

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Oberzolldirektion
Abteilung Verkehrsabgaben
Monbijoustrasse 91
3003 Bern

20. September 2017

Totalrevision des Bundesgesetzes über die Nationalstrassenabgaben; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns zur Vernehmlassung des obengenannten Geschäfts eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

Vorgeschlagen wird die Ablösung des heutigen Systems mit Klebvignetten durch ein elektronisches System. Zudem sollen die damit zusammenhängenden Aufgaben und Kompetenzen wie Abgabenerhebung, Erlass von Verfügungen betreffend Abgabepflicht, Strafverfolgung etc. an Dritte übertragen werden.

Heute verkauft die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) jährlich rund 10 Millionen Vignetten. Das heutige System hat sich in jeder Hinsicht bewährt. Es ist einfach und den Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern des In- und Auslands vertraut. Mit einem Blick auf die Windschutzscheibe kann kontrolliert werden, ob die Abgabe entrichtet worden ist. Der Datenschutz ist optimal gewährleistet, eine elektronische Erfassung der Bezahlung der Abgabe ist nicht notwendig. Eine Datenbank mit Angaben zu in- und ausländischen Fahrzeugen, Kontrollschildnummern sowie Halterinnen und Haltern, welche eine grosse Datenmenge aufweisen müsste, ist im aktuellen System nicht notwendig.

Obwohl sich das heutige System bewährt hat, sollen nun hohe Investitionen für ein neues System getätigt werden. Dieses bietet gegenüber dem Heutigen keinerlei Vorteile, sondern würde zu Ungleichbehandlungen führen und wäre zudem mit vielen Gefahren verbunden. So würden mit dem neuen System faktisch ausländische Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughalter nur mit nicht vollstreckbaren Bussen zu rechnen haben, während Schweizerinnen und Schweizer die volle Härte der Sanktionen treffen würde. Weiter müssten für die E-Vignette erhebliche Datenmengen über einen Grossteil der schweizerischen Bevölkerung und der Durchreisenden gesammelt und damit die technischen Voraussetzungen für eigentliche Bewegungsprofile geschaffen werden. Zudem sollen die Daten privaten Dritten zur Abgabenerhebung, zur Kontrolle, zur strafrechtlichen Ahndung usw. übergeben werden können.

Wir lehnen den Vorschlag ab und halten dafür, dass das heutige bewährte Verfahren beizubehalten ist.

Sollte an der Einführung der E-Vignette festgehalten werden, weisen wir darauf hin, dass eine Delegation von einzelnen Aufgaben an private Dritte ausgeschlossen sein muss. Dies gilt namentlich für den Zugriff auf Datenbanken, die Erhebung der Abgabe, die Kontrollen und die strafrechtliche Ahndung.

Bei dieser Vorlage kommen den Aspekten des Datenschutzes und der Datensicherheit besondere Bedeutung zu, handelt es sich doch bei den im Rahmen des Systemwechsels künftig zu bearbeitenden Informationen vorwiegend um Personendaten, da Rückschlüsse auf eine bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Person zulassend. Besonders kritisch ist, dass die Erfassung der Kontrollschilder die Erstellung von Bewegungsprofilen technisch möglich macht; es lässt sich feststellen, welches Fahrzeug sich wann wo aufgehalten hat. Dies gilt sowohl für abgabepflichtige Motorfahrzeuge wie auch für Fahrzeuge, für die zwar keine Abgabe erhoben wird, deren Erhebung aber für die Kontrolle der Abgabepflicht notwendig ist (Art. 10 Abs. 1 und 2 Vorentwurf Bundesgesetz über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen [Nationalstrassenabgabegesetz, NSAG]).

Angaben über den Aufenthaltsort eines bestimmten Fahrzeugs zu einem bestimmten Zeitpunkt können für andere Behörden, insbesondere die Organe der Strafverfolgung, von grosser Bedeutung sein. Die Vorlage lässt eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage der Datenweitergabe an die Strafverfolgungsbehörden vermissen. Dies erstaunt, nachdem die brisante Frage der Weitergabe von Mautdaten in Deutschland zu einer breiten politischen Diskussion geführt hat.

