96.077

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe

vom 11. September 1996

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf eines Bundesgesetzes über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

11. September 1996

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Delamuraz
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Am 20. Februar 1994 haben Volk und Stände den neuen Verfassungsartikel 36quater über die leistungs- oder verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe angenommen. Dieser Artikel erteilt dem Bund die Kompetenz, auf dem Gesetzesweg eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe einzuführen. Mit dieser Abgabe sollen dem Schwerverkehr die Kosten angelastet werden, welche er gegenüber der Allgemeinheit verursacht und nicht bereits durch andere Abgaben oder Leistungen bezahlt. Die neue Abgabe soll die bisherige pauschale Schwerverkehrsabgabe ersetzen, welche laut Artikel 21 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung längstens bis Ende 2004 erhoben werden kann.

Mit der Einführung der Abgabe sind mehrere Neuerungen verbunden. Gegenüber der heutigen Abgabe wird einerseits ein gerechteres Erfassungssystem verwirklicht, welches auf die tatsächlich gefahrenen Kilometer abstellt und damit besser dem Verursacherprinzip entspricht. Andererseits werden auch die ungedeckten Kosten angelastet, welche der Schwerverkehr bisher auf die Allgemeinheit abwälzt. Unter diese Kosten fallen insbesondere die externen Unfall- und Umweltkosten des Schwerverkehrs. Diese belaufen sich nach heutigem Kenntnisstand auf über eine Milliarde Schweizer Franken pro Jahr. Pro gefahrenen Schwerverkehrs-Kilometer übernimmt die Allgemeinheit heute durchschnittliche Kosten in der Höhe von rund 50 Rappen. Wenn diese Kosten vom Schwerverkehr bezahlt werden, resultiert daraus eine gerechtere Verkehrsfinanzierung. Zudem wird auch die Wettbewerbssituation der Schiene wesentlich verbessert. Allerdings muss die Schiene auch selber zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit beitragen, wozu insbesondere die geplante Bahnreform und die Verwirklichung von BAHN 2000 sowie der Neuen Eisenbahntransversalen (NEAT) gehören. Der Bundesrat wird baldmöglichst die Botschaft über die Bahnreform vorlegen.

Die Einführung der neuen Abgabe ist aber noch aus weiteren Gründen ein wichtiger Baustein der Verkehrspolitik. Sie trägt insbesondere zur Finanzierung der Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs in den nächsten 20 Jahren bei. Der Bundesrat hat deshalb bereits in der Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs den befristeten Beizug von höchstens zwei Dritteln des Ertrages der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe für diese Vorhaben vorgeschlagen. Ein Drittel der Einnahmen soll an die Kantone verteilt werden, um damit einerseits die Wegekosten des Schwerverkehrs und andererseits externe Kosten des Schwerverkehrs zu decken.

Auch in unseren Nachbarländern werden Strassenbenützungsgebühren verlangt. So belaufen sich die Kosten für die Durchquerung der Alpen in Frankreich und Österreich für die schwersten Fahrzeuge auf umgerechnet 200 bis über 300 Franken je Fahrt. Für die Durchquerung der Schweizer Alpen muss dagegen bisher nur eine Abgabe von 25 Franken bezahlt werden. Das führt dazu, dass ein Teil der Fahrzeuge mit einem Gewicht bis zu 28 t den kostengünstigeren Weg durch die Schweiz wählt.

Falls die Schweiz im Rahmen der bilateralen Verhandlungen die 28-t-Gewichtslimite an die in der EU zugelassenen Gewichte angleichen wird, muss sie im eigenen Interesse dafür sorgen, dass die Vorteile der heutigen Gewichtslimite durch

andere Instrumente erhalten bleiben oder verbessert werden. Die neue Abgabe ist ein wichtiges Element, um die unerwünschten Auswirkungen von Erhöhungen der Gewichtslimite abzufedern. Überdies hat der Souverän am 20. Februar 1994 den Alpenschutzartikel 36sexies in die Bundesverfassung aufgenommen. Die neue Abgabe ist ein wesentlicher Bestandteil bei der Umsetzung dieses Verfassungsauftrages.

Damit der Bundesrat über die auch aussenpolitisch erforderliche Flexibilität verfügt, soll ihm die Kompetenz erteilt werden, die allfälligen Anpassungen bei der Gewichtslimite durch adäquate Abgabesätze bei der neuen Abgabe zu kompensieren. Ausserdem soll der Bundesrat im Gesetz ermächtigt werden, die technischen Einzelheiten des Erfassungssystems für die neue Abgabe auf Verordnungs-Stufe näher zu bestimmen. Nur so lässt sich eine Rücksichtnahme auf die technische Entwicklung, welche sich noch im Fluss befindet, bewerkstelligen.

Aus den erwähnten Gründen sollte die neue Abgabe baldmöglichst, das heisst aus heutiger Sicht frühestens im Jahr 2001 eingeführt werden. Ohne baldige Einführung der neuen Abgabe hätte der Bundesrat kein Instrument, um die Erhöhung der Gewichtslimite abzufedern, um den Verlagerungsauftrag laut dem Alpenschutzartikel umzusetzen und um die Finanzierung der Infrastrukturvorhaben beim öffentlichen Verkehr abzusichern.

Die neue Abgabe soll schrittweise eingeführt werden, d. h. die Abgabesätze sollen in bestimmten Zeitabständen bis zum Erreichen der Kostendeckung erhöht werden. Mit diesem Vorgehen werden sich die Transportpreise auf der Strasse jeweils in einem Umfang erhöhen, welcher selbst bei vollständiger Überwälzung auf die Konsumenten kaum spürbar sein wird. Dagegen werden Umstrukturierungen beim Transportgewerbe sowohl durch die Einführung der Abgabe als auch durch die allfällige Erhöhung der Gewichtslimite unvermeidbar sein.

Insgesamt soll die Abgabe dazu beitragen, dass die schweren Nutzfahrzeuge besser ausgelastet werden und damit weniger Fahrten ausgeführt werden, was sich auch positiv auf die Umwelt auswirken wird. Ebenfalls positiv dürfte sich die Abgabe auf die Belastung des Nationalstrassennetzes auf bereits stark frequentierten Abschnitten auswirken. Die Abgabe reduziert das Wachstum des Strassenschwerverkehrs und leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung von Staus.

Die Einführung dieser neuen Abgabe hat für die Schweiz und für den ganzen Alpenraum Signalwirkung. Die Verwirklichung der Kostenwahrheit ist nämlich nicht nur in der Schweiz, sondern mittlerweile auch in der Europäischen Union ein wichtiges Postulat. Nur auf dieser Basis können die Güter über lange Distanzen vermehrt auf der Schiene transportiert bzw. gehalten werden, was seinerseits die Investitionen in moderne Schienen-Infrastrukturen in der Schweiz und im Alpenraum rechtfertigt.

Botschaft

1 Ausgangslage

11 Der Verfassungsauftrag

Der am 20. Februar 1994 angenommene Verfassungsartikel 36quater über die leistungs- oder verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe lautet:

> [1] Der Bund kann auf dem Schwerverkehr eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe erheben. Die Abgabe darf nur erhoben werden, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind.
>
> [2] Der Reinertrag der Abgabe darf die ungedeckten Kosten nicht übersteigen. Er ist zur Deckung von Kosten zu verwenden, die im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr stehen.
>
> [3] Die Kantone sind am Reinertrag zu beteiligen. Bei der Bemessung dieser Anteile sind die besonderen Auswirkungen der Abgabe in Berg- und Randgebieten zu berücksichtigen.

Der Bundesrat hat in der Botschaft vom 26. Juni 1996 über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (BBl *1996* IV 638) vorgeschlagen, die Ertragsverwendung dieser Abgabe neu zu regeln. Danach soll in die Bundesverfassung eine neue Übergangsbestimmung (Art. 23 Abs. 1) aufgenommen werden, wonach «höchstens zwei Drittel des Ertrags» dieser Abgabe für die Finanzierung der Eisenbahn – Infrastrukturvorhaben (NEAT, BAHN 2000 mit 1. und 2. Etappe, TGV-Anschluss Westschweiz und Lärmsanierung der Eisenbahnen) verwendet werden können. Überdies soll die Höhe der heutigen pauschalen Schwerverkehrsabgabe bis zur Ablösung durch die leistungs- oder verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe verdoppelt werden können und deren Ertrag ab 1998 ganz für die Finanzierung der erwähnten Infrastruktur-Vorhaben verwendet werden.

12 Zielsetzungen

Mit der neuen Abgabe soll beim Schwerverkehr vermehrt das *Verursacherprinzip* zur Anwendung gelangen. Dabei sollen nicht nur die Infrastrukturkosten des Schwerverkehrs (Bau, Betrieb und Unterhalt der Strassen), sondern auch dessen externe Kosten (ungedeckte Gesundheitskosten, Lärm- und Unfallkosten, Kosten von Gebäudeschäden) berücksichtigt werden. Diese umfassendere Kostenanlastung baut die Wettbewerbsverzerrungen zwischen Strasse und Schiene ab und ist damit auch eine Massnahme zur besseren Auslastung der Schienenkapazitäten sowie zur Rentabilisierung des Güterverkehrs auf der Schiene.

Mit der Annahme der Alpenschutzbestimmung in Artikel 36sexies hat der Souverän überdies zum Ausdruck gebracht, dass der Transit-Schwerverkehr im Alpenraum auf die Schiene zu verlagern ist. Die neue Abgabe ist ein wichtiger Pfeiler zur marktwirtschaftlichen und nichtdiskriminierenden Umsetzung dieses Ziels. Je mehr Güter auf der Schiene befördert werden, desto weniger werden unsere Strassenkapazitäten, welche an neuralgischen Strecken schon heute an ihre Grenzen gelangen, belastet. Mit der Entlastung der Strassen wird der Verkehr flüssiger und es entstehen weniger Staukosten.

13 Bedeutung der Vorlage

131 Verkehrspolitische Bedeutung

Die neue Schwerverkehrsabgabe soll zur Verwirklichung der *Kostenwahrheit* beim Verkehr beitragen. Sie ist damit ein wesentlicher Baustein der schweizerischen Verkehrspolitik. Sie führt zu einer besseren Berücksichtigung sämtlicher Kosten des Verkehrsträgers Strasse. Sie reduziert auch die Preisverzerrungen zwischen den einzelnen Verkehrsträgern und ermöglicht eine effizientere Verkehrsteilung aufgrund der wirklichen Kosten des Verkehrsträgers Strasse. Und sie fügt sich nahtlos ein in die Reihe der Massnahmen zur Förderung der Schiene wie die Realisierung von BAHN 2000, der Neuen Eisenbahnalpentransversalen, der Bahnreform sowie der Umsetzung des Alpenschutzartikels (Art. 36^{sexies} BV). Im Verbund stärken diese Massnahmen die Konkurrenzfähigkeit des umweltverträglicheren Schienentransportes.

132 Finanzpolitische Bedeutung

Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe führt zu einer *verursachergerechteren Verkehrsfinanzierung*. Sobald der Schwerverkehr die von ihm verursachten Kosten deckt, werden auch die Defizite beim Schienenverkehr sinken. Insbesondere verbessert die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe die Chancen, den über die Verschuldung finanzierten Anteil der NEAT zu verzinsen und zurückzuzahlen und einen rentablen Betrieb zu erreichen. Überdies ist die Einführung der neuen Schwerverkehrsabgabe unabdingbar, um die Kosten der Infrastruktur-Vorhaben im Eisenbahnbereich mitzufinanzieren. Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe ist deshalb auch ein wichtiger Bestandteil der Vorlage über die Finanzierung der Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs.

133 Europapolitische Bedeutung

Auch auf europäischer Ebene wird die Kostenwahrheit zu einem immer wichtigeren Anliegen (Grünbuch der EU-Kommission über faire und effiziente Preise [vgl. Ziff. 34]).

Im Rahmen der bilateralen Verhandlungen sind Anpassungen der 28-t-Limite ein wichtiger Beitrag für das Zustandekommen eines Vertragsabschlusses. Ohne flankierende Massnahmen würden Anpassungen bei der 28-t-Limite indessen zu unerwünschten Auswirkungen führen. Die neue Schwerverkehrsabgabe trägt massgeblich dazu bei, diese Auswirkungen zu begrenzen. Darüber hinaus ist die neue Schwerverkehrsabgabe ein wichtiges Element zur besseren Abstimmung der Strassenfinanzierung mit der Europäischen Union und mit unseren Nachbarländern.

134 Umweltpolitische Bedeutung

Mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe wird die Zahl der Leerfahrten reduziert. Zudem wird die Auslastung der Fahrzeuge tendenziell ansteigen. Es wird ein Beitrag zu einer vermehrten Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene geleistet. Dadurch gehen die Fahrleistungen auf der Strasse und ebenfalls die damit verbundenen Lärm- und Schadstoffemissionen zurück.

14 Verhältnis zu weiteren Abgaben, welche den Schwerverkehr betreffen

Der Bundesrat hat bereits in der Botschaft über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs die Erhöhung der Treibstoffbelastung um zehn Rappen je Liter beantragt (BBl *1996* IV 638). Neben der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe ist überdies die Alpentransitabgabe geplant, welche sich ebenfalls auf den Schwerverkehr auswirken wird. Die im Rahmen des CO_2-Gesetzes vorgeschlagene CO_2-Abgabe wird den Schwerverkehr dagegen nur betreffen, wenn die von ihm bezahlten Abgaben nicht genügen, um die im CO_2-Gesetz festgelegten Ziele zu erreichen.

15 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Im Herbst 1995 wurde zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Ergebnisse der Vernehmlassung wurden im Frühling 1996 veröffentlicht (Bericht des EVED vom 24. April 1996 über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens).

In der Vernehmlassung fand das *Prinzip* der verursachergerechten Anlastung der Schwerverkehrsabgabe grossmehrheitlich Zustimmung. Der Gesetzesentwurf wurde jedoch von einer Mehrheit der eingegangenen Stellungnahmen entweder zur Überarbeitung empfohlen oder grundsätzlich abgelehnt. Im Zentrum der Kritik standen die mangelnde «Europakompatibilität» der Vorlage, die Bemessungsgrundlagen der Abgabe, die Höhe des Tarifs, das Fehlen eines technisch bereits ausgereiften Erfassungsgeräts sowie die Frage der verbrauchs- oder leistungsabhängigen Ausgestaltung der Abgabe.

Der Hauptgrund für die Kritik lässt sich unter dem Oberbegriff «mangelnde *Europakompatibilität*» zusammenfassen. Der für 1998 anvisierte Einführungszeitpunkt führe zu einem Alleingang der Schweiz. Dadurch erfahre der Wirtschaftsstandort Schweiz erhebliche Nachteile. Die Abgabehöhe übertreffe die in der EU vergleichbare Abgabebelastung der schweren Gütertransportfahrzeuge. Im übrigen brauche es auch eine Interoperabilität des schweizerischen mit den allfälligen künftigen *EU-Erfassungsgeräten*.

Der Bundesrat trägt dieser Kritik Rechnung, indem die Abgabe nicht vor dem Jahre 2001 eingeführt werden soll. Zudem soll die Abgabe möglichst europakompatibel erhoben werden können, was bedingt, dass die technischen Einzelheiten des Erfassungssystems und die schrittweise Erhöhung der Abgabesätze auf Verordnungs-Stufe geregelt werden. Gleichzeitig haben sich wichtige Rahmenbedingungen im Verkehrssektor in kurzer Zeit entscheidend verändert. Mit dem Einbruch der Konjunktur in ganz Europa anfangs der neunziger Jahre und mit der Liberalisierung des Verkehrsmarktes in der EU sind die Transportpreise im Strassengüterverkehr weiter gesunken. Dadurch erfolgte eine weitere Verlagerung von Gütern von der Schiene auf die Strasse. Die Verkehrsleistungen des Strassengüterverkehrs auf lange Distanzen nahm selbst in den Rezessionsjahren erheblich zu, währenddem die Eisenbahnen Einbrüche bei den transportierten Gütermengen und vor allem bei den Erträgen zu verzeichnen hatten. Deshalb erscheint die Finanzierung und der Grad der Rentabilität bei den Eisenbahn-Grossprojekten ungesichert. Die Belastung durch den Schwerverkehr zulasten der Umwelt und der Bevölkerung stieg weiter an. Die vom Bundesrat beschlossenen Zielvorgaben der Luftreinhaltung bei den

NOx- und CO_2-Emissionen sind angesichts dieser Entwicklung nicht realisierbar. Zudem steht im Rahmen der laufenden bilateralen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU eine schrittweise Aufhebung der 28-t-Limite für den Schwerverkehr zur Diskussion. Das brächte dem Güterverkehr einen weiteren Produktivitätsgewinn. Seit Abschluss der Vernehmlassung zur Schwerverkehrsabgabe ist denn auch ein Sinneswandel in der Öffentlichkeit feststellbar. Auch die von den Bundesratsparteien anfangs 1996 eingesetzte Arbeitsgruppe, die Lösungen zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs vorzuschlagen hatte, befürwortete unter anderem eine rasche Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe. Darüber hinaus haben die Bundesrats-Parteien am 2. April 1996 in einer Erklärung zu den bilateralen Verhandlungen festgehalten, dass «eine auch nur schrittweise Erhöhung der Lastwagengewichte ... parallel dazu mit Abgaben belastet werden» müsse. Vor diesem Hintergrund ist eine rasche Einführung dieser Abgabe auch für den Bundesrat unabdingbar.

