

Botschaft über eine Autobahnvignette und eine Schwerverkehrsabgabe

vom 16. Januar 1980

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen die in der Motion der eidgenössischen Räte vom 24. Oktober/4. Dezember 1978 verlangte Botschaft über die Verfassungsgrundlagen zur Einführung einer Autobahnvignette und einer Schwerverkehrssteuer. Wir beantragen Ihnen nur einen Bundesbeschluss über einen Verfassungsartikel betreffend die Schwerverkehrsabgabe (neuer Art. 36^{quater} BV).

Wir beantragen Ihnen ferner, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | |
|-------------------------|--|
| 1975 P 11.849 | Nationalstrassen. Unterhalt-Finanzierung
(N 3.10.75, Jaeger-Basel) |
| 1978 P 77.449 | Besteuerung des Schwerverkehrs
(N 12.12.78, Welter) |
| 1978 P 78.366 | Abgaben im Strassenverkehr
(S 27.9.78, Weber) |
| 1978 M (V)
zu 78.019 | Autobahnvignette und Schwerverkehrssteuer
(S 24.10.78, Kommission; N 4.12.78) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

16. Januar 1980

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Chevallaz
Der Bundeskanzler: Huber

Übersicht

Die eidgenössischen Räte haben mit einer Motion vom 24. Oktober/4. Dezember 1978 den Bundesrat beauftragt, das Vernehmlassungsverfahren für die Schaffung der Verfassungsgrundlagen zur Einführung einer Autobahnvignette und einer Schwerverkehrssteuer in die Wege zu leiten und bis spätestens Ende 1979 entsprechende Botschaften zu unterbreiten. Das verlangte Vernehmlassungsverfahren wurde noch Ende 1978 zusammen mit jenem über den Schlussbericht der Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) eingeleitet.

Die inzwischen durchgeführten Abklärungen konnten sich auf verschiedene Vorarbeiten der Verwaltung stützen. Beide Finanzierungsmassnahmen werden in der gleichen Botschaft behandelt. Dabei kommen nicht nur die Verfassungsfragen zur Sprache, sondern es werden auch die vielfältigen Vollzugsprobleme und Auswirkungen erörtert.

Der Bundesrat kommt zum Ergebnis, dass auf eine besondere Verfassungsvorlage für die Autobahnvignette zu verzichten und das Problem im Rahmen der Vorschläge zur Gesamtverkehrskonzeption weiterzubehandeln ist.

Dagegen wird eine gesonderte Verfassungsänderung zur Einführung einer Schwerverkehrsabgabe beantragt. Der Vorschlag nimmt zwar ein Teilproblem aus der Gesamtverkehrskonzeption voraus, liegt aber inhaltlich weitgehend auf der Linie der GVK-Empfehlungen.

1 Einleitung

Die Bundesfinanzlage hat sich seit den gescheiterten Finanzvorlagen vom 12. Juni 1977 und vom 20. Mai 1979 nicht verbessert. Zwar wird es möglich sein, das Voranschlagsdefizit für 1980 in der Nähe des budgetierten Rechnungsüberschusses 1979 von 1,342 Milliarden Franken zu halten. Die Finanzplanung für die nächste Legislaturperiode weist nach Ausschöpfung der Verbesserungsmöglichkeiten im Kompetenzbereich des Bundesrates jährliche Defizite in der Grössenordnung von 1,8–2 Milliarden Franken auf. Diese ständigen negativen Abschlüsse führen zu einer immer stärkeren Verschuldung und zu einer wachsenden Zinsbelastung des Bundes.

Eine Sanierung des Bundeshaushaltes lässt sich auf die Dauer nicht nur durch die Einsparungen auf der Ausgabenseite und Überwälzungen von Aufgaben auf die Kantone oder Dritte erreichen. Mehreinnahmen sind zur Deckung dieser grossen Fehlbeträge unentbehrlich. Im Zusammenhang mit den Beratungen zur Finanzreform wurde dabei immer wieder auf die Autobahnvignette und auf die Schwerverkehrssteuer hingewiesen, in der Hoffnung, dass diese beim Souverän auf Verständnis stossen könnten.

Es muss allerdings schon hier erwähnt werden, dass die Finanzierung des Strassenverkehrs für den Bund bisher erfreulich verlaufen ist. Falls zusätzliche Einnahmen auf diesem Sektor beschafft werden könnten, würde daher zur Zeit einzig eine Zuweisung in die allgemeinen Haushaltsmittel des Bundes eine wirkungsvolle Entlastung bieten. Anders verhält es sich bei den Kantonen und Gemeinden, die in erheblichem Ausmass ihre Strassenausgaben mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt finanzieren müssen.

Im Zusammenhang mit den Beratungen zur Bundesfinanzreform 1978 hatte die Finanzkommission des Nationalrates zwei Verfassungsbestimmungen zur Autobahnvignette und zur Schwerverkehrssteuer entworfen; sie war dabei der Ansicht, dass diese beiden Bestimmungen zusammen mit den übrigen Vorlagen zur Bundesfinanzreform 1978 Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden sollten. Diese Vorschläge wurden zwar vom Nationalrat vorerst übernommen, doch erhoben sich gegen dieses Vorgehen aus der Mitte der eidgenössischen Räte Bedenken. Vor allem wurde befürchtet, dass eine Verfassungsgesetzgebung ohne Vernehmlassungsverfahren und ohne eingehende Überprüfung der Auswirkungen und des Zusammenhanges mit den Ergebnissen der Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) übers Knie gebrochen werden könnte. Der Ständerat lehnte dann die beiden Vorlagen des Nationalrates durch Nichteintreten endgültig ab. Hingegen waren sich die Mehrheiten der eidgenössischen Räte darüber einig, dass sowohl Autobahnvignette wie auch Schwerverkehrssteuer berechnigte Anliegen seien, die vordringlich zu behandeln seien, und zwar ohne eine Gesamtvorlage gemäss den Vorschlägen GVK-CH abzuwarten. Dass die Räte diesem Problemkreis grosses Gewicht beimessen, wird auch durch die zahlreichen Vorstösse illustriert. Die eidgenössi-

schen Räte überwiesen deshalb im Zusammenhang mit den Beratungen zur Bundesfinanzreform 1978 folgende Motion¹⁾:

Der Bundesrat wird beauftragt, das Vernehmlassungsverfahren für die Schaffung der Verfassungsgrundlage zur Einführung einer Autobahnvignette und einer Schwerverkehrssteuer in die Wege zu leiten und der Bundesversammlung bis spätestens Ende 1979 entsprechende Botschaften zuzuleiten.

Mit dem Motionstext wird dem Bundesrat der bindende Auftrag erteilt, sowohl für die Autobahnvignette wie auch für die Schwerverkehrssteuer konkrete Vorschläge auszuarbeiten und im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens den interessierten Kreisen zuzustellen. Wenn auch der Bundesrat gehalten ist, realisierbare Vorschläge auszuarbeiten, bleibt es ihm doch unbenommen, den eidgenössischen Räten Ablehnung zu empfehlen, falls er zum Schluss kommt, dass eine oder beide Aufträge der Motion bei ihrer Verwirklichung mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringen.

Aus der von der Motion gesetzten kurzen Frist ergibt sich die Dringlichkeit der gewünschten Massnahmen und somit der Schluss, dass diese unabhängig von einer allfälligen Gesamtvorlage GVK zur Diskussion gestellt werden sollen.

In der Ausgestaltung der Abgaben lässt die Motion dem Bundesrat weitgehend freie Hand. Insbesondere werden keine Aussagen zu Kantonsanteilen, zur Zweckbindung und zur Berücksichtigung der Ergebnisse der GVK-CH gemacht. Dass die Vorlagen zur Entlastung des Bundeshaushaltes dienen sollten, lässt sich aus dem Zusammenhang mit der Bundesfinanzreform 1978 herauslesen, aus der die Motion entstand. Allerdings kommt im Zusammenhang mit der Finanzierung der Verkehrsinvestitionen auch verkehrspolitischen Überlegungen massgebende Bedeutung zu. Diese Gesichtspunkte werden in den folgenden Kapiteln näher erörtert.

Im deutschen Text ist von «Botschaften» in der Mehrzahl die Rede, was jedoch nicht zwingend den Schluss zulässt, dass den eidgenössischen Räten getrennte Vorlagen unterbreitet werden müssen. Hingegen drängen sich getrennte Beschlussesentwürfe zu den notwendigen Verfassungsergänzungen betreffend die Autobahnvignette und die Schwerverkehrssteuer auf.

Obwohl die Motion auf die Schaffung von *Verfassungsgrundlagen* zur Einführung von Autobahnvignette und einer Schwerverkehrssteuer zielt, muss in dieser Botschaft der Kreis etwas weiter gezogen werden. Es erscheint nötig, das ganze Umfeld abzustecken und insbesondere darzulegen, wie die zur Diskussion gestellten neuen Abgabekompetenzen des Bundes ausgeübt werden können.

Das von der Motion geforderte Vernehmlassungsverfahren wurde im Rahmen der Vernehmlassung zur GVK-CH durchgeführt.

¹⁾ Beschluss des Ständerates vom 24. Oktober 1978; Amtl. Bull. S 1978 S. 567f.; Beschluss des Nationalrates vom 4. Dezember 1978; Amtl. Bull. N 1978 S. 1657.

2 Die verkehrspolitische Ausgangslage

21 Strassenhoheit der Kantone

In unserem Lande liegt die Strassenhoheit bei den Kantonen und Gemeinden; es gibt – abgesehen von wenigen Militärstrassen – keine Bundesstrassen. Selbst bei den Nationalstrassen, bei denen der Bund ein wesentliches Gestaltungsrecht bezüglich des Nationalstrassennetzes, der Linienführung der einzelnen Nationalstrassenzüge, des Bauprogrammes, des Baues im eigentlichen Sinne und der Finanzierung hat, stehen Eigentum und Hoheit bei den Kantonen.¹⁾ Unser Land wird von rund 40 000 km Gemeindestrassen, rund 17 500 km Kantonsstrassen, 2 145 km Hauptstrassen, die mit Bundeshilfe ausgebaut werden, und 1 836 km Nationalstrassen durchzogen. Der Bund beschäftigt sich demnach nur mit einem relativ begrenzten Strassennetz von rund 4 000 km Länge; die Mehrzahl der Strassenbauten obliegt demgegenüber ganz der Sorge der Kantone und Gemeinden.

22 Finanzkompetenzen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden

Der Bund kann nur Einnahmen erzielen, für die ihn die Bundesverfassung zuständig erklärt. Zum Erheben von Strassenverkehrsabgaben hat er keine Kompetenzen. Artikel 37 Absatz 2 der Bundesverfassung statuiert die Gebührenfreiheit der Strassen. Zur Finanzierung seines Anteils an den Aufwendungen der Kantone für das Strassenwesen sowie der Strassenbauforschung kann der Bund auf einen Teil des für den Strassenbau zweckgebundenen Treibstoffzoll und auf einen eigens für die Nationalstrassen erhobenen Treibstoffzollzuschlag greifen. Auf diese Strassenbaufinanzierung soll weiter unten noch einlässlich eingegangen werden.

Die Kantone finanzieren ihre Strassenbauten aus

- allgemeine Steuermitteln,
- ihren Motorfahrzeugsteuern,
- allfälligen Gemeindeanteilen,
- Anliegerbeiträgen und
- den Beiträgen des Bundes aus dem Treibstoffzollertrag.

Die Gemeinden finanzieren ihre Strassenbauten in ähnlicher Weise, nämlich aus

- allgemeinen Steuermitteln,
- Anliegerbeiträgen und
- Beiträgen des Kantons.

23 Die heutige Strassenfinanzierung

Die geltende Strassenfinanzierungsordnung ist in Artikel 36^{ter} der Bundesverfassung verankert, wonach der Bund «nach Massgabe der Gesetzgebung drei

¹⁾ Art. 36^{bis} der Bundesverfassung; BG vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11); BB vom 21. Juni 1960 über die Festlegung des Nationalstrassennetzes (SR 725.113.11).

Fünftel des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke» (Treibstoffzoll) an das Strassenwesen zu leisten hat und zwar mittels Beiträgen an

- die Kosten der Nationalstrassen;
- die Kosten des Baues der übrigen vom Bundesrat zu bezeichnenden Hauptstrassen;
- die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen;
- die Strassenlasten der Kantone, die eines Finanzausgleichs bedürfen;
- die Kantone Uri (240 000 Fr.), Graubünden (600 000 Fr.), Tessin (600 000 Fr.) und Wallis (150 000 Fr.) für ihre internationalen Alpenstrassen.

Sofern diese Mittel nach den Finanzierungsplänen zur Deckung des Bundesanteils an den Kosten der Nationalstrassen nicht ausreichen, entscheidet die Bundesversammlung durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, inwieweit die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke (Treibstoffzollzuschlag) oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.

231 Einnahmen des Bundes aus Treibstoffzoll und Treibstoffzollzuschlag

Die seit Beginn des Nationalstrassenbaus im Jahre 1959 bis Ende 1978 aufgrund des Gebrauchszolltarifs (SR 632.10) erhobenen Zölle auf Treibstoffen für motorische Zwecke ergaben Einnahmen von 12 548,2 Millionen Franken. 1962 wurde zudem erstmals ein Zollzuschlag von 5 Rappen je Liter Treibstoff erhoben. Dieser Zuschlag wurde in der Folge mehrmals erhöht und beträgt heute gemäss dem Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über die Finanzierung der Nationalstrassen (SR 632.112.71) 30 Rappen je Liter Treibstoff. Die gesamten Treibstoffzollzuschläge bis Ende 1978 ergaben Einnahmen von 9895,6 Millionen Franken. Die Motorfahrzeugführer bezahlten bisher somit insgesamt 22 443,8 Millionen Franken. Davon wurden von den Treibstoffzolleinnahmen drei Fünftel oder 7528,9 Millionen Franken für das gesamte Strassenwesen verwendet, wogegen die Einnahmen aus dem zweckgebundenen Zollzuschlag allein der Mitfinanzierung der Nationalstrassen dienten. Zwei Fünftel der Einnahmen aus dem Treibstoffzoll oder 5019,3 Millionen Franken flossen in die Bundeskasse. Der Anteil für die Nationalstrassen am bisherigen ordentlichen Treibstoffzollertrag betrug 24,7 Prozent (bis 1975 24%, 1976: 31,8%, 1977 und 1978: 25,2%) oder 3098,2 Millionen Franken, mit dem Treibstoffzollzuschlag zusammen also 12 993,8 Millionen Franken. Dazu kommen die seit 1965 bis 1976 aus allgemeinen Bundesmitteln gewährten Beiträge von 1202,1 Millionen Franken sowie die Aktivzinsen von 4,2 Millionen Franken. Seit 1977 leistet der Bund aus allgemeinen Mitteln keinen Beitrag mehr an das Strassenwesen. Für den Nationalstrassenbau ergibt sich somit ein Total an Einnahmen per Ende 1978 von 14 200,1 Millionen Franken. Diesen Einnahmen stehen Bundesbeitragsleistungen für die Projektierung, den Landerwerb, den Bau der Nationalstrassen sowie die Verwaltungskosten und die Verzinsung der Bundesvorschüsse von total 15 709,7 Millionen Franken gegenüber. Der Bundesvorschuss betrug Ende 1978 noch 1528,8 Millionen Franken, d. h. bundesseits sind die Nationalstrassen bereits zu 90,5 Prozent bezahlt.

Bei Einhaltung des derzeitigen Bauprogramms und ohne wesentliche Teuerung dürfte der Bundesvorschuss um 1983 getilgt sein.

232 Verteilung des Treibstoffzollertrages

Im Jahre 1978 betrug die mittlere Belastung des Treibstoffes pro Liter 22,6 Rappen durch den Treibstoffzoll und 30 Rappen durch den Treibstoffzollzuschlag. Dies ergab Einnahmen von 903,4 Millionen Franken aus dem Treibstoffzoll und 1195,6 Millionen Franken aus dem voll für Nationalstrassenbedürfnisse zweckgebundenen Treibstoffzollzuschlag. Die gesetzlichen Grundlagen sowie die betragsmässige Aufteilung für das Jahr 1978 gehen aus der graphischen Übersicht im *Anhang 1* hervor. Hier sei nur festgehalten, dass von den für den Strassenbau reservierten drei Fünfteln des Treibstoffzollertrages (= 542 Mio. Fr.) unter verschiedenen Titeln rund 58 Prozent an die Kantone gingen.

233 Verteilung des Treibstoffzollertrages

In den acht Jahren von 1971 bis 1978 sind die Erträge aus kantonalen Motorfahrzeugsteuern im schweizerischen Mittel um rund 60 Prozent angestiegen. Mit 694,8 Millionen Franken im Jahre 1978 erreichten sie rund 77 Prozent des Treibstoffzollertrages. Im schweizerischen Mittel dürfte 1978 die durchschnittliche fiskalische Belastung je Motorfahrzeug aus Treibstoffzoll, Zollzuschlag und Motorfahrzeugsteuer rund 1135 Franken betragen haben.

Demgegenüber haben sich die Kantoneinnahmen aus den allgemeinen Beiträgen und den Finanzausgleichsbeiträgen des Bundes infolge der Sparmassnahmenbeschlüsse der letzten Jahre auf 182,8 Millionen Franken (1978) zurückgebildet (siehe Tabelle im *Anhang 2*).

24 Die Strassenrechnung

Gestützt auf den Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1959 über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag (SR 725.116.2; Art. 18) führt der Bund eine Strassenrechnung, in welcher die anrechenbaren Erträge der öffentlichen Hand aus dem Motorfahrzeugverkehr dessen Anteil an den Strassenkosten gegenübergestellt werden. Ziel der Strassenrechnung ist der Nachweis der Eigenwirtschaftlichkeit des Strassenverkehrs. Postuliert wird, dass jeder Verkehrsträger grundsätzlich für die von ihm verursachten Kosten aufkommen muss. Auch der Strassenverkehr soll seine Kosten decken. Damit soll erreicht werden, dass er nach Möglichkeit nur das Verkehrsaufkommen bewältigt, das sich aufgrund der technischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten am besten für die Strasse eignet.

Für die öffentliche Hand würde es sowohl vom finanzwirtschaftlichen als auch vom betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkt aus betrachtet genügen, wenn ihre Ausgaben oder Kosten gesamthaft durch die Einnahmen aus dem Strassenverkehr gedeckt würden. Die Verkehrspolitik jedoch verlangt ein weiteres: Für sie ist es wichtig zu wissen, ob auch die einzelnen Fahrzeugkategorien ihren Ko-

stenanteil decken. (Der Personenverkehr und der Güterverkehr z. B. bilden je verschiedene Teilmärkte, auf denen wie auf dem Gesamtverkehrsmarkt gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen sollten.) Dies festzustellen war das Ziel und die Aufgabe der sogenannten Kategorienrechnung¹⁾. Durch Ermittlung der Eigenwirtschaftlichkeitsgrade (Deckungsgrade) für die einzelnen Fahrzeugarten vermag sie darüber Auskunft zu geben, ob und in welchem Ausmass die auf einem typischen Fahrzeug lastenden, in der Strassenrechnung erfassten Abgaben den zurechenbaren, von diesem Fahrzeug verursachten Kosten entsprechen. Die Kategorienrechnung liefert wichtige Anhaltspunkte dafür, inwieweit mit Hilfe einer bestimmten Abgabenerhebung Begünstigungen einer bestimmten Fahrzeugart vermieden werden können. Abgesehen davon vermag sie auch zu einer ausgewogenen Abgabenbelastung der Motorfahrzeuge beizutragen.

Für die Würdigung der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Strassenrechnung in zwei Hauptvarianten geführt wird, nämlich als *Gesamtrechnung* (die in den Statistiken kurz als Strassenrechnung bezeichnet wird) und als *finanzpolitische Rechnung*.

In der Gesamtrechnung werden den Strassen die staatlichen Abgaben, soweit sie sich auf den Strassenverkehr beziehen, voll gutgeschrieben, nämlich der Treibstoffzollertrag zu 98 Prozent, der Treibstoffzollzuschlag sowie die kantonalen Motorfahrzeugsteuern und Gebühren zu 100 Prozent, der Zollertrag auf Motorfahrzeugen und Bestandteilen zu 61 Prozent.

In der finanzpolitischen Rechnung werden die Einnahmen aus dem Treibstoffzoll nur soweit berücksichtigt, als sie nach Artikel 36^{ter} der Bundesverfassung für die Bedürfnisse der Strasse zu verwenden sind (60%).

Beide Varianten werden als Kapitalrechnung und als Ausgabenrechnung geführt. Die Unterscheidung dieser beiden Rechnungstypen beruht vor allem auf verschiedenen Auffassungen darüber, ob die Strassen als Kapitalwert zu behandeln sind.

Bei der *Ausgabenrechnung* werden sämtliche im Rechnungsjahr erfassten Aufwendungen, also auch jene für die Strasseninvestitionen (Ausgaben für den Neu- und Ausbau der Strassen), sofort abgeschrieben und den anrechenbaren Einnahmen gegenübergestellt. Sie zeigt somit auf, welche Mittel die Volkswirtschaft im betreffenden Jahr für die Bedürfnisse der Strassen verwendet.

Die *Kapitalrechnung* basiert demgegenüber auf der volks- und betriebswirtschaftlichen Auffassung, dass die Strassen langfristige Kapitalinvestitionen sind, den Strassenanlagen somit der Charakter von nutzbarem öffentlichem Vermögen zukommt. Dementsprechend werden in der Kapitalrechnung die Investitionen nicht vollständig im Erstellungsjahr abgeschrieben. Vielmehr werden als jährlich anfallende Kosten für die Strasseninvestitionen nur die der mutmasslichen Nutzungsdauer der Strassen (33 1/3 Jahre) angemessenen Abschreibungsbeiträge sowie die kalkulatorischen Zinsen für die noch nicht abgeschriebenen Vermögenswerte (neben den übrigen Kosten der Ausgabenrechnung) erfasst. Da-

¹⁾ Schweizerische Strassenrechnung. Nach Motorfahrzeugkategorien gegliederte Ergebnisse 1970–1974, Eidg. Statistisches Amt, Bern 1976. Statistisches Quellenwerk der Schweiz/Heft 578 – Jährlich weitergeführt und publiziert in «Die Volkswirtschaft», für das Jahr 1977 in Heft 7, Juli 1979.

Nach Fahrzeugkategorien gegliederte Ergebnisse der Gesamtkapitalrechnung und der finanzpolitischen Kapitalrechnung 1977¹⁾
(in 1000 Franken)

Tabelle 1

Fahrzeugarten	Gesamtkapitalrechnung				Finanzpolitische Kapitalrechnung			
	Zurechenb Kosten / Verz d Ertr ubers.	Anrechen- bare Ertrage	Unterdek- kung/ Überdeckung	Eigenwirt- schaftl keits- grad %	Zurechenb Kosten + Verzins	Einnahmen	Unterdeckung	Eigenwirt- schaftl keits- grad %
Motorzweiräder	108 325	45 839	- 62 486	42,3	129 067	41 251	- 87 816	32,0
Personenwagen	2 140 596	2 308 570	167 974	107,8	2 550 473	2 024 157	- 526 316	79,4
Lieferwagen ²⁾	142 780	164 430	21 650	115,2	170 119	141 795	- 28 324	83,4
Leichte Anhänger bis 2,5 t NL	37 460	3 693	- 33 767	9,9	44 633	3 693	- 40 940	8,3
Subtotal leichte Fahr- zeuge	2 429 161	2 522 532	93 371	103,8	2 894 292	2 210 896	- 683 396	76,4
Lastwagen ³⁾	416 793	299 576	-117 217	71,9	496 601	239 008	- 257 593	48,1
Sattelmotorfahrzeuge	69 576	24 034	- 45 542	34,5	82 898	19 116	- 63 782	23,1
Gesellschaftswagen ...	58 045	18 301	- 39 744	31,5	69 158	14 911	- 54 247	21,6
Traktoren	3 029	3 377	348	111,5	3 609	2 816	- 793	78,0
Schwere Anhänger von mehr als 2,5 t NL	151 058	8 855	-142 203	5,9	179 983	8 855	- 171 128	4,9
Subtotal Schwerverkehr ..	698 501	354 143	-344 358	50,7	832 249	284 706	- 547 543	34,2
Total	3 127 662	2 876 675	-250 987	92,0	3 726 541	2 495 602	-1 230 939	67,0

¹⁾ Auszug aus dem Bericht des Bundesamtes für Statistik
Ergebnisse der Strassen- und Kategorienrechnung für das Jahr 1977, «Die Volkswirtschaft», Heft 7 1979

²⁾ bis 3,5 t Gesamtgewicht

³⁾ über 3,5 t Gesamtgewicht

durch vermag die Kapitalrechnung eine auf die längerfristige Investitionspolitik im Strassenbau abgestimmte Aussage über die Eigenwirtschaftlichkeit eines Rechnungsjahres zu geben und mit andern Verkehrsträgern vergleichbare Prozentsätze zu liefern. Durch Aufschlüsselung auf die einzelnen Fahrzeugarten ergeben sich deren Eigenwirtschaftlichkeitsgrade (Kategorienrechnung).

Die wichtigsten Ergebnisse der Kategorienrechnung für das letzte bearbeitete Rechnungsjahr 1977 sind in der *Tabelle 1* (siehe vorangehende Seite) zusammengestellt. Wir beschränken uns auf die Kapitalrechnungsvarianten. Die Darstellung wurde speziell nach leichten und schweren Fahrzeugkategorien gegliedert. Daraus ist ersichtlich, dass die erstere Gruppe in der Gesamtrechnung eine Überdeckung ausweist (+ 93 Mio. Fr.), während der Schwerverkehr seine Kosten nicht deckt (-344 Mio. Fr.). In der finanzpolitischen Kapitalrechnung weisen sowohl die leichten wie die schweren Motorfahrzeuge einen mangelnden Eigenwirtschaftlichkeitsgrad auf. Wie noch zu zeigen sein wird, ist aber für verkehrspolitische Überlegungen auf die Gesamt-Kapitalrechnung abzustellen. Die Eigenwirtschaftlichkeitsgrade der einzelnen Motorfahrzeugkategorien sind in der nachstehenden graphischen Darstellung verdeutlicht (siehe folgende Seite).

Ein Vergleich mit den Vorjahren zeigt, dass der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad aller Fahrzeugkategorien in den letzten Jahren fast regelmässig zurückgegangen ist. Für die Zeitspanne 1970 bis 1977 kann gemäss Gesamtkapitalrechnung folgende Entwicklung festgehalten werden:

Fahrzeugarten	Eigenwirtschaftlichkeitsgrad in %	
	1970	1977
- Personenkraftwagen (alle Kat.)	135,7	107,8
- Lieferwagen	144,4	115,2
- Leichte Motorwagen insgesamt	129,6	103,8
- Gesellschaftswagen	51,1	31,5
- Lastwagen (alle Kat.)	96,5	71,9
- Sattelmotorfahrzeuge	51,9	34,5
- Schwere Motorfahrzeuge insgesamt	72,4	50,7
Alle Motorfahrzeuge	115,5	92,0

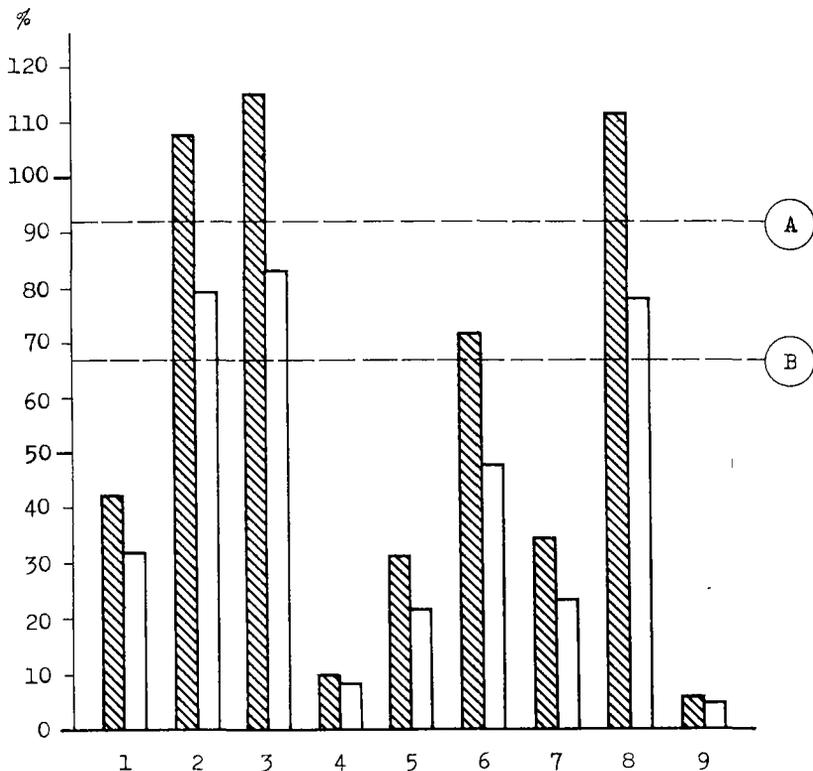
Für Einzelheiten wird auf die Tabelle im *Anhang 3* verwiesen.

Ursache dieser Entwicklung sind hauptsächlich die mit dem fortschreitenden Nationalstrassenbau zunehmenden Zins- und Amortisationskosten.

Die allgemeine Strassenrechnung und die Kategorienrechnung wurden mit Beteiligung der Strassenverkehrsverbände ausgearbeitet und bisher auch in den verkehrspolitischen Diskussionen als Grundlage anerkannt. Kontrovers war jeweils je nach Interessenlage einzig die zu wählende Rechnungsvariante. In der letzten Zeit aufkommende generelle Kritik betrifft nicht neue Tatbestände, sondern muss einer Abwehrhaltung gegen konkrete Schlussfolgerungen aus der Kategorienrechnung zugeschrieben werden.

Ein besonderer Aspekt der Strassenfinanzierung, nämlich die Unterscheidung nach Hoheitsträgern, welche in der offiziellen Strassenrechnung nur am Rande

Eigenwirtschaftlichkeitsgrade der Motorfahrzeugkategorien 1977



Legende:



Gesamtkapitalrechnung



Finanzpolitische Kapitalrechnung



Eigenwirtschaftlichkeitsgrad Gesamtkapitalrechnung:
Total aller Fahrzeugkategorien



Eigenwirtschaftlichkeitsgrad finanzpolit Kapitalrechnung:
Total aller Fahrzeugkategorien

1 Motorzweiräder

4 Leichte Anhänger bis 2,5 t NL

7 Sattelmotorfahrzeuge

2 Personenwagen

5 Gesellschaftswagen

8 Traktoren

3 Lieferwagen¹⁾

6 Lastwagen²⁾

9 Schwere Anhänger über
2,5 t NL

¹⁾ Gesamtgewicht bis 3,5 t

²⁾ Gesamtgewicht über 3,5 t

vermerkt wird, muss hier noch besonders hervorgehoben werden. Betrachtet man nämlich die Geldflüsse im Strassenwesen getrennt nach Bund, Kantonen und Gemeinden, ergibt sich gestützt auf die Ausgabenrechnung folgendes Bild:

Einnahmen und Ausgaben im Strassenverkehr nach Hoheitsträgern

ohne Übertragung von Einnahmen, aber Ausgaben einschliesslich der zweckgebundenen Zahlungen Bund–Kantone und Kantone–Gemeinden; Durchschnitt 1974–1976; in Millionen Franken gerundet

Tabelle 2

Staatliche Ebene	Strasseneinnahmen	Strassenausgaben	Saldo
– Bund	1 846 ¹⁾	1 351 ²⁾	+ 495
– Kantone	610	985	– 375
– Gemeinden	137	876	– 739

¹⁾ Der 40%-Anteil der Treibstoffzölle, der nicht zweckgebunden ist, ist gemäss Gesamtrechnung mitgezählt (etwa 330 Mio. Fr.).

