

2018 III/3

Auszug aus dem Urteil der Abteilung I
i.S. X. AG gegen Oberzolldirektion
A-2495/2017 vom 24. September 2018

**Rückerstattung der LSVA im unbegleiteten kombinierten Verkehr:
Begriff « Container ».****Art. 9 Abs. 1 SVAV.**

« Bürocontainer » – also Container, die als mobiles Büro verwendet werden – sind « Container » im Sinne von Art. 9 Abs. 1 SVAV. Die pauschale Rückerstattung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) im Vor- und Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs ist daher in Bezug auf die « Bürocontainer » zu gewähren (E. 4.1–4.5).

Remboursement de la RPLP dans le transport combiné non accompagné. Notion de « conteneurs ».**Art. 9 al. 1 ORPL.**

Les « conteneurs de bureaux » – autrement dit les conteneurs utilisés comme bureaux mobiles – sont des conteneurs au sens de l'art. 9 al. 1 ORPL. Le remboursement forfaitaire de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) pour les parcours initiaux ou terminaux du transport combiné non accompagné doit par conséquent être accordé pour les « conteneurs de bureaux » (consid. 4.1–4.5).

**Restituzione della TTPCP nel traffico combinato non accompagnato.
Definizione di « container ».****Art. 9 cpv. 1 OTTP.**

I « container d'ufficio » – ossia i container adibiti a ufficio mobile – sono « container » ai sensi dell'art. 9 cpv. 1 OTTP. La restituzione forfettaria della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) per i percorsi iniziali e finali nel traffico combinato non accompagnato deve dunque essere concessa per i « container d'ufficio » (consid. 4.1–4.5).

Am 21. Dezember 2016 stellte die X. AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) bei der Oberzolldirektion (OZD, nachfolgend auch: Vorinstanz) zwei Anträge auf Rückerstattung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) für Fahrten im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV), die im September 2016 durchgeführt worden waren.

In einem Schreiben vom 21. Februar 2017 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin unter anderem mit, gemäss Art. 9 der Schwerverkehrsabgabeverordnung vom 6. März 2000 (SVAV, SR 641.811) müssten Fahrten im Vor- und Nachlauf mit *Ladebehältern* ausgeführt werden. Die Bürocontainer seien keine Ladebehälter in diesem Sinne und daher nicht rückerstattungsberechtigt. Die Rückerstattungsanträge würden abgewiesen.

Gegen dieses Schreiben erhob die Beschwerdeführerin am 21. März 2017 Einsprache bei der OZD. Sie verlangte die Rückerstattung der LSVA. Sie hielt fest, Güter seien Güter, wobei im vorliegenden Fall als Gut der Container gelte. Die Rückerstattung müsse auf die zu transportierende Ware erfolgen, womit irrelevant sei, ob die Güter leere Container seien oder ob die Güter innerhalb eines Ladebehälters transportiert würden.

Am 28. März 2017 teilte die Vorinstanz der Beschwerdeführerin mit, das Schreiben vom 21. Februar 2017 sei nicht als Verfügung verfasst gewesen, weshalb eine Einsprache aus formellen Gründen nicht möglich sei. Sie gehe davon aus, dass die Beschwerdeführerin eine anfechtbare Verfügung wünsche. Die nachstehende Verfügung könne beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Mit Verfügung vom 28. März 2017 lehnte die OZD die Rückerstattungsanträge wiederum ab und stellte fest, dass die Bedingungen eines Vor- und Nachlaufs, die von Strassenfahrzeugen mit Ladebehältern oder Sattelanhängern durchgeführt würden, nicht erfüllt seien.

Gegen diese Verfügung vom 28. März 2017 erhob die Beschwerdeführerin am 27. April 2017 Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, die LSVA sei ihr für den UKV zurückzuerstatten.

Das Bundesverwaltungsgericht heisst die Beschwerde gut.

Aus den Erwägungen:

2.

2.1 Gemäss Art. 85 Abs. 1 BV kann der Bund auf dem Schwerverkehr eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe erheben, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind.

2.2 Gemäss Art. 1 des Schwerverkehrsabgabegesetzes vom 19. Dezember 1997 (SVAG, SR 641.81) bezweckt die LSVA, dass der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zulasten der Allgemeinheit langfristig deckt, soweit er für diese nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben aufkommt (Abs. 1). Zudem soll die Abgabe einen Beitrag dazu leisten, dass die Rahmenbedingungen der Schiene im Transportmarkt verbessert und die Güter vermehrt mit der Bahn befördert werden (Abs. 2). Abgabeobjekt ist die Benützung der öffentlichen Strassen durch die in- und ausländischen schweren Motorfahrzeuge und Anhänger für den Güter- und Personentransport (vgl. Art. 2 und Art. 3 SVAG).