Die *Bemessungsgrundlagen* bilden die ungedeckten Wegekosten gemäss Strassenrechnung und die bekannten externen Umwelt- und Unfallkosten. In diversen Stellungnahmen kam die Auffassung zum Ausdruck, dass der Schwerverkehr alle seine Kosten bereits decke, ja sogar eine Überdeckung beim Schwerverkehr vorliege. Diesen Auffassungen ist entgegenzuhalten, dass der Schwerverkehr mittlerweile zwar die Wegekosten auf Bundesebene in etwa deckt, nicht aber die externen Unfall- und Umweltkosten.

Im weiteren wird bemängelt, dass noch kein taugliches *Erfassungsgerät* vorhanden sei. Auch wurde befürchet, dass die Erfassung der Abgabe mit einem hohen administrativen und personellen Aufwand verbunden sein könnte. Für die Entwicklung und Einrichtung eines Erhebungssystems rechnet der Bundesrat mit bis zu fünf Jahren. Der personelle und administrative Aufwand lässt sich mit Hilfe der Technik in bescheidenem Rahmen halten.

16 Parlamentarische Vorstösse

Die Motion Hollenstein vom 11. März 1996 fordert den Bundesrat auf, beförderlich eine Vorlage für ein Gesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vorzulegen, das den Kantonen einen garantierten Erlösanteil sichert, zur Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs beiträgt und in dem die Tarife ab 1998 stufenweise bis zur vollen Kostendeckung gemäss Artikel 36^{quater} der Bundesverfassung bis 2004 angehoben werden. Diese Motion ist vor den eidgenössischen Räten noch hängig.

17 Folgerungen des Bundesrates

171 Dringlichkeit

Die Realisierung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe ist aus mehreren Gründen dringlich:
Gemäss dem Verfassungsauftrag von Artikel 36^{quater} muss der Schwerverkehr die von ihm verursachten Kosten decken. Die vom Schwerverkehr verursachten, aber nicht gedeckten Kosten betragen jährlich über eine Milliarde Franken (vgl. Ziff. 225). Gleichzeitig geraten die Tarife und Marktanteile der Bahnen zunehmend unter Druck, was auch darauf zurückzuführen ist, dass der Strassentransport bisher nicht für sämtliche ungedeckten Kosten aufkommen muss. Diese Entwicklung

erhöht nicht nur die Defizite der Bahnen, sondern belastet auch die Umwelt. Zudem steht die Gewichtslimite beim Schwerverkehr im Rahmen der bilateralen Verkehrsverhandlungen mit der Europäischen Union zur Diskussion. Ohne flankierende Massnahmen würde sich die Erhöhung der Gewichtslimite nicht nur zu Ungunsten der Bahn, sondern auch zu Lasten der Umwelt auswirken. Deshalb soll eine allfällige Erhöhung der Gewichtslimite beim Schwerverkehr mit der Einführung der neuen Schwerverkehrsabgabe gekoppelt werden. Überdies plant auch die Europäische Union eine Erhöhung der Abgaben auf dem Schwerverkehr. Dies gilt speziell für ökologisch sensible Gebiete, wozu ein grosser Teil der Schweiz gehört. Schliesslich betrachtet der Bundesrat die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe als Sockelmassnahme zur Umsetzung des Verlagerungsauftrages gemäss Artikel 36^{sexies} der Bundesverfassung. Auch aus diesem Grund ist die Einführung der neuen Abgabe dringlich. Denn nur auf der Basis der schrittweisen Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe kann der Verlagerungsauftrag gemäss dem neuen Alpenschutzartikel auf marktwirtschaftliche Art ermöglicht werden.

172 Flexibilität

Bei der Einführung der neuen Schwerverkehrsabgabe ist aber auch eine gewisse Flexibilität erforderlich. Dies vor allem im Hinblick auf die bestmögliche Abstimmung des *Erfassungssystems* mit den europäischen Entwicklungen, insbesondere in den Nachbarländern. Zur Zeit gibt es noch kein ausgereiftes Erfassungssystem, welches den Anforderungen des Verfassungsauftrages entspricht und mit den bestehenden und künftigen Erfassungssystemen in unseren Nachbarländern möglichst interoperabel ist. Damit hier die erforderliche Flexibilität gewährleistet werden kann, ist der Gesetzesentwurf bezüglich den technischen Modalitäten möglichst offen gehalten: dem Bundesrat soll deshalb die Kompetenz erteilt werden, diese Modalitäten auf Stufe der Verordnung zu regeln.

Um eine *schrittweise* Einführung der Abgabe in Abstimmung mit der Europäischen Union zu ermöglichen, ist auch eine flexible Regelung bei der Bestimmung des Abgabesatzes sinnvoll. Dem Bundesrat soll deshalb die Kompetenz erteilt werden, die Höhe des Abgabesatzes auf der Basis der ungedeckten Kosten und nach gesetzlich festgelegten Kriterien zu bestimmen. Diese Kompetenz ist durch die gesetzliche Fixierung eines Mindest- und eines Höchstsatzes begrenzt. Eine solche Fixierung ist nicht nur aus politischen Gründen angezeigt, sondern auch aus abgaberechtlichen Gründen geboten. Die Kriterien zur Bestimmung des jeweiligen Abgabesatzes werden im Gesetz umschrieben.

173 «Schlankes» Bundesgesetz

Mit der neuen Abgabe soll einerseits auf die europäischen Entwicklungen und andererseits auf die technischen Möglichkeiten zur Umsetzung Rücksicht genommen werden. Aus diesen Gründen ist es angezeigt, im Gesetz nur diejenigen Elemente festzuhalten, welche aus abgabenrechtlicher Sicht unbedingt erforderlich sind. Diese obligatorischen Regelungen sollen aber im Hinblick auf den Vollzug der Abgabe keine Barrieren aufstellen. Das vorgeschlagene Bundesgesetz ist somit als «schlankes» Bundesgesetz konzipiert.

2 Die einzelnen Elemente der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe

21 Der Schwerverkehr

Laut dem Verfassungsartikel über die pauschale Schwerverkehrsabgabe gelten Motorfahrzeuge und Anhänger mit einem Gesamtgewicht von je über 3,5 t als Schwerverkehr (Art. 21 Abs. 1 der UeB zur BV). Diese Unterscheidung ist in der Strassenverkehrsgesetzgebung geregelt (Art. 11 der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge; VTS, SR 741.41).

Für die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe soll diese Umschreibung des Schwerverkehrs ebenfalls gelten. Es besteht zur Zeit kein Anlass, diese Umschreibung zu ändern.

22 Die Kostendeckung

221 Allgemeines

Laut dem Verfassungsauftrag soll der Schwerverkehr die von ihm verursachten Kosten decken, soweit er diese nicht bereits durch andere Abgaben oder Leistungen bezahlt. Der Schwerverkehr verursacht neben den Wegekosten auch externe Unfall-, Gesundheits- und Umweltkosten. Über die kantonalen Motorfahrzeugsteuern, die Treibstoffbelastung und die pauschale Schwerverkehrsabgabe deckt der Schwerverkehr seit kurzem auf Bundesebene weitgehend die von ihm verursachten Wegekosten, nicht aber die externen Kosten. Mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sollen auch diese externen Kosten erfasst werden, soweit sie bezifferbar sind. Die Ergebnisse der Strassenrechnung und der Berechnungen der externen Kosten zeigen auf, dass der Schwerverkehr bei weitem nicht sämtliche von ihm verursachten Kosten deckt. Die Ergebnisse sind Grundlage zur Ermittlung des spezifischen Tarifes, mit welchem die von der Verfassung verlangte Kostendeckung erreicht werden kann. Diese Grundlagen und die daraus abgeleiteten Tarife müssen selbstverständlich von den Behörden auch politisch gewürdigt werden.

222 Die Wegekosten des Schwerverkehrs

Die Wegekosten umfassen Kosten, die mit der Strasseninfrastruktur unmittelbar im Zusammenhang stehen (Abschreibung und Verzinsung des investierten Kapitals, Betriebs- und Unterhaltskosten). Diese Kosten werden in der vom Bundesamt für Statistik erstellten Strassenrechnung (hier massgebend: die Kapitalrechnung) regelmässig ermittelt.

Die neuesten verfügbaren Ergebnisse der Strassenrechnung (Kategorienrechnung) sind für das Jahr 1993 erhältlich. Damit man den Schwankungen in den einzelnen Jahren nicht zu stark ausgesetzt ist, wurde der Durchschnitt der Resultate der letzten verfügbaren fünf Jahre als Grundlage für die ungedeckten Wegekosten gewählt. Gemäss den Ergebnissen der Strassenrechnungen für die Jahre 1989–1993 weist der Schwerverkehr im Durchschnitt noch eine Unterdeckung von rund 17 Millionen Franken pro Jahr aus. Ohne (pauschale) Schwerverkehrsabgabe hätte die Unterdeckung im genannten Zeitraum durchschnittlich bei rund 150 Millionen Franken pro Jahr betragen. Dieser Betrag gibt einen Anhaltspunkt für die durch die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe zu deckenden *Wegekosten* (siehe auch Anhang 1).

223 Die externen Kosten des Schwerverkehrs

Mit dem Begriff der externen Kosten werden diejenigen Kosten umschrieben, die nicht von den Verursachern bezahlt werden, sondern von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Bei den externen Kosten des Schwerverkehrs sind unter «Allgemeinheit» insbesondere die öffentliche Hand und die Betroffenen zu verstehen. So tragen etwa Bund, Kantone und Gemeinden die Spital- und Sozialversicherungsdefizite. Die Prämienzahler müssen für Lungenerkrankungen und Herz-Kreislauferkrankungen, welche durch den Schwerverkehr verursacht werden, höhere Krankenversicherungsprämien bezahlen. Die Hausbesitzer müssen verringerte Mietzinseinnahmen aufgrund zu hoher Lärmbelastung oder höhere Kosten zur Eindämmung des Lärms in Kauf nehmen. Und die Bevölkerung an stark lärmexponierten Strassen leidet unter einer verminderten Lebensqualität.

Diese externen Kosten mussten indessen zuerst beziffert werden. Deshalb hat das EVED im Auftrag des Bundesrates in den letzten Jahren umfangreiche Untersuchungen zu den externen Unfall- und Umweltkosten (Luftverschmutzung und Lärm) durchgeführt [1]. Damit wurden erstmals gesamtschweizerische Berechnungen zu den wichtigsten Bereichen externer Kosten und Nutzen des Verkehrs gemacht und Vorschläge für den Aufbau einer Gesamtverkehrsrechnung unterbreitet.

Für die Abgrenzung der näher zu erfassenden Kostenbereiche waren die folgenden Kriterien massgebend:
- Die ausgewählten Kostenbereiche müssen von ihrer Grössenordnung her eine wichtige wirtschaftliche und soziale Bedeutung haben.
- Die Ursachen der Schäden müssen in einem nachweisbaren Verhältnis zu einzelnen Transportaktivitäten stehen.
- Zuverlässige Methoden zur Bestimmung der Höhe und der Verteilung der Kosten sowie periodisch nachführbare Grundlagendaten müssen verfügbar sein.

Mit den Berechnungen über die externen Unfall- und Umweltkosten (Lärm, Gesundheits- und Gebäudeschäden) sind die heute sicher bezifferbaren externen Kosten des Schwerverkehrs erfasst. Danach hat der Schwerverkehr im Jahre 1993 externe *Unfallkosten* von rund 20 Millionen Franken, externe *Lärmkosten* von 260 Millionen Franken, sowie externe Kosten von *Gesundheitsschäden* und *Gebäudeschäden* durch die Luftverschmutzung im Umfang von 720 Millionen Franken verursacht. Die bisher bezifferbaren und damit heute anrechenbaren externen Kosten des Schwerverkehrs belaufen sich somit gesamthaft auf einen Betrag von rund 1000 Millionen Franken (vgl. Anhang 1).

Diese Zahlengrundlagen zu den externen Kosten dienen zwar als Grundlage zur direkten Bestimmung der Höhe von Strassenbenützungsabgaben; sie müssen aber auch Gegenstand einer eingehenden politischen Würdigung bilden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die bisher errechneten externen Kosten nur einen Teilbereich der gesamten externen Kosten des Verkehrs ausmachen und sich im internationalen Vergleich [2] eher in der unteren Bandbreite bewegen. Es handelt sich somit durchwegs um konservative Berechnungen. Damit liegen die wirklichen externen Kosten mit grosser Wahrscheinlichkeit über den hier ausgewiesenen Beträgen.

[1] C. Jeanrenaud et al. IRER Université de Neuchâtel (1993); «Die sozialen Kosten des Verkehrs in der Schweiz: eine Gesamtrechnung nach Verkehrsträgern»; Herausgeber Generalsekretariat EVED, Dienst für Gesamtverkehrsfragen, Bern (GVF-Auftrag Nr. 174).

[2] Vgl. etwa UIC-Studie «Externe Effekte des Verkehrs», Zürich, Karlsruhe 1994; «Getting the Prices Right» T&E; 1993.

Bisher *nicht einbezogen* sind die externen Kosten von Ernte-, Wald- und Klimaschäden. Zur Berechnung dieser Kosten sind vertiefte Studien nötig. Bisher liegen hierzu erst grobe Schätzungen vor[1]. Insgesamt dürften demnach die nur grob geschätzten Elemente bei den externen Kosten des Strassengüterverkehrs (hier inkl. Lieferwagen) zusätzlich 500–700 Millionen Franken jährlich[2] betragen.

224 Der Nutzen des Schwerverkehrs – was ist davon extern?

Mit den Transporten wird sichergestellt, dass die Waren von den Produzenten zu den Konsumenten gelangen. Verschiedene Produktionsstandorte werden miteinander verknüpft; Waren aus entfernten Ländern gelangen zu uns. Alle diese Aktivitäten werden durch Marktprozesse koordiniert. Damit wird sichergestellt, dass der Nutzen aus den Transportvorgängen den Transporteuren, Produzenten und Konsumenten zugute kommt, d. h. internalisiert wird. Es gibt keinen Grund für den Staat, hier zu intervenieren. Die Märkte sorgen für eine prompte Nutzenzuteilung aufgrund der Wettbewerbsverhältnisse. Diese Nutzen nennt man *volkswirtschaftlichen* Nutzen des Verkehrs.

In der Strassenrechnung werden bereits nicht-verkehrliche Nutzen der Strassen ausgeschieden. Da Teile von Strassen beispielsweise auch als temporäre Marktplätze dienen können und auch von Fussgängern und Velofahrern benutzt werden, wird ein Teil der Bau-, Unterhalts- und Betriebskosten der Kantons- und Gemeindestrassen nicht den motorisierten Verkehrsteilnehmern angelastet, sondern über allgemeine Ausgaben der Kantone und Gemeinden finanziert. Diese nichtverkehrlichen Nutzen und Nutzen anderer Verkehrsteilnehmer werden bei den Kantonsstrassen mit einem Abzug der Kosten für Bau, Betrieb und Unterhalt von 10 Prozent und bei den Gemeindestrassen von 30 Prozent berücksichtigt.

Vor dem Bau einer Strasse werden in der Regel die anfallenden wirtschaftlichen, sozialen und regionalpolitischen Nutzen den gesamten Kosten eines Projektes gegenübergestellt. Diese Kosten-Nutzen-Überlegungen rechtfertigen dann die Realisierung der entsprechenden Bauwerke. Eine nochmalige Berücksichtigung dieser Nutzen käme einer Doppelzählung gleich und ist somit nicht zu begründen. Die externen Kosten, die beim Betrieb der Bauwerke entstehen, sind in der Regel noch nicht in Kosten-Nutzen-Analysen enthalten.

Vom volkswirtschaftlichen Nutzen sind die *externen* Nutzen zu unterscheiden. Hierunter werden Leistungen des Schwerverkehrs für die Allgemeinheit verstanden, die nicht bezahlt werden und die einen Staatseingriff zur Korrektur rechtfertigen würden. Nicht berücksichtigte Nutzen stellen Verdienstmöglichkeiten dar, die in der Regel (bei funktionierenden Märkten) genutzt werden. Im freien Wettbewerb sind die Marktteilnehmer nämlich bestrebt, einen allfälligen externen Nutzen für sich selber zu beanspruchen (zu internalisieren). Umgekehrt sind sie bestrebt, externe Kosten der Allgemeinheit soweit als möglich zu überbürden (zu externalisieren). Deshalb und aufgrund der bisherigen Untersuchungen gehen wir davon aus, dass dem Schwerverkehr kein ins Gewicht fallender externer Nutzen anzurechnen ist. Beispielsweise ist die Anbindung von Randgebieten mit Strassen und die damit ein-

[1] «Die vergessenen Milliarden – Externe Kosten im Energie- und Verkehrsbereich», Bern 1996.

[2] Bei den Schäden aufgrund der Klimaerwärmung wurde von Massnahmen zur Reduktion der Emissionen um 50 Prozent bis ins Jahr 2025 ausgegangen.

hergehende raschere Versorgung mit Gütern in diesen Regionen ein Entscheid, der beim Bau einer entsprechenden Infrastruktur gefällt wird.