²⁾ Die Rückzahlungen an den Bundesvorschuss für den Nationalstrassenbau sind darin berücksichtigt.

Quellen:

- Schweizerische Strassenrechnung 1974–1976
- Angaben des Bundesamtes für Strassenbau (ASB) über die Bundesanteile für den Nationalstrassenbau und -betrieb
- Angaben des ASB über die allgemeinen Beiträge und Finanzausgleichbeiträge an die Kantone
- Schweizerische Verkehrsstatistik 1974–1976.

Während der Bund seine Strassenausgaben voll aus verkehrsbedingten Einnahmen decken kann, selbst wenn der für den allgemeinen Haushalt bestimmte Anteil am Treibstoffzoll nicht berücksichtigt wird, müssen die Kantone und vor allem die Gemeinden erhebliche Mittel aus dem allgemeinen Haushalt für die Strassen einsetzen. Das ist eine Folge der bisherigen Verteilung der Treibstoffzölle sowie der kantonalen Politik betreffend die Motorfahrzeugsteuern. Es ist allerdings zu beachten, dass indirekte Einnahmen und Ausgaben sowie sogenannte externe Kosten und Nutzen für die einzelnen öffentlichen Körperschaften (Bund, Kantone, Gemeinden) in dieser Rechnung nicht erfasst sind; deren Quantifizierung ist heute nicht möglich.

3 Die bisherigen parlamentarischen Vorstösse und Arbeiten der Verwaltung

31 Parlamentarische Vorstösse zu Abgaben im Strassenverkehr

Die ungünstigen Auswirkungen des Strassenverkehrs auf die Lebensqualität, die Konkurrenzlage des öffentlichen Verkehrs und die Finanzen der öffentlichen Hand führten in jüngster Zeit zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen. Nachstehend sind nur solche erwähnt, die sich auf Vignette und Schwerverkehrsbelastung beziehen.

Mit der Interpellation *N Bretscher*, 10 746, Strassengebühren, beantwortet am 20. September 1971, wurde angeregt, eine allgemeine Gebührenpflicht für die Benützung von Nationalstrassen, allenfalls von Tunnelgebühren, und die Belastung des ausländischen Verkehrs zu prüfen.

Das Postulat *N Albrecht*, 11 829, Öffentlicher Verkehr-Finanzierung, vom Nationalrat am 20. März 1974 angenommen, schlägt die Einführung von Autobahnvignetten für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs vor.

Das Postulat *N Jaeger*-Basel, 11 849, Nationalstrassen, Unterhalt-Finanzierung, angenommen am 3. Oktober 1975, lädt den Bundesrat ein, zur Deckung der rasch anwachsenden Kostenlast der Nationalstrassen die Erhebung von Zuschlägen auf Treibstoffen sowie Transit-, Autobahnbenützungs- und Tunnelgebühren durch Änderungen der Bundesverfassung zu ermöglichen.

Mit der Interpellation *N Bundi*, 76.314, Alpentunnelgebühren, beantwortet am 24. Juni 1976, wurde die Erhebung von Autobahngebühren an den Alpentunneln angeregt.

Nationalrat *Schatz*-St. Gallen, 76.221, beantragte mit der parlamentarischen Einzelinitiative «Autobahngebühren» eine Änderung der Bundesverfassung mit dem Ziel, die Erhebung einer Gebühr bei in- und ausländischen Motorfahrzeugen für die Benützung des schweizerischen Nationalstrassennetzes zu ermöglichen. Die Behandlung dieses Vorstosses wurde am 25. April 1977 bis zur Grundsatz-Stellungnahme des Bundesrates zur GVK-CH ausgesetzt.

Mit dem Postulat *N Welter*, 77.449, Besteuerung des Schwerverkehrs, angenommen am 12. Dezember 1978, wird der Bundesrat eingeladen zu prüfen, ob es angezeigt wäre, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zu unterbreiten, die eine der Belastung des Strassennetzes angemessene Besteuerung des Schwerverkehrs bringt.

Das Postulat *S Weber*, 78.366, Abgaben im Strassenverkehr, angenommen am 27. September 1978, enthält eine Einladung an den Bundesrat, Autobahngebühren in Form von Jahresvignetten zu erheben, sowie eine Transitsteuer für den internationalen Schwerverkehr und eine angemessene Besteuerung des Inland-Swerverkehrs vorzusehen.

Kurz darauf reichte die Finanzkommission des Ständerates die im Kapitel I erwähnte Motion über die Einführung einer Autobahnvignette und einer Schwerverkehrssteuer ein, die der Ständerat am 24. Oktober 1978 und der Nationalrat am 4. Dezember 1978 annahm.

Nationalrat *Weber Leo* hat sich mit der Interpellation 79.363, Verkehrsabgaben, nach dem Stand der Arbeiten nach der Motion der eidgenössischen Räte erkundigt und vor Verzögerungen gewarnt. In der Antwort vom 23. Mai 1979 sicherten wir eine beförderliche Behandlung des Geschäftes zu.

Noch hängig ist eine Motion *N Klöter*, 79.413, vom 13. Juni 1979, Gotthard-Strassentunnel. Lastwagenverkehr, welche in Ergänzung zur Motion der eidgenössischen Räte vom 24. Oktober/4. Dezember 1978 Sofortmassnahmen verlangt, damit bei Tunneleröffnung im Jahre 1980 die Nationalstrasse N2 nur minim mit Lastwagenverkehr belastet wird.

Als die Vorschüsse des Bundes für den Nationalstrassenbau immer grössere Ausmasse annahmen und die Baufinanzierung zunehmender Kritik begegnete, erteilte das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement einer Expertenkommission (Kommission Redli) den Auftrag zu prüfen, ob die von der Bundesverfassung sowie den geltenden Gesetzen und Bundesbeschlüssen vorgesehenen Mittel die Finanzierung des Bundesanteils am Bau des Nationalstrassennetzes sicherzustellen vermögen und wie eine Zusatzfinanzierung zu gestalten wäre, wenn diese Mittel nicht ausreichten. Die Expertenkommission legte das Ergebnis ihrer Untersuchungen im Bericht *«Die Überprüfung der Nationalstrassenfinanzierung» vom August 1969* nieder. Sie kam zum Schluss, dass die aus der Treibstoffbelastung fliessenden Mittel genügen dürften und dass man von generellen Benützungsgebühren oder von Tunnelgebühren Abstand nehmen könne. Tunnelgebühren wurden überdies aus Gründen der Gleichbehandlung der Landesgegenden abgelehnt. Eine besondere Besteuerung des Schwerverkehrs an der Grenze lehnte die Kommission aus rechtlichen und praktischen Gründen ab. Ungelöst bleibe jedoch das Problem eines angemessenen Wegekostenbeitrags seitens des Transitschwerverkehrs.

Aufgrund der Forderungen in Parlament und Öffentlichkeit, das im Bau befindliche Nationalstrassennetz sei seinen Benützern, insbesondere den ausländischen Durchreisenden, nicht unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, arbeitete das Departement des Innern (EDI) den Bericht *«Strassenbenützungsabgaben» vom 30. März 1977* aus. Darin werden die einzelnen möglichen Abgabearten zusammengestellt. Bezüglich der Tunnelgebühren kommt der Bericht zum Schluss, dass der Verkehr wegen der ungleichmässigen Verteilung der 15 langen Tunnels in gewissen Regionen stark, in anderen schwach belastet würde. Die Erhebungskosten wären relativ hoch. An den Tunnelportalen würde der Verkehr stark gehemmt, und man sähe sich in Zeiten zurückversetzt, als an Brücken und Stadttoren Wegegelder erhoben wurden. Bei den Autobahngebühren wird das Verhältnis zwischen Erhebungsaufwand und Ertrag ungünstig beurteilt, weil teure Kassenstationen errichtet und mit Personal dotiert werden müssten. Die Errichtung der Stationen würde grosse bauliche Probleme aufwerfen und der Verkehrsablauf ungünstig beeinflussen. Das System der Vignetten für die Autobahnbenützung sei mit verschiedenen Unbekannten behaftet. Der Vorteil liege darin, dass keine Nationalstrassenzüge oder Landesteile diskriminiert würden. Grosse Schwierigkeiten böte jedoch die Gebührenerhebung für den ausländischen Verkehr. Auch die Kontrolle der Vignetten auf den Autobahnen brächte Probleme mit sich. Keine übermässigen Probleme würde hingegen die Abgabe auf dem Schwerverkehr aufwerfen, auch nicht beim ausländischen Verkehr. Zu einer allgemeinen Strassenverkehrssteuer schliesslich meint der Bericht, dass eine solche Steuer ergiebig und die Erhebung im Inland einfach wäre. Bei den Ausländern ergäben sich die gleichen Schwierigkeiten wie bei der Vignette.

Der Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung über eine Schwerverkehrssteuer vom 17. Oktober 1977 befasst sich im Detail mit der Erhebung, der Steuerhöhe, den finanziellen und personellen Auswirkungen, der Verwendung des Ertrages, den wirtschaftlichen, rechtlichen und internationalen Auswirkungen der Schwerverkehrssteuer. Er kommt zum Schluss, dass zur Deckung der Infrastruk-

turkosten und aus verkehrs- und energiepolitischen Gründen so bald als möglich eine Schwerverkehrssteuer erhoben werden sollte.

Für die *Bundesfinanzreform 1978* wurden der Bericht des Bundesamtes für Strassenbau «Autobahnvignetten» und der Bericht des Bundesamtes für Verkehr «Schwerverkehrssteuer», beide vom 9. August 1978, verfasst.

Die erwähnten fünf Berichte sind in die heutige Vorlage eingeflossen. Die Unterlagen hat eine vom Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement eingesetzte interdepartementale Arbeitsgruppe auf den neuesten Stand gebracht.

4 Überblick über die Arbeiten und Empfehlungen der Kommission GVK-CH

Der von der Kommission GVK-CH nach mehrjährigen Arbeiten im Frühjahr 1978 abgelieferte Schlussbericht über die Gesamtverkehrskonzeption Schweiz (GVK-CH) gibt vorerst einen Überblick über das heutige Verkehrssystem. Er zeigt sodann anhand von zwei Schlussvarianten auf, wie sich die Verkehrsbedürfnisse, die Verkehrsbelastung sowie die Auswirkungen auf Raumplanung, Energieverbrauch, Umweltschutz, Verkehrssicherheit und die Wirtschaft entwickeln können. Auf dem Hintergrund der prognostizierten Entwicklung bis zur Jahrhundertwende hat die Kommission Grundsätze und Massnahmen für ein in sich geschlossenes ganzheitliches Verkehrssystem dargestellt.

Mit dem *Grundsatz der koordinierten Verkehrswegeplanung und Verkehrspolitik* soll die bisherige sektorielle Betrachtung überwunden werden. Durch die volle Integration aller Verkehrsträger und ihre Unterordnung unter die höheren Ziele der staatlichen Gemeinschaft soll erreicht werden, dass die echten Verkehrsbedürfnisse nicht nur möglichst vollständig, sondern auch möglichst kostengünstig und menschen- wie umweltfreundlich befriedigt werden können. In der koordinierten Verkehrswegeplanung sind die Investitionen anhand eines Zielsystems auf ihre Zweckmässigkeit zu prüfen. Zur Anpassung der Verkehrsprojekte an die sich künftig verändernden Verhältnisse befürwortet die Kommission eine «rollende Verkehrsplanung». Die integrierte Verkehrsplanung und Verkehrspolitik soll durch die Zusammenfassung der für den Verkehr zuständigen Ämter beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement gefördert werden.

Die Kommission empfiehlt *eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die auf klare finanzielle Verantwortlichkeiten und einen wirkungsvolleren Einsatz der Mittel ausgerichtet ist*. Zu den Aufgaben, welche der Bund vollumfänglich zu übernehmen hätte, gehören insbesondere Planung und Finanzierung der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung aller Verkehrsträger zur Sicherstellung des interregionalen, nationalen und internationalen Fernverkehrs sowie der Verbindung der Landesteile, Regionen und Kantonshauptorte untereinander. Die Kantone ihrerseits hätten die Verantwortung für die Verkehrsaufgaben von regionalem Charakter zu tragen, wozu ein spezieller Lastenausgleich beitragen soll.

Sodann wird der Grundsatz aufgestellt, *dass die Benutzer des Verkehrssystems die von ihnen verursachten Kosten*, unter Anrechnung der sozialen Kosten und Nutzen, *voll zu tragen haben*; vorbehalten bleibt die Abgeltung der gemäss übergeordneten Zielsetzungen auferlegten gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Im Gegensatz zu bisher sollen inskünftig nur solche gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Verkehrs abgegolten werden, welche von den zuständigen politischen Instanzen des Bundes, der Kantone und Gemeinden den Verkehrsunternehmungen auferlegt und im voraus mit ihnen ausgehandelt worden sind. Die unternehmerische Freiheit der Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs soll ausgeweitet werden.

Zur *Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur* und der übrigen Verpflichtungen des Bundes aus der *allgemeinen Verkehrspolitik* wird die Bildung von zwei Verkehrsfonds vorgeschlagen, nämlich eines Fonds für den öffentlichen Verkehr und eines Fonds für den privaten Verkehr. Der Fonds für den öffentlichen Verkehr soll durch einen zweckgebundenen Zuschlag zur jeweiligen Bundeskonsumsteuer (WUST oder Mehrwertsteuer) und durch Infrastruktur-Benützungsgebühren gespeist werden. Aus diesem Fonds wäre auch der Lastenausgleich nach der neuen Verkehrshierarchie im öffentlichen Verkehr zu bestreiten. Der Fonds für den privaten Verkehr wird für die Deckung der Aufwendungen des Bundes für den Bau und Unterhalt des Strassennetzes von nationaler Bedeutung und für die Lastenausgleichszahlungen an die Kantone für die Strassenkosten bestimmt. Dieser Fonds soll durch die bisherigen Abgaben auf den Treibstoffen sowie allenfalls aus dem Bundesanteil zweckgebundener Strassenbenützungsgebühren alimentiert werden. Zur Zeit lässt sich nach Meinung der Kommission nur die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe zum Ausgleich des ungedeckten Anteils an den Strassenkosten des Schwerverkehrs rechtfertigen.

Durch *Abbau der Wettbewerbsverzerrungen* soll ein gesunder Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern herbeigeführt werden. Als konkrete Massnahmen werden u. a. genannt: Deckung der dem Schwerverkehr auf der Strasse zuzurechnenden Infrastrukturkosten, Harmonisierung der Arbeits- und Sozialbedingungen im Strassen- und Schienenverkehr, Abbau unternehmungsfremder Lasten und Vorteile, volle Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, aber auch Abbau der automatischen Defizitdeckung beim öffentlichen Verkehr.

Eine neue koordinierte Verkehrspolitik setzt *Verfassungsänderungen* voraus. Die GVK schlägt vor, die bisherigen zehn in der Bundesverfassung verstreuten Verkehrsartikel in einer Teilrevision durch vier neue Bestimmungen zu ersetzen, die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für alle Verkehrsträger einräumen, die Monopolbereiche des Staates und die Kompetenzen gegenüber den Kantonen abgrenzen und die Freiheitsrechte präzisieren. Des weitern werden die Verkehrsaufgaben des Bundes und die Finanzierungsquellen umschrieben. In den Verfassungsvorschlägen der GVK ist die Möglichkeit der Erhebung von Benützungsgebühren für die Deckung der Infrastrukturkosten der Strasse vorgesehen, womit auch Autobahnvignette wie Schwerverkehrsabgabe ihre verfassungsrechtliche Grundlage erhalten würden. Dabei wird der Begriff der Gebühr von der Kommission in einem weiten, nicht finanzrechtlichen Sinn verstanden.

Mit Beschluss vom 11. Dezember 1978 nahm der Bundesrat vom Schlussbericht GVK-CH Kenntnis. Unter Vorbehalt seiner späteren Stellungnahme ermächtigte

er das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, darüber das grosse Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Gleichzeitig wurde dieses Departement beauftragt,

- a. die Vorbereitungen zu treffen, um anschliessend an das grosse Vernehmlassungsverfahren eine Botschaft für eine Teilrevision der Bundesverfassung im Sinne der gesamtheitlichen Neuordnung der Verkehrsartikel auszuarbeiten und
- b. die nötigen Arbeiten für die Konkretisierung der verkehrspolitischen Postulate der Kommission GVK in die Wege zu leiten, wobei unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse vom Grundsatz einer gesamtheitlichen Realisierung der GVK auszugehen sei.

5 Ergebnisse der Vernehmlassung

51 Allgemeines

Die von den eidgenössischen Räten in der Motion über Autobahnvignette und Schwerverkehrssteuer geforderte Vernehmlassung wurde vom Bundesrat wegen des engen Zusammenhangs in die Vernehmlassung über den Schlussbericht GVK-CH eingebaut, zu der wir am 20. Dezember 1978 einluden. In der Folge musste der ursprüngliche Termin vom 31. August 1979 bis Ende Oktober erstreckt werden. Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement trennte aus Zeitgründen mit seinem Schreiben vom 12. Juni 1979 die Vernehmlassung über Autobahnvignette und Schwerverkehrssteuer von jener über die GVK ab und behielt dafür den ursprünglichen Termin bei.

Die nachfolgende Darstellung der Ergebnisse hält sich an den Fragenkatalog, der zur Erleichterung der Stellungnahme vorgelegt wurde. Sämtliche Kantone haben geantwortet. Von den rund 100 eingeladenen Organisationen nahmen 63 Stellung.

52 Autobahnvignette

Frage:

Befürworten Sie grundsätzlich eine Autobahnvignette.

Ergebnis:

Adressaten	Ja	Nein	Keine Stellungnahme oder andere Vorschläge
Kantone	11	14	1
Parteien	3	4	1
Wirtschaftsverbände und Unternehmungen	5	23	2
Übrige Organisationen	11	9	5
Total	30	50	9

Aus dieser Zusammenstellung geht hervor, dass Kantone und Parteien die Autobahnvignette mit knapper Mehrheit, die Wirtschaftsverbände dagegen sehr deutlich ablehnen. Einzig die «übrigen Organisationen», die u. a. Verbände des Umweltschutzes, des Heimat- und Naturschutzes sowie der Bergbevölkerung umfassen, stimmen der Vignette zu. Der Kanton Luzern und zwei Organisationen fordern eine allgemeine Strassenvignette.

Gesamthaft wird die Autobahnvignette relativ deutlich zurückgewiesen. Eine grössere Zahl von Kantonen und Organisationen wünscht die Prüfung von Tunnelgebühren.

Frage:

Ziehen Sie eine für Nationalstrassenbedürfnisse zweckgebundene Vignette vor?

Ergebnis:

Eine Reihe von Stellen bejaht eine Zweckbindung für die Strassen ganz allgemein. In nachstehender Zusammenstellung sind diese Antworten unter das «Ja» eingereicht worden.

Adressaten	Zweckbindung		
	Ja	Nein	Keine Stellungnahme
Kantone	14	6	6
Parteien	2	3	3
Wirtschaftsverbände und Unternehmungen	20	3	7
Übrige Organisationen	9	10	6
Total	45	22	22

Die Zweckbindung für die Strasse wird von den Parteien und «übrigen Organisationen» mit knapper Mehrheit abgelehnt, insgesamt jedoch deutlich befürwortet.

Frage:

Befürworten Sie die Ausgestaltung der Autobahnvignette als Fiskalabgabe?

Ergebnis:

Nur vier Kantone und eine kleine Zahl von Organisationen stimmen der Fiskalisierung der Vignette zu. Die überwältigende Mehrheit der Adressaten lehnt dagegen eine Fiskalabgabe ab.

Frage:

Halten Sie die vorgesehene Abgabenhöhe der Autobahnvignette als vertretbar?

Ergebnis:

Die Abgabenhöhe von 30 Franken pro Jahr für Personenwagen und 150 Fran-

ken pro Jahr für Lastwagen und Cars wird nahezu ausnahmslos als durchaus tragbar erachtet.

Frage:

Wie wird die Kontrollmöglichkeit der Autobahnvignette beurteilt?

Ergebnis:

Die Kantone, die mit ihren Polizeikorps die Kontrolle durchzuführen hätten, beurteilen das Problem der Kontrolle als schwerwiegend. Fast allgemein ist man der Auffassung, dass eine Kontrolle des rollenden Verkehrs nahezu unmöglich sei. Höchstens bei schwach befahrenen Autobahn-Einfahrten und -Ausfahrten könnte der Verkehr angehalten werden. Zur Hauptsache müsste man sich auf Gelegenheitskontrollen beschränken. An der Grenze würden Kontrolle bzw. Abgabe der Vignette, besonders während der Hochsaison, unlösbare Probleme aufgeben. Es wäre mit untragbaren Stauungen zu rechnen.

Bei den Parteien, Wirtschaftsverbänden und übrigen Organisationen sind die Antworten kontrovers. Doch überwiegt auch hier eine grosse Skepsis.

Frage:

Befürworten Sie für die Autobahnvignette – falls Sie sie grundsätzlich bejahen – eine separate, sofortige Vorlage vor einer GVK-Gesamtvorlage?

Ergebnis:

Die Minderheit, welche die Autobahnvignette bejaht, wünscht mit 14:13 Stimmen ein Vorziehen der Vignette.

53 Schwerverkehrssteuer

Frage:

Befürworten Sie grundsätzlich eine Schwerverkehrssteuer?

Ergebnis:

Adressaten	Ja	Nein	Keine Stellungnahme
Kantone	24	2	–
Parteien	8	–	–
Wirtschaftsverbände und Unternehmungen	28	–	2
Übrige Organisationen	22	2	1
Total	28	4	3

Die Schwerverkehrsabgabe wird von allen Gruppierungen aufgrund des Prinzips der Kostendeckung eindeutig befürwortet. Die ablehnenden Kantone und Organisationen befürchten eine weitere Benachteiligung von Randgebieten. Bei den Ja-Stimmen sind auch solche Organisationen eingereicht, die ihre Zustimmung an eine Überprüfung der Strassenrechnung und an einen Abbau der Defizitdeckung beim Güterverkehr der Bahnen binden.

Frage:

Soll bei der Bemessung der Abgabenhöhe der Schwerverkehrssteuer von der Gesamtrechnung der Kategorienrechnung oder von der finanzpolitischen Rechnung ausgegangen werden?

Ergebnis:

Die Mehrzahl der Kantone, Parteien, Wirtschaftsverbände und übrigen Organisationen gibt der Gesamtrechnung den Vorzug, weil sie den marktwirtschaftlichen Verhältnissen entspricht und auch von der GVK befürwortet wird.

Einzelne Stimmen finden aber auch die ungedeckten Kosten des Schwerverkehrs der Gesamtrechnung noch zu hoch.

Frage:

Sind die Einnahmen der Schwerverkehrssteuer ganz oder teilweise für die Strassenkosten zu reservieren oder ist keine Zweckbindung, aber allenfalls ein Kantonsanteil vorzusehen?

Ergebnis:

Eine grosse Mehrheit der Kantone und Organisationen, aber nur eine Minderheit der Parteien fordern eine ganze oder teilweise Zweckbindung für die Strasse.

Frage:

Sind bei der Zweckbindung die Einnahmen gemäss den Verkehrsbelastungen des nationalen und kantonalen Strassennetzes auf Bund und Kantone zu verteilen oder wird ein anderer Schlüssel vorgeschlagen?

Ergebnis:

Auch hier ist das Ergebnis klar. Kantone wie übrige Gruppierungen wünschen mehrheitlich eine Verteilung der Einnahmen nach der Verkehrsbelastung.

Frage:

Falls Sie die Schwerverkehrssteuer grundsätzlich bejahen, befürworten Sie eine separate sofortige Vorlage, vor einer GVK-Gesamtvorlage?

Ergebnis:

Adressaten	Vorziehen der Schwerverkehrssteuer	Schwerverkehrssteuer im Rahmen der GVK	Keine Stellungnahme
Kantone	9	14	3
Parteien	6	–	2
Wirtschaftsverbände und Unternehmungen	11	19	–
Übrige Organisationen	13	4	8
Total	39	37	13

Aus diesen Angaben geht hervor, dass Kantone und Wirtschaftsverbände mehrheitlich die Integration der Schwerverkehrssteuer in die GVK-Gesamtvorlage wünschen, während die Parteien und übrigen Organisationen sehr deutlich ein Vorziehen der Schwerverkehrssteuer befürworten. Insgesamt ergibt sich eine knappe Mehrheit für eine separate Vorlage.

6 Autobahnvignette

61 Allgemeines

Wie aus der Zusammenstellung der parlamentarischen Vorstösse in Kapitel 3 hervorgeht, ist die Idee der Abgabeerhebung durch eine sogenannte Vignette nicht neu. Entsprechende Vorbilder bestehen in der Schweiz aber nur für die Gebührenerhebung auf gewissen Alpstrassen, die dem allgemeinen Motorfahrzeugverkehr nicht offenstehen.¹⁾

Unter einer Vignette wird im allgemeinen ein farbiges Erkennungszeichen verstanden, das in Form eines Klebers an der Windschutzscheibe des Motorfahrzeugs befestigt werden kann und die Quittung bildet für eine pauschale Abgabe, die für eine bestimmte Gültigkeitsdauer und Fahrzeugkategorie zur Benützung eines Strassennetzes berechtigt.

611 Zielsetzungen

Die Vorstellungen über den Zweck dieser Abgabe für die Benützung der Autobahnen decken einen weiten Fächer. Die einen möchten, dass mit dieser Abgabe mehr zweckgebundene Mittel für den Nationalstrassenbau beschafft werden. Dabei wird übersehen, dass seit 1973 aus dem Treibstoffzoll und dem besonderen Zollzuschlag mehr zweckgebundene Mittel für den Nationalstrassenbau zur Verfügung stehen als nach dem langfristigen Bauprogramm benötigt werden. Seit 1973 konnten frühere Vorschüsse aus dem allgemeinen Haushalt in der Höhe von 1,2 Milliarden Franken zurückbezahlt werden (vgl. dazu Kap. 65).

Nach anderen Meinungen sollen durch das Vignetten-System vor allem die ausländischen Motorfahrzeugbenützer zu einem Grundbeitrag an die Kosten der Nationalstrassen angehalten werden, weil sie meist mit billigerem ausländischen Treibstoff ohne Tanken und damit ohne Zollabgaben durch die Schweiz fahren würden. Die Autobahnvignette wird als Korrektur aufgefasst. Diese Annahme stimmt nur zum Teil. Zwar stieg der Benzinpreis seit 1974 (mit der Erhöhung des Treibstoffzollzuschlages auf 30 Rp.) über das ausländische Niveau, was einen Rückgang des Treibstoffbezuges der Ausländer in der Schweiz zur Folge hatte. In Frankreich und Italien lag jedoch der Säulenpreis von Superbenzin gegen Ende 1979 nach Aufschlägen und der Aufhebung der Touristen-Coupons um rund 15 Rappen über dem schweizerischen Verkaufspreis. Es lohnt sich also wieder, in der Schweiz zu tanken. Nur das Dieselöl ist im gesamten benachbarten Ausland billiger, in Deutschland und Österreich ebenfalls das Benzin. Für Einzelheiten siehe *Anhang 4*. Wird die Autobahnvignette mit dem ungenügen-

¹⁾ Z. B. Sigriswil-Justistal-Beatenberg.

den Treibstoffabsatz an Ausländer begründet, müsste konsequenterweise unterschieden werden zwischen Ausländern aus Ländern mit höheren Benzinpreisen und Ausländern aus Ländern mit niedrigeren Benzinpreisen sowie zwischen den die Schweiz direkt durchfahrenden und den sich hier aufhaltenden und tankenden Ausländern. Das Treibstoffpreis-Verhältnis zwischen der Schweiz und dem Ausland kann sich übrigens relativ kurzfristig verändern.

Nach weiteren Auffassungen soll die Abgabe mittels Autobahnvignette unabhängig von den Strassenkosten als Finanzquelle des Staates dienen. Diese Zielsetzung steht bei der Motion der eidgenössischen Räte vom 24. Oktober/4. Dezember 1978 offensichtlich im Vordergrund.

Um die Einnahmen des Staates aus dem Verkehr auf den Nationalstrassen zu erhöhen und auch die Ausländer an die Benützungskosten vermehrt beitragen zu lassen, werden immer wieder auch *andere Benützungsabgaben* vorgeschlagen:

- generelle Benützungsgebühren mit Kontrollstationen bei den Ein- und Ausfahrten oder bei offenem Zutritt mit regelmässig verteilten Gebührenstationen auf der Strecke (Querschnittsystem);
- Tunnelgebühren für einzelne Alpentunnels oder für alle Tunnels von einer gewissen Länge. Solche Gebühren sind von mehreren Kantonen und Organisationen im Vernehmlassungsverfahren (vgl. vorne Kap. 52) ausdrücklich als Alternative zur Autobahnvignette beantragt worden.

Alle diese Möglichkeiten sind in den im Kapitel 32 erwähnten Berichten dargestellt und behandelt worden. Sie weisen ebenfalls gewichtige Nachteile auf. Gegen Tunnelgebühren sprechen nebst den baulichen und administrativen Gründen vor allem Argumente der Gleichbehandlung: Auswahl der gebührenpflichtigen Tunnels, Vergleich mit teureren Autobahnabschnitten in Agglomerationen, Diskriminierung von Landesgegenden. Im übrigen besteht zurzeit kein Finanzierungsproblem für die Nationalstrassen, das solche Gebührenerhebungen rechtfertigen könnte. Diese Alternativen werden deshalb hier nicht weiterverfolgt.

612 Definition der Autobahn

Was eine Autobahn ist, ist nicht eindeutig festgelegt. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch wird sie meist den Nationalstrassen gleichgesetzt. Das Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11) kennt drei Klassen:

- Nationalstrassen erster Klasse sind ausschliesslich für die Benützung mit Motorfahrzeugen bestimmt und nur an besonderen Anschlussstellen zugänglich. Sie weisen für beide Richtungen getrennte Fahrbahnen auf und werden nicht höhengleich gekreuzt.
- Nationalstrassen zweiter Klasse sind die übrigen, ausschliesslich dem Verkehr der Motorfahrzeuge offenen Nationalstrassen, die nur an besonderen Anschlussstellen zugänglich sind. Sie werden in der Regel nicht höhengleich gekreuzt.
- Nationalstrassen dritter Klasse stehen auch andern Strassenbenützern offen. Wo die Verhältnisse es gestatten, sind Ortsdurchfahrten und höhengleiche Kreuzungen zu vermeiden.

Die Verordnung über die Strassenverkehrsregeln vom 13. November 1962 (SR 741.11) enthält in Artikel 1 folgende Definition:

- Autobahnen und Autostrassen sind dem Motorfahrzeugverkehr vorbehaltenen Strassen. Autobahnen weisen eine getrennte Fahrbahn für jede der beiden Richtungen auf und sind frei von höhengleichen Kreuzungen.¹⁾

Während somit Nationalstrassen dritter Klasse sich von der Benützung her nicht von Kantons- und Gemeindestrassen unterscheiden lassen, können die nach Strassenverkehrsrecht signalisierten «Autobahnen» sowohl Nationalstrassen wie Kantons- oder Gemeindestrassen sein. Im folgenden werden trotzdem unter Autobahnen nur die Nationalstrassen verstanden, allerdings eingeschränkt auf solche 1. und 2. Klasse. Nach der geltenden Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gibt es für den Bund keinen Ansatzpunkt, Benützungsabgaben auf kantonalen Strassen zu bestimmen.

