihrerseits an die Post und die Einkaufsorganisation des Schweizerischen Auto- und Motorfahrzeuggewerbes (ESA) übertragen. An der Grenze und im Ausland ist die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) zuständig.

Von den insgesamt knapp 10 Millionen produzierten Vignetten werden rund 2 Millionen im Ausland, 1,5 Millionen an der Grenze und rund 6,5 Millionen im Inland abgesetzt. Die Vertriebspartner im Inland und Ausland entschädigt die EZV mit 10 Prozent des Vignettenpreises, was jährlich knapp 35 Millionen Franken entspricht. Diese Summe macht ca. 75 Prozent der gesamten jährlichen Betriebskosten von rund 48 Millionen Franken aus.

Der Versand und die Rücknahme unverkaufter Vignetten sind aufwändig. Zudem gehen regelmässig Sendungen verloren oder werden gestohlen. Eine Versicherung des Fiskalwertes ist aufgrund der hohen Kosten, die in jedem Fall vom Bund zu tragen wären, unverhältnismässig. Es ist davon auszugehen, dass gestohlene Vignet-

¹ SR 741.71

ten über den Schwarzmarkt in den Verkauf gelangen und zu Einnahmeverlusten führen.

Obwohl die EZV den Verkaufspreis der Vignette im Ausland gestützt auf Verträge mit den ausländischen Vertriebsstellen einheitlich festlegt, kann mangels Sanktionsmöglichkeiten nicht verhindert werden, dass die Vignette mit Zuschlägen verkauft werden, in Einzelfällen sogar mit Zuschlägen von über 10 Prozent.

1.1.3 Ziele der Vorlage

Mit der Neuregelung soll den Abgabepflichtigen eine zweite Form der Entrichtung zur Auswahl gestellt werden. Nebst der bisherigen Klebevignette, welche an das Fahrzeug gebunden ist, sollen sie neu die Möglichkeit haben, die Abgabe elektronisch zu entrichten. Diese elektronische «Vignette» ist an das Kontrollschild des Fahrzeuges gebunden.

Mit der Einführung einer E-Vignette, die parallel zur Klebevignette zur Verfügung steht, wird die Nationalstrassenabgabe modernisiert und sanft in Richtung Digitalisierung geführt. Die geplante Neuregelung entspricht noch keiner echten, vollumfänglichen Digitalisierung, ermöglicht aber sowohl den Abgabepflichtigen als auch der Verwaltung, wichtige Erfahrungen für eine spätere komplette Digitalisierung zu machen.

Gleichzeitig sollen die Betriebskosten der Klebevignette gesenkt werden. Potenzial besteht insbesondere in der Straffung des Vertriebs und in einem möglichst hohen Anteil der elektronischen Vignetten. Mit den wegfallenden Vertriebsentschädigungen können beträchtliche Kosteneinsparungen erzielt werden.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.2.1 Unveränderte Weiterführung der Klebevignette

Das heutige Erhebungssystem ist ein einfaches, bekanntes und akzeptiertes Erhebungssystem. Der Vertrieb wie auch der Erwerb der Vignette haben sich eingespielt. Die Erhebung mittels Klebevignette hat jedoch einige Schwächen. Insbesondere ist der logistische Aufwand beträchtlich und sind die Betriebskosten durch die Vertriebsentschädigungen sehr hoch. Hinzu kommt, dass verschiedene Länder inzwischen elektronische Vignetten anbieten. Aus diesen Gründen ist der Bundesrat zum Schluss gekommen, dass eine Weiterführung des Systems nicht sinnvoll wäre.

1.2.2 Integration der Abgabe in die Motorfahrzeugsteuer

Eine Integration der Nationalstrassenabgabe in die Motorfahrzeugsteuer würde die Steuerhoheit der Kantone tangieren. Die Erhebung der Abgabe zusammen mit der Motorfahrzeugsteuer würde zwar den meisten inländischen Nutzerinnen und Nutzern einen Mehrwert bringen, und es könnte auf die Kontrolle der inländischen

Fahrzeuge verzichtet werden. Eine solche Lösung wäre jedoch ohne Verfassungsänderung wahrscheinlich nicht umzusetzen. Eine Wahlmöglichkeit müsste angeboten werden. Der Aufwand bei den Strassenverkehrsämtern würde dadurch massiv zunehmen und sich negativ auf die Betriebskosten auswirken.

1.2.3 Einführung einer elektronischen Vignette gemäss Vorentwurf

Der vollständige Ersatz der heutigen Klebevignette durch eine elektronische Vignette, wie er mit dem in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurf vorgeschlagen wurde, scheint momentan nicht mehrheitsfähig zu sein (vgl. Ziff. 2). Die Meinungen der Gegner und der Befürworter gehen in wichtigen Punkten zum Teil relativ weit auseinander, was den Bundesrat bewog, auf die Umsetzung dieser Variante zu verzichten und der Einführung einer elektronischen Vignette bei einer gleichzeitigen Beibehaltung der Klebevignette den Vorzug zu geben.

1.2.4 Gewählte Lösung

Die vorgeschlagene Kompromisslösung – Wahl zwischen der bisherigen Klebevignette und einer neuen elektronischen Entrichtung der Abgabe – soll ermöglichen, eine möglichst schlanke Variante der E-Vignette einzuführen und Investitionen nur situativ zu tätigen. Dadurch wird die Möglichkeit offengehalten, das Potenzial allfälliger zukünftiger technologischer Entwicklungen zu nutzen, wie Fahrzeuge, die ab Werk mit einem digitalen kommunizierenden Portemonnaie ausgestattet sind, das beim Befahren einer Nationalstrasse belastet werden könnte. Mit einer Marktdurchdringung entsprechend ausgerüsteter Fahrzeuge wird indessen kaum vor 2040 zu rechnen sein.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016² zur Legislaturplanung 2015–2019 und im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016³ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Die angestrebte Lösung steht auch im Einklang mit der E-Government-Strategie des Bundesrates, welche die Förderung elektronischer Angebote verlangt, mit dem Ziel, dass die Bevölkerung Geschäfte mit Behörden zunehmend elektronisch abwickeln kann.

Ferner steht die Vorlage ebenfalls im Einklang mit der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundesrates, welche u.a. eine wirtschaftliche und ökologische Absicherung der Mobilitätsbedürfnisse verlangt.

² BBl 2016 1105, hier 1171

³ BBl 2016 5183, hier 5186

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Aufträge der folgenden parlamentarischen Vorstösse werden mit der vorliegenden Botschaft erfüllt:

- Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats vom 18. Februar 2016 (16.3009 «E-Vignette»); sie verlangt vom Bundesrat, dem Parlament einen Gesetzesentwurf zur Einführung einer elektronischen Vignette vorzulegen. Mit der Umsetzung der beantragten Gesetzesrevision wird die Motion insofern erfüllt, als zukünftig zumindest wahlweise eine elektronische Vignette erhältlich sein wird.
- Motion Candinas vom 15. Juni 2018 (18.3701 «Freiwillige digitale Vignette»); mit der beantragten Gesetzesrevision wird der Auftrag der Motion erfüllt (vgl. Ziff. 2.2).