2.3

2.3.1 Gemäss Art. 5 Abs. 1 SVAG ist der Halter oder die Halterin, bei ausländischen Fahrzeugen zusätzlich der Fahrzeugführer oder die Fahrzeugführerin, abgabepflichtig. Für Fahrten im UKV besteht hingegen Anspruch auf eine pauschale Rückerstattung; der Bundesrat regelt die Einzelheiten (Art. 4 Abs. 3 SVAG). Art. 4 Abs. 3 SVAG ist gemäss Gesetzgeber als Ausnahmebestimmung nur sehr « restriktiv » zu handhaben. Er sollte nur für die Vor- und Nachläufe zu den nächstgelegenen Containerterminals gelten (Urteil des BVGer A-1608/2016 vom 20. September 2016 E. 2.2; Entscheidung der Eidgenössischen Zollrekurskommission [ZRK] vom 15. Juli 2005 ZRK 2004-111 E. 3.a m.w.H.). Der Bundesrat hat auftragsgemäss die Einzelheiten für Fahrten im UKV in der SVAV geregelt. Statt die Rückerstattung nur für die Fahrt bis zum nächstgelegenen Containerterminal zu bewilligen, hat er jedoch – aus Praktikabilitätsüberlegungen und wie dies inzwischen auch Art. 4 Abs. 3 SVAG vorsieht – eine Pauschale festgelegt, deren Höhe einen Anreiz schaffen soll, das nächstgelegene Containerterminal anzufahren (vgl. ZRK 2004-111 E. 3.b; vgl. auch E. 4.3.4). Laut Art. 8 Abs. 1 und Abs. 2 SVAV erhalten nunmehr Halterinnen und Halter von Fahrzeugen, die der Abgabe unterliegen und mit denen Fahrten im UKV ausgeführt werden, für die Fahrten im Vor- und Nachlauf des UKV von der Zollverwaltung auf Antrag eine pauschale Rückerstattung.

2.3.2 Hierbei definiert Art. 9 Abs. 1 SVAV den Begriff der Fahrten im Vor- und Nachlauf des UKV als solche, die von Strassenfahrzeugen mit Ladebehältern (Container, Wechselaufbauten) oder mit Sattelanhängern zwischen dem Verlade- oder Entladeort und einem Umschlagsbahnhof oder Rheinhafen ausgeführt werden, ohne dass das Ladegut beim Übergang vom einen zum anderen Verkehrsträger das Transportgefäss wechselt. Laut Art. 10 SVAV regelt das Eidgenössische Finanzdepartement im Zusammenhang mit den Fahrten im Vor- und Nachlauf des UKV die Pflichten der Halterinnen und Halter, insbesondere den Nachweis der Fahrten (Bst. a) und das Rückerstattungsverfahren (Bst. b; vgl. hierzu die Verordnung vom 1. September 2000 über die Rückerstattung der Schwerverkehrsabgabe für Transporte im Vor- und Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs [SR 641.811.22]).

3.

3.1 Das vorliegende Verfahren beschlägt die Frage, wie die transportierten Bürocontainer im Rahmen der LSVA rechtlich zu qualifizieren sind beziehungsweise ob für ihren Transport im UKV die LSVA pauschal zurückzuerstatten ist. Dabei stellt sich die Beschwerdeführerin zusammengefasst auf den Standpunkt, bei den Bürocontainern handle es sich um Container und letztlich sei die Verlagerung von deren Transport von der Strasse auf die Schiene erfolgt. Die Vorinstanz dagegen hält dafür, dass es sich bei den Bürocontainern nicht um Transportgefässe handle, wie dies insbesondere in Art. 9 Abs. 1 SVAV und Art. 2 Bst. a der Gütertransportverordnung vom 25. Mai 2016 (GüTV, SR 742.411; in Kraft seit dem 1. Juli 2016) verlangt werde.

3.2

3.2.1 Art. 9 Abs. 1 SVAV, in dem der Begriff « Container » erwähnt wird, lautet wie folgt: « Fahrten im Vor- und Nachlauf des UKV sind solche, die von Strassenfahrzeugen mit Ladebehältern (Container, Wechselaufbauten) oder mit Sattelanhängern zwischen dem Verlade- oder Entladeort und einem Umschlagsbahnhof oder Rheinhafen ausgeführt werden, ohne dass das Ladegut beim Übergang vom einen zum anderen Verkehrsträger das Transportgefäss wechselt. » Der UKV selbst wird hier ebenso wenig definiert wie der Begriff des « Containers ».