Diese Sichtweise entspricht auch der Auffassung der Europäischen Kommission, welche sie im Grünbuch dargelegt hat [1]. Sie wiederspiegelt auch die überwiegende Meinung in der wissenschaftlichen Diskussion.

Für den Fall, dass dem Schwerverkehr aus politischen Gründen dennoch ein gewisser externer Nutzen angerechnet werden sollte, ist der Gesetzesentwurf in Artikel 7 offen formuliert (vgl. Gesetzesentwurf im Anhang).

225 Die anzulastenden Kosten

Die dem Schwerverkehr anzulastenden Kosten ergeben sich aus der Summe der ungedeckten Kosten. Bei den Wegekosten wird auf den Durchschnitt der letzten verfügbaren fünf Jahre (1989–1993) abgestellt, um die jährlichen Schwankungen auszugleichen. Bei den ungedeckten externen Kosten wird auf die aktuellsten verfügbaren Zahlen mit Stand 1993 abgestellt. Bei den Wegekosten ist zusätzlich der bisherige Beitrag der pauschalen Schwerverkehrsabgabe auf die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe zu übertragen, weil die pauschale Abgabe durch die leistungsabhängige Abgabe ersetzt wird. Auch der Übertrag der Schwerverkehrsabgabe wird mit einem Fünfjahresdurchschnitt berücksichtigt.

Bezogen auf das Referenzjahr 1993 ergibt sich somit folgender Betrag:

	in Millionen Franken
– Durchschnittliche Unterdeckung der Strassenrechnung:	17
– durchschnittlicher Anteil der pauschalen Schwerverkehrsabgabe:	132
– externe Kosten gemäss Ziffer 223	1001
Total	1150

(Siehe hierzu die detaillierte Zusammenstellung im Anhang 1.)

Gemäss diesen Zahlengrundlagen können dem Schwerverkehr aus heutiger Sicht somit jährlich höchstens 1,15 Milliarden Franken angelastet werden. Falls die externen Gesundheitskosten in einer ersten Phase noch nicht berücksichtigt werden, ergibt sich bei der neuen Schwerverkehrsabgabe ein jährlich anzulastender Betrag von rund 750 Millionen Franken.

226 Können auch die Produktivitätsgewinne bei Anpassungen der 28-t-Limite angelastet werden?

Im Rahmen der bilateralen Verkehrsverhandlungen mit der Europäischen Union erscheint es als möglich, dass die Schweiz ab dem Jahre 2001 die Gewichtslimite auf 34 t und nach Ablauf des Transitabkommens auf 40 t erhöhen wird (siehe hierzu auch Ziff. 171 sowie 33).

Die Erhöhung der Gewichtslimite ermöglicht eine höhere Nutzlast. Dadurch sinken die Kosten je Tonne Nutzlast. Die durchschnittliche Erhöhung der Nutzlast wurde auf mindestens 25 Prozent geschätzt. Die durchschnittliche Reduktion der Transportpreise würde sich, wegen der leicht höheren Kosten schwererer Fahrzeuge, auf bis zu knapp 20 Prozent belaufen.

[1] Siehe «Faire und effiziente Preise im Verkehr», Brüssel, 1995, Kapitel 2.5.

Weil sich damit die Kapazitäten der schweren Motorfahrzeuge mit geringen Zusatzkosten deutlich steigern lassen, erhöhen sich die durchschnittlichen Erträge und dadurch auch die Produktivität. Dieser Produktivitätszuwachs wird wegen des starken Wettbewerbs zwischen den Anbietern über die Preise an die Kunden weitergegeben. Da die Bahn ihre Produktivität nicht gleichzeitig im gleichen Ausmass steigern kann, würde sie Güter an die Strasse verlieren.

Nach ersten Berechnungen wäre der Güterverkehr auf der Schiene *bei einer Aufhebung der geltenden Gewichtslimite ohne kompensatorische Massnahmen* stark gefährdet. Entweder müsste der Bund für die aus der Gewichtserhöhung entstehenden zusätzlichen Defizite (alleine beim Binnen-, Import- und Exportgüterverkehr in der Höhe von rund 100–110 Mio. Fr. jährlich) aufkommen, wenn das heutige Angebot beibehalten werden sollte, oder es ist mit einer deutlichen Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Strasse zu rechnen.

Nach dem Willen der Regierungsparteien und des Bundesrates kann das zulässige Gesamtgewicht nur angehoben werden, wenn gleichzeitig flankierende Massnahmen ergriffen werden. Wegen der zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die Umwelt darf sich die Wettbewerbssituation der Schiene gegenüber der Strasse nicht weiter verschlechtern. Mit Abgaben kann diese Korrektur über marktwirtschaftliche Instrumente erfolgen. Diese sollen auch sicherstellen, dass sich die Umweltsituation gegenüber der heutigen nicht verschlechtert, sondern sogar weiter verbessern lässt.

Mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe kann der Produktivitätsgewinn auf der Strasse indirekt kompensiert werden. Je nach Höhe der Abgabe kann die Preisreduktion im Binnenverkehr aus heutiger Sicht weitgehend ausgeglichen werden.

Die volle Verwirklichung der Kostenwahrheit beim Schwerverkehr (mit Anlastung der externen Unfall- und Umweltkosten) hat somit auf die generelle Wettbewerbssituation zwischen Strasse und Schiene im Ergebnis praktisch dieselbe Wirkung wie die direkte Abschöpfung von Produktivitätsgewinnen.

23 Grundsätze für die Bemessung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe

231 Leistungs- oder verbrauchsabhängig?

Die Abgaben, welche heute vom Schwerverkehr erhoben werden, sind im wesentlichen Abgaben auf dem Dieseltreibstoff, Motorfahrzeugsteuern und die pauschale Schwerverkehrsabgabe. Es ist davon auszugehen, dass diese drei Abgabenformen grundsätzlich weiter Bestand haben werden. Mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe wird indessen der fixe Teil der Abgaben (Motorfahrzeugsteuern und pauschale Schwerverkehrsabgabe) vermehrt variabilisiert, d. h. verursachergerechter ausgestaltet.

Artikel 36^{quater} der Bundesverfassung stellt den Gesetzgeber vor die Wahl, die Abgabe aufgrund der Verkehrsleistungen oder aufgrund des verbrauchten Treibstoffes zu bemessen.

Würde man die neue Abgabe vollständig verbrauchsabhängig gestalten und somit voll auf die Dieselpreise überwälzen, müssten diese um mindestens 1 bis gegen 2 Franken erhöht werden (bei einem Ertragsziel von 750 bis 1150 Mio. Fr. p. a.). Bereits heute ist aber der schweizerische Dieselpreis im Vergleich zu unseren Nach-

barländern am höchsten. Einer solchen krassen Erhöhung würden die Camioneure durch Tanken im grenznahen Ausland ausweichen. Für ausländische Fahrzeuge käme ein Tanken in der Schweiz erst recht nicht mehr in Frage. Damit würde die Anlastung der Wegekosten und auch der externen Kosten nach dem Territorialitätsprinzip unterlaufen. Ausländische Fahrzeuge könnten die Schweiz zum Nulltarif befahren. Ausserdem ergäben sich Probleme bei den dieselbetriebenen Personen- und Lieferwagen (mit einem Gesamtgewicht bis 3,5 t). Diese können nicht der Abgabe unterstellt werden. Es müsste somit entweder eine Spaltung des Dieselpreises (mit unterschiedlichen Tanksäulen) oder ein administrativ aufwendiges Rückerstattungssystem für Personen- und Lieferwagen eingerichtet werden.

Die geschilderten Probleme würden sich erst entschärfen, wenn die Dieselbelastung in unseren Nachbarländern und damit auch in der EU stark erhöht würde (der Dieselpreis ist z. Zt. in Deutschland bis zu 26 Rp., in Österreich rund 20 Rp., in Frankreich rund 16 Rp. und in Italien rund 6 Rp. *billiger* als in der Schweiz). Ein Nachziehen auf das schweizerische Dieselpreisniveau ist aber in nächster Zeit höchstens im Fall von Italien absehbar.

Sobald sich aber EU-seitig eine Annäherung der Dieselbelastung an das schweizerische Niveau einstellt, soll die Option einer verbrauchsabhängigen Abgabenerhebung auch in Betracht gezogen werden. Dies hätte über eine Änderung der Abgabensätze im Zolltarifgesetz (SR *632.10*) bzw. im künftigen Mineralölsteuergesetz (BBl *1996* III 53) zu erfolgen.

232 Flächendeckende Erhebung oder Autobahngebühr?

Nach dem Grundsatzentscheid für eine fahrleistungsbezogene Abgabe stellt sich die Frage, ob die Fahrleistungen auf allen öffentlich zugänglichen Strassen oder nur auf dem Hochleistungsstrassennetz belastet werden sollen. Diese Fragestellung ist deshalb von Bedeutung, weil die fahrleistungsabhängigen Abgaben im EU-Raum bisher lediglich als streckenbezogene Abgaben auf Hochleistungsstrassen oder auf Teilstücken solcher Strassen bzw. für Tunnels und Brücken erhoben werden.

Die schweizerische Strassenfinanzierung ist historisch gewachsen. Neben den kantonalen Motorfahrzeugsteuern (Art. 105 SVG) hat die Finanzierung über Treibstoffabgaben mit dem Bau der Nationalstrassen eine wachsende Bedeutung erlangt. Gemäss Artikel 36ter der Bundesverfassung werden heute Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen aus den Erträgen der Abgaben auf dem Treibstoff finanziert. Die Abgaben auf dem Treibstoff sind indessen unabhängig davon geschuldet, ob Nationalstrassen oder das übrige Strassennetz benützt werden. Ähnlich verhält es sich mit der im Jahre 1985 eingeführten pauschalen Schwerverkehrsabgabe (Art. 21 UeB BV): auch diese ist für die Benützung des ganzen Strassennetzes zu entrichten. Diese Finanzierung unterscheidet somit nicht nach Massgabe der tatsächlich benützten Strassen, was zu Quersubventionierungen führt: so werden heute etwa die teuren Infrastrukturbauten im Alpenraum auch von denjenigen Strassenbenützern mitgetragen, welche sie nur selten oder nie befahren.

Wenn die Schweiz inskünftig generell spezifische Autobahngebühren nach europäischem Muster einführen wollte, müsste sie somit vorgängig die gesamte Strassenfinanzierung ändern. Zu einem solchen Schritt eignet sich aber die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe nicht. Denn sie soll laut dem Verfassungsauftrag sämtliche ungedeckten Kosten des Schwerverkehrs anlasten. Diese Kosten fallen aber

nicht autobahn-spezifisch, sondern auf dem ganzen Strassennetz an. Insbesondere die externen Kosten der Luftverschmutzung (Gesundheitskosten und Gebäudeschäden) und des Lärms, welche mehr als die Hälfte der ungedeckten Kosten des Schwerverkehrs ausmachen, werden vor allem in den Agglomerationen – und damit nur zum kleineren Teil auf Autobahnen – verursacht. Schliesslich wäre es mit den heute verfügbaren modernen Erhebungstechniken nur mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand (bauliche Anpassungen, teure Telematik-Einrichtungen) möglich, das ganze schweizerische Autobahnnetz zu «bemauten». Dies würde aber teilweise zu einem Ausweichen des Verkehrs auf das übrige Strassennetz führen. Dieser Ausweichverkehr würde zusätzlich die Verkehrssicherheit in den Dörfern und Städten beeinträchtigen.

Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass die EU-Kommission die Einführung einer flächendeckenden Kilometer-Abgabe erwägt und einen diesbezüglichen Vorschlag für das Jahr 1998 in Aussicht gestellt hat (Ziff. 6.6 und Tab. 9.1 im Grünbuch über faire und effiziente Preise, vgl. auch Ziff. 34).

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat, die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe flächendeckend zu erheben. Dabei soll allerdings ermöglicht werden, darüber hinaus wenigstens auf den Alpentransitstrecken eine streckenbezogene Abgabe zu erheben (Bundesgesetz vom 17. Juni 1994 über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG; SR *725.14*), um die spezifischen Kosten der Alpenübergänge (höhere Infrastrukturkosten, spezielle externe Kosten wie etwa diejenigen der Waldschäden) anzulasten. Weitere Einzelheiten dazu wird der Bundesrat in der Vernehmlassungs-Vorlage über die Alpentransitabgabe darstellen.

233 Aufteilung in Kategorien

Die heutige Strassenrechnung erlaubt es, jeder Fahrzeugkategorie des motorisierten Verkehrs ihre Infrastrukturkosten und ihre Einnahmen anzurechnen. Bei den Grundlagen über die externen Kosten sind ebenfalls Kategorisierungen möglich. Aus Gründen der Praktikabilität ist es indessen sinnvoll, folgende drei Fahrzeugkategorien in Betracht zu ziehen: Lastwagen/Sattelschlepper und Gesellschaftswagen für den Personen- bzw. Sachentransport sowie Anhänger. Weitere Differenzierungen ergeben sich durch die Berücksichtigung des jeweils zulässigen Gesamtgewichts.

234 Die Festlegung der Abgabesätze

Wir schlagen vor, die Abgabesätze direkt abhängig vom zulässigen Gesamtgewicht der Fahrzeuge und der Fahrzeugkombinationen auszugestalten. Diese werden in Rappen je Kilometer auf Schweizer Strassen und je Tonne des Gesamtgewichts eines Fahrzeuges ausgewiesen. Die Berechnung der Abgabenhöhe erfolgt aus Gründen der Praktikabilität linear ansteigend zum Gesamtgewicht.

Die Fahrleistungen wurden je Gewichtskategorie separat aufgrund der verfügbaren Grundlagen berechnet (siehe Anhang 2). Dabei wurde der Bestand der Fahrzeuge mit der durchschnittlichen Fahrleistung je Gewichtsklasse multipliziert. Dies ergab die gesamten Fahrleistungen je Gewichtsklasse. Diese wurden anschliessend mit dem mittleren Gewicht der einzelnen Gewichtsklassen multipliziert, was einen Wert von rund 47 000 Millionen Gesamtgewichts-Tonnen-Kilometern ergibt.

Wenn die *heute bekannten* externen Kosten (von 1,15 Mia. Fr.) durch diese Zahl (47 Mia. Gesamtgewichts-Tonnen-Kilometer) dividiert werden, ergibt sich ein

Abgabesatz von 0.02446 Fr./T_{gw} km, gerundet somit 2,5 Rappen pro Gesamtgewichts-Tonnen-Kilometer.

Die Mindestgrenze wurde bei 1,6 Rappen je Tonne Gesamtgewicht und Kilometer festgelegt. Damit besteht Gewähr dafür, dass in einer ersten Phase die ungedeckten Kosten des Lärms, der Gebäudeschäden und der Unfälle sowie alle Infrastrukturkosten verursachergerecht bezahlt werden.

Die Höchstgrenze des Abgabesatzes soll auf 3 Rappen je Tonne zulässiges Gesamtgewicht und je Kilometer festgelegt werden. Bis die Abgabe in Kraft gesetzt wird, können so allfällige Änderungen bei den Berechnungsgrundlagen (zum Beispiel Einbezug weiterer Gesundheitsschäden, neue verbesserte Erfassung der monetären Bewertung von Schäden) und neue Bereiche externer Kosten (siehe hierzu Ziff. 223) einbezogen werden. Der reale Wert von 2,5 Rappen wird sich bis zur Einführung auch aufgrund der Inflation weiter reduzieren. Da die neue Abgabe frühestens ab 2001 eingeführt werden kann, ist den oben erwähnten Tatsachen Rechnung zu tragen. Dies führt zu dannzumal höheren externen Kosten. Dagegen dürften durch den Einsatz neuerer Fahrzeuge die Schadstoffemissionen und die Lärmbelastung und damit auch die entspechenden Kosten mittel- bis langfristig zurückgehen.

Die aus diesen Berechnungen resultierenden Abgabesätze bei 2,5 Rappen für typische Fahrzeuge oder Fahrzeug-Kombinationen lauten (nach Tonnen zulässigem Gesamtgewicht):

7 t: 17,5 Rappen je Fahrzeug-Kilometer
12 t: 30,0 Rappen je Fahrzeug-Kilometer
16 t: 40,0 Rappen je Fahrzeug-Kilometer
24 t: 60,0 Rappen je Fahrzeug-Kilometer
28 t: 70,0 Rappen je Fahrzeug-Kilometer
(Eine vollständige Tabelle befindet sich im Anhang 2.)

235 Etappierte Einführung der Abgabe

Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe soll frühestens ab dem Jahr 2001 eingeführt werden. Es ist beabsichtigt, zu diesem Zeitpunkt erst einen Teil der ausgewiesenen Kosten von insgesamt 1150 Millionen Franken anzulasten. Mit Rücksicht auf den Wechsel vom pauschalen zum leistungsabhängigen System sowie auf die Belastung der Volkswirtschaft (vgl. auch Art. 8 des Gesetzesentwurfes) der Abgabe soll der Abgabesatz vorerst auf 1,6 Rappen pro Gesamtgewichts-Tonnen-Kilometer beschränkt werden. Damit wird in der ersten Phase auf die Anlastung der externen Gesundheitskosten verzichtet. Erst in einem späteren Schritt (z. B. ab dem Jahre 2005) soll der Satz auf 2,5 Rappen pro Tonnenkilometer angehoben werden. Die Kriterien zur Bestimmung des Abgabesatzes werden im Gesetzestext und in dessen Kommentierung näher umschrieben (Ziff. 42).