Nach den Bestimmungen des Vorentwurfs soll eine Datenweitergabe im Rahmen von Art. 30 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) vom 22. März 1974 rechtlich möglich sein (Art. 24 Abs. 4 VE NSAG). Gemäss dem Erläuternden Bericht (Seite 33) soll eine Datenweitergabe (technisch) zwar "praktisch ausgeschlossen" sein, weil die Bilddaten bei registrierten Nutzerinnen und Nutzern unmittelbar nach der Durchfahrt überschrieben würden. Es kann jedoch zum einen nicht angehen, dass die Datenweitergabe zu Strafverfolgungszwecken davon abhängt, ob die Nationalstrassenabgabe bezahlt worden ist oder nicht oder ob ein Kontrollschild automatisch nicht einwandfrei erkannt werden konnte und daher eine Nachkontrolle erfolgen muss (vgl. Erläuterungen zu Art. 22). Zum anderen ist die Löschung allein der Bilddaten kein ausreichender Schutz, fallen doch beim Abgleich des Kontrollschilds mit der Datenbank des Informationssystems Metadaten an, die nicht gelöscht werden. Die Zulässigkeit der Weitergabe an die Strafverfolgungsbehörden ist auch auf rechtlicher Ebene zu lösen. Soll die Amtshilfe, wie im Vorentwurf vorgesehen, zulässig bleiben, ist dies im Bericht mit gebührender Deutlichkeit transparent zu machen. Eine Datenweitergabe an die Strafverfolgungsbehörden sollte jedoch nur unter einschränkenden Voraussetzungen – zum Beispiel in Anlehnung an die Voraussetzungen zur Ortung von Mobiltelefonen – zulässig sein.

Zudem legen wir Wert darauf, dass bei einer allfälligen Einführung der E-Vignette die Kantone für ihre Dienstleistungen korrekt entschädigt werden, wie dies heute mit dem Vertrieb der Klebevignetten der Fall ist.

Betreffend Details verweisen wir auf die Ausführungen im Fragebogen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Beilage

- Fragebogen

Kopie

- zentrale-vignette@ezv.admin.ch

Fragen an die Anhörungsteilnehmenden

Die Anhörungsteilnehmer werden gebeten, Ihre Stellungnahmen anhand des vorliegenden Fragebogens, der ebenfalls im Word-Format bereitgestellt wurde, zu verfassen.

Stellungnahme eingereicht durch:

Kanton: ☒

Verband, Organisation: ☐

Übrige: ☐

Name:

Regierungsrat des Kantons Aargau

Adresse:

Regierungsgebäude, 5001 Aarau

1. Allgemeines

1.1. Sind Sie einverstanden, dass die Klebevignette durch ein elektronisches Erhebungs- und Kontrollsystem (E-Vignette) ersetzt wird?

☐ JA

☒ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Heute werden insgesamt rund 10 Millionen Klebevignetten produziert. Davon werden rund 60 % im Inland verkauft, rund 20 % im Ausland und rund 20 % an der Grenze (vgl. Erläuternder Bericht vom 21. Juni 2017, Seite 5).

Die heutige Erhebungsform mittels Klebevignetten ist unbestritten "einfach und den Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführern vertraut. Ihre Stärke liegt zum einen in der Anonymität der Erhebung in Gestalt des Vignetten-erwerbs. Positiv ist zum anderen, dass die Entrichtung mit blossen Auge durch den Blick auf die Windschutzscheibe kontrolliert werden kann" (Erläuternder Bericht vom 21. Juni 2017, Seite 5).

Obwohl sich das heutige System bewährt hat, sollen nun hohe Investitionen für ein neues System bezahlt werden, das unter dem Strich schlechter als das heutige und mit vielen Gefahren verbunden ist. So sollen für die E-Vignette unnötigerweise riesige Datenmengen über einen Grossteil der Bevölkerung und von Durchreisenden gesammelt und damit die technischen Voraussetzungen für eigentliche Bewegungsprofile geschaffen werden. Diese Daten sollen sogar für die Abgabenerhebung und Kontrolle privaten Dritten übergeben werden können, die selbst auf das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) Zugriff erhalten sollen. Diese Schritte zu gläsernen Bürgerinnen und Bürgern, mit den geschilderten Kompetenzen Privater, sind entschieden abzulehnen.