3.2.2 In Art. 2 Bst. a GüTV, der den Begriff « Container » ebenfalls verwendet, wird der kombinierte Verkehr (also nicht nur der unbegleitete, sondern auch der begleitete) wie folgt definiert: « Transport von Containern, begleiteten oder unbegleiteten Lastwagen, Anhängerzügen, Sattel-

motorfahrzeugen, Anhängern, Sattelaufliegern und abnehmbaren Aufbauten (Wechselaufbauten) auf der Schiene, wobei der Umschlag zwischen Strassen- oder Rheintransport und Eisenbahn ohne Wechsel des Transportgefässes (Container, Sattelaufleger, Wechselaufbau, Wechselbrücke oder Lastwagen) erfolgt und durch besondere Einrichtungen und Geräte erleichtert wird ». Was mit « Container » gemeint ist, wird nicht weiter ausgeführt.

3.3 Der Inhalt einer Norm ist durch Auslegung zu ermitteln. Ausgangspunkt jeder Auslegung ist der Wortlaut, wobei bei Erlassen des Bundesrechts die Fassungen in den drei Amtssprachen gleichwertig sind. Ist der Text nicht ohne Weiteres klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden. Vom Wortlaut kann abgewichen werden, 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 (BGE 143 II 268 E. 4.3.1; 143 II 202 E. 8.5; 141 V 191 E. 3; 130 V 472 E. 6.5.1). Bei der Auslegung sind alle Auslegungselemente zu berücksichtigen (Methodenpluralismus; vgl. BGE 143 I 109 E. 6; 143 III 453 E. 3.1; 141 I 78 E. 4.2). Es sollen alle jene Methoden kombiniert werden, die für den konkreten Fall im Hinblick auf ein vernünftiges und praktikables Ergebnis am meisten Überzeugungskraft haben. Sind mehrere Lösungen denkbar, ist jene zu wählen, die der Verfassung entspricht (BGE 143 V 114 E. 5.2; 140 II 495 E. 2.3.3; BVGE 2016/25 E. 2.6.4.1 m.w.H.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.182 ff.).

4.

4.1

4.1.1 Art. 9 Abs. 1 SVAV spricht von « Ladebehältern (Container, Wechselaufbauten) », definiert den Begriff « Container » aber nicht weiter (E. 3.2.1). Aus dem Wortlaut ergibt sich aber, dass Container (neben Wechselbehältern) als eine Form von Ladebehältern betrachtet werden. Art. 2 Bst. a GüTV definiert den Begriff des « Containers » ebenfalls nicht detailliert (E. 3.2.2). Es geht aber aus dem Text hervor, dass « Container » Transportgefässe sind. Aus dem Wortlaut der beiden Bestimmungen ergibt sich damit, dass es sich bei « Containern » um Transportgefässe oder Ladebehälter handelt, wobei nicht klar ist, in welchem Verhältnis die beiden letzteren Begriffe stehen. Wie es sich damit verhält, ist indessen hier nicht

zu klären. Container sind demnach Behältnisse, in denen etwas anderes transportiert werden kann.

Die französischen und italienischen Fassungen der genannten Bestimmungen entsprechen den deutschen, sodass sich daraus keine weiteren Erkenntnisse gewinnen lassen.

Gemäss Duden online (www.duden.de, abgerufen am 24.09.2018) werden unter Containern (quaderförmige) grosse Behälter (in standardisierter Grösse) verstanden, die der rationelleren und leichteren Beförderung dienen. Die Bedeutung entspricht somit, soweit vorliegend relevant, jener der genannten Verordnungsbestimmungen.

4.1.2 Die hier zu beurteilenden Bürocontainer sind, wie die Parteien übereinstimmend erklären, nicht das Transportbehältnis, sondern das zu transportierende Gut.

Die Auslegung nach dem Wortlaut ergibt damit, dass die Bürocontainer nicht als « Container » im Sinne der Verordnungsbestimmungen gelten können.

Es bleibt indes zu prüfen, ob es vorliegend Gründe gibt, vom eigentlich klaren Wortlaut abzuweichen.

4.2 Zunächst ist auf die Entstehungsgeschichte der pauschalen Rückerstattung der LSVA einzugehen.

4.2.1 Am 20. Februar 1994 wurde der damalige Art. 36^{quater} in die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV, BS 1 3) aufgenommen (heute Art. 85 BV, wobei der Wortlaut leicht geändert wurde), mit dem die verfassungsrechtