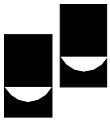
Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I
A-5553/2008
{T 0/2}

Urteil vom 28. Oktober 2009

Besetzung

Richter Michael Beusch (Vorsitz), Richter Markus Metz, Richter Pascal Mollard, Richter Daniel Riedo, Richter Thomas Stadelmann,
Gerichtsschreiberin Nadine Mayhall.

Parteien

X._____, ...,
vertreten durch ...,
Beschwerdeführerin,

gegen

Oberzolldirektion (OZD),
Sektion LSVA 4, Monbijoustrasse 91, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
(Vereinbarkeit der Abgabeerhöhung mit höherrangigem Recht).

Sachverhalt:

A.
Die X._____ mit Sitz in Moudon bezweckt laut Handelsregisterauszug die Vornahme von Transporten jeglicher Art.

B.
Mit Entscheid vom 12. September 2007 beschloss der Bundesrat eine Änderung der Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 6. März 2000 (Schwerverkehrsabgabeverordnung, SVAV, SR 641.811). Die Änderung enthielt insbesondere eine Erhöhung des Abgabetarifs (Art. 14 Abs. 1 SVAV). Sie trat am 1. Januar 2008 in Kraft (AS 2007 4695).

C.
Am 2. April 2008, am 3. April 2008 sowie am 8. April 2008 veranlagte die Eidgenössische Oberzolldirektion (OZD) die Nutzfahrzeuge der X._____ für die Periode 1. Januar 2008 bis 31. Januar 2008 und setzte die geschuldeten Abgaben mit Veranlagungsverfügungen Rechnungsnummer ..., ... und ... auf total Fr. ... fest. Dieser Betrag wurde von der X._____ provisorisch und unter ausdrücklichem Rückforderungsvorbehalt bezahlt.

Gegen die erwähnte Veranlagungsverfügung erhob die X._____ am 28. April 2008 Einsprache bei der OZD, welche diese mit Entscheid vom 26. Juni 2008 abwies. Die OZD legt dar, sie sei als eine dem Bundesrat unterstellte Verwaltungsbehörde an dessen Verordnungen gebunden. Es sei ihr deshalb schon aus diesen formellen Gründen von Vornherein verwehrt zu prüfen, ob die durch den Bundesrat in der SVAV vorgenommene Erhöhung der Abgabetarife gegen die Bundesverfassung und/oder das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1997 über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAG, SR 641.81) verstiessen. Abgesehen davon erweise sich die Einsprache auch materiell als unbegründet, decke doch der Schwerverkehr (aus näher dargelegten Gründen) seine externen Kosten nicht.

D.
Mit Beschwerde vom 28. August 2008 an das Bundesverwaltungsgericht beantragte die X._____ (Beschwerdeführerin), dieser Einspracheentscheid sowie die Veranlagung der OZD betreffend Januar 2008 seien unter Kosten- und Entschädigungsfolge aufzuheben, soweit sie

auf der am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Tariferhöhung der Schwerverkehrsabgabe beruhten und es seien die Abgaben auf die Beträge zu reduzieren, welche sich bei Anwendung des vor der erwähnten Tariferhöhung gültig gewesenen Tarifs ergäben. Die Beschwerdeführerin machte (aus näher dargelegten Gründen) geltend, der Schwerverkehr decke seine ungedeckten Kosten im Sinn von Art. 7 SVAG, weshalb die Tariferhöhung verfassungs- und gesetzeswidrig sei.

In ihrer innert zweifach erstreckter Frist eingereichten Vernehmlassung vom 19. Dezember 2008 schloss die OZD auf Abweisung der Beschwerde. Mit Replik vom 16. März 2009 (eingereicht innert zwei Mal erstreckter Frist), Duplik vom 1. Mai 2009 und – unaufgefordert eingereichter – Triplik vom 4. Juni 2009 hielten die Parteien an ihren jeweiligen Anträgen fest. Auf die Begründung der Anträge wird – soweit entscheidwesentlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Am 3. September 2009 reichte die Beschwerdeführerin ein Ausstandsbegehren gegen Instruktionsrichter Michael Beusch ein. Zur Begründung machte sie geltend, sie habe zufälligerweise im Rahmen von internen Studien vor drei Tagen entdeckt, dass Instruktionsrichter Michael Beusch in seiner im Jahre 1999 veröffentlichten Dissertation mit dem Titel "Lenkungsabgaben im Strassenverkehr" Rechtsauffassungen vertrete, welche in praktisch allen für die hängigen Beschwerdeverfahren der Antragstellerin massgebenden streitigen Rechtsfragen den Auffassungen der Vorinstanz bzw. der Bundesverwaltung und der von ihr beauftragten Experten entsprechen würden, so dass zumindest der objektiv begründete Anschein von Befangenheit zu Ungunsten der Antragstellerin und Beschwerdeführerin bestehe.

Mit Instruktionsverfügung vom 7. September 2009 teilte das Bundesverwaltungsgericht der Beschwerdeführerin die Zusammensetzung des Spruchkörpers für den Zwischenentscheid über das eingereichte Ausstandsbegehren mit. Der neu eingesetzte Instruktionsrichter ersuchte sodann Bundesverwaltungsrichter Michael Beusch am 9. September 2009 in Anwendung von Art. 38 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (VGG, SR 173.32) i.V.m. Art. 36 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110), sich über die vorgebrachten Ausstandsgründe zu äussern.

Mit Schreiben vom 10. September 2009 nahm Bundesverwaltungsrichter Michael Beusch zu den vorgebrachten Ausstandsgründen Stellung. Er machte geltend, dass er – wie bereits anlässlich der Zuteilung des Falles am 1. September 2008 – heute noch der Meinung sei, seine vor einem Jahrzehnt in seiner Dissertation geäusserten akademischen Standpunkte liessen ihn heute nicht als objektiv befangen erscheinen. Zudem wies er darauf hin, dass der Beschwerdeführerin die besagte Dissertation aufgrund ihrer Aufnahme in Lehre und Rechtsprechung hätte bekannt sein können und warf die Frage auf, ob der Anspruch auf Ausstand nicht verwirkt sei und sich die Beschwerdeführerin auf den Prozess unter Mitwirkung des nunmehr von ihr abgelehnten Richters eingelassen habe. Das Bundesverwaltungsgericht liess diese Stellungnahme den Verfahrensbeteiligten am 14. September 2009 zur Kenntnisnahme zukommen.

Die Beschwerdeführerin teilte dem Bundesverwaltungsgericht mit Eingabe vom 17. September 2009 mit, sie erachte diese Erklärung als glaubwürdig, so dass ihr Vertrauen in die Objektivität, Unparteilichkeit und Unbefangenheit von Bundesverwaltungsrichter Michael Beusch wieder hergestellt sei und zog ihr Ausstandsbegehren vom 3. September 2009 zurück. Der für die Beurteilung des Zwischenentscheids über das Ausstandsbegehren eingesetzte Instruktionsrichter nahm Vormerk von diesem Rückzug und überwies die Akten zur Weiterführung des Verfahrens dem bisherigen Instruktionsrichter.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1

1.1.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021); als anfechtbare Verfügungen gelten auch Einspracheentscheide der Departemente und der ihnen unterstellten oder administrativ zugeordneten Dienststellen der Bundesverwaltung (Art. 5 Abs. 2 VwVG i.V.m. Art. 33 Bst. d VGG). Der angefochtene Einspracheentscheid der OZD vom 26. Juni 2008 ist damit als eine beim Bundesverwaltungsgericht anzufechtende Verfügung zu qualifizieren. Als Verfügungsadressat ist die Beschwerdeführerin zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde legitimiert (Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.1.2 Die Beschwerdeführerin beantragt nebst der Aufhebung des Einspracheentscheids auch die Aufhebung der einzelnen Veranlagungen. Diese wurden indes durch die Einspracheentscheide vom 26. Juni 2008 ersetzt (sog. Devolutiveffekt) und bilden daher keine tauglichen Anfechtungsobjekte (BGE 129 II 438 E. 1; Urteil des Bundesgerichts 2C_16/2008 vom 16. Mai 2008 E. 1; [anstelle vieler] Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1626/2006 vom 20. April 2009 E. 1.2; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, N. 2.7). Mit dieser Einschränkung ist auf die ansonsten frist- und formgerecht eingereichten Beschwerden einzutreten.

1.1.3 Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) bildet einen wichtigen und deshalb eigens aufgeführten Teilaspekt des allgemeineren Grundsatzes des fairen Verfahrens gemäss Art. 6 Ziff. 1 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) und Art. 29 Abs. 1 BV (BGE 129 I 85 E. 4.1, 133 I 100 E. 4.5). Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK kommt in diesem Zusammenhang dieselbe Tragweite zu (BGE 133 I 98 E. 2.1). Die Folgerung, dass der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zum fair trial auch bei der Auslegung von Art. 29 BV Rechnung getragen werden muss, ist jedoch deswegen bedeutsam, als somit in den verbleibenden, nicht unter den Schutzbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallenden Gerichtsverfahren das rechtliche Gehör nicht restriktiver zu fassen ist als in den Verfahren, welche der letztgenannten Garantie unterstehen (BGE 133 I 100 E. 4.6; Ulrich Meyer, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, N. 26 ad Art. 102).

Aus dem Recht auf ein faires Gerichtsverfahren fliesst somit das Recht der Parteien, von jeder dem Gericht eingereichten Stellungnahme Kenntnis zu nehmen und sich dazu äussern zu können. Dieses Recht besteht unabhängig davon, ob diese neue Tatsachen oder Argumente enthält und ob sie das Gericht tatsächlich zu beeinflussen vermag (BGE 133 I 100 E. 4.5 ff.; Meyer, a.a.O., N. 24 ad Art. 102). Im Lichte dieser konventions- bzw. verfassungsrechtlichen Anforderungen ist somit die Durchführung eines weiteren (dritten) Schriftenwechsels nicht von Vornherein ausgeschlossen; die beschwerdeführende Partei kann sich somit grundsätzlich bei Bedarf auch zu einer Duplik noch spontan

äussern (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 3.50). Zu beachten bleibt, dass eine Partei, welche eine Eingabe vom Gericht ohne Fristansetzung erhalten hat, ihre Stellungnahme aus Gründen des Zeitgewinns sowie nach Treu und Glauben umgehend (BGE 133 I 98 E. 2.2) bzw. unverzüglich einzureichen hat, andernfalls von einem Verzicht auf eine Stellungnahme auszugehen ist (BGE 133 I 100 E. 4.8 mit Hinweisen).

Bedeutung und Tragweite des Begriffs der Unverzüglichkeit wurden in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung noch nicht abschliessend geklärt. Zumindest hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang jedoch auf die kantonale Rechtsprechung, welche aus der Voraussetzung der Unverzüglichkeit einer Stellungnahme den Schluss gezogen hat, dass darunter nicht die ordentliche, regelmässig auf dreissig Tage angesetzte Beschwerdefrist verstanden werden kann; als unverzüglich sei vielmehr eine Stellungnahme zu qualifizieren, welche innerhalb einer Zeitspanne von höchstens zehn Tagen eingereicht worden sei (Entscheid des Kassationsgerichts des Kantons Zürich vom 12. Februar 2008 E. 3, veröffentlicht in Schweizerische Juristen-Zeitung [SJZ] 104 [2008], S. 551 ff.).

Kopien der Duplik vom 1. Mai 2009 und des Schreibens der Vorinstanz vom 6. Mai 2009 wurden der Beschwerdeführerin als Beilagen zum Schreiben des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Mai 2009 zur Kenntnis gebracht. Am 5. Juni 2009 ging die Triplik der Beschwerdeführerin vom 4. Juni 2009 ein. Ob diese im Sinne der Voraussetzung der Unverzüglichkeit noch als rechtzeitig eingegangen angesehen werden kann, kann mangels Relevanz der darin enthaltenen Äusserungen für den vorliegenden Entscheid offen bleiben.

1.2 Das Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht wird grundsätzlich von der Dispositionsmaxime beherrscht. Die Bestimmung des Streitgegenstandes obliegt demnach den Parteien (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 1.56, 3.198). Der Streitgegenstand definiert sich durch den Gegenstand des angefochtenen Entscheids und durch die Parteibegehren, wobei der angefochtene Entscheid den möglichen Streitgegenstand begrenzt (BGE 133 II 181 E. 3.3; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, N. 403 f.).

1.3 Mit Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht kann die Verletzung von Bundesrecht – einschliesslich Überschreitung oder Miss-

brauch des Ermessens (Art. 49 Bst. a VwVG) – die unrichtige bzw. unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (Art. 49 Bst. b VwVG) wie auch die Unangemessenheit der vorinstanzlichen Verfügung (Art. 49 Bst. c VwVG) gerügt werden.

Das Bundesverwaltungsgericht kann den angefochtenen Entscheid grundsätzlich in vollem Umfang überprüfen. Im Beschwerdeverfahren gilt der Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen. Das Bundesverwaltungsgericht ist demzufolge verpflichtet, auf den – unter Mitwirkung der Verfahrensbeteiligten – festgestellten Sachverhalt die richtige Rechtsnorm, d.h. jenen Rechtssatz anzuwenden, den es als den zutreffenden erachtet, und ihm jene Auslegung zu geben, von der es überzeugt ist (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 1.54, unter Verweis auf BGE 119 V 347 E. 1a). Aus der Rechtsanwendung von Amtes wegen folgt, dass das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz nicht an die rechtliche Begründung der Begehren gebunden ist (Art. 62 Abs. 4 VwVG) und eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen (teilweise) gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer von der Vorinstanz abweichenden Begründung bestätigen kann (vgl. BVGE 2007/41 E. 2 mit Hinweisen). Anstelle eines Entscheids in der Sache selbst kann das Bundesverwaltungsgericht die Streitsache auch mit verbindlichen Weisungen an die Vorinstanz zurückweisen (Art. 61 Abs. 1 VwVG). Bei der Wahl zwischen diesen beiden Entscheidarten steht dem Gericht ein weiter Ermessensspielraum zu (BGE 131 V 407 E. 2.1.1).