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

2.1 Vernehmlassungsvorlage

Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf für eine Totalrevision des NSAG sah vor, das System der Klebevignette durch eine elektronisch registrierte Berechtigung zur Strassenbenützung zu ersetzen. Die Vorlage wurde bewusst technologie-neutral ausgestaltet, damit bis zum Inkrafttreten und während der Geltungsdauer aufkommende technologische Neuerungen hätten berücksichtigt werden können, ohne dass jeweils eine Gesetzesrevision erforderlich gewesen wäre.

Eine elektronische Berechtigung kann nach heutigem Stand der Technik von einem beliebigen Standort über eine App oder eine Web-Applikation erworben werden. Nach erfolgter Bezahlung des Abgabebetrages würde das Kontrollschild für die entsprechende Gültigkeitsdauer in der Systemdatenbank eingetragen.

Der Vorentwurf sah weder Kurzzeitvignetten noch unterschiedliche Abgabekategorien vor, und sowohl die Dauer als auch die Höhe der Abgabe wären unverändert geblieben.

Das Kontrollkonzept beinhaltete den Aufbau von rund 50 Anlagen für automatisierte Kontrollen auf den Nationalstrassen; mit den Anlagen wären die durchfahrenden Fahrzeuge erfasst und auf ihre Berechtigung hin überprüft worden. Fahrzeuge ohne gültige elektronische Vignette wären der Ahndung zugeführt worden. Bei inländischen Fahrzeugen wäre eine automatische Zustellung der Ordnungsbusse problemlos möglich gewesen, während die Ahndung bei ausländischen Fahrzeugen erheblich schwieriger gewesen wäre.

Zudem waren verschiedene Kompetenzdelegationen vorgesehen. So hätte der Bundesrat die Abgabenerhebung ganz oder teilweise einer Erhebungsstelle ausserhalb der Bundesverwaltung oder den Kantonen übertragen können.

2.2 Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Am 21. Juni 2017 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Totalrevision des NSAG eröffnet. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 13. Oktober 2017.

Insgesamt wurden 99 Akteure begrüsst, 70 haben eine Stellungnahme eingereicht. Eine Zweidrittelmehrheit begrüsst grundsätzlich die Einführung der E-Vignette und lehnte es ab, auf die Einführung der E-Vignette zugunsten einer zukunftsfähigeren technologischen Lösung zu verzichten. Allerdings wurde die E-Vignette auch von namhaften Akteuren aus verschiedenen Gründen stark kritisiert. So wurde etwa bemängelt, dass der Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger einerseits und die Investitionskosten andererseits in keinem gesunden Verhältnis stünden. Ebenso wurde die elektronische Vignette kombiniert mit dem vorgesehenen Kontrollsystem als Vorstufe zu Mobility Pricing angesehen, wobei insbesondere Bedenken bezüglich einer permanenten Überwachung und dem Datenschutz ins Feld geführt wurden. Ferner wurde eine Ungleichbehandlung zwischen in- und ausländischen Nutzerinnen und Nutzern bemängelt, weil der Missbrauch durch ausländische Nutzerinnen und Nutzer schwieriger zu ahnden sei als derjenige durch Inländerinnen und Inländer. Deutlich abgelehnt wurde die Auslagerung der Durchführung von Kontrollen und erst recht der Strafverfolgung an Dritte.

Für eine ausführliche Darlegung der Ergebnisse der Vernehmlassung wird auf den publizierten Vernehmlassungsbericht verwiesen: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2017 > EFD.

Aufgrund der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse führte der Bundesrat eine Aussprache über das weitere Vorgehen. In seiner Sitzung vom 21. November 2018 hat er sich für die Einführung einer freiwilligen E-Vignette und damit zur Umsetzung der Motion Candinas vom 15. Juni 2018 (18.3701 «Freiwillige digitale Vignette») entschieden. Die herkömmliche Klebevignette soll deshalb ergänzt werden durch die Möglichkeit, die Abgabe elektronisch zu entrichten.

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Bis heute kennen sieben EU-Mitgliedstaaten ein Vignettensystem für leichte Privatfahrzeuge. Der EU ist es ein Anliegen, dass gelegentliche Nutzerinnen und Nutzer durch die Tarifgestaltung nicht diskriminiert werden. Dies gilt insbesondere für im Ausland wohnhafte Personen, wenn keine kurzzeitigen Vignetten angeboten werden (vgl. Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Strassenbenutzungs-

gebühren auf leichte Privatfahrzeuge⁴) oder der Preis im Vergleich zur Jahresabgabe zu teuer erscheint.

Da die EU für Privatfahrzeuge anders als bei den schweren Nutzfahrzeugen keine Rechtsvorschrift über die Erhebung von Gebühren für die Benützung bestimmter Verkehrswege kennt (Richtlinie 1999/62/EG⁵), hat die EU-Kommission diesbezüglich eine Leitlinie erlassen.⁶ Darin empfiehlt sie die Schaffung von Kurzzeitabgaben und legt den Rahmen für das Preisverhältnis zwischen Jahres- und Kurzzeitabgabe fest. Der Tagespreis einer Kurzzeitvignette sollte dabei im Vergleich zum Tagespreis der Jahresabgabe den Faktor 8,2 nicht überschreiten.

Anders als die Schweiz vertritt die EU den Standpunkt, dass die Vignette nicht vollumfänglich vom Abkommen vom 21. Juni 1999⁷ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (sog. Landverkehrsabkommen) ausgeklammert werden kann. Grund dafür ist die Fahrzeugkategorie der Kleinbusse zur Personenbeförderung. Diese fallen einerseits unter das Landverkehrsabkommen, unterliegen aber andererseits auch der Vignettenpflicht. Im Zusammenhang mit der Abstimmung von 2013 machte die EU vor allem deutlich, dass die geplante Ausgestaltung in der Schweiz – 100 Franken für 12 Monate, 40 Franken für 2 Monate – die im Landverkehrsabkommen festgeschriebenen Grundsätze der Proportionalität und der Nicht-Diskriminierung verletze. Eine Kurzzeitvignette (1 Woche oder 10 Tage) sei ebenfalls notwendig.

Es bestehen aus Sicht der Schweiz keine rechtlichen Verpflichtungen gegenüber der EU in diesem Bereich. So ist die Thematik der Strassenbenützungsgebühren für Fahrzeuge unter 12 Tonnen vom Landverkehrsabkommen gemäss Artikel 38 Absatz 5 ausgenommen. Aufgrund der geografischen Lage der Schweiz und der wirtschaftlichen Bedeutung verfolgen die EU und unsere Nachbarstaaten die Entwicklungen der Strassengebühren jedoch mit grossem Interesse. Die Leitlinien wären daher bei einer möglichen Preisanpassung im Auge zu behalten.

Die aktuelle Vorlage beinhaltet keine Anpassung der Abgabehöhe. Daher besteht kein Grund zur Annahme, dass die Vorlage im Konflikt zu europäischem Recht stehen könnte.

4 www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Analysen_KOM/KOM_2012_199_PKW-Vignetten/Mitteilung_COM_2012_199.pdf

5 Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42.

6 Leitlinie der Kommission über die Erhebung nationaler Strassenbenützungsgebühren, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-471_de.htm.