Faktisch werden Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughalter aus dem Ausland bei Missachtung der Vignettenpflicht nicht mit einziehbaren Bussen rechnen müssen, während Halterinnen und Halter, die in der Schweiz wohnen, die volle Härte der Sanktionen treffen wird. Diese Schlechterbehandlung der schweizerischen Halterinnen und Halter gibt es bei der Klebevignette nicht und kann nicht hingenommen werden.

Die vorgeschlagene Umsetzung der E-Vignette stellt einen entscheidenden Schritt zur technischen Einführung von Road pricing dar. Die E-Vignetten-Bewegungsprofile eignen sich perfekt für die Realisierung von Road pricing, obwohl dieses bis heute keine politische Mehrheit gefunden hat.

1.2. Ist es aus Ihrer Sicht technologisch sinnvoll, dass auf eine Erkennung des Fahrzeugkontrollschlds abgestellt wird?

☒ JA

☐ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Sollte die E-Vignette entgegen unserem Antrag eingeführt werden, ist eine Bezugnahme auf die Kontrollschilder im Vollzug einfacher. So gibt es bei den Kontrollschildern viel weniger Halterwechsel als bei den Fahrzeugen.

1.3. Sollte man zuwarten, bis andere Technologien zur Verfügung stehen? Wenn "JA", welche technologischen Entwicklungen sehen Sie?

☒ JA

☐ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Es ist Sache des Bundes, für die notwendigen Technologien für den Datentransfer zu sorgen. Dabei ist zu beachten, dass der Datentransfer von den kantonalen Zulassungsstellen zur Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) ausschliesslich über das MOFIS (Motorfahrzeuginformationssystem der Eidgenössischen Fahrzeugkontrolle [EFKO]) beziehungsweise das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZ) des Bundesamts für Strassen laufen muss. Ein direkter Datentransfer zwischen den kantonalen Behörden und dem EZV wäre schon aus Kostengründen nicht zu verantworten. Eine Umstellung von Klebevignetten auf die elektronische Erhebung ist also frühestens dann möglich, wenn der Bund die notwendigen Technologien für den Datentransfer erstellt hat.

2. Geltungsbereich und Abgabepflicht

Sind Sie mit den Ausnahmen von der Abgabepflicht einverstanden?

(Art. 4 Abs. 1 Bst. a. - l.)

☐ JA

☒ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Fahrzeuge im Hilfseinsatz bei Katastrophen, Bränden und Unfällen, Fahrzeuge auf Fahrten bei amtlichen Fahrzeug- und Führerprüfungen sowie starre Anhänger mit Kontrollschild müssen von der Abgabepflicht befreit bleiben.

3. Bemessungsgrundlage der Abgabe

3.1. Sind Sie einverstanden, dass nur eine Abgabeperiode (1 Jahr) und keine Kurzzeitabgaben vorgesehen werden?

(Art. 6)

☒ JA

☐ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

3.2. Sind Sie einverstanden, dass die Jahresabgabe 40 Franken betragen soll?

(Art. 7 Abs. 1)

☒ JA

☐ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

3.3. Sind Sie einverstanden, dass der Bundesrat die Abgabe für Motorräder und Anhänger um höchstens die Hälfte ermässigen kann?

(Art. 7 Abs. 2)

☐ JA

☒ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Sowohl die Abgabe als auch generelle Ermässigungen sollten ausschliesslich auf Gesetzesstufe definiert werden.

4. Erhebung der Abgabe

4.1. Sind Sie damit einverstanden dass der Bundesrat die nachträgliche Entrichtung der Abgabe vorsehen kann?

(Art. 9 Abs. 2)

☐ JA

☒ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Dies würde die schweizerischen Fahrzeughalterinnen und Fahrzeughalter benachteiligen, weil die nachträgliche Erhebung bei ausländischen Fahrzeuglenkenden vielfach ohne Konsequenzen scheitern würde. Weiter würde die nachträgliche Erhebung im Gegensatz zum heutigen System einen riesigen Inkassoaufwand generieren.

4.2. Übertragung der Abgabeerhebung

(Art. 12 Abs. 1 bis 3)

Erläuterungen:

Die EZV ist seit 1985 Betreiberin der Nationalstrassenabgabe (Herausgabe der Klebevignette und Verkauf der Vignette an der Grenze). Sie soll auch weiterhin die Gesamtverantwortung tragen. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen kann es sinnvoll sein, die Erhebung der Abgabe ganz oder teilweise auszulagern, wie es heute zum Teil schon möglich ist und gemacht wird (Vignettenverkauf, Kontrolle und Ahndung an den Autobahnzollstellen).