1.4 Grundsätzlich werden Steuerveranlagungsverfahren vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht (anstatt vieler Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1506/2006 vom 3. Juni 2008 E. 2.1.3). Art. 2 Abs. 1 VwVG nimmt jedoch Steuerverfahren insbesondere vom Anwendungsbereich von Art. 12 VwVG aus, wonach die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen feststellt. Nach dem Willen des historischen Gesetzgebers sollte das Steuerverfahren vorbehalten bleiben, "soweit das normale Verwaltungsverfahren für die Steuerverwaltung nicht passt und das Bundessteuerrecht ein abweichendes, besser auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes Verfahren kennt" (Botschaft des Bundesrates vom 24. September 1965 an die Bundesversammlung über das Verwaltungsverfahren, BBl 1965 II 1361; PETER SALADIN, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, Basel 1979, N. 9.311). Nach der Rechtsprechung ist eine vom VwVG abweichende Verfahrensgestaltung zu beachten; für Verfahren gemäss Art. 2 Abs. 1 VwVG gelten

somit die spezialgesetzlichen, nicht die allgemeinen Bestimmungen des VwVG über die Sachverhaltsermittlung (BGE 103 Ib 192 E. 3b; Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-1506/2006 vom 3. Juni 2008 E. 2.1.2, A-1504/2006 vom 25. September 2008 E. 2, A-3069/2007 vom 29. Januar 2008 E. 1.2; Entscheid der Eidgenössischen Steuerrekurskommission [SRK] vom 30. Juni 1998 veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 63.23 E. 3a/aa; ebenso PIERRE TSCHANNEN, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St. Gallen 2008, N. 6 ad Art. 2 und NADINE MAYHALL, in Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, N. 6 ad Art. 2).

Fraglich sein könnte, ob das Verfahren gemäss SVAG unter den Begriff der Steuerverfahren und somit unter die Ausnahme gemäss Art. 2 Abs. 1 VwVG fällt. In der Lehre wird diesbezüglich allerdings ohnehin die Auffassung vertreten, dass sich ein Vorbehalt der entsprechenden spezialgesetzlichen Bestimmungen – wenn nicht schon bereits aufgrund von Art. 2 Abs. 1 VwVG – jedenfalls aufgrund von Art. 4 VwVG aufdränge (TSCHANNEN, VwVG, a.a.O., N. 6 ad Art. 2; MAYHALL, a.a.O., N. 8 ad Art. 2).

1.5 Im Rechtsmittelverfahren kommt zudem – wenn auch in sehr abgeschwächter Form (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 1.55) – das Rügeprinzip mit Begründungserfordernis in dem Sinn zu tragen, dass die Beschwerdeführerin die ihre Rügen stützenden Tatsachen darzulegen und allfällige Beweismittel einzureichen hat (Art. 52 Abs. 1 VwVG; PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, in Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, N. 59 ad Art. 12; FRANK SEETHALER/FABIA BOCHSLER, in Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2009, N. 67 ad Art. 52; CHRISTOPH AUER, in Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich/St. Gallen 2008, N. 9 und 12 ad Art. 12). Wie die Beschwerdeführerin darf auch die zur Einreichung einer Vernehmlassung aufgeforderte Verwaltung im Rahmen des Streitgegenstandes neue Tatsachen und Beweismittel vorbringen (Art. 57 Abs. 1 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 3.42).

Hingegen ist es grundsätzlich nicht Sache der Rechtsmittelbehörden, den für den Entscheid erheblichen Sachverhalt von Grund auf zu ermitteln und über die tatsächlichen Vorbringen der Parteien hinaus den Sachverhalt vollkommen neu zu erforschen (BVGE 2007/27 E. 3.3; KÖLZ/HÄNER, a.a.O., N. 676; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, a.a.O., N. 1.52). Vielmehr geht es in diesem Verfahren darum, den von den Vorinstanzen ermittelten Sachverhalt zu überprüfen und allenfalls zu berichtigen oder zu ergänzen.

1.6 Der Grundsatz von Treu und Glauben zählt nach schweizerischem Rechtsverständnis zu den grundlegenden Rechtsprinzipien. Er gilt seit jeher als Richtschnur für das Handeln der Privaten untereinander (vgl. Art. 2 ZGB) und bestimmt auch die Beziehungen zwischen Staat und Privaten (PASCAL MAHON, in Jean-François Aubert/Pascal Mahon [Hrsg.], Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003, N. 15 ad Art. 5; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/St. Gallen bzw. Zürich/Basel/Genf 2006, N. 622). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung findet der Grundsatz von Treu und Glauben im Steuerrecht insbesondere auf das Verfahren Anwendung (BGE 97 I 125 E. 3; Urteil des Bundesgerichts 2A.52/2003 vom 23. Januar 2004 E. 5.2).

Inhaltlich umfasst der Grundsatz von Treu und Glauben im Verwaltungsrecht unterschiedliche Tatbestände wie den Vertrauensschutz, das Verbot widersprüchlichen Verhaltens und das Rechtsmissbrauchsverbot (Urteil des Bundesgerichts 1P.701/2004 vom 7. April 2005 E. 4.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 623). Während der Vertrauensschutz nunmehr in seiner spezifisch grundrechtlichen Ausprägung in Art. 9 BV verankert ist, hängt das Rechtsmissbrauchsverbot – welches mit dem Vertrauensschutz nichts zu tun hat, da die Behörde keine das Verhalten des Bürgers beeinflussenden Erwartungen begründen – näher mit der behördlichen Pflicht zu einem Verhalten nach Treu und Glauben im Allgemeinen zusammen; diese Pflicht ist im Sinne einer grundlegenden Handlungsmaxime in Art. 5 Abs. 3 BV verankert (Urteile des Bundesgerichts 1P.701/2004 vom 7. April 2005 E. 4.2 und 2A.52/2003 vom 23. Januar 2004 E. 5.2; zur Abgrenzung von Art. 5 Abs. 3 BV von Art. 9 BV vgl. insbesondere BEATRICE WEBER-DÜRLER, Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 2002 S. 281 ff., 282 f.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann das

Rechtsmissbrauchsverbot (Urteil des Bundesgerichts 1P.701/2004 vom 7. April 2005 E. 4.2) bzw. das Verbot widersprüchlichen Verhaltens (Urteil des Bundesgerichts 2C_446/2007 vom 22. Januar 2008 E. 3.1) nur Art. 5 Abs. 3 BV und damit einem allgemeinen Rechtsgrundsatz zugeordnet werden, welcher seine Geltung unmittelbar auf die Verfassung stützt und als grundlegende Schranke der Rechtsanwendung und -ausübung dient (vgl. auch THOMAS GÄCHTER, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich/Basel/Genf 2005, S. 187 ff.).

Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens und des Rechtsmissbrauchs untersagt der Grundsatz von Treu und Glauben sowohl den Behörden wie auch den Privaten, sich in ihren öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen widersprüchlich oder rechtsmissbräuchlich zu verhalten. Er gebietet staatlichen Organen und Privaten ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr (Urteil des Bundesgerichts 2A.52/2003 vom 23. Januar 2004 E. 5.2). Das Verbot widersprüchlichen Verhaltens untersagt der Verwaltungsbehörde insbesondere, einen einmal in einer bestimmten Angelegenheit eingenommenen Standpunkt ohne sachlichen Grund zu wechseln (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 707).

2.

2.1 Nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit bedarf jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV). Inhaltlich gebietet das Gesetzmässigkeitsprinzip, dass staatliches Handeln insbesondere auf einem Rechtssatz (generell-abstrakter Struktur) von genügender Normstufe und genügender Bestimmtheit zu beruhen hat (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, S. 120; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 381, 386, 396).

Das Erfordernis der genügenden Normstufe erfüllt neben der rechtsstaatlichen regelmässig auch eine demokratische Funktion. Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form eines Gesetzes und damit vom Parlament und – je nach Verfassung – unter Mitwirkung des Volkes zu erlassen (TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., S. 121; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 394; für den Bund Art. 164 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Der Gesetzesvorbehalt wirkt – zusammen mit dem als verfassungsmässiges Recht anerkannten Prinzip der Gewaltentrennung (BGE 126 I 180 E. 2a/aa) – vorab als Delegationsschranke (PIERRE TSCHANNEN, in Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer

J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich et al. 2008, N. 5 ad Art. 164). Diese Schranke findet ihren Ausdruck in den Delegationsgrundsätzen, wonach die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive nur zulässig ist, wenn sie von der Verfassung nicht ausgeschlossen wurde, sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist und dieses die Grundzüge der delegierten Materie, d.h. die wichtigen Regelungen, selbst umschreibt (anstatt vieler BGE 128 I 113 E. 3c; TSCHANNEN, BV, a.a.O., N. 35 ad Art. 164; MICHAEL BEUSCH, Der Gesetzesbegriff der neuen Bundesverfassung [Art. 164 BV], in Thomas Gächter/Martin Bertschi [Hrsg.], Neue Akzente in der nachgeführten Bundesverfassung, Zürich 2000, S. 241 ff.). Die Delegationsgrundsätze, welche das Bundesgericht anhand der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive in den Kantonen entwickelt hat, gelten sinngemäss auch für den Bund (TSCHANNEN, BV, a.a.O., N. 35 ff. ad Art. 164).

2.2

2.2.1 Im Abgaberecht kommt den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Gesetzmässigkeit (oben, E. 2.1) besondere Bedeutung zu. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage im Abgaberecht gilt seit jeher als selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 1 BV geltend gemacht werden kann (BGE 132 II 371 E. 2.1, 128 I 317 E. 2.2.1; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 2003 S. 514). Für die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive im Bereich des Abgaberechts ergibt sich somit, dass, neben der Einhaltung der übrigen Delegationsschranken (E. 2.1), das Gesetz im formellen Sinn – Kanzleigebühren ausgenommen (BGE 130 I 113 E. 2.2) – den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe sowie die Bemessungsgrundlage selbst enthalten muss (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV; anstatt vieler BGE 131 II 176 E. 6.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1543/2006 vom 14. April 2009 E. 3.5).

2.2.2 Bei Kausalabgaben, auch bei kostenunabhängigen, kann dem Legalitätsprinzip mit Hinblick auf die Bemessungsgrundlage bereits Genüge getan sein, wenn das formelle Gesetz die maximale Höhe der Abgabe im Sinne einer Obergrenze festlegt (BGE 126 I 180 E. 2a/bb, 121 I 230 E. 3g/aa). Für gewisse Arten von Kausalabgaben können die Anforderungen an die formell gesetzliche Festlegung der Bemessung – nicht aber der Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und

des Gegenstands der Abgabe (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 516; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 2636 ff., 2703) – zudem gelockert werden, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 130 I 113 E. 2.2, 126 I 180 E. 2a/bb). In solchen Fällen darf die Gebühr schon aufgrund der Verfassung einen bestimmten Rahmen nicht überschreiten (BGE 112 Ia 39 E. 2a).

2.2.3 Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass jegliche formellgesetzliche Grundlage stets dann entbehrlich ist, wenn eine Gebühr anhand des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips überprüfbar ist; die Anforderungen an die Bestimmtheit der formellgesetzlichen Gebührenbemessung können vielmehr nur dann mit dem Hinweis auf die Marktgerechtigkeit gelockert werden, wenn aus dem Gesetz im formellen Sinn geschlossen werden kann, dass die Abgabe nach marktwirtschaftlichen Kriterien bemessen werden soll bzw. dass eine kostendeckende Gebührenbemessung dem Zweck und Charakter der Abgabe entspricht (BGE 123 I 254 E. 2b/aa). Als Grundsatz gilt, dass das Gesetzmässigkeitsprinzip weder seines Gehalts entleert werden darf noch in einer Weise zu überspannen ist, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 130 I 113 E. 2.2, 126 I 180 E. 2a/bb).

2.2.4 Der Umfang des Legalitätsprinzips variiert je nach der Art der Abgabe (BGE 135 I 130 E. 7.2). Auf Lenkungsabgaben sind die verfassungsmässigen Grundsätze des Abgaberechts differenziert anzuwenden: Für Lenkungssteuern gelten die steuerrechtlichen Grundsätze, für Lenkungskausalabgaben diejenigen des Kausalabgaberechts (BGE 125 I 182 E. 4d). Die grundsätzliche Unanwendbarkeit des Kostendeckungsprinzips auf Lenkungsabgaben (BGE 121 I 230 E. 3e) schliesst nach der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedoch nicht aus, dass eine Lenkungskausalabgabe trotzdem das Kostendeckungsprinzip einhält und alsdann die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage wie für andere Kausalabgaben gesenkt werden können (BGE 125 I 182 E. 4d; vgl. dazu auch MICHAEL BEUSCH, Emissionsabhängige Landegebühr, Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 1999 S. 1468).

2.2.5 Inhaltlich gebietet das Kostendeckungsprinzip, dass die Gesamteingänge den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten sollen, was eine gewisse Schematisierung und Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst (BGE 132 II 371 E. 2.1). Zum Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 126 I 180 E. 3a/aa). Bei Anschlussgebühren und -beiträgen, wo die Kosten für den Bau und die Amortisation der Leitungen und Anlagen in der Regel über eine längere Zeit und oft ungleichmässig anfallen, muss sich die Überprüfung des Kostendeckungsprinzips auf eine entsprechend lange Zeitdauer erstrecken (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 520); ein Verstoss gegen das Kostendeckungsprinzip liegt erst dann vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfes als übersetzt erscheinen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2P.45/2003 vom 28. August 2003 E. 5.1).

3.

3.1 Anlässlich des Erlasses des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG, SR 814.01) wurde das Verursacherprinzip in Art. 2 USG gesetzlich festgehalten. Für das Umweltschutzrecht ist das Verursacherprinzip heute in Art. 74 Abs. 2 BV verankert (für den Anwendungsbereich vgl. RETO MORELL, in Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N. 4 ff. ad Art. 74).

3.2 Die Einführung des Verursacherprinzips im Umweltschutzrecht wird – neben der Verwirklichung der Rechtsgleichheit und zur Entlastung des Staatshaushalts von Umweltschutzkosten – auch auf ökonomische Konzepte zurückgeführt (HANSJÖRG SEILER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2001, N. 2 ad Art. 2, mit weiteren Hinweisen). Fehlallokationen lassen sich unter anderem darauf zurückführen, dass Kosten, welche nicht von den Verursachern selbst getragen, sondern auf die Gemeinschaft, den Staat oder Dritte abgewälzt werden (Externalitäten), vom Einzelnen nicht in seine Kosten-Nutzen-Analyse einbezogen werden (MICHAEL BEUSCH, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, Diss. Zürich 1999, S. 11; MARTIN FRICK, Das Verursacherprinzip in Verfassung und Gesetz, Diss. Bern 2004, S. 21). Entsprechend wurde die fehlende Internalisierung der externen Kosten als Hauptursache für wachsende Umweltschäden angesehen (BEUSCH, Lenkungsabgaben,

a.a.O., S. 12). Von einer konsequenten Verwirklichung des Verursacherprinzips wird erwartet, dass die einzelnen Wirtschaftssubjekte ihre Produktions- und Konsumentscheide an den tatsächlichen Kosten orientieren, wodurch Fehlallokationen vermieden werden können (SEILER, a.a.O., N. 2 ad Art. 2; FRICK, a.a.O., S. 21).

