

Herrn
Dr. Max Friedli
Direktor
Bundesamt für Verkehr BAV
CH-3003 **Bern**

Bern, 28. Februar 2007

Informelle Vernehmlassung zur Anpassung der Schwerverkehrsabgabe ab 2008

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS (vormals Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS – Fédération routière suisse FRS) ist die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz. **strasseschweiz** umfasst rund 35 Verbände aus der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie aus den zahlreichen helvetischen Strassenbenützer- und Fahrlehrerorganisationen. Seine wichtigsten Trägerorganisationen sind: TCS (Touring Club Schweiz); auto-schweiz (Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure); AGVS, Autogewerbeverband der Schweiz; ACS (Automobil Club der Schweiz) und ASTAG (Schweizerischer Nutzfahrzeugverband).

Da **strasseschweiz** von der Anpassung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ab dem Jahr 2008 direkt betroffen ist, erlauben wir uns – obwohl nicht offiziell zur Mitwirkung eingeladen (was wir mit Befremden zur Kenntnis nehmen) –, im Rahmen der entsprechenden informellen Vernehmlassung Stellung zu nehmen, und äussern uns zum vorliegenden Dokument wie folgt:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS kann einer weiteren Erhöhung der LSVA-Sätze ab dem Jahr 2008 aus grundsätzlichen Überlegungen nicht zustimmen:

- **Die Rechtmässigkeit (Verfassung und Gesetz) dieser Anhebung wird vor dem Hintergrund des nach wie vor steigenden Kostendeckungsgrads des Strassengüterverkehrs bestritten.**
- **Die Erhöhung der LSVA hat offensichtlich einzig zum Ziel, die Einnahmen aus dieser Steuer den finanzplanerischen Vorgaben entsprechend anzuheben. Das Grundanliegen der LSVA (namentlich die Verkehrsverlagerung auf die Schiene sowie der Schutz der Umwelt) wird durch die pekuniären Motive – Stichwort Finanzierung der Eisenbahngrossprojekte (FinöV) – in den Hintergrund gedrängt und damit gewissermassen pervertiert.**

Konsequenterweise lehnt strasseschweiz deshalb beide der vorgeschlagenen Varianten ab.

Ganz im Gegensatz zum im Vernehmlassungsbericht dargestellten Sachverhalt hegt **strasseschweiz** aufgrund der seit der LSVA-Einführung per 1. Januar 2001 gemachten Erfahrungen sehr grosse Zweifel daran, ob die für die Verlagerungspolitik als zentrales Instrument dargestellte LSVA tatsächlich eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene bewirkt (hat).

Fakt ist, dass das Strassentransportgewerbe im Inland drei Viertel der LSVA-Einnahmen generiert – dies massgeblich aufgrund von Verkehrsleistungen in der Fläche zur Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit Gütern. In diesem Verkehrsegment hat die LSVA keine Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene bewirkt. Im Gegenteil: Der leistungsbezogene Modalsplit im Güterverkehr (ausgedrückt in Tonnenkilometern) hat sich seit dem letzten Jahr vor der Einführung der LSVA (2000) von 55,1 Prozent (Strasse) zu 44,9 Prozent (Schiene) auf 57,3 Prozent zu 42,7 Prozent im Jahr 2004 zugunsten des Strassengüterverkehrs verändert.

Auch im alpenquerenden Verkehr hat im Zeitraum von 2000 bis 2005 die gleiche Entwicklung stattgefunden: Der Modalsplit (hier gemessen in transportierten Tonnen) ist von 30 (Strasse) zu 70 Prozent (Schiene) auf 35 zu 65 Prozent zugunsten des Strassengüterverkehrs angewachsen.

Beim reinen Transitverkehr – dem eigentlichen Zielobjekt des Alpenschutzartikels (Artikel 84) in der Bundesverfassung (BV) – ist die untaugliche Wirkung der LSVA noch eindrücklicher aufgezeigt worden: Die Schiene hat verglichen mit der Strasse gegenüber dem Jahr 2000 kontinuierlich an Marktanteilen (ebenfalls gemessen in transportierten Tonnen) verloren, von 78 Prozent im Jahr 2000 auf 71 Prozent im Jahr 2005.

Aufgrund dieser Angaben muss konstatiert werden, dass die LSVA – wenn überhaupt – nur eine äusserst bescheidene Wirkung betreffend die Verlagerung von Transportgut auf die Schiene entfaltet hat.