7 SR 0.740.72

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

4.1.1 Allgemeines

Die bestehende Klebevignette soll mit der beantragten Teilrevision des NSAG durch eine elektronische Vignette ergänzt werden. Den Nutzerinnen und Nutzern soll es freigestellt sein, weiterhin eine Klebevignette zu erwerben und diese vor der ersten Benutzung einer Nationalstrasse ordnungsgemäss am Fahrzeug anzubringen oder aber das Kontrollschild elektronisch zu registrieren und die Abgabe auf diese Weise zu entrichten. Vorgesehen ist, dass die Nutzerinnen und Nutzer die Registrierung über eine Web-Applikation oder eine App selber vornehmen; eine vorgängige Registrierung ist nicht erforderlich. Die Eingabe des Kontrollschildes, der Angaben zum Zahlungsmittel sowie einer E-Mail-Adresse zur Zustellung der Kaufquittung ist ausreichend. Die Registrierung kann jedoch auch von Tankstellen, Tourismusdienstleistern oder anderen Stellen als Kundendienstleistung vorgenommen werden.

Die Eckpfeiler des heutigen NSAG sollen beibehalten werden. Das elektronische System soll möglichst einfach in die Struktur des geltenden NSAG integriert werden. Änderungen an den gesetzlichen Bestimmungen sollen daher nur dort erfolgen, wo es zwingend notwendig ist. Die Liste der Fahrzeuge, für die keine Abgabe entrichtet werden muss (Art. 4 NSAG), bleibt unverändert.

Die Betriebskosten der Klebevignette sollen zudem wo möglich reduziert werden. Ihr Vertrieb im In- und Ausland ist aufwändig und mit 10 Prozent des Verkaufspreises teuer. Sie soll daher im Ausland nicht mehr angeboten werden (vgl. Ziff. 4.1.2).

Ausländische Nutzerinnen und Nutzer, welche dennoch eine Klebevignette kaufen wollen, haben weiterhin die Möglichkeit, diese an den Autobahngrenzzollstellen zu erwerben.

Mittelfristig dürfte der Bedarf an Klebevignetten stark abnehmen, sodass ab einem bestimmten Zeitpunkt eine Aufrechterhaltung des Angebots der Klebevignette wirtschaftlich und ökologisch keinen Sinn mehr macht. Ihr Verkauf soll daher eingestellt werden, wenn der Anteil der verkauften Klebevignetten an allen verkauften Klebe- und E-Vignetten unter 10 Prozent fällt, wenn also weniger als 1 Million Klebevignetten pro Kalenderjahr verkauft werden.

Die Zuständigkeiten der Abgabenerhebung sollen nicht geändert werden. So soll die EZV weiterhin für die Abgabenerhebung und insbesondere für die E-Vignette (Entwicklung und Betrieb des vorgesehenen Informationssystems) und die Kantone für den Inlandvertrieb der Klebevignette zuständig sein. Die Zuständigkeit für die Kontrollen soll weiterhin bei der EZV an der Grenze und im Grenzraum sowie bei den Kantonen im gesamten Inland verbleiben. Dabei sollen sowohl die EZV wie auch die Kantone die Möglichkeit erhalten, Systeme für automatisierte Kontrollen zu betreiben.

4.1.2 Vertrieb der Klebevignette

Im Ausland

Der Vertrieb der Klebevignette im Ausland ist logistisch aufwändig. Immer wieder gehen auf dem Transport Vignettensendungen verloren oder werden gestohlen. Ferner müssen alle nicht verkauften Vignetten zurückgeschoben, gezählt und mit den Vertriebspartnern abgerechnet werden. Darüber hinaus halten sich einzelne Verkaufsstellen nicht an die Preisvorgabe, sei es um einen zusätzlichen Gewinn zu erzielen oder weil sie die Vignetten auf eigene Verantwortung zum offiziellen Verkaufspreis erstehen und dann die Aufwendungen dafür den Nutzerinnen und Nutzern in Rechnung stellen.

Dieses Verhalten ist nur schwer zu unterbinden, zumal es sich um keine direkten Vertriebspartner handelt, nur kleine Beträge betroffen sind und die rechtliche Verfolgung im Ausland erfolgen müsste. Daher macht es Sinn, den Auslandvertrieb der Klebevignette komplett einzustellen. Ausländische Nutzerinnen und Nutzer fragen immer öfter nach der Möglichkeit einer elektronischen Vignette nach. Diese Tendenz dürfte sich mit jedem zusätzlichen Land, welches die Möglichkeit einführt, die Abgabe elektronisch zu entrichten, noch akzentuieren.

Jährlich werden im Ausland rund 2 Millionen Klebevignetten verkauft. Durch die Einstellung des Verkaufs fällt die Vertriebsentschädigung von derzeit 10 Prozent des Vignettenverkaufspreises weg. Dadurch können jährlich Betriebskosten von rund 8 Millionen Franken eingespart werden. Zudem reduziert sich der logistische Aufwand. Im Ausland ist es fortan nicht mehr möglich, die Vignette über dem offiziellen Verkaufspreis zu verkaufen. Hingegen steht es inskünftig interessierten Stellen frei, die Registrierung und den Verkauf der E-Vignette gegen eine Gebühr als Dienstleistung ihren Kundinnen und Kunden anzubieten.

Im Inland und an der Grenze

Der Inlandvertrieb der Klebevignette soll weiterhin durch die Kantone erfolgen, und zwar so lange, bis der Bedarf unter einen Schwellenwert fällt, der die Einstellung der Klebevignette nach sich zieht. Es ist davon auszugehen, dass die Kantone weiterhin ihre bewährten Vertriebspartner (asa, ESA und Post) einsetzen werden. An den Autobahngrenzzollstellen sollen zumindest vorerst ebenfalls noch Klebevignetten angeboten werden.

4.1.3 Kontrollen

Bisher haben die EZV und die Polizei jährlich knapp 20 000 Strafverfahren durchgeführt. Kontrollen im dualen System sollen weiterhin so einfach und so kostengünstig wie möglich durchgeführt werden können. Unter Berücksichtigung des Gebotes der Gleichbehandlung von Personen mit Wohnsitz im Inland und Personen mit Wohnsitz im Ausland sollen sie daher weiterhin durch Anhalten mit direkter Ahndung durch die EZV und die Polizei erfolgen. Auf das im Vernehmlassungsverfahren kritisierte System für automatisierte Kontrollen soll vorderhand verzichtet werden. Sollte die Missbrauchsquote jedoch massiv ansteigen und sich die vorgesehenen

Kontrollen als ungenügend erweisen, so müssten trotzdem gezielt eingesetzte automatisierte Kontrollen ins Auge gefasst werden. Als massiver Anstieg der Missbrauchsquote wird eine Verdoppelung betrachtet – d. h. ein Anstieg in der Grössenordnung von 5 Prozent (heute ca. –18,4 Millionen Franken) auf 10 Prozent (ca. –36,8 Millionen Franken).

Bei der Einreise

Heute findet an den Autobahnzollstellen anlässlich der Einreise eine Vorselektion statt. Dabei werden die Fahrzeuge visuell auf das Vorhandensein einer gültigen Autobahnvignette geprüft. Fahrzeuge ohne erkennbare gültige Vignette werden angehalten und die Fahrzeugführenden zum Kauf einer Vignette angewiesen. Andernfalls wird ihnen die Einfahrt verweigert und sie müssen wenden, was auf Autobahnen zu gefährlichen Situationen führt. Mit der Einführung der E-Vignette ist eine solche systematische Durchsetzung direkt bei der Einreise mit zu grossem Aufwand verbunden. Jedes Fahrzeug, das nicht mit einer Klebevignette ausgerüstet ist, müsste angehalten und auf die Erfüllung der Abgabepflicht mittels E-Vignette geprüft werden. Dies würde den Verkehrsfluss beeinträchtigen und die Staubildung erhöhen. Bei der Einreise über Autobahnzollstellen soll die Abgabepflicht daher nicht mehr systematisch durchgesetzt werden. Eine Kontrolle erfolgt stichprobenweise nach Risikoindikatoren sowie situativ im Rahmen einer anderweitigen Kontrolle. Solange die Klebevignette jedoch an den Autobahngrenzübergängen verkauft wird, soll eine separate Spur für die Fahrzeuge ohne Vignette bestehen bleiben.