613 Vergleich mit dem Ausland

Verschiedene europäische und aussereuropäische Länder kennen die Gebührenpflicht bei Benützung von Autobahnen und von aussergewöhnlichen Bauwerken wie Tunnels und Brücken. Gebühren werden vor allem dort erhoben, wo der Bau und Betrieb des Bauwerkes einer privaten oder gemischtwirtschaftlichen Organisation überlassen ist. Die Gebührenerhebung geschieht entweder durch das geschlossene oder das offene System. Das geschlossene System grenzt auf dem Autobahnnetz in sich geschlossene Gebührenbereiche ab, indem an allen Anschlüssen Gebührenstationen errichtet werden. Die Kassenstationen sind in der Regel bedient. Teilweise ist man zur Automatisierung übergegangen. Beim offenen System sind die Kassenstationen nicht an der Anschlussstelle, sondern in Abständen von etwa 40 km auf der Autobahn selbst errichtet. Der Autofahrer muss jedesmal neu zahlen, wenn er eine Schranke passieren will. Die Automatisierung des Gebühreinzuges kann hier etwas weiter getrieben werden, weil die Gebühr immer gleich hoch ist.

Die dritte Erhebungsart, das *Vignettensystem*, wird in Grossbritannien und in Frankreich zur Bezahlung der Motorfahrzeugsteuern angewendet. Bis jetzt hat aber noch kein Land das Vignettensystem zur Erhebung von speziellen Strassenbenützungsabgaben eingeführt.

Belgien wollte ab 1980 eine Autobahngebühr in Form einer Sonderabgabe erheben, nachdem diese schon vor Jahren zur Diskussion stand. Die Pauschalabgabe (mit Vignette als Quittung) sollte von den Inländern wie Ausländern für die Autobahnbenützung erhoben werden. Bis vor kurzem waren keine amtlichen Angaben über die Höhe der Abgaben und die weiteren Modalitäten der Erhebung erhältlich. Inoffizielle Meldungen lauten dahin, dass die Inländer ein nach Fahrzeugkategorien differenziertes Jahresabonnement und die Ausländer bei der Einreise an der belgischen Grenze eine zeitlich begrenzte Benützungsgebühr zu bezahlen hätten. Nach einer neuesten Information ist die Einführung der Autobahnvignette auf ein noch unbestimmtes Datum verschoben worden.

¹⁾ Vgl. dazu auch die Verordnung über die Strassensignalisation vom 31. Mai 1963 (SR 741.21): Art. 32 Kennzeichnung besonderer Strassen, Signale 301–304.

62 Systembeschreibung

621 Überblick

Sachlicher Geltungsbereich der Vignette: Theoretisch sollte für jede Fahrzeugkategorie je nach Strassenbelastung und/oder Vorteilen aus der Autobahnbenützung eine verschieden hohe Abgabe mit besonderer Vignette geschaffen werden. Eine zu grosse Zahl von Vignettenarten würde jedoch das System erheblich komplizieren. Für die Anwendung wäre eine einzige Vignette erwünscht. Dadurch würden aber die Personenwagen im Vergleich zu den Lastwagen und Cars allzusehr benachteiligt. Es müssten mindestens für folgende zwei Fahrzeugkategorien unterschiedliche Vignetten vorgesehen werden:

- für leichte Motorwagen (Fahrzeuge bis 3,5 t Gesamtgewicht) und
- für schwere Motorwagen (Fahrzeuge über 3,5 t Gesamtgewicht).

Der Einfachheit halber wird im folgenden angenommen, dass Motorräder von der Bezahlung der Abgabe für die Benützung der Autobahnen ausgenommen würden. Die Vignette sollte so beschaffen sein, dass eine Übertragung von einem Fahrzeug auf ein anderes ausgeschlossen ist.

Zeitlicher Geltungsbereich der Vignette: Verfahrensmässig am rationellsten wäre eine Vignette, die für das ganze Jahr gültig ist. Das wäre aber kaum vertretbar, weil jene schweizerischen oder ausländischen Fahrzeugführer, die unsere Autobahnen im Jahr nur einmal befahren (Ausflügler) oder nur während der Ferien (2–3 Wochen) benützen, gerechterweise nicht mit einer vollen Jahresgebühr belastet werden könnten. Wenn nur Ganzjahresvignetten vorgesehen würden, könnte es sich zudem im Interesse des Fremdenverkehrs als notwendig erweisen, den ausländischen Zielverkehr, also jene ausländischen Automobilisten, die ihr Ferienziel in unserem Lande haben, von der Vignettenabgabe (teilweise) zu befreien. Dies liesse sich erreichen, indem ihnen am Ort ihres Ferienaufenthaltes der für die Vignette bezahlte Betrag zurückerstattet würde. Bei einer solchen Annahme ergäben sich allerdings – abgesehen vom administrativen Aufwand – erhebliche Einbussen im Vignettenertrag. Die Ganzjahresvignette mit Rückerstattungsmöglichkeit sollte deshalb nicht weiter in Betracht gezogen werden.

Würde man jedoch Vignetten für kurze Benützungsperioden einführen, z. B. Monatsvignetten, würden das Erhebungsverfahren, die Administration und die Kontrolle unpraktikabel. Im Sinne einer möglichen Mittellösung wird im folgenden von Vignetten für zwei Gültigkeitsperioden ausgegangen: einer Halbjahresvignette mit Gültigkeit beispielsweise vom November bis April oder vom Mai bis Oktober und einer Jahresvignette. Für die Übergangszeiten zwischen den beiden Halbjahresperioden könnten besondere Freizügigkeitslösungen getroffen werden.

Erhebung der Abgabe: Die Vignetten könnten von den Inländern beim Strassenverkehrsamt, zum Beispiel zusammen mit der Entrichtung der Strassenverkehrssteuer, auf Postämtern, bei Banken, bei den Büros der Automobilclubs, in Reisebüros und eventuell an Tankstellen bezogen werden. Die Ausländer hätten die Vignette bei Verkaufsstellen in den betreffenden Ländern (z. B. Banken, Büros von Automobilclubs, Reisebüros, evtl. auch schweiz. diplomatische und konsula-

rische Vertretungen), an der Grenze bei den Zollämtern oder bei den inländischen Verkaufsstellen zu beziehen. Der Vignettenverkauf im Ausland würde allenfalls ein Einvernehmen mit den entsprechenden Staaten voraussetzen.

Es müsste also eine aufwendige Organisation geschaffen werden, welche die Verteilung der Vignetten an allen Verkaufsstellen halbjährlich und jährlich besorgen würde. Auch die Abrechnung müsste entsprechend erfolgen.

622 Probleme der Grenzkontrolle

Für die Zollabfertigung an der Grenze wäre von entscheidender Bedeutung, dass mindestens die Hälfte aller jährlich einreisenden vignettenpflichtigen ausländischen Automobilisten¹⁾ schon vor dem Grenzübertritt im Besitze einer Vignette wäre. Andernfalls wäre der Vignettenverkauf durch das Zollpersonal an der Grenze aus personellen und organisatorischen Gründen nach den heutigen Gegebenheiten kaum durchführbar. Ein durch den Vignettenbezug bedingter verlängerter Grenzhalt dürfte bei allen wichtigen Übergängen zu häufigen Stauungen und eventuell Verkehrszusammenbrüchen führen. Diese könnten, solange die Leistungsfähigkeit der Zollanlagen aus ihrer räumlichen Disposition heraus begrenzt ist, auch nicht mit einem Mehreinsatz von Personal behoben werden.

Die Zollämter hätten folgende Aufgaben:

- Feststellen, ob Vignette vorhanden ist oder nicht,
- allenfalls sich beim Fahrzeugführer erkundigen, ob Autobahnen benützt werden,
- Verkauf der Vignette.

Für den Verkauf einer Vignette müsste im Mittel mit einem Zeitaufwand von zwei Minuten gerechnet werden.

Auch wenn die Hälfte der Automobilisten die Vignette im Ausland bezieht, würde durch den Vignettenverkauf an die übrigen Fahrzeugführer der durchschnittliche Grenzhalt der Fahrzeuge wesentlich verlängert. Es müsste auch in diesem günstigen Fall bei Verkehrsspitzen mit häufigeren Verkehrsstockungen und bei den meistfrequentierten Übergängen zusätzlich mit einem Rückstau ins Ausland gerechnet werden.

623 Kontrolle im Landesinnern

Weil eine Autobahnvignette sich bloss auf die Benützung von Autobahnen des Nationalstrassennetzes bezieht, kann grundsätzlich nur im Bereich zwischen dem Signal «Autobahn» (bei Einfahrten und am Beginn neuer Autobahnäste) und dem Signal «Ende der Autobahn» (in den Ausfahrten oder an Autobahnenden) kontrolliert werden, ob eine gültige Vignette vorhanden ist. An sich bestehen fünf Möglichkeiten, Vignetten-Kontrollen durchzuführen:

¹⁾ Vgl. Monatsstatistik der vorübergehend einreisenden Personenwagen im *Anhang 5* sowie Kap. 641.2.

- auf der Autobahn im rollenden Verkehr,
- durch einen Kontrollposten bei Einfahrten,
- durch einen Kontrollposten bei Ausfahrten,
- durch einen Kontrollposten auf der Autobahn und
- auf den Rastplätzen der Autobahnen.

Eine Kontrolle des rollenden Verkehrs kann aus Sicherheitsgründen nur bei sehr schwachen Frequenzen verantwortet werden. Das Herausnehmen von Fahrzeugen aus dem auf zwei oder gar drei Spuren rollenden Autobahnverkehr, das Anhalten auf dem Pannestreifen und die anschliessende Wegfahrt sind, je nach Verhalten des Fahrzeuglenkers, riskant; sie können den Verkehr gefährden. Solche Kontrollen sind um so problematischer, je dichter der Verkehr ist. Das trifft besonders für die Hauptreisezeiten zu, in denen viele ausländische Touristen unsere Nationalstrassen befahren.

Ein besonderes Problem bei der Kontrolle des rollenden Verkehrs bildet die Erkennbarkeit der Vignette. Bei den auf Autobahnen gefahrenen hohen Geschwindigkeiten wäre es nur schwer möglich, einwandfrei festzustellen, ob sich ein Kleber auf der Windschutzscheibe befindet und ob es sich dabei um eine gültige Autobahnvignette oder um einen andern, bewusst oder zufällig ähnlich gestalteten Kleber handelt.

Bei den Einfahrten ist eine Kontrolle tagsüber bei schwachem oder mittelmässigem Verkehr durchführbar. Aus Sicherheitsgründen und um den Kontrollzweck nicht zu vereiteln, müssen solche Kontrollen abgebrochen werden, sobald sich ein Rückstau bis zur letzten Verzweigung vor der Zufahrt bildet.

Kontrollen bei Ausfahrten von Autobahnen sind mit wesentlich mehr Risiken verbunden als jene bei den Einfahrten. Ausfahrten werden in der Regel rasch befahren und sind vielfach unübersichtlich. Die Kontrollen dürfen deshalb unter keinen Umständen auch nur kleine Stauungen hervorrufen, weil sie ein zu grosses Sicherheitsrisiko darstellen.

Stehende Kontrollen auf den Autobahnen sind bei schwachem Verkehr möglich, erfordern aber einen grossen Personaleinsatz. Je dichter der Verkehr desto grösser wird das Risiko von Stauungen und damit (beinahe unvermeidbar) von Auffahrunfällen.

Auf Autobahn-Rastplätzen kann dagegen das Vorhandensein der Autobahnvignette problemlos kontrolliert werden. Allerdings wird durch derartige Kontrollen nur ein sehr kleiner Teil der Autobahnbenutzer erfasst.

Aus Gründen der Verkehrssicherheit ist somit auf den schweizerischen Autobahnen eine Kontrolle ausgeschlossen, die systematisch den Grossteil aller Fahrzeuge erfasst und zwar auch mit dem grösstmöglichen Personaleinsatz. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass in den meisten Kantonen der vorhandene Personalbestand für die heutigen Aufgaben kaum genügt und keine Autobahnpolizei den Sollbestand erreicht.

Das Fahren auf den Autobahnen ohne Vignette müsste *strafbar* sein, damit eine Verletzung der Abgabepflicht präventiv verhindert werden könnte. Bei den erwähnten Kontrollen wäre deshalb ausser der Nachforderung des Preises der fehlenden Vignette eine Ordnungsbusse zu verhängen und möglichst direkt ein-

zuziehen. Insbesondere bei den Ausländern wäre eine nachträgliche Einforderung nach Verlassen der Schweiz ausgeschlossen.

63 Höhe der Vignettenabgabe

Wie die Geltungsdauer kann aus Zweckmässigkeitsgründen auch der Betrag der Abgabe nicht stark nach Motorfahrzeugkategorien abgestuft werden. Man sollte sich auf eine Unterscheidung nach leichten Motorfahrzeugen (d. h. Personen- und Lieferwagen) und schweren Motorfahrzeugen (d. h. Gesellschaftswagen und Lastwagen über 3,5 t Gesamtgewicht) beschränken.

Weil das Nationalstrassennetz mit 3 Prozent des gesamten Strassennetzes verhältnismässig klein ist und daneben ein gut ausgebautes konventionelles Strassensystem eine Ausweichmöglichkeit bietet, würden die Autobahnbenützer bei zunehmender Höhe des Vignettenbetrages überproportional abnehmen (Elastizität der Nachfrage). Es ist daher schwierig, jene Gebührenhöhe abzuschätzen, die eine finanzwirtschaftlich optimale Fiskaleinnahme ergäbe und volks- und privatwirtschaftlich noch zumutbar wäre. Um ein volkswirtschaftliches Risiko in bezug auf den Fremdenverkehr, den Einkaufs- und Berufstourismus, die Belastung des kantonalen Strassennetzes usw. möglichst klein zu halten, sollte die Abgabe möglichst tief veranlagt werden. Andererseits muss sie aber finanzwirtschaftlich in einem vernünftigen Verhältnis zu den Erhebungskosten (Kosten der Vignettenbeschaffung, Verkaufskosten, Verkaufsprovisionen usw.) und den Kontrollkosten stehen. Diese «unproduktiven» Kosten dürfen 18–20 Prozent der Bruttoeinnahmen aus der Vignettenabgabe nicht übersteigen. Aus diesen Überlegungen und unter Berücksichtigung der im Kapitel 64 geschätzten Zahl der vignettenpflichtigen Autos (1,5 Millionen inländische und 12 Millionen ausländische) können folgende Abgabesätze in Erwägung gezogen werden, die sich selbstverständlich beliebig variieren liessen:

Personen- und Lieferwagen:	Fr. 15.— für die Halbjahres- und Fr. 30.— für die Jahresvignette
Lastwagen und Cars:	Fr. 75.— für die Halbjahres- und Fr. 150.— für die Jahresvignette.

Problematisch würde die Erhebung der (höheren) Vignettenabgabe für Cars und Lastwagen, wenn diese zusätzlich mit einer speziellen Schwerverkehrsabgabe (vgl. Kap. 7) belegt würden. Obwohl beide Massnahmen verschieden begründet werden, müssten sie sich zusammen insbesondere im internationalen Verkehr sehr hinderlich auswirken.

64 Einnahmen, Kosten, Ertrag

641 Verkehrsaufkommen

Das Verkehrsaufkommen zur Ermittlung der Erträge aus dem Vignettenverkauf ist schwierig abzuschätzen; vor allem lässt sich schwer voraussagen, wieviele in- und ausländische Automobilisten überhaupt Vignetten erwerben und wieviele davon Jahres- und Halbjahresvignetten kaufen würden. In weiten Gebieten un-

seres Landes verkehren Automobilisten das ganze Jahr hindurch nur in ihrer, nicht von Autobahnen durchzogenen Region. Für die wenigen Autobahnfahrten, die sie im Jahre ausführen, würden sie allenfalls keine oder bestenfalls nur eine Halbjahresvignette kaufen. Das gleiche gilt für Zweitwagen. Noch schwieriger ist abzuschätzen, wieviele der in die Schweiz einreisenden ausländischen Automobilisten Autobahnvignetten lösen, d.h. auf Autobahnen die Schweiz durchfahren oder während ihres Ferienaufenthaltes unsere Autobahnen benützen würden. Dabei sind immer die für ausländische Begriffe kurzen Distanzen unseres kleinen Landes zu berücksichtigen.

641.1 Das Verkehrsaufkommen von vignettenpflichtigen schweizerischen Motorfahrzeugen

Bei einem Bestand von 2,2 Millionen schweizerischen Motorfahrzeugen und einer mittleren jährlichen Fahrleistung von 15 000 km je Fahrzeug wird eine jährliche Gesamtverkehrsleistung von 33 Milliarden Fahrzeugkilometern erbracht, wovon etwa ein Drittel¹⁾ oder 11 Milliarden Fahrzeugkilometer auf das 1776 km lange Autobahnnetz entfallen dürften. Diese Verkehrsleistung auf Autobahnen wird ungefähr von 90 Prozent des gesamten Motorfahrzeugbestandes erbracht. Bei Einführung einer Vignettenabgabe würde sich dieser Bestand zufolge Ausweichens auf das übrige Strassennetz schätzungsweise um 20 Prozent vermindern. Demnach wären rund 1,5 Millionen Fahrzeuge vignettenpflichtig, wovon rund 10 Prozent oder 150 000 Lastwagen, Lieferwagen und Cars betreffen würden.

641.2 Das Verkehrsaufkommen von vignettenpflichtigen ausländischen Motorfahrzeugen

Zur Schätzung des Verkehrsaufkommens von vignettenpflichtigen ausländischen Motorfahrzeugen können die von der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) errechneten Zahlen der die Grenze passierenden Motorfahrzeuge dienen (vgl. *Anhang 5*). Für 1978 sind folgende Grenzübertritte nach Fahrzeugkategorien festgestellt worden:

	Fahrzeuge	in Prozent
Personenwagen	45 308 000	99,04
Cars	121 000	0,26
Lastwagen (ohne Grenzzonenverkehr)	320 000	0,70
Zusammen	45 749 000	100,00

Von den 99 Prozent der Grenzübertritte von Personenwagen entfallen nach den Erhebungen der EZV:

¹⁾ Gemäss Modell GVK beträgt der entsprechende Anteil der Verkehrsleistungen auf Hochleistungsstrassen rund 39%.

	Fahrzeuge	in Prozent
auf den Arbeiterverkehr	13 342 000	29,45
auf den übrigen Verkehr	31 966 000	70,55
Zusammen	45 308 000	100,00

Unter «Arbeiterverkehr» ist der tägliche grenzüberschreitende Verkehr zur Erreichung des in der Schweiz liegenden Arbeitsplatzes zu verstehen. Nehmen wir an, dass pro Jahr durchschnittlich an 225 Arbeitstagen gearbeitet wird, so fuhr den 59 298 Personenwagen mehrfach, das heisst an den Arbeitstagen, über die Grenze; davon würde aber nur ein Teil vignettenpflichtig.

Unter «übrigem Verkehr» wird der Touristik-, Berufs- sowie Ausflugs- und Einkaufsverkehr verstanden. Hier ist es besonders problematisch, die Zahl der mehrfachen Grenzübertritte zu schätzen. Im Hinblick auf den Fahrtzweck dürfte immerhin folgende grobe Annahme gemacht werden:

	Prozent	Fahrzeuge
Zielverkehr	90	28 769 000
Transitverkehr	10	3 197 000
Zusammen	100	31 966 000

Beim Transitverkehr darf angenommen werden, dass die meisten Personenwagen, vor allem auf der Nord-Südachse, durch die Schweiz zurückreisen; dazu kommen jene Personenwagen, die unser Land mehrmals durchfahren, so dass etwa die Hälfte, d. h. rund 1 598 000 vignettenpflichtig würden.

Der Zielverkehr lässt sich unterteilen in den Ferientourismus, Geschäftstourismus (Arbeits-, Messe-, Kongresstourismus) und den Ausflugs- und Einkaufsverkehr, wobei unter Tourismus nur jene über die Grenze fahrenden Automobilisten fallen, die mindestens eine Nacht in einem Hotel, Kurhaus, Motel, Chalet, Campingplatz usw. verbringen. Eine einigermaßen noch zulässige Schätzung kann aufgrund des vorhandenen Materials lediglich für den Ferien- und Geschäftstourismus gemacht werden.

Im Jahre 1977 waren in Hotel- und Kurbetrieben 4 587 000¹⁾ ausländische Ankünfte aus Europa zu verzeichnen. Mit der Parahotellerie und den Übernachtungen von Ausländern bei Verwandten und Bekannten in der Schweiz dürften die Ankünfte zusammen etwa das Dreifache oder rund 13,7 Millionen und 1978 noch rund 13 Millionen betragen. Von diesen Ankünften erfolgten etwa 85 Prozent oder 11 050 000 per Auto, wovon 73 Prozent²⁾ oder 8 067 000 auf den Ferientourismus und 27 Prozent²⁾ oder 2 983 000 auf den Geschäftstourismus entfallen. Für den Ferientourismus hat die GVK eine mittlere Besetzung von rund drei Personen je Auto und für den Geschäftstourismus von anderthalb Personen

¹⁾ Stat. Jahrbuch der Schweiz, 1977, S. 222.

²⁾ Vgl. GVK-Arbeitsunterlage Nr. 12, Grenzverkehrserhebung, S. 39.

je Auto ermittelt. Demnach sind im Ferientourismus etwa 4 623 000 Personenwagen einmal oder mehrmals über die Schweizergrenze gefahren.

Den Erhebungen der EZV kann entnommen werden, dass im Jahre 1978 von den 31 966 000 Übertritten von Personenwagen (ohne Arbeiterverkehr) allein 13 797 000 (43,2%) auf die vier Sommermonate Juni, Juli, August und September und 18 189 000 (56,8%) auf die übrigen acht Monate entfallen. Die durchschnittliche Mehrfrequenz beträgt somit pro Sommermonat 1 175 000 oder zusammen 4 700 000 Grenzübertritte. Unter der Annahme, dass der während des ganzen Jahres bestehende übrige Touristikverkehr, einschliesslich Geschäftstourismus, ebenso gross sein dürfte, ergibt sich eine Jahresfrequenz von 9 400 000. Nach Abzug des Transitanteils von 10 Prozent verbleibt ein Ferien- und Geschäftstourismus im Zielverkehr von 8 460 000 Übertritten von Personenwagen. Wird diese Zahl den 4 623 000 Personenwagen aus der fremdenverkehrsstatistischen Ermittlung gegenübergestellt, lässt sich feststellen, dass jeder über die Schweizer Grenze fahrende ausländische Personenwagen im Touristikverkehr im Mittel 1,83 mal in die Schweiz einreist.

Der übrige Verkehr, d. h. der eintägige Geschäfts-, Ausflugs- und Einkaufsverkehr über die Grenze umfasst 20 309 000 Übertritte. Zum grössten Teil führt er aus grenznahen Regionen und Städten in grenznahe Regionen und Städte der Schweiz. Wird bei diesem Verkehr von der optimistischen Annahme ausgegangen, dass die Zahl der Grenzübertritte pro Fahrzeug und Jahr doppelt so gross ist als im Touristikverkehr und dass mit jedem dieser Fahrzeuge schweizerische Autobahnen benützt werden, so beträgt für den Geschäfts-, Ausflugs- und Einkaufsverkehr die Zahl der Personenwagen, die vignettenpflichtig würden, 5 549 000.

Wenn schliesslich beim Schwerverkehr im Mittel mit demselben Divisor von 3,6 für Mehrfachübertritte gerechnet wird, würden von den 121 000 Cars 33 000 und von den 320 000 Lastwagen 87 000 vignettenpflichtig, sofern alle eine Autobahn benützten.

Aufgrund all dieser optimistischen Schätzungen ergeben sich folgende Anteile der vignettenpflichtigen Autos des Ausländerverkehrs:

	Anzahl Grenzübertritte	Mittlere Anzahl vignettenpflichtiger Autos
<i>Personenwagen</i>		
– Arbeiterverkehr	13 342 000	59 000
– Transitverkehr	3 197 000	1 598 000
– Tourismus	8 460 000	4 623 000
– Übriger PW-Verkehr	20 309 000	5 549 000
Personenwagen total	45 308 000	11 829 000
<i>Cars</i>	121 000	33 000
<i>Lastwagen</i>	320 000	87 000
Schwerverkehr total	441 000	120 000
Gesamter Ausländerverkehr	45 749 000	11 949 000

642 Einnahmen

Von der geschätzten mittleren Anzahl vignettenpflichtiger Autos können die Bruttoeinnahmen abgeleitet werden. Dabei wird angenommen, dass mit Ausnahme des ausländischen Arbeiterverkehrs und des Transitverkehrs alle Verkehrsgruppen zu zwei Dritteln Jahresvignetten und zu einem Drittel Halbjahresvignetten lösen. Beim Arbeiterverkehr wird angenommen, dass alle eine Jahresvignette, und beim Transitverkehr, dass alle eine Halbjahresvignette beziehen. Daraus ergeben sich folgende Bruttoeinnahmen:

642.1 Einnahmen aus dem schweizerischen Verkehr

	vignetten- pflichtig	Gebühr in Fr	Bruttoeinnahmen in Mio Fr
<i>Personenwagen</i>			
– ein Drittel	450 000	15.—	6,750
– zwei Drittel	900 000	30.—	27,000
PW total	1 350 000		33,750
<i>Cars und LW</i>			
– ein Drittel	50 000	75.—	3,750
– zwei Drittel	100 000	150.—	15,000
Schwerverkehr total	150 000		18,750
Schweizerischer Verkehr total			52,500

642.2 Einnahmen aus dem ausländischen Verkehr

	vignetten- pflichtig	Gebühr in Fr	Bruttoeinnahmen in Mio Fr
<i>Personenwagen</i>			
– Arbeiterverkehr	59 000	30.—	1,770
– Transitverkehr	1 598 000	15.—	23,970
– Tourismus	$\frac{2}{3}$ 3 082 000	30.—	92,460
	$\frac{1}{3}$ 1 541 000	15.—	23,115
– übriger Verkehr	$\frac{2}{3}$ 3 699 000	30.—	110,970
	$\frac{1}{3}$ 1 850 000	15.—	27,750
PW total	11 829 000		280,035
<i>Cars</i>	$\frac{2}{3}$ 22 000	150.—	3,300
	$\frac{1}{3}$ 11 000	75.—	0,825
<i>Lastwagen</i>	$\frac{2}{3}$ 58 000	150.—	8,700
	$\frac{1}{3}$ 29 000	75.—	2,175
Schwerverkehr total	120 000		15,000
Ausländischer Verkehr total rund ...			295,000

Dieser Abgabebetrag des ausländischen Verkehrs stellt insofern ein Maximum dar, als von der Annahme ausgegangen wurde, dass sämtliche einreisenden Ausländer unsere Autobahnen benützen und dass sich die unterschiedenen Gruppen der Einreisenden nicht «überschneiden», d. h. dass z. B. kein Geschäftsmann, der über eine Jahresvignette verfügt, auch als Tourist oder als Transitreisender in die Schweiz fährt und als solcher ebenfalls gezählt wird. Auch der Anteil der Jahresvignetten ist mit zwei Dritteln sehr hoch veranschlagt.

Für eine vorsichtigere Schätzung unter Berücksichtigung von Doppelzählungen und für Fahrten im Grenzbereich, die nicht auf dem Nationalstrassennetz erfolgen, muss bei den vignettenpflichtigen Personenwagen ein Abzug von mindestens 15 Prozent gemacht werden. Zudem lässt es sich rechtfertigen, die Zahl der Halbjahresvignetten auf das Doppelte der Zahl der Ganzjahresvignetten zu schätzen (d. h. auf einen Anteil von $\frac{2}{3}$).

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren ergeben sich tiefere Werte:

	vignetten- pflichtig	Gebühr in Fr.	Bruttoeinnahmen in Mio. Fr.	
<i>Personenwagen</i>				
– Arbeiterverkehr	50 000	30.—	1,500	
– Transitverkehr	1 358 000	15.—	20,370	
– Tourismus..... 20%	786 000	30.—	23,580	
	80%	3 144 000	15.—	47,160
– übriger Verkehr	$\frac{1}{3}$	1 572 000	30.—	47,160
	$\frac{2}{3}$	3 145 000	15.—	47,175
PW total	10 055 000		186 945 (1)	
<i>Cars</i>	$\frac{2}{3}$	19 000	150.—	2,850
	$\frac{1}{3}$	9 000	75.—	0,675
<i>Lastwagen</i>	$\frac{2}{3}$	49 000	150.—	7,350
	$\frac{1}{3}$	25 000	75.—	1,875
Schwerverkehr total	102 000		12,750 (2)	
Gesamtertrag von ausländischen Fahrzeugen (1+2) oder rund 200 Millionen Franken.			199,695	

Unter der Voraussetzung, dass der ausländische Tourismus in der Schweiz nicht noch weiter zurückgeht, dürften nach den beiden Berechnungsarten somit *Bruttoeinnahmen aus dem ausländischen Verkehr von 200–295 Millionen Franken erwartet werden.*

643 Kosten, Ertrag

Ein Nachteil des Vignettensystems liegt in der teilweise schwierigen und aufwendigen Erhebung. Ins Gewicht fällt vor allem die Organisation, die erforderlich ist, um alle Vignettenverkaufsstellen im Inland und Ausland mit den erforderlichen Mitteln zu versorgen.

derlichen Vignetten zu bedienen und die Abrechnung zu besorgen. Eine zuverlässige Schätzung der daraus entstehenden Kosten ist ohne detailliertes Erhebungsmodell noch nicht möglich.

Allein für den Vignettenverkauf an der Grenze müsste mit einem zusätzlichen Einsatz von mindestens 110 Arbeitskräften gerechnet werden. Der bewilligte Personalbestand müsste um diese Zahl erhöht werden. Dies würde Jahreskosten von rund 5 Millionen Franken erfordern. Ein Mehrfaches dieses Betrags dürfte für die Organisation der Verkaufsstellen im In- und Ausland, das Abrechnungswesen, die Verkaufsprovisionen, die Verwaltung usw. notwendig sein. Dazu kämen noch die Kosten für die Kontrollorgane auf den Autobahnen. Gesamthaft ist mit Kosten in der Grössenordnung von 50 Millionen Franken zu rechnen. Das sind 15–20 Prozent der Bruttoeinnahmen, je nach Rechnungsvariante.

Daraus lässt sich der Nettoertrag der Autobahnvignette, je nach Variante, wie folgt berechnen:

	in Mio. Fr	
– Bruttoertrag schweizerischer Motorfahrzeuge	52	52
– Bruttoertrag ausländischer Motorfahrzeuge	200	295
Zwischentotal	252	347
Erhebungskosten	50	50
Nettoertrag	202	297

In gerundeten Beträgen wären somit (auf der Basis von 1977/78) jährliche Nettoeinnahmen von 200–300 Millionen Franken zu erwarten.