4.2.1 Sind Sie damit einverstanden, dass der Bundesrat die Erhebung der Abgabe ganz oder teilweise einer Erhebungsstelle ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen kann?

☐ JA

☒ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Der Verkauf der Vignetten durch Dritte darf nicht gleichgesetzt werden mit der Kompetenz zur Abgabeerhebung und der damit einhergehenden Kompetenzen zur Führung eines Registrierungssystems und zum Erlasse von Verfügungen über die Abgabepflicht (vgl. Art. 12f VE NSAG).

Aus staatspolitischen Gründen halten wir dafür, dass eine Übertragung der Kompetenz zur Erhebung von Steuern und Gebühren im Fahrzeugbereich ausgeschlossen ist. Insbesondere wäre es unverantwortlich, die hier gesammelten Unmengen von Daten einer privaten Organisation zu übergeben.

4.2.2 Sind Sie damit einverstanden, dass der Bundesrat die Erhebung der Abgabe ganz oder teilweise den Kantonen übertragen kann?

☐ JA

☒ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Der Bund will diese E-Vignette. Somit wird es bei deren Einführung auch seine Aufgabe sein, die Abgabe zu erheben. Es kann auch nicht sein, dass der Bund diese Aufgabe aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht übernehmen will, die Kantone dann aber betriebswirtschaftliche Überlegungen ausser Acht lassen und diese Aufgaben durchführen sollen. Dem Bund stehen ja über IVZ die gleichen Halter- und Fahrzeugdaten wie den Kantonen zur Verfügung. Nachdem der Bund zudem für sich erhebliche Mehraufwendungen bei einer Erhebung dieser E-Vignetten-Abgabe reklamiert, ist es nicht nachvollziehbar, dass den Kantonen keine Mehraufwendungen entstehen sollten, ja diese sogar entlastet werden sollen.

5. Kontrollen

5.1. Sind Sie damit einverstanden, dass der Bundesrat die Durchführung der Kontrollen Dritten übertragen kann?

(Art. 15 Abs. 2)

☐ JA

☒ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Es ist ausgeschlossen, dass im Bereich Strassenverkehr Dritte Bürgerinnen und Bürger überwachen und kontrollieren.

5.2. Sind Sie damit einverstanden, dass der Bundesrat die Durchführung der Kontrollen den Kantonen übertragen kann?

(Art. 15 Abs. 2)

☒ JA

☐ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Soweit der Bund die notwendigen Kontrollen nicht selbstständig durchführen kann, muss er diese in Zusammenarbeit mit den Kantonen durchführen. Wir verweisen auf unsere bereits gemachten Ausführungen.

5.3. Sind Sie mit dem Aufbau eines elektronischen videobasierten Kontrollsystems einverstanden?

☐ JA

☒ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Wir verweisen auf unsere grundsätzlichen Bemerkungen zur Frage 1.1.

6. Datenschutz

Sind Sie mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen einverstanden?

(Art. 17 bis 24)

☐ JA

☒ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Wir verweisen auf unsere grundsätzlichen Bemerkungen zur Frage 1.1. Wir sind grundsätzlich dagegen, dass diese riesigen Datenmengen überhaupt gesammelt werden.

Angaben über den Aufenthaltsort eines bestimmten Fahrzeugs zu einem bestimmten Zeitpunkt können für andere Behörden, insbesondere die Organe der Strafverfolgung, von grosser Bedeutung sein. Die Vorlage lässt eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage der Datenweitergabe an die Strafverfolgungsbehörden vermissen.

