

02.038

**Botschaft
zu einer Verordnung der Bundesversammlung
über Blutalkoholgrenzwerte im Strassenverkehr**

vom 22. Mai 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf der Verordnung der Bundesversammlung über Blutalkoholgrenzwerte im Strassenverkehr mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

22. Mai 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Trotz der in den letzten Jahren zu verzeichnenden Senkung der Unfallzahlen im Strassenverkehr konnte der Anteil alkoholbedingter Unfälle nicht vermindert werden. Unter dem Einfluss von Alkohol stehende Fahrzeugführer und -führerinnen können nicht mehr die Leistung erbringen, die den Sicherheitsbedürfnissen der anderen Verkehrsteilnehmer entspricht. Bereits geringe Blutalkoholkonzentrationen beeinflussen sowohl die körperliche Leistungsfähigkeit wie auch die Einstellung der Betroffenen zum Strassenverkehr nachteilig.

Anlässlich der letzten Revision des Strassenverkehrsgesetzes (99.036) beschlossen die Eidgenössischen Räte, die bisher dem Bundesrat zustehende Kompetenz zur Festlegung des Blutalkoholgrenzwertes auf die Bundesversammlung zu übertragen. Die ebenfalls mit dieser Revision eingeführte Unterscheidung zwischen nicht qualifizierter und qualifizierter Blutalkoholkonzentration mit den entsprechenden straf- und massnahmerechtlichen Folgen führt dazu, dass neu zwei Grenzwerte zu bestimmen sind. Der Bundesrat, der im Interesse der Verkehrssicherheit eine Senkung des Blutalkoholgrenzwertes als notwendig erachtet, schlägt dem Parlament vor, eine Alkoholmenge im Bereich von 0,50 bis 0,79 Promille als nicht qualifizierte und eine Alkoholmenge von 0,80 oder mehr Promille als qualifizierte Blutalkoholkonzentration zu bestimmen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Nach bisheriger gesetzlicher Regelung bestimmte der Bundesrat, ab welcher Blutalkoholkonzentration Angetrunkenheit und damit Fahrunfähigkeit im Sinne des Gesetzes angenommen wird (Art. 55 Abs. 1 SVG¹). Im Jahre 1980 wurde der Grenzwert von 0,8 Promille in die Verkehrsregelnverordnung² aufgenommen, nachdem er 1964 vom Bundesgericht in dieser Höhe festgelegt worden war³. Seither wurde er nicht mehr geändert. Wer demnach mit einer Blutalkoholkonzentration von 0,8 Promille oder mehr ein Motorfahrzeug führt, gilt in jedem Fall als angetrunken. Die betreffende Person wird mit einem Führerausweisentzug von mindestens zwei Monaten Dauer belegt sowie mit Gefängnis oder mit Busse bestraft. Anlässlich der Revision des Strassenverkehrsgesetzes⁴ beschlossen die Eidgenössischen Räte, die Kompetenz zur Festlegung des Blutalkoholgrenzwertes auf die Bundesversammlung zu übertragen. Diese bestimmt künftig in einer Parlamentsverordnung, bei welcher Blutalkoholkonzentration Fahrunfähigkeit angenommen wird und welche Alkoholmenge als qualifizierte (Ziff. 2.1.3) Blutalkoholkonzentration gilt⁵.

1.2 Vernehmlassungsverfahren

In der Botschaft zur genannten SVG-Revision bekundete der Bundesrat seine Absicht, den Alkoholgrenzwert von bisher 0,8 auf 0,5 Promille zu senken⁶. Die Ergebnisse der darüber geführten Vernehmlassung, die am 2. Oktober 1998 publiziert wurden, ergaben eine mehrheitliche Zustimmung zum bundesrätlichen Vorschlag. 20 Kantone, fünf Parteien und 42 weitere Vernehmlassungsteilnehmer unterstützten ihn, während 5 Kantone, drei Parteien sowie 23 übrige Organisationen, darunter das Alkoholgewerbe, eine grundsätzlich ablehnende Haltung einnahmen. Die Vernehmlassung zeigte zudem eine grössere Akzeptanz gegenüber der 0,5-Promille-Grenze, wenn für Fahrzeuglenker, bei denen eine Blutalkoholkonzentration von 0,50 bis 0,79 Promille festgestellt wird, mildere Sanktionen eingeführt werden. 13 Kantone, eine Bundesratspartei (SPS) und eine grosse Mehrheit der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer sprachen sich für die gleichzeitige Einführung der anlassfreien Atemalkoholkontrolle aus, da sie eine Voraussetzung für die wirkungsvolle Kontrolle der Alkoholisierung speziell im niedrigen Gehaltsbereich (0,5 Promille) darstellt.