Diese Einnahmen- und Ertragsschätzungen sind optimistisch, weil ihnen ganz allgemein günstige Annahmen zugrunde liegen. Freilich sind noch wesentlich günstigere Ertragsschätzungen angestellt worden. Nationalrat Albrecht hat in der Begründung seines Postulates 11.829 vom 27. November 1973 «Öffentlicher Verkehr. Finanzierung» bei einer jährlichen Vignettegebühr von 30 Franken einen Vignettenertrag von 645 Millionen Franken pro Jahr errechnet. Nationalrat Schatz gelangte in der Begründung seiner parlamentarischen Einzelinitiative 76.221 vom 15. März 1976 betreffend Autobahngebühren bei einer Vignettenabgabe von 30 Franken für Personenwagen und 200 Franken für Lastwagen zu einem jährlichen Ertrag von insgesamt 400–750 Millionen Franken. Diese Ertragsschätzungen sind sicherlich übersetzt, insbesondere weil die Zahl der vignettenlösenden, erstmals in die Schweiz einfahrenden Motorfahrzeugführer zu hoch angenommen worden ist. Dies wird durch Berechnungen des Bundesamtes für Statistik bestätigt, das auf Grund von Stichprobeerhebungen der Eidgenössischen Zollverwaltung für 1976 ermittelt hat, dass der Anteil der Ersteinreisenden am gesamten grenzüberschreitenden Reiseverkehr der Ausländer (ohne Grenzgänger) nur ungefähr 22 Prozent ausmacht. Demnach würde der Vignettenertrag von Ausländern 120 Millionen Franken (brutto) nicht übersteigen.

Entsprechend der Entstehungsgeschichte der Motion, welche dieser Botschaft zugrunde liegt, sollte die Autobahnvignette zur Verbesserung des Bundesfinanzhaushalts beitragen. Eine deutliche Mehrheit befürwortet jedoch in der Vernehmlassung zur Motion eine Zweckbindung des Ertrages einer Vignettenabgabe für die Strassenbedürfnisse. In der Nationalstrassenrechnung (vgl. Tabelle im *Anhang 6*) übersteigen nun aber seit 1973 die zweckgebundenen Erträge aus den Treibstoffzöllen und Zollzuschlägen die jährlichen Aufwendungen für Projektierung, Landerwerb, Bau, Betrieb und Unterhalt, Verwaltung sowie für Verzinsung der seinerzeitigen Vorschüsse aus dem allgemeinen Bundeshaushalt. Der Vorschuss des Bundes konnte von 2784 Millionen Franken im Jahre 1972 bis Ende 1978 auf 1528,7 Millionen Franken amortisiert werden und zwar im letzten Jahr um rund 330 Millionen Franken. Der Bund kann daher unter den voraussehbaren Verhältnissen die Nationalstrassenfinanzierung voll aus Treibstoffzöllen decken; eine Bindung der Vignettenabgabe für diese Zwecke wäre somit für den Bund nicht sinnvoll. Eine Zweckbindung der Nationalstrassenvignette für andere Verkehrsaufgaben muss ausser Betracht fallen, weil dann der Zusammenhang mit der Nationalstrassenbenützung fehlen würde.

Nach Artikel 36^{bis} Absätze 4 und 5 BV sind die Erstellungskosten der Nationalstrassen von Bund und Kantonen gemeinsam zu tragen. Betrieb und Unterhalt obliegen im Prinzip den Kantonen. Diese haben in den letzten Jahren für die Nationalstrassen insgesamt die folgenden Beträge aufgewendet (in Mio. Franken):

	1974	1975	1976	1977
– Investitionen	149,3	160,7	183,2	148,4
– Unterhalt und Betrieb	51,7	59,0	63,0	67,0
Total Mio. Fr.	201,0	219,8	246,2	215,4

Diese Kostenteilung rechtfertigt es, die Kantone am Reinertrag einer Vignettenabgabe zu beteiligen. In Betracht fallen würde ein prozentualer Anteil entsprechend den Anteilen der Kantone an den jährlichen Gesamtausgaben für die Nationalstrassen. Zurzeit beträgt dieser Anteil für alle Kantone zusammen rund 20 Prozent; dies würde im Mittel etwa 50 Millionen Franken pro Jahr ausmachen. Angesichts der schlechten Finanzlage des Bundes müsste allerdings verlangt werden, dass die Kantone den Bund auf einem andern Gebiet entsprechend entlasten.

Im Gegensatz zu den Verhältnissen beim Bund sind die kantonalen Aufwendungen für die Nationalstrassen nur teilweise durch Einnahmen aus dem Motorfahrzeugverkehr (z. B. kant. Motorfahrzeugsteuern) gedeckt. Wir verweisen auf die Tabelle 2 (vgl. Kap. 24), wonach die kantonalen Ausgaben und Einnahmen im Strassenverkehr im Durchschnitt der Jahre 1974–1976 einen negativen Saldo von 375 Millionen Franken aufweisen. Solange allerdings eine Vignettenabgabe fiskalisch begründet und nicht als kostendeckende Benützungsg Gebühr

ausgestaltet ist, würde sich auch für die Kantonsanteile eine Zweckbindung nicht aufdrängen.

An dieser Beurteilung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass wir mit einer Botschaft vom 24. April 1974 (BBl 1974 I 1384) eine Änderung von Artikel 36^{bis} BV betreffend Beiträge an die Kantone für den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen beantragt haben. Die eidgenössischen Räte haben das Geschäft mit Beschlüssen vom 20. September 1977 und 3. Oktober 1978 an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, es in Anlehnung an die Gesamtverkehrskonzeption und die Zielvorstellungen über die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu überarbeiten.

Da die Frage der Einführung einer Autobahnvignette und einer Schwerverkehrssteuer nach der Motion vom 24. Oktober/4. Dezember 1978 vor der Gesamtverkehrskonzeption behandelt werden soll, kann aus zeitlichen und sachlichen Gründen hier auf das Problem der Tragung der Kosten für Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen noch nicht näher eingetreten werden. Beigefügt sei lediglich, dass die zweckgebundenen Einnahmen des Bundes aus den Treibstoffabgaben soweit absehbar auch für Nationalstrassen-Unterhaltsbeiträge an die Kantone ausreichen würden.

Zu beachten ist schliesslich, dass die Zweckbindung des Vignettenertrages für die Nationalstrassen der Forderung nach Senkung des Zollzuschlages auf den Treibstoffen rufen könnte. Ein solcher Abtausch wäre aber unerwünscht, u. a. weil die Erhebungskosten für den Treibstoffzoll viel günstiger sind als für eine Autobahnvignette.

66 Wirtschaftliche Auswirkungen

661 Auswirkungen auf den Landesindex der Konsumentenpreise

Eine Autobahnvignette für einen Betrag in der Grössenordnung von 30 Franken im Jahr für leichte Motorwagen bzw. 150 Franken für Schwerverkehrsfahrzeuge hat keine nennenswerten Auswirkungen auf den Landesindex der Konsumentenpreise. Die Vignettengebühr ist von untergeordneter Bedeutung, gemessen an den gesamten Jahreskosten für einen Personenwagen. Eine Kostenüberwälzung wäre lediglich beim Geschäftsreiseverkehr möglich, der kaum 15 Prozent der gesamten Verkehrsleistungen mit Personenwagen erbringt.

662 Verkehrswirtschaftliche Auswirkungen

Eine Autobahnvignette belastet das Befahren von Autobahnen mit einer einheitlichen Abgabe. Im Gegensatz zu Tunnelgebühren würde kein Nationalstrassenabschnitt diskriminiert. Inländische und ausländische Benützer von Autobahnen müssten den gleichen pauschalen Betrag bezahlen. Mit einer Autobahnvignette könnte der ausländische Automobilist zu angemessenen Kostenbeiträgen für die Benützung unserer Autobahnen herangezogen werden. Ausländische Automobilisten entrichten heute nur dann ein Wegekostenentgelt, wenn sie in der Schweiz Treibstoff kaufen. Sie vermeiden dies, wenn der Treibstoff im Ausland billiger ist. Wie wir schon unter Kapitel 611 festgestellt haben, trifft dies für das

Benzin nur in der Bundesrepublik Deutschland und Österreich zu, während Frankreich und Italien heute höhere Preise kennen. Deshalb tanken die Automobilisten aus diesen Ländern wieder vorzugsweise in der Schweiz. Das vielfach gehörte Argument, dass die ausländischen Automobilisten keinen oder nur einen sehr geringen Beitrag an die Kosten der Nationalstrassen zahlen, ist also nur beschränkt gültig.

Autobahnvignetten berücksichtigen auch nicht die Intensität der Autobahnbenutzung. Sie bilden vielmehr eine generelle Grundbelastung für jeden, der die Autobahn benützt, gleichgültig ob er sie viel oder wenig befährt. Es besteht kein Konnex zwischen Vignettenpreis und einem «Tarif pro Kilometer Autobahn». Auch mit den Kosten der Autobahnen besteht kein Zusammenhang, da die Finanzierung bundesseits durch die Abgaben auf den Treibstoffen sichergestellt ist.

Da das Vignettensystem die Benützungintensität ausseracht lässt, benachteiligt es tendenziell die Automobilisten, die aufgrund ihres Wohnorts oder ihrer Verkehrsbeziehungen die Autobahnen nur wenig benützen (können). Für sie sowie für solche Automobilisten, die für tägliche Fahrten gute Parallelverbindungen zu Autobahnen zur Verfügung haben, kann die Vignette daher als Lenkungssteuer wirken. Ein Teil dieser Fahrer wird auf das übrige Strassennetz ausweichen, um die Steuer zu umgehen. Eine solche Entwicklung wäre zweifellos unerwünscht. Ziel des Nationalstrassenbaus ist es ja, möglichst viel Verkehr auf die Autobahnen zu lenken, um das übrige Strassennetz mit seinen zahlreichen Ortsdurchfahrten zu entlasten. Autobahnen sind viel leistungsfähiger und verkehrssicherer als gewöhnliche Strassen. Es ist kaum möglich, den Automobilverkehr zuverlässig abzuschätzen, der wegen der Autobahnvignette auf das konventionelle Strassennetz ausweichen würde (vgl. Kap. 641.1). Jedenfalls dürfte dies bei längeren Fahrten nicht oft vorkommen, da Autobahnen grosse Vorteile wie Zeit- und Kostenersparnis, grössere Sicherheit und mehr Fahrkomfort bieten.

Eine Vignettenabgabe in der vorgesehenen Höhe wird die Verkehrsteilung zwischen privatem und öffentlichem Verkehr nicht beeinflussen. Eine Abwanderung vom Auto zum öffentlichen Verkehr ist also nicht zu erwarten. Der private Personenwagen befriedigt vielfach andere Verkehrsbedürfnisse, so dass der öffentliche Verkehr nicht an seine Stelle treten kann. Ein grosser Teil des Individualverkehrs ist zudem Neuverkehr, der erst durch das private Motorfahrzeug ermöglicht wird. Sodann vermag die Autobahnvignette die Kosten-/Nutzenrechnung des Automobils nicht zu beeinflussen. Übrigens sind es meist emotionale, irrationale Aspekte, welche die Verkehrsmittelwahl bestimmen.

663 Auswirkungen auf den Fremdenverkehr

Unsere Nachbarländer Italien, Frankreich und Österreich erheben nicht unwesentliche Strassenbenützungsabgaben. So ist für die Strecke Como–Florenz eine Autobahngebühr von 17 Franken zu entrichten. Die Fahrt durch den Mont-Blanc-Tunnel kostet zwischen 16 und 21 Franken, je nach Grösse des Wagens. Zwischen Mülhausen und Besançon beträgt die Gebühr 9 Franken. Österreich erhebt am Arlberg eine Tunnelgebühr und zwischen Innsbruck und Brenner

eine Autobahngebühr von je 15 Franken. Die Fahrt über die Grossglockner-Alpenstrassen kostet 25 Franken. Für die Tunneldurchfahrt am Grossen St. Bernhard verlangt die italienisch-schweizerische Gesellschaft 12–18 Franken pro Personenwagen. Diese Abgaben sind zum Teil wesentlich höher als der Betrag, den der ausländische Automobilist in unserem Land für eine Halbjahresvignette zu bezahlen hätte. Trotzdem ist kaum anzunehmen, dass Strassenbenützungsabgaben den Fremdenverkehr in den betreffenden Ländern negativ beeinflusst haben. Strassenbenützungsabgaben spielen im Ferienbudget eines Touristen eine unbedeutende Rolle. Die negativen Auswirkungen einer Autobahnvignette auf den schweizerischen Fremdenverkehr wären eher psychologischer Art.

Die Schweiz wäre zurzeit das einzige europäische Land, das als Fiskalmassnahme an der Grenze eine allgemeine Autobahnabgabe erhebt. Zudem sind die schon erwähnten Schwierigkeiten der Grenzabfertigungen in den Hauptreisezeiten (vgl. Kap. 622) in Betracht zu ziehen. Damit dürfte das Image der Schweiz als Reiseland nicht gewinnen.

664 Aussenwirtschaftliche Auswirkungen

Wenn der Autobahnvignette auch die Cars und Lastwagen unterworfen werden, und diese Abgabe ebenfalls von den in die Schweiz einfahrenden Ausländern erhoben wird, sind Rückwirkungen auf das schweizerische Strassentransportgewerbe in Rechnung zu stellen, das in beachtlichem Umfange auch im Ausland tätig ist (vgl. Kap. 763). Die schweizerischen Car- und Transportunternehmungen geniessen bisher in verschiedenen Ländern gestützt auf zwischenstaatliche Abkommen nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit gewisse Abgabefreiheiten. Diese dürften bei Einführung einer schweizerischen Autobahnvignette dahinfallen. Weitere Retorsionsmassnahmen sind nicht auszuschliessen.

Dadurch können nicht nur die Transporte von der Schweiz nach dem Ausland und von dort in die Schweiz verteuert, sondern allgemein die Transportgeschäfte schweizerischer Unternehmer im Ausland behindert werden. Dies dürfte die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Transportunternehmungen gegenüber der ausländischen Konkurrenz vermindern, weil die Fahrdistanzen im Ausland in der Regel viel länger sind als in unserem kleinen Land.

Zudem könnte eventuell auch das Verhältnis der Schweiz zu der Europäischen Gemeinschaft (EG) und zu den Staaten der Europäischen Transportministerkonferenz (CEMT) belastet werden.

(Vgl. auch die Ausführungen in den Kap. 673, 76 und 773.)

67 Rechtliche Probleme

671 Notwendigkeit einer Verfassungsrevision

Die Autobahnvignette könnte rechtlich sowohl als Steuer wie auch als Kausalabgabe (Gebühr oder Lenkungsabgabe) ausgestaltet werden. Steuern bedürfen auf Bundesebene immer einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage. Eine solche besteht im heutigen Verfassungsrecht nicht.

Kausalabgaben könnten an sich aus einer bestehenden Gesetzgebungskompetenz abgeleitet werden, auch wenn sie im Verfassungstext nicht explizit genannt werden, solange sie als zweckentsprechende Massnahme zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Ziels dieser Gesetzgebungskompetenz verstanden werden können. Nun besteht zwar in Artikel 36^{bis} BV eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiete der Nationalstrassen. Aber Artikel 36^{ter} BV legt abschliessend fest, wie der Bund seine Nationalstrassenkosten zu decken hat. Vorab ist ein Teil des zweckgebundenen Treibstoffzollertrages dafür einzusetzen. Reichen diese Mittel nicht aus, so muss in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss darüber entschieden werden, ob die Fehlbeträge mit einem zweckgebundenen Zollzuschlag auf Treibstoffen oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind. Weitere Finanzierungsquellen zur Deckung der Fehlbeträge werden damit ausgeschlossen. Diese Auslegung wird ergänzt durch die Bestimmung von Artikel 37 Absatz 2 BV, welche die Gebührenfreiheit der Strassen verankert. Freilich kann die Bundesversammlung «in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen», wie das z. B. beim Tunnel Grosser St. Bernhard geschehen ist. Eine Autobahngebühr wäre aber kein solcher Sonderfall, sondern eine generelle Benützungsabgabe für eine bestimmte Strassenkategorie, die der Gesetzgeber mit Artikel 37 Absatz 2 BV, der gleichzeitig mit den Nationalstrassenartikeln (Art. 36^{bis} und Art. 36^{ter} BV) in die BV aufgenommen worden ist, ausdrücklich ausschliessen wollte (vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates; BBl 1957 II 852).

Daraus ergibt sich, dass Autobahnabgaben, ob sie nun als Steuer oder als Kausalabgabe ausgestaltet werden, nur auf dem Wege der Verfassungsrevision eingeführt werden können.

672 Vorschlag für einen Verfassungsartikel

Sofern eine Autobahnvignette, unabhängig von den Finanzierungsbedürfnissen der Nationalstrassen, eingeführt werden soll, könnte die Grundlage mit folgendem neuen *Artikel 36^{quinquies}* der Bundesverfassung geschaffen werden:

Der Bund kann für die Benützung von Nationalstrassen Abgaben erheben. Der Reinertrag wird auf Bund und Kantone entsprechend ihren Aufwendungen für die Nationalstrassen verteilt.

Diese Formulierung sieht bewusst davon ab, die Autobahnabgabe nach den ungedeckten Kosten der Nationalstrassen zu bemessen und die Erträge zur Deckung der Nationalstrassenkosten zu binden. Zur Zeit bestände sonst kein Anlass zur Einführung einer neuen Abgabekompetenz des Bundes. Da der Bund für seine Nationalstrassenkosten durch die Treibstoffzölle und -zollzuschläge voll gedeckt ist, hat diese Abgabe für ihn rein fiskalischen Charakter und ist deshalb als Steuer einzustufen. Auch für die Kantonsanteile wäre eine Zweckbindung zu eng, da die Anteile nicht nach den ungedeckten Nationalstrassenkosten der Kantone bemessen werden sollen. Die Besonderheiten der Ausgestaltung als Benützungsabgabe lassen es als angezeigt erscheinen, den Begriff «Abgabe» als Oberbegriff für Steuern und Kausalabgaben zu verwenden.

Die Verfassungsbestimmung könnte grundsätzlich auch bei den Steuern (Art. 41^{bis} ff. BV) untergebracht werden. Der enge Zusammenhang mit den Na-

tionalstrassen und die Besonderheiten in der Ausgestaltung der Abgabe sprechen jedoch für eine Einordnung als selbständiger Artikel bei den Verfassungsbestimmungen über das Strassenwesen. Damit wird zugleich sichtbar, dass die Gebührenfreiheit der Strasse nach Artikel 37 Absatz 2 BV die Erhebung von Autobahnvignetten nicht mehr ausschliesst.

Der vorgelegte Verfassungstext spricht *allgemein von Abgaben*; er zwingt damit den Gesetzgeber nicht zu einer bestimmten Erhebungsart. Zwar steht heute die Erhebung in Form einer Vignette im Vordergrund. Die Möglichkeit sollte jedoch offen gehalten werden, zu einem späteren Zeitpunkt statt der Vignette eine Erhebung durch Kassenstationen an den Autobahnzufahrten oder an bestimmten Stellen auf der Autobahn vorzusehen. Die gewählte Formulierung würde auch die Einführung von Tunnelgebühren erlauben.

Der Bundesgesetzgeber könnte sämtliche Nationalstrassenklassen oder nur die richtungsgetrenten Autobahnen der Abgabepflicht unterstellen. Hingegen könnte er auf den kantonalen Autobahnen keine Abgaben erheben.

Die Höhe der Abgabe wird durch den erwähnten Textvorschlag nicht limitiert; sie ist auch nicht indirekt gebunden durch eine Beschränkung des Ertrages zur Deckung von Fehlbeträgen bei der Finanzierung des Nationalstrassenbaus. Indirekt wird die Höhe der Abgabe jedoch durch andere Zielsetzungen der Bundesverfassung limitiert, die neben dem vorgeschlagenen Artikel 36^{quinquies} weiter bestehen. Insbesondere würde es dem Zweck des Nationalstrassennetzes widersprechen, wenn ein wesentlicher Teil des überregionalen Verkehrs wegen der hohen Autobahnabgaben auf das Hauptstrassennetz ausweichen würde, womit die Unfallgefahr erhöht, die Umwelt stärker belastet und der Verkehrsfluss auf dem Hauptstrassennetz beeinträchtigt würde. Diese Gründe zwingen den Gesetzgeber zu einer bescheidenen Abgabenhöhe.

Die Aufteilung des Reinertrags auf Bund und Kantone soll entsprechend den Aufwendungen, die Bund und Kantone heute für die Nationalstrassen leisten, aufgeteilt werden. Dabei wird zuhanden des Gesetzgebers offen gelassen, ob nebst den Kosten für den Bau auch der Unterhalt einzubeziehen ist.

Die «Kann-Formulierung» bringt zum Ausdruck, dass der Bund nicht zur Erhebung einer Autobahnabgabe verpflichtet wird. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Abgabe nicht der Deckung bestimmter Kosten dient und folglich auf die jeweiligen Finanzbedürfnisse von Bund und Kantonen allgemein und im Bereich der Nationalstrassen auszurichten ist. Der Bund hat so auch die Möglichkeit, die Abgabe aufzuheben, falls sich erweisen sollte, dass der administrative Aufwand zu gross ist oder andere unerwünschte Nebenwirkungen auftreten. Schliesslich würde damit die Möglichkeit geschaffen, eine Autobahnabgabe entsprechend den Vorstellungen der Gesamtverkehrskonzeption nur dann zu erheben, wenn die Kosten des Nationalstrassennetzes durch die zweckgebundenen Erträge der Treibstoffzölle und -zuschläge nicht gedeckt werden können.

673 Staatsvertragsrecht

Auf Grund der bestehenden staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz ist zu prüfen, ob die Erhebung einer Autobahnvignette von den in die Schweiz ein-

fahrenden ausländischen Motorfahrzeugführern zulässig wäre. Unter den multilateralen Abkommen fallen in Betracht:

- Übereinkommen vom 20. April 1921 über die Freiheit des Durchgangsverkehrs (BS 13 3) und das zugehörige Statut vom 14. April 1921 (BS 13 6),
- Abkommen vom 30. März 1931 über die Besteuerung der ausländischen Motorfahrzeuge (BS 13 586),
- Zollabkommen vom 4. Juni 1954 über die vorübergehende Einfuhr privater Strassenfahrzeuge (AS 1958 719),
- Zollabkommen vom 18. Mai 1956 über die vorübergehende Einfuhr gewerblicher Strassenfahrzeuge (AS 1960 1039).

Sofern die in die Schweiz einfahrenden ausländischen Fahrzeuge nicht schlechter behandelt werden als die inländischen, stehen diese Abkommen der Erhebung einer Autobahnvignette nicht entgegen.

Uneinheitlich ist die Beurteilung bezüglich der bilateralen Abkommen, welche die Schweiz mit zahlreichen europäischen Ländern zur Regelung des gewerblichen Personen- und Güterverkehrs auf der Strasse abgeschlossen hat. Diese Abkommen oder die zugehörigen Protokolle regeln die Gebühren- und Steuerfragen ganz unterschiedlich: durch Verweis auf das Landesrecht, durch die Zusage von Abgabebefreiungen auf Gegenseitigkeit oder durch vorbehaltlose Befreiung von Steuern und Abgaben. Einzelheiten dieser Vereinbarungen und das Verfahren für notwendige Änderungen werden im Kapitel 773 über die Schwerverkehrsabgabe dargelegt. Hier sei nur festgehalten, dass sich eine Vignettenabgabe für die Benützung der schweizerischen Autobahnen meist unter die vorbehaltenen Strassen-, Brücken- und Tunnelabgaben (péages) subsumieren liesse. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird auf die detaillierteren Ausführungen zur Schwerverkehrsabgabe (Kap. 773) verwiesen.

674 Ausführungsgesetzgebung

Entsprechend dem in Kapitel 672 formulierten Verfassungstext würde die Einführung der Autobahnvignette nach positivem Ausgang der Verfassungsrevision ein Ausführungsgesetz erfordern, welches dem fakultativen Referendum untersteht. Die auf Gesetzesstufe zu lösenden Probleme sind in den Kapiteln 62–65 kurz angesprochen worden. Im Hinblick auf die Schlussfolgerungen zu dem Autobahnvignettensystem verzichten wir darauf, hier auf gesetzgeberische Einzelheiten näher einzugehen.

68 Würdigung der Untersuchungen

1. Die Erhebung einer periodischen Abgabe für die Benützung der Nationalstrassen 1. und 2. Klasse (Autobahnen) durch Verkauf einer an der Windschutzscheibe des Fahrzeuges zu befestigenden Vignette ist zwar «machbar». Es wäre jedoch eine umfangreiche Organisation für den Vignettenverkauf, das Abrechnungswesen und die Kontrollen notwendig. Insbesondere die Erfassung des grenzüberschreitenden Verkehrs würde auf grosse Schwierigkeiten stossen. Auch mit dem Einsatz von zusätzlichem Personal

liessen sich in den Hauptreisezeiten vermehrte Verkehrsstauungen an der Grenze kaum vermeiden. Eine systematische Kontrolle auf den Autobahnen könnte nicht gewährleistet werden.

2. Der Nettoertrag einer nicht prohibitiv wirkenden Vignette für 30 Franken pro Jahr und 15 Franken pro Halbjahr für einen Personenwagen sowie die fünffachen Beträge für Lastwagen und Cars würde wesentlich weniger einbringen als verschiedene Initianten dieser Abgabe schätzten, nämlich netto höchstens 200–300 Millionen Franken pro Jahr. Rund 80 Prozent dieses Betrages würden auf einreisende ausländische Fahrzeuge entfallen.
3. Die Autobahnvignette lässt sich nicht als Finanzierungsmassnahme des Bundes für den Nationalstrassenbau begründen, da die Nationalstrassenrechnung steigende jährliche Überschüsse ausweist, die auch noch die Unterhalts- und Betriebskosten decken könnten. Folglich erscheint das Vignettensystem als Fiskalabgabe. Auch nach der schweizerischen Strassenrechnung (nach Motorfahrzeugkategorien) lässt sich eine solche Massnahme nicht rechtfertigen, da die Personenwagen, welche den Hauptteil des Ertrages zu erbringen hätten, nach der massgebenden Variante der Gesamtkapitalrechnung einen Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von über 100 Prozent aufweisen. Eine Vignettenabgabe könnte deshalb unerwünschte Rückwirkungen auf das geltende und bewährte System der Treibstoffzölle und Zollzuschläge haben.
4. Namhafte binnenwirtschaftliche Auswirkungen dürfte die Autobahnvignette nicht haben. Trotzdem hat sie wegen ihres Pauschalcharakters eine gewisse Benachteiligung derjenigen Automobilisten zur Folge, welche die Autobahnen nur wenig benützen (können). Schwierig abzuschätzen ist der Einfluss einer Vignettenabgabe auf die Fremdenverkehrswirtschaft. Auch wenn ausländische Feriengäste sich im allgemeinen durch eine zusätzliche Abgabe von 15–30 Franken kaum von einem Aufenthalt in der Schweiz abhalten lassen, könnte die Vignettenabgabe und die Kontrolle das Image der Schweiz als Ferienland verschlechtern und zu Ausfällen führen.
5. Die Belastung der ausländischen Motorfahrzeughalter für die Autobahnbenützung konnte aus Gründen der Gleichbehandlung mit den Inländern gerechtfertigt werden. Trotzdem dürfte die Vignettenabgabe Reaktionen anderer Staaten und der Europäischen Gemeinschaften auslösen, insbesondere wenn die Abgabe fiskalisch begründet wird. Zusätzliche Schwierigkeiten würde die Anwendung des Vignettensystems auf den grenzüberschreitenden Güterverkehr hervorrufen, da einige bilaterale Abkommen oder deren Zusatzprotokolle gewisse Abgabefreiheiten zusichern.
6. Die vorgeschlagene Strassenverkehrsabgabe mittels Autobahnvignetten widerspricht nach der heutigen Sachlage weitgehend den von der Kommission GVK formulierten und auch schon vorher in der Verkehrspolitik anerkannten Postulaten der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsträger sowie der Wettbewerbsneutralität verkehrspolitischer Massnahmen. Die Autobahnvignette lässt sich auch nicht als Übergangsmassnahme bis zum Inkrafttreten einer neuen Gesamtverkehrsordnung begründen. Wenn eventuell in einigen Jahren eine neue Finanzierungsregelung für die National-

strassen nötig werden sollte, wäre diese in Richtung einer von der Verkehrsleistung abhängigen Benützungsgebühr zu suchen. Die Empfehlungen der Kommission GVK enthalten entsprechende Vorschläge im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Gesamtordnung des Verkehrs.

7. Aus allen diesen Gründen und auch in Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, wonach eine als Fiskalabgabe konzipierte Autobahnvignette deutlich abgelehnt wird, *sind wir zum Schluss gekommen, dass auf eine besondere Verfassungsvorlage, welche den Bund zur Erhebung einer Autobahn-Benützungsabgabe in Form einer Vignette ermächtigen würde, zu verzichten ist.* Das Problem soll im Rahmen der Vorschläge zur Gesamtverkehrskonzeption, d. h. im Zusammenhang mit andern Arten von Strassenbenützungsabgaben, weiterbehandelt werden.

7 Schwerverkehrsabgabe

71 Allgemeines

711 Zielsetzungen

Auch für die Schwerverkehrsabgabe sind – wie die öffentliche Diskussion zeigt – verschiedene Zielsetzungen in Betracht zu ziehen.

Im Vordergrund steht der Ausgleich der in der Strassenrechnung festgestellten Unterdeckung der dem Strassenverkehr zuzurechnenden Strassenkosten, wie dies insbesondere auch in der Diskussion um die Bundesfinanzreform 1978 gefordert worden ist. Diese Unterdeckung beträgt zurzeit nach der massgebenden Gesamtkapitalrechnung rund 345 Millionen Franken und nach der finanzpolitischen Kapitalrechnung 548 Millionen Franken (vgl. Kap. 24, Tab. 1 und Kap. 722).

Die Ausgleichsforderung wird auch mit Belagsschäden auf den Nationalstrassen und Zerstörungen auf dem übrigen Strassennetz sowie den Dimensionierungsanforderungen im modernen Strassenbau begründet, die weitgehend dem Schwerverkehr zugeschrieben werden müssen. Dieser Umstand wirkt um so störender, weil der Schwerverkehr seine anteilmässigen Strassenkosten nicht deckt.

Die schweren Motorfahrzeuge behindern insbesondere bei zunehmender Verkehrsdichte den Verkehrsfluss in erheblichem Masse auch auf den Autobahnen. Viele Führer von Personenwagen erhoffen von einer zusätzlichen Kostenbelastung des Schwerverkehrs nicht nur eine gerechtere Lastenaufteilung zwischen den Strassenbenützern, sondern auch, dass die Zunahme des Schwerverkehrs gebremst wird. Das zweite Ziel verfolgen auch die Vertreter des Umweltschutzes und Befürworter einer sparsamen Energieverwendung. Die Bahnunternehmungen ihrerseits erwarten eine Verbesserung ihrer Wettbewerbslage.

Dazu ist gleich hier zu sagen, dass nur ein relativ kleiner Teil des Schwerverkehrs auf der Strasse durch andere Verkehrsmittel, z. B. durch die Bahn bewältigt werden könnte. Für fast den gesamten Baustellenverkehr sowie generell für den Nah- und Regionalverkehr bleibt der Lastwagen auf absehbare Zeit das geeignetste Transportmittel.