Bei der Ausreise und im Inland

Schon heute finden auf den Autobahnzollstellen bei der Ausreise Kontrollen statt, wobei die Fahrzeuge angehalten werden. Diese Kontrollen sollen tendenziell erhöht werden. Die Fahrzeuge werden beim dualen System von der EZV an den Autobahnzollstellen sowie im Grenzraum z. B. auf Ein- und Ausfahrten oder Rastplätzen in unmittelbarer Grenznähe visuell auf das Vorhandensein einer gültigen Klebevignette sowie gegebenenfalls auf das Vorhandensein einer gültigen Registrierung (E-Vignette) kontrolliert. Im Landesinnern erfolgt die Kontrolle durch die kantonalen Polizeikorps.

Ist ein Fahrzeug elektronisch registriert, so können die Fahrzeugführenden dies mittels Kaufquittung in physischer oder – vergleichbar mit dem Bahnbillett mittels der SBB-App – in elektronischer Form nachweisen, oder es erfolgt eine Kontrollschildabfrage über ein mobiles Kontrollgerät.

Die Kontrollen sind gegenüber heute wegen der zwei Systeme aufwändiger, denn eine rein visuelle Überprüfung genügt nicht mehr. Fahrzeuge ohne Klebevignetten müssen immer auch auf eine mögliche elektronische Registrierung (E-Vignette) hin überprüft werden. Ein Kontrollvorgang dauert dadurch etwas länger.

Hilfsmittel zur Unterstützung der manuellen Kontrollen

Um den grösseren Aufwand bei der Kontrolle auszugleichen und eine genügende Kontrollquote sicherzustellen, können mobile Kontrollsysteme bestehend aus einer Kamera auf einem Stativ eingesetzt werden. Diese Kameras erfassen die Kontrollschilder der Fahrzeuge und gleichen sie mit den im Informationssystem registrierten

Kontrollschildern ab. Besteht keine gültige Registrierung, so wird dies vom Gerät angezeigt, und das Fahrzeug kann sofort angehalten werden. Diese Vorselektion kommt einer Sichtkontrolle der Klebevignette gleich. Bei diesem System wird einzig ein Abgleich mit den registrierten Kontrollschildern gemacht und den Kontrollorganen ein entsprechendes Resultat angezeigt; es werden keine Daten oder Bilder gespeichert.

Sollten bei einer hohen Missbrauchsquote solche flexibel einsetzbaren Kameras nicht genügen, müsste die Beschaffung von Anlagen für automatisierte Kontrollen zwecks systematischerer Kontrollen geprüft werden. Diese entfalten aber nur ihre volle Wirkung, wenn die Kontrollorgane Zugriff auf ausländische Fahrzeughalterregister haben, was heute nicht oder nur sehr bedingt der Fall ist und eine Ahndung von Widerhandlungen mit ausländisch immatrikulierten Fahrzeugen deutlich erschwert. Bis Zugriffe auf ausländische Fahrzeugregister für die Kontrollorgane Realität werden und Anlagen für automatisierte Kontrollen dadurch effektiv eingesetzt werden können, müssen fehlbare Fahrzeugführende sofort angehalten und vor Ort gebüsst werden. Nur auf diese Weise können Personen mit Wohnsitz im Ausland gleichermassen ins Recht gefasst werden wie Personen mit Wohnsitz im Inland.

Kontrollen durch Dritte

Grundsätzlich soll auf Kontrollen durch Dritte verzichtet werden. Sollte sich aber zeigen, dass die Kontrollquote zwecks Missbrauchsbekämpfung zu gering ist, muss diese Möglichkeit, wie sie bereits heute bei der Klebevignette vorgesehen ist, ergänzend auch für die E-Vignette gegeben sein. Die Ahndungskompetenz soll jedoch einzig bei der EZV und bei der Polizei verbleiben.

4.1.4 Regelung für die Aufhebung der Klebevignette

Der parallele Betrieb zweier Systeme für eine einzige Abgabe macht nur so lange Sinn, bis sich eines der Systeme bei den Nutzerinnen und Nutzern grossmehrheitlich durchgesetzt hat. Es ist anzunehmen, dass sich mittelfristig die elektronische Einrichtung durchsetzen wird. Es ist somit sinnvoll, eine gesetzliche Regelung vorzusehen, mit der der Betrieb der Klebevignette eingestellt wird, sobald eine gewisse Untergrenze erreicht wird.

Angesichts der Tatsache, dass auf den Auslandsvertrieb der Klebevignette (20 %) verzichtet wird, erscheint ein Anteil von 40–50 Prozent der E-Vignetten bereits im Einführungsjahr realistisch. Durch den wegfallenden Verkauf von Klebevignetten im Ausland werden die ausländischen Nutzerinnen und Nutzer voraussichtlich mit grosser Mehrheit eine E-Vignette erwerben. Der Verkauf von Klebevignetten wird sich deshalb nahezu ausschliesslich auf inländische Nutzerinnen und Nutzer beschränken. Diesen Umstand gilt es bei der Definition der Untergrenze zu berücksichtigen.

Aktuell werden rund 6 Millionen Vignetten im Inland verkauft. Eine Million Exemplare entspricht rund 15 Prozent des Inlandabsatzes. Bei einem noch geringeren Bedarf wird der Vertrieb für die Kantone und ihre Vertriebspartner aufwändiger

und dadurch kaum noch lukrativ. Die Abschaffung der Klebevignette soll erfolgen, wenn der Inlandabsatz unter 10 Prozent fällt.

Damit das NSAG auf den Zeitpunkt hin, in dem die Klebevignette abgeschafft wird, nicht erneut revidiert werden muss, sollen gleichzeitig mit der vorliegenden Teilrevision bereits jene Änderungen beschlossen werden, die zur Umsetzung der Abschaffung der Klebevignette notwendig sein werden. Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, diese Änderungen auf den gegebenen Zeitpunkt hin in Kraft zu setzen. So wird verhindert, dass nach der Abschaffung der Klebevignette zahlreiche Bestimmungen, in denen die Klebevignette geregelt wird, gegenstandslos und damit zum toten Buchstaben werden.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Einnahmen aus der Nationalstrassenabgabe sind bedeutend. Die Ergänzung des Systems mit einer elektronischen Vignette hat kaum finanzielle Auswirkungen. Mittelfristig wird mit einem sinkenden Betriebsaufwand gerechnet. Eine besondere Aufmerksamkeit wird dem Missbrauchspotenzial bei der E-Vignette zu schenken sein. Anhand der Absatzzahlen sowie von separaten Erhebungen sollen die Auswirkungen der E-Vignette auf die Abgabedisziplin regelmässig beurteilt werden. Die Missbrauchsquote sollte nicht höher sein, als sie heute mit der Klebevignette ist. Bei der letzten Stichprobeerhebung im Jahr 2017 wurde bei der Klebevignette eine Missbrauchsquote von 4–5 Prozent, d. h. ein Verlust von aktuell rund 18,4 Millionen Franken, festgestellt. Sollte sich abzeichnen, dass die Einnahmen wegen erhöhten Missbrauchs anhaltend zurückgehen, sind korrigierende Massnahmen zu treffen.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Allgemeine Erläuterungen

Die heutige Grundstruktur des Erlasses kann weitestgehend beibehalten werden. Sowohl das NSAG als auch die Ausführungsbestimmungen müssen jedoch überall dort ergänzt werden, wo bisher nur von der Klebevignette gesprochen wurde. Je nach gewählter Erhebungsform – Klebevignette oder elektronische Vignette – erfolgt die Bindung zum Abgabeobjekt unterschiedlich: entweder durch das Anbringen der Klebevignette ans Fahrzeug oder durch die Registrierung des Kontrollschildes. Weil für die E-Vignette Daten erfasst werden, müssen zudem neu Bestimmungen über das hierfür erforderliche Informationssystem und den Datenschutz ins NSAG aufgenommen werden.

5.2 Die Bestimmungen im Einzelnen

Art. 2 und 3

Es handelt sich um eine rein redaktionelle Änderung. Der Begriff in Klammern («abgabepflichtige Nationalstrassen») wird durch den Begriff «Nationalstrassen I und II» ersetzt.

Art. 6a, 7 und 7a

Die Abgabe kann in Zukunft wahlweise mit dem Kauf einer Klebevignette oder mit der Registrierung des Kontrollschildes – der sogenannten E-Vignette – entrichtet werden.

Die Klebevignette ist fahrzeugbezogen. Um gültig zu sein, muss sie direkt am Fahrzeug aufgeklebt werden, und sie darf nicht auf ein anderes Fahrzeug übertragen werden. Nicht direkt am Fahrzeug aufgeklebte oder vom Fahrzeug entfernte Vignetten sind ungültig.

E-Vignetten sind ausschliesslich für das im Informationssystem der EZV registrierte Kontrollschild gültig. Im Gegensatz zur Klebevignette gilt die E-Vignette somit für alle Fahrzeuge, welche mit dem gleichen Wechselschild verkehren dürfen.

Art. 7b

Die Information, ob für ein Fahrzeug eine gültige Berechtigung zur Benützung der Nationalstrassen I und II besteht, soll grundsätzlich öffentlich über das Informationssystem abrufbar sein. Die Person, die das Kontrollschild registriert, kann bei der Registrierung jedoch angeben, dass diese Information nicht öffentlich abrufbar sein soll. Dies soll mit einem entsprechenden Auswahlfeld bei der Registrierung sichergestellt werden. Mit dem öffentlichen System soll prüfbar gemacht werden, ob für ein bestimmtes Fahrzeug die Abgabe bereits entrichtet wurde oder nicht. Diese Information ist wichtig für alle Nutzerinnen und Nutzer von Miet- und Car-Sharing-Fahrzeugen oder in Fällen, in denen die Fahrzeuge – wie dies im Ausland oft die Regel ist – zusammen mit dem zugeleiteten Kontrollschild die Hand ändern.

Art. 8 Abs. 2

Die Gültigkeitsdauer von einem Kalenderjahr bleibt unverändert. Sie ist für Klebevignetten und E-Vignette identisch. Die Vignetten sind wie bis anhin vom 1. Dezember des Vorjahres bis zum 31. Januar des Folgejahres gültig.

Art. 9 und 9a

Für die Abgabenerhebung mittels E-Vignette ist ausschliesslich die EZV zuständig. Sie ist verantwortlich für die Entwicklung, den Betrieb und den Unterhalt des Informationssystems. Die Klebevignette wird ebenfalls wie bis anhin durch die EZV herausgegeben. Um Staus zu verhindern, wird sie diese bis auf Weiteres weiterhin an den Autobahngrenzübergängen verkaufen. Im Inland sind unverändert die Kantone für die Organisation des Verkaufs der Klebevignette zuständig.

Art. 10 Abs. 1

Artikel 10 Absatz 1 muss angepasst werden, da der Titel des Bundesgesetzes über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe, auf das in Artikel 10 Absatz 1 verwiesen wird, auf den 1. Januar 2018 geändert wurde. Der Titel lautet neu: Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel.

Art. 11

Wie bis anhin sollen Kontrollen durch die EZV an der Grenze auf Autobahnzollstellen und im Landesinnern durch die Polizei durchgeführt werden. Neu soll die Zollverwaltung explizit auch im Grenzraum, wie er in Artikel 3 Absatz 5 des Zollgesetzes vom 18. März 2005⁸ definiert ist, Kontrollen durchführen können. Dies erlaubt auch Kontrollen auf grenznahen Ein- und Ausfahrten sowie Rast- und Parkplätzen. Diese Ausdehnung des Kontrollbereichs drängt sich einerseits auf, da Zollkontrollen aus einsatztaktischen Gründen häufig nicht direkt an der Grenze, sondern im grenznahen Raum durchgeführt werden und bei dieser Gelegenheit gleichzeitig überprüft werden kann, ob die Nationalstrassenabgabe entrichtet wurde, und andererseits, da es nicht mehr möglich ist, solche Kontrollen systematisch bei der Einfahrt zu machen (vgl. Ziff. 4.1.3). Mit dieser Tatsache und dem höheren Kontrollaufwand für die E-Vignette wird es notwendig, alle vorhandenen Synergien noch besser zu nutzen.

Neu wird zudem die Grundlage für den Betrieb von Anlagen für automatisierte Kontrollen geschaffen. Diese sollen einerseits von der EZV und andererseits auch von den Kantonen eingesetzt werden dürfen. Diese Grundlage ist nötig, um einfache, mobile Kameras z. B. auf Stativen einzusetzen. Solche Kameras können die Kontrollorgane unterstützen und ihnen Fahrzeuge, für welche die Abgabe nicht entrichtet worden ist, optisch und akustisch anzeigen. Unter Umständen könnte diese Grundlage aber auch nötig sein, um bei einem allfälligen massiv steigenden Missbrauch rasch reagieren und mit stationären Kontrollanlagen die Kontrollquote entsprechend erhöhen zu können. Dabei könnte allenfalls auch der Vollzug zumindest teilweise automatisiert werden. Sowohl einfache Kameras als auch stationäre Kontrollanlagen sollen aber keine Aufzeichnung von Fahrstrecken ermöglichen, da die Kontrolldaten bei registrierten Kontrollschildern in jedem Fall umgehend vernichtet werden (vgl. Ziff. 7.6).

5a. Abschnitt: Datenschutz und Amtshilfe

Dem Datenschutz und der Datensicherheit kommt überall dort besondere Bedeutung zu, wo erhobene Daten Rückschlüsse auf eine bestimmte Person zulassen. Eine Person gilt als bestimmt, wenn sich aus den Angaben ergibt, dass sie sich auf diese Person und nur auf diese beziehen. Bestimmbar ist die Person auch, wenn sie zwar allein durch die Daten nicht eindeutig identifiziert wird, aus den Umständen, d.h. aus dem Kontext einer Information aber auf sie geschlossen werden kann. Im vorliegen-

⁸ SR 631.0

den Fall kann z.B. über das Fahrzeug auf dessen Halter oder Halterin geschlossen werden, nicht aber auf den Fahrer oder die Fahrerin. Die folgenden Bestimmungen dieses Abschnittes regeln die Details im Umgang mit den erhobenen oder zu beschaffenden Daten.