1 SR 741.01, AS 1975 1257, 1979 1583 Ziff. II Abs. 2

2 SR 741.11, AS 1979 1583

3 BGE 90 IV 159

4 BB1 1999 4462

5 BB1 2001 6499

6 BB1 1999 4471

1.3

Gefährlichkeit des Fahrens in angetrunkenem Zustand

Statistische Erhebungen zeigen, dass Fahren in angetrunkenem Zustand zu den gefährlichsten Verkehrsdelikten gehört. Zwar haben in den letzten Jahren gesamthaft betrachtet die Unfälle mit Personenschaden abgenommen, der Anteil der durch Alkoholunfälle Verletzten oder Getöteten konnte aber nicht gesenkt werden. Seit 1995 wird in rund 20 Prozent der Verkehrsunfälle mit tödlichem Ausgang Alkohol als mögliche Unfallursache angegeben. Für das Jahr 2000 heisst dies konkret, dass von 592 getöteten Personen 114 (20 Prozent) dem Fahren unter Alkoholeinfluss zum Opfer fielen. Bei insgesamt 75 351 polizeilich erfassten Unfällen war in 6851 Fällen Alkohol im Spiel, was einen Anteil der alkoholbedingten Unfälle von 9 Prozent ergibt, und in über 13 Prozent der Unfälle mit Verletzten stellt Alkohol die Unfallursache dar⁷. Die Beratungsstelle für Unfallverhütung geht von einer erheblichen Dunkelziffer aus. Sie schätzt, dass bei nahezu 30 Prozent aller tödlichen Unfälle mindestens ein beteiligter Führer oder eine beteiligte Führerin durch Alkohol in seiner Leistungsfähigkeit beeinträchtigt ist.

Mit zunehmender Blutalkoholkonzentration erhöht sich das Risiko, einen Verkehrsunfall zu verursachen. Die schädliche Wirkung des Alkohols auf eine sichere Fahrweise nimmt mit zunehmender Alkoholisierung aber nicht linear zu, sondern sie steigt exponentiell an. Beispielsweise ist bei einer Blutalkoholkonzentration von 0,8 Promille die Wahrscheinlichkeit, einen Verkehrsunfall zu verursachen, fast viermal so hoch wie in nüchternem Zustand.

Die Gefährlichkeit des Fahrens unter Alkoholeinfluss ist seit längerer Zeit Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. In einem Gutachten, das die Professoren Läubli, Kielholz und Bernheim im Auftrag des Kassationshofes des Bundesgerichts erstellten, wurde schon 1964 ausgeführt, dass Leistungsverminderungen in Bezug auf zahlreiche für den Verkehr bedeutsame Einzelfunktionen schon bei ausgesprochen niedrigen Blutalkoholkonzentrationen, teilweise schon unter 0,5 Gewichtspromille, in Erscheinung treten. Die Gutachter vertraten die Auffassung, dass eine Blutalkoholkonzentration von 0,5 bis 0,6 Promille in der Mehrzahl der Fälle bereits einen kritischen Wert darstelle. Zum selben Ergebnis kommen die Professoren Hartmann und Thélin, die 1977 im Zusammenhang mit der Aufnahme der Promille-Grenze in die Verkehrsregelnverordnung zuhanden des damals zuständigen Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes ein Gutachten erstellten. Auch neuere Forschungen kommen zu keinem anderen Ergebnis⁸.

Der Einfluss des Alkoholkonsums auf die Fahrfähigkeit wird besonders deutlich, wenn die für eine sichere Teilnahme am Strassenverkehr erforderlichen Funktionen in automatisierte und kontrollierende Funktionen unterschieden werden. Automatisierte Funktionen wie zum Beispiel das Schalten, Blinken, Halten vor einem Rotlicht oder Spurhalten laufen – vor allem bei geübten Fahrern – ohne Kontrolle durch eine höhere Steuerungseinheit ab. Gemäss neueren Untersuchungen sind die automatisierten Funktionsabläufe, auch automatisierte Leistungshandlungen genannt, wenig alkoholempfindlich. Viele Personen, die sich nach dem Konsum alkoholi-

⁷ Strassenverkehrsunfälle in der Schweiz 2000, BFS 2001; Tabelle 3.08: Unfälle und verunfallte Personen mit möglichem Einfluss von Alkohol, Drogen oder Medikamenten.

⁸ Z.B. H.-P.Krüger (Hrsg.), Das Unfallrisiko unter Alkoholeinfluss – Analyse, Konsequenzen, Massnahmen, Stuttgart, Jena, New York, 1995.

scher Getränke ans Steuer setzen, meinen auch bei niedrigen Blutalkoholkonzentrationen, immer noch uneingeschränkt fahrfähig zu sein, da die automatisierten Funktionen ablaufen, so lange nichts Ungewöhnliches geschieht.

Wird vom Fahrzeugführer oder der -führerin eine erhöhte Aufmerksamkeit oder Reaktionsbereitschaft verlangt, sind kontrollierende Funktionsabläufe erforderlich. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn einem plötzlich auftauchenden Hindernis ausgewichen werden muss, sich ein anderer Verkehrsteilnehmer nicht korrekt verhält oder eine unbekannte und kurvenreiche Strecke befahren wird. Im Gegensatz zu den automatisierten sind die kontrollierenden Funktionsabläufe ausgesprochen alkoholsensibel. Sie werden bereits bei niedrigeren Blutalkoholkonzentrationen (ab 0,4 bis 0,5 Promille) nachweisbar beeinträchtigt. Dies hat zur Folge, dass der Fahrzeugführer oder die -führerin beim Auftreten einer anspruchsvollen Verkehrssituation nicht mehr auf ausreichend vorhandene Leistungsreserven zurückgreifen und nicht mehr die erforderliche Leistung erbringen kann. Diese Feststellung gewinnt umso mehr an Bedeutung, als mit der kontinuierlich zunehmenden Verkehrsdichte die Anforderungen an die Leistungsbereitschaft der Fahrzeugführer und -führerinnen entsprechend erhöht werden. Es treten immer häufiger Situationen auf, die nur durch kontrollierende Funktionsabläufe bewältigt werden können. Je weniger also – auch bei niedrigen Blutalkoholkonzentrationen – schwierige Situationen mit Automatismen bewältigt werden können, desto eher besteht die Gefahr eines alkoholbedingten Verkehrsunfalls.

Diese Gefahr wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass schon geringe Alkoholkonzentrationen die Einstellung zu einer verantwortungsbewussten Fahrweise nachteilig beeinflussen. Die Herabsetzung von kritischem Denken, Selbstkritik, kritischem Erfassen und Abwägen führt zu einer Überschätzung der subjektiven Leistungsfähigkeit bei objektiv vermindertem Leistungsvermögen.

Das Zusammenspiel dieser negativen Faktoren führt zu einer Fahrweise, die ein erhebliches Sicherheitsrisiko im Strassenverkehr darstellt. Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass eine Senkung des Alkoholgrenzwertes auf 0,5 Promille im Interesse der Verkehrssicherheit notwendig ist.