Nach der Güterverkehrserhebung des Bundesamtes für Statistik von 1974¹⁾ verteilte sich der Güterverkehr auf der Strasse wie folgt auf die verschiedenen Distanzbereiche:

Distanzen	Beforderte Tonnen %	Geleistete Tonnenkilometer %
bis 24 km	80	40
25–99 km	15	30
über 100 km	5	30

Daraus geht hervor, dass es nicht möglich wäre, den Betrag, der zur Deckung der Strassenkosten des Schwerverkehrs fehlt, vom Fernverkehr allein (wegen der Konkurrenzierung der Bahn) aufbringen zu lassen. Dies liesse sich unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit sowie der Wettbewerbsneutralität nicht rechtfertigen. Nach dem Prinzip der Kostenäquivalenz muss eine Schwerverkehrsabgabe auf allen Distanzbereichen erhoben werden. Der weitaus grösste Teil des Güterverkehrs auf der Strasse steht aus praktischen Gründen nicht in einem echten Konkurrenzverhältnis zum Bahnverkehr. Deshalb muss man sich schon von vornherein darüber Rechenschaft geben, dass eine Schwerverkehrsabgabe das Wettbewerbsverhältnis zwischen beiden Verkehrsträgern nur beschränkt wird beeinflussen können. Trotzdem ist dieser Gesichtspunkt für die Bahnen sehr wichtig (vgl. Kap. 75).

Die Forderung nach einer Schwerverkehrsabgabe bildet auch Gegenstand der Diskussion um eine unerwünschte Zunahme des internationalen Gütertransitverkehrs auf unseren Strassen, insbesondere im Zusammenhang mit der Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels. Eine Schwerverkehrsabgabe würde den ausländischen Transportunternehmungen, die wegen der Preisverhältnisse für Dieselöl soweit möglich im Ausland tanken und daher kaum über die Treibstoffzollanteile und den Zollzuschlag an die Infrastrukturkosten beitragen, einen angemessenen Strassenkostenbeitrag abfordern. Im weiteren könnte sie der Gefahr entgegenwirken, dass die Transitroute durch die Schweiz vermehrt gewählt wird, um Benützungsgebühren oder Steuern auf ausländischen Strecken zu meiden.²⁾ Sie kann auch dazu beitragen, das Preisverhältnis zugunsten des umweltfreundlicheren Hucklepackverkehrs der Bahn zu verbessern. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Transifahrten mit Lastwagen durch die Schweiz heute nur ungefähr 2 Prozent des Transitverkehrs aller Verkehrsträger ausmachen. Der Ausländeranteil am gesamten Güterverkehr auf den schweizerischen Strassen beträgt 5 Prozent. Die durchgehende Öffnung der N2 kann das Verhältnis aber ändern.

Eine Belastung der Ausländer allein kann aus Gründen des internationalen Rechts (Diskriminierungsverbot) nicht in Frage kommen und wäre im übrigen im Hinblick auf das Ziel, den Fehlbetrag der Strassenkategorienrechnung beim Schwerverkehr auszugleichen, auch nicht genügend ertragreich.

¹⁾ Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 588, Bern, 1976.

²⁾ Nach verschiedenen Beobachtungen hat der Schwerverkehr am San Bernardino nach Inkrafttreten der österreichischen Schwerverkehrssteuer im Jahre 1978 stark zugenommen. Genaue Unterlagen stehen jedoch bisher nicht zur Verfügung.

Eine Schwerverkehrsabgabe kann nur als Teilmassnahme im umfassenden Programm der Transitpolitik verstanden werden. Im Zentrum steht nach wie vor ein konsequentes Festhalten an der Gewichtsbeschränkung für Motorwagen und Anhängerzüge auf 28 Tonnen sowie am Nacht- und Sonntagsfahrverbot für den Schwerverkehr, alles verbunden mit einer wirksamen Kontrolle dieser Beschränkungen; gleichzeitig wird der Huckepackverkehr gefördert. Flankierende Massnahmen strassenpolizeilicher Art werden noch geprüft, insbesondere Sperrzeiten für den Schwerverkehr, um einen guten Verkehrsfluss zu gewährleisten und die Anwohner vor untragbaren Immissionen zu schützen. Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit sollten entsprechend den Empfehlungen für eine Gesamtverkehrskonzeption nur in Betracht gezogen werden, wenn andere Massnahmen versagen. Wegen des Grundsatzes der Einheit der Materie lässt sich ein solcher Vorschlag nicht mit einer verfassungsrechtlichen Steuervorlage koppeln.

712 Ausländische Systeme und Erfahrungen mit der österreichischen Schwerverkehrsabgabe

712.1 Österreich

Österreich hat am 1. Juli 1978 eine Schwerverkehrsabgabe eingeführt, die verschiedene unliebsame Reaktionen der Gütertransporteure im In- und Ausland und an den österreichischen Grenzstationen ausgelöst hat. Die Regelung sieht eine Belastung aller Nutzfahrzeuge (mit einer Nutzlast von über 5 Tonnen) vor, wobei die inländischen und ausländischen Fahrzeuge unterschiedlich behandelt werden.

Die *inländischen* Nutzfahrzeuge werden monatlich pauschal besteuert, und zwar je nach Fahrzeugtyp und höchstzulässiger Nutzlast. Es werden erhoben:

		je Tonne Nutzlast
– für Anhänger	unter 8 t Nutzlast	ö.S. ¹⁾ 85.—
	über 8 t Nutzlast	ö.S. 175.—
– für übrige Fahrzeuge	unter 8 t Nutzlast	ö.S. 100.—
	über 8 t Nutzlast	ö.S. 200.—

¹⁾ 100 ö.S. = Fr. 12.65 (Dez. 1979)

Die *ausländischen* Motorfahrzeuge werden für jeden in Österreich geleisteten Nutzlast-Tonnenkilometer mit 0,25 österreichische Schilling belastet. Die Erhebung erfolgt bei der Einreise auf der Grundlage eines vom Fahrer auszufüllenden Formulars und allenfalls unter Zuhilfenahme von Erfahrungswerten. Für ausländische Nutzfahrzeuge kann zudem wie für österreichische Fahrzeuge die Pauschalveranlagung beansprucht werden. Sie gewährleistet, dass die Abgabe für Ausländer den Betrag nicht übersteigt, den der Inländer bezahlen muss.

Nach den bis heute verfügbaren Auskünften wird die Schwerverkehrsabgabe in Österreich selbst unterschiedlich bewertet:

Nach einer am 18. Juli 1979 durch das österreichische *Verkehrsministerium* veröffentlichten Analyse hat die Abgabe im ersten Jahr Einnahmen in der Höhe von 1,4 Milliarden Schilling (ungefähr 180 Mio. sFr.) gebracht. Davon sind 7 Prozent aufgewendet worden, um den österreichischen Transporteuren die im Ausland erhobenen Retorsionsabgaben abzugelten. Gleichzeitig soll der Güterverkehr bei den österreichischen Bundesbahnen seit der Einführung der Schwerverkehrsabgabe um 2,4 Prozent angewachsen sein, nachdem früher jährlich ein Frachtschwund von bis zu 10 Prozent festzustellen gewesen sei.

Nach weiteren Informationen wird positiv gewertet, dass insbesondere der Verkehr aus den Donauländern teilweise neue Routen wählte, wodurch das österreichische Strassennetz eine gewisse Entlastung erfahre. Gewissen Schwierigkeiten im internationalen Bereich werden Fortschritte in den Verhandlungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft in der Frage der Finanzierungsbeteiligung an internationalen Fernstrassen gegenübergestellt.

In *privatwirtschaftlichen Kreisen* Österreichs wird das Experiment mit der Schwerverkehrsabgabe eher negativ bewertet. Es wird zwar bestätigt, dass die österreichischen Bahnen ein grösseres Verkehrsaufkommen und einen besseren Abschluss vorzuweisen hätten. Dieser Umstand wird aber der wirtschaftlichen Expansion und einer effizienteren Preispolitik der Österreichischen Bundesbahnen zugeschrieben. In der gleichen Zeitspanne habe nämlich auch der Lastwagenverkehr stärker zugenommen als in anderen Jahren. Die privatwirtschaftliche Kritik in Österreich richtet sich aber vor allem gegen die gewählte Konzeption der Schwerverkehrsabgabe. Das österreichische Konzept habe eine höhere Belastung der inländischen Transporteure zur Folge und treffe insofern diejenigen am stärksten, welche zu einer vermehrten Arbeitsteilung mit den Bahnen bereit sind. Die Jahres-Pauschalisierung treffe im übrigen die Transporteure im Nahverkehr (mit relativ wenigen Jahreskilometern) unverhältnismässig stärker als die Transporteure im Fernverkehr, welche zudem den Bahntransport am meisten konkurrenzieren.

712.2 Schweden

Bis Ende 1973 kannte Schweden, wie die meisten Länder, eine Abgabe auf Dieseltreibstoff. Bereits anfangs der sechziger Jahre wurde eine Regierungskommission beauftragt, eine Strassenbeförderungssteuer zu entwerfen, welche eine angemessene Beteiligung der Motorfahrzeughalter an den Strassenkosten sichert.

Dieses Ziel konnte mit der herkömmlichen Dieseltreibstoffabgabe nicht erreicht werden, denn

- der Treibstoffverbrauch variiert von Fahrzeug zu Fahrzeug;
- bei einer Erhöhung der Nutzlast der Lastwagen nimmt der Treibstoffverbrauch unterproportional zu: je schwerer das Fahrzeug, desto geringer der Treibstoffverbrauch pro Tonnenkilometer. Demgegenüber nimmt die Strassenabnutzung überproportional zum Fahrzeuggewicht zu;
- die Dieseltreibstoffgebühr konnte durch die Verwendung von (in Schweden) steuerbefreitem Heizöl als Treibstoff umgangen werden: Einnahmenverlust der Staatskasse von umgerechnet rund 40 Schweizerfranken pro Fahrzeug.

Deshalb beschloss der schwedische Reichstag noch vor Abschluss der eingangs erwähnten Strassenkostenuntersuchung die Einführung einer Kilometerabgabe. Sie ist seit 1. Januar 1974 in Kraft und betrifft Strassenmotorfahrzeuge, die weder mit Benzin noch mit Flüssiggas betrieben werden (also vorwiegend Dieselfahrzeuge) sowie – seit dem 1. Juni 1976 – deren Anhänger und Sattelaufleger von mehr als 3 Tonnen Gewicht. Je nach den technischen Besonderheiten der Fahrzeuge (insbesondere Nutzlast) wurden verschiedene Abgabensätze eingeführt. Gleichzeitig wurde das Dieselöl praktisch von allen Taxen befreit.

Für die schwedischen Fahrzeuge wird die Abgabe mit einem speziellen Kilometerzähler ermittelt, der in jedem Fahrzeug eingebaut sein muss und dessen Stand dreimal jährlich mittels Kartenaufdruck einem Zentralamt mitzuteilen ist. Gegenwärtig werden rund 223 000 Fahrzeuge erfasst. Die Verwaltungskosten machen ungefähr 3 Prozent des Abgabeertrages aus.

Ausländische Fahrzeughalter haben die Kilometerabgabe auf Autobussen, Lastwagen und Anhängern zu entrichten. Personenwagen mit Dieselmotor unterliegen der Abgabe nicht.

Die Abgabe für ausländische Fahrzeuge beträgt pro 100 km Fahrdistanz und je nach Gewichtsklasse (Gesamtgewicht):

– für Lastwagen	11–24 schw. Kronen ¹⁾
– für Anhänger ab 10 t	3– 7,5 schw. Kronen
– für Autobusse	9–18,5 schw. Kronen

Die Abgabe wird pro 100 km oder Teilstrecken davon berechnet. Der ausländische Fahrzeughalter, der über keinen speziellen Zähler verfügt, hat ein Einreiseformular mit entsprechenden Angaben auszufüllen. Eine Kopie des Formulars ist mitzuführen und bei der Ausreise den Grenzbehörden auszuhändigen. Diese ermitteln dann die tatsächlich zurückgelegten Kilometer und überprüfen das Resultat aufgrund des Einreiseformulars. Wurden mehr Kilometer zurückgelegt, als das Einreiseformular festhält, so wird der entsprechende Betrag bei der Ausreise nachgefordert; zu viel bezahlte Abgaben werden zurückerstattet, sofern die Differenz mindestens 50 schwedische Kronen beträgt. Widerrechtliche Änderungen der Eintragungen auf dem Einreiseformular werden strafrechtlich geahndet. Dieses System erlaubt den ausländischen Fahrzeughaltern den steuerfreien Erwerb von Dieselöl.

72 Mögliche Varianten der Ausgestaltung einer Schwerverkehrsabgabe in der Schweiz

721 Zweck der Abgabe

Wie schon erwähnt wurde, steht die Deckung der dem Schwerverkehr zuzurechnenden Strassenkosten im Vordergrund. Demnach sollte das ganze Abgabesystem konsequent auf dieses Ziel ausgerichtet werden. Andere mögliche Zielsetzungen können nur subsidiär mit in Betracht gezogen werden. Insbesondere müssen rein fiskalische Gründe zugunsten des Kostenausgleichs zurücktreten.

¹⁾ 1 schw. Krone = 0,39 Fr. (Dez. 1979)

Für die Bemessung einer Schwerverkehrsabgabe muss von der Strassenrechnung nach Motorfahrzeugkategorien (Kategorienrechnung) ausgegangen werden. Diese weist nach, in welchem Ausmass die einzelnen Motorfahrzeugkategorien ihre anteilmässigen Strassenkosten durch ihnen zurechenbare Einnahmen decken.

Von den verschiedenen Rechnungsarten der Kategorienrechnung (vgl. Kap. 24) ist als Bemessungsgrundlage für eine Schwerverkehrsabgabe die betriebswirtschaftlichen Prinzipien entsprechende *Kapitalrechnung* am besten geeignet, da Investitionen normalerweise über die voraussichtliche Nutzungsdauer verzinst und amortisiert werden.

Während sich die Interessenvertreter über die Anrechnung der Ausgaben nach der Kapitalrechnungsmethode weitgehend einig sind, gehen hingegen die Auffassungen über die Anrechnung der Einnahmen auseinander. Wenn man sich auf den Standpunkt stellt, dass nur die zweckgebundenen Treibstoffanteile einschliesslich Zolzzuschlag dem Schwerverkehr angerechnet werden sollen, dann wäre die finanzpolitische Rechnung der Schwerverkehrsabgabe zugrunde zu legen. Werden dem Schwerverkehr jedoch alle Erträge der Treibstoffzollabgaben gutgeschrieben, welche einen Bezug zum Strassenverkehr haben, sind die Berechnungen nach der Gesamtkapitalrechnung massgebend. Bei dieser Berechnungsart haben die Strassen den Charakter von nutzbarem öffentlichem Vermögen, was der volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise und der Rechnungsführung bei den übrigen Verkehrsträgern entspricht. In Übereinstimmung mit den GVK-Empfehlungen und dem Ergebnis der Vernehmlassung ist deshalb die *Gesamtkapitalrechnung* der Berechnung der Schwerverkehrsabgabe zugrunde zu legen.

Es ist aber zu betonen, dass die Kategorienrechnung nur ein *Hilfsmittel* für die politische Festlegung des Steuersatzes für den Schwerverkehr sein kann. Die Abgabe wird z. B. nicht den jährlichen Schwankungen der Rechnungsergebnisse folgen können. Es geht hier lediglich darum, die Grössenordnung des Ertrages der zu erhebenden Abgabe und ein mögliches Prinzip zur Verteilung auf die einzelnen Fahrzeugkategorien aufzuzeigen. Allfälligen späteren Modifikationen der Kategorienrechnung wird dadurch nicht vorgegriffen.

Auch über die Rechtsnatur der in der Strassenrechnung erfassten Abgaben dürfen aus der Rechnung selber keine Schlussfolgerungen gezogen werden. So ändert sich an der Voraussetzungslosigkeit und dem Konsumsteuercharakter der Treibstoffzölle nichts.

723 **Zu erfassende Fahrzeuge**

Der «Schwerverkehr» auf der Strasse ist bis heute noch kein eindeutig definierter Begriff. Die Verordnung über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge (SR 741.41) bezeichnet als schwere Motorwagen solche mit einem Gesamtgewicht von über 3,5 Tonnen. Als Gesamtgewicht wird das Eigengewicht des Fahrzeuges (einschliesslich Ausrüstung usw.) plus Nutzlast (Insassen und La-

dung) verstanden. Nach Fahrzeugarten sind dies Lastwagen, Sattelschlepper und Gesellschaftswagen (Cars). Traktoren und Anhänger werden nicht nach Gewichtsklassen unterteilt. Die Verordnung über die Verkehrsregeln (SR 741.11; Art. 91) und die Chauffeurverordnung (SR 822.22; Art. 1) kennen zusätzlich die Grenze von 5 Tonnen Gesamtgewicht für Sattelmotorfahrzeuge und Anhängerzüge (Zugfahrzeug und Anhänger). Sie bezieht sich auf das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für schwere Motorwagen, bzw. auf die Arbeitszeit von berufsmässigen Motorfahrzeugführern.

Die Kategorienrechnung hat für ihre Einteilung in leichte und schwere Motorfahrzeuge die Gewichtslimite von 3,5 Tonnen übernommen. Bei den Anhängern wurden nur jene für den Gütertransport erfasst. Solche mit über 2,5 Tonnen Nutzlast sowie alle Traktoren für gewerbliche Zwecke wurden ebenfalls dem Schwerverkehr zugerechnet. Es ist zweckmässig, diese Abgrenzung für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Schwerverkehrsabgabe zu verwenden. Vorbehalte anzubringen sind aber gegen den Einbezug der Traktoren in den Schwerverkehr, da die entsprechenden statistischen Grundlagen problematisch sind und im übrigen für die Traktoren die volle Deckung der Wegekosten ausgewiesen ist. Sie werden in den folgenden Berechnungen ausgeklammert.

Von der Schwerverkehrsabgabe ausgenommen werden sollten (nebst Arbeitsmaschinen) die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste (z. B. Feuerwehr), weil es nicht sinnvoll ist, dass sich die staatlichen Körperschaften selber belasten. Bei den Automobil- und Trolleybus-Linien der öffentlichen Verkehrsbetriebe sprechen die von der Kommission GVK vertretenen Grundsätze der Eigenwirtschaftlichkeit und der Wettbewerbsneutralität gegenüber dem öffentlichen und privaten Verkehr gegen eine Abgabebefreiung. Da die konzessionierten Automobillinien wie die Linien der Reisepost fast durchwegs defizitär und auf Zuschüsse der öffentlichen Hand bzw. aus andern Bereichen der PTT-Betriebe angewiesen sind, wird sich trotzdem die Frage stellen, ob auch hier auf die Schwerverkehrsabgabe zu verzichten sei. Diese Vorleistung, die gegen das Bruttoprinzip verstösst, liesse sich jedoch nur so lange rechtfertigen, als die Voraussetzungen für die Eigenwirtschaftlichkeit des öffentlichen Verkehrs nicht gegeben sind. Ausflugsfahrten dieser Betriebe wären wie private Carfahrten zu besteuern.

Dass neben den in der Schweiz immatrikulierten Schwerverkehrsfahrzeugen auch die in der Schweiz verkehrenden ausländischen Schwerverkehrsfahrzeuge zu erfassen sind, gilt als selbstverständlich, umsomehr als die anteilmässige Deckung der schweizerischen Strassenaufwendungen durch ausländische Fahrzeuge praktisch gleich Null ist, da diese in der Schweiz in der Regel nicht tanken, d. h. keine Treibstoffzollabgaben entrichten.

Abgabepflichtig ist der Halter des Schwerverkehrsfahrzeuges.

724 Verteilungsgrundsätze

Es stellt sich die Frage, wie der von der Schwerverkehrsabgabe erwartete Ertrag auf die einzelnen Fahrzeuge umgelegt werden soll. Ausgehend vom Verursacherprinzip sind die Fahrzeuge mit zunehmendem *Gewicht* stärker zu belasten, weil die Strassenabnutzung überproportional zu den Fahrzeuggewichten (Achs-

lasten) zunimmt; diese beeinflussen auch die Strassendimensionierung (Kriechspuren) und den Verkehrsfluss.

Die pro Fahrzeug verursachten Strassenkosten sind im weitem abhängig von dessen Fahrleistungen. Deshalb sind jährliche Pauschalbeträge abzulehnen, auch wenn sie durch die Kantone als Zuschlag zur Motorfahrzeugsteuer einfach bezogen werden könnten. Für die Bemessung der Abgabe ist somit neben dem Fahrzeuggewicht im Prinzip auf die jährlich *gefahrenen Kilometer* abzustellen. Damit wird eine Benachteiligung des Nahverkehrs vermieden und eine Vergleichsbasis für die Belastung der Ausländer geschaffen (d. h. die Kritik am österreichischen Pauschalssystem vermieden).

Teilpauschalierungen müssen jedoch aus erhebungstechnischen Gründen für im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge in Betracht gezogen werden (vgl. Kapitel 725.2).

Zur Bestimmung der Abgabesätze pro Gewichtsklasse und Fahrleistung gibt die Kategorienrechnung die nötigen Grundlagen. Dabei muss im Interesse einer einfachen Handhabung auf eine Berücksichtigung der effektiven Ladung verzichtet werden; Leerfahrten werden also ebenfalls erfasst. Ergänzend könnten auch Erwägungen über Verkehrssicherheit, Umweltschutz und Energie berücksichtigt werden. In diese Richtung zielen Resolutionen der Europäischen Transportministerkonferenz, Studien der UNO-Wirtschaftskommission für Europa sowie Vorstösse einzelner Transitländer innerhalb der Europäischen Gemeinschaften. Dabei ist jedoch das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren und die besonderen verfassungsrechtlichen Schranken für die ergänzenden Gesichtspunkte müssen respektiert werden.

725 Erhebung und Bezug der Abgabe

Aus praktischen Gründen muss zwischen den in der Schweiz und im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen unterschieden werden.

725.1 Im Inland immatrikulierte Fahrzeuge

Eine Abgabe auf der Kilometerleistung könnte durch jährliche Selbstveranlagung der Fahrzeughalter, gestützt auf den Stand des Kilometerzählers und auf die Eintragungen des Chauffeurs auf den Fahrtschreiber-Einlageblättern nach der Chauffeurverordnung (SR 822.22), ermittelt werden. Die ausserhalb der Schweiz gefahrenen Distanzen wären abzuziehen. Für die Anhänger müsste eine Fahrtenkontrolle neu eingeführt werden.

Eine solche Selbstveranlagung bringt sowohl für den Fahrzeughalter als auch für die Verwaltung einen bedeutenden administrativen Aufwand, nicht zuletzt für die stichprobeweise Detailüberprüfung sowie allfällige Einsprache- oder Beschwerdeverfahren. Durch die Verwendung von *besonderen plombierten Kilometerzählern mit Kartendrucker* im Motorfahrzeug und in der Anhängerachse kann die Veranlagung erheblich vereinfacht werden. Auf den Abrechnungstermin lässt sich der jeweilige Kilometerstand auf eine Karte übertragen, die direkt einer Abrechnungsstelle zugestellt werden kann, wo mit Hilfe elektronischer Da-

tenverarbeitung die Rechnung erstellt wird. Auslandfahrten können durch Festhalten des Zählerstandes bei der Aus- und Wiedereinfahrt abgezogen werden. Transporte per Huckepack werden ohnehin nicht registriert.

Dieses System (vgl. Kap. 712) soll sich in Schweden bewährt haben. Die Beschaffung und Montage der Kilometerzähler/Kartendrucker erfordert eine Investition von schätzungsweise 300 Franken pro Fahrzeug. Für die Beschaffung der Spezialzähler müsste eine angemessene Frist vorgesehen werden (etwa 1 Jahr).

Die *Berechnung* der Kilometerabgabe für die im Inland immatrikulierten Fahrzeuge gestützt auf die Angaben aus den Spezialzählern wäre am kostengünstigsten zentral durch eine Bundesstelle vorzunehmen.

725.2 Im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge

Hier drängt sich die Abgabenerhebung an der Grenze bei der Einfahrt auf. Der Abgabenbezug bei der Wiederausfahrt (oder eine Differenzberechnung nach schwedischer Ordnung) würde einen zu grossen Aufwand erfordern, da er nicht mit andern Kontrollen des grenzüberschreitenden Verkehrs verbunden werden kann.

Zur Vereinfachung und Beschleunigung der Abfertigung beim Grenzübertritt sollte die Abgabe teilweise pauschaliert und nach Distanzzonen erhoben werden. Für Fahrten in der Grenzzone wäre eine Abgabebefreiung in Betracht zu ziehen, weil wegen der kleinen Distanzen sich der Verwaltungsaufwand für eine Abrechnung kaum lohnen würde. Zudem könnte durch eine abgabefreie Zufahrt zu den Huckepack-Zentren der Bahnverlad im internationalen Transit gefördert werden. Um das schweizerische Transportgewerbe im Grenzbereich nicht zu benachteiligen, wäre der abgabefreie Distanzbereich möglichst zu beschränken (maximale Fahrdistanz).

Die Tarifzonen sind so zu bemessen, dass ungerechtfertigte Schlechterstellungen (Diskriminierungen) der ausländischen oder inländischen Fahrzeuge vermieden werden. Unter Vorbehalt späterer Abklärungen gehen wir im folgenden von drei Tarifzonen aus:

Tarifzone	Distanzbereich	Bemessungsgrundlage
0	Grenzbereich	frei
1	– 100 km	100 km
2	100– 250 km	200 km
3	über 250 km ¹⁾	300 km

Der Fahrzeugführer hätte beim Grenzübertritt eine Deklaration abzugeben (Selbstveranlagung); darauf wären die vorgesehenen Fahrten im Inland, die Auf- bzw. Abladeorte sowie das Ausgangszollamt anzugeben. Gestützt auf diese Angaben würde die Abgabe nach der entsprechenden Tarifzone erhoben und

¹⁾ In diese Zone fällt z. B. die Transitstrecke N2 Basel–Gotthard–Strassentunnel–Chiasso = 282 km.

auf dem Formular quittiert. Bei der Ausfahrt könnte aufgrund des Kilometerzählers stichprobenweise kontrolliert werden, ob die effektiv gefahrene Distanz der bei der Einfuhr bezahlten Tarifklasse entspricht.

725.3 Bezug der Abgabe

Der Abgabebezug für die *im Inland* immatrikulierten Fahrzeuge wäre am rationellsten durch eine zentrale Abrechnungsstelle des Bundes (mit Datenverarbeitungsanlage) zu besorgen. In Frage käme die Zollverwaltung, die bereits auf andern zollfremden Gebieten mit dem Einzug von Steuern (Bier, Tabak) betraut ist und die auch von ihrer Tätigkeit an der Grenze her gewisse Erfahrungen mit der Erfassung des Schwerverkehrs hat.

Aber auch der Abgabebezug durch die Kantone kann in Erwägung gezogen werden, wo sich die Abrechnung mit der Erhebung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern verbinden liesse. In jedem Fall ist eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen notwendig.

Die Abgabe auf *im Ausland* immatrikulierten Motorfahrzeugen müsste ohnehin von der Zollverwaltung erhoben werden, die im Zusammenhang mit der eigentlichen Zollabfertigung schon eine Vielzahl anderer Aufgaben an der Grenze zu vollziehen hat. Im Gegensatz zur Autobahnvignette dürfte eine Schwerverkehrsabgabe an der Landesgrenze keine grössern Verkehrshemmnisse verursachen.

73 Rechnerische Darstellung für die Bemessung der Schwerverkehrsabgabe

731 Allgemeines

Im folgenden wird die Bemessung und Verteilung der Schwerverkehrsabgabe anhand eines konkreten *Beispiels* durchgerechnet. Wir stützen uns dabei auf die Kategorienrechnung, Variante Gesamt-Kapitalrechnung, mit den letzten zur Verfügung stehenden Daten für das Jahr 1977. Nicht berücksichtigt wurde, dass der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des Schwerverkehrs seit 1970 deutlich abnehmende Tendenz aufweist (vgl. Anhang 3).

Wir betonen, dass die für die Berechnungen getroffenen Annahmen keine Präjudizien schaffen wollen, sondern lediglich als Diskussionsgrundlagen dienen. Wir behalten uns eine Neuurteilung bei der Ausführungsgesetzgebung ausdrücklich vor.

732 Im Inland immatrikulierte Fahrzeuge

Die Berechnungen stützen sich auf die Fahrzeugkategorien des Schwerverkehrs nach der Strassenrechnung. Nicht berücksichtigt werden aber

- die Autobusse des öffentlichen Verkehrs, weil eine Abgabefreiheit im Umfang der notwendigen öffentlichen Unterstützung zur Diskussion steht,
- die Traktoren, weil sie eigenwirtschaftlich sind.

- Die leichten Anhänger (bis 2,5 t Nutzlast), die einen schlechten Eigenwirtschaftlichkeitsgrad (9,9%) aufweisen, sind nachfolgend ausser Betracht gelassen, weil sie in der Regel mit leichten Motorfahrzeugen verwendet werden, die ihrerseits ihren Strassenkostenanteil decken.

Aufgrund der anteilmässigen Wegekosten und Einnahmen, des Fahrzeugbestandes und der Jahresleistungen pro Fahrzeugkategorie wird ein Kilometerbetrag pro Fahrzeug ermittelt. Dieser entspricht dem zu deckenden Fehlbetrag pro Fahrzeug und kann als Basis für den Abgabeansatz verwendet werden. Die betreffenden Ausgangsdaten und Ergebnisse sind im *Anhang 7* enthalten. Darnach lassen sich zurzeit folgende Ansätze in Betracht ziehen:

Fahrzeugkategorien	Schwerverkehrssteueransatz in Rp./km (gemäss Gesamtrechnung)
<i>Lastwagen</i>	
I + II (- 6,5 t)	4
III (6,5-8 t)	6
IV (8-9 t)	12
V (über 9 t)	19
<i>Sattelmotorfahrzeuge</i>	43
<i>Schwere Anhänger</i>	21
<i>Private Cars</i>	17

733 Im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge

Bei im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen kann man zur Zeit von den vollen Wegekosten des vergleichbaren schweizerischen Verkehrs ausgehen, da das ausländische Schwerverkehrsfahrzeug in der Regel nicht in der Schweiz tankt und deshalb keine anrechenbaren Einnahmen erbringt. Diese Wegekosten stellen sich nach Grundlagen der Kapitalrechnung für 1977 wie folgt dar:

Motorfahrzeug-Kategorie (gem. Kategorienrechnung)	Fahrleistung 1977 in Mio. km insgesamt	Zurechenbare Kosten in Mio. Fr. (./ Verzin- sung Ertragsüber- schuss)	Fr./km
Lastwagen I	160,5	29,75	0,185
Lastwagen II	265,1	53,65	0,202
Lastwagen III	491,7	140,50	0,286
Lastwagen IV	311,8	113,54	0,364
Lastwagen V	173,6	79,35	0,457
Sattelmotorfahrzeuge	104,7	69,58	0,665
Schwere Anhänger	678,3	151,06	0,223
Private Cars	54,3	21,37	0,394

Berücksichtigt man, dass im internationalen Verkehr zum weit überwiegenden Teil schwere Lastwagen und Lastenzüge (Anhängerzüge und Sattelzüge) eingesetzt werden, lassen sich durchschnittliche Ansätze von

– 0.40 Fr./km für Lastwagen und Cars und

– 0,65 Fr./km für Lastenzüge

rechtfertigen.¹⁾ Im weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der internationale Verkehr in der Regel die kostenaufwendigeren Nationalstrassen benutzt.

