

DIE GUNST DER STUNDE: DIE ÜBERWINDUNG DER HINDERNISSE BEI DER EINFÜHRUNG DER LEISTUNGSABHÄNGIGEN SCHWERVERKEHRSABGABE IN DER SCHWEIZ

ZUSAMMENFASSUNG

Entstehungsgeschichte

Die Geschichte der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) beginnt in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts. Mehr als 20 Jahre später wurde die Abgabe erfolgreich umgesetzt. Dazwischen liegt eine ereignisreiche Geschichte mit vielen Fortschritten und Rückschlägen.

Ein erster Schritt wurde 1985 mit der Einführung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe gemacht. In ihren Grundzügen gleicht diese der Eurovignette, welche später in mehreren EU-Ländern eingeführt wurde. Die pauschale Abgabe war von Anfang an als Zwischenlösung gedacht, die in den nachfolgenden Jahren durch eine leistungsabhängige Abgabe ersetzt werden sollte. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wurde 1994 gemacht, als eine klare Mehrheit der Schweizer Bevölkerung in einem Referendum die Verfassungsgrundlage für eine LSVA annahm. Zwei Jahre später aber schien die Lage hoffnungslos: Der Entwurf des für die Umsetzung der LSVA notwendigen Gesetzes wurde in der Vernehmlassung¹ abgelehnt und die technischen Arbeiten, die für einen erfolgreichen Vollzug von zentraler Bedeutung waren, mussten, wegen taktischer Manöver gegen die geplante Systemänderung, eingestellt werden. Eine Änderung des politischen Umfeldes, die von den BefürworterInnen der Abgabe geschickt genutzt wurde, brachte eine Trendwende: Am 27. September 1998 wurde der Gesetzesvorschlag, der, entsprechend den in der Vernehmlassung geäusserten Vorbehalten, abgeändert worden war, mit 57% Ja Stimmen angenommen. Aufgrund der energischen Arbeit der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), der Behörde, die mit der technischen Umsetzung betraut wurde, konnte die Abgabe wie geplant am 1. Januar 2001 eingeführt werden.

Gründe für die Akzeptanz

Der wichtigste Schritt zur Steigerung der Akzeptanz der neuen Abgabe war wahrscheinlich die Nutzung der besonderen politischen Situation in der Mitte der neunziger Jahre: Die Schweiz strebte den Abschluss bilateraler Verträge mit der EU (Europäische Union) an, um so die Nachteile wettzumachen, die daraus resultierten, dass sie weder Mitglied der EU noch Mitglied des EWR (Europäischer Wirtschaftsraum) war. Eine der Bedingungen der EU für den Abschluss derartiger Verträge war die Erhöhung der Schweizer Gewichtslimite für schwere Nutzfahrzeuge von 28 auf 40 Tonnen. Aufgrund der Befürchtung, dass die Schweiz bei einer Anhebung der Gewichtslimite von einer Lawine von 40-Tonnen-LKWs überrollt würde, hatte sich die Schweiz bis zu jenem Zeitpunkt strikt geweigert, eine derartige Änderung vorzunehmen. Der Wechsel von einer pauschalen Abgabe mit einem niedrigen Satz zu einer leistungsabhängigen Abgabe mit einem viel höheren Satz war ein möglicher Ausweg aus dieser heiklen Situation: Die Einführung einer derartigen Abgabe wurde als geeignetes Mittel zur Kompensierung der Gewichtslimite angesehen und erfüllte damit sowohl die Bedürfnisse der Schweiz als auch jene der EU.

Die Nutzung dieser günstigen politischen Situation – **der Gunst der Stunde** – war nicht der einzige entscheidende Schritt in Richtung Akzeptanz der neuen Abgabe. Die folgenden Faktoren waren ebenfalls von Bedeutung:

- **Teil einer Politik:** Die Abgabe war (und ist) ein zentraler Teil einer Politik zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene. Diese Politik wurde von der Schweizer Bevölkerung in verschiedenen Volksabstimmungen bestätigt;

¹ Anhörung der Kantone und Interessenverbände innerhalb des Rechtsetzungs- bzw. Gesetzgebungsverfahrens. Sie ist zum Teil zwingend von der Schweizer Verfassung vorgeschrieben.

THE OECD ENVIRONMENT PROGRAMME

- **Verwendung der Einnahmen:** Die Einnahmen werden in den Verkehrssektor reinvestiert und zwar v.a. für Projekte des öffentlichen Verkehrs. Sie dienen somit der Politik der Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene;
- **Praktische technische Lösung:** Die technische Lösung ist einfach, verlässlich und geeignet, Probleme zu lösen, die aus den politischen Richtlinien resultieren;
- **Verursacherprinzip:** Bei der Berechnung der Abgabe werden externe Kosten des Schwerverkehrs berücksichtigt. Laut Meinungsumfragen stiess dies bei der Schweizer Bevölkerung auf gute Akzeptanz.