3.3 Mit der Einführung des Verursacherprinzips beabsichtigte der Gesetzgeber, Kosten für Massnahmen des Umweltschutzes, welche sich bestimmten Verursachern zurechnen lassen, diesen und nicht weiterhin der Allgemeinheit aufzuerlegen. Bezweckt wurde mit der Verankerung des Verursacherprinzips eine Korrektur bzw. eine Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und Wettbewerbsverfälschungen insofern, als bis anhin billige, umweltbelastende Verfahren und Produkte durch die Einrechnung der Kosten für Umweltschutzmassnahmen verteuert und auf diese Weise den zwar aufwendigeren, aber umweltfreundlicheren Verfahren und Produkten preislich angeglichen werden (Botschaft vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz, BBl 1979 III 749 ff., 780). Entsprechend wurde das Verursacherprinzip im Umweltschutzrecht – von einem ökonomischen Standpunkt aus betrachtet – lediglich im dahingehend eingeschränkten Sinn verankert, dass nicht eine vollständige Internalisierung von eigentlichen externen Kosten angestrebt, sondern lediglich eine Kostentragungspflicht des Verursachers für vom Gesetz zur Vermeidung oder Beseitigung von Umweltbelastungen verlangten Massnahmen statuiert wird (HERIBERT RAUSCH, in Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, § 58 N. 9; SEILER, a.a.O., N. 30 ad Art. 2). Der so geschaffene Kostenanreiz entfaltet zudem zumindest indirekt lenkende Wirkung (BGE 125 I 182 E. 4c, 122 II 26 E. 4b; SEILER, a.a.O., N. 30 ad Art. 2).

Weder Art. 74 Abs. 2 BV noch Art. 2 USG stellen jedoch nach gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine genügende gesetzliche Grundlage für eine Kostenauferlegung dar; für eine Kostenüberwälzung bedarf es einer Konkretisierung auf Gesetzesstufe, welche den Anforderungen des Legalitätsprinzips im Abgaberecht (E. 2.2) Rechnung trägt (BGE 132 II 371 E. 3.3; 123 I 248 E. 3c; ebenso SEILER, a.a.O., N. 35 ff. ad Art. 2, mit weiteren Hinweisen). Entsprechend geht die finanzielle Einstandspflicht des Verursachers gerade so weit, als dies der Gesetzgeber für erforderlich hält (FRICK, a.a.O., S. 26 f.).

3.4 Auch wenn nach dem Gesagten das Verursacherprinzip – im Sinne einer Kostentragungspflicht – einer gesetzlichen Konkretisierung bedarf und in den einzelnen Normen in unterschiedlichem Mass umgesetzt worden ist (zu einzelnen Anwendungsfällen des Verursacherprinzips im USG vgl. SEILER, a.a.O., N. 104 ff. ad Art. 2), so lassen sich dennoch Gemeinsamkeiten bzw. Strukturen ausmachen, welche sich aus der Umsetzung des Verursacherprinzips selbst ergeben.

3.4.1 Das Verursacherprinzip ist ein normatives Zurechnungskriterium; Voraussetzung für die Kostenüberwälzung ist damit grundsätzlich die Zurechenbarkeit der Kosten zu der die Kostenpflicht auslösenden Massnahme (SEILER, a.a.O., N. 58 und 79 ad Art. 2). Auf dem Gebiet der Abfallentsorgung etwa gebietet das Verursacherprinzip, dass die Gesamtheit der Abfallverursacher die Gesamtheit der Entsorgungskosten trägt und dass die von jedem Einzelnen bezahlten Abgaben einen gewissen Zusammenhang mit der von ihm verursachten Abfallmenge aufweisen. Schematisierungen und Pauschalierungen sind jedoch zulässig; insbesondere wird nicht verlangt, dass die von jedem einzelnen Abgabepflichtigen geleistete Abgabe ausschliesslich die von ihm persönlich verursachten Kosten deckt (BGE 125 I 449 E. 3b/ff, 125 I 182 E. 4h, je mit weiteren Hinweisen). Für die Abgabe zur Finanzierung von Sanierungen gemäss Art. 32e USG, welche gegenleistungslos geschuldet ist und damit eine Steuer darstellt, wurde zur Umsetzung des Verursacherprinzips gemäss Art. 32d USG (PIERRE TSCHANNEN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zürich 2001, N. 13 ad Art. 32e) die Abgabe nicht der Allgemeinheit, sondern den heutigen Akteuren der Abfallablagerung auferlegt, weil sie der Altlastensanierung grundsätzlich näher stehen als beliebige Dritte (zur Natur dieser Abgabe als Kostenanlastungssteuer vgl. BGE 131 II 271 E. 5.3; TSCHANNEN, USG, a.a.O., N. 13 ad Art. 32e). Überbindet der Gesetzgeber des Weiteren einem nicht näher definierten Verursacher eine Kostentragungspflicht – vgl. diesbezüglich die Regelung von Art. 59 USG bzw. Art. 54 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20) – so wird zur Begrenzung der Kostenpflicht gemäss gefestigter bundesgerichtlicher Rechtsprechung für die Kostenüberwälzung eine unmittelbare bzw. eine adäquate Verursachung der Kosten vorausgesetzt (BGE 132 II 371 E. 3.5, 131 II 743 E. 3.2).

3.4.2 Des Weiteren entspricht es der Natur des Verursacherprinzips, dass die jeweils anwendbare gesetzliche Grundlage die finanzielle Einstandspflicht auf Kosten beschränkt und sich nicht auf andere fi-

nanzielle Verpflichtungen erstreckt. Aus dem Zweck des Verursacherprinzips ergibt sich weiter, dass grundsätzlich die Vollkosten der Massnahme zu überwälzen sind (BGE 131 II 271 E. 7.2.2; SEILER, a.a.O., N. 82 ad Art. 2). Nachdem jedoch eine Kostenüberwälzung nur gestützt auf eine genügende gesetzliche Grundlagen erfolgen kann, wird der Umfang der anrechenbaren Kosten jeweils spezialgesetzlich bestimmt (SEILER, a.a.O., N. 82 ad Art. 2).

3.4.3 Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass das Verursacherprinzip regelmässig als reines Kostenzurechnungsprinzip verstanden wird. Der Umfang der Kostenüberwälzung ergibt sich jeweils aus der im Einzelfall anwendbaren gesetzlichen Grundlage. Vom Ansatz her stellt das Verursacherprinzip ein belastendes Instrument dar, gebietet es doch eine umfassende Kostenbelastung der Verursacher. Zugleich kommt diesem Prinzip bis zu einem gewissen Grad auch eine Begrenzungsfunktion zu, indem es grundsätzlich lediglich eine Anlastung von verursachten Kosten fordert (FRICK, a.a.O., S. 80); dieses Zurechnungskriterium ist jedoch sehr weit gefasst und bedarf der Konkretisierung im Einzelfall (vgl. dazu oben, E. 3.4.1).

4.

4.1 Mit Art. 36quater der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV; heute Art. 85 BV) schuf der Verfassungsgeber am 20. Februar 1994 die Grundlage zur Erhebung einer leistungs- oder verbrauchsabhängigen Abgabe auf dem Schwerverkehr. Nach dem Wortlaut dieser Verfassungsbestimmung kann die Abgabe erhoben werden, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind. Gestützt auf diese Bestimmung sowie auf Art. 24septies aBV (Art. 74 BV) und Art. 36sexies aBV (Art. 84 BV) nahm die Bundesversammlung am 19. Dezember 1997 das SVAG an.

4.2 Art. 1 Abs. 1 SVAG umschreibt den Gesetzeszweck im Sinne des Verfassungsauftrags. Mit der neuen Abgabe soll beim Schwerverkehr vermehrt das Verursacherprinzip – im Sinne einer umfassenderen Kostenanlastung – zur Anwendung gelangen (Botschaft vom 11. September 1996 zu einem Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe [Botschaft SVAG], BBl 1996 VI 521 ff., 524). Entsprechend hält Art. 1 Abs. 1 SVAG fest, dass dem Schwerverkehr langfristig jene Kosten anzulasten sind, welche er der Allgemeinheit verursacht und für die er nicht bereits durch andere Leistungen oder

Abgaben aufkommt; anzulasten sind dem Schwerverkehr dabei nicht nur die Infrastrukturkosten (Bau, Betrieb und Unterhalt der Strassen), sondern auch dessen externe Kosten wie ungedeckte Gesundheits-, Lärm- und Unfallkosten oder Kosten von Gebäudeschäden (Urteil des Bundesgerichts 2A.71/2003 vom 6. Februar 2004 E. 8; Botschaft SVAG, BBl 1996 VI 524; KLAUS A. VALLENDER, in Schweizerisches Steuer-Lexikon, Bd. I, Bundessteuern, 2. Aufl., Zürich 2006, S. 433 f.; ERNST HÖHN/ROBERT WALDBURGER, Steuerrecht, Bd. I, 9. Aufl., Bern 2001, § 29 N. 21 f.; BEUSCH, Lenkungsabgaben, a.a.O., S. 210 ff.). Die Abgabe hat auch Lenkungswirkung, indem sie den Anreiz schafft, weniger oder besser ausgelastet zu fahren, und zu einer besseren Verteilung des Verkehrsaufkommens auf Schiene und Strasse führt (Urteil des Bundesgerichts 2A.71/2003 vom 6. Februar 2004 E. 8; BEUSCH, Lenkungsabgaben, a.a.O., S. 208 ff.; ISABELLE HÄNER, Strassenrecht, in Georg Müller [Hrsg.], Verkehrsrecht, Basel 2008, N. 80).

Den Vorgaben von Art. 85 BV und Art. 1 SVAG, wonach die Abgabe leistungs- oder verbrauchsabhängig ausgestaltet sein und zudem das Verursacherprinzip umsetzen soll, ist der Gesetzgeber in den Art. 6 – 8 SVAG gefolgt. Als Grundsatz hält Art. 6 SVAG fest, dass das höchstzulässige Gesamtgewicht des Fahrzeugs und die gefahrenen Kilometer (Tonnenkilometer) als Bemessungsgrundlage der Abgabe gelten. Die Höhe der Abgabe, welche pro Tonnenkilometer zu entrichten ist, richtet sich nach einem vom Bundesrat festzulegenden Tarif (Art. 8 SVAG). Bei der Festsetzung dieses Tarifs ist der Bundesrat einerseits an die Kriterien von Art. 8 Abs. 3 SVAG gebunden. Zudem hat er den Abgabenrahmen von Art. 8 Abs. 1 SVAG einzuhalten, wonach der (bei emissionsabhängiger Ausgestaltung der Durchschnitts-) Tarif pro Tonnenkilometer mindestens 0.6 Rappen und höchstens 2.5 Rappen, bei einer generellen Erhöhung des höchstzulässigen Gesamtgewichtes auf 40 Tonnen höchstens 3 Rappen, betragen darf. Der Tarif kann gestaffelt eingeführt werden (Art. 8 Abs. 2 SVAG). Des Weiteren ist – im Rahmen der Umsetzung des Verursacherprinzips – zu beachten, dass dem Schwerverkehr nur die ungedeckten Kosten angelastet werden können. Entsprechend hält Art. 7 Abs. 1 SVAG fest, dass der Ertrag aus der Abgabe die ungedeckten Wegkosten und die Kosten der Allgemeinheit nicht übersteigen darf; die Berechnung der externen Kosten und Nutzen des Schwerverkehrs wird periodisch nachgeführt und muss dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechen (Art. 7 Abs. 3 SVAG). Der Spielraum des Bundesrates bei

der Festsetzung der Abgabenhöhe ist daher beschränkt (Urteil des Bundesgerichts 2A.71/2003 vom 6. Februar 2004 E. 8).

4.3 Gestützt auf das SVAG und auf das Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verkehrsverlagerungsgesetz, SR 740.1) erliess der Bundesrat die SVAV. Der Abgabetarif pro Tonnenkilometer ist in Art. 14 SVAV geregelt. Per Inkrafttreten betrug dieser Tarif für die Abgabekategorie 1 2 Rappen, für die Abgabekategorie 2 1.68 Rappen und für die Abgabekategorie 3 1.42 Rappen (AS 2000 1170). Am 15. September 2004 erhöhte der Bundesrat per 1. Januar 2005 den Tarif auf 2.88 Rappen für die Abgabekategorie 1, auf 2.52 Rappen für die Abgabekategorie 2 bzw. auf 2.15 Rappen für die Abgabekategorie 3 (AS 2004 4525). Mittels Änderung vom 12. September 2007 verordnete der Bundesrat für die Abgabekategorie 1 einen Tarif von 3.07 Rappen, für die Abgabekategorie 2 2.66 Rappen und für die Abgabekategorie 3 2.26 Rappen. Diese Änderung trat am 1. Januar 2008 in Kraft (AS 2007 4695).

5.

5.1 Am 1. Juni 2002 trat das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen, SR 0.740.72) in Kraft. Mit dem Abschluss dieses Abkommens gelang es der Schweiz, die Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik in der Europäischen Union (EU) zu erreichen, die geplante Erhöhung der Strassenfiskalität durchzusetzen und eine koordinierte Landverkehrspolitik – mit der Zielsetzung der nachhaltigen Entwicklung und der Effizienz der Verkehrssysteme – in das Abkommen einfliessen zu lassen (Kaspar Sollberger, Konvergenzen und Divergenzen im Landverkehrsrecht der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, Diss. Freiburg 2003, S. 177 ff.; Rolf H. Weber/Max Friedli, Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, in Daniel Thürer/Rolf H. Weber/Roger Zäch [Hrsg.], Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zürich 2002, S. 381 ff., 391; Astrid Epiney/Reto Gruber, Das Landverkehrsabkommen Schweiz-EU – Überblick und erste Bewertung, in Umweltrecht in der Praxis [URP/DEP] 1999, S. 597 ff., 602 f.).

Nach Art. 37 Landverkehrsabkommen streben die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und gemäss ihren jeweiligen Verfahren

die schrittweise Einführung von Gebührenregelungen an, die darauf abzielen, den Strassenfahrzeugen und den anderen Verkehrsträgern die von ihnen verursachten Kosten anzulasten. Zur Erreichung der in Art. 37 Landverkehrsabkommen festgelegten Ziele führte die Schweiz in zwei Stufen ab dem 1. Januar 2001 bzw. 1. Januar 2005 eine nicht diskriminierende Gebührenregelung für Kraftfahrzeuge ein (Art. 40 Abs. 1 Landverkehrsabkommen). Die Gebühren werden in drei Kategorien von Emissionsnormen abgestuft, wobei der Gebührenunterschied – gemäss der ab dem 1. Januar 2005 geltenden Gebührenordnung – von einer Kategorie zur anderen so gross wie möglich sein soll, jedoch 15 % des in Art. 40 Abs. 4 Landverkehrsabkommen genannten gewichteten Durchschnitts der Gebühren nicht zu übersteigen hat (Art. 40 Abs. 2 Landverkehrsabkommen).