Auf der Grundlage der oben erwähnten Kilometeransätze können folgende Beträge als Pauschalabgaben pro Tarifzone in Betracht gezogen werden:

Distanzbereich Bemessungsgrundlage	Tarifzonen			
	Grenzbereich 0	I bis 100 km 100 km	II 100–250 km 200 km	III über 250 km 300 km
	Fr	Fr.	Fr.	Fr
<i>Pauschalen pro</i>				
Lastwagen und Cars ..	frei	40.—	80.—	120.—
Lastenzüge (Sattelmo- torfahrzeuge und An- hängerzüge).....	frei	65.—	130.—	195.—

Der *Ertrag* der Schwerverkehrsabgabe von ausländischen Motorfahrzeugen kann aus der Zahl der Grenzübertritte abgeschätzt werden. Nach Erhebungen der EZV verteilen sich die Grenzübertritte 1978 wie folgt:

	Grenzzone	Zielverkehr ins Landesinnere	Transitverkehr
Lastwagen einschliesslich Sattelschleper und Anhängerzüge	277 000	296 000	23 000
Cars	18 000	87 000	15 400

Es darf angenommen werden, dass gestützt auf den erwähnten Zonentarif der Gesamtertrag aus dem ausländischen Schwerverkehr etwa 35–40 Millionen Franken ausmachen würde. Dabei wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich bei diesen Beträgen um vorläufige Richtwerte handelt. Es ist der späteren Gesetzgebung vorzubehalten, bei der Festsetzung sowohl der Berechnungsgrundlage für die Abgabe wie auch der Pauschalansätze pro Tarifzone den bestehenden internationalen Vereinbarungen, namentlich dem Übereinkommen über die Errichtung einer Freihandelszone und den Abkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, bzw. den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, in Berücksichtigung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, gebührend Rechnung zu tragen.

¹⁾ Sollten die ausländischen Fahrzeuge wegen veränderter Preisverhältnisse oder wegen Einfuhrbeschränkungen in der Schweiz tanken bzw. Treibstoffzoll entrichten, müssten die Ansätze zur Vermeidung einer Diskriminierung ungefähr 20 Rp. tiefer angesetzt werden.

734 Gesamtertrag und Erhebungsaufwand

Aus den vorstehenden Angaben ergibt sich folgender Gesamtertrag:

	Mio Fr.	%
Im Inland immatrikulierte Fahrzeuge	314	90
Im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge	40	10
	<hr/>	
	354	100

Der relativ schwache Ausländeranteil ist darauf zurückzuführen, dass das Transportaufkommen der im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge – wie schon erwähnt – nur 5 Prozent des gesamten schweizerischen Strassengüterverkehrs ausmacht. Die Verhältnisse sind wesentlich anders als in Österreich, wo der Ausländeranteil über 30 Prozent erreicht. Das ist vor allem auf die dort zulässigen Gesamtgewichte von 38 Tonnen pro Lastenzug zurückzuführen.

Bei der *Aufwandschätzung* wird davon ausgegangen, dass die Kosten für Anschaffung und Unterhalt der Kilometerzähler/Kartendrucker von den Motorfahrzeughaltern zu tragen sind. Die zentrale Bearbeitung der Kilometerabrechnung für die inländischen Fahrzeuge einschliesslich Steuerbezug dürfte gemäss summarischen Angaben der Eidgenössischen Zollverwaltung ungefähr 12 Personen erfordern. Samt Sachaufwand ergäbe dies Jahreskosten von rund 1,1 Millionen Franken. Bei einem System der Selbstveranlagung ohne besondere Zähler würden etwa 8 Personen und eine halbe Million Franken mehr benötigt.

Die Kosten der Veranlagung der im Ausland immatrikulierten Fahrzeuge werden bei einem Bedarf von 20 Personen auch auf 1,1 Millionen Franken veranschlagt. Gesamthaft ergibt sich somit ein Erhebungsaufwand von 2,2–2,7 Millionen Franken pro Jahr. Dieser Betrag liegt wesentlich unter 1 Prozent des erwarteten Ertrages, was als vorteilhaft beurteilt werden darf.

Da eine Kompensation innerhalb des Personalbestandes der Zollverwaltung nicht möglich ist, müsste bei der Einführung der Schwerverkehrsabgabe der bewilligte Personalbestand der Zollverwaltung entsprechend erhöht werden.

Nach diesen Annahmen und Berechnungen aufgrund der Gesamt-Kapitalrechnung ergibt sich ein *Reinertrag* einer Schwerverkehrsabgabe von *rund 350 Millionen Franken pro Jahr*.

74 Verteilung des Ertrages der Schwerverkehrsabgabe auf Bund und Kantone sowie Zweckbindung

741 Kantonsanteile insgesamt

Der Ertrag einer auf Bundesrecht gestützten Schwerverkehrsabgabe kommt grundsätzlich dem Bundeshaushalt zu (Art. 42 BV). Da die Zuständigkeiten im Strassenwesen zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt sind (vgl. Kap. 2), muss aber nach dem Kausalitätsprinzip ein Anteil der Kantone am Ertrag der Schwerverkehrsabgabe in Betracht gezogen werden.

Nun ist es aber dringend notwendig, dass der Bund zur Verbesserung seiner Finanzlage vermehrte Einnahmen erhält. Deshalb kann er die Kantone am Ertrag einer neuen Bundesabgabe nur beteiligen, wenn die Kantone ihn im entsprechenden Umfange anderweitig entlasten.

Unter dieser Voraussetzung sollte eine Verteilungsregel in Betracht gezogen werden, welche auf die vom Schwerverkehr verursachten Strassenkosten abstellt. Als geeignetes Mass bietet sich die Verkehrsbelastung der Strassenkategorien (nach finanzieller Trägerschaft) an.

Aus den Arbeiten für die GVK-CH geht hervor¹⁾, dass die Verkehrsleistungen im Güterverkehr auf der Strasse (tkm) wie folgt auf die einzelnen Strassenkategorien entfallen:

Bruttotonnenkilometer der Lastwagen (einschliesslich Anhängerzüge)

Strassen	1974		
	Mio	Brutto-tkm	%
Nationalstrassen	3 180		19,7
Kantonsstrassen	7 880		49,0
Gemeindestrassen	5 030		31,3
Total	16 090		100

Zieht man in Betracht, dass das Nationalstrassennetz in den nächsten Jahren noch stark wächst (z. B. N2) und entsprechend zusätzlichen Verkehr anziehen wird, darf der künftige Anteil der Schwerverkehrsfahrten, der auf die Nationalstrassen entfällt, auf rund 30 Prozent geschätzt werden. 70 Prozent der Verkehrsleistungen entfallen somit auf die Kantons- und Gemeindestrassen, was mit der früheren Feststellung übereinstimmt, wonach der weitüberwiegende Teil der Güter im Nah- und Regionalbereich befördert wird.

Diese Überlegung spricht dafür, den Reinertrag der Schwerverkehrsabgabe im gleichen Verhältnis 30:70 auf Bund und Kantone aufzuteilen. Nach dem Rechenbeispiel in Kapitel 734 entfielen somit auf den Bund rund 105 Millionen Franken und auf die Kantone 245 Millionen Franken. Diese Verteilung wäre periodisch an die Entwicklung des Verkehrs anzupassen.

Eine andere Kostenteilung könnte allenfalls notwendig werden, wenn der Bund den Unterhalt der Nationalstrassen übernimmt oder wenn die bisherige Verteilung des Treibstoffgrundzolles nach dem Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1959/5. Mai 1977 (SR 725.II6.2) und der zugehörigen Verordnung vom 22. Februar 1978 (SR 725.II6.2I) geändert wird.

742 Aufteilung unter den Kantonen

Eine relativ einfache Lösung für die Aufteilung des gesamten Kantonsanteils an der Schwerverkehrsabgabe auf die einzelnen Kantone bietet der Verteilschlüssel

¹⁾ Arbeitsunterlage Nr. 28: Infrastruktur-Benützungsgebühren, Bericht vom 10. November 1977.

für den Anteil der Kantone am Reinertrag der Treibstoffzölle, der für die Kosten der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen bestimmt ist¹⁾. Berechnungsfaktoren sind:

- die Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen ($\frac{1}{3}$ von 50%)
- die Strassenlasten der Kantone ($\frac{2}{3}$ von 50%)
- die Finanzkraft der Kantone (45%)
- die steuerliche Belastung des Schwerverkehrs durch die Kantone (5%).

Auf den Bestand an immatrikulierten Schwerverkehrsfahrzeugen pro Kanton abzustellen, empfiehlt sich nicht. Die Strassenlasten werden nämlich auf Durchgangsstrassen je nach den Verbindungsmöglichkeiten unter Umständen überwiegend von ausserkantonalen und ausländischen Fahrzeugen verursacht. Um diesem letzten Argument Rechnung zu tragen, könnte in Betracht gezogen werden, den kantonalen Anteil des Abgabeertrages nach der Kantonszugehörigkeit der auf den einzelnen Strassen verkehrenden Schwerverkehrsfahrzeugen auf die Kantone aufzuschlüsseln. Für ein solches Verfahren wären aber vorerst verbesserte statistische Unterlagen zu schaffen.

Nach dem Kausalitätsprinzip erscheint es angebracht, dass die Kantone ihren Anteil an der Schwerverkehrsabgabe zu einem guten Teil an die Gemeinden weitergeben. Die Lösung dieses innerkantonalen Problems ist jedoch Sache der Kantone.

743 Zweckbindung der Schwerverkehrsabgabe?

Das mit der Schwerverkehrsabgabe verfolgte Ziel, nämlich der Ausgleich des Fehlbetrags des Schwerverkehrs in der Kategorienrechnung von rund 350 Millionen Franken ruft darnach, dass ihr Ertrag vollumfänglich der Strassenrechnung gutgeschrieben wird. Zwar beläuft sich die gesamte Unterdeckung aller inländischen Motorfahrzeugkategorien zusammen per 1977 auf rund 251 Millionen Franken (Gesamtkapitalrechnung). Der Überschuss bei den Personenkategorieen kompensiert dabei zum Teil den Fehlbetrag bei den inländischen Schwerverkehrsfahrzeugen von total 314 Millionen Franken (ohne öffentliche Cars, leichte Anhänger und ausländische Schwerverkehrsfahrzeuge). Die PW tragen somit zum Teil die Unkosten des Schwerverkehrs. Das ist vom Standpunkt der Wettbewerbsneutralität her nicht vertretbar. Es handelt sich bei der Schwerverkehrsabgabe zum Teil um eine Massnahme zur Erreichung gleicher Wettbewerbsvoraussetzungen, für die eine Zweckbindung nicht sinnvoll wäre. Umgekehrt kann bei der heutigen energie- und verkehrspolitischen Situation eine Entlastung der PW nicht in Frage kommen; sie wäre auch praktisch kaum durchführbar. Zudem ist zu beachten, dass die Strassenrechnung seit Jahren einen abnehmenden Eigenwirtschaftlichkeitsgrad ausweist (vgl. Anhang 3). In den nächsten Jahren muss wegen zunehmenden Abschreibungs-, Unterhalts- und Betriebskosten der Nationalstrassen und möglicherweise auch wegen sparsame-

¹⁾ V vom 5. Juni 1978 über die Verteilung des für allgemeine Beiträge und den Finanzausgleich im Strassenwesen bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag (SR 725.116.25).

rem Treibstoffverbrauch mit einem weiteren Rückgang des Eigenwirtschaftlichkeitsgrades gerechnet werden.

Eine Gutschrift des Abgabeertrages in der Strassenrechnung sagt aber noch nichts über die Verwendung der dem Staat zugeflossenen Mittel. Wenn die Schwerverkehrsabgabe mit den besonderen Strassenaufwendungen für den Schwerverkehr begründet wird, dann sollte sie konsequenterweise auch für diesen Zweck verwendet werden. Die Frage im Vernehmlassungsverfahren (vgl. Kap. 53), ob eine Schwerverkehrssteuer ganz oder teilweise für die Strassenkosten zu reservieren sei, ist denn auch von einer eindeutigen Mehrheit der Antworten bejaht worden.

Nach den gescheiterten Bundesfinanzvorlagen von 1977 und 1979 sowie den positiven Erfahrungen der Kantone mit zweckgebundenen Steuerzuschlägen oder Sondersteuern für bestimmte öffentliche Werke (z. B. für Spitäler, Abwasserbeseitigung usw.) darf angenommen werden, dass der Bürger einer Abgabe positiv gegenübersteht, wenn er weiss, für welche Zwecke sie bestimmt ist.

Nun steht aber fest, dass der Bund aufgrund der geltenden Aufteilung des für den Strassenbau bestimmten Treibstoffzollertrages zwischen Bund und Kantonen und des für den Nationalstrassenbau gebundenen Treibstoffzollzuschlages über genügend Mittel zur Strassenfinanzierung verfügt. Eine entsprechende Zweckbindung des Bundesanteils an der Schwerverkehrsabgabe wäre deshalb nicht sinnvoll. Aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit fällt auch eine Zweckbindung für andere Bereiche, z. B. den öffentlichen Verkehr, ausser Betracht.

Anders verhält es sich bei den Kantonen und Gemeinden, die zusätzlich zu den zweckgebundenen Treibstoffanteilen des Bundes und den eigenen strassenbedingten Einnahmen jährlich über 1,1 Milliarden Franken aus allgemeinen Haushaltsmitteln für Strassenzwecke aufwenden (vgl. Kap. 24, Tab. 2). Es erscheint deshalb naheliegend, entsprechend dem Vernehmlassungsergebnis den kantonalen Anteil an der Schwerverkehrsabgabe zur Verminderung dieses Betrags zu binden. Die Einzelheiten der Zweckbindung werden in der Vollzugsgesetzgebung geregelt werden müssen.

75 Binnenwirtschaftliche Auswirkungen der Schwerverkehrsabgabe

751 Auswirkungen auf die Betriebskosten der schweren Motorfahrzeuge

Eine fahrleistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe belastet die variablen Betriebskosten der Unternehmungen. Um ein Bild über die Belastung pro Fahrzeug zu erhalten, ist auf die durchschnittlichen jährlichen Fahrleistungen abzustellen. Gestützt auf die Grundlagen der Kategorienrechnung und die im Kapitel 73 ermittelten Kilometeransätze ergibt sich folgendes Bild:

Durchschnittliche Schwerverkehrsabgabe pro Fahrzeug

Tabelle 3

Fahrzeugkategorie/Nutzlast	Ansatz/km der Schwerverkehrsabgabe in Rp.	Jährliche mittlere Fahrleistung in km	Durchschnittl. Belastung pro Jahr in Fr.
I und II bis 6,5 t	4	26 350	1 054
III 6,5 – 8 t	6	37 500	2 250
IV 8,0 – 9 t	12	40 000	4 800
V mehr als 9 t	19	45 000	8 550
Sattelschlepper	43	47 500	20 425
Anhänger von mehr als 2,5 t	21	30 000	6 300
Private Cars	17	32 500	5 525

Der Abgabebetrag pro Fahrzeug und Kategorie entspricht der bisherigen «Unterdeckung».

Aus der Zusammenstellung ist ersichtlich, dass die kleineren Fahrzeugtypen, die vor allem im Nahverkehr eingesetzt werden, relativ schwach belastet werden, z. B. ein Lastwagen Kategorie III pro Kilometer rund siebenmal weniger als ein Sattelschlepper. Bezogen auf die Nutzlast, auf die es in erster Linie ankommt, ist der Unterschied wesentlich geringer, wie nachstehende Beispiele zeigen:

	Belastung pro tkm ¹⁾ in Rp.
Fahrzeug III mit Ladung von 7 t	1,07
Sattelschlepper mit Ladung von 15 t	3,58

¹⁾ Mit Berücksichtigung eines Leerfahrtenanteils von einem Viertel.

Fahrzeuge mit intensiver Nutzung werden also stärker belastet als nach Tabelle 3. Jährliche Fahrleistungen von 60 000 bis 80 000 km sind im Fernverkehr nicht selten. Daraus ergibt sich für einen Sattelschlepper, der ausschliesslich in der Schweiz fährt, eine Abgabe von rund 25 800 – 34 400 Franken. Bei Baustellenfahrten und bei den Warenverteilungen erreichen die jährlichen Fahrleistungen etwa 50 000 km. Gesamthaft trifft eine leistungsabhängige Abgabe den Fernverkehr auf der Strasse etwas mehr als den Nahverkehr.

Die nach Tabelle 3 ermittelte durchschnittliche jährliche Belastung der Motorfahrzeuge durch eine eidgenössische Schwerverkehrsabgabe aufgrund der Kategorienrechnung ist wesentlich höher als die bisherigen kantonalen Motorfahrzeugsteuern und Gebühren. Nach den Unterlagen der Kategorienrechnung für die Jahre 1970–1974¹⁾ beträgt das gewogene schweizerische Mittel der bisherigen Steuern und Gebühren pro

¹⁾ Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 578, Tabellenanhang 1.

	Fr
Lastwagen Kat. I	592
II	876
III	1 153
IV	1 310
V	1 744
Sattelmotorfahrzeug	1 481
Schwerer Anhänger	350
Privater Car	1 073

Diese Abgaben sind jedoch von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Sie schwanken zwischen 62 und 132 Indexpunkten des schweizerischen Mittels.

Welchen Anteil würde die Schwerverkehrsabgabe an den gesamten jährlichen Betriebskosten der Schwerverkehrsfahrzeuge ausmachen? Wegen der unterschiedlichen Betriebsbedingungen der Unternehmungen ist keine allgemeingültige Antwort möglich. Es kann auf folgende *Beispiele* hingewiesen werden, wobei mittlere Fahrleistungen gemäss der Kategorienrechnung zugrunde gelegt wurden. Die angegebenen Werte sind gerundet:

	Jährl. Betriebskosten in Fr	Schwerverkehrsabgabe in Fr	Mehrbelastung in %
- Lastwagen Kat. III, etwa 7,5 t Nutzlast	80 000	2 200	2,7
- Anhängerzug, etwa 14 t Nutzlast ..	100 000	14 000	14
- Sattelschlepper, etwa 15 t Nutzlast	110 000	20 000	18

752 Auswirkungen auf das Verhalten der Lastwagenhalter

Eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe dürfte die Unternehmer veranlassen, mehr als bisher möglichst die kürzesten Routen zu wählen. Dadurch könnte in einem bescheidenen Ausmass ein Ausweichen von den schnelleren Nationalstrassen auf direkte Verbindungen über Kantonsstrassen resultieren, sofern diese ein günstiges Profil aufweisen und keine untragbare Fahrzeitenverlängerung zur Folge haben.

Die Einführung der Schwerverkehrsabgabe dürfte keine einschneidenden Auswirkungen auf den Fahrzeugeinsatz haben. Der Lastwagenzug ist auf grossen Distanzen unentbehrlich, da der Anhänger nur 20 Prozent Mehrkosten verursacht, aber eine Verdoppelung der Nutzlast bringt. Auch der Einsatz von Sattelschleppern und Sattelaufliegern dürfte nicht zurückgehen. Es ist immerhin möglich, dass der Einsatz von leichteren Fahrzeugen durch die Abgabe gefördert wird.

Insgesamt wird die Schwerverkehrsabgabe den Fahrzeugeinsatz rationalisieren und den Trend zur zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit unter Lastwagenhaltern (Lastwagenhöfe usw.) verstärken.

753 Auswirkungen auf Preise, Konkurrenz und Verkehrsteilung

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Fahrzeughalter die Schwerverkehrsabgabe auf die Transportpreise überwälzen werden. Entsprechend den sehr unterschiedlichen Betriebsstrukturen bezüglich eingesetzter Fahrzeuge, Standort der Unternehmung, transportierter Güter usw. lassen sich kaum allgemeingültige Durchschnittswerte pro transportierte Gewichtseinheit angeben. Wir müssen uns mit Beispielen begnügen.

Für einen Lastenzug, der in der Schweiz pro Jahr 50 000 km zurücklegt, wovon ein Viertel in Leerfahrt, würde die beschriebene Schwerverkehrsabgabe bei einem durchgehenden Transport von 15 Tonnen über eine Distanz von 100 km Mehrkosten von rund 3.60 Franken pro Tonne betragen. Die Heizöltransporte würden auf gleicher Distanz um 4.50 Franken pro Tonne verteuert, was ungefähr 0,7 Prozent des heutigen Preises ausmacht. Hochwertige Güter wären weniger betroffen. Hier würde der Anteil der Schwerverkehrsabgabe unter 1 Promille liegen.

Bei grossen Verteilunternehmungen dürfte die Schwerverkehrsabgabe 1–2 Promille des Geschäftsumsatzes erreichen. In der Bauwirtschaft, bei der die Transportkosten einen grösseren Anteil ausmachen, dürfte die Mehrbelastung höher liegen.

Der Index der Konsumentenpreise erfasst die Gütertransporte nicht separat. Einen guten Anhaltspunkt für die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Schwerverkehrsabgabe liefert hingegen die Nationale Buchhaltung der Schweiz.¹⁾ Danach betrug die Gesamtnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen im Jahre 1976 184 Milliarden Franken. Da mit der Schwerverkehrsabgabe ein Inlandertrag von 314 Millionen Franken erzielt werden soll, beträgt die durchschnittliche Verteuerung 0,17 Prozent. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die Schwerverkehrsabgabe insgesamt keine untragbare Verteuerung der Güter und Dienstleistungen nach sich ziehen würde. Man kann sich fragen, ob die Versorgung der Berggebiete oder abgelegener Ortschaften mehr betroffen würde. Merklliche Unterschiede sind jedoch insgesamt kaum zu erwarten, da:

- die beförderten Gütermengen im allgemeinen gering sind,
- alle Lastwagenkategorien von der Schwerverkehrsabgabe weniger belastet werden als die Lastwagenzüge oder Sattelschlepper, die sich für Transporte im Berggebiet weniger eignen,
- die Verteiler im allgemeinen gleiche Preise für die ganze Schweiz berechnen.

Die Mehrbelastung des Strassenschwerverkehrs würde seine Konkurrenzfähigkeit nur dort vermindern, wo ein echter Wettbewerb zwischen Schiene und Strasse besteht. Dies dürfte im wesentlichen Umfange nur für grössere Transportdistanzen, d. h. ab etwa 100 km der Fall sein. Nach der Güterverkehrserhebung 1974²⁾ wurden auf der Strasse rund 10 Millionen Tonnen über solche Distanzen transportiert. Von diesen 10 Millionen Tonnen könnte nur ein Teil von der Bahn übernommen werden, da gewisse Güter von ihrer Natur her nur auf

¹⁾ Eidg. Statistisches Amt, Beiträge zur schweizerischen Statistik, Heft 45, 1977.

²⁾ Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 588, 1976.

der Strasse transportiert werden können, zum Teil keine durchgehende Schienenverbindung besteht bzw. Anschlussgleise fehlen oder der Preisvorteil der Schiene zu klein ist. Nimmt man vorsichtigerweise an, dass ein Viertel, also rund 2,5 Millionen Tonnen, auf die Schiene übergeht, dann ist dies kaum 1 Prozent der Strassentonnage. Bei der Schiene würden allerdings diese 2,5 Millionen Tonnen¹⁾ eine gewisse Verbesserung bringen, repräsentieren sie doch eine Einnahme von ungefähr 35 Millionen Franken, das sind rund 3 Prozent der gesamten Güterverkehrseinnahmen der Bahnen. Zusätzlich darf damit gerechnet werden, dass die Schwerverkehrsabgabe einen Anreiz zur Benützung des Hukepakangebotes der SBB im internationalen Alpentransitverkehr bieten wird.

Im weitern werden die Bahnen auf dem bisherigen Wagenladungsverkehr künftig Mehreinnahmen erzielen können, weil sich gewisse Tarife an die durch die Schwerverkehrsabgabe erhöhten Preise der Strassentransporte anpassen lassen. Zuverlässige Schätzungen dieser Verbesserung sind heute noch nicht möglich. Auf der andern Seite ist bei diesen Überlegungen auch zu berücksichtigen, dass in den nächsten drei Jahren durch die Eröffnung von etwa 200 km neuer Nationalstrassen auch die Wettbewerbsfähigkeit der Strassentransporte erhöht wird.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Schwerverkehrsabgabe kaum zu merklichen Transportverlusten der Strasse führen wird. Die Schiene wird jedoch ihre Marktposition konsolidieren können. Die Vorteile des Gotthard-Strassentunnels für den Transitverkehr mit Lastwagen dürften zusammen mit den übrigen Massnahmen unserer Transpolitik besser in Grenzen gehalten werden können.

76 Aussenwirtschaftliche Auswirkungen

761 Allgemeines

Die Schwerverkehrsabgabe kann nur unter eingehender Berücksichtigung der internationalen Aspekte eingeführt werden. Österreich hat vor der Einführung der Schwerverkehrsabgabe die europäischen Länder informiert und mit den transitpolitisch wichtigen Nachbarstaaten und den Europäischen Gemeinschaften (EG) Kontakte gepflegt. Zudem hat dieses Land nach der Einführung der Schwerverkehrsabgabe ein Memorandum an die europäischen Staaten, die Europäische Konferenz der Verkehrsminister (CEMT) sowie die Europäische Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (ECE) gerichtet mit der Aufforderung, eine internationale Lösung des Verkehrswegeproblems anzustreben.

Im Anschluss daran hat die CEMT im Mai 1979 in Belgrad eine Resolution verabschiedet, die u. a. die Berücksichtigung der folgenden Prinzipien empfiehlt:

- gleichmässige Belastung der Verkehrsträger durch eine kostendeckende Benützungsggebühr
- nichtdiskriminierende Behandlung der nationalen und internationalen Transporte.

¹⁾ Der hier erwähnte Substitutionsbereich liegt tiefer als die in der Botschaft vom 24. Oktober 1979 (BBl 1980 I 306) über den Leistungsauftrag an die SBB genannten Werte, weil dort ein ganzes Massnahmenbündel in Betracht gezogen wird, hier aber nur die Auswirkung der Schwerverkehrsabgabe zur Diskussion steht.

In der Studie einer Arbeitsgruppe der ECE im Bereich Verkehr wird die Einführung analoger Prinzipien empfohlen und zusätzlich der Grundsatz der Zweckgebundenheit der Verkehrsabgaben (Verwendung der Gebühren-Einnahmen für Betrieb und Unterhalt der Transitstrassen) festgehalten.

Der Bundesrat wird zur gegebenen Zeit die erwähnten internationalen Organisationen über die Entscheide zur Einführung einer Schwerverkehrsabgabe in der Schweiz orientieren. Er wird sich auch an der Suche nach international aufeinander abgestimmten Lösungen zur Wegekostenanlastung beteiligen.

762 **Freihandelsabkommen Schweiz/EG und EFTA-Konvention**

Aus der Sicht des Freihandelsabkommens Schweiz/EG (FHA) und der EFTA-Konvention ist zur allfälligen Einführung einer Schwerverkehrsabgabe darauf hinzuweisen, dass diese Verträge die Liberalisierung des Waren-, nicht aber auch des Dienstleistungsverkehrs zum Gegenstand haben, weshalb sich daraus für die Schweiz keine direkten Verpflichtungen ergeben.

Indessen sind aus den beiden Verträgen gewisse indirekte Schranken hinsichtlich der Behandlung ausländischer Transportunternehmen durch die Schweiz zu berücksichtigen. Sowohl im FHA (Art. 13) wie in der EFTA-Konvention (Art. 10, Abs. 2) ist eine erhebliche Mehrbelastung des ausländischen Verkehrs gegenüber dem inländischen Verkehr verboten, wenn sie sich auf den Warenverkehr gleich auswirkt wie eine mengenmässige Beschränkung.

Transitpolitische Verkehrsfragen haben in den Verhandlungen zum Abschluss des FHA mit der EG eine bedeutende Rolle gespielt. Aus diesem Grunde wurde als Anhang zum FHA eine gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien über die Warenbeförderung in der Durchfuhr geschaffen mit folgendem Wortlaut:

Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien über die Warenbeförderung in der Durchfuhr

Nach Ansicht der Vertragsparteien liegt es im gemeinsamen Interesse, dass bei der Beförderung von Waren

- mit Herkunft aus und Bestimmung *nach der Gemeinschaft*, die bei ihrer Durchfuhr das Hoheitsgebiet der Schweiz berühren,
 - oder mit Herkunft aus und Bestimmung *nach der Schweiz*, die bei ihrer Durchfuhr das Gebiet der Gemeinschaft berühren,
- die Preise und Bedingungen keine Diskriminierungen oder Verzerrungen aufgrund des Herkunfts- oder Bestimmungslandes dieser Waren bewirken, die geeignet sind, sich auf das gute Funktionieren des freien Verkehrs dieser Waren nachteilig auszuwirken.

Sodann ist auf die Zweckartikel des FHA (Art. 1) und der EFTA-Konvention (Art. 2) hinzuweisen, nach denen im Warenverkehr zwischen den Vertragsparteien *«gerechte Wettbewerbsbedingungen»* zu gewährleisten sind: Eine willkürliche Diskriminierung ausländischer Transportunternehmen würde also generell gegen den Geist der beiden Abkommen sowie gegen die erwähnte Erklärung verstossen.

Wir sind jedoch überzeugt, dass eine Schwerverkehrsabgabe, welche die in die Schweiz einfahrenden ausländischen Motorfahrzeuge nach dem gleichen Ko-

stendeckungsprinzip wie die im Inland immatrikulierten Fahrzeuge erfasst, gegenüber den Freihandelspolitischen Verpflichtungen voll zu bestehen vermag. Die Zusammenhänge mit den bilateralen Abkommen über internationale Beförderungen auf der Strasse werden im Kapitel 773 noch näher untersucht.

763 Rückwirkungen auf schweizerische Transporte im Ausland

Nach der Güterverkehrserhebung von 1974¹⁾ und der Aussenhandelsstatistik²⁾ wickelte sich der schweizerische Aussenhandel auf der Strasse von insgesamt rund 12,5 Millionen Tonnen zu 50 Prozent mit schweizerischen Lastwagen ab. Welche Auswirkungen die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe in der Schweiz auf diese aussenwirtschaftlichen Verhältnisse hätte, lässt sich schwer voraussagen. Soweit die schweizerischen Transporte im Ausland auf Gegenseitigkeit von gewissen Abgaben befreit waren, muss ähnlich wie bei der Autobahnvignette mit der Aufhebung der Vergünstigungen gerechnet werden. Gegen weitere Retorsionsmassnahmen sind die schweizerischen Transporte gemäss FHA (Art. 13) und EFTA-Konvention (Art. 10) geschützt. Im übrigen können Retorsionsmassnahmen des Auslandes gegen die Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe umso eher vermieden werden, als nachgewiesen werden kann, dass die Abgabe die einfahrenden ausländischen Fahrzeuge gegenüber den inländischen nicht diskriminiert und zur Deckung ihres Strassenkostenanteils bestimmt ist. Von Bedeutung dürfte auch sein, dass die Abgabbeerhebung die Abfertigung an der Grenze wenig erschwert.

Es ist nicht auszuschliessen, dass wegen des Verlusts bisheriger Abgabebefreiungen im Ausland oder weiteren ausländischen Gegenmassnahmen die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Transportunternehmungen im Ausland beeinträchtigt wird. Wie gross dadurch die entsprechende Rückwirkung auf die schweizerischen Auslandtransporte und schliesslich den Aussenhandel ganz allgemein sein könnte, ist nicht zum voraus abzuschätzen. Ob den schweizerischen Transportunternehmen die ausländische Mehrbelastung (analog zur österreichischen Regelung) durch einen Nachlass auf der inländischen Schwerverkehrsabgabe rückvergütet werden soll, wird im Zusammenhang mit der Ausführungsgesetzgebung zu prüfen sein, wobei ein erheblicher administrativer Aufwand in Betracht gezogen werden muss.