Gemäss dem Erläuternden Bericht (Seite 33) soll eine Datenweitergabe (technisch) zwar "praktisch ausgeschlossen" sein, weil die Bilddaten bei registrierten Nutzerinnen und Nutzern unmittelbar nach der Durchfahrt überschrieben würden. Es kann jedoch zum einen nicht angehen, dass die Datenweitergabe zu Strafverfolgungszwecken davon abhängt, ob die Nationalstrassenabgabe bezahlt worden ist oder nicht oder ob ein Kontrollschild automatisch nicht einwandfrei erkannt werden konnte und daher eine Nachkontrolle erfolgen muss (vgl. Erläuterungen zu Art. 22). Zum anderen ist die Löschung allein der Bilddaten kein ausreichender Schutz, fallen doch beim Abgleich des Kontrollschilddes mit der Datenbank des Informationssystems Metadaten an, die nicht gelöscht werden. Die Zulässigkeit der Weitergabe an die Strafverfolgungsbehörden ist auch auf rechtlicher Ebene zu lösen. Soll die Amtshilfe, wie im Vorentwurf vorgesehen, zulässig bleiben, ist dies im Bericht mit gebührender Deutlichkeit transparent zu machen. Eine Datenweitergabe an die Strafverfolgungsbehörden sollte jedoch nur unter einschränkenden Voraussetzungen – zum Beispiel in Anlehnung an die Voraussetzungen zur Ortung von Mobiltelefonen – zulässig sein.

7. Strafbestimmungen

Sind Sie damit einverstanden, dass der Bundesrat die Strafverfolgung Dritten übertragen kann?

(Art. 28 Abs. 4)

☐ JA

☒ NEIN

☐ keine Stellungnahme / nicht betroffen

Bemerkungen:

Unter strafrechtlichen Gesichtspunkten stellen wir fest, dass die in Art. 27 VE NSAG vorgeschlagene Strafnorm der bisherigen Strafnorm entspricht. Dieser kann daher zugestimmt werden.

Massive Veränderungen ergeben sich dagegen bei der Verfolgungszuständigkeit: Während bisher gemäss Art. 15 und 16 NSAG eine doppelte Zuständigkeit der EZV und der Kantone bestand, wird neu in Art. 28 VE NSAG eine ausschliessliche Zuständigkeit der EZV postuliert. Die Zuständigkeitsänderung ist aufgrund der elektronischen Kontrolle an sich folgerichtig, kann doch die Polizei vor Ort nicht beziehungsweise nicht mehr feststellen, ob die Abgabe geleistet wurde oder nicht.

Der Wegfall der kantonalen Zuständigkeit bewirkt theoretisch eine Entlastung der Kantone, da die diesbezüglichen Ordnungsbussenverfahren beziehungsweise allfällige ordentliche Verfahren bei Nichtbezahlung zukünftig entfallen würden. Die Entlastung ist jedoch eher theoretischer Natur, da die Widerhandlung gegen das NSAG oft zusammen mit weiteren Widerhandlungen auftritt, das Verfahren damit ohnehin geführt werden muss und sich die Zahl der Verfahren in Grenzen hält. Hinzu kommt, dass mit dem Wegfall der Zuständigkeit auch die entsprechenden Busseneinnahmen der Kantone entfallen. Diese werden zukünftig ausschliesslich bei der EZV anfallen.

Die Vorlage sieht in Art. 28 Abs. 4 VE NSAG vor, das "Das EFD [...] die Kontrolle und die Strafverfolgung im Ordnungsbussenverfahren durch Vertrag ganz oder teilweise Dritten übertragen [kann]." Wird von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht, führt dies dazu, dass ein Teil des Strafmonopols des Staats an Dritte, wohl an private Dritte, übertragen wird. Wird die Kompetenz effektiv benützt, so werden Strafverfolgungskompetenzen an nicht staatliche Institutionen abgetreten, was schlicht nicht akzeptabel ist. Strafverfolgung ist allein Sache des Staats und darf nicht in private Hände geraten, auch wenn es "nur" eine einfache Übertretung ist. Die Möglichkeit der Kompetenzdelegation in Art. 28 Abs. 4 VE NSAG wird daher abgelehnt. Die Strafverfolgung muss ausschliesslich und allein durch die EZV erfolgen.

8. Diverses

Weitere Bemerkungen?

Der vorliegende Entwurf lässt sehr viele wichtige Fragen offen und enthält gleichzeitig umfangreiche Regulationsdelegationen an den Bundesrat. Dies erscheint uns nicht befriedigend.

Bitte den ausgefüllten Fragebogen einreichen an:

zentrale-vignette@ezv.admin.ch (bitte sowohl im Word- **wie auch** im PDF-Format)

oder

Oberzolldirektion, Abteilung Verkehrsabgaben, Monbijoustrasse 91, 3003 Bern