Zwar hat die Anzahl der Lastwagenfahrten durch die Schweizer Alpen bis 2005 tatsächlich abgenommen (beim reinen Transitverkehr ist seit dem Jahr 2000 allerdings eine Zunahme zu verzeichnen). Verantwortlich dafür zeichnen allerdings zur Hauptsache die schlechte wirtschaftliche Entwicklung und die staatlichen Zwangsmassnahmen (Sperrungen auf der Nord-Süd-Achse bzw. das Tropfenzähler- und Dosierungssystem vor dem Gotthard- und San Bernardino-Strassentunnel mit der Phase Rot als stärkster Intervention).

Auch in Zukunft wird die LSVA die ihr zugeschriebene Verlagerungswirkung nicht erzeugen können, da über den ausgehandelten Transithöchstpreis (gewichteter Durchschnitt von

325 CHF für ein 40-Tonnen-Fahrzeug für eine Strecke von 300 Kilometern) und angesichts der vielfältigen Nachteile eines komplizierten Verladeprozesses ein Umsteigedruck realistischerweise gar nicht entsteht.

Wie eine Studie aus Deutschland bewiesen hat,¹ nimmt das Verkehrsaufkommen auf der Strasse selbst dann nicht ab, wenn die Benutzungsgebühren fortlaufend verteuert würden. Erst bei einer Belastung, die derart hoch ist, dass sich der Strassentransport insgesamt nicht mehr lohnt, würden die Verlagerer auf die Schiene ausweichen. Die geplante LSVA-Anhebung verpufft deshalb wirkungslos und wird von **strasseschweiz** als überflüssige – da für die Verlagerung nutzlose – Belastung des einheimischen Strassentransportgewerbes abgelehnt.

Besagte Wirkungslosigkeit wird auch durch die Güterverkehrsvorlage bestätigt, die sich im Herbst des vergangenen Jahres in der Vernehmlassung befand und die im vorliegenden Vernehmlassungsbericht bezeichnenderweise mit keinem einzigen Wort erwähnt wird. In dieser Vorlage räumt der Bundesrat nämlich offiziell ein, dass die Verlagerungspolitik nach heutigem Muster gescheitert ist. Als – u.E. untaugliche – Lösung werden in der Güterverkehrsvorlage daher zusätzliche Beschränkungen, Bepreisungen (Stichwort Alpen transitbörse), Pönalisierungen und Benachteiligungen des privaten Strassengüterverkehrs vorgeschlagen.

II. Detailbemerkungen

2.1 Rechtliche Unzulässigkeit einer weiteren Erhöhung der LSVA

Artikel 85 Absatz 1 BV besagt, dass der Bund eine LSVA erheben kann, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind. Artikel 7 Absatz 1 des Schwerverkehrabgabengesetzes (SVAG) stipuliert, dass der Ertrag der Abgabe die ungedeckten Wegekosten und die Kosten zulasten der Allgemeinheit nicht übersteigen darf.

Der Bundesrat verfügt gemäss Artikel 8 Absatz 2 SVAG zwar über die Kompetenz, die Abgabebesätze zu variieren bzw. der Teuerung anzupassen; sowohl Artikel 85 Absatz 1 BV als auch Artikel 7 Absatz 1 SVAG schränken den zulässigen Handlungsspielraum jedoch insofern ein, als die Verteuerung an den Kostendeckungsgrad gebunden wird.

Eine LSVA-Erhöhung ist somit nur zulässig, soweit der Schwerverkehr noch Kosten zulasten der Allgemeinheit generiert. Mit anderen Worten: Es dürfen den Strassengüterfahrzeugen lediglich die von ihnen verursachten Wege- und externen Kosten angelastet werden. Gemäss der Transportkostenrechnung (Trakos), die das Bundesamt für Statistik (BFS) und das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Oktober des letzten Jahres publiziert haben, hat der Lastwagen bereits im Jahr 2003 gut 93 Prozent seiner Kosten mit Steuern, Abgaben und Gebühren bezahlt. Inzwischen ist – basierend auf den methodischen Vorgaben aus Trakos und dem dabei zugrundeliegenden Mengengerüst – aufgrund der 2005 erfolgten LSVA-Erhöhung bzw. der daraus resultierenden anrechenbaren Mehreinnahmen sogar der volle Kostendeckungsgrad von hundert Prozent erreicht worden.

Selbst die Zunahme der externen Kosten, die das Verkehrswachstum mit sich bringt, wird laufend ausgeglichen: erstens durch die damit einhergehende Steigerung der LSVA-Einnahmen und zweitens durch die Modernisierung der Fahrzeugflotte mit schadstoffärmeren Lastwagen. Noch besser präsentiert sich das Bild im Übrigen, wenn nur die Resultate aus der neuesten BFS-Strassenrechnung aus dem Jahr 2004 herangezogen werden: Diesbezüglich schneidet

¹ Einfluss der Lkw-Maut auf den Modal Split im Güterverkehr, TransCare (Hrsg.), Wiesbaden 2006

der Schwerverkehr mit einem Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von 148 Prozent sogar mit einer sehr grossen Kostenüberdeckung ab.

Fazit: Auf welche aktuellen statistischen Grundlagen des Bundes man auch immer Bezug nimmt – es zeigt sich, dass eine weitere Verteuerung um durchschnittlich 11 Prozent auf alle Fälle zu einem Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von mehr als hundert Prozent führen und damit die gesetzlichen Bestimmungen eindeutig missachten würde. Was das Bundesamt für Verkehr (BAV) plant, verstösst ganz offensichtlich gegen geltendes Recht! Würde sich der Bundesrat wider besseres Wissen und aus rein finanzpolitischen Gründen über diese Rechtsgrundlagen hinwegsetzen, wäre dies u.E. auch aus rechtsstaatlicher Sicht äusserst bedenklich.

Im Weiteren ist die Schweiz keineswegs verpflichtet, die LSVA auf den Höchstwert von 325 CHF im gewichteten Durchschnitt bzw. maximal 380 CHF im Einzelfall (für die Kategorie mit dem höchsten Verschmutzungsgrad) anzuheben, wie es in Artikel 40 Ziffer 4 des Landverkehrsabkommens mit der Europäischen Union (EU) geregelt ist. Vielmehr beinhaltet die Zusatzklärung der Schweiz zu besagtem Passus lediglich die Möglichkeit einer Erhöhung auf das Maximum. Somit wäre es auch mit Blick auf internationale Abkommen durchaus zulässig, die Gebühren auf dem bisherigen Stand der letzten Erhöhung von 2005 zu belassen.

2.2 Unzulässige finanzpolitische Instrumentalisierung

Im Vernehmlassungsbericht wird ausdrücklich vermerkt, dass mit der geplanten LSVA-Erhöhung ebenfalls die Finanzierung der Grossprojekte im Bereich des öffentlichen Verkehrs – insbesondere die Neuen Eisenbahn-Alpentransversalen (Neat) – sichergestellt (S. 1), der Verlust aus weg brechenden Erträgen kompensiert (S. 3) sowie im Finanzplan 2007-2009 budgetierte Mehreinnahmen von 100 Millionen Franken erzielt werden sollen (S. 7).

Angesichts der marginalen und sogar gegenteiligen Wirkung, die die schweizerische Verlagerungspolitik bisher mit Hilfe der LSVA entfaltet hat, und eingedenk der Absicht des Bundesrats, an diesem gescheiterten Instrument mit aller Vehemenz festhalten zu wollen, liegt der Verdacht nahe, dass die LSVA als finanzpolitische Massnahme ausgestaltet und für die Alimentierung des Staatshaushalts missbraucht werden soll. Ganz offensichtlich versuchen Bundesrat und Verwaltung, damit den Schienenverkehr noch stärker zu subventionieren, als dies heute bereits der Fall ist.

Dieses Vorgehen kann **strasseschweiz** nicht akzeptieren – zumal weder die Verfassung noch der Zweckartikel im Verkehrsverlagerungsgesetz erwähnen, dass auch finanzpolitische Ziele zu verfolgen sind. Es widerspricht Sinn und Geist der LSVA-Rechtsgrundlagen, wenn einerseits in regelmässigen Abständen Anpassungen – insbesondere preisliche Aufklassierungen von Euro-Normen vorgenommen werden – einzig und allein zum Zweck, den Bundeshaushalt in maximal möglicher Weise zu alimentieren, andererseits aber die ursprüngliche verlagerungspolitische Zielsetzung an Bedeutung verliert. **strasseschweiz** lehnt deshalb jede weitere LSVA-Erhöhung – insbesondere auch aufgrund ihrer marginalen Verlagerungswirkung – ab.

2.3 Forderungen

Für **strasseschweiz** sind beide der vorgeschlagenen Varianten aus den hiavor erwähnten Gründen inakzeptabel. Anlass für die ablehnende Haltung geben die drohende Zusatzbelastung hauptsächlich des Binnenverkehrs, die Benachteiligung der Schweizer Transportunternehmen gegenüber ausländischen Mitbewerbern, die fehlenden logistischen und infrastrukturellen Voraussetzungen für eine weitere Verlagerung (UKV-Terminals, Bahntrassen, usw.), die geplante

Beeinträchtigung der Investitionssicherheit sowie falsche Behauptungen betreffend die wirtschaftlichen Folgen (z.B. Auswirkungen auf die Konsumentenpreise).

Im internationalen Vergleich liegt das Niveau der Gebühren und Abgaben für den Strassen-transport in der Schweiz schon jetzt um ein Vielfaches höher als in allen anderen EU-Staaten. Kein anderes europäisches Land belastet sein Nutzfahrzeuggewerbe mehr als die Schweiz!

Ausserdem sind beispielsweise in Deutschland schon seit längerem Bestrebungen im Gang, um die Belastung durch die Maut mittels anderer Kompensationen – d.h. über die Rückerstattung von Mineralölsteuern oder Fördermassnahmen zur Modernisierung der Fahrzeugflotte – noch stärker zu vermindern. Im Widerspruch zum Prinzip der Nichtdiskriminierung, das der Bundesrat ja stets verfiert, verzerrt deshalb jede weitere LSVA-Erhöhung zulasten der Binnenwirtschaft und des Schweizer Transportgewerbes den Wettbewerb: Während die ausländischen Transporteure und Verloader massiv subventioniert werden, geht die Verlagerungspolitik vor allem zulasten der Schweizer Wirtschaft.

Sollte die postulierte LSVA-Anpassung dennoch erfolgen und rechtlich abgesegnet werden, fordert **strasseschweiz** die Beachtung der folgenden Punkte, um den Binnengüterverkehr auf der Strasse bzw. die Schweizer Volkswirtschaft vor allzu gravierenden Nachteilen zu bewahren:

- **Berechnungsgrundlagen:** Wie bereits im Jahr 2004 stützt der Bund seine Annahmen für die Berechnungen der Tarifkategorien wiederum lediglich auf die ersten drei Monate des laufenden Jahres ab. Da die Fahrtleistungen erfahrungsgemäss grösseren saisonalen Schwankungen unterliegen, ist die Berechnung auf die Zeitspanne von 1. April 2006 bis 31. März 2007 auszudehnen.
- Infolge der Flottenerneuerung entstehen dem Bund bei der LSVA zwar Einnahmehausfälle; auf den Einbau allfälliger kompensatorischer Mechanismen in die Berechnungsmodelle ist dennoch gänzlich zu verzichten.
- **Aufklassierung der Euro-3-Lastwagen:** Aufgrund ihrer grösseren Nähe zum bisherigen Modell eignet sich Variante 1 eher als Variante 2. Insbesondere ist mit Rücksichtnahme auf die noch immer grosse Verbreitung von Euro-3-Fahrzeugen und auf kleinere Unternehmen, die mit langen Abschreibungsfristen rechnen müssen, einer preislichen Aufklassierung dieser Euro-3-Fahrzeuge zu entsagen (Euro-4- und Euro-5-Lastwagen sind von den meisten Herstellern erst seit etwa Mitte 2006 serienmässig ausgeliefert worden; als Folge davon wurden in der Schweiz noch 2006 sehr viele Euro-3-Fahrzeuge als dazumal modernste Modelle angeschafft).²
- Gesetzt den Fall, der Bundesrat sollte trotzdem an einer Aufklassierung festhalten, ist die Verschiebung der Tarifkategorien erst per 2012 vorzunehmen. Damit böte sich dem Transportgewerbe die Möglichkeit, Investitionen unter sicheren Rahmenbedingungen tätigen und bis ins Jahr 2012 auf Neuerungen reagieren zu können.
- **Anreize zur Erneuerung der Fahrzeugflotten:** In Anbetracht der umweltpolitischen Zielsetzungen, die der LSVA zugrunde liegen, ist die Erneuerung der Fahrzeugflotte mit einem finanziellen Anreizsystem voranzutreiben. Gerade im Binnenverkehr, bei dem die Abschreibungsfristen länger sind, sollten – analog dem Beispiel Deutschland – Investitionskredite gesprochen werden. Dieses Vorgehen drängt sich vor allem auch deshalb auf, weil die erheblichen Unterschiede in der Höhe der Strassenabgaben zu verringern und damit bestehende Wettbewerbsnachteile zu minimieren sind.

² Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, Oberzolldirektion, Abteilung LSVA

- **Bevorzugung des Binnenverkehrs:** Zugunsten des Binnenverkehrs bzw. der Güter-Feinverteilung soll Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b SVAG aktiviert und die LSVA für Fahrzeuge mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht bis 28 Tonnen um ein Fünftel reduziert werden.
- **Besteuerung von Reiseautos:** Gleichzeitig wird der Bundesrat mit Blick auf die umweltpolitischen Vorteile der grösseren Nutzfahrzeuge im Personenverkehr (Reiseautos) aufgefordert, auf die Erhebung einer Pauschalen Schwerverkehrsabgabe (PSVA) zu verzichten bzw. die PSVA für Reiseautos ersatzlos abzuschaffen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Der Generalsekretär

Hans Koller