Grundzüge der Abgabe

Die Höhe der Abgabe hängt von drei Faktoren ab:

- der auf dem Schweizer Strassennetz zurückgelegten Strecke (alle Strassen)
- dem zulässigen Gesamtgewicht von Fahrzeug und Anhänger
- den Emissionen des Fahrzeuges (es gibt drei Emissionskategorien)

Die Gebühr wurde am 1. Januar 2001 mit einem Satz von 1.0 Ct/tkm (mittlere Emissionskategorie) eingeführt. Parallel dazu wurde die Gewichtslimite von 28 auf 34 Tonnen erhöht.

Am 1. Januar 2005 wird der Satz auf 1.6 Ct/tkm und die Gewichtslimite auf 40 Tonnen erhöht.

Auswirkungen

Da die Abgabe nicht als isolierte Massnahme eingeführt wurde, sondern von einer Erhöhung der Gewichtslimite begleitet war, müssen die nach ihrer Einführung beobachteten Auswirkungen als das Resultat der Wechselwirkung dieser beiden Faktoren betrachtet werden. Das neue Regime (neue Abgabe und höhere Gewichtslimite) führte v.a. zu einer stark erhöhten Effizienz des Strassenschwerverkehrs. Dieser Effizienzzuwachs ist v.a. auf folgende Entwicklungen zurückzuführen:

- **Umfassende Sanierung der LKW-Flotte.** Die Spediteure haben saubere Fahrzeuge der billigsten Emissionskategorie gekauft und die Grösse ihrer Fahrzeuge an die tatsächlichen Bedürfnisse des Marktes angepasst, um so Kosten zu sparen. Vor der Einführung der LSWA waren überdimensionierte Fahrzeuge im Speditionsgewerbe sehr verbreitet.
- **Konzentration im Speditionsgewerbe.** Grössere Unternehmen können ihre Fahrzeuge effizienter bewirtschaften. Dadurch können insbesondere Leerfahrten vermieden werden.
- **Weniger Schwerverkehr auf der Strasse:** In den Jahren vor der Einführung des neuen Regimes stieg der Strassenschwerverkehr (in Fahrzeugkilometer) jeweils um etwa 7% pro Jahr. Danach sank er, im Jahr 2001 um 4% und im Jahr 2002 um 3%. Im Jahr 2003 blieb das Verkehrsaufkommen stabil. Obwohl die Konjunkturabschwächung zu dieser Trendwende beigetragen hat, hat das neue Regime doch offensichtlich Spuren hinterlassen.

Bislang konnte keine bemerkenswerte Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene festgestellt werden. Wenn man berücksichtigt, dass der durch die neue Abgabe geschaffene Wettbewerbsvorteil der Bahn durch den Produktivitätsgewinn des Strassensektors aufgrund der höheren Gewichtslimite mehr oder weniger wettgemacht wurde, erstaunt dies nicht. Eine Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene wird nur dann möglich sein, wenn bedeutende zusätzliche Anstrengungen im Bahnsektor gemacht werden.

Schlussfolgerungen

Obwohl die Entwicklung der Schweizer Schwerverkehrsabgabe von einigen Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz beeinflusst wurde, kann davon ausgegangen werden, dass die aus diesem Fall gezogenen Schlussfolgerungen von allgemeinem Wert sind. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Das Verkehrsproblem, das mit Hilfe der Einführung einer Strassegebühr gelöst werden soll, muss von der Öffentlichkeit als solches anerkannt sein.

THE OECD ENVIRONMENT PROGRAMME

2. Die zuständige Behörde muss eine Lösung anbieten, die zur Lösung des Problems als geeignet betrachtet wird. Eine Strassenbenutzungsgebühr ist normalerweise nur ein Teil einer ganzen Reihe verschiedener Massnahmen zur Lösung des Problems.
3. Die Akzeptanz eines Projektes zur Erhebung von Strassengebühren (Road Pricing) kann entscheidend erhöht werden, wenn die Einnahmen für den Verkehrsbereich wieder verwendet werden. Die Verwendung sollte natürlich auch mit der erarbeiteten Politik in Einklang stehen.
4. Entscheidend ist, dass die technische Lösung zeitgerecht angegangen wird. Es ist von Vorteil, mit einem einfachen Modell zu beginnen und später auf ein ausgefeilteres Modell umzusteigen.
5. Das beste Projekt wird fehlschlagen, wenn es in einem unpassenden politischen Umfeld lanciert wird. Nutzen Sie also die Gunst der Stunde und: Viel Glück!