Grundsätzlich werden bei Erlassen, die die Zollverwaltung vollzieht, die datenschutzrechtlichen Bestimmungen in der Datenbearbeitungsverordnung für die EZV vom 23. August 2017⁹ in einem separaten Anhang geregelt. Für den vorliegenden Erlass kommt indessen auch der Vollzug durch Dritte in Betracht. Daher sind die Datenschutzbestimmungen detaillierter gestaltet.

Art. 12a und 12b

Diese Artikel definieren den Zweck und den Inhalt des Informationssystems, das für die Erhebung der Abgabe mittels elektronischer Registrierung des Kontrollschildes erforderlich ist, und ermächtigen die EZV, dieses zu betreiben und die darin enthaltenen Personendaten, sofern notwendig, zu bearbeiten. Für den Erwerb der E-Vignette muss die Nutzerin oder der Nutzer das Kontrollschild des Fahrzeuges, eine E-Mail-Adresse für die Zustellung einer Bestätigung und die Daten der Kredit- oder Debit-Karte im Informationssystem eingeben. Zudem wird das Kaufdatum festgehalten, das bei Kontrollen zur Prüfung der Gültigkeit dient.

Die EZV muss diese Daten zur Bereinigung allfälliger Falscheingaben und gegebenenfalls für Mutationen bei einem Wechsel des Kontrollschildes in Folge Diebstahls oder Verlust des Kontrollschildes bearbeiten können.

Sollte in Zukunft zur Bekämpfung eines gestiegenen Missbrauchs der Einsatz von Anlagen für automatisierte Kontrollen unumgänglich sein (vgl. Ziff. 4.1.3), so wird das Informationssystem auch Daten zu Widerhandlungen enthalten, die als besonders schützenswert gelten. Widerhandlungen, die mit einer solchen Anlage festgestellt werden, werden nicht sofort, sondern im Nachhinein geahndet. Sobald die auf dem Postweg zugestellten Bussen bezahlt sind, muss die Widerhandlung im System als erledigt gekennzeichnet werden. Ebenso müssen Fehlerfassungen gelöscht werden können. Aus diesem Grund soll die EZV auch besonders schützenswerte Personendaten bearbeiten dürfen.

Art. 12c

Falls Fahrzeuge bei der Kontrolle nicht angehalten werden können, sind die Kontrollorgane für die Ahndung von Widerhandlungen auf Fahrzeughalterdaten angewiesen. Für schweizerische Fahrzeuge benötigen sie den Zugriff auf das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) des Bundesamtes für Strassen. Dazu wird mit der vorliegenden Revision des NSAG eine entsprechende Grundlage geschaffen, indem die Artikel 89e Buchstabe k und 89g Absatz 6 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958¹⁰ angepasst werden.

⁹ SR 631.061

¹⁰ SR 741.01

Art. 12d Schnittstellen

Das Informationssystem zur Erhebung der Nationalstrassenabgabe soll zur Sicherstellung der Abgabenerhebung mit den dafür notwendigen internen und externen Informationssystemen verbunden werden können.

Art. 12e

Artikel 12e ermächtigt die EZV, den kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie allenfalls in ihrem Auftrag arbeitenden Dritten Daten aus dem Informationssystem im Abrufverfahren bekannt zu geben. Damit diese ihre Kontrollaufgaben sowie die Verfolgung und die Beurteilung von Widerhandlungen wahrnehmen können, müssen sie prüfen können, ob für Fahrzeuge, die über keine Klebevignette verfügen, das Kontrollschild registriert und damit die Abgabe entrichtet worden ist.

Art. 12f

Erhobene Daten dürfen nur so lange aufbewahrt werden, wie dies zur Erfüllung des Zwecks, für den sie erhoben wurden, notwendig ist. Diese Vorschrift verpflichtet insbesondere die Kontrollbehörden, Daten sofort zu vernichten, wenn festgestellt wird, dass für das kontrollierte Fahrzeug die Abgabe ordnungsgemäss entrichtet worden ist. Sie gilt ebenso für die Daten des Informationssystems, wenn die Gültigkeit der erworbenen E-Vignette abgelaufen ist.

Art 12g

Artikel 12g ermächtigt die mit dem Vollzug des NSAG betrauten Behörden zur gegenseitigen Amtshilfe und dazu, bei der Polizei und bei den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden alle erforderlichen Auskünfte einzuholen. Die Verwaltungsorgane des Bundes und der Kantone werden verpflichtet, in ihrer dienstlichen Tätigkeit festgestellte Widerhandlungen den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen.

Art 12h Verjährung

Die Verjährungsfrist wird so festgelegt, dass die Abgabeforderung innerhalb eines Jahres verjährt, wenn kein Strafverfahren durchgeführt werden kann.

Art. 13 Abs. 1 und 1bis

Mit dem Einspracheverfahren ist sichergestellt, dass allfällige automatisierte Entscheidungen nicht direkt an das Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden können, ohne dass das rechtliche Gehör vor der EZV gewährt worden ist.

Art. 14 Abs. 1

Artikel 14 wird verständlicher formuliert. Strafbar macht sich ganz grundsätzlich, wer ohne Bezahlung der Abgabe – d. h. ohne gültige Klebevignette oder ohne E-Vignette – vorsätzlich oder fahrlässig mit einem Fahrzeug eine Nationalstrasse erster oder zweiter Klasse nach dem Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960¹¹ über das Nationalstrassennetz benützt.

Art. 15 Abs. 1 und 16 Abs. 1

Der Verweis auf Artikel 11 muss angepasst werden, da dieser gemäss vorliegendem Entwurf neu mehrere Absätze hat.

Art. 18 Abs. 1 und 3

In den Ausführungsbestimmungen werden insbesondere das Anbringen der Klebevignette sowie allfällige Übertragungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit einem Kontrollschildwechsel bei vorhandener E-Vignette geregelt. Im Gegensatz zu heute soll die Strafkompetenz einzig bei der EZV und der kantonalen Polizei verbleiben. Eine diesbezügliche Auslagerung an Dritte ist nicht mehr vorgesehen.

Art. 19a Abschaffung der Klebevignette

Der logistische Aufwand für den Vertrieb der Klebevignette ist hoch und rechtfertigt sich nur solange ein genügend grosser Bedarf vorhanden ist. Fällt der Anteil der Klebevignette gemessen am Gesamtabsatz unter 10 Prozent, so soll der Vertrieb eingestellt werden. Der Bundesrat legt den Zeitpunkt der Abschaffung fest und erhält die Kompetenz, die für die Umsetzung der Abschaffung erforderlichen Änderungen des NSAG (vgl. Ziffer III Abs. 3 und Anhang des Entwurfs) auf diesen Zeitpunkt hin in Kraft zu setzen (vgl. Ziff. 4.1.4).

5.3 Änderung des Strassenverkehrsgesetzes

Art. 89e und 89g

Der Datenaustausch für den Vollzug der Erhebung der Schwerverkehrsabgabe erfolgte bislang mit den kantonalen Strassenverkehrsämtern und neuerdings direkt mit dem IVZ. Falls Fahrzeuge bei der Kontrolle der Nationalstrassenabgabe nicht angehalten werden können, sind die Kontrollorgane für die Ahndung von Widerhandlungen auf Fahrzeughalterdaten angewiesen. Für schweizerische Fahrzeuge benötigen sie den Zugriff auf das IVZ des Bundesamtes für Strassen.

Artikel 89e Buchstaben b und k sowie Artikel 89g Absatz 6 sind daher entsprechend zu ergänzen.

¹¹ SR 725.113.11

5.4 Änderung des Nationalstrassenabgabegesetzes gemäss Anhang

Für die Erläuterung der Änderung des NSAG gemäss Anhang wird auf die Ziffer 4.1.4 verwiesen.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

6.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Investitionskosten

Die Investitionskosten werden bei dem vorgeschlagenen dualen System deutlich günstiger als bei einem reinen E-Vignettensystem. Es ist mit Investitionskosten von schätzungsweise 4–5 Millionen auszugehen. Dies ist möglich, weil auf den Aufbau einer grossflächigen Kontrollinfrastruktur, wie sie für die reine E-Vignette geplant war, verzichtet wird. Notwendig sind lediglich eine Registrierungs-App, welche grundsätzlich die gleichen Funktionalitäten bieten muss, wie die von der Zollverwaltung entwickelte und seit Mai 2019 zur Verfügung stehende App «Via», womit ausländische Fahrzeughalter die pauschale Schwerverkehrsabgabe für ihre schweren Wohnmobile und Gesellschaftswagen entrichten können. Die Kosten für die EZV-App «Via» beliefen sich auf rund eine halbe Million Franken. Hinzu kommt eine webbasierte Registrierungslösung, welche es den Abgabepflichtigen ermöglicht, die E-Vignette am PC zu erwerben oder z.B. für Garagen usw., wenn sie die Registrierung als Kundendienst anbieten wollen. Im Weiteren ist die Beschaffung von ca. einem Dutzend mobilen Kontrollkameras auf Stativ, welche die Kontrollteams auf dem Anhalteplatz unterstützen sollen (je ca. 50 000 Franken), beabsichtigt. Die Investitionskosten werden – wie die Betriebskosten – aus dem Ertrag der Nationalstrassenabgabe finanziert (vgl. Art. 19 NSAG).

Betriebskosten

Die Betriebskosten werden trotz zweier parallellaufender Systeme bereits bei der Einführung der elektronischen Vignette nach heutigen Einschätzungen tiefer sein, als bei der reinen Klebevignette. Möglich wird dies durch den konsequenten Verzicht auf den Klebevignettenverkauf im Ausland (20 %). Im Inland dürften in der Anfangsphase von den 6,5 Millionen verkauften Vignetten schätzungsweise ein Drittel als E-Vignetten verkauft werden, was weitere gut 20 Prozent ausmachen würde. Insgesamt dürfte in der Anfangsphase ein E-Vignettenanteil von rund 40–50 Prozent erwartet werden, was die Vertriebskosten jährlich um rund 19 Millionen Franken senken würde. Die zusätzlichen bei der EZV anfallende Betriebskosten der elektronischen Vignette werden demgegenüber auf rund 3 Millionen Franken geschätzt. Bei einem steigenden Anteil von elektronischen Vignetten dürften die Betriebskosten, insbesondere die Vertriebsentschädigungen, weiter sinken. Vorbehalten bleiben allfällige Mehraufwände für Kontrollen bei einem starken Anstieg der Missbrauchsquote.

Mindereinnahmen

Fahrzeuge mit Wechselschildern, werden zukünftig nur noch eine einzige E-Vignette benötigen. Dies könnte zu Mindereinnahmen in der Höhe von maximal 17,2 Millionen Franken pro Jahr führen. In der Praxis dürften diese Mindereinnahmen jedoch deutlich tiefer ausfallen (geschätzt 50 %), weil davon auszugehen ist, dass schon heute nicht alle Fahrzeuge mit Wechselkontrollschildern mit einer Vignette ausgerüstet sind. Unbedingt zu verhindern gilt es hingegen, dass eine ansteigende Missbrauchsquote zu grösseren Mindereinnahmen führt, auch wenn dies realistischweise zumindest vorübergehend nicht völlig ausgeschlossen werden kann.

Auswirkungen auf die Finanzierung des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds (NAF)

Der Reinertrag der Nationalstrassenabgabe (Bruttoertrag abzüglich Investitions- und Betriebskosten) wird vollumfänglich in den NAF eingelegt. Die tieferen Betriebskosten einerseits und die zu erwartenden Mindererträge im Zusammenhang mit den Wechselschildern andererseits werden sich bei der Einführung der elektronischen Vignette nach aktuellen Einschätzungen praktisch ausgleichen. Der Reinertrag der Nationalstrassenabgabe wird sich deshalb kaum verändern. Demzufolge sind aus heutiger Sicht keine negativen Auswirkungen auf die Finanzierung des NAF zu erwarten.

6.1.2 Personelle Auswirkungen

Die geplante Systemänderung wird im Ergebnis keine personellen Auswirkungen mit sich bringen. Der Betrieb von zwei parallelen Systemen verursacht zwar per se etwas mehr Aufwand, dieser Mehraufwand kann jedoch durch den Wegfall des personellen Aufwands für den Auslandvertrieb der Klebevignette kompensiert werden.

6.1.3 Auswirkungen auf DaziT

Das Transformationsprogramm «DaziT» – der Begriff setzt sich zusammen aus «Dazi», dem rätoromanischen Wort für Zoll, und dem Anfangsbuchstaben des Worts «Transformation» – hat die Modernisierung und die Digitalisierung der EZV zum Ziel. Die Zoll- und Abgabenerhebungsprozesse werden vereinfacht, harmonisiert und durchgehend digitalisiert.

Die geplanten Änderungen stehen deshalb voll und ganz im Einklang mit DaziT. Die Grundanforderungen an eine E-Vignetten-App zur Registrierung des Kontrollschildes sind identisch mit denjenigen an die EZV-App «Via», welche seit Mai 2019 für die Erhebung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe bei ausländische Fahrzeugen zur Verfügung steht. Die E-Vignette kann mit einer eigenständigen App oder durch eine Ergänzung der EZV-App «Via» kostengünstig realisiert werden. Sollte mittelfristig eine weitergehende Kontrollinfrastruktur aufgebaut werden müssen, wären die Auswirkungen noch im Detail zu prüfen.

Die Vorlage steht ebenfalls in Übereinstimmung mit der vom Bundesrat am 10. April 2019 gutgeheissenen Weiterentwicklung der EZV.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiet

Durch den Rückgang des Klebevignettenverkaufs im Inland vermindern sich auch die Einnahmen der Kantone aus den wegfallenden Vertriebsentschädigungen. Sollte der Betrieb der Klebevignette einmal ganz eingestellt werden, entfielen sie ganz, allerdings auch die dadurch den Kantonen entstehenden Aufwände. Aktuell werden im Inland rund 6,5 Millionen Vignetten verkauft. Daraus erhalten die Kantone eine anteilmässige Vertriebsentschädigung von 7,4 Millionen Franken.

Nachdem die Kontrollen im Inland weiterhin durch die kantonalen Polizeikorps erfolgen sollen, ergibt sich diesbezüglich keine Änderungen. Die Busseneinnahmen aus den Kontrollen der kantonalen Polizeikorps verbleiben bei den Kantonen.