77 Rechtliche Probleme

771 Notwendigkeit einer Verfassungsrevision

Wie für die Autobahnvignette, so fehlt auch für die Schwerverkehrsabgabe heute eine ausreichende Verfassungsgrundlage. Wird die Abgabe als Steuer ausgestaltet, so muss sie in der Verfassung ausdrücklich genannt werden. Wenn die

¹⁾ Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 588, Bern 1976.

²⁾ Schweizerische Statistik des Aussenhandels, hrsg. von der Oberzolldirektion, 1974, Heft III.

Schwerverkehrsabgabe in die Form einer Kausalabgabe (Infrastrukturbenützungsgebühr oder Lenkungsabgabe) gekleidet würde, dann müsste mindestens eine Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete des Schwerverkehrs vorhanden sein. Sofern die Abgabe vorwiegend der Lenkung der Gütertransporte dienen sollte, müsste diese Gesetzgebungskompetenz zudem ein Abweichen von der Handels- und Gewerbefreiheit erlauben.

Die Bundesverfassung enthält heute keine Gesetzgebungskompetenz, auf die eine als Kausalabgabe ausgestaltete Schwerverkehrsabgabe abgestützt werden könnte. Die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über Automobile (Art. 37^{bis} BV) ist im wesentlichen eine Polizeikompetenz. Sie gibt eine Grundlage für Vorschriften über den Verkehr und Fragen der Sicherheit, allenfalls auch der Abwehr schädlicher Auswirkungen im Zusammenhang mit Motorfahrzeugen, nicht aber für die Einführung von Abgaben zur Deckung von Strassenkosten oder zu verkehrspolitischen Lenkungszwecken. Auch aus dem Postregal (Art. 36 BV) kann heute kein umfassendes Gütertransportmonopol mehr abgeleitet werden, das die Erhebung von Konzessionsgebühren für den Schwerverkehr erlauben würde. Die Ausdehnung des Postregals auf den Gütertransport war früher umstritten; eine Verfassungsrevision, welche die Kompetenzen auf diesem Gebiet festlegen wollte, ist 1946 gescheitert. Auch das Oberaufsichtsrecht über die Strassen und Brücken (Art. 37 Abs. 1 BV) gibt dem Bund kein Recht zur Einführung von Kausalabgaben auf dem Gebiete des Verkehrs. Diese sind vielmehr durch Artikel 37 Absatz 2 BV ausdrücklich ausgeschlossen. Die Schwerverkehrsabgabe könnte nicht als besonderer Fall eingestuft werden, für den die Bundesversammlung eine Ausnahme bewilligen könnte, sondern sie ist eine generelle Strassenbenützungsabgabe für eine bestimmte Fahrzeugkategorie.

772 **Vorschlag für einen neuen Verfassungsartikel**

Steuern werden im allgemeinen bereits auf Verfassungsebene relativ eingehend umschrieben. Eine Verfassungsnorm muss sich aber stets auf die Regelung von Grundsatzfragen beschränken. Eine solche Grundsatzfrage ist beispielsweise die Festlegung des Zwecks der Abgabe. Deshalb muss aus der Verfassungsbestimmung ersichtlich sein, dass die Schwerverkehrsabgabe primär der verkehrspolitischen Zielsetzung einer ausgeglichenen Verteilung der Strassenlasten dienen soll.

Wir unterbreiten Ihnen folgenden *neuen Artikel 36^{quater} der Bundesverfassung*:

Der Bund erhebt auf dem Schwerverkehr mit Motorfahrzeugen eine Abgabe; diese bemisst sich nach den vom Schwerverkehr verursachten, aber nicht gedeckten Strassenkosten. Das Gesetz bestimmt Voraussetzungen, Höhe und Verwendungszweck der kantonalen Anteile am Reinertrag.

Der Text bringt zum Ausdruck, dass die Abgabe insgesamt jenen Ertrag abwerfen soll, der den vom Schwerverkehr verursachten, aber von ihm *nicht gedeckten Strassenkosten* entspricht. Wie wir vorne gezeigt haben, bietet sich als Bemessungsgrundlage die Strassenkategorienrechnung an. Dieser Bezug kann nicht in den Verfassungstext aufgenommen werden, weil die Strassenrechnung (vgl.

Kap. 24) bis heute nur informativen Zwecken dient. Die Zurechnung der einzelnen Einnahmen und Ausgaben zu den verschiedenen Fahrzeugkategorien sowie die Art der Berechnung der Deckungsgrade und der auszugleichenden Defizite ist auf der Gesetzgebungsstufe zu regeln.

Die *Höhe der Abgabe* für die einzelnen Fahrzeuge ist indirekt dadurch begrenzt, dass der gesamte Reinertrag den vom Schwerverkehr nicht gedeckten Strassenkostenanteil erbringen soll. Der Verfassungstext lässt offen, wie die Abgabe im einzelnen festzulegen ist, aber er zeigt den vom Gesetzgeber einzuschlagenden Weg an; er verlangt folgerichtig eine Strassenrechnung, welche den Grad der Deckung (Eigenwirtschaftlichkeitsgrad) der Strassenkosten des Schwerverkehrs ausweist. Nach dem im Verfassungstext zum Ausdruck kommenden Verursacherprinzip müssen soweit als möglich die tatsächlichen Kosten, die jedes einzelne Fahrzeug verursacht, für die Höhe der Abgabe massgeblich sein, d. h. es sollte eine nach Kilometerleistung abgestufte Abgabe erhoben werden. Aus praktischen Gründen notwendige Pauschalierungen, z. B. nach Fahrzeugkategorien oder Distanzen, werden jedoch nicht ausgeschlossen.

Am Reinertrag der Schwerverkehrsabgabe sollen sowohl *Bund wie Kantone* beteiligt werden. Diese Verpflichtung wird dem Gesetzgeber ausdrücklich überbunden. Dieser wird aber auch ermächtigt, die Kantonsanteile an gewisse Voraussetzungen zu knüpfen. Der Verfassungstext erlaubt insbesondere, die Kantonsanteile davon abhängig zu machen, dass die Kantone den Bund auf einem andern Gebiet entsprechend entlasten. Dadurch, dass die Bestimmung des Verteilungsschlüssels zwischen dem Bund und den Kantonen einerseits sowie zwischen den Kantonen andererseits dem Gesetzgeber obliegt, wird die nötige Flexibilität geschaffen, um den wechselnden Verhältnissen Rechnung tragen zu können. Insbesondere könnte sich eine Änderung in der Aufteilung Bund – Kantone aufdrängen, wenn der Bund wesentliche Teile des Nationalstrassenunterhaltes übernehmen sollte. Flexibilität ist auch nötig, um den unterschiedlichen und wechselnden Bedürfnissen der Kantone Rechnung zu tragen. Der vorgeschlagene Verfassungstext ermöglicht Lösungen sowohl nach den für die Verteilung der zweckgebundenen Treibstoffzölle geltenden Regeln wie nach den Empfehlungen der Gesamtverkehrskonzeption.

Unser Vorschlag überlässt es ebenfalls dem Gesetzgeber, die *Zweckbindung* der kantonalen Anteile am Reinertrag der Abgabe zu bestimmen. Der Bundesanteil ist nicht zweckgebunden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Bund zurzeit seine Strassenkosten vollumfänglich mit den zweckgebundenen Anteilen an den Treibstoffzöllen und -zollzuschlägen deckt. Für den Bund hat die Abgabe deshalb den Charakter einer Steuer. Bei den Kantonen tritt das Kostendeckungselement stärker in den Vordergrund, denn die Bundesbeiträge aus den Treibstoffzöllen und die kantonalen, vom Schwerverkehr erbrachten Abgaben reichen im allgemeinen bei weitem nicht aus, um die vom Schwerverkehr verursachten kantonalen und kommunalen Strassenkosten zu decken. Allerdings lässt sich auch bei diesen Anteilen für den einzelnen Abgabepflichtigen kein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe der Abgabe und der Gegenleistung in Form von Strassenbenützungrechten herstellen. Die Abgabe kann demzufolge nicht als Gebühr eingestuft werden. Das Besondere der Schwerverkehrsabgabe liegt vielmehr darin, dass das Mittel der Steuer eingesetzt wird, um

Wegekosten abzugelten. Dies spricht dafür, im Verfassungstext die Bezeichnung «Abgabe» als Oberbegriff für Steuern und Kausalabgaben zu verwenden.

Mit dem vorgeschlagenen Verfassungstext wird der Bundesgesetzgeber zur Einführung einer Schwerverkehrsabgabe *verpflichtet*. Dies entspricht den Intentionen der Motion der eidgenössischen Räte vom 20. Oktober/4. Dezember 1978 sowie dem öffentlichen Interesse, dass der Schwerverkehr mit seinen besonderen Auswirkungen auf den Strassenbau und den Verkehr nicht privilegiert wird. Die Verpflichtung würde dann hinfällig, wenn der Schwerverkehr durch seine übrigen Abgaben seine anteilmässigen Kosten decken könnte.

Der enge Zusammenhang mit der Strassenfinanzierung, insbesondere die Tatsache, dass sich die Höhe der Abgabe nach den vom Schwerverkehr nicht gedeckten Strassenkosten bemisst, rechtfertigt eine Einordnung bei den Strassenartikeln der Bundesverfassung. Damit wird zugleich verdeutlicht, dass die Gebührenfreiheit der Strasse nach Artikel 37 Absatz 2 BV die Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe nicht ausschliesst.

Der vorgeschlagene neue Verfassungsartikel 36^{quater} soll Volk und Ständen als *separate Abstimmungsvorlage*, also getrennt von einer allfälligen Vorlage über eine Autobahnabgabe (Vignette) unterbreitet werden. Die beiden Vorlagen hängen nicht voneinander ab. Beide können für sich allein verwirklicht werden. Der Stimmbürger kann mit guten Gründen die eine befürworten und die andere ablehnen. Es geht hier auch nicht um die Realisierung eines umfassenden Verkehrsfinanzierungskonzeptes, in dem die beiden Abgaben notwendige Bausteine wären. Der gemeinsame Bezug zur Verkehrspolitik ist eine zu lose Verknüpfung, um eine gemeinsame Vorlage rechtfertigen zu können.

773 Staatsvertragsrecht

Entsprechend den Ausführungen zur Autobahnvignette (vgl. Kap. 673) ist auch zur Schwerverkehrsabgabe die Frage zu stellen, ob internationale Verpflichtungen der Schweiz der Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe von ausländischen Fahrzeugen entgegenstehen. Gegebenenfalls bestehen drei Möglichkeiten zur Lösung des Problems:

- Verzicht auf die Abgabenerhebung von den Fahrzeugen aus den entsprechenden ausländischen Staaten. Dieser Weg muss aus Gründen der Gleichbehandlung und der Wettbewerbsneutralität in bezug auf die inländischen Fahrzeuge ausgeschlossen werden.
- Anpassung der entgegenstehenden internationalen Abkommen an das nationale Recht auf dem Verhandlungswege.
- Wenn die internationalen Verhandlungen zur Aufhebung von eventuellen staatsvertraglichen Abgabefreiheiten von ausländischen Fahrzeugen in der Schweiz nicht zum Ziele führen, sind die betreffenden internationalen Abkommen auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen.

Was die von der Schweiz mitunterzeichneten *multilateralen* Verkehrsabkommen betrifft, haben wir schon zur Autobahnvignette festgestellt, dass diese nur eine diskriminierende Sonderbelastung der einfahrenden Ausländer ausschliessen. Das gleiche gilt auch für die Freihandelsabkommen (vgl. Kap. 762); sie stehen einer Schwerverkehrsabgabe nicht entgegen.

Besonders zu prüfen sind die *bilateralen Abkommen* über die internationalen Personen- und/oder Gütertransporte, welche die Schweiz mit 20 Staaten abgeschlossen hat.

Es handelt sich um folgende Staaten (in der Reihenfolge der Systematischen Sammlung des Bundesrechts): Deutsche Demokratische Republik (DDR), Bundesrepublik Deutschland (BRD), Österreich, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Grossbritannien, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Tschechoslowakei, Türkei und Jugoslawien. Das Abkommen mit Italien ist schon seit einiger Zeit gekündigt.

Einige dieser Abkommen schweigen sich über Steuern und Strassenbenützungsgebühren ganz aus oder verweisen auf das Landesrecht. Zum Teil enthalten die Abkommen oder die zugehörigen Protokolle die Feststellung, dass in der Schweiz *nach der geltenden Gesetzgebung* weder Beförderungs- noch Verkehrssteuern erhoben werden.

Folgende Partnerländer sichern im Gegenrecht für schweizerische Fahrzeuge eine entsprechende Befreiung von ihren Abgaben zu: Belgien, Bulgarien, Tschechoslowakei, DDR, Grossbritannien, Griechenland, Luxemburg, Polen und Jugoslawien (im Rahmen des jährlichen Kontingentes von 300 Fahrten).

In einzelnen Abkommen oder Zusatzprotokollen wird ausdrücklich die Erhebung von Konzessionsgebühren, Strassen-, Brücken- und Tunnelgebühren und Gebühren für Sonderbewilligungen betreffend Masse und Gewichte der Fahrzeuge vorbehalten.

In allen diesen Fällen steht der Erhebung einer auf die Kostendeckung der Strassenrechnung ausgerichteten schweizerischen Schwerverkehrsabgabe nichts entgegen. Allenfalls verlieren die schweizerischen Transportunternehmen im betreffenden Land bisherige Vergünstigungen. Durch die in den Abkommen vorgesehene gemischte Kommission könnte die neue Rechtslage klargestellt werden. Auch die folgenden, etwas besonderen Fälle sind grundsätzlich gleich zu beurteilen:

Das Abkommen mit *Griechenland* vom 8. August 1970 (AS 1971 1628) sagt in Artikel 9 des Abkommens:

Unternehmer eines Vertragsstaates, die auf dem Hoheitsgebiet des andern Vertragsstaates mit Motorfahrzeugen, die in dem einen Vertragsstaat zugelassen sind, Transporte ausführen, wie sie in diesem Abkommen geregelt werden, sind von jeglichen Genehmigungsgebühren, Beförderungssteuern und Verkehrsabgaben befreit, ausgenommen Strassen-, Brücken- und Tunnelabgaben.

Unseres Erachten fällt die schweizerische Schwerverkehrsabgabe unter den Vorbehalt der Strassenabgaben. Sofern darüber mit Griechenland keine Verständigung erzielt werden kann und die im Abkommen vorgesehene gemischte Kommission gegen die Schweiz entscheiden sollte, müsste eine Kündigung in Betracht gezogen werden. Sie wäre spätestens drei Monate vor Ablauf der jährlich sich erneuernden Geltungsdauer auszusprechen.

Das Abkommen mit *Rumänien* vom 2. September 1977 (AS 1978 343) enthält keine Bestimmung über Steuern und Abgaben. Das Protokoll hält aber fest, dass die Transportunternehmungen keine Beförderungs- oder Verkehrssteuer

oder entsprechende Gebühr zu bezahlen haben. Anschliessend werden jedoch Benützungsgebühren (péages) für Strassen, Brücken und Tunnels vorbehalten. Unseres Erachtens sollte die Schwerverkehrsabgabe einer Strassenbenützungsg Gebühr gleichgesetzt werden können. Die Ausführungen zum Abkommen mit Griechenland über die Bereinigung dieser Auslegungsfrage gelten hier sinngemäss. Die Kündigungsfrist beträgt sechs Monate.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass weder multilaterale noch bilaterale Abkommen der Einführung einer Schwerverkehrsabgabe in der vorgesehenen Ausgestaltung entgegenstehen.

774 Grundzüge der Gesetzgebung

Der Verfassungsartikel muss in einem Bundesgesetz über die Schwerverkehrsabgabe näher ausgeführt werden. Es dürfte sich dafür ein selbständiges Gesetz aufdrängen. Aufgrund der bisherigen Vorarbeiten könnte der wesentliche Inhalt eines solchen Gesetzes wie folgt aussehen:

1. *Geltungsbereich*: Von der Abgabe erfasst würde der auf Schweizer Strassen rollende Schwerverkehr von inländischen und ausländischen Motorfahrzeugen.
2. *Abgabepflicht*: Es sollten die folgenden Motorfahrzeuge erfasst werden:
 - Lastwagen, Sattelschlepper und Gesellschaftswagen der Kategorie «schwere Motorwagen» (über 3,5 t Gesamtgewicht);
 - Schwere Anhänger mit einem Gesamtgewicht von über 2,5 t.

Das Gesetz muss auch die Ausnahmen von der Abgabepflicht regeln, z. B. für Arbeitsmaschinen und Traktoren, Fahrzeuge der öffentlichen Dienste und Autobusse des öffentlichen Linienverkehrs.

Abgabepflichtig wäre jeweils der Halter der Motorfahrzeuge.

3. *Abgabebemessung*: Die Abgabe wird grundsätzlich nach den jährlich gefahrenen Kilometern zu einem für jede Motorfahrzeugkategorie festgelegten Kilometeransatz berechnet.
 - a. Inländer: Das Gesetz hat die Verpflichtung der Motorfahrzeughalter zum Einbau plombierter Kilometerzähler mit Kartendrucker und Grundsätze für die Steuerveranlagung festzulegen. Einzelheiten über die zulässigen Zähler usw. wären auf Verordnungsstufe zu regeln.
 - b. Für die Ausländer sind die Grundsätze für die Pauschalbeträge nach verschiedenen Tarifzonen festzulegen.
4. *Berechnungsgrundlagen*: Die für die Strassenrechnung zu beachtenden Regeln sind in einem nicht veröffentlichten und daher nicht allgemeinverbindlichen Bundesratsbeschluss vom 28. Februar 1968 festgelegt. Als Abgabebemessungsgrundlage müssen die Grundsätze der Strassenrechnung im Gesetz umschrieben werden. Insbesondere ist festzulegen, welche Kosten und Erträge den verschiedenen Schwerverkehrskategorien zuzurechnen sind. Auf dieser Grundlage können für jede Fahrzeugkategorie, abgestuft nach Gewichtsklassen, die nicht gedeckten jährlichen Strassenkosten ermittelt werden. Teilt man diese Kosten durch die Kilometer, welche die

Fahrzeuge der entsprechenden Kategorie jährlich in der Schweiz fahren, so erhält man die Abgaben pro Kilometer.

Die Abgabeansätze sind nach dem Durchschnittsergebnis von Vorjahren festzusetzen und periodisch anzupassen. Sofern die Berechnungsgrundsätze im Gesetz verankert werden, kann die Festsetzung und periodische Anpassung der Kilometeransätze in einer Verordnung des Bundesrates vorgenommen werden. Man könnte aber auch die Kilometeransätze direkt im Gesetz verankern. In diesem Falle würde es genügen, in der Botschaft zum Bundesgesetz (resp. zu seiner Abänderung) darzulegen, nach welchen Grundlagen die Abgabenhöhe ermittelt worden ist.

Die Pauschalbeträge der Ausländer nach Tarifzonen müssen zur Vermeidung von Diskriminierungen auf die Kilometeransätze für Inländer abgestimmt werden.

5. *Abgabenerhebung*: Es ist festzulegen, ob die Veranlagung und Rechnungsstellung für die Inländer zentral durch eine Bundesstelle vorgenommen oder mit dem Bezug der Motorfahrzeugsteuern zusammengelegt und folglich den Kantonen überbunden werden soll.

Für die Ausländer sind besondere Bestimmungen notwendig, welche die Abgabenerhebung beim Eintritt in die Schweiz aufgrund einer Selbstveranlagung regeln. Diese Arbeiten müssten von der Eidgenössischen Zollverwaltung übernommen werden.

6. *Ertragsteilung zwischen Bund und Kantonen*: Entweder sind im Gesetz für Bund und Kantone prozentuale Anteile festzulegen, z. B. im Sinne der Berechnungen der GVK im Verhältnis von 30:70, oder dann sind die Grundsätze zu umschreiben, wie auf dem Verordnungsweg die rechnerische Aufteilung vorzunehmen ist. Diese Aufteilung muss auf die Finanzierung der gesamten Strassenkosten von Bund, Kantonen und Gemeinden abgestimmt werden. Allfälligen Änderungen des heutigen Verteilungsschlüssels ist Rechnung zu tragen.

Für die Aufteilung des Kantonsanteils unter die Kantone könnte eine analoge Regelung wie für die Treibstoffzölle getroffen werden.

7. *Zweckbindung der Erträge*: Das Gesetz hat festzulegen, wofür die kantonalen Anteile zu verwenden sind. Im Vordergrund steht eine Zweckbindung an die gesamten Strassenkosten von Kanton und Gemeinden.
8. *Organisations- und Verfahrensvorschriften*: Hier wären die zuständigen Behörden und ihre Kompetenzen sowie das für die Abgabenerhebung und den Vollzug einzuschlagende Verfahren festzulegen.
9. *Rechtsmittel*: Neben einer Einsprache sollten eine erste Beschwerdeinstanz und anschliessend die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht vorgesehen werden.
10. *Strafbestimmungen*: Wie die übrigen Steuergesetze des Bundes sollte auch dieses Gesetz die nötigen Strafbestimmungen enthalten. Im übrigen wäre das Verwaltungsstrafrecht anwendbar.
11. *Verschiedene Bestimmungen*: Die Möglichkeit, schweizerischen Motorfahrzeughaltern, die von ausländischen Retorsionsmassnahmen getroffen wür-

den, eine angemessene Kompensation zu entrichten, müsste im Gesetz verankert werden. Dieses sollte zudem die Möglichkeit einer internationalen Harmonisierung der Wegekostenanlastung nicht ausschliessen. Sollte neben der Schwerverkehrsabgabe noch eine Autobahnvignette eingeführt werden, wären die beiden Abgaben aufeinander abzustimmen.

78 Erhöhung des Dieselölzoll

Als grundsätzliche Alternative zu einer speziellen Schwerverkehrsabgabe könnte auch eine entsprechende zweckgebundene Erhöhung des Dieselölzoll in Erwägung gezogen werden. Diese Lösung hätte den Vorteil der einfachen Erhebung im Rahmen des geltenden Verzollungsverfahrens. Zudem würde jeder Anschein einer gegen das ausländische Transportgewerbe gerichteten Massnahme vermieden.

Als gewichtiger Nachteil ist demgegenüber zu vermerken, dass durch eine Erhöhung des Zoll auf Dieselöl das Preisgefälle für den Dieseltreibstoff Schweiz-Ausland (vgl. *Anhang 4*) noch grösser würde. Nach heutigem Recht macht die Fiskalbelastung auf dem Dieselöl 60,1 Rappen pro Liter aus. Wenn der Betrag von rund 350 Millionen Franken, der nach der Gesamt-Kapitalrechnung zur Deckung der anteilmässigen Strassenkosten des Schwerverkehrs fehlt, durch Zollerhöhungen eingebracht werden soll, muss die erwähnte Belastung pro Liter um rund 62 Rappen erhöht werden. Eine entsprechende Berechnung findet sich im *Anhang 8*. Demnach würde nach den Verhältnissen von Ende 1979 der mittlere Verkaufspreis des Dieselöls ab Tanksäule in der Schweiz von 1.22 Franken auf 1.84 Franken steigen. Das heisst, dass die Differenz gegenüber dem Ausland noch grösser würde, und zwar (bezogen auf Dezember 1979) gegenüber

– Bundesrepublik Deutschland	+ 86 Rappen (bisher 24 Rp.)
– Österreich	+ 80 Rappen (bisher 18 Rp.)
– Italien	+ 129 Rappen (bisher 67 Rp.)
– Frankreich	+ 110 Rappen (bisher 48 Rp.)

Als Folge würden die einfahrenden ausländischen Schwerverkehrsfahrzeuge ein Tanken in der Schweiz erst recht meiden und die schweizerischen Fahrzeughalter in Grenznähe oder mit Auslandsfahrten würden sich ebenfalls vermehrt im Ausland eindecken. Um diesen Schwerverkehr zu einem Beitrag an die Strassenkosten zu zwingen, müsste die zollfreie Einfuhrmenge im Treibstofftank pro Fahrzeug drastisch beschränkt werden, z. B. auf 50 l wie in Deutschland oder 30 l wie in Österreich. Dies würde eine aufwendige Kontrolle und Verzollung an der Grenze bei der Ein- und Ausfahrt erfordern. Nach Erkundigungen ist der Arbeits- und Zeitaufwand an den österreichischen Grenzübergangsstellen für die Treibstoffverzollung grösser als für die Erhebung der Schwerverkehrsabgabe. Zu berücksichtigen wäre zudem, dass die Schweiz in bilateralen Abkommen über die internationalen Personen- und/oder Gütertransporte (vgl. Kap. 773) die zollfreie Einfuhr des sich in den normalen Fahrzeugtanks befindenden Treibstoffes zugesichert hat. Wenn eine Treibstoffmengen-Beschränkung eingeführt werden sollte, müssten einzelne bilaterale Abkommen gekündigt oder deren Zusatzprotokolle geändert werden.

Ein weiterer Nachteil der Erhöhung des Diesellohles besteht darin, dass durch der Schwerverkehr nicht im Verhältnis zur Strassenbelastung zur Kasse gebeten wird. Der Treibstoffverbrauch der Fahrzeuge nimmt nämlich unterproportional zu ihrer Nutzlast zu. Dies war denn auch Hauptgrund zur Einführung der schwedischen Steuer nach Fahrleistung. Eine allgemeine Diesellohlerhöhung würde übrigens entgegen den bisher vorgebrachten Zielsetzungen nicht nur den Schwerverkehr im Sinne der Kategorienrechnung, sondern alle Halter von Dieselfahrzeugen und Arbeitsmaschinen treffen. Um das zu verhindern, müsste ein besonderes Rückerstattungssystem für Personenwagen, Lieferwagen, land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge, Fahrzeuge öffentlicher Dienste, stationäre Motoren usw. eingeführt werden. Dieses Verfahren würde sich insbesondere für Personen- und Lieferwagen nicht mit der bestehenden Zollrückerstattung decken und somit zusätzlichen administrativen Aufwand erfordern.

Nicht unerwähnt darf auch bleiben, dass durch die Erhöhung des Diesellohles eine Tendenz zur Bevorzugung von Fahrzeugen mit Benzinmotoren gefördert werden könnte, was vom Standpunkt des Umweltschutzes nicht erwünscht ist.

Für die Erhöhung des Zolles auf Dieselloh wäre eine Revision des Zolltarifgesetzes vom 19. Juni 1959 (SR 632.10) nötig. Man kann sich allerdings fragen, ob die einseitige Erhöhung des Diesellohles ohne gleichzeitige Erhöhung des Benzinolles, verbunden mit den erwähnten Rückerstattungen, nicht einer indirekten Schwerverkehrssteuer gleichkommt, für welche die Verfassungsgrundlage fehlen würde. Eine Verfassungsrevision wäre jedenfalls dann erforderlich, wenn die Erträge anders als nach Artikel 36^{ter} BV verwendet werden sollten.

79 Würdigung der Untersuchungen

1. Die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe rechtfertigt sich, weil die anteilmässigen Strassenkosten des Schwerverkehrs nur zum Teil gedeckt werden. Als Bemessungsgrundlage steht die Schweizerische Strassenrechnung mit den nach Motorfahrzeugkategorien gegliederten Ergebnissen (Kategorienrechnung) zur Verfügung. In diesem Rahmen wird die Schwerverkehrsabgabe auch von der Kommission GVK-CH befürwortet. Der Kategorienrechnung kommt bis heute zwar keine allgemeinverpflichtende Aussagekraft zu. Sie kann jedoch trotz neuerer Vorbehalte der Strassenverkehrsverbände als Ausgangspunkt für die zu treffenden politischen Entscheide dienen.
2. Als massgebende Rechnungsvariante ist die Gesamt-Kapitalrechnung in Betracht zu ziehen. Unter Berücksichtigung der nicht gedeckten Kostenanteile des ausländischen Schwerverkehrs fehlen nach den Ergebnissen von 1977 zur Deckung des Strassenkostenanteils rund 350 Millionen Franken.
3. Eine Schwerverkehrsabgabe muss so ausgestaltet werden, dass die einzelnen Fahrzeuge im Verhältnis zur zulässigen Nutzlast und zu den jährlich erbrachten Fahrleistungen belastet werden. Für die in der Schweiz immatrikulierten Fahrzeuge erscheint die Veranlagung mit Hilfe eines speziellen Kilometerzählers mit Kartendrucker am zweckmässigsten. Im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge können durch ein zum Teil pauschaliertes Erhebungssystem bei der Grenzkontrolle ebenfalls rationell erfasst werden. Der

Erhebungsaufwand sollte gesamthaft 1 Prozent des erwarteten Abgabenertrages nicht überschreiten. Die Alternative einer Erhöhung des Dieselölzollens ist wegen der unerwünschten Auswirkungen abzulehnen.

4. Entsprechend der Begründung der Schwerverkehrsabgabe als Ausgleich für die mangelnde Deckung der anteilmässigen Strassenkosten ist eine Beteiligung der Kantone am Ertrag der Abgabe vorzusehen. Dabei ist jedoch neben den Besonderheiten der Strassenfinanzierung auch die Finanzlage von Bund und Kantonen zu beachten. Da heute die Finanzen des Bundes schlecht, diejenigen der Kantone jedoch meist gut stehen, ist eine Beteiligung der Kantone am Ertrag der Schwerverkehrsabgabe mit der Forderung zu verbinden, dass die Kantone den Bund im selben Umfang von Aufgaben entlasten. Unter diesen Voraussetzungen kann z. B. eine Aufteilung zwischen Bund und Kantonen im Verhältnis der Strassenlasten von 30 : 70 Prozent in Betracht fallen. Die Kantonsanteile sind zur Deckung der kantonalen Strassenausgaben zu verwenden. Für den Bundesanteil ist eine Zweckbindung nicht sinnvoll, da der Bund aus den Treibstoff-Zollerträgen über genügend Mittel für die Deckung seiner Strassenausgaben verfügt.
5. Eine Schwerverkehrsabgabe im untersuchten Ausmass würde die Güter und Dienstleistungen in der Schweiz insgesamt um weniger als 0,2 Prozent verteuern, d. h. keine schwerwiegenden Auswirkungen auf die schweizerische Wirtschaft haben.

Das Konkurrenzverhältnis der Strassentransport-Unternehmungen zu den Bahnen dürfte nur bei Sendungen, die über grössere Distanzen gehen oder für die die Vorteile des Strassentransports nicht wesentlich ins Gewicht fallen, sowie beim Huckepack-Verkehr messbar beeinflusst werden. Die Bahnen könnten zudem für ihre Tarifgestaltung einen gewissen Spielraum gewinnen.

6. Bei der Festlegung der Schwerverkehrsabgabe für die in die Schweiz ein-fahrenden ausländischen Schwerverkehrsfahrzeuge ist zu berücksichtigen, dass die Ausländer wegen des internationalen Preisgefälles beim Dieselöl in der Schweiz in der Regel nicht tanken. Der Abgabe-Ertrag von im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen würde 10 Prozent des Ertrags von schweizerischen Fahrzeugen kaum überschreiten. Die Schwerverkehrsabgabe ist im übrigen nur als eine ergänzende Massnahme der schweizerischen Transitpolitik zu betrachten, die nach wie vor auf die Beschränkung der Motorfahrzeuggewichte (28 t), das Nacht- und Sonntagsfahrverbot und die Förderung des Huckepack-Verkehrs ausgerichtet bleiben muss.
7. Die Belastung des ausländischen Schwerverkehrs mit einer schweizerischen Abgabe muss übrigens im Hinblick auf die bestehenden staatsvertraglichen Verpflichtungen und die verkehrspolitische Stellung der Schweiz jede Diskriminierung vermeiden. Damit bleibt die Schweiz im Rahmen der Bestrebungen für eine europäische Verkehrspolitik der EG und der CEMT. Unter diesen Voraussetzungen ist nur beschränkt mit Retorsionsmassnahmen anderer Staaten gegen schweizerische Transporte im Ausland zu rechnen.