In Art. 40 Abs. 3 und 4 Landverkehrsabkommen werden die Höchstsätze einer solchen Gebührenordnung definiert. In der ab dem 1. Januar 2001 geltenden Gebührenordnung beträgt der Höchstsatz für ein Fahrzeug, dessen tatsächliches Gesamtgewicht in beladenem Zustand nicht über 34 Tonnen liegt und das eine alpenquerende Strecke von 300 km zurücklegt, Fr. 205.--, wenn das Fahrzeug den EURO-Normen nicht entspricht, Fr. 172.--, wenn das Fahrzeug der EURO-Norm I entspricht und Fr. 145.--, wenn das Fahrzeug der EURO-Norm II entspricht (gleichbedeutend mit 2 Rappen/Tonnenkilometer, 1.68 Rappen/Tonnenkilometer und 1.42 Rappen/Tonnenkilometer gemäss SVAG bzw. SVAV, vgl. dazu WEBER/FRIEDLI, a.a.O., S. 418). In der ab dem 1. Januar 2005 geltenden Gebührenregelung beträgt der gewichtete Durchschnitt der Gebühren höchstens Fr. 325.-- für ein Fahrzeug, dessen tatsächliches Gesamtgewicht in beladenem Zustand nicht über 40 Tonnen liegt und das eine alpenquerende Strecke von 300 km zurücklegt. Die Gebühr für die Kategorie mit dem höchsten Verschmutzungsgrad beträgt nicht mehr als Fr. 380.-- (entspricht 2.70 Rappen/Tonnenkilometer für den 40-Tönner bzw. 3.16 Rappen/Tonnenkilometer für den 34-Tönner gemäss SVAG bzw. SVAV; WEBER/FRIEDLI, a.a.O., S. 418). Schliesslich besagt Art. 42 Abs. 1 Landverkehrsabkommen, dass ab dem Jahr 2007 und danach alle zwei Jahre eine Überprüfung der Gebühren erfolgt. Gemäss Art. 42 Abs. 2 kann der Gemischte Ausschuss zudem, auf Antrag einer Vertragspartei, die in Art. 40 Abs. 4 Landverkehrsabkommen festgelegten Gebührenhöchstsätze überprüfen; der Entscheid über eine Anpassung der *Gebührenhöchstsätze* hat im gegenseitigen Einvernehmen zu erfolgen. Solche

Anpassungen sind bis dato am 22. Juni 2004 und am 22. Juni 2007 erfolgt (vgl. unten, E. 7.3.2).

Der Gemischte Ausschuss wird in Art. 51 Landverkehrsabkommen näher ausgeführt. Er setzt sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammen, ist für die Verwaltung sowie die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens besorgt und trifft Beschlüsse in den im Abkommen vorgesehenen Fällen; er äussert sich in gegenseitigem Einvernehmen. Art. 55 Landverkehrsabkommen räumt dem Gemischten Ausschuss die Kompetenz ein, einzeln aufgelistete Anhänge zum Abkommen zu ändern (vgl. SOLLBERGER, a.a.O., S. 207 ff.).

5.2 Ein von der Bundesversammlung genehmigter Staatsvertrag wird mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden für die Vertragsstaaten völkerrechtlich verbindlich; er erlangt zusammen mit der völkerrechtlichen auch landesrechtliche Wirkung (anstatt vieler BGE 122 II 234 E. 4a; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N. 1913). Damit ist jedoch noch nichts über das Rangverhältnis zum nationalen Recht und über die direkte Anwendbarkeit des Staatsvertrags ausgesagt.

5.2.1 Art. 5 Abs. 4 BV verpflichtet den Bund und die Kantone, das Völkerrecht zu beachten; des Weiteren sind gemäss Art. 190 BV sowohl die Bundesgesetze wie auch das Völkerrecht für das Bundesgericht und die übrigen rechtsanwendenden Behörden verbindlich. Der Bundesrat hielt jedoch in seiner Botschaft zur neuen Bundesverfassung ausdrücklich fest, dass hiermit keine grundsätzlich Entscheidung für den Vorrang des Völkerrechts vor nationalem Recht getroffen worden ist (Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996, BBl 1997, 1 ff., 136 f.). Es bleibt somit weiterhin der Lehre und der Rechtsprechung überlassen, Kriterien für die Einbettung des Völkerrecht ins Landesrecht zu finden (DANIEL THÜRER/CAROLIN HILLEMANNS, Allgemeine Prinzipien, in Daniel Thürer/Rolf H. Weber/Roger Zäch [Hrsg.], Bilaterale Verträge Schweiz – EG, Zürich 2002, S. 17 ff., 21).

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geht im Konfliktfall das Völkerrecht dem Landesrecht prinzipiell vor (BGE 125 II 417 E. 4d, mit weiteren Hinweisen). Diese Konfliktregelung drängt sich insbesondere dann auf, wenn sich der Vorrang aus einer völkerrechtlichen Norm ableitet, die dem Schutz der Menschenrechte dient. Ob jedoch in anderen Fällen davon abweichende Konfliktlösungen in Betracht zu

ziehen sind, hat das Bundesgericht – unter Verweis auf BGE 99 Ib 39 E. 4 – ausdrücklich offen gelassen (BGE 125 II 417 E. 4d).

5.2.2 Die sektoriellen Abkommen sind Mischverträge; sie enthalten rechtsgeschäftliche und rechtsetzende Elemente. Für letztere stellt sich die Frage der direkten Anwendbarkeit. Dies wird – wie für die übrigen völkerrechtlichen Verträge auch – nach dem Kriterium beantwortet, ob eine einzelne Bestimmung inhaltlich genügend klar und bestimmt ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheids zu bilden (BGE 122 II 234 E. 4a, unter Hinweis auf: Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung, Gemeinsame Stellungnahme des Bundesamtes für Justiz und der Direktion für Völkerrecht vom 26. April 1989, veröffentlicht in VPB 53.54; THÜRER/HILLEMANNS, a.a.O., S. 22, 24 f.; OLIVIER MACH, La place des Accord bilatéraux II dans l'ordre juridique suisse, in Christine Kaddous/ Pierre Mercier [Hrsg.], Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU und andere neue Abkommen, Genf et al. 2006, S. 169 ff., 177 f.; HÄFELIN/HALLER/ KELLER, a.a.O., N. 1894).

Diese Voraussetzung kann für reine Programmartikel nicht bejaht werden. Ebenso fehlt es an der geforderten Bestimmtheit, wenn Normen, die eine Materie nur in Umrissen regeln, dem Vertragsstaat einen beträchtlichen Ermessens- und Entscheidungsspielraum zubilligen oder blosse Leitgedanken enthalten, die sich nicht an die Verwaltungs- und Justizbehörden richten, sondern an den Gesetzgeber (THÜRER/HILLEMANNS, a.a.O., S. 24 f.; MACH, a.a.O., S. 178). Als unausgesprochenes Kriterium wird in der Lehre auch die politische Wünschbarkeit genannt, hinter welcher sich die Frage verbirgt, ob landesrechtliche Gründe der unmittelbaren Anwendbarkeit entgegenstehen (THÜRER/HILLEMANNS, a.a.O., S. 25, mit Hinweis).

Normen, welche als nicht unmittelbar anwendbar zu qualifizieren sind, benötigen eine innerstaatliche Umsetzung, welche nach den auch sonst für die Gesetzgebung üblichen Verfahren und Grundsätzen zu erfolgen hat. Daraus folgt, dass für wichtige Materien eine formell gesetzliche Grundlage erforderlich ist und der Staatsvertrag diese nicht ersetzen kann (HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N. 1894; Ausführungsrecht zu internationalen Übereinkommen, Bundesamt für Justiz vom 24. Januar 1994, veröffentlicht in VPB 59.24).

5.3

5.3.1 Völkerrechtliche Verträge werden grundsätzlich vom Bundesrat unterzeichnet und ratifiziert, unterliegen jedoch regelmässig der Genehmigung durch die Bundesversammlung (Art. 184 Abs. 2 BV) und dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder im Rahmen ihrer Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordern (Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV) bzw. dem obligatorischen Referendum, wenn sie den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften enthalten (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV).

Nicht der Genehmigungspflicht durch die Bundesversammlung unterstehen Verträge, für deren Abschluss der Bundesrat von Gesetzes wegen oder gestützt auf einen völkerrechtlichen Vertrag zuständig ist (Art. 166 Abs. 2 BV). Eine solche Kompetenzdelegation kann insbesondere auch in Verträgen, welche die Bundesversammlung genehmigt hat, in Form einer stillschweigenden Ermächtigung zur Änderung oder Ergänzung dieser Verträge mitenthalten sein (Aide-mémoire: Kompetenzen und Vorgehen für Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG vom 6. September 2007, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD [Aide-mémoire], S. 2, zugänglich über http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00438/00465/index.html, letztmals besucht am 21. Oktober 2009). Eine selbständige Kompetenz des Bundesrates zum Abschluss und – allenfalls – zur Änderung von völkerrechtlichen Verträgen von beschränkter Tragweite ist in Art. 7a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) enthalten.

5.3.2 Den jeweils eingesetzten Gemischten Ausschüssen können auch Rechtsetzungskompetenzen eingeräumt werden, wobei sie nur in den in den Abkommen vorgesehenen Fällen Entscheidungsgewalt haben (Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999 [Botschaft sektorielle Abkommen], BBl 1999 6157; vgl. für das Landverkehrsabkommen oben, E. 5.1). Inhalt und Tragweite der traktandierten Beschlüsse des Gemischten Ausschusses sind ausschlaggebend für die Beantwortung der Frage, in wessen Kompetenz die Beschluss-

fassung fällt. Diese Frage ist im Vorfeld zu klären (Aide-mémoire, a.a.O., S. 6).

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Beschlussfassung im Gemischten Ausschuss nach dem jeweils anwendbaren sektoriellen Übereinkommen in die Zuständigkeit des Bundesrates fällt; dies ist insbesondere bei Beschlüssen zu EG-Akten, welche in der Schweiz auf Verordnungsstufe umgesetzt werden können, der Fall (Aide-mémoire, a.a.O., S. 6).

Beschlüsse eines Gemischten Ausschusses über Änderungen der Anhänge oder über andere Fragen können jedoch von so weitreichender Tragweite sein, dass eine Genehmigung durch die Bundesversammlung zu erfolgen hat. Beschlüsse, welche in die Kompetenz der Bundesversammlung fallende Materien betreffen oder die Anpassungen von Bundesgesetzen erforderlich machen, sind dem Parlament mit einer Botschaft vorzulegen; macht die Umsetzung eines Beschlusses eine Gesetzesänderung nötig, kann diese in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden (Aide-mémoire, a.a.O., S. 7).

Die Zustimmung zu einem Beschluss eines Gemischten Ausschusses zieht allenfalls eine völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz zur Anpassung ihres innerstaatlichen Rechts nach sich. Aufgrund der Zuständigkeit des Parlaments zum Erlass von Bundesgesetzen und der (fakultativen) Referendumspflicht dieser Bundesgesetze ist es dem Bundesrat verwehrt, im Gemischten Ausschuss Beschlüssen zuzustimmen, welche die Schweiz zu einer Änderung von Bundesgesetzen verpflichten; eine solche Vorgehensweise würde insbesondere die Entscheidung des Parlaments und gegebenenfalls des Volkes vorwegnehmen (Aide-mémoire, a.a.O., S. 7).

6.

6.1 Gemäss Art. 190 BV sind Bundesgesetze für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden verbindlich. Diese Bestimmung steht einer Überprüfung der gesetzlichen Bestimmungen auf Verfassungskonformität hin nicht entgegen, statuiert jedoch eine Anwendung des Bundesgesetzes trotz festgestellter Verletzung der Verfassung und – allenfalls – des Völkerrechts (anstatt vieler BGE 131 II 562 E. 3.2; Urteil des Bundesgerichts 2C_725/2007 vom 2. Oktober 2008 E. 4.2.2; Yvo Hangartner, in Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweize-

rische Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich et al. 2008, N. 8 ad Art. 190).

6.2 Delegiert ein Bundesgesetz Rechtsetzungsbefugnisse an die Exekutive, so werden die gesetzlich statuierten Delegationsnormen selbst (vgl. oben, E. 2.1, 2.2) vom Anwendungsbereich von Art. 190 BV erfasst (BGE 131 II 562 E. 3.2). Die aufgrund der Gesetzesdelegation erlassene Verordnung des Bundesrates jedoch (sog. unselbständige Verordnung, vgl. anstatt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., N. 1869) kann vom Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Anfechtung einer darauf gestützten Verfügung vorfrageweise auf ihre Gesetzes- und Verfassungsmässigkeit überprüft werden (konkrete Normenkontrolle, vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4620/2008 vom 19. Januar 2009 E. 4.2). Gegenstand der Gesetzmässigkeitsprüfung bildet dabei die Frage, ob sich der Bundesrat an die Grenze der ihm durch das Gesetz eingeräumten Befugnisse gehalten hat. Ergibt sich, dass die in Frage stehende Verordnungsbestimmung gesetzmässig ist, ist weiter deren Verfassungsmässigkeit zu überprüfen, es sei denn, ein Abweichen von der Verfassung sei in der massgeblichen Gesetzesvorschrift begründet (BGE 128 IV 177 E. 2.1). Soweit der Bundesrat somit nicht durch das Gesetz ermächtigt worden ist, von der Verfassung abzuweichen, bzw. das Verordnungsrecht nicht lediglich eine bereits im Gesetz angelegte Verfassungswidrigkeit übernimmt, beurteilt das Gericht auch die Verfassungsmässigkeit der unselbständigen Verordnung (BGE 131 II 13 E. 6.1, 130 I 26 E. 2.2.1). Räumt das Gesetz dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum ein, ist dieser für das Gericht verbindlich; es darf sein Ermessen nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, sondern hat sich auf die Kontrolle zu beschränken, ob dessen Regelung den Rahmen der ihm im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- und verfassungswidrig ist (BGE 131 II 562 E. 3.2, 130 I 26 E. 2.2.1, 128 IV 177 E. 2.1; Urteil des Bundesgerichts 2C_735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2). Im Rahmen dieser Überprüfung ist insbesondere zu beurteilen, ob die Verordnungsbestimmung sich auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- und zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der Verordnungsbestimmungen trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe der Gerichte, sich zu deren wirtschaftlichen oder poli-

tischen Sachgerechtigkeit zu äussern (BGE 130 I 26 E. 2.2.1). Die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips durch den Verordnungsgeber unterliegt jedoch insbesondere dann der richterlichen Kontrolle, wenn Eingriffe in die Rechtsstellung des Bürgers vorliegen; diesfalls kommt den Behörden kein oder nur ein geringer Ermessensspielraum zu (BGE 107 Ib 243 E. 4).