Die Vorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht vertieft untersucht.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vertriebsentschädigung für die gesamte Vertriebskette beträgt 4 Franken je verkaufte Vignette (10 %). Dieser Betrag verteilt sich unter allen Partizipierenden der jeweiligen Vertriebskette. Für den Vertrieb der Vignette im Inland sind die Kantone zuständig, welche die asa mit der Organisation des Verkaufs beauftragt haben. Die asa ihrerseits vertreibt die Vignetten über die Schweizer Post und die ESA (Einkaufsorganisation des Schweizerischen Auto- und Motorfahrzeuggewerbes). Die Post verkauft die Vignetten in ihren eigenen Poststellen und Postagenturen, die ESA beliefert das Automobilgewerbe (Garagen und Tankstellen) mit Vignetten. Durch den Rückgang des Klebevignettenverkaufs reduzieren sich bei allen Beteiligten die Aufwände für den Vertrieb, aber auch die Einnahmen aus der Vertriebsentschädigung. Bei einem Anteil von rund 20 Prozent verlieren die inländischen Vertriebspartner bereits im ersten Jahr rund 8 Millionen Franken, was sich sukzessive auf rund 26 Millionen Franken erhöhen wird.

Der Vertrieb im Ausland erfolgt heute über den «Vignettenpool» der beiden Automobilclubs der Schweiz ACS und TCS. Durch eine Einstellung des Vertriebs der Klebevignette entgehen den beiden Organisationen die daraus resultierenden Vertriebsentschädigungen von rund 8 Millionen Franken, welche sie sich mit ihren ausländischen Vertriebspartnern teilen.

An den Autobahnzollstellen erfolgt der Vignettenverkauf zum grössten Teil über externes Verkaufspersonal. Ein Rückgang des Klebevignettenverkaufs an der Grenze hat entsprechende Konsequenzen für die Firma.

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft dürften insgesamt dennoch marginal ausfallen. Für die grossen, umsatzstarken Verkaufsstellen dürfte ein Umsatzrückgang zwar spürbar sein, für kleinere Automobilwerkstätten ist hingegen das Vignetengeschäft wenig rentabel und wird heute häufig nur als Kundendienstleistung betrieben.

Ferner bleibt zu berücksichtigen, dass es den Verkaufsstellen in Zukunft freisteht, ihren Kunden die Registrierung der elektronischen Vignette als Dienstleistung gegen eine entsprechende Gebühr anzubieten.

Eine Entlastung ergibt sich hingegen für Fahrzeughalter und -halterinnen, welche mehrere Fahrzeuge mit Wechselkontrollschildern verwenden.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Auf die Gesellschaft sind keine nennenswerten Auswirkungen zu erwarten. Die Abgabehöhe bleibt für die Abgabepflichtigen gleich hoch. Ganz allgemein stellt die elektronische Vignette eine administrative Entlastung dar, weil sie bequem online und von zu Hause aus erworben werden kann.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Klebevignette wird auf eine Selbstklebefolie aus Polyvinylchlorid (PVC) gedruckt. PVC ist als Werkstoff nicht unbedenklich. Die darin enthaltenden Weichmacher und die bei einer unsachgemässen Entsorgung anfallenden Chlorwasserstoffe sind für Mensch und Umwelt schädlich. Eine Verringerung des Anteils Klebevignetten wirkt sich somit positiv auf die Umwelt aus.

Ein weiterer positiver Aspekt besteht allenfalls auch darin, dass die E-Vignette von zu Hause aus über das Internet erworben werden kann und hierfür keine Fahrt zur nächsten Verkaufsstelle mehr erforderlich sein wird.

6.6 Andere Auswirkungen

Auswirkungen in anderen Bereichen sind nicht erkennbar.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 85a der Bundesverfassung¹², der dem Bund die Kompetenz erteilt, eine Abgabe für die Benützung von Nationalstrasse durch Motor-

¹² SR 101

fahrzeuge und Anhänger, die nicht der Schwerverkehrsabgabe unterstehen, zu erheben.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Durch die Vorlage werden keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz tangiert. Entgegen der Meinung der EU gilt dies auch für das Landverkehrsabkommen (vgl. Ziff. 3).

7.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite/Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

7.4 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Grundsätze des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz werden eingehalten. Die Aufgabenverteilung gewährleistet eine einheitliche Regelung. An der bisherigen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen ändert sich grundsätzlich nichts. Es macht Sinn, dass die Aufwendungen der Kantone für ihre Tätigkeiten im Bereich des Inlandvertriebs weiterhin mittels den vorgesehenen Vertriebsentschädigungen abgegolten werden. Für die Entschädigung ihrer Kontrolltätigkeiten verbleiben die Busseneinnahmen bei den Kantonen.

7.5 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

Der logistische Aufwand für den Vertrieb der Klebevignette ist gross und rechtfertigt sich nur, solange ein genügend grosser Bedarf vorhanden ist. Der Bundesrat schlägt eine Untergrenze für den Anteil der Klebevignetten gemessen am Gesamtabsatz von 10 Prozent vor. Unterschreitet der Absatz diese Schwelle, so soll der Vertrieb ganz eingestellt werden. Der Bundesrat soll aber die Kompetenz erhalten, den genauen Zeitpunkt und das Vorgehen festzulegen. Auf diesen Zeitpunkt soll das Gesetz so bereinigt werden, dass die Bestimmungen zur Klebevignette entfernt werden.

7.6 **Datenschutz**

Beim Erwerb der E-Vignette werden das Registrierungsdatum und das Kontrollschild jener Fahrzeuge erfasst, die zur Benützung der Nationalstrassen berechtigt sind. Die Kontrollbehörden müssen auf diese Daten zugreifen und sie nötigenfalls bearbeiten und bei fehlerhaften Eingaben korrigieren können.

Die zur Sicherung der Nationalstrassenabgabe durchgeführten Kontrollen erfolgen bei der Klebevignette wie bis anhin visuell. Bei Fahrzeugen mit E-Vignette erfolgen die Kontrollen über die in der Registrierungs-App abgelegte Kaufquittung oder über eine elektronische Abfrage der registrierten Kontrollschilder entweder über ein mobiles, stationäres oder semistationäres Abfragegerät.

Die einschlägigen Bestimmungen des Datenschutzgesetzes sowie der Ausführungsverordnung werden wie bei bestehenden ähnlichen Systemen eingehalten. Daten werden nur solange aufbewahrt, wie es für den vorgesehenen Zweck notwendig ist und insbesondere werden Kontrolldaten unmittelbar vernichtet, wenn festgestellt wird, dass die Abgabe für das kontrollierte Fahrzeug entrichtet worden ist.

Bei der E-Vignette können weder über den Registrierungsvorgang noch durch die geplanten Kontrollen Fahrstrecken aufgezeichnet und ausgewertet werden. Für die Aufzeichnung von Fahrstrecken wäre ein dichtes, flächendeckendes Kontrollsystem mit Hunderten von Kameras notwendig.

Die Weitergabe von Daten ist nur zulässig, soweit dies für die Durchführung von Kontrollen oder für die Verfolgung und die Beurteilung von Widerhandlungen nötig ist; ebenfalls zulässig ist die Datenweitergabe im Rahmen der Amtshilfe zwischen den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden.