8. Die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe setzt eine *neue Verfassungsbestimmung* voraus. Eine solche ist zwar schon in den Empfehlungen der Kommission GVK-CH enthalten. Die GVK postuliert jedoch, dass alle von ihr formulierten Verfassungsvorschläge als Grundlage einer schweizerischen Gesamtverkehrspolitik Volk und Ständen gleichzeitig zur Abstimmung unterbreitet werden. Das wäre an sich wünschbar, um die Einheit der anzustrebenden Neuordnung zu gewährleisten. Der noch zu erwartende grosse Aufwand für die Auswertung der Vernehmlassungen zum **ganzen Paket** der GVK-Thesen sowie die Dringlichkeit von Massnahmen gegen die Wettbewerbsbenachteiligung der Bahnen durch die Eröffnung neuer durchgehender Autobahnverbindungen und für den Ausgleich der Strassenrechnung rechtfertigen es aber, *die Schwerverkehrsabgabe vorwegzunehmen und getrennt zum Entscheid vorzulegen. Der entsprechende Verfassungsvorschlag liegt inhaltlich auf der Linie der GVK-Empfehlungen. Er wird deshalb nach Auffassung des Bundesrates später in die gesamthafte Neuordnung der Verkehrsartikel der Bundesverfassung eingefügt werden können*, die nach wie vor für eine Gesamtverkehrspolitik notwendig ist.
9. Die vorgeschlagene neue Verfassungsbestimmung beschränkt die Höhe der Schwerverkehrsabgabe. Diese soll nur die vom Schwerverkehr verursachten Strassenkosten decken. Verfassungsrechtlich festzuhalten ist auch der Grundsatz der zweckgebundenen Kantonsbeteiligung an der Abgabe. Die Gesetzgebung wird die Einzelheiten der materiellen und formellen Ausgestaltung der Schwerverkehrsabgabe zu regeln haben.
10. Entscheide über eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen können in die heutige Vorlage für eine Verfassungsrevision zur Einführung einer Schwerverkehrsabgabe nicht eingeschlossen werden. Im Rahmen der Gesetzgebung ist aber zu veranlassen, dass die Kantone den Bund im Umfange ihres Anteils an der Schwerverkehrsabgabe von anderweitigen Ausgaben entlasten.

8 Zusammenfassung

81 Finanz- und verkehrspolitische Ausgangslage

Die Motion vom 24. Oktober/4. Dezember 1978 über die Einführung einer Autobahnvignette und einer Schwerverkehrssteuer hat zwar einen finanzpolitischen Hintergrund, nämlich die Sanierung des Bundeshaushaltes im Zusammenhang mit der Finanzreform 1978. Trotzdem müssen die beiden vorgeschlagenen Strassenverkehrsabgaben im Rahmen der verkehrspolitischen Auswirkungen beurteilt werden. Deshalb wurde das von der Motion verlangte Vernehmlassungsverfahren teilweise zusammen mit denjenigen über die Empfehlungen der Kommission GVK-CH durchgeführt. Die eingegangenen Antworten haben ergeben, dass die Autobahnvignette deutlich abgelehnt wird. Die Schwerverkehrsabgabe dagegen wird fast durchwegs befürwortet. Die grosse Mehrheit fordert jedoch, dass sie ganz oder teilweise zweckgebunden wird.

82 Autobahnvignette

Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, zurzeit auf eine Verfassungsvorlage, welche den Bund zur Erhebung einer Autobahn-Benützungsgabgabe ermächtigen würde, zu verzichten, da die Deckung der Kosten der Nationalstrassen mit den heutigen zweckgebundenen Mitteln sichergestellt ist und die Erhebung und Kontrolle der Vignette mit grossen Schwierigkeiten verbunden wären.

83 Schwerverkehrsabgabe

831 Grundsatzfragen

Der Bundesrat ist zum Schluss gekommen, dass die ungenügende Deckung der anteilmässigen Strassenkosten des Schwerverkehrs, wie sie die Strassenrechnung ausweist, die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe für Motorfahrzeuge verkehrspolitisch und finanziell rechtfertigt. Die dazu notwendige Ergänzung der Bundesverfassung mit einem neuen Artikel 36^{quater} wird als Sofortmassnahme beantragt, die sich später in eine gesamtheitliche Neuordnung des Verkehrsrechts im Sinne der GVK-Empfehlung einordnen lässt.

Nach Annahme des neuen Verfassungsartikels soll den eidgenössischen Räten sobald als möglich der Entwurf zu einem Ausführungsgesetz unterbreitet werden, welches die Modalitäten der Schwerverkehrsabgabe zu regeln hat. Im Vordergrund steht eine Belastung der inländischen und ausländischen Fahrzeuge nach der Nutzlast und den Fahrleistungen.

832 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Eine Schwerverkehrsabgabe, die sich nach den heute nicht gedeckten anteilmässigen Strassenkosten der schweren Motorfahrzeuge bemisst, soll einen Ertrag von rund 350 Millionen Franken pro Jahr einbringen. Die Kosten für eine zentrale Abgabbeerhebung werden auf einen Betrag von unter 3 Millionen Franken geschätzt. Es ist eine Beteiligung der Kantone am Abgabbeertrag vorzusehen. Vorauszusetzen ist allerdings, dass die Kantone den Bund in einem andern Aufgabenbereich entsprechend entlasten. Wird der Ertrag entsprechend den Verkehrsleistungen des Schwerverkehrs auf die Nationalstrassen einerseits und die Kantons- und Gemeindestrassen andererseits aufgeteilt, ergibt sich ein Verhältnis von 30:70. Somit würden nach den heutigen Rechnungsgrundlagen jährlich etwa 103 Millionen Franken auf den Bund und 242 Millionen Franken auf die Kantone entfallen.

Für die zentrale Abrechnung mit elektronischer Datenverarbeitung aufgrund der mit Spezialzählern in den inländischen Fahrzeugen ermittelten Distanzen ist von der Eidgenössischen Zollverwaltung ein zusätzlicher Personalbedarf von ungefähr 12 Personen ermittelt worden. Die Veranlagung der ausländischen Fahrzeuge an der Grenze erfordert weitere zusätzliche 20 Personaleinheiten, was total 32 Stellen ausmacht. Soweit die notwendigen Mitarbeiter nicht innerhalb

des geltenden Personaletats verfügbar sind, werden wir Ihnen eine entsprechende Lockerung des Personalstopps beantragen.

Für die finanziellen Auswirkungen des zusätzlichen Personalbedarfs verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel 734.

84 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik

Der Antrag für einen Verfassungsartikel zur Einführung der Schwerverkehrsabgabe weicht insofern von den Richtlinien der Regierungspolitik der Legislaturperiode 1975–1979 ab, als diese Massnahme vor der gesamtheitlichen Neuordnung des Verkehrsrechtes gemäss Gesamtverkehrskonzeption durchgeführt werden soll. Er ist aber auf die Ziele und Aufgaben der neuen Legislatur 1979–1983 abgestimmt.

**Bundesbeschluss
über einen Verfassungsartikel
betreffend die Schwerverkehrsabgabe**

Entwurf

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 16. Januar 1980¹⁾,
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 36^{quater} (neu)

Der Bund erhebt auf dem Schwerverkehr mit Motorfahrzeugen eine Abgabe; diese bemisst sich nach den vom Schwerverkehr verursachten, aber nicht gedeckten Strassenkosten. Das Gesetz bestimmt Voraussetzungen, Höhe und Verwendungszweck der kantonalen Anteile am Reinertrag.

II

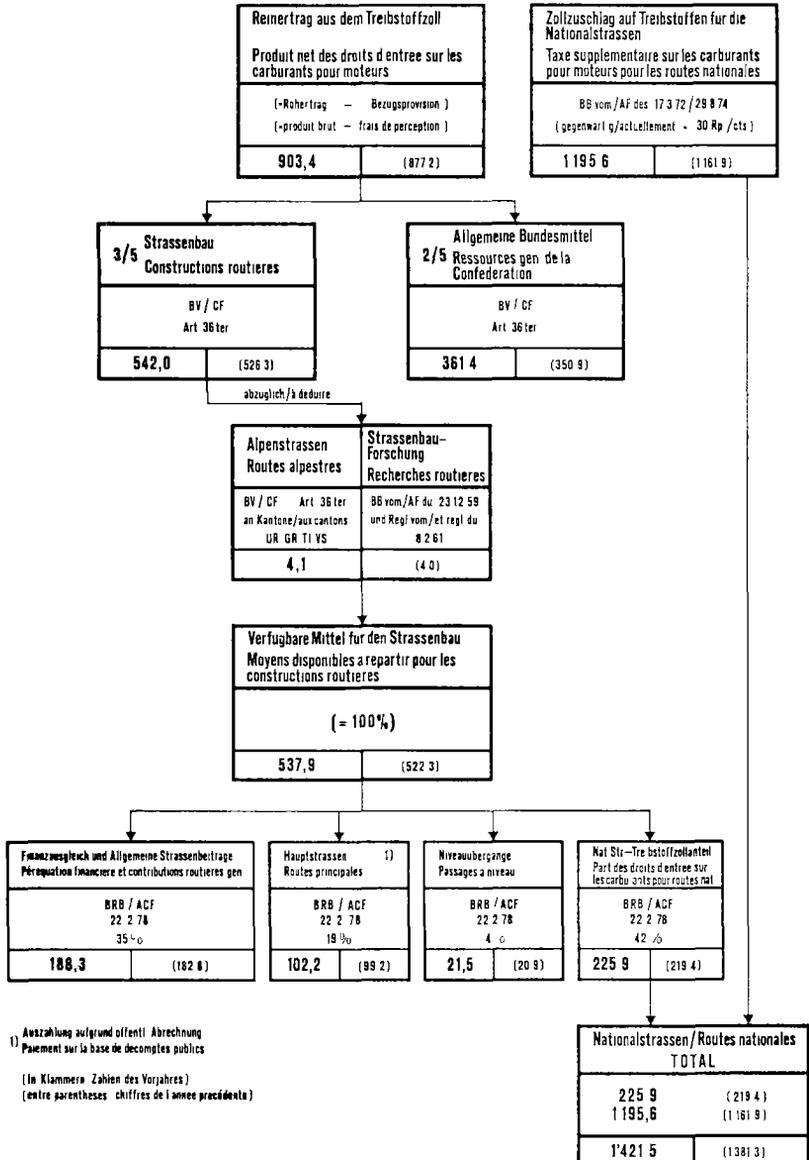
Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

7024

¹⁾ BBl 1980 I 1113

Verwendung des Reinertrages aus dem Treibstoffzoll und des Zoll-Zuschlages auf Treibstoffen

(in Mio. Fr., 1978)



Einnahmen der Kantone aus den Motorfahrzeugsteuern sowie aus den allgemeinen Beiträgen (AB) und den Finanzausgleichsbeiträgen (FA) des Bundes für das Strassenwesen
(in 1000 Franken)

Kanton	1971		1972		1973		1974	
	Motorfahrzeugsteuern	AB + FA	Motorfahrzeugsteuern	AB + FA	Motorfahrzeugsteuern	AB + FA	Motorfahrzeugsteuern	AB + FA
ZH	93 337	18 004	95 839	21 241	125 070	23 338	127 654	24 889
BE	68 318	9 845	75 403	11 728	78 765	12 729	80 556	13 969
LU	18 515	11 591	20 133	13 441	21 363	13 184	22 734	13 990
UR	1 206	3 036	1 421	4 155	1 846	3 860	2 035	3 219
SZ	4 940	3 861	5 517	4 559	8 083	4 061	8 179	5 814
OW	778	1 879	820	2 233	1 076	2 335	1 186	2 606
NW	1 249	692	1 426	701	1 239	709	1 531	861
GL	1 835	1 006	1 982	1 196	2 084	1 289	2 767	1 525
ZG	4 958	1 382	5 483	1 642	5 820	1 889	6 863	2 614
FR	15 549	10 422	16 235	12 354	16 534	12 932	17 590	14 127
SO	13 820	3 221	14 812	3 634	15 675	3 392	19 550	3 416
BS	12 196	3 383	11 928	4 534	10 959	4 371	15 391	4 608
BL	12 986	4 993	13 857	6 764	23 183	5 819	24 523	5 428
SH	3 926	853	4 551	894	4 602	1 159	4 653	1 293
AR	2 700	1 616	2 922	2 054	3 981	2 162	4 092	2 396
AI	653	950	710	857	843	937	926	1 024
SG	24 231	7 613	27 727	7 423	34 331	6 910	36 180	7 442
GR	9 583	21 680	10 443	23 219	12 574	22 574	12 781	24 046
AG	34 456	5 190	34 405	5 738	38 335	5 664	42 447	6 384
TG	11 839	4 675	12 846	5 243	13 543	5 408	13 784	5 351
TI	17 439	9 152	19 195	9 942	19 823	10 032	21 573	10 075
VD	42 803	11 762	45 324	12 392	50 417	11 334	52 010	11 780
VS	9 845	22 422	10 514	22 918	12 193	24 755	12 448	25 797
NE	9 527	2 927	10 033	3 117	10 197	3 513	13 401	4 253
GE	16 384	4 483	21 399	4 354	24 043	4 103	23 775	4 524
Total	433 073	166 638	464 935	186 333	536 579	189 260	568 609	201 431
Total 1971-1978: 5990 Mio. Fr. (Motorfahrzeugsteuern: 4549 Mio. Fr. und AB+FA: 1441 Mio. Fr.)								

Einnahmen der Kantone aus den Motorfahrzeugsteuern sowie aus den allgemeinen Beiträgen (AB) und den Finanzausgleichsbeiträgen (FA) des Bundes für das Strassenwesen

(in 1000 Franken)

Kanton	1975		1976		1977		1978	
	Motorfahrzeugsteuern	AB+FA	Motorfahrzeugsteuern	AB+FA	Motorfahrzeugsteuern	AB+FA	Motorfahrzeugsteuern	AB+FA
ZH	130 699	23 845	133 402	24 218	139 071	20 327	146 242	17 978
BE	82 490	12 669	87 704	12 143	99 297	9 665	104 053	19 421
LU	23 307	11 747	24 167	11 777	25 423	9 111	26 911	9 108
UR	2 064	3 613	2 220	4 631	2 475	4 972	2 575	6 632
SZ	8 143	4 965	8 385	4 770	8 818	3 182	6 746	3 362
OW	1 243	2 226	1 259	2 016	1 362	1 401	1 493	1 797
NW	1 739	876	2 002	932	2 120	709	2 410	607
GL	2 845	1 417	2 943	1 445	3 181	1 137	3 387	1 322
ZG	7 064	2 759	7 212	3 330	7 594	2 121	8 158	1 546
FR	20 142	12 648	21 467	11 297	20 956	7 939	20 893	9 936
SO	19 207	3 002	20 015	2 919	21 044	2 394	22 162	4 568
BS	17 379	4 280	16 566	4 602	16 664	3 855	17 577	2 850
BL	24 960	3 706	25 799	3 681	26 837	2 913	31 409	3 215
SH	4 739	1 195	4 803	1 078	5 009	899	5 364	946
AR	4 190	2 142	4 337	2 060	4 548	1 625	4 812	3 314
AI	1 100	1 257	1 154	1 270	1 269	931	1 330	830
SG	36 509	7 775	43 353	8 075	46 226	5 663	49 014	6 877
GR	12 858	21 822	14 420	23 407	15 729	17 542	17 237	19 086
AG	42 781	6 024	43 858	6 492	46 169	5 164	49 696	4 839
TG	13 506	4 521	16 050	4 517	16 999	3 905	18 104	5 182
TI	24 624	9 216	23 902	8 987	28 926	7 408	29 707	12 355
VD	51 180	10 238	52 646	9 853	62 766	7 791	66 285	7 705
VS	12 946	24 178	13 772	24 467	14 279	20 966	15 157	32 223
NE	13 707	3 823	13 801	3 766	14 060	2 729	15 098	4 729
GE	23 440	3 483	26 028	3 171	26 856	2 402	29 043	2 357
Total	582 862	183 427	611 265	184 904	657 678	146 751	694 876	182 794
Total 1971-1978: 5990 Mio. Fr. (Motorfahrzeugsteuern: 4549 Mio. Fr. und AB+FA: 1441 Mio. Fr.)								

Kapitalrechnung: Die Eigenwirtschaftlichkeitsgrade der Motorfahrzeugkategorien

Fahrzeugarten	Eigenwirtschaftlichkeitsgrade in %							
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Motorzweiräder	55,3	54,3	53,0	49,1	44,4	43,4	41,7	42,3
Motorfahrräder ¹⁾	51,1	49,9	50,0	44,9	40,7	40,1	38,8	38,8
Motorräder	70,2	72,3	70,7	74,3	66,4	60,9	57,4	59,9
Personenwagen/St.PS	135,7	133,2	133,2	125,2	110,4	109,9	106,4	107,8
Leichte (bis 5,9)	93,9	92,2	92,4	85,6	76,1	76,0	73,5	72,6
Mittlere (6 bis 12,9)	142,8	140,1	140,0	131,7	116,0	114,2	110,6	111,6
Schwere (13 und mehr)	207,6	203,4	202,6	191,3	167,2	169,4	161,2	170,2
Lieferwagen ^{2)/} Nutzlast	144,4	143,3	145,8	135,9	121,4	119,4	114,5	115,2
I (bis 1499 kg)	143,0	140,4	143,2	133,9	119,9	118,5	113,8	113,4
II (1500–2499 kg)	149,9	151,1	151,7	141,8	126,7	123,4	118,3	122,3
Leichte Anhänger/Nutzlast (bis 2500 kg)	13,4	13,0	12,7	12,7	11,5	10,0	9,7	9,9
Total – Leichte Motorwagen ..	129,6	127,4	127,8	120,1	106,1	105,8	102,5	103,8
Gesellschaftswagen ³⁾	51,1	46,1	52,7	47,6	41,9	28,9	29,0	31,5
öffentliche Cars/Busse	32,6	26,8	35,8	27,9	26,3	13,7	13,1	16,4
private Cars	72,1	68,7	72,2	70,4	60,1	57,9	57,0	57,4
Lastwagen ^{3)/} Nutzlast	96,5	90,7	92,9	91,2	79,4	76,6	75,2	71,9
I (bis 3999 kg)	102,9	101,6	98,7	95,0	87,5	84,7	82,9	68,5
II (4000–6499 kg)	114,5	108,3	112,5	109,5	96,4	90,3	89,0	86,1
III (6500–7999 kg)	99,4	94,8	98,1	96,9	83,7	81,3	80,2	78,3
IV (8000–8999 kg)	87,2	84,1	87,6	86,0	74,1	71,7	70,5	67,3
V (9000 und mehr kg)	74,8	73,0	75,5	73,9	63,5	60,9	59,8	58,8
Sattelmotorfahrzeuge	51,9	51,9	51,7	50,7	42,8	40,1	39,4	34,5
Traktoren	110,3	96,1	125,8	130,5	117,6	112,9	111,6	111,5
Schwere Anhänger/Nutzlast (2500 kg und mehr)	8,1	8,6	8,7	8,4	7,4	6,1	5,8	5,9
Total – Schwere Motorfahrz. ..	72,4	69,2	72,3	69,1	58,8	54,0	52,7	50,7
Gesamttotal	115,5	112,8	114,2	107,9	95,0	93,7	91,2	92,0

¹⁾ inkl. Kleinmotorräder
²⁾ bis 3500 kg Gesamtgewicht
³⁾ über 3500 kg Gesamtgewicht

Tanksäulenpreise für Treibstoffe der integrierten Gesellschaften in den schweizerischen und den ausländischen Grenzzonen

(Stand: 11. 12. 79)

Preis an der Tankstelle je Liter				Situation in den schweiz. Grenzzonen	Situation in den ausländischen Grenzzonen	
in den schweizerischen Grenzzonen		in den ausländischen Grenzzonen		Differenz zum CH-Preis in Rp./l	Preis des ausländ. Treibstoffes Rp./l	Differenz zum CH-Preis Rp./l
Region	Preis	Region	Preis			
1		2		3	4	5
<i>Superbenzin</i>						
Basel	115 Rp.	BRD (Weil)	110 Pfg.	+ 14,90	102,30	- 12,70
Kreuzlingen	115 Rp.	BRD (Konstanz)**	107 Pfg.	+ 17,60	99,50	- 15,50
Tessin	106 Rp.	Italien*	600 Lire	- 6,50	121,50	+ 15,50
Genf		Frankreich	3,09 ffr.	- 9,-	124,40	+ 14,40
Liechtenstein	118 Rp.	Österreich	7,90 ö.S.	+ 18,-	102,30	- 15,70
<i>Normalbenzin</i>						
Basel	113 Rp.	BRD (Weil)	106 Pfg.	+ 16,50	98,60	- 14,40
Kreuzlingen	113 Rp.	BRD (Konstanz)**	103 Pfg.	+ 19,30	95,80	- 17,20
Tessin	105 Rp.	Italien*	580 Lire	- 3,70	117,50	+ 12,50
Genf	108 Rp.	Frankreich	2,89 ffr.	- 3,30	116,30	+ 8,30
Liechtenstein	117 Rp.	Österreich	7,20 ö.S.	+ 26,-	93,20	- 23,80
<i>Diesöl</i>						
Basel	118 Rp.	BRD (Weil)	106 Pfg.	+ 21,50	98,60	- 19,40
Kreuzlingen	124 Rp.	BRD (Konstanz)	108 Pfg.	+ 25,70	100,40	- 23,60
Tessin	113 Rp.	Italien*	242 Lire	+ 67,60	49,-	- 64,-
Genf	127 Rp.	Frankreich	2,03 ffr.	+ 48,80	81,70	- 45,30
Liechtenstein	122 Rp.	Österreich	8,20 ö.S.	+ 18,30	106,20	- 15,80
<i>Bemerkungen</i>						
Kol. 1 empfohlener und mehrheitlich angewendeter Preis						
Kol. 3 - = Schweizertreibstoff ist billiger						
+ = Schweizertreibstoff ist teurer						
Kol. 5 - = ausländ. Treibstoff ist billiger						
+ = ausländ. Treibstoff ist teurer						
* CH-Touristen-Coupons für Italien: zur Zeit aufgehoben						
** Raum Konstanz nur Tankstellen mit Selbstbedienung						
Banknoten Kurse vom 11. 12. 79, 14.00						
		<i>Kauf</i>			<i>Verkauf</i>	
- BRD	.....	0,91			0,93	
- Italien	.....	0,18¾			0,20¼	
- Frankreich	.....	0,38½			0,40¼	
- Österreich	.....	12,65			12,95	
Ankaufskurs = Kurs, zu dem der Ausländer sFr. (in der Schweiz) kaufen kann						
Verkaufskurs = Kurs, zu dem der Schweizer ausländisches Geld (in der Schweiz) erhält						

Vorübergehend in die Schweiz eingereiste ausländische Personenwagen
(gemäss Angaben der Eidg. Zollverwaltung)

	1977			1978			1979			
	Reiseverkehr	Arbeiterver- kehr	Total	Reiseverkehr	Arbeiterver- kehr	Total	Reiseverkehr	Arbeiterver- kehr	Total	
Januar	2 230 171	929 101	3 159 272	2 276 285	1 103 375	3 379 660	6 602 705	3 420 977	10 023 682	1. Quartal
Februar	1 985 300	1 011 825	2 997 125	1 996 666	1 045 286	3 041 952				
März	2 648 726	1 195 107	3 843 833	2 617 278	1 112 043	3 729 321				
April	2 689 324	999 267	3 688 591	2 400 883	1 068 926	3 469 809	7 482 722	3 570 020	11 052 742	2. Quartal
Mai	2 621 133	1 126 388	3 747 521	2 689 737	1 073 565	3 763 302				
Juni	3 007 599	1 124 365	4 131 964	2 994 120	1 178 002	4 172 122				
Juli	4 284 355	843 755	5 128 110	3 902 382	1 048 104	4 950 486				
August	4 254 614	972 484	5 227 098	4 090 517	1 036 794	5 127 311				
September	3 047 126	1 123 836	4 170 962	2 810 300	1 124 547	3 934 847				
Oktober	2 756 701	1 119 482	3 876 183	2 180 856	1 266 066	3 446 922				
November	2 234 899	1 143 394	3 378 293	2 084 350	1 220 893	3 306 243				
Dezember	2 723 904	830 519	3 554 423	1 921 618	1 064 514	2 986 132				
Jahrestotal ...	34 483 852	12 419 523	46 903 375	31 965 992	13 342 115	45 308 107				

Nationalstrassenrechnung / Compte des routes nationales

(Quelle: Eidg. Finanzverwaltung / Source: Administration fédérale des finances)

40 b	Erträge / Produits				Aufwendungen / Charges					Ueberschuss der Erträge (+); der Aufwendungen (-) Excoédent des produits (+) des charges (-)	Rückstellung Provision (+) Zu tilgende Ausgaben (-) Dépenses à amortir (-) Kumuliert Cumulé
	Treibstoffzölle Droits sur les carburants		Zusätzlicher Beitrag aus allg. Bundesmitteln Contribution complémentaire prov. des ressources générales	Total	Projektierung Landerwerb, Bau Projets, achats de terrains construction	Betrieb und Unterhalt Exploitation et entretien	Verwaltung Administration	Verzinsung Intérêts	Total		
	Anteil Quote-part	Zuschlag Surtaxe									
			In Millionen Franken / En millions de francs								
Jahre Années	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1960	73,9	—	3,0	76,9	—	—	1,0	—	1,0	+ 75,9	+ 142,9
1961	89,9	—	1,2	91,1	236,0	—	1,2	—	237,2	- 146,1	— 3,2
1962	76,2	51,8	—	128,0	430,1	—	1,9	4,8	436,8	- 308,8	- 312,0
1963	98,1	112,0	—	210,1	626,8	—	1,5	16,3	644,6	- 434,5	- 746,5
1964	110,0	152,4	—	262,4	620,0	—	1,2	28,9	650,1	- 387,7	- 1134,2
1965	111,1	228,5	26,7	366,3	640,0	—	1,4	41,3	682,7	- 316,4	- 1450,6
1966	122,2	283,1	40,0	445,3	647,7	—	1,5	67,9	717,1	- 271,8	1722,4
1967	135,9	334,7	65,0	535,6	650,0	—	1,4	68,9	720,3	- 184,7	- 1907,1
1968	148,7	397,6	77,5	623,8	699,8	—	1,7	76,3	777,8	- 154,0	- 2061,1
1969	160,7	440,5	80,0	681,2	759,6	0,9	2,0	82,4	845,0	- 163,8	- 2224,9
1970	176,5	470,6	80,0	727,1	849,1	—	1,9	94,6	945,6	- 218,5	- 2443,4
1971	197,2	542,8	82,9	822,9	950,0	3,7	2,4	103,9	1 060,0	- 237,1	- 2680,5
1972	200,3	751,8	150,0	1 102,1	1 080,0	2,7	2,6	120,6	1 205,9	- 103,8	- 2784,3
1973	213,1	788,3	150,0	1 151,4	962,1	3,3	2,7	125,3	1 093,4	+ 58,0	- 2726,4
1974	194,2	849,4	150,0	1 193,6	935,0	6,9	3,1	143,1	1 088,1	+ 105,5	- 2620,9
1975	195,6	1 106,3	150,0	1 451,9	1 046,0	8,2	3,2	137,6	1 195,0	+ 256,9	- 2364,0
1976	264,2	1 108,2	150,0	1 522,4	1 140,0	9,2	3,2	118,2	1 270,6	+ 251,8	- 2112,1
1977	219,4	1 161,9	—	1 381,3	1 010,4	9,6	3,4	105,6	1 129,0	+ 252,3	- 1859,8
1978	225,9	1 195,6	—	1 421,5	977,0	12,4	3,4	97,6	1 090,4	+ 331,1	- 1528,7

Auszug aus Strassen-Kategorienrechnung 1977
Variante Gesamt-/Kapitalrechnung

Fahrzeug-Kategorien	Motorfahrzeug-Bestand	Fahrleistungen pro Jahr und Kategorie Mio. km	Ungedeckte Kosten		
			pro Kategorie Mio. Fr.	pro Motorfahrzeug Fr	Anteil pro Motorfahrzeug/km Fr.
	1	2	3	4 (3:1)	5 (3:2)
(Öffentliche Cars)	(2 814)	(83,0)	(30,65)	(10 892)	(0,369)
Private Cars	1 670	54,3	9,10	5 449	0,167
Lastwagen I bis 4 t	6 687	160,5	9,37	1 401	0,058
II 4-6,5 t	9 468	265,1	7,48	790	0,028
III 6,5-8 t	13 113	491,7	30,51	2 327	0,062
IV 8-9 t	7 794	311,8	37,15	4 766	0,119
V über 9 t	3 858	173,6	32,70	8 476	0,188
Sattelmotorfahrzeug max. 28 t	2 204	104,7	45,54	20 662	0,434
Anhänger (leichte bis 2,5 t)	(28 285)	(424,3)	(33,76)	(1 194)	(0,079)
schwere ab 2,5 t	22 610	678,3	142,20	6 289	0,209
Total der ungedeckten Kosten Schwerverkehr			314,05		
(= inkl. öffentliche Cars und leichte Anhänger) ...			(378,46)		

Die fiskalische Belastung des Dieselöls und Erträge:

erforderliche Erhöhung der Belastung, um einen Mehrertrag von 350 Mio. Fr. zu erhalten. Berechnung der Erträge aufgrund der Einfuhrmenge 1978 = 464 388 t (exkl. zollbegünstigte Mengen¹⁾)

Dieselöl der Tarif-Nr. 2710 20	Belastung je 100 kg netto		
	Heute	Erforderliche Erhöhung	Total nach Erhöhung
	Fr	Fr	Fr
Grundzoll (Ansatz je 100 kg brutto: Fr. 26.50)	30.475	70.67	101.15
Statistische Gebühr (1%)	0.305	0.71	1.01
Zollzuschlag (30 Rp./l)	36.45	—	36.45
Gesamtansatz	67.23	—	138.61
Warenumsatzsteuer	5.80	3.99	9.79
Gesamtfiskalbelastung			
– je 100 kg netto	73.03	75,37	148.40
– je Liter ²⁾ in Rappen	60,1	62,0	122,1
Gesamterträge in Millionen Franken ...	339,1	350,0	689,1
<p>1) <i>Zollbegünstigte Dieselölmengen:</i> Im Jahre 1978 wurde für insgesamt 203 554 t (1977: 208 796 t) Dieselöl die teilweise Zollrückerstattung zugestanden. Da die Gesuchstellung nicht an das Kalenderjahr gebunden ist, sind geringe Abweichungen von Jahr zu Jahr möglich.</p> <p>2) <i>Spez. Gewicht 0,823 kg/l</i></p>			

Botschaft über eine Autobahnvignette und eine Schwerverkehrsabgabe vom 16. Januar 1980

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1980
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	13
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	80.003
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.04.1980
Date	
Data	
Seite	1113-1197
Page	
Pagina	
Ref. No	10 047 949

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.