24 Die Erfassung der Abgabe

241 Vorbemerkung

Unabdingbare Voraussetzung für die Erhebung einer flächendeckenden leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe unter minimalem administrativem Aufwand ist der Einsatz eines Erhebungssystems, das verlässliche Angaben über die zurückgelegten Kilometer eines Fahrzeuges liefert.

242 Die Suche nach einem geeigneten Erfassungssystem

Zu diesem Zweck hat das EVED im Dezember 1994 einen Ideenwettbewerb lanciert. Durch Ausschreibungen in der nationalen und europäischen (Fach-) Presse wurde die Evaluation eines geeigneten Gerätes zur Erfassung der zurückgelegten Fahrzeugkilometer eingeleitet. An das Gerät wurden folgende Anforderungen gestellt:

- zuverlässige Erfassung der Fahrleistung,
- sicher gegen Manipulationen jeglicher Art,
- kostengünstig zu erwerben und zu installieren,
- für alle Fahrzeugtypen anwendbar,
- und ausserdem für die Erhebung der Alpentransitabgabe verwendbar.

Dabei hat sich gezeigt, dass bisher auf dem Markt weder ein Erfassungsgerät- noch ein -system erhältlich ist, welches den erwähnten Anforderungen entspricht. Aufgrund der eingereichten Offerten wurden deshalb vier Firmen (Alcatel, Ascom, Fela, MAC) beauftragt, bis Ende September 1995 Prototypen von Erfassungsgeräten zu entwickeln. Die Entwicklung der Prototypen hat sich auf ein umfangreiches Pflichtenheft abgestützt.

243 Die bisherigen Ergebnisse

Die von den vier genannten Firmen entwickelten Protoypen berücksichtigen die Fahrleistungserfassung, Grenzerkennung und Erfassung der Alpentransitabgabe (ATA) wie folgt:

	Fahrleistungserfassung:	Grenzerkennung:	ATA:
Alcatel	Tachosignal	Funkbake [1]	Funkbake
Ascom	Tachosignal	GPS [2]	GPS
Fela	GPS/Beschleunigungssensor	GPS	GPS
MAC	Tachosignal	GPS	GPS

[1] Funkbake = Mikrowellen- oder Infrarotsender in der Nähe oder über der Strassenfahrbahn
[2] GPS = Global Positioning System (Standortermittlung über Satelliten)

Im Oktober 1995 wurden mit den Prototypen Tests durchgeführt. Diese bestanden aus umfassenden Funktionskontrollen, Vergleichsmessungen und Manipulationsversuchen in einer «Laborumgebung» und praktischen Versuchen in zwei verschiedenen Lastwagen.

Die Auswertung der unter äusserst knappen Zeitvorgaben vorgenommenen Tests ergab jedoch noch ungenügende Ergebnisse. Die Tests mussten eingestellt werden, nachdem die Eidgenössischen Räte in der Wintersession 1995 den Kredit für die Weiterentwicklung der Prototypen gestrichen haben.

Bevor die Geräte für die Null-Serie weiterentwickelt werden können, sind das Pflichtenheft zu überarbeiten und die Prototypentests zu wiederholen.

244 Schlussfolgerungen des Bundesrates

Es hat sich gezeigt, dass ein für die Erhebung der neuen Schwerverkehrsabgabe taugliches Erfassungs-System zuerst entwickelt werden muss und dass für dessen Entwicklung und Implementierung ab Freigabe des entsprechenden Kredites voraussichtlich bis zu fünf Jahre Zeit erforderlich sind. Der Bundesrat ersucht deshalb die Eidgenössischen Räte, den für die Entwicklung des Systems bis zur Nullserienreife erforderlichen Kredit (von 5,1 Mio. Fr.) mit der Beschlussfassung über das Budget 1997 zu bewilligen.

25 Die Organisation der Abgabenerhebung

Bei der Organisation der Abgabenerhebung ist wie bei der pauschalen Schwerverkehrsabgabe auch bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zwischen inländischen und ausländischen Fahrzeugen zu unterscheiden:

251 Die Organisation der Abgabenerhebung bei inländischen Fahrzeugen

Die Erhebung der Abgabe bei inländischen Fahrzeugen soll grundsätzlich den Kantonen übertragen werden. Es dürfte sinnvoll sein, mit dieser Aufgabe wie bisher die kantonalen Strassenverkehrsämter zu beauftragen, weil diese auch die Motorfahrzeugsteuern erheben und dementsprechend über die erforderlichen Daten verfügen.

Es ist vorgesehen, den in der Schweiz immatrikulierten Fahrzeugen den Einbau eines Gerätes vorzuschreiben, welches die Fahrdistanz manipulationssicher erfasst (vgl. Ziff. 24). In regelmässigen Abständen, jedoch mindestens einmal jährlich, wird der Kilometerstand abgelesen und dem zuständigen Strassenverkehrsamt übermittelt. Dieses erstellt eine Rechnung (post-payment). Die Kantone können die Zahlungsfrist und Zahlungsweise ihren Regelungen betreffend Verkehrssteuern angleichen. Dabei soll es aber auch möglich sein, die Abgabe in bestimmten Fällen zum voraus zu entrichten (pre-payment).

Eine wichtige Aufgabe des Erfassungsgerätes wird es sein, die in der Schweiz und die im Ausland erbrachte Fahrleistung zu erkennen, denn nur die auf schweizerischem Staatsgebiet zurückgelegte Distanz unterliegt der Abgabe (Territorialitätsprinzip). Diese territoriale Unterscheidung soll möglichst ohne zusätzlichen Zeitaufwand an der Grenze erfolgen.

Für die technische und administrative Umsetzung soll in grösstmöglichem Mass auf moderne technische Hilfsmittel (Telematik und Informatik) zurückgegriffen werden.

252 Die Organisation der Abgabenerhebung bei ausländischen Fahrzeugen

Die Abgabe soll gegenüber ausländischen Fahrzeugen grundsätzlich durch die Zollbehörden erhoben werden. Priorität hat die Einhaltung des Prinzips der Nichtdiskriminierung. Die Bemühungen gehen dahin, dass Geräte, welche für ausländische Gebührenerhebungen bereits montiert sind, im Idealfall auch für die Fahrdistanzerfassung für die schweizerische Schwerverkehrsabgabe eingesetzt oder durch ein

Zusatzgerät für die elektronische Fahrleistungserfassung ergänzt werden können. Ferner werden Abklärungen getroffen, ob einfachere, aber zweckmässige Erfassungsgeräte für ausländische Fahrzeuge entwickelt werden können (z. B. in der Form einer «elektronischen Vignette» etwa für Transitfahrten). Die geschuldete Abgabe soll auch bei ausländischen Fahrzeugen zum voraus (pre-payment) oder nachträglich (post-payment) bezahlt werden können.

In jenen Fällen, wo die Verwendung von Erfassungsgeräten nicht möglich ist, wird der Fahrzeugführer anlässlich der Einfahrt Kilometerstand und Fahrzeugkategorie zu deklarieren haben. Bei der Ausfahrt deklariert er den neuen Kilometerstand und entrichtet die Abgabe bar oder über ein bestehendes Kontosystem. Auch bei diesem «Papiersystem» soll nach Möglichkeit modernste Informatik eingesetzt werden, um den Aufwand für das Transportgewerbe und die Vollzugsorgane auf ein Minimum zu beschränken. Kontrollen werden in Stichproben durchgeführt.

Wenn künftig das Kabotageverbot aufgehoben werden soll, müsste angestrebt werden, die Einbaupflicht im Rahmen des internationalen Rechts auch auf Kabotagetransporte auszudehnen. Dafür dürfte sich eine «elektronische Vignette» ebenfalls eignen.

26 Die Verwendung der Erträge

Bei den Erträgen werden vorerst die Erhebungskosten, welche bei den Vollzugsorganen anfallen, abgezogen. Der verbleibende Reinertrag soll zu einem Drittel den Kantonen zugewiesen werden und zu zwei Dritteln beim Bund verbleiben.

261 Der Beitrag an den Bund

Gemäss der vorgesehenen neuen Verfassungsbestimmung in Artikel 23 der Übergangsbestimmungen soll die Verwendung der Erträge aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe geändert werden. Danach kann der Bundesrat höchstens zwei Drittel des Ertrags dieser Abgabe für die Finanzierung der Infrastrukturprojekte der Eisenbahnen (BAHN 2000, NEAT, TGV-Anschluss Westschweiz, Lärmschutzmassnahmen) verwenden. Es wird erwartet, dass aus der neuen Abgabe etwa 400 Millionen Franken jährlich zur Verfügung stehen. Der nicht für die Infrastrukturprojekte reservierte Ertragsanteil des Bundes verbleibt zum Ausgleich von ungedeckten Kosten des Bundes im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.

262 Der Beitrag an die Kantone

Die Kantone sollen zu einem Drittel am Reinertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe beteiligt werden. Dieser Betrag soll auf die einzelnen Kantone nach Massgabe der kantonalen Motorfahrzeugsteuern sowie der Wohnbevölkerung, der Strassenlasten der Kantone und der Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen aufgeteilt werden. Die Gewichtung dieser Kriterien soll auf Verordnungs-Stufe vorgenommen werden, wobei die Kantone mit einem hohen Berg- und Randgebietsanteil aufgrund der Verfassungsbestimmung in Artikel 34^{quater} Absatz 3 besonders zu berücksichtigen sind. Die Kantone verwenden ihren Anteil am Reinertrag in erster Linie zum Ausgleich der ungedeckten Wegekosten und zum Ausgleich der ungedeckten externen Kosten des Schwerverkehrs.

Zum Ausgleich der externen Kosten wäre eine individuelle Abgeltung der von den Schäden Betroffenen wünschenswert. Diese wäre aber nur mit einem sehr hohen Aufwand zu vollziehen und ist deswegen nicht realisierbar. Bund und Kantone haben indessen dafür zu sorgen, den Ausgleich der externen Kosten möglichst so zu bewerkstelligen, dass die Betroffenen in ihrer Gesamtheit davon profitieren.

3 Das Verhältnis der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zum europäischen Recht

31 Die Richtlinie über die Anlastung der Wegekosten und deren Revision

Die Europäische Union (EU) hat die Erhebung von Strassenbenützungsabgaben auf dem Schwerverkehr in der Richtlinie «über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren» (93/89 vom 25. Okt. 1993) geregelt. Diese Rechtsgrundlage wird zur Zeit auf Begehren des Europäischen Parlamentes vor dem Europäischen Gerichtshof auf deren Rechtmässigkeit überprüft; sie wird aber dennoch angewendet.

Diese Richtlinie erlaubt es den Mitgliedstaaten, für die Benützung der Autobahnen eine zeitbezogene Abgabe auf Fahrzeugen ab 12 t Gesamtgewicht zum jährlichen Höchstbetrag von 1250 ECU (1940 Fr.) zu erheben (sog. Euro-Vignette). Von diesem Recht machen bisher die Benelux-Staaten sowie Deutschland und Dänemark Gebrauch. Mit dem Beitritt zur Europäischen Union hat sich auch Österreich dieser Richtlinie unterzogen; es kann aber für eine Übergangszeit höhere Beträge verlangen. Ausserdem setzt die Richtlinie für die streckenbezogenen Autobahngebühren Kriterien zu deren Bemessung (Art. 7*h*) fest. Streckenbezogene Autobahngebühren erheben Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland. Schweden will die Euro-Vignette auf den 1. Januar 1997 hin einführen und Grossbritannien erhebt vereinzelt Brückenzölle. Finnland und Irland haben sich dagegen bisher weder für die Euro-Vignette noch für Autobahngebühren entschieden.

Der erwähnte Satz von maximal 1250 ECU soll auf Anfang 1997 erstmals und dann alle zwei Jahre überprüft und durch den Rat angepasst werden (Art. 7f der zit. Richtlinie).

Die Kommission hat am 10. Juli 1996 einen Vorschlag zur Revision der Euro-Vignette vorgelegt. Dieser sieht eine differenzierte Ausgestaltung der Euro-Vignette vor. Ein die Umwelt stärker belastendes Fahrzeug müsste mehr bezahlen, während ein den neuesten Abgaswerten (EURO II) entsprechendes Fahrzeug inskünftig steuerlich entlastet würde (Bandbreite je nach Abgaswerten und Strassenbeanspruchung: 750–2000 ECU pro Jahr, was einem Betrag von ca. 1160–3100 Fr. entspricht). Ferner beinhaltet der Vorschlag u. a. die Möglichkeit, in ökologisch sensiblen Zonen – etwa im Alpenraum oder in Ballungsgebieten – zusätzlich 0,5 ECU/km (entsprechen rund 77 Rp.) zu erheben. Aus schweizerischer Sicht ist die erstmals vorgesehene Möglichkeit, die externen Kosten des Schwerverkehrs mit 0,03 ECU/km anzulasten, speziell zu vermerken. Der Richtlinien-Vorschlag wird vom EU-Parlament zu beraten und vom Ministerrat zu genehmigen sein.

32 Artikel 12 des Transitabkommens zwischen der Schweiz und der EU und Koordination mit dem europäischen Recht

In Artikel 12 des Transitabkommens vom 2. Mai 1992 (SR *0.740.71*) wurde vereinbart, nach Möglichkeit koordinierte Lösungen für die Besteuerung des Strassenverkehrs anzustreben, indem in einer ersten Phase die Wegekosten und in einer zweiten Phase auch die externen Kosten anzulasten seien. Zur Vorbereitung dieser Politik wurden Konsultationen vereinbart, welche regelmässig stattfinden.

Die Vertragsparteien haben sich in Artikel 15 des Transitabkommens zur Einhaltung des Prinzips der *Nicht-Diskriminierung* im Transitverkehr durch die Schweiz oder durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie im bilateralen Verkehr verpflichtet. Sie haben sich zudem in einer Absichtserklärung zugesichert, «die den Verkehr erschwerenden Formalitäten zu erleichtern und zu vereinfachen» (Art. 14 des Transitabkommens).

33 Die bilateralen Verkehrsverhandlungen mit der EU

Die bilateralen Verkehrsverhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union haben nach längerer Verzögerung im März 1995 begonnen. Die Verzögerung war bedingt durch die Annahme des Alpenschutzartikels und den sich daraus ergebenden Problemen mit dessen nichtdiskriminierender Umsetzung.

Ziel des Abkommens im Landverkehr ist es, die Ablösung des Transitabkommens im Jahre 2005 vorzubereiten. Es geht insbesondere darum, den gegenseitigen Marktzugang im Bereich Strasse und Schiene sowie eine koordinierte Verkehrspolitik im Alpenraum durch ein schrittweises, gegenseitig abgestimmtes Vorgehen zu verwirklichen. Im Rahmen der laufenden Verhandlungen strebt die Schweiz unter anderem an, die Kostenwahrheit (insbesondere mit dem Instrument der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe) schrittweise einzuführen, gekoppelt mit einer schrittweisen Anhebung der Gewichtslimite auf das in der Europäischen Union geltende Niveau von 40 t. Die Jahre 1998 (voraussichtliches Inkrafttreten des Abkommens), 2001 (Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe) und 2005 (Auslaufen des Transitabkommens) stehen als zeitliche Fixpunkte des schrittweisen Prozesses im Vordergrund.

34 Das Grünbuch der EU-Kommission über die Kostenwahrheit

Im Namen der EU-Kommission hat im Dezember 1995 Verkehrskommissar Neil Kinnock mit dem Grünbuch über «faire und effiziente Preise im Verkehr» ein Dokument vorgestellt, das in mehrfacher Hinsicht die Ansätze einer neuen EU-Verkehrspolitik beinhaltet.

In zunehmendem Masse werden auch in der EU die negativen Auswirkung des Verkehrs mit Staus, Abgas-, Lärmemissionen und Unfällen besorgt zur Kenntnis genommen. Diese besonders in grossen Agglomerationen und auf Transitachsen im Alpenraum spürbaren Auswirkungen sind unter anderem auch auf falsche Preissignale zurückzuführen. Die ungedeckten externen Kosten des Verkehrs im EU-Raum werden insgesamt auf ca. 250 Milliarden ECU (oder ca. 4% des EU-Brutto-Inlandproduktes) geschätzt. Zu 90 Prozent sind sie dem Strassenverkehr anzurechnen.

Die EU-Kommission beabsichtigt zwar keine generelle Verteuerung des Verkehrs, sie weist aber darauf hin, dass ohne eine grundlegende Neuorientierung der Verkehrspolitik ein weiterer Zuwachs der Personen- und Warentransporte auf der Strasse unweigerlich zum Kollaps führen würde. Eine neue Preispolitik soll die Anlastung der Wegekosten verbessern (Transparenz) sowie eine über die Zeit ausgeglichenere Ausnützung der Infrastrukturen ermöglichen. Es sei unfair, dass die Allgemeinheit einen erheblichen Teil der Folgekosten des Transportes zu tragen hätte. Gleichzeitig wird das Prinzip der Kostenwahrheit mit der Internalisierung der externen Kosten anerkannt. Dies steht in weitgehender Übereinstimmung mit dem schweizerischen Ansatz zur Verwirklichung der Kostenwahrheit beim Schwerverkehr.

Als Instrumente zur Umsetzung dieser Vorstellungen stehen einerseits Anpassungen und eine Erhöhung der Strassenfiskalität (emissionsabhängige Fahrzeugabgaben, höhere Treibstoffbelastungen, höhere und in sensiblen Zonen differenziertere Strassenbenützungsabgaben) und andererseits ein Ausbau der Infrastrukturen (Transeuropäische Verkehrsnetze) im Vordergrund. Auch bei den Instrumenten zeichnet sich damit eine Annäherung der verkehrspolitischen Akzente zwischen der Europäischen Union und der Schweiz ab.

Das Grünbuch der EU-Kommission wird zur Zeit breit diskutiert. Ein erster Schritt zur Umsetzung liegt mit der Revision der Euro-Vignette bereits vor (vgl. Ziff. 31).

35 Vorhaben einzelner europäischer Länder

Auch in den EU-Mitgliedstaaten sind Bestrebungen im Gang, um die Strassenfiskalität den heutigen Gegebenheiten anzupassen. Im Vordergrund steht die möglichst verursachergerechte und effiziente Anlastung der Kosten nach dem Territorialitätsprinzip. Dabei werden grosse Hoffnungen in elektronische Erfassungssysteme gesetzt, welche etwa in Deutschland im Jahre 1995 umfassend getestet worden sind (Versuche auf der Autobahn Köln-Bonn). Auch in Österreich werden Versuche in diesem Bereich (Tauern-Autobahn) durchgeführt.

Deutschland will ab dem Jahr 2000 die elektronische Erhebung von Autobahngebühren auf dem Schwerverkehr realisieren, u. a. um den Transitverkehr adäquat zu belasten. Um ein Ausweichen auf das übrige Strassennetz zu verhindern, könnte die Autobahngebühr teilweise auch auf weitere Strecken ausgedehnt werden. In *Österreich* sollen die Mauten ab 1998 elektronisch erhoben und für Lastwagen auf das ganze Autobahnnetz ausgedehnt werden. Die elektronische Abbuchung soll mit derjenigen der Ökopunkte kombiniert werden. Zusätzlich führt Österreich ab 1997 eine Autobahnvignette («Pickerl») für Personenwagen ein. In *Italien* und *Frankreich* wird die Erhebung der bestehenden Autobahngebühren schrittweise auf elektronische Systeme umgerüstet (Telepass in Italien, Télépéage in Frankreich). *Grossbritannien* führt Versuche für eine elektronische Gebührenerhebung auf Autobahnen durch. Im weiteren werden elektronische Erfassungssysteme vermehrt auch für Tunnels oder ganze Gebiete eingerichtet oder sind geplant (Tunnels in Marseille und künftig in Paris, Road Pricing in Göteborg und künftig in Stockholm usw.). Unter den Nichtmitgliedstaaten der EU haben die *Tschechische Republik* 1995 und die *Slowakei* 1996 eine Autobahnvignette für Personenwagen und Lastwagen eingeführt. In Oslo, Bergen und Trondheim werden seit einigen Jahren teilweise elektronisierte Road Pricing-Systeme betrieben.

36 Die technischen Kooperationsmöglichkeiten

Die EU-Kommission erwägt den Erlass einer Richtlinie, um die Kompatibilität der Erhebungssysteme sicherzustellen. Bisher liegt erst eine wenig konkrete Aufforderung in Artikel 12 (2) der Richtlinie 93/89/EWG vor, wonach darauf hingearbeitet werden soll, die elektronische Erhebung von Maut- und/oder Benutzungsgebühren zu «verknüpfen» (d. h. interoperabel auszugestalten). Zur Umsetzung dieses Vorhabens sind derzeit auf Ebene der EU Abklärungen im Gang. Die Schweiz ist an diesen Abklärungen mitbeteiligt. Sie ist insbesondere im CARDME-Gremium der EU vertreten, welches Vor- und Nachteile, sowie Möglichkeiten für eine länderübergreifende Interoperabilität bei elektronischen Gebührenerfassungssystemen untersucht. In diesem Rahmen erarbeitet die Schweiz zusammen mit Italien und Österreich eine Fallstudie über die Möglichkeiten der (technischen) Interoperabilität. Diese trilaterale Studie soll noch im Herbst 1996 abgeschlossen werden. Im weiteren bestehen bilaterale Kontakte zu Deutschland und Frankreich mit der gleichen Zielsetzung. Überdies ist die Schweiz am IV. Rahmenprogramm Telematik der EU beteiligt: im Projekt «Enterprice» wird zusammen mit der interessierten Industrie unter anderem an einer interoperablen Gebührenerfassung beim Schwerverkehr («road truck pricing») gearbeitet. Die Schweiz ist zudem am EU-Projekt «Move it» beteiligt, bei welchem insbesondere die vertraglichen und verfahrensmässigen Fragen der Interoperabilität von Erfassungssystemen bei Autobahngebühren untersucht werden.

37 Die Strassen-Fiskalität im Vergleich mit unseren Nachbarländern

Deutschland: In diesem Land wird auf dem Schwerverkehr zur Zeit die Euro-Vignette erhoben (mit einer momentanen Höchstbelastung von 1250 ECU). Die in Deutschland erhobene Fahrzeugsteuer beträgt bei einem Vierzigtönner im Durchschnitt DM 3750 pro Jahr (umgerechnet ca. 3130 Fr.). Die Mineralölsteuer beträgt rund 62 Pfennige je Liter Dieselöl (umgerechnet ca. 52 Rp.). Zusammen mit der Mehrwertsteuer erreicht die Belastung des Dieselöls umgerechnet ca. 65 Rappen je Liter.

Frankreich: In diesem Land sind ca. ¾ des 8400 km umfassenden Autobahnnetzes gebührenpflichtig. Für Lastwagen mit 3 Achsen und mehr beträgt die Gebühr im Durchschnitt 0,83 Franc/km (ca. 20 Rp.). Die Tunnelgebühren am Mont Blanc und am Fréjus liegen dagegen weit über diesem Durchschnitt und belaufen sich auf bis zu 920 Francs (ca. 230 Fr.) je Durchfahrt pro Vierzigtönner. Die Fahrzeugsteuer beträgt auf einem Vierzigtönner im Durchschnitt 3900 Francs pro Jahr (ca. 970 Fr.). Die Belastung des Dieselöls beträgt insgesamt rund 3,15 Francs je Liter (ca. 77 Rp.).

Italien: Die meisten Autobahnen sind gebührenpflichtig. Die Gebühr beträgt im Schnitt 218 Lire (ca. 18 Rp.) je Fahrzeug-Kilometer. Die Fahrzeugsteuern belaufen sich jährlich auf bis zu 2,58 Millionen Lire (ca. 2150 Fr.) je Vierzigtönner. Die Mineralölsteuer erreicht 747,5 Lire je Liter Dieselöl (ca. 62 Rp.), zusammen mit weiteren Abgaben beträgt die Gesamtbelastung rund 82 Rappen je Liter.

Österreich: Heute sind vier Alpenübergänge gebührenpflichtig (Mauten mit manueller Abfertigung). Am Brenner muss für Fahrzeugkombinationen mit 38 t umgerechnet zwischen 167 Franken (lärmarme) und 305 Franken (Nachttarif) bezahlt wer-

den. Darüber hinaus hat sich Österreich der Richtlinie über die Euro-Vignette unterzogen und kann für eine Übergangszeit einen höheren Betrag als 1250 ECU erheben. Die Fahrzeugsteuer beträgt 30 700 öS (entspr. 3680 Fr.). Die Belastung des Dieselöls erreicht 5,34 öS (ca. 64 Rp.).

Schweiz: Die heutige Schwerverkehrsabgabe beträgt maximal 4000 Franken pro Jahr (für einen 28-Tönner). Die Motorfahrzeugsteuern betragen zwischen 1440 Franken (im Kanton Wallis) und 3971 Franken (im Kanton Graubünden) pro Jahr; im schweizerischen Durchschnitt laut ASTAG 2762 Franken. Die Treibstoffabgaben belaufen sich zusammen mit der Mehrwertsteuer auf 84 Rappen pro Liter Dieselöl.

Schweiz-Italien: Aufgrund eines bilateralen Staatsvertrages zwischen der Schweiz und Italien werden für die Benützung des Strassentunnels am Grossen St. Bernhard Gebühren erhoben. Diese betragen je einfache Fahrt zwischen 134 Franken und 139 Franken für Fahrzeuge/Fahrzeugkombinationen mit vier bzw. fünf Achsen.

Aus der Sicht der Strassenbenützungsabgaben ist es aufschlussreich, folgende Vergleiche anzustellen:

- Ein schwerer Lastenzug auf der Fahrt von Metz nach Milano wird mit 65 Franken (durch die Schweiz, inkl. Autobahngebühren in Frankreich und Italien) bzw. mit rund 388 Franken (via Mont Blanc) pro Weg belastet.
- Fährt der gleiche Lastenzug von Karlsruhe nach Milano, so müssen auf der Route durch die Schweiz insgesamt rund 35 Franken (inkl. Autobahngebühr in Italien) und via Brenner zwischen 200 (am Tag) und 300 Franken (in der Nacht) bezahlt werden.
- Bei einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe von 1,6–2,5 Rappen je Tonne Gesamtgewicht und Kilometer würde sich die Fahrt durch die Schweiz um rund 105–180 Franken (bei einem Höchstgewicht von 28 t) bzw. um 160–270 Franken (bei einem Höchstgewicht von 40 t) verteuern.

Aus diesen Vergleichen ist klar ersichtlich, dass die Schweiz im Alpenraum heute die weitaus günstigsten Strassenbenützungsabgaben erhebt. Es ist dringend erforderlich, dass wir unsere Benützungsgebühren mindestens auf das Niveau unserer Nachbarländer anheben. Andernfalls wird die Schweiz unter einem weiter ansteigenden Anteil von Transitfahrten zu leiden haben. Diese Schlussfolgerung gilt in besonderem Masse bei einer allfälligen Erhöhung der Gewichtslimite.

38 Europa-Kompatibilität der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Schweiz, solange sie nicht Mitglied der Europäischen Union ist, deren Strassenfiskalitätsrecht nicht zu übernehmen hat. In den laufenden sektoriellen Landverkehrsverhandlungen will sich die Schweiz bei der autonomen Festsetzung der Abgabenhöhe am Gebot der Nichtdiskriminierung und am Niveau der Strassengebühren in unseren Nachbarländern orientieren. Ebenso ist die Schweiz frei, die leistungsabhängige Abgabe auf dem gesamten Strassennetz oder, wie zur Zeit in der EU, nur auf einem Teil des Netzes (z. B. Nationalstrassen) zu erheben. Die Preisbeispiele (siehe Ziff. 37) zeigen, dass sich die schweizerische Abgabe im gleichen Rahmen wie die Gebühren auf den Transitachsen in Frankreich und Österreich bewegen wird.

Was das Erhebungssystem angeht, setzen beide Seiten auf automatische Gebührenerfassungssysteme. Sie arbeiten darauf hin, dass diese Systeme interoperabel sind,

soweit dies ökonomisch sinnvoll und technisch machbar ist. Dabei erscheint es aus heutiger Sicht als technisch machbar, dass gemeinsame Zahlungsmittel verwendet werden können.

Die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe in der Schweiz ist mit den sich abzeichnenden Entwicklungen in der EU vereinbar (vgl. Ziff. 31 und 34). Die neue Abgabe respektiert ausserdem das aufgrund des Transitabkommens geltende Diskriminierungsverbot.

Um den Spielraum für eine bestmögliche Eingliederung der leistungsabhängigen Abgabe in das europäische Umfeld zu bewahren, sollen die diesbezüglichen Gesetzesbestimmungen möglichst flexibel ausgerichtet werden.

4 Besonderer Teil

41 Vorbemerkung

Der vorliegende Gesetzesentwurf soll sich auf das Grundsätzliche beschränken, um eine möglichst hohe Flexibilität in den zur Zeit noch nicht definitiv feststehenden Bereichen zu gewährleisten. Zu diesen noch offenen Bereichen gehören insbesondere die europäische Entwicklung bei den Strassenbenützungsabgaben und das noch nicht entwickelte Erfassungssystem sowie das Ergebnis der bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union.

42 Kommentar zu den einzelnen Gesetzesartikeln

421 Ingress

Das neue Bundesgesetz stützt sich in erster Linie auf Artikel 36^{quater} der Bundesverfassung ab. Zudem basiert es auf dem geplanten Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung. Der Bund wird dadurch berechtigt, höchstens zwei Drittel des Ertrages der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe für die Mitfinanzierung der Eisenbahngrossprojekte zu verwenden. Weil die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe aber auch als Sockelbeitrag zur geplanten Alpentransitabgabe konzipiert ist, bezieht sich das Gesetz zusätzlich auf den Alpenschutzartikel (Art. 36^{sexies} BV). Im weiteren steht die leistungsabhängige Abgabe auch in einem Bezug zum Umweltschutzartikel (Art. 24^{septies} BV).

422 1. Abschnitt: Zweck und Geltungsbereich

In *Artikel 1 Absatz 1* wird der Zweck des Verfassungsauftrages umschrieben. Danach soll der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Kosten langfristig decken. Es handelt sich laut dem Verfassungsauftrag um eine Kausalabgabe. Als zurechenbare Kosten gelten einerseits die nicht anderweitig bezahlten Wegekosten (Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der Strassen). Als Kosten zulasten der Allgemeinheit gelten andererseits die nicht anderweitig gedeckten externen Kosten. Näheres wird in Artikel 7 geregelt. In *Absatz 2* wird speziell darauf hingewiesen, dass die Kostenanlastung die Marktchancen der Bahnen verbessern und dazu beitragen soll, dass Güter vermehrt mit der Bahn befördert werden und die Auswirkungen einer allfälligen Erhöhung der Gewichtslimite kompensiert werden können.

In *Artikel 2* wird bestimmt, dass die Benützung des gesamten öffentlich zugänglichen Strassennetzes abgabepflichtig ist. Diese Umschreibung stimmt mit dem Strassenverkehrsgesetz (Art. 1 SVG; SR *741.01*) überein. Die dem Schwerverkehr anzulastenden ungedeckten externen Kosten beruhen auf den auf öffentlichen Strassen zurückgelegten Fahrleistungen.

423 2. Abschnitt: Abgabepflicht

Artikel 3 bestimmt, dass die Abgabe auf inländischen und auf ausländischen schweren Motorfahrzeugen und Anhängern für den Personen- bzw. Sachentransport erhoben wird. Als schwere Fahrzeuge im Sinne des Gesetzes gelten Motorfahrzeuge und Anhänger mit einem Gesamtgewicht von je über 3,5 t. Fahrzeuge und Anhänger, deren Gesamtgewicht unter dieser Gewichtslimite liegt, unterstehen nicht der Abgabe. Das «Gesamtgewicht» ist in Artikel 8 der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS; SR *741.41*) definiert. Für die Unterscheidung zwischen in- und ausländischen Fahrzeugen ist deren Immatrikulation massgebend (Art. 4 VTS).

In *Artikel 4* werden die Ausnahmen und Befreiungen von der Abgabepflicht geregelt. Es handelt sich um eine Delegationsnorm. Damit soll die Möglichkeit geschaffen werden, ausnahmsweise einzelne Fahrzeugarten oder einzelne Fahrzeuge von der Abgabepflicht zu befreien. Es würde sich rechtfertigen, Militärfahrzeuge von der Unterstellung auszunehmen, da sonst Zusatzkosten für die Ausrüstung sowie administrative Umtriebe verursacht würden. Es ist auch geplant, Fahrzeuge von Verkehrsbetrieben des Bundes und konzessionierten Transportunternehmen im Linienverkehr freizustellen. Zwar verursachen diese ebenfalls ungedeckte Wegekosten und externe Kosten. Ihre Belastung mit Abgaben wäre aber kontraproduktiv, würden doch zahlreiche Benützer aus Kostengründen vermehrt wieder ihren Personenwagen benützen. Landwirtschaftliche Fahrzeuge verkehren zu einem geringen Prozentsatz auf abgabepflichtigen Strassen. Darüber hinaus kann der Bundesrat weitere Befreiungen oder Vergünstigungen regeln. Dabei wird etwa an elektrisch betriebene Fahrzeuge oder an humanitäre Transporte gedacht. Es ist vorgesehen, diese Ausnahmen in die Verordnung explizit aufzunehmen. Die Ausnahme-Bestimmung ist aber restriktiv zu handhaben, indem der Grundsatz der Kostendeckung zu beachten ist.

Gemäss *Artikel 5 Absatz 1* ist bei inländischen Fahrzeugen der Halter oder die Halterin abgabepflichtig. Bei ausländischen Fahrzeugen sind der oder die Fahrzeugführer/in abgabepflichtig. In *Absatz 2* wird der Bundesrat ermächtigt, weitere Personen für die Bezahlung der Abgabe als haftbar zu erklären.