1.4 Erfahrungen in anderen Ländern

Erfahrungen in verschiedenen Ländern haben gezeigt, dass eine Senkung des Promille-Grenzwertes einen Rückgang alkoholbedingter Unfälle mit sich bringt. In New South Wales (Australien) beispielsweise führte die Herabsetzung der Promillegrenze von 0,8 auf 0,5 zu einer Reduktion der samstäglichen tödlichen Unfälle um 13 Prozent. In Oesterreich ging in den ersten neun Monaten nach Einführung der 0,5 Promille-Grenze die Zahl der Todesopfer um 15 Prozent zurück. In Deutschland reduzierte sich diese Zahl um rund 13 Prozent. Die EU-Kommission schätzt, dass in Grossbritannien mit derselben Massnahme 50 Todesfälle beziehungsweise 1,5 Prozent aller Todesfälle vermieden werden könnten. Zusätzlich zum positiven Einfluss auf die Verkehrssicherheit wirkt sich die Herabsetzung des Promille-Grenzwertes generalpräventiv aus. In der EU durchgeführte Untersuchungen weisen darauf hin, dass sich Fahrzeugführer und -führerinnen bei einer Senkung des Grenzwertes bei gleichzeitiger Einführung von wirksamen Durchsetzungsmassnahmen, wie sie mit der anlassfreien Atemalkoholkontrolle vorliegen, seltener nach dem Konsum von

3.1.2 Auf die Kantone und Gemeinden

Bei gleich viel Kontrollen dürften mehr fehlbare Führerinnen und Führer entdeckt werden. Die erwartete Aufwandszunahme wird aber dadurch relativiert, dass die generalpräventive Wirkung vermehrt Personen vom Fahren in angetrunkenem Zustand abhält.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Der durch die Reduktion der durch Alkoholunfälle Getöteten und Verletzten resultierende volkswirtschaftliche Nutzen wird von der Beratungsstelle für Unfallverhütung auf 90 bis 100 Millionen Franken geschätzt. Infolge der Senkung des Alkoholgrenzwertes ist auch eine erhöhte Nachfrage nach Taxitransporten und die vermehrte Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu erwarten. Im Gastgewerbe, der Produktion, der Verarbeitung und im Handel mit Alkoholika ist zwar mit Einnahmerückgängen zu rechnen. Ob sich aber der in Oesterreich nach der Einführung der 0,5-Promille-Grenze festgestellte Rückgang beim Bierkonsum um 5,7 Prozent auf die Schweiz übertragen lässt, ist schwierig abzuschätzen. Gemäss dem Verband der Brauereien Oesterreichs ist der Rückgang in der Bierproduktion im Jahr 1998 nämlich nicht allein auf die Einführung der 0,5-Promille-Grenze zurückzuführen, sondern auch auf die Entwicklungen im oesterreichischen Tourismus und die Exportrückgänge.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1999 – 2003 nicht angekündigt, weil der Auftrag aufgrund der Ergebnisse der parlamentarischen Beratung erteilt wurde. Soll die SVG-Revision in Bezug auf die Sanktionen und die Fahrfähigkeit wie geplant am 1. Januar 2004 in Kraft treten, ist die Vorlage in dieser Legislatur zu behandeln.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Trotz fehlender Vorschrift im europäischen Recht haben die meisten Mitgliedstaaten die 0,5-Promille-Grenze eingeführt oder sind daran, dies zu tun. Einzig in Irland, Luxemburg, Grossbritannien und Italien gilt noch die 0,8-Promille-Grenze. Die EU-Kommission hat vor dem Hintergrund des alkoholbedingten Unfallgeschehens im europäischen Raum am 17. Januar 2001¹⁰ allen Mitgliedstaaten empfohlen, die 0,5-Promille-Grenze einzuführen. Für Fahrschüler und -schülerinnen, Führer und Führerinnen, die noch nicht zwei Jahre im Besitz eines Führerausweises sind, Führer und Führerinnen von schweren Motorwagen und Gefahrguttransporten sieht die Empfehlung eine Senkung auf 0,2 Promille vor.

¹⁰ Empfehlung der Kommission vom 17. Januar 2001 über die maximal zulässige Blutalkoholkonzentration (BAK) bei Kraftfahrern; ABl Nr. L 43 vom 14. Februar 2001 S. 31.

6

Rechtliche Grundlagen Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Nach Artikel 163 Absatz 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999¹¹ erlässt die Bundesversammlung rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Verordnung. Die vorliegende Parlamentsverordnung stützt sich auf Artikel 55 Absatz 6 SVG.

¹¹ SR 101