6.3 Nach den Grundsätzen, welche die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Kontrolle der Verfassungsmässigkeit von kantonalen Erlassen entwickelt hat, ist vorab zu prüfen, ob der betreffenden Norm ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit den einschlägigen Verfassungsbestimmungen in Einklang bringen kann (BGE 128 I 327 E. 3.1). Bei mehreren Auslegungsmöglichkeiten ist diejenige zu wählen, welche der Verfassung entspricht; das Bundesgericht geht grundsätzlich davon aus, dass der Bundesgesetzgeber keine verfassungswidrigen Bestimmungen erlässt, es sei denn, diese ergebe sich klar aus dem Wortlaut oder dem Sinn der betreffenden Bestimmung (BGE 131 II 562 E. 3.5). Abgaberechtliche Erlasse unterliegen grundsätzlich denselben Auslegungsgrundsätzen wie die übrigen Normen des Verwaltungsrechts. Besondere Beachtung findet dabei jedoch das Legalitätsprinzip (oben, E. 2.1 f.); steht als Auslegungsergebnis fest, dass die anwendbare Bestimmung keine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Abgabe darstellt, so kann die betreffende Abgabe nicht erhoben werden (BGE 131 II 562 E. 3.4).

Die vorfrageweise Feststellung einer Gesetzes- oder Verfassungswidrigkeit führt indes nicht zur Aufhebung einer bundesrätlichen Verordnung, sondern zur Nichtanwendung der entsprechenden Bestimmung bzw. Bestimmungen und zur Aufhebung der darauf gestützten Verfügung (BGE 107 Ib 243 E. 4b in fine; Urteil des Bundesgerichts 2C_735/2007 vom 25. Juni 2008 E. 4.2).

7.

7.1 Mit Beschwerde vom 28. August 2008 macht die Beschwerdeführerin hauptsächlich geltend, dass die Berechnungsgrundlagen der zuständigen Bundesämter bzw. die Festsetzung des Tarifs der Schwerverkehrsabgabe per 1. Januar 2008 das Landverkehrsabkommen, das Verfassungsrecht und das SVAG verletzten, folglich diejenigen Bestimmungen der SVAV, welche sich auf die Tariferhöhung per 1. Januar 2008 beziehen, als nichtig und damit als nicht anwendbar zu erklären seien und demzufolge die geschuldete Schwerverkehrsabgabe betref-

fend Periode Januar 2008 auf der Grundlage des alten, vor dem 1. Januar 2008 geltenden Tarifs zu erfolgen habe.

Betreffend die geltend gemachten Verletzungen ist vorab die Anwendbarkeit bzw. der Umfang der Anwendbarkeit der angerufenen Rechtsgrundlagen auf den vorliegenden Fall zu bestimmen.

7.2 Art. 37 Landverkehrsabkommen richtet sich an die Vertragsparteien; diese verpflichten sich, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und gemäss ihren jeweiligen Verfahren schrittweise Gebührenregelungen einzuführen, welche darauf abzielen, den Strassenfahrzeugen und den anderen Verkehrsträgern die von ihnen verursachten Kosten anzulasten. Diese Materie wird in den Art. 38 ff. Landverkehrsabkommen nur in Umrissen geregelt. Betreffend der vorliegend im Zentrum stehenden Frage der Tarifierung wird der Handlungsspielraum der Schweiz – aufgrund des Landverkehrsabkommens selbst – lediglich in Bezug auf die maximale Höhe der Abgabesätze eingeschränkt (EPINEY/GRUBER, a.a.O., S. 621 f.; KASPAR SOLLBERGER/ASTRID EPINEY, Verkehrspolitische Gestaltungsspielräume der Schweiz auf der Grundlage des Landverkehrsabkommens, Bern/Zürich 2001, S. 38; ASTRID EPINEY, Gestaltungsspielräume der schweizerischen Verkehrspolitik dargestellt am Beispiel der Erhebung von Strassenbenutzungsgebühren, veröffentlicht in Jusletter vom 6. Mai 2002 N. 9).

Bereits aus diesen Gründen sind die Bestimmungen des Landverkehrsabkommens betreffend Tarifierung von Schwerverkehrsabgaben in Anwendung der diesbezüglich entwickelten Kriterien (E. 5.2.2) als nicht unmittelbar anwendbar zu qualifizieren; sie bedürfen vielmehr einer innerstaatlichen Umsetzung, welche nach sonst für die Gesetzgebung üblichen Verfahren und Grundsätzen zu erfolgen hat (E. 5.2.2). Massgebliche Rechtsgrundlage ist vorliegend somit das innerstaatliche Recht.

7.3

7.3.1 Vorliegend ist auch kein Konflikt zwischen dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht auszumachen, welcher – allenfalls – eine Nichtanwendbarkeit einer bundesgesetzlichen Bestimmung im Einzelfall gebieten würde (vgl. dazu oben, E. 5.2.1). Art. 40 Abs. 3 und 4 Landverkehrsabkommen setzen lediglich einen *maximalen Abgabesatz* fest (so auch Art. 42 Abs. 1 Landverkehrsabkommen: "...die in Artikel 40 Absatz 4 festgelegten Gebührenhöchstsätze"; vgl. dazu EPINEY/GRUBER, a.a.O., S. 621 f.; EPINEY, a.a.O., N. 9). Ein Konflikt könnte somit

– wenn überhaupt – in der Konstellation eintreten, in der das innerstaatliche Recht einen über diesen Maximalbetrag hinausgehenden Abgabesatz festlegen würde; eine Unterschreitung dieser Sätze ist dem schweizerischen Gesetzgeber – zumindest aufgrund des Landverkehrsabkommens – nicht verwehrt (vgl. Botschaft sektorielle Abkommen, BBl 1999 6275: "schrittweise Einführung von Gebührenregelungen"; vgl. indessen gegenteilig Botschaft sektorielle Abkommen, BBl 1999 6283: "Durch die gemeinsame Vereinbarung von Transittarifen wurde die Höhe der LSVA verbindlich festgelegt.").

7.3.2 Der Erhöhung des Tarifs der Schwerverkehrsabgabe gemäss Art. 14 SVAV per 1. Januar 2005 (vgl. oben, E. 4.3) ging ein Beschluss des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz voraus (Beschluss Nr. 1/2004 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz vom 22. Juni 2004 über die vom 1. Januar 2005 bis zur Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, längstens jedoch bis zum 1. Januar 2008 in der Schweiz geltende Gebührenregelung für Kraftfahrzeuge; SR 0.740.721). Analoges gilt für die Erhöhung per 1. Januar 2008 (Beschluss Nr. 1/2007 des Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz vom 22. Juni 2007 über die ab dem 1. Januar 2008 in der Schweiz geltende Gebührenregelung für Kraftfahrzeuge; SR 0.740.723). Es fragt sich somit, in welchem Verhältnis ein solcher Beschluss zum innerstaatlichen Recht steht.

Zwar ist es in der Tat so, dass die vom Bundesrat am 12. September 2007 beschlossene Tariferhöhung auch durch das Landverkehrsabkommen gedeckt ist, wie dies der Bundesrat in einer Antwort vom 21. November 2007 auf die Interpellation 07.3572 (Dringliche Debatte über die Folgen der LSVA-Erhöhung) bzw. vom 21. September 2007 auf die Interpellation 06.3665 (Rechtliche Grundlage für LSVA-Erhöhung) dargelegt hat. Der Bundesrat hat nämlich die in Art. 2 des Beschlusses 1/2007 des Gemischten Ausschusses festgelegten Höchsttarife auf den einzelnen Tonnenkilometer umgelegt und ist so zu den von ihm auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzten Tarifen gelangt (vgl. oben, E. 4.3). Für die vorliegend im Zentrum stehende Befugnis zur Beschlussfassung im Gemischten Landverkehrsausschusses Gemeinschaft/Schweiz im Rahmen des Art. 40 bzw. Art. 42 Landverkehrsabkommen kann sich der Bundesrat durchaus auch auf seine Zuständigkeit zur Festsetzung des Tarifs nach Art. 8 SVAG stützen. Aufgrund der Delegationsschranken (E. 2.1; für das Abgaberecht insbesondere E. 2.2.1) ist er diesbezüglich jedoch nicht ermächtigt, Gebühren fest-

zusetzen, welche über die in Art. 6 ff. SVAG geregelten Grundsätze hinausgehen. Eine solche Kompetenz kann insbesondere aufgrund der abgaberechtlichen Grundsätze (Art. 127 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV) auch dem Landverkehrsabkommen (welches seinerseits lediglich Gebührenhöchstsätze enthält, vgl. dazu oben, E. 7.3.1) nicht entnommen werden. Beschlüsse über den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben sind vielmehr als Materien von solcher Tragweite zu qualifizieren, dass für eine von der Regelung gemäss Art. 6 ff. SVAG abweichende Beschlussfassung eine Genehmigung durch die Bundesversammlung erfolgen bzw. das (fakultative) Referendum offen stehen muss (siehe dazu oben, E. 5.3.2).

Inwiefern jedoch das Bundesverwaltungsgericht an eine solche in allfälliger Kompetenzüberschreitung ergangene Beschlussfassung gebunden wäre (vgl. dazu insbesondere BGE 120 Ib 360 E. 2c, bestätigt in BGE 124 II 293 E. 4b), ist vorliegend nicht zu prüfen. Gemäss klarem Wortlaut von Art. 40 bzw. Art. 42 Landverkehrsabkommen werden im Rahmen des Gemischten Ausschusses lediglich die *Gebührenhöchstsätze* überprüft und allenfalls angepasst (vgl. dazu oben, E. 7.3.1). Ausschlaggebend für den effektiven Gebührenansatz bleibt somit das innerstaatliche Recht.

7.3.3 Hinzuweisen ist abschliessend darauf, dass die in Art. 2 des Beschlusses 1/2007 des Gemischten Ausschusses festgesetzten Höchsttarife nicht zwingend und ausschliesslich durch die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe ausgefüllt werden müssen. Innerhalb dieses Rahmens und unter Beachtung der in Art. 40 Abs. 5 des Landverkehrsabkommens vorgenommenen Verteilung ist es nämlich zulässig, neben der Schwerverkehrsabgabe "Mauten für die Benutzung besonderer alpiner Infrastrukturen" zu erheben (vgl. SOLLBERGER/EPINEY, a.a.O., S. 38; Botschaft des Bundesrates zur Güterverkehrsvorlage vom 8. Juni 2007 [Botschaft Güterverkehrsvorlage], BBl 2007 4395, 4447 ff.). Eine solche Alpentransitabgabe, über deren allfällige Ausgestaltung und die damit verbundene Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 84 BV und dem in Art. 1 Abs. 3 und in Art. 32 Landverkehrsabkommen enthaltenen Diskriminierungsverbot hier nicht zu befinden ist (vgl. [noch zu Art. 36sexies aBV] BEUSCH, Lenkungsabgaben, a.a.O., S. 222 ff.; MARTIN LENDI, in Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/Basel/

Genf etc. 2008, N. 17 ad Art. 84; Botschaft Güterverkehrsvorlage, BBl 2007 4508 f.), benötigte freilich ebenfalls zwingend eine formell gesetzliche Grundlage und dürfte vom Bundesrat nicht in Eigenregie erhoben werden (BEUSCH, Lenkungsabgaben, a.a.O., S. 232 ff.; Botschaft Güterverkehrsvorlage, BBl 2007 4508).

8.
Es ergibt sich somit, dass die Rügen der Beschwerdeführerin nach dem innerstaatlichen Recht zu beurteilen sind. In diesem Zusammenhang prüft das Bundesverwaltungsgericht, ob der Bundesrat anlässlich der Änderung von Art. 14 SVAV – als einer unselbständigen Verordnung – per 1. Januar 2008 sich an die ihm durch das SVAG eingeräumten Befugnisse gehalten hat bzw. ob die unselbständige Verordnung mit der Verfassung in Übereinstimmung steht (vgl. dazu ausführlich oben, E. 6.2).

8.1 In einem ersten Schritt ist der Sinngehalt der Art. 6, 7 und 8 SVAG zu ermitteln. Abgaberechtliche Erlasse unterliegen grundsätzlich denselben Auslegungsregeln wie die übrigen Normen des Verwaltungsrechts (oben, E. 6.3). Auszugehen ist vom Wortlaut der jeweiligen Bestimmung; eine Abweichung ist zulässig, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Vorschrift wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus Sinn und Zweck der Norm oder aus dem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen (anstatt vieler BGE 131 II 13 E. 7.1; BVGE 2007/41 E. 4.2). Sind mehrere Lösungen denkbar, so ist diejenige zu wählen, welche der Verfassung entspricht. Die verfassungskonforme Auslegung findet hingegen im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung ihre Schranke (BGE 131 II 710 E. 4.1; BVGE 2007/41 E. 4.2).

8.2
8.2.1 Gemäss Art. 85 Abs. 1 BV kann der Bund auf dem Schwerverkehr eine leistungs- und verbrauchsabhängige Abgabe erheben, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind. Art. 7 Abs. 1 SVAG hält fest, dass der Ertrag der Abgabe die ungedeckten Wegekosten und die Kosten zulasten der Allgemeinheit nicht übersteigen darf; die Kosten der Allgemeinheit werden als Saldo der externen Kosten und Nutzen von gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Schwer-

verkehrs definiert (Art. 7 Abs. 2 SVAG). Art. 8 Abs. 1 SVAG legt den Abgaberahmen fest. Demnach muss der Tarif mindestens 0.6 Rappen und darf höchstens – bei einem höchstzulässigen Gesamtgewicht von 40 Tonnen – 3 Rappen betragen. Bei der Einführung und der Erhöhung des Tarifs hat der Bundesrat – als eines der massgeblichen Kriterien – die Berechnung über die ungedeckten Wegekosten und sowie die externen Kosten und Nutzen des Schwerverkehrs zu berücksichtigen (Art. 8 Abs. 3 Bst. a SVAG; vgl. zum Ganzen oben, E. 4.2).