424 3. Abschnitt: Bemessungsgrundlage der Abgabe

Artikel 6 Absatz 1 regelt die Kriterien für die Bemessung der Fahrleistung: Massgebend sind einerseits die zurückgelegten Kilometer und andererseits das in der Schweiz zulässige Gesamt- bzw. das Gesamtzugsgewicht der Fahrzeuge. Es kommt somit nicht auf die tatsächlich transportierte Nutzlast an. Die Berücksichtigung der Nutzlast wäre zwar wünschbar, ist aber aus praktischen Gründen nicht machbar. Mit der Berücksichtigung des Gesamtgewichtes entsteht überdies ein Anreiz, die Zahl der Leerfahrten zu minimieren bzw. die Auslastung der Fahrzeuge zu erhöhen. *Absatz 2* enthält ein Korrektiv zu Absatz 1: Abgabepflichtig ist sowohl das

Zugfahrzeug wie auch der Anhänger oder der Sattelauflieger. Beim Sattelschlepper bildet die Kombination eine Einheit, was zu berücksichtigen ist. Die schwersten Lastenzüge hätten ohne Korrektiv zusammen mehr zu bezahlen als das heute zulässige 28-t-Fahrzeug. Im weiteren ist es zur Zeit ungewiss, ob beim Anhänger ein eigenes Gerät zur Erfassung der Fahrleistung eingebaut werden wird. Falls dies nicht der Fall sein sollte, muss für den Anhänger eine andere Lösung gefunden werden. Entweder wird eine Pauschale erhoben oder man stellt bei Fahrzeugkombinationen vereinfachend auf das gesetzlich höchstzulässige Gesamtzugsgewicht ab. Gemäss *Absatz 3* kann die Abgabe überdies emissionsabhängig (Berücksichtigung der Lärm- und Abgasemissionen) ausgestaltet werden. Eine Differenzierung nach den erzeugten Emissionen liesse sich am ehesten nach dem Datum der Inverkehrssetzung der Motorfahrzeuge vornehmen. Daraus geht hervor, ob ein Motorfahrzeug den aktuellsten Abgasvorschriften entspricht. Im Vordergrund steht ein Rabatt für besonders emissionsarme Fahrzeuge. Denkbar wäre allenfalls auch eine höhere Belastung (Malus) von Fahrzeugen mit hohen spezifischen Schadstoffemissionen.

In *Artikel 7* wird die Kostendeckung umschrieben. Weil die Schwerverkehrsabgabe als Kausalabgabe konzipiert ist, können nur ausgewiesene und anrechenbare Kosten angelastet werden. Abzustellen ist dabei für die Wegekosten auf die Strassenrechnung. Für die Berechnung der weiteren Kosten zulasten der Allgemeinheit (= externe Unfall- und Umweltkosten) soll eine spezielle Rechnung eingeführt werden. Die Ergebnisse dieser Rechnungen sollen dem jeweiligen wissenschaftlichen Stand entsprechen. Sie unterliegen einer politischen Würdigung.

In *Artikel 8* wird dem Bundesrat die Kompetenz erteilt, die Tarife zu bestimmen. Er hat sich dabei an einem umfangreichen Kriterienkatalog zu orientieren (Abs. 2). Gemäss *Absatz 3* ist ein Mindestsatz von 1,6 Rappen und ein Höchstsatz von 3 Rappen pro Tonne Gesamtgewicht und je Kilometer festgelegt. Der Tarif ist überdies gestaffelt einzuführen.

Artikel 9 ermächtigt den Bundesrat, die Abgabe in Ausnahmefällen pauschal zu erheben. Dies wäre nur zulässig, wenn eine leistungsabhängige Bemessung der Abgabe nicht möglich ist oder einen unverhältnismässigen Aufwand erfordert. Dabei wird zum Beispiel an folgende Fälle gedacht: Transitverkehr von Basel nach Chiasso sowie für Fahrten zu Baustellen im Grenzverkehr.

425 4. Abschnitt: Abgabeerhebung

Gemäss *Artikel 10* regelt der Bundesrat den Vollzug. Er kann damit wie bisher die Zollbehörden und die Kantone betrauen. Eventuell kommen aber auch weitere Organe in Frage, wenn auf bestimmten Strecken (z. B. auf den Alpenübergängen) eine zusätzliche Abgabe (Alpentransitabgabe) erhoben werden soll.

In *Artikel 11* wird der Bundesrat ermächtigt, die erforderliche technische Ausrüstung zur Erfassung der gefahrenen Kilometer vorzuschreiben. Es ist vorgesehen, ein möglichst einfaches und kostengünstiges Erfassungsgerät zu entwickeln. Dieses muss überdies fälschungssicher sein und auch zur Erhebung der Alpentransitabgabe dienen. Es ist sinnvoll, im Gesetz lediglich eine Kompetenznorm vorzusehen, um sich dem raschen technischen Fortschritt auf dem Gebiet der Erhebungstechniken nicht zu verschliessen.

In *Artikel 12* werden Beginn und Ende der Abgabepflicht umschrieben. Diese dauert an, solange das inländische Fahrzeug für den Strassenverkehr zugelassen ist und

abgabepflichtige Strassen befährt. Das ausländische Fahrzeug ist abgabepflichtig, solange es der Abgabe unterstellte öffentliche Strassen benützt.

In *Artikel 13* wird die Abgabeperiode geregelt. Danach muss die Abgabe mindestens einmal jährlich erhoben und in Rechnung gestellt werden. Bei Fahrzeugen mit hohen Fahrleistungen empfehlen sich indessen kürzere Erhebungs- und Rechnungsperioden. Kürzere Fristen ergeben sich im weiteren insbesondere bei Fahrzeugen, welche nicht mit einem Erfassungsgerät ausgerüstet sind, oder wenn die Abgabe pauschal erhoben wird. Die Abgabe kann im voraus oder im nachhinein erhoben werden.

In *Artikel 14* werden Einzelheiten zur Sicherstellung der Abgabeforderung geregelt. Insbesondere kann die Abgabe vorschüssig eingefordert werden. Im übrigen regelt der Bundesrat das Veranlagungsverfahren auf Verordnungsstufe.

Artikel 15 enthält die Verjährungsbestimmungen. Die ordentliche Verjährungsfrist für die Abgabeforderung wie auch für die Rückforderung dauert fünf Jahre. Die Verjährung kann durch Prozesshandlungen unterbrochen werden. Die absolute Verjährungsfrist beträgt 15 Jahre.

Artikel 16 enthält Bestimmungen über die Amtshilfe und Anzeigepflicht. Die Vollzugsorgane haben sich gegenseitig zu unterstützen und die benötigten Auskünfte zu erteilen. Auch andere Behörden, die im Rahmen ihrer Tätigkeit ausserhalb des Vollzugs der Schwerverkehrsabgabe über sachdienliche Informationen verfügen, haben den Vollzugsbehörden Auskünfte zu erteilen. Verwaltungsorgane des Bundes und der Kantone haben wahrgenommene Widerhandlungen anzuzeigen.

Artikel 17 regelt die Voraussetzungen für einen allfälligen Erlass der Abgabe. Erlassgründe könnten eine unverschuldete finanzielle Notlage des Schuldners sein. Die Bezahlung der Abgabe müsste für ihn eine grosse Härte darstellen, ihn beispielsweise in die Zahlungsunfähigkeit treiben.

Artikel 18 lässt die Weiterverwendung von anonymisierten Daten zu statistischen Zwecken zu. Insbesondere könnten Daten, die beim Vollzug der Schwerverkehrsabgabe allenfalls in den Besitz der Kantone gelangen, ausgewertet werden.

426 5. Abschnitt: Abgabeverwendung

In *Artikel 19 Absatz 1* wird ein Drittel des Reinertrages den Kantonen zugewiesen; zwei Drittel verbleiben beim Bund. Der Betrag an die Kantone soll keinen Budgetkürzungen unterliegen und ist deshalb als gebundene Ausgabe festgelegt.

Gemäss *Absatz 2* verwendet der Bund seinen Anteil aufgrund von Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung in erster Linie für die Finanzierung des Baus von Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs. Dafür sind jährlich rund 400 Millionen Franken vorgesehen. Den verbleibenden Teil verwendet der Bund zum Ausgleich der von ihm getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr, wozu auch die externen Kosten gehören. Gemäss *Absatz 3* verwenden die Kantone ihren Anteil am Reinertrag vorab zum Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Es handelt sich dabei um die ungedeckten Wegekosten und um die ungedeckten externen Kosten. Die Verteilung des Anteils an die einzelnen Kantone berechnet sich in Anlehnung an Artikel 34 des Bundesgesetzes vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (SR *725.116.2*; BBl *1996* III 53), wobei im Unterschied zu dieser Regelung in Buchstabe c. nicht auf

die Finanzkraft der Kantone, sondern auf deren Bevölkerungszahl abgestellt wird. Die Bevölkerungszahl ist ein wichtiges Kriterium, weil die externen Kosten des Schwerverkehrs zu einem grossen Teil in bevölkerungsreichen Gebieten anfallen. Die Gewichtung der in Absatz 4 erwähnten Kriterien ist auf Verordnungs-Stufe vorzunehmen.

427 6. Abschnitt: Strafbestimmungen und Rechtsmittel

Artikel 20 enthält Strafbestimmungen zur Gefährdung oder Hinterziehung der Abgabe. Den Straftatbestand erfüllt, wer vorsätzlich oder fahrlässig sich oder einer andern Person einen unrechtmässigen Abgabevorteil verschafft oder die Veranlagung gefährdet. Bei der Gefährdung handelt es sich insbesondere um Bestimmungen, die die Verletzung von Mitwirkungs- bzw. Auskunftspflichten sanktionieren. Die Auskunftspflicht verletzt auch, wer falsche Angaben macht. Strafbar ist ebenso, wenn die abgabepflichtige Person das vorgeschriebene Erfassungsgerät nicht einbaut oder unbrauchbar macht, so dass die Berechnungsgrundlagen für die Erhebung der Abgabe fehlen. Abgabehinterziehung begeht beispielsweise, wer sich oder einer andern Person einen unrechtmässigen Abgabevorteil verschafft, indem er oder sie sich unrechtmässig von der Abgabe befreien lässt oder unter falschen Angaben eine Vergütung erhält. Unter diesen Straftatbestand fällt auch, wer mit einer nicht mehr gültigen Kreditkarte oder ähnlicher Einrichtung (Zahlungsmittel) eine zahlungspflichtige Strasse befährt, sofern die Abgabe mittels moderner Technik im voraus bezahlt werden muss. Ebenso strafbar ist, wer unrechtmässig eine Vergünstigung oder eine Rückerstattung erwirkt. Für weitere Widerhandlungen, wie betrügerische Handlungen oder Urkundenfälschung, wird auf die einschlägigen Bestimmungen des BG über das Verwaltungsstrafrecht (SR *313.0*) verwiesen. Zur Festlegung der Busse muss der gefährdete Abgabebetrag ermittelt werden. Ist dieser nicht bekannt, muss er gemäss *Absatz 2* geschätzt werden. Der Versuch und die Gehilfenschaft sind zu bestrafen (Abs. 3). Letzteres dürfte insbesondere bei ausländischen Fahrzeugen von Bedeutung sein, wo der Fahrzeugführer oder die -führerin vielfach im Auftrag des Halters oder der Halterin handeln dürfte. Absatz 4 enthält eine Konkurrenzbestimmung für den Fall, dass mehrere Straftatbestände erfüllt werden. Die Strafe entspricht dem Strafmass der schwersten Widerhandlung.

Artikel 21 erklärt weitere Widerhandlungen, wie betrügerische Handlungen oder Urkundenfälschung, auch für die Kantone als anwendbar und verweist auf das Verwaltungsstrafrechtsgesetz (SR *313.0*).

Artikel 22 regelt die Strafverfolgung, die durch die Kantone beziehungsweise durch die Eidgenössische Zollverwaltung durchzuführen ist.

In *Artikel 23* werden die Rechtsmittel geregelt. Sofern die Kantone mit dem Vollzug der Abgabe betraut werden, ist der Entscheid der ersten kantonalen Instanz an die Eidgenössische Oberzolldirektion weiterziehbar. Dasselbe gilt für allfällige Entscheide des Zollamtes. Der weitere Rechtsweg führt zur Eidgenössischen Zollrekurskommission. Die Verfahren unterliegen den Bestimmungen der Bundesrechtspflege, wodurch in letzter Instanz das Bundesgericht angerufen werden kann.

Mit der Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe wird die pauschale Schwerverkehrsabgabe gemäss *Artikel 24* aufgehoben. Die Übergangsbestimmung Artikel 21 Absatz 8 der Bundesverfassung und die dazugehörende Verordnung werden hinfällig und damit ausser Kraft gesetzt.

Artikel 25 regelt das Referendum und das Inkrafttreten. Es ist vorgesehen, dieses Gesetz frühestens auf den 1. Januar 2001 in Kraft zu setzen.

5 Auswirkungen

51 Finanzielle und personelle Auswirkungen

511 Auf den Bund

Insgesamt soll die Abgabe zwischen 750 und 1150 Millionen Franken Bruttoeinnahmen erbringen. Nach Abzug des Beitrages an die Kantone verbleiben beim Bund Bruttoeinnahmen zwischen 500 und rund 770 Millionen Franken. Dies ist gegenüber der pauschalen Schwerverkehrsabgabe, welche im Jahre 1995 Einnahmen von rund 179 Millionen Franken eingebracht hat, eine klare Erhöhung. Mit der neuen Zweckbestimmung der Abgabe wird der Bund vorab jährlich einen Beitrag von 400 Millionen Franken an die Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs erhalten. Damit wird die Finanzierung dieser Infrastrukturen erleichtert, und die Bundeskasse wird in diesem Umfang entlastet.

Die personellen Auswirkungen hängen stark vom einzuführenden Erfassungssystem ab. Grundsätzlich wird die Zollverwaltung wiederum mit der Erhebung der Abgabe gegenüber den im Ausland immatrikulierten Fahrzeugen betraut. Sie wird für den Erhebungsaufwand und für die mit dem Systemwechsel verbundenen Umstellungskosten entschädigt. Es muss aus heutiger Sicht nur mit einem geringen Mehrbedarf an Personal gerechnet werden. Dieser ist darauf zurückzuführen, dass die an der Grenze benötigten Angaben aufgrund der Berücksichtigung der gefahrenen Kilometer präziser sein müssen als bei der heutigen pauschalen Erhebung der Abgabe.

512 Auf die Kantone und Gemeinden

Die Kantone werden voraussichtlich mit der Erhebung der Abgabe gegenüber den im Inland immatrikulierten Fahrzeugen betraut. Dabei werden sich im Zusammenhang mit dem Erfassungssystem Umstellungskosten ergeben, welche sich heute noch nicht beziffern lassen. Auf jeden Fall werden die Kantone wie bisher für den Vollzugsaufwand entschädigt werden. Der Anteil der Kantone am Reinertrag der Abgabe ist bereits vorne (Ziff. 262) dargestellt worden.

52 Andere Auswirkungen

521 Vorbemerkung

Im folgenden sollen die Auswirkungen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe auf das Wachstum der Wirtschaft, das Preisniveau, auf die Verkehrs- und Fahrleistungen im Strassen- und Schienengüterverkehr, die Berg- und Randgebiete und die Umwelt wiedergegeben werden. Die Auswirkungen beziehen sich jeweils

auf die Einführung der Abgabe im Jahre 2001 mit einem Ansatz von 2,5 Rappen je Tonne Gesamtgewicht und je Kilometer, d. h. die Anlastung aller bezifferbaren externen Kosten. Damit werden hier die maximal möglichen Auswirkungen dargestellt. Mit einer stufenweisen Einführung erhält die Wirtschaft mehr Zeit, um sich auf die Veränderungen einzustellen. Die prognostizierten Auswirkungen treten entsprechend später ein. Die Auswirkungen auf den Verkehr und die Wirtschaft (Ziff. 52 ff.) basieren auf einer *Beibehaltung der 28-t-Limite.*

Wir stützen uns im folgenden hauptsächlich auf einen Expertenbericht der Firma Ecoplan, Bern [1]. Hier handelt es sich teilweise um *provisorische* Resultate, die im einzelnen noch ändern können.

522 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und das Preis-Niveau

Die verursachergerechte Anlastung aller ausgewiesenen externen Kosten des Schwerverkehrs wird die Transportleistungen auf der Strasse um durchschnittlich 20 Prozent verteuern. Sie trägt dazu bei, dass der Strassengütertransport seine vollen Kosten besser deckt. Dies beeinflusst das Wachstum des Brutto-Inland-Produktes (BIP) kaum, denn die Kosten der Schäden müssen schon jetzt bezahlt werden; neu werden sie aber vermehrt von den *Verursachern* anstatt von der Allgemeinheit und den direkt Betroffenen bezahlt. Je nach Verwendung der Einnahmen sind sogar leicht positive Auswirkungen auf das BIP und die Arbeitsplätze zu erwarten, weil das Verkehrssystem seine Leistungen effizienter erbringt und die dadurch frei werdenden Mittel in Bereiche mit einer höheren Wertschöpfung fliessen können.

Der Anteil der Transportkosten an den gesamten Produktionskosten ist relativ tief. In transportintensiven Branchen (wie Mineralölprodukte, Steine, Erden, Baustoffe, Karton, Papier und Zellstoffherstellung) beträgt dieser Anteil rund 8 Prozent (inkl. der in den Produkten enthaltenen Vorleistungen). Die Kostensteigerung der Produktionskosten bei einer vollen Anlastung der externen Kosten beträgt 0,5–1,4 Prozent. In Branchen, die vor allem schwerere Fahrzeuge einsetzen, dürfte die Kostensteigerung über diesem Wert liegen (bis maximal 2,2 Prozent), in Branchen, welche vor allem leichtere Fahrzeuge einsetzen, dürften die Kostensteigerungen unter diesem Wert liegen. Verglichen mit anderen Einflüssen auf die Produktionskosten (beispielsweise Wechselkurse, Lohnniveau, Rationalisierungsanstrengungen in einzelnen Branchen) ist der Einfluss der leistungsabhängigen Abgabe auf die Produktionskosten bei den meisten Branchen als gering einzustufen.

523 Auswirkungen auf den Modal Split Strasse-Schiene

523.1 Entwicklung der Fahrleistungen ohne leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe

Bei einem Verzicht auf die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe würden sich die Fahrleistungen des Schwerverkehrs wie folgt entwickeln (in Mio. Fahrzeugkilometern) [2]:

[1] Auswirkungen einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sowie der Aufhebung der 28-t-Limite. Bern 1996 (*wird später publiziert*).

[2] Grundlagen zu diesen Berechnungen (Tonnen-Kilometer) sind die «Perspektiven des schweizerischen Güterverkehrs 1992–2015». GVF-Auftrag Nr. 241. Bern 1995 und Sonderauswertungen, basierend auf der Gütertransport-Statistik 93 (GTS 93).

Jahr	2001	2005	2010	2015
Binnenverkehr	1977	2297	2788	3097
Import-/Exportverkehr	501	553	620	684
Transitverkehr[1]	179	199	222	141
Total	2620	3029	3607	4003

[1] Die Entwicklung beim Transitverkehr beinhaltet noch nicht die Umsetzung der Alpeninitiative und geht von einer Beibehaltung der 28-t-Limite aus.

523.2 Anpassungsreaktionen bei der Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe

Die Strassentransporteure und die Verlader haben die folgenden Möglichkeiten, um auf den Wechsel von der pauschalen auf eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe zu reagieren:
- Erhöhung des Auslastungsgrades, d. h. mehr Ladung je Fahrt dank neuer Logistikkonzepte und Reduktion der Leerfahrten,
- Umwegfahrten ins Ausland,
- Anpassung der Fahrzeugflotten,
- Verlagerung der Transporte auf die Schiene.

Die ersten drei Anpassungsreaktionen sind quantitativ nur von geringer Bedeutung. Der Auslastungsgrad kann nicht beliebig gesteigert werden, da die Güterströme oft unpaarig sind und einzelne Produkte (zum Beispiel Nahrungsmittel und Brenn- oder Baustoffe) nicht im gleichen Fahrzeug transportiert werden können. Umwegfahrten über das Ausland sind höchstens in einigen wenigen Grenzregionen wirtschaftlich attraktiv. Der Anpassung der Fahrzeugflotten (kleinere Fahrzeuge, geringere Gesamtgewichte) stehen wirtschaftliche Grenzen entgegen. Damit verbleibt als die wichtigste Anpassungsreaktion die Verlagerung der Transporte auf die Schiene.

Die Verlagerungswirkung hängt einerseits von der Höhe der Verteuerung der Strassentarife ab, andererseits aber auch von der Leistungsfähigkeit und der Qualität der Schienentransportunternehmungen und den Tarifen der Schiene.

Da die durchschnittliche Transportdistanz im schweizerischen Binnengüterverkehr rund 25 km beträgt und die Bahn vor allem in Bereichen ab 50–100 km und darüber Transporte durchführt und ihre Stärken zum Tragen bringen kann, können gewisse Transporte (wie etwa die mengenmässig bedeutenden Nahrungsmittel- und Baustellenverkehre) nicht oder nur sehr beschränkt auf die Schiene verlagert werden. Deswegen wurde für die Bestimmung der Verlagerungswirkung bei einzelnen Gütergruppen mit unterschiedlichen Preis- und Kreuzpreiselastizitäten gerechnet. Die gesamte maximale Abnahme der Verkehrsleistungen im Strassengüterverkehr (Binnen-, Import-/Export- und Transitverkehr) beträgt im Jahr 2005 rund 1200 Millionen Tonnen-Kilometer (tkm). Bis im Jahr 2015 beträgt die Abnahme rund 2000 Millionen tkm. Gemessen in Fahrzeugkilometern (Fzkm) ergibt dies rund 370 Millionen Fzkm. Davon werden rund 150 Millionen Fzkm auf die Schiene verlagert, was etwa 1000 Millionen tkm entspricht. Dies ergäbe eine maximale Erhöhung der Verkehrsleistungen auf der Schiene im Binnengüterverkehr von knapp

17 Prozent und von rund 8 Prozent im Import-/Exportverkehr (allerdings nur, wenn die Preise auf der Schiene nicht erhöht würden).

Mit der Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe dürfte der gesamte Strassen-Binnengüterverkehr um rund 9 Prozent, im Import-/Exportverkehr um rund 7 Prozent abnehmen.

524 Exkurs: Die Auswirkungen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe bei gleichzeitiger Erhöhung der Gewichtslimite

Im Rahmen der bilateralen Verhandlungen steht eine Erhöhung der Gewichtslimite zur Debatte. Eine solche Erhöhung würde sich ohne flankierende Massnahmen sowohl auf das Verkehrsaufkommen auf Strasse und Schiene als auch auf die Umwelt auswirken.

Zur Zeit werden Abklärungen getroffen, wie sich die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe auf die Verkehrs- und Fahrleistungen bei einer Erhöhung der Gewichtslimite auf 40 t auswirken würde. Diese Abklärungen sind noch nicht abgeschlossen. Es lassen sich aber schon heute folgende Aussagen machen:

- Zur Kompensation der Auswirkungen der höheren Gewichtslimite ist bei der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe ein Abgabesatz von mindestens 2,5 Rappen je Gesamtgewichts-Tonnen-Kilometer erforderlich. Der im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Höchstsatz von 3 Rappen je Tonnen-Kilometer ist somit auch aus dieser Sicht zu rechtfertigen.
- Zusätzlich zum erwähnten Abgabesatz ist bahnseitig (insbesondere im Transitverkehr) ein qualitativ und preislich attraktives Angebot erforderlich.

Im weiteren wird der Bundesrat die zur Umsetzung des Verlagerungsauftrages gemäss dem Alpenschutzartikel erforderlichen zusätzlichen Instrumente (insbesondere Alpentransitabgabe) im diesbezüglichen Vernehmlassungsverfahren zur Diskussion stellen.

525 Auswirkungen auf die Berg- und Randgebiete

Häufig wird angenommen, dass Berg- und Randgebiete von der Erhöhung der Strassentransporttarife besonders hart betroffen seien, weil die Transportdistanzen länger seien, die Alternative zur Strasse fehle oder nur ungenügend ausgebaut sei oder dass sich die Transportkosten stärker auf die Arbeitsplatzkosten auswirkten.

Diese Annahmen wurden in Bezug auf die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe einer ersten empirischen Überprüfung unterzogen.

Die bisherigen Auswertungen ergaben, dass die durchschnittlichen Transportdistanzen in den Bergregionen nicht über denjenigen des schweizerischen Durchschnitts liegen. Neben der Distanz ist auch die transportierte Gütermenge massgebend für die Benachteiligung einer Region. Die effektive Mehrbelastung ergibt sich dann aus dem Produkt von Distanz und Menge in Bezug auf die Erhöhung der Strassentransportkosten. Aufgrund der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe ergibt sich eine durchschnittliche Verteuerung des Fahrzeugkilometers um rund 50 Rappen. Bezogen auf einen Arbeitsplatz in der Schweiz beläuft sich die jährliche Mehrbelastung auf rund 300 Franken im Durchschnitt. Allfällige deutliche Abweichungen von diesem Mittel in verschiedenen Regionen sind ein Indikator für eine spezi-

fisch ausgeprägte Benachteiligung. Diese *generelle* Benachteiligung der Berg- und Randgebiete konnte hier nicht festgestellt werden. Allerdings sind *einzelne Regionen* in den Kantonen Graubünden, Tessin, Wallis *überdurchschnittlich* betroffen. Dort erreicht die Mehrbelastung je Arbeitsplatz zwischen 650 und rund 1000 Franken.

Allfällige besondere Auswirkungen der Abgabe auf diese Regionen sollen bei der Verteilung des Anteils auf die einzelnen Kantone berücksichtigt werden (vgl. Ziff. 262).

526 Auswirkungen auf die Umwelt

526.1 Auswirkungen auf die Luftschadstoffe

Die Reduktion der Fahrleistungen um rund 9 Prozent bewirkt eine Abnahme der Luftschadstoffe (NOx, VOC, CO, Russ) im selben Umfang. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Abnahme der Stickoxid-Emissionen (NOx).

Jahr	2005	2010	2015
Emissionen *ohne* Abgabe	25 500 t	28 500 t	31 000 t
Reduktion durch LSVA [1]	2 300 t	2 500 t	2 800 t

[1] Bei Einführung der Abgabe mit 2,5 Rp. je tkm ab 1. Januar 2001, unter Beibehaltung der 28-t-Limite

526.2 Auswirkungen auf den Lärm

Grundsätzlich führen geringere Fahrleistungen zu einer Reduktion der Lärmspitzen. Dies wird vor allem im Nahbereich der Strasse subjektiv als Lärmreduktion empfunden. Die Reduktion der Fahrleistungen ist aber zu gering, um dadurch eine objektiv in ihrer Gesamtheit wahrnehmbare Lärmreduktion zu erzielen.

526.3 Auswirkungen auf den Energieverbrauch und die CO_2-Emissionen

Die Abnahme der Fahrleistungen um bis zu knapp 400 Millionen Fahrzeugkilometern bis ins Jahr 2015 führt bei einem durchschnittlichen Verbrauch von 30 l Dieseltreibstoff je 100 km zu einer Abnahme des Verbrauchs um rund 9 Prozent oder 120 Millionen l Dieseltreibstoff.

Bei einer vollen Verlagerung auf die Schiene würde sich andererseits der Elektrizitätsverbrauch der Bahnen um bis zu rund 45 Millionen KWh je Jahr, d. h. um 0,1 Prozent des gesamten Elektrizitätsverbrauches erhöhen.

Die CO_2-Emissionen werden um knapp 330 000 t pro Jahr reduziert, was einem Anteil von rund 1,5 Prozent der CO_2-Emissionen des Gesamtverkehrs im Jahr 2005 entspricht.

6 Legislaturplanung

Die Vorlage wurde im Bericht vom 18. März 1996 über die Legislaturplanung 1995–1999 (BBl *1996* II 293) unter Ziel 15 / R28 angekündigt.

7 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Verhältnis der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zum europäischen Recht ist bereits in Ziffer 3 der vorliegenden Botschaft dargestellt worden. Es wird auf die dortigen Ausführungen verwiesen.

8 Rechtliche Grundlagen

81 Verfassungsmässigkeit

Das Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe stützt sich auf die Verfassungsartikel 24^{septies}, 36^{quater}, 36^{sexies} und Artikel 23 der Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung. Allerdings ist Artikel 23 der Übergangsbestimmung noch nicht in Kraft, denn er ist noch vom Parlament zu beraten und dem Volk und den Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

Artikel 36^{quater} gibt dem Bund die Kompetenz, eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Schwerverkehrsabgabe zu erheben. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden dem Schwerverkehr ungedeckte Wegekosten und Unfall- und Umweltkosten, die von ihm verursacht werden, angelastet.

Artikel 23 der Übergangsbestimmungen wird den Bund berechtigen, höchstens zwei Drittel des Ertrages der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe für die Mitfinanzierung der Eisenbahngrossprojekte zu verwenden. Artikel 19 des Schwerverkehrsabgabegesetzes erwähnt den Umfang der Finanzmittel der Schwerverkehrsabgabe, die für die Eisenbahngrossprojekte eingesetzt werden können.

Artikel 36^{sexies} verpflichtet den Bund, das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen. Der alpenquerende Gütertransitverkehr ist auf die Schiene zu verlagern. Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe leistet einen Sockelbeitrag zur Umsetzung dieses Verfassungsartikels.

Das Schwerverkehrsabgabegesetz stützt sich ferner auf Artikel 24^{septies} BV, wonach der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen erlässt. Die Schwerverkehrsabgabe trägt dazu bei, die Schadstoff- und Lärmemissionen zu vermindern. Dank dem Abbau der Wettbewerbsverzerrungen gegenüber der Schiene werden vermehrt Güter mit der umweltfreundlicheren Bahn befördert. All diese Massnahmen entlasten die Umwelt.

82 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung bedingt eine Begrenzung der Delegationskompetenz. In der Regel hat das formelle Gesetz im Abgaberecht den Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekte), den Gegenstand der Abgabe (Abga-

beobjekt) und deren Bemessung in ihren Grundzügen festzulegen[1], ebenso wie Ausnahmen, Befreiungen, Erleichterungen[2]. *Artikel 4* des Schwerverkehrsabgabegesetzes nennt die Voraussetzungen, unter denen der Bundesrat Ausnahmen von der Abgabepflicht gewähren kann. Die Delegation dieser Rechtsetzungsbefugnisse wird an Bedingungen geknüpft, die das Anwendungsfeld eng begrenzen und konkretisieren. Diese Ausnahmeregelung belässt aber genügend Spielraum, um auch auf ausserordentliche Situationen rasch reagieren zu können. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Mindestinhalt der Delegationsnorm ist damit erfüllt.

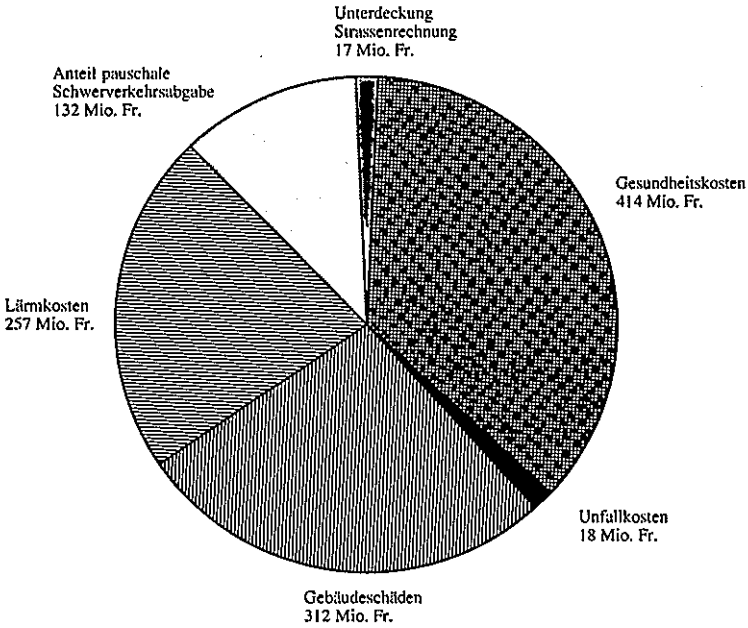
Artikel 8 des Gesetzes beziffert den Abgabebetrag der einzelnen Schwerverkehrsfahrzeuge nicht. Die Kriterien zur Festsetzung der Tarife sind jedoch in diesem Gesetz im formellen Sinn vorgegeben. Zudem ist der Tarif mit einem Höchstsatz begrenzt. Damit ist sichergestellt, dass Anpassungsmöglichkeiten an veränderte Rahmenbedingungen bestehen (vgl. Ziff. 172). Die Rechtsgrundlagen betreffend Berechnungsgrundlagen und Voraussetzungen zur Festlegung der Tarife und Ausmass der Abgabe sind genügend bestimmt.

Im übrigen ermächtigen insbesondere die *Artikel 10 bis 14* den Bundesrat, im Rahmen des Schwerverkehrsabgabegesetzes Vollzugsrecht zu setzen.

8631

[1] BGE **112** Ia 43 E. 2a m. w. N; Georg Müller im Kommentar BV, Art. 4, Rz 77 (Auflage 1995).
[2] BGE **97** I 347 ff; **103** Ia 243.

Die ungedeckten Kosten des Schwerverkehrs 1993



	Millionen Franken
Gesundheitskosten	414
Unfallkosten	18
Gebäudeschäden	312
Lärmkosten	257
Anteil pauschale Schwerverkehrsabgabe	132
Unterdeckung Strassenrechnung	17
Gesamtsumme	1150

Die Berechnung der Fahrleistungen je Gewichtskategorie

Für die Ermittlung der Fahrleistungen der Lastwagen und Sattelschlepper konnte auf Sonderauswertungen der Gütertransport-Statistik 1993 (GTS 93) zurückgegriffen werden. Da für die Festlegung des Abgabesatzes je Fahrzeug nicht die jeweilige Nutzlast massgebend sein kann, sondern auf ein objektiv feststellbares Kriterium abgestellt werden muss, wird dafür das zulässige Gesamtgewicht der Fahrzeuge und deren Fahrleistungen gewählt. Um die Gesamtheit der Fahrleistungen und der Gesamtgewichte zu berechnen, wurden die Fahrleistungen je Gewichtsklasse mit dem jeweiligen zulässigen Gesamtgewicht multipliziert. Dies ergab eine Grösse, die Gesamtgewichts-Tonnen-Kilometer (Gesamtgewichts-tkm) genannt wird. Zum besseren Verständnis folgendes Beispiel: Die gesamten Fahrleistungen gemäss GTS 93 in der Klasse der Fahrzeuge, welche für 12 t Gesamtgewicht zugelassen waren, betrugen rund 4,76 Millionen km. Die Multiplikation der Anzahl Kilometer mit dem zulässigen Gesamtgewicht von 12 t ergibt den Betrag an Gesamtgewichts-Tonnen und Kilometern: 57,1 Millionen Gesamtgewichts-tkm. Diese Werte wurden für alle erfassten Gewichtsklassen aufsummiert. Daraus ergibt sich eine Summe von rund 32 400 Millionen Gesamtgewichts-tkm. Da in der zugrunde liegenden Statistik nur die Zugfahrzeuge berücksichtigt werden, musste zusätzlich abgeschätzt werden, wie gross die Leistungen der Anhänger sind. Dies geschah mittels einer weiteren Spezialauswertung der GTS 93, in welcher die Fahrten mit und ohne Anhänger bestimmt wurden. Daraus ergab sich eine Differenz von rund 30–40 Prozent. Das heisst, die ausgewiesenen Kilometer der Zugfahrzeuge müssen um rund 30 Prozent erhöht werden, um den effektiven Wert, unter Berücksichtigung der Anhänger, zu erhalten. Dies ergibt zusätzliche 9720 Millionen Gesamtgewichts-tkm. Damit beläuft sich das Total im Bereich der Sachentransport-Fahrzeuge auf rund 42 100 Millionen Gesamtgewichts-tkm. Hinzuzurechnen waren hier die Leistungen der abgabepflichtigen Personentransport-Fahrzeuge (mit einem Gesamtgewicht von über 3,5 t). Hier ergaben sich rund 4800 Millionen Gesamtgewichts-tkm. Insgesamt betrug die relevante Basis damit rund 47 000 Millionen Gesamtgewichts-tkm.

Einige wichtige Annahmen: Da die verfügbaren Statistiken nur Auskunft über die Fahrleistungen der inländischen Fahrzeuge geben, sind hier deren Auslandfahrten miteingerechnet. Diese sind aber nicht abgabepflichtig. Allerdings geben die Statistiken keine Auskunft über die Fahrleistungen der ausländischen Fahrzeuge in der Schweiz, welche abgabepflichtig wären. Es wird angenommen, dass die beiden Effekte in etwa gleich gross sind. Sollte dies nicht der Fall sein, so wären die Werte entsprechend zu korrigieren. Würden die Fahrleistungen der schweizerischen Fahrzeuge über denjenigen der ausländischen Fahrzeuge in der Schweiz liegen, so würde sich die Basis verkleinern und der Abgabesatz würde tendenziell steigen. Würden die Fahrleistungen der ausländischen Fahrzeuge in der Schweiz über den Fahrleistungen der schweizerischen Fahrzeuge im Ausland liegen, so würde der Abgabesatz tendenziell sinken.

Die Abgabesätze je Kilometer bei einem Satz von 2,5 Rappen je tkm sind in der folgenden Tabelle für jede Gewichtsklasse dargestellt:

zulässiges Gesamtgewicht (in Tonnen)	Abgabe je gefahrenen Kilometer (in Franken)
3.5	0.087
4.0	0.100
5.0	0.125
6.0	0.150
7.0	0.175
8.0	0.200
9.0	0.225
10.0	0.250
11.0	0.275
12.0	0.300
13.0	0.325
14.0	0.350
15.0	0.375
16.0	0.400
17.0	0.425
18.0	0.450
19.0	0.475
20.0	0.500
21.0	0.525
22.0	0.550
23.0	0.575
24.0	0.600
25.0	0.625
26.0	0.650
27.0	0.675
28.0	0.700

Tabelle: Abgabe je gefahrenen Kilometer bei einem Abgabesatz von 2,5 Rp. pro Kilometer und Tonne höchstzulässigem Gesamtgewicht

8631

Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG)

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Artikel 24septies, 36quater, 36sexies der Bundesverfassung und Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 11. September 1996 [1],
beschliesst:

1. Abschnitt: Zweck und Geltungsbereich

Art. 1 Zweck

[1] Mit der Schwerverkehrsabgabe (Abgabe) soll erreicht werden, dass der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zulasten der Allgemeinheit langfristig deckt; dabei werden andere und bereits erbrachte Abgaben oder Leistungen des Schwerverkehrs berücksichtigt.

[2] Mit der Abgabe wird ein Beitrag dazu geleistet, dass:

a. die Rahmenbedingungen der Schiene im Transportmarkt verbessert werden;
b. die Güter vermehrt mit der Bahn befördert werden;
c. die Auswirkungen einer allfälligen Erhöhung des gesetzlich höchstzulässigen Gesamtgewichts beim Schwerverkehr kompensiert werden.

Art. 2 Geltungsbereich

Die Abgabe wird für die Benützung der öffentlichen Strassen erhoben.

2. Abschnitt: Abgabepflicht

Art. 3 Gegenstand

Die Abgabe wird auf den im In- und Ausland immatrikulierten (in- und ausländischen) schweren Motorfahrzeugen und Anhängern für den Sachen- oder Personentransport erhoben.

Art. 4 Ausnahmen und Befreiungen

Der Bundesrat kann bestimmte Fahrzeugarten oder Fahrzeuge mit besonderem Verwendungszweck von der Abgabe ganz oder teilweise befreien oder Sonderregelungen treffen. Bei diesen Regelungen ist jedoch insbesondere der Grundsatz der verursachergerechten Anlastung der ungedeckten Kosten zu beachten. In- und ausländische Fahrzeuge müssen dabei einander gleichgestellt sein.

[1] BBl 1996 V 521

Art. 5 Abgabepflichtige Personen

[1] Abgabepflichtig ist der Halter oder die Halterin, bei ausländischen Fahrzeugen zusätzlich der Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin.

[2] Der Bundesrat kann weitere Personen für solidarisch haftbar erklären.

3. Abschnitt: Bemessungsgrundlage der Abgabe

Art. 6 Grundsatz

[1] Die Abgabe bemisst sich nach dem höchstzulässigen Gesamtgewicht des Fahrzeuges und den gefahrenen Kilometern.

[2] Bei Fahrzeugkombinationen kann das höchstzulässige Gesamtzugsgewicht des Zugfahrzeuges als Bemessungsgrundlage der Abgabe herangezogen werden.

[3] Zusätzlich kann die Abgabe emissionsabhängig erhoben werden.

Art. 7 Kostendeckung

[1] Der Ertrag der Abgabe darf die ungedeckten Wegekosten und die Kosten zulasten der Allgemeinheit nicht übersteigen.

[2] Die Kosten zulasten der Allgemeinheit umfassen den Saldo der externen Kosten und Nutzen des Schwerverkehrs.

[3] Die Berechnung der externen Kosten und Nutzen des Schwerverkehrs wird periodisch nachgeführt. Sie muss dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprechen.

Art. 8 Tarif

[1] Der Bundesrat legt den Tarif der Abgabe fest. Er kann diesen gestaffelt einführen und nach Fahrzeugkategorien differenzieren.

[2] Bei der Einführung der Abgabe und den Erhöhungen des Tarifs berücksichtigt der Bundesrat:

a. die Berechnungen über die ungedeckten Wegekosten sowie die externen Kosten und Nutzen des Schwerverkehrs;
b. die Belastung der Volkswirtschaft;
c. dass die Abgabe die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn fördert;
d. die Auswirkungen der Abgabe auf den allfälligen Umwegverkehr über benachbarte ausländische Strassen.

[3] Der Tarif muss mindestens 1,6 Rappen und darf höchstens 3 Rappen pro gefahrenen Kilometer und Tonne höchstzulässigem Gesamtgewicht betragen.

Art. 9 Pauschalierung als Ausnahme

[1] Wenn eine leistungsabhängige Bemessung der Abgabe nicht möglich ist oder einen unverhältnismässigen Aufwand erfordert, kann diese in begründeten Fällen pauschal erhoben werden. Der Ertrag der Abgabe darf dadurch nicht geschmälert werden und es dürfen keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

[2] Der Bundesrat regelt die Einzelheiten über die Voraussetzungen und die Ausgestaltung der Pauschalierung.

4. Abschnitt: Abgabeerhebung

Art. 10 Vollzug

[1] Der Bundesrat regelt den Vollzug.

[2] Er kann die Kantone und private Organisationen beiziehen.

Art. 11 Ermittlung der abgabepflichtigen Fahrleistung

[1] Die abgabepflichtige Person hat bei der Ermittlung der Fahrleistung mitzuwirken.

[2] Der Bundesrat kann den Einbau spezieller Geräte oder andere Hilfsmittel zur fälschungssicheren Erfassung der Fahrleistung vorschreiben.

[3] In Ermangelung tauglicher Angaben oder Unterlagen kann die Abgabe nach Ermessen veranlagt werden.

Art. 12 Beginn und Ende der Abgabepflicht

[1] Die Abgabepflicht beginnt für inländische Fahrzeuge am Tag der amtlichen Zulassung des Fahrzeuges. Sie endet mit dem Tag, an dem die Kontrollschilder zurückgegeben werden oder der Fahrzeugausweis annulliert wird.

[2] Die Abgabepflicht für ausländische Fahrzeuge beginnt mit der Einfahrt ins schweizerische Staatsgebiet und endet spätestens mit der Ausfahrt. Die Abgabeforderung entsteht spätestens mit der Ausfahrt aus der Schweiz.

Art. 13 Abgabeperiode

Die Abgabe wird mindestens einmal jährlich erhoben.

Art. 14 Besondere Verfahrensbestimmungen

[1] Der Bundesrat kann Vorauszahlungen, Sicherheitsleistungen, Sicherungsmassnahmen und vereinfachte Verfahren vorsehen.

[2] Die Artikel 123 und 124 des Zollgesetzes[1)] betreffend Sicherungsmassnahmen sind sinngemäss anwendbar.

[3] Die rechtskräftigen Verfügungen der Abgabeforderung sind vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen im Sinne der Artikel 80 ff. des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs[2)] gleichgestellt.

[1)] SR 631.0
[2)] SR 281.1; AS 1995 1227

Art. 15 Verjährung

[1] Die Abgabeforderung verjährt innerhalb von fünf Jahren nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem sie fällig geworden ist. Längere strafrechtliche Verjährungsfristen bleiben vorbehalten.

[2] Die Rückforderung verjährt innerhalb von fünf Jahren nach der Bezahlung der Nichtschuld.

[3] Die Verjährung wird durch jede Einforderungshandlung und jede Berichtigung durch die zuständige Behörde unterbrochen; sie steht still, solange die abgabepflichtige Person in der Schweiz nicht betrieben werden kann.

[4] In jedem Fall verjährt die Abgabeforderung nach 15 Jahren.

Art. 16 Amtshilfe und Anzeigepflicht

[1] Die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden unterstützen sich gegenseitig in der Erfüllung ihrer Aufgabe; sie erteilen sich gegenseitig die benötigten Auskünfte und gewähren einander auf Verlangen Einsicht in amtliche Akten.

[2] Die Polizei- und Steuerbehörden von Bund, Kantonen und Gemeinden erteilen den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden auf Ersuchen alle erforderlichen Auskünfte.

[3] Verwaltungsorgane des Bundes und der Kantone, die in ihrer dienstlichen Tätigkeit eine Widerhandlung wahrnehmen oder von einer solchen Kenntnis erhalten, sind verpflichtet, sie der für die Veranlagung zuständigen Behörde anzuzeigen.

[4] Die Gewährung der Amtshilfe in Strafsachen zwischen Bundes- und kantonalen Behörden richtet sich nach Artikel 30 des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes [1)].

Art. 17 Erlass der Abgabe

[1] Die für die Veranlagung zuständige Behörde kann der abgabepflichtigen Person, für die infolge einer Notlage die Bezahlung der Steuer oder eines Zinses eine grosse Härte bedeuten würde, die geschuldeten Beträge ganz oder teilweise erlassen.

[2] Das Erlassgesuch muss innerhalb eines Jahres nach der Abgabenfestsetzung und schriftlich begründet bei der zuständigen Behörde eingereicht werden. Der Entscheid dieser Behörde kann an die Eidgenössische Oberzolldirektion weitergezogen werden.

Art. 18 Statistik

Die Daten über die ermittelten Fahrleistungen können unter Wahrung des Datenschutzes für statistische Zwecke verwendet werden.

[1)] SR 313.0

5. Abschnitt: Abgabeverwendung

Art. 19

[1] Der Reinertrag wird zu einem Drittel als gebundene Ausgabe den Kantonen zugewiesen und verbleibt zu zwei Dritteln beim Bund.

[2] Der Bund verwendet seinen Anteil am Reinertrag vorab zur Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte nach Artikel 23 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung sowie zum Ausgleich der von ihm getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.

[3] Die Kantone verwenden ihren Anteil am Reinertrag vorab für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr.

[4] Die Verteilung der Beiträge an die Kantone nach Absatz 1 berechnet sich nach:
a. der Länge der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen;
b. den Strassenlasten der Kantone;
c. der Bevölkerung der Kantone;
d. der steuerlichen Belastung des Motorfahrzeugverkehrs.

6. Abschnitt: Strafbestimmungen und Rechtsmittel

Art. 20 Gefährdung oder Hinterziehung der Abgabe

[1] Wer die Abgabe vorsätzlich oder fahrlässig hinterzieht oder gefährdet, sich oder einer anderen Person sonstwie einen unrechtmässigen Abgabevorteil verschafft oder die gesetzmässige Veranlagung gefährdet, wer ungerechtfertigt eine Vergünstigung oder Rückerstattung erwirkt oder in einem Rückerstattungsgesuch unrichtige Angaben macht, wird mit Busse bis zum Fünffachen der hinterzogenen oder gefährdeten Abgabe oder des unrechtmässigen Vorteils bestraft. Vorbehalten bleiben die Artikel 14–16 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht [1]. Die Mindestbusse beträgt 100 Franken.

[2] Kann der gefährdete oder hinterzogene Abgabebetrag nicht genau ermittelt werden, so wird er geschätzt.

[3] Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

[4] Erfüllt eine Handlung gleichzeitig den Tatbestand einer Gefährdung oder Hinterziehung der Abgabe und einer durch die Eidgenössische Zollverwaltung zu verfolgenden Widerhandlung gegen andere Abgabenerlasse des Bundes oder einer Zollwiderhandlung, so wird die für die schwerste Widerhandlung verwirkte Strafe verhängt; diese ist angemessen zu erhöhen.

Art. 21 Andere strafbare Handlungen

Die Artikel 14–17 des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes[1] sind auch im kantonalen Verfahren anwendbar.

[1] SR 313.0

Art. 22 Strafverfolgung

[1] Die Strafverfolgung von Widerhandlungen, die inländische Fahrzeuge betreffen, ist Sache der Kantone.

[2] Widerhandlungen, die ausländische Fahrzeuge betreffen, werden nach dem Verwaltungsstrafrechtsgesetz[1)] durch die Eidgenössische Zollverwaltung verfolgt und beurteilt.

Art. 23 Rechtsmittel

[1] Soweit der Vollzug den Kantonen obliegt, können Verfügungen der ersten kantonalen Instanzen innerhalb von 30 Tagen bei der Eidgenössischen Oberzolldirektion angefochten werden.

[2] Soweit der Vollzug den Zollbehörden obliegt, können Verfügungen des Zollamtes innerhalb von 30 Tagen bei der Eidgenössischen Oberzolldirektion angefochten werden.

[3] Der Entscheid der Eidgenössischen Oberzolldirektion unterliegt der Beschwerde an die Eidgenössische Zollrekurskommission.

[4] Im übrigen richtet sich das Beschwerdeverfahren nach den Bestimmungen über die Bundesrechtspflege, insbesondere nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz[2)] und dem Bundesrechtspflegegesetz[3)].

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 24 Aufhebung bisherigen Rechts

[1] Die Abgabe nach Artikel 21 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung wird, gestützt auf dessen Absatz 8, aufgehoben.

[2] Die Schwerverkehrsabgabe-Verordnung vom 26. Oktober 1994[4)] wird aufgehoben.

Art. 25 Referendum und Inkrafttreten

[1] Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

[2] Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

8631

[1)] SR 313.0
[2)] SR 172.021
[3)] SR 173.110
[4)] AS 1994 2509, 1995 4425

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 11. September 1996

In Dans In	Bundesblatt Feuille fédérale Foglio federale
Jahr Année Anno	1996
Band Volume Volume	5
Heft Cahier Numero	49
Geschäftsnummer Numéro d'affaire Numero dell'oggetto	96.077
Datum Date Data	10.12.1996
Seite Page Pagina	521-565
Ref. No	10 054 083

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.