Der Zusammenhang zwischen den einzelnen Elementen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe wurde vom historischen Gesetzgeber dahingehend verdeutlicht, als – im Sinne des Verursacherprinzips (vgl. dazu oben, E. 3.4.2) – zur Abgabenbemessung in einem ersten Schritt von den durch den Schwerverkehr verursachten Kosten, definiert als Wegekosten und externe Kosten, auszugehen ist; diese Kosten sind zunächst zu beziffern (Botschaft SVAG, BBl 1996 VI 529, 547). Abzustellen ist für die Wegekosten auf die Strassenrechnung und für die externen Kosten auf eine spezielle Rechnung; letztere hat dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu entsprechen (Botschaft SVAG, BBl 1996 VI 529 f., 547). Diese Ergebnisse bilden die Grundlage für die Ermittlung des Tarifs; sowohl die Grundlagen wie auch die daraus abgeleiteten Tarife unterliegen einer politischen Würdigung (Botschaft SVAG, BBl 1996 VI 529, 530).

Ausgehend von einem Wert von 47'000 Millionen Tonnenkilometern und externen Kosten in Höhe von Fr. 1.15 Mia. errechnete der historische Gesetzgeber sodann einen Abgabesatz von rund 2.5 Rappen pro Tonnenkilometer. Im Gesetzesentwurf wurde somit vorgeschlagen, die Mindestgrenze des Abgaberahmens bei 1.6 Rappen und die Höchstgrenze – unter Beachtung einer allfälligen Änderung der Berechnungsgrundlagen und neuer Bereiche externer Kosten – auf 3 Rappen festzulegen (Botschaft SVAG, BBl 1996 VI 536). Anlässlich der parlamentarischen Beratungen wurde jedoch die Höchstgrenze des Abgaberahmens auf 2.5 Rappen, bei einer generellen Erhöhung des höchstzulässigen Gesamtgewichts auf 40 Tonnen bei höchstens 3 Rappen angesetzt (AB S 1997 1137 ff.; AB N 1997 2565 ff., 2915 ff.).

Des Weiteren entsprach es der Absicht des historischen Gesetzgebers, die Abgabe etappenweise einzuführen (vgl. in diesem Sinn schon die Botschaft über die Verlängerung und Neugestaltung der Strassenbenützungsabgaben [Schwerverkehrsabgabe und National-

strassenabgabe] vom 27. Januar 1992 : "Aufgrund der 'kann'-Formel im ersten Satz von Abs. 1 [von Art. 36quater, entsprechend dem heutigen Art. 85 Abs. 1 BV] steht es jedoch im Ermessen des Gesetzgebers, auf eine volle Kostendeckung zu verzichten."; BBl 1992 II 761). Er sprach sich dafür aus, im Zeitpunkt der Einführung der Abgabe im Jahre 2001 dem Schwerverkehr erst einen Teil der ausgewiesenen Kosten in Höhe von Fr. 1.15 Mia. anzulasten. Mit Rücksicht auf den Wechsel vom pauschalen zum leistungsabhängigen System sowie der Belastung der Volkswirtschaft – als eines der Kriterien von Art. 8 SVAG – solle der Abgabensatz vorerst auf 1.6 Rappen pro Tonnenkilometer beschränkt werden, womit in einer ersten Phase auf die Anlastung der externen Gesundheitskosten verzichtet werde. Eine Erhöhung des Satzes auf 2.5 Rappen pro Tonnenkilometer wurde für das Jahr 2005 in Betracht gezogen (Botschaft SVAG, BBl 1996 VI 536; vgl. auch AB S 1997 548).

8.2.2 Der historische Gesetzgeber legte somit nach dem Gesagten dem Abgaberahmen von Art. 8 Abs. 1 SVAG die ungedeckten Wegekosten und die ungedeckten Kosten der Allgemeinheit – im Sinne des Saldos von externen Kosten und Nutzen – gemäss Art. 7 SVAG zu Grunde und setzte die obere Grenze des Abgaberahmens in Übereinstimmung mit den – gemäss der damaligen politischen Würdigung (kritisch hiezu Beusch, Lenkungsabgaben, a.a.O., S. 218 ff.; Sollberger, a.a.O., S. 371 ff.) – maximal zu erwartenden ungedeckten Wegekosten und ungedeckten Kosten der Allgemeinheit fest. Daraus geht hervor, dass der historische Gesetzgeber in Art. 7 SVAG die maximale Höhe der Abgabe im Sinne einer Obergrenze festgelegt hat (ebenso unmissverständlich Urteil des Bundesgerichts 2A.71/2003 vom 6. Februar 2004 E. 8: "Anzulasten sind dem Schwerverkehr aber nur die ungedeckten Kosten. Der Ertrag aus der Abgabe darf die ungedeckten Weg[e]kosten und Kosten der Allgemeinheit nicht übersteigen [Art. 7 SVAG]. Der Abgabenrahmen ist zudem gesetzlich festgelegt [Art. 8 SVAG]."; Beusch, Lenkungsabgaben, a.a.O., S. 218 ff.). Dieser Auffassung war – zumindest bis zum 1. Juli 2009 – auch das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) selber, hält doch ein Faktenblatt des Bundesamtes für Raumentwicklung vom 9. Mai 2008 fest, bei der Berechnung der Abgabe sei neben einer maximalen Abgabebelastung von 3 Rappen pro Tonne und Kilometer "zusätzlich die Vorgabe von Art. 7 des Schwerverkehrsabgabegesetzes einzuhalten: Der Ertrag der Abgabe darf die ungedeckten Wegekosten und die Kosten zulasten der Allgemeinheit nicht

übersteigen." (So wird die LSVA berechnet, Faktenblatt vom 9. Mai 2008, bis 30. Juni 2009 zugänglich über http://www.are.admin.ch /themen/verkehr/00250/00461/index.html?lang=de; zum Urteilszeitpunkt findet sich unter der entsprechenden Adresse ein gleichnamiges Faktenblatt vom 1. Juli 2009, welches festhält, der Abgabesatz richte sich zusätzlich nach den dem Schwerverkehr zurechenbaren Kosten und Erträgen, wobei die Interpretation der entsprechenden gesetzlichen Bestimmung Gegenstand eines laufenden Rechtsmittelverfahrens sei).

Dieses Ergebnis lässt sich auch aus der Zielsetzung und dem systematischen Zusammenhang der Schwerverkehrsabgabe ableiten, mittels welcher der Gesetzgeber das – im Umweltschutzrecht bereits verankerte (oben, E. 3) – Verursacherprinzip im Sinne einer umfassenderen Kostenanlastung umzusetzen gedachte (E. 4.2). Entsprechend der Natur des Versacherprinzips sind – gestützt auf eine spezialgesetzliche Grundlage (E. 3.3) – zurechenbare Kosten auf den Verursacher zu überwälzen (E. 3.4.1), wobei grundsätzlich – nur, aber immerhin – die Vollkosten der Massnahme zu berücksichtigen sind. Abweichend vom Verursacherprinzip – im Sinne der Vollkostenanlastung – eröffnet jedoch Art. 8 Abs. 3 SVAG dem Bundesrat den Spielraum, die Kostenüberwälzung unterhalb der berechneten ungedeckten Wegekosten und externen Kosten anzusetzen; die ungedeckten Wegekosten und externen Kosten stellen – unterhalb der Grenze von Art. 7 Abs. 1 SVAG – lediglich ein Kriterium für die Bemessung des Tarifs dar (siehe E. 8.2.1 in fine). Diese Kriterien sind vom Bundesrat nach pflichtgemässem Ermessen anzuwenden; sein Spielraum bei der Festsetzung der Abgabenhöhe ist daher beschränkt (oben, E. 4.2 in fine).

Die in Art. 7 SVAG positiv rechtlich verankerte Obergrenze ist ungeachtet dessen zu beachten, ob die Schwerverkehrsabgabe als Kausalabgabe (Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff., 264), als Kausalabgabe mit Lenkungszweck (VALLENDER, a.a.O., S. 429) oder als eine Lenkungsabgabe (vgl. die Darstellung der verschiedenen Meinungen bei VALÉRIE DONZEL, Les redevances en matière écologique, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 72 ff.) qualifiziert wird (oben, E. 2.2.4). Daran ändern weder die unstreitig Teil der Schwerverkehrsabgabe bildende Lenkungsintention (vgl. oben E. 4.2) noch der Umstand etwas, dass die Schwerververkehrsabgabe zur sukzessiven Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene beitragen soll (Art. 2 Abs. 3 Verkehrsverlage-

rungsgesetz) und dies nach Auffassung des Bundesrates auch tut (Botschaft Güterverkehrsvorlage, BBl 2007 4427). Unerheblich ist schliesslich, dass es Jahre geben kann, bei denen sich bei Vorliegen der genauen Zahlen im Nachhinein ergibt, dass aufgrund Abweichungen von den getroffenen Annahmen eine "Überschreitung der vollen Kostendeckung" erfolgt ist: Bei der Festlegung des Tarifs "ex ante" ist Art. 7 SVAG einzuhalten und dürfen keine Gebührensätze festgelegt werden, welche aufgrund des verfügbaren und der Tarifierung zugrunde gelegten Datenmaterials zu einer Überdeckung führen würden. Die Auslegung von Art. 7 SVAG als Obergrenze der dem Schwerverkehr anlastbaren Kosten steht ihm Übrigen im Einklang mit dem Wortlaut von Art. 85 Abs. 1 BV, wonach der Bund eine Schwerverkehrsabgabe erheben kann, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit nicht durch andere Leistungen und Abgaben gedeckte Kosten verursacht.

9.
Steht nach dem Gesagten fest, dass die Erträge der Schwerverkehrsabgabe die ungedeckten Wegekosten und die Kosten zulasten der Allgemeinheit – definiert als Saldo externer Kosten und Nutzen von gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Schwerverkehrs (Art. 7 Abs. 1 und 2 SVAG) – nicht übersteigen dürfen, so ist in einem nächsten Schritt die Festsetzung der externen Kosten im Sinne der Berechnungsgrundlage der Schwerverkehrsabgabe zu überprüfen.

Gemäss Art. 7 Abs. 3 SVAG ist die Berechnung der externen Kosten und Nutzen des Schwerverkehrs periodisch nachzuführen; sie muss dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse entsprechen. Rechtsfrage stellt dabei die Überprüfung dahingehend dar, ob der Bundesrat sich anlässlich der Änderung des Tarifs gemäss Art. 14 SVAV per 1. Januar 2008 an die Anforderungen von Art. 7 SVAG gehalten hat; die Überprüfung, ob die externen Kosten und Nutzen sachgerecht ermittelt worden sind, ist hingegen als Sachverhaltsfrage zu qualifizieren (BGE 131 II 271 E. 11.3).

9.1
9.1.1 Im angefochtenen Einspracheentscheid der OZD vom 26. Juni 2008 wird die Berechnungsgrundlage der Kostenunterdeckung Schwerverkehr 2008 und 2009 tabellarisch angegeben. Diese Berechnungsgrundlage enthält in der Kategorie externe Kosten einen Posten Staukosten, welcher mit Fr. 204 Mio. bewertet wird. Die Vorinstanz hält

diesbezüglich fest, dass die ausgewiesenen Staukosten von Fr. 204 Mio. lediglich Zeitverluste betreffen würden; Umwelt- und Unfallkosten seien darin nicht enthalten.

Die Beschwerdeführerin macht hinsichtlich dieser Berechnungsgrundlage für die ungedeckten Kosten des Schwerverkehrs – gestützt auf ein als Beweis offeriertes Parteigutachten – namentlich geltend, dass Zeitverluste, welche durch Staus im Strassenverkehr entstehen, keine externen Kosten, sondern interne Kosten der Verkehrsteilnehmenden darstellen würden. Daraus folge, dass dieser Posten aus den Berechnungsgrundlagen entfernt werden müsse, womit sich bereits aufgrund der eigenen Zahlen der Vorinstanz eine Fremdkostenüberdeckung im gesamten schweren Nutzfahrzeugverkehr von Fr. 134 Mio. ergeben würde.

9.1.2 Als Grundlagen der Berechnung über die Kostendeckung werden gemäss den Ausführungen der Vorinstanz die Strassenrechnung des Bundesamtes für Statistik (BFS), die im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erstellten Berechnungen der Kosten zu Lasten der Allgemeinheit sowie der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung prognostizierte Ertrag der Schwerverkehrsabgabe herangezogen. Ausdrücklich zitiert werden im angefochtenen Einspracheentscheid vom 26. Juni 2008 das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz, Aktualisierung für das Jahr 2005 mit Bandbreiten, Zusammenfassung, 2008, S. 5, Tabelle 2, Car/LW/SS sowie für die Staukosten ARE, Staukosten des Strassenverkehrs in der Schweiz, Aktualisierung 2000/2005, 2007, Tabelle 19, LW. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf diese von der Vorinstanz angegebenen Studien und Berichte.

Die externen Kosten werden in der Strassenrechnung nicht berücksichtigt; das BFS verweist diesbezüglich auf die vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) veranlassten Studien (BFS, Strassenrechnung der Schweiz, Definitive Resultate 2006, Neuchâtel November 2008, S. 6; zugänglich über http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/ index/themen/11/22/publ.html?publicationID=3398, letztmals besucht am 21. Oktober 2009).

Die zitierten Studien des ARE dienten als Grundlage der Berechnung der Kostenunterdeckung des Schwerverkehrs. Im oben genannten Bericht findet sich eine tabellarische Übersicht über die externen Kosten

des Strassenverkehrs im Jahr 2005 in Fr. Mio. (ARE, Bundesamt für Umwelt [BAFU], Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz, Aktualisierungen für das Jahr 2005 mit Bandbreiten, Schlussbericht, Mai 2008, S. 289; zugänglich über http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/00479/index.html?lang=de, letztmals besucht am 21. Oktober 2009). Die externen Kosten werden in dieser Übersicht sowohl aus der Sicht des Verkehrsträgers als auch aus der Sicht der Verkehrsteilnehmenden und nach Fahrzeugkategorien (PW, Bus, Trolley, Tram, Car, MR, Mofa, Fahrrad, Fussgänger, Lieferwagen, Lastwagen, Sattelschlepper, Traktor und Arbeitsmaschinen) aufgeteilt dargestellt. Zur Berechnung der Kostenunterdeckung des Schwerverkehrs wurden die in dieser Tabelle – *aus der Sichtweise der Verkehrsträger* – ausgewiesenen externen Kosten (Unfälle, Lärm, Gesundheitskosten durch Luftverschmutzung, Gebäudeschäden durch Luftverschmutzung, Klima, Natur und Landschaft, weitere Bereiche [Ernteausfälle, Waldschäden, Bodenschäden, Zusatzkosten in städtischen Räumen, vor- und nachgelagerte Prozesse]) der Kategorien Car, Lastwagen und Sattelschlepper addiert, was eine Kostenunterdeckung des Schwerverkehrs in Höhe von Fr. Mio. 1'349.5 ergibt.

Nicht ausgewiesen sind in diesem Bericht der zuständigen Bundesämter hingegen die Stauzeitkosten (ARE, BAFU, Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz, Aktualisierungen für das Jahr 2005 mit Bandbreiten, Schlussbericht, Mai 2008, S. 61, insbesondere Fussnote 2; zugänglich über http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/00479/index.html?lang=de, letztmals besucht am 21. Oktober 2009) in Höhe von Fr. 204 Mio., welche ebenfalls in die Berechnung der Kostenunterdeckung des Schwerverkehrs eingeflossen sind. Die angerechneten Stauzeitkosten beruhen auf einer tabellarischen Übersicht aus ARE, Staukosten des Strassenverkehrs in der Schweiz, Aktualisierung 2000/2005, September 2007, S. 80, Kategorie Lastwagen, Jahr 2005 (zugänglich über http://www.are.admin.ch/ dokumentation/publikationen/00015/index.html?lang=de, letztmals besucht am 21. Oktober 2009).

9.1.3 Die Beurteilung der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Rüge, dass Stauzeitkosten keine externen Kosten darstellen würden und entsprechend nicht in die Berechnung der Kostenunterdeckung des Schwerverkehrs einfliessen dürfen (vgl. oben, E. 9.1.1), hängt massgeblich von der Sichtweise ab, aus der beurteilt wird, welche Kosten als extern und welche Kosten als intern zu gelten haben.

Gemäss dem zitierten Bericht der zuständigen Bundesämter können externe Kosten aus Sicht des Verkehrsträgers oder aus Sicht der Verkehrsteilnehmenden dargestellt werden (ARE, BAFU, Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz, Aktualisierungen für das Jahr 2005 mit Bandbreiten, Schlussbericht, Juli 2008, S. 284; zugänglich über http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/00479/index.html?lang=de, letztmals besucht am 21. Oktober 2009).

Als externe Kosten des Verkehrs werden in den Studien der ARE jene Kosten definiert, welche nicht von den Verursachenden selbst, sondern von anderen getragen werden. Die externen Kosten werden zudem von den internen Kosten der Verkehrsteilnehmenden selbst – welche jene selber tragen (wie z.B. Benzinkosten, Zeitaufwand etc.) – abgegrenzt (ARE, Bundesamt für Umwelt [BAFU], Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz, Aktualisierungen für das Jahr 2005 mit Bandbreiten, Schlussbericht, Juli 2008, S. 65; zugänglich über http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/00479/index.html?lang=de, letztmals besucht am 21. Oktober 2009).

Zu der massgeblichen Sichtweise, aus der beurteilt wird, welche Kosten als intern bzw. als extern zu qualifizieren sind, halten die zuständigen Bundesämter somit fest, dass die externen Kosten aus Sicht des Verkehrsträgers ausgewiesen werden, d.h. es werden diejenigen Kosten ermittelt, die nicht von den Verursachenden selbst, sondern von der Allgemeinheit getragen werden. Würde auf die Sicht jedes einzelnen Verkehrsteilnehmenden abgestellt, so würden die externen Kosten laut Auffassung der genannten Bundesämter noch höher ausfallen, weil dann zusätzlich auch jene Kosten zu berücksichtigen wären, die von den anderen Verkehrsteilnehmenden (nicht vom Verursacher, z.B. unschuldiges Unfallopfer) getragen werden (ARE, Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz, Aktualisierung für das Jahr 2005 mit Bandbreiten, Zusammenfassung, Mai 2008, S. 2; zugänglich über http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/00479/index.html?lang=de, letztmals besucht am 21. Oktober 2009).

Die Sichtweise des Verkehrssystems war denn auch für die Berechnung der Kostenunterdeckung des Schwerverkehrs massgeblich: So enthalten die Kategorien Unfälle, Lärm, Gesundheitskosten durch Luftverschmutzung, Gebäudeschäden durch Luftverschmutzung, Klima, Natur und Landschaft sowie die weiteren Bereiche [Ernteausfälle, Waldschäden, Bodenschäden, Zusatzkosten in städtischen Räumen,

vor- und nachgelagerte Prozesse] Werte, welche aus *Sicht des Verkehrsträgers* externe Kosten darstellen (oben, E. 9.1.2).

Zur Qualifizierung von Stauzeitkosten – als einer Unterkategorie der Staukosten – hält ARE, Staukosten des Strassenverkehrs in der Schweiz, Aktualisierung 2000/2005, September 2007, S. 27 (zugänglich über http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00015/index.html?lang=de, letztmals besucht am 21. Oktober 2009) folgendes fest:

> "Ein Teil der Staukosten entspricht tatsächlichen, im klassischen Sinn externen Kosten, für die die Verursacher nicht selbst aufkommen. Dies gilt für die Umwelt- und Unfallkosten. Diese werden nur teilweise durch die Verkehrsteilnehmer gedeckt. Anders bei den Zeitkosten: Sie entstehen, weil die VerkehrsteilnehmerInnen nur ihre eigenen Reisekosten berücksichtigen, jedoch nicht die Zeitverzögerungen und Kosten, welche sie Dritten, nämlich den nachfolgenden FahrerInnen, anlasten. Staukosten fallen so zum überwiegenden Teil bei den VerkehrsteilnehmerInnen – und nicht bei der Allgemeinheit – an. Sie sind deshalb externe Kosten aus Sicht der VerkehrsteilnehmerInnen, aber interne Kosten aus Sicht des Verkehrssystems. Dadurch unterscheiden sie sich von den übrigen externen Effekten des Verkehrs, Lediglich die der Allgemeinheit anfallenden Teile der Staukosten (Unfälle, Umwelt) sind demnach mit den übrigen externen Kosten vergleichbar."

9.1.4 Die zur Berechnung der externen Kosten im Sinne von Art. 7 SVAG erstellten Berichte (siehe dazu E. 9.1.2) halten fest, dass für die Definition von Kosten als extern im Sinne dieser Bestimmung auf die Sicht des Verkehrsträgers – und nicht auf die Sicht des einzelnen Verkehrsteilnehmers – abgestellt wird (E. 9.1.3). Für diejenige Unterkategorie der Staukosten, welche als Stauzeitkosten definiert werden, führt das ARE in oben zitiertem Bericht aus, dass Stauzeitkosten aus der Sichtweise des Verkehrsträgers als interne und lediglich aus der Sichtweise des einzelnen Verkehrsteilnehmers als externe Kosten definiert werden können (E. 9.1.3; ebenso die Definition von Arnold Berndt, Instrumente der Produkt- und Preisdifferenzierung im Infrastrukturbereich, in Die Volkswirtschaft, 2009/5 S. 34 ff., 36, von Zeitkosten als Externalitäten aus der Sicht der Verkehrsteilnehmer).

Nachdem für die Definition von Kosten des Verkehrs als extern – nach der bei den zuständigen Bundesämtern vorherrschenden Optik (vgl. dazu oben E. 9.1.3) auf die Sichtweise des Verkehrsträgers und nicht auf die Sichtweise des einzelnen Verkehrsteilnehmers abzustellen ist, kommt das ARE für die Stauzeitkosten zum (mit dieser Sichtweise übereinstimmenden) Ergebnis, dass sich die Stauzeitkosten von den übrigen externen Kosten des Verkehrs unterscheiden. Nur die übrigen,

in die Kategorie der Staukosten fallenden Posten wie die Unfall- und Umweltkosten – nicht jedoch die Stauzeitkosten – würden bei der Allgemeinheit anfallen und könnten somit mit den übrigen externen Kosten verglichen werden. Diese Auffassung findet sich auch in weiteren Publikationen des Bundes (ARE, Fair und effizient – Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe [LSVA] in der Schweiz, Januar 2008, S. 8, zugänglich über http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00250/00461/index.html?lang=de, letztmals besucht am 21. Oktober 2009: "Für die Verwirklichung der Kostenwahrheit gilt es nebst den direkten Ausgaben für den Bau und den Unterhalt der Strassen [den Wegekosten] auch die externen Umwelt- und Gesundheitskosten zu berücksichtigen.") sowie in Fachbeiträgen (vgl. etwa HEINI SOMMER/FELIX WALTER, Nutzen und Kosten des Verkehrs, in Die Volkswirtschaft, 2009/5 S. 6 ff., wo die Zeitkosten nirgends als Teil der externen Kosten, sondern stets separat ausgewiesen werden). Sie deckt sich schliesslich mit der historischen Intention des Gesetzgebers, der in der Botschaft zum SVAG bezogen auf die Schweiz Staus an zwei Orten zwar erwähnt (BBl 1996 V 523 und 524), betreffend der externen Kosten sich aber stets und ausschliesslich auf die "klassischen externen Kosten" wie ungedeckte Gesundheitskosten, Lärm- und Unfallkosten sowie die Kosten von Gebäudeschäden bezieht (BBl 1996 V 524, 527, 530 f., wo auch von damals noch nicht einbezogenen und in Zukunft einzubeziehenden Kosten die Rede ist, wobei ausschliesslich die Kosten von Ernte-, Wald- und Klimaschäden erwähnt sind; 547: "Für die Berechnung der weitere Kosten der Allgemeinheit [= externe Unfall- und Umweltkosten] soll eine spezielle Rechnung geführt werden.").

Es ergibt sich somit bereits aus den von der Vorinstanz angegebenen Grundlagen für die Berechnungen der Kostenunterdeckung, dass die Bundesverwaltung den Begriff der externen Kosten gemäss Art. 7 SVAG betreffend – auf die Sicht des Verkehrsträgers bzw. des Verkehrssystems als solches und nicht auf die Sicht der einzelnen Verkehrsteilnehmenden abstellt. Kosten, welche von den Verkehrsteilnehmenden als Verursacher selbst getragen werden, müssten demnach gemäss der von den zuständigen Bundesämtern verwendeten Definition, welche auf die Sichtweise des Verkehrsträgers und nicht auf diejenige der Verkehrsteilnehmenden abstellt, als interne Kosten definiert werden (vgl. oben, E. 9.1.3).

Damit übereinstimmend wären Stauzeitkosten, die definitionsgemäss nur bei den Verkehrsteilnehmenden anfallen (oben, E. 9.1.3),

nicht als externe, sondern – aus *Sicht des Verkehrssystems* – als interne Kosten zu qualifizieren. Sachliche Gründe, aufgrund welcher bei allen übrigen Kategorien (Luftverschmutzung, Gebäudeschäden durch Luftverschmutzung, Klima, Natur und Landschaft sowie die weiteren Bereiche [Ernteausfälle, Waldschäden, Bodenschäden, Zusatzkosten in städtischen Räumen, vor- und nachgelagerte Prozesse]) – in Übereinstimmung mit der in den zitierten Berichten massgeblichen Definition von externen Kosten (vgl. dazu oben, E. 9.1.3) – die Externalität der Kosten aus der Sicht des Verkehrsträgers beurteilt, bei den Stauzeitkosten hingegen von dieser Definition abgewichen und auf die Sichtweise der Verkehrsteilnehmenden abgestellt werden müsste, sind weder geltend gemacht worden noch ersichtlich.

9.1.5 Die Vorinstanz vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (Amtsblatt L 157/8 vom 9. Juni 2006) von der Europäischen Kommission die Vorlegung einer Methodologie zur Anlastung externer Kosten verlangt. Diesbezüglich sei im Rahmen des Projekts "Internalisation Measures and Policies for all external Cost of Transport (IMPACT)" ein Handbuch erarbeitet worden, welches mathematische Formeln zur Berechnung der externen Kosten enthalte; als Kostenelemente seien zusätzliche Zeit- und Betriebskosten sowie Unfall- und Umweltkosten berücksichtigt worden.

Abgesehen von der hier nicht zu erörternden Frage, inwiefern eine solche Auffassung für die Auslegung von Art. 7 SVAG verbindlich sein könnte, ist diesbezüglich auf die Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 11. März 2009 zur umweltgerechten Ausgestaltung des Verkehrs und zur Internalisierung externer Kosten (A6-0055/2009) zu verweisen. Betreffend Internalisierung externer Kosten stellt das Europäische Parlament in Ziff. 7 fest, dass die Kommission in ihrer Mitteilung zur Strategie zur Internalisierung externer Kosten den Auftrag von Parlament und Rat gemäss Art. 11 der Richtlinie 1999/62/EG in ihrer geänderten Fassung nicht erfüllt habe, da die Kommission – wie sie selbst zugebe – kein allgemein anwendbares, transparentes und nachvollziehbares Modell zur Bewertung aller externen Kosten erarbeitet und vorgelegt habe, da sie keine Analyse der Auswirkungen für alle Verkehrsträger erstellt und einen ersten Schritt für eine Strategie zur schrittweisen Umsetzung des Modells für alle Verkehrsträger konkret

nur für schwere Nutzfahrzeuge vorgelegt habe. Daraus geht hervor, dass dieser Prozess auf der Ebene der EU noch nicht abgeschlossen ist und die diesbezüglichen Grundlagen die Aussagen der einschlägigen Studien und Berichte der Schweizerischen Bundesverwaltung auf jeden Fall nicht zu entkräften vermögen.

9.1.6 Fraglich bleibt, ob die von den zuständigen Bundesämtern erstellten Berechnungsgrundlagen mit Art. 7 Abs. 3 SVAG in Übereinstimmung gebracht werden können.

Gemäss den zitierten Berichten der zuständigen Bundesämter wurden die externen Kosten des Verkehrs als solchem unter zwei möglichen Sichtweisen – des Verkehrsträgers bzw. der Verkehrsteilnehmenden – berechnet (E. 9.1.2), die Sichtweise des Verkehrsträgers als ausschlaggebend bezeichnet (E. 9.1.3) und die so berechneten externen Kosten des Verkehrs – bzw. die Anteile der Fahrzeugkategorien Car, Lastwagen und Sattelschlepper daran – als Grundlage zur Berechnung der Kostenunterdeckung des Schwerverkehrs herangezogen (E. 9.1.1, 9.1.3).

Einer solchen Vorgehensweise könnte entgegengehalten werden, dass gemäss dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 3 SVAG nicht von einem Anteil des Schwerverkehrs an den externen Kosten des Verkehrs als solchem, sondern von den (externen) Kosten auszugehen ist, welche der Schwerverkehr der Allgemeinheit verursacht. Der Wortlaut von Art. 7 Abs. 3 SVAG würde somit nahelegen, nur die Kosten des Schwerverkehrs – und nicht die des Verkehrs als solchem – aus dessen Sichtweise (und damit weder aus derjenigen des Verkehrsträgers noch aus derjenigen aller Verkehrsteilnehmenden) zu berechnen und als Grundlage für die Kostenunterdeckung des Schwerverkehrs heranzuziehen. Folglich würde somit der Schwerverkehr die für die Abgrenzung von Kosten als intern bzw. extern massgebliche Sichtweise bestimmen; als intern wären demzufolge Kosten zu bezeichnen, welche vom Schwerverkehr verursacht, jedoch von den anderen Schwerverkehrsteilnehmern getragen werden, während die den übrigen Verkehrsteilnehmenden angelasteten Kosten – unter Einschluss der den übrigen Verkehrsteilnehmenden angelasteten Stauzeitkosten – sowie die ausserhalb des Verkehrssystems anfallenden Kosten als externe Kosten des Schwerverkehrs zu qualifizieren wären. Einer solchen Sichtweise hätte freilich nicht die in den zitierten Berichten angeführten Fahrzeugkategorien Car, Lastwagen und Sattelschlepper, sondern eine Definition

des Schwerverkehrs zugrunde zu liegen, wie sie namentlich aus Art. 2 SVAV hervorgeht.

Wie es sich damit verhält, kann nachfolgend jedoch offen bleiben. Bei der Auslegung von unbestimmten Gesetzesbegriffen – wie vorliegend demjenigen der externen Kosten des Schwerverkehrs – hat sich das Gericht Zurückhaltung aufzuerlegen und den zuständigen Behörden einen Beurteilungsspielraum zuzugestehen, wenn ein Entscheid besondere Kenntnisse voraussetzt. Das ist regelmässig dann der Fall, wenn die Rechtsanwendung technische Probleme oder Fachfragen betrifft, zu deren Beantwortung und Gewichtung die verfügende Behörde aufgrund ihres Spezialwissens besser geeignet ist, oder wenn sich Auslegungsfragen stellen, welche die Verwaltungsbehörde aufgrund ihrer örtlichen, sachlichen oder persönlichen Nähe sachgerechter zu beurteilen vermag als die Beschwerdeinstanz. Im Rahmen des so genannten "technischen Ermessens" darf der zuständigen Behörde bei der Beurteilung von ausgesprochenen Fachfragen daher ein gewisser Ermessens- und Beurteilungsspielraum belassen werden, soweit sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (BGE 131 II 680 E. 2.3.2, 125 II 591 E. 8a, 126 II 111 E. 3b, 119 Ib 33 E. 3b; TSCHANNEN/ZIMMERLI, a.a.O., S. 194; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., N. 446c f.).

Massgeblich für die Beurteilung, ob Stauzeitkosten externe Kosten im Sinne von Art. 7 SVAG darstellen, bleibt somit die Sichtweise des Verkehrsträgers (E. 9.1.3), auf welche in den von den zuständigen Behörden erarbeitenden Grundlagen (E. 9.1.2) abgestellt wird.

9.1.7 Stauzeitkosten, die definitionsgemäss nur bei den übrigen Verkehrsteilnehmenden anfallen (oben, E. 9.1.3), sind demnach nicht als externe, sondern – aus der als massgeblich bezeichneten Sicht des Verkehrssystems (oben, E. 9.1.3 und E. 9.1.4) – als interne Kosten zu qualifizieren. Die Aufführung von Kosten, welche selbst nach der – auf die Sichtweise des Verkehrsträgers und nicht des einzelnen Verkehrsteilnehmenden abstellenden – Auffassung der zuständigen Bundesämter nicht als externe, sondern als interne Kosten zu qualifizieren sind, in den Berechnungsgrundlagen zur Festsetzung des Tarifs gemäss Art. 14 SVAV, verstösst – ohne dass diesbezüglich auf das eingereichte Parteigutachten eingegangen werden muss – gegen die Vorgaben von Art. 7 und 8 Abs. 3 SVAG.

Ob Staukosten, bzw. genauer die sog. Stauzeitkosten, als "nicht-klassische", vom historischen Gesetzgeber (noch) nicht avisierte zusätzliche externe Kosten in Zukunft in die Rechnung einbezogen werden könnten oder gar sollten (vgl. zur Diskussion etwa FLORIAN HANSLIK, Aspekte des europäischen Strassenverkehrsrechts am Beispiel der Schweiz und Österreichs, Zürich/Basel/Genf 2007, S. 269 f.; Botschaft Güterverkehrsvorlage, BBl 2007 4432) und damit der auf die Sicht des Verkehrsträgers bzw. des Verkehrssystems als solches abstellende Ansatz verlassen werden soll, ist vorliegend nicht zu beurteilen (E. 9.1.6). Hingewiesen sei immerhin auf Folgendes: Angesichts der gesetzlichen Konzeption der Anlastung der vom Schwerverkehr der – wesensgemäss ausserhalb des Schwerverkehrs befindlichen – Allgemeinheit verursachten Kosten (Art. 1 Abs. 1 SVAG), wären bei einem Einbezug der Stauzeitkosten bei deren Quantifizierung die vom Schwerverkehr dem übrigen Schwerverkehr verursachten Stauzeitkosten auszuscheiden (oben, E. 9.1.6). M.a.W.: Innerhalb des "Systems Schwerverkehr" den einzelnen Abgabepflichtigen von einem anderen Abgabepflichtigen verursachte Stauzeitkosten könnten auch bei einer auf die Optik des einzelnen Verkehrsteilnehmenden abstellenden Betrachtung nicht als anlastbare externe Kosten gelten. Dies wäre in einer entsprechenden Berechnung zu berücksichtigen und nachvollziehbar auszuweisen.

9.2 Damit ist jedoch noch nicht abschliessend entschieden, ob der Tarif gemäss Art. 14 SVAV das Kostendeckungsprinzip von Art. 7 SVAG verletzt. Die Beantwortung dieser Frage hängt von einer Gegenüberstellung des Ertrags der Abgabe und den ungedeckten Wegekosten sowie der Kosten zulasten der Allgemeinheit ab. Die sachgerechte Ermittlung der Erträge, der ungedeckten Kosten und des Nutzens stellt eine Sachverhaltsfrage (oben, E. 9) dar.

9.2.1 Ungeachtet dessen, ob die Sachverhaltsermittlung im Rahmen des Anwendungsbereichs des SVAG aufgrund von Art. 2 Abs. 1 VwVG oder aufgrund von Art. 4 VwVG abweichend von den Art. 12 ff. VwVG geregelt wird (E. 1.4 in fine), ergibt sich die Tragweite des Untersuchungsgrundsatzes bzw. die Mitwirkungspflichten des Abgabepflichtigen aus den spezialgesetzlichen Bestimmungen (oben, E. 1.4). Die sachgerechte Ermittlung der Erträge, der ungedeckten Wegekosten und der Kosten zulasten der Allgemeinheit fällt ausschliesslich der zuständigen Behörde zu; eine Mitwirkung der Pflichtigen ist diesbezüglich nicht vorgesehen. Der Bund bzw. die zuständigen Behörden sind ihrer Pflicht zur Ermittlung der Erträge bzw. der Kosten gemäss den

vorliegenden Akten mit der Aufstellung Kostenunterdeckung Schwerverkehr (2008 und 2009) – wie sie im Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 26. Juni 2008 wiedergegeben wird – nachgekommen. Werden in dieser Berechnungsgrundlage die Stauzeitkosten (als interne Kosten aufgrund der Abstellung auf die Sichtweise des Verkehrsträgers) nicht berücksichtigt, resultiert eine Kostenüberdeckung des Schwerverkehrs in Höhe von Fr. 134 Mio. (für das Jahr 2008) bzw. Fr. 185 Mio. (für das Jahr 2009). Hat sich der Verordnungsgeber somit zur Festsetzung des Tarifs gemäss Art. 14 SVAV per 1. Januar 2008 auf diese Zahlen gestützt – wie dies die Vorinstanz darlegt – so wurde in Art. 14 SVAV ein Abgabetarif festgelegt, in dessen Anwendung die Erträge der Schwerverkehrsabgabe die Summe der ungedeckten Wegekosten und ungedeckten Kosten der Allgemeinheit übersteigen. Eine solche Festsetzung des Abgabetarifs verstösst gegen Art. 7 Abs. 1 SVAG.

9.2.2 In ihrer Vernehmlassung bringt die Vorinstanz dagegen hauptsächlich vor, die Erträge der Schwerverkehrsabgabe seien zu hoch bzw. einzelne Posten der ungedeckten Kosten seien zu niedrig angesetzt worden.

9.2.2.1 Wie die Beschwerdeführerin ist auch die Vorinstanz befugt, im Rahmen des Streitgegenstandes neue Tatsachen und Beweismittel vorzubringen (oben, E. 1.5). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang jedoch auch das – aus dem Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 BV – abgeleitete Verbot widersprüchlichen Verhaltens; dieses untersagt der Verwaltungsbehörde insbesondere, einen einmal in einer bestimmten Angelegenheit eingenommenen Standpunkt ohne sachlichen Grund zu wechseln (oben, E. 1.6).

Vorliegend lag die sachgerechte Ermittlung des Ertrags bzw. der ungedeckten Wegekosten und der ungedeckten externen Kosten vollumfänglich in den Händen der Behörden. Die Bezifferung dieser Beträge ist unbestrittenermassen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Soweit die Vorinstanz somit geltend macht, dass die Bewertung der einzelnen Posten auch anders hätte ausfallen können, stellen die – im Zusammenhang mit der Bezifferung von externen Kosten unvermeidlichen – Abweichungsmöglichkeiten für sich genommen noch keinen sachlichen Grund dar, die eigene Sachverhaltsermittlung in Frage zu stellen. Auf die entsprechenden Vorbringen kann somit nicht abgestellt werden und es muss unerheblich bleiben, dass die Berechnung unter

Umständen auch zu höheren anlastbaren Beträgen hätte führen können. Massgeblich bleibt die Berechnungsgrundlage, wie sie die Vorinstanz im angefochtenen Einspracheentscheid festgehalten hat.

9.2.2.2 Des Weiteren macht die Vorinstanz geltend, dass die Kostendeckung lediglich über eine längere Periode einzuhalten sei; Jahre mit Überschreitung der vollen Kostendeckung seien somit jederzeit möglich, ohne dass dies als Verletzung des Kostendeckungsprinzips qualifiziert werden könnte.

Der Vorinstanz ist zwar durchaus darin zuzustimmen, dass Schematisierungen und Pauschalisierungen in einem gewissen Umfang zulässig und unvermeidlich sind (vgl. für das Verursacherprinzip in der Umweltschutzgesetzgebung oben, E. 3.4.1). Eine langfristige Sichtweise wird zudem etwa auch bei der Beurteilung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips bei Kausalabgaben eingenommen; ein Verstoss gegen das so verstandene Kostendeckungsprinzip liegt erst dann vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfs als übersetzt erscheinen (E. 2.2.5). Wie erwähnt ist auch denkbar, dass sich bei Vorliegen der genauen Zahlen im Nachhinein ergibt, dass aufgrund Abweichungen von den getroffenen Annahmen eine "Überschreitung der vollen Kostendeckung" erfolgt ist (vgl. oben, E. 8.2.2).

Allerdings ist zum einen zu beachten, dass der historische Gesetzgeber beabsichtigte, die Schwerverkehrsabgabe etappenweise einzuführen; in einem ersten Schritt sollte etwa auf die Anlastung der externen Gesundheitskosten verzichtet werden. Daraus ergibt sich, dass eine Vollkostenanlastung für den Zeitraum vor dem Jahr 2005 gar nicht geplant war (E. 8.2.1). Eine langfristige Einhaltung des Kostendeckungsprinzips in dem Sinne, dass alle Jahre seit Einführung der Abgabe zu berücksichtigen wären ("kumulierte Unterdeckung"), lässt sich somit bereits mit dem Willen des historischen Gesetzgebers nicht in Übereinstimmung bringen. Abgesehen davon bedürfte ein derartiger Miteinbezug früher aufgelaufener Kosten auch aus grundrechtlicher Optik einer expliziten einschlägigen gesetzlichen Grundlage, könnte doch nur dann ein neu externe Kosten verursachender Abgabepflichtiger (z.B. ein Fuhrhalter, der erst am 1. Januar 2008 seine Tätigkeit aufnimmt) zur Bezahlung der entsprechenden "alten" Kosten herangezogen werden. Zum anderen muss ein – gestützt auf die dem angefochtenen Einspracheentscheid zugrunde liegenden Zahlen resultierender

– Ertragsüberschuss in der Höhe von Fr. 134 Mio. (für das Jahr 2008) bzw. Fr. 185 Mio. (für das Jahr 2009) ohne Weiteres als übersetzt erscheinen.

10.

10.1 Die Rüge, die vom Bundesrat auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzten Tarife, verletzten das Kostendeckungsprinzip von Art. 7 SVAG, erweist sich damit als begründet, weshalb auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführerin und der Vorinstanz nicht mehr einzugehen ist und sich die Abnahme angebotener Beweismittel, insbesondere die Einholung von Gutachten, erübrigt. Die vorfrageweise Feststellung einer Gesetzeswidrigkeit führt indes nicht zur Aufhebung, sondern zur Nichtanwendung der entsprechenden Bestimmung und zur Aufhebung der darauf gestützten Verfügung (vgl. oben, E. 6.3). Der angefochtene Einspracheentscheid ist aufzuheben und die Sache zur Festsetzung der von der Beschwerdeführerin (für die Periode 1. Januar bis 31. Januar 2008) geschuldeten Abgabe gemäss Art. 14 SVAV Fassung per 1. Januar 2005 (AS 2004 4525) an die Vorinstanz zurückzuweisen.

10.2 Die Kosten des Verfahrens werden auf Fr. ... angesetzt und auf die Gerichtskasse genommen; der materiell vollständig obsiegenden Beschwerdeführerin und der OZD sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 VwVG). Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin hat keine detaillierten Kosten und/oder Auslagen geltend gemacht. In Anwendung von Art. 64 Abs. 1 VwVG sowie Art. 7 Abs. 1 und 14 Abs. 2 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) wird vorliegend die Parteientschädigung der Beschwerdeführerin auf Fr. ... (inkl. MWST und Auslagen) angesetzt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Der Einspracheentscheid der OZD vom 26. Juni 2008 wird aufgehoben und die Sache zur Festsetzung der von der Beschwerdeführerin für die Periode Januar 2008 geschuldeten Abgabe im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in Höhe von Fr. ... wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Die Vorinstanz wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. ... zu bezahlen.

4.
Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. ...; Gerichtsurkunde)

Der vorsitzende Richter:	Die Gerichtsschreiberin:
Michael Beusch	Nadine Mayhall

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (vgl. Art. 42 BGG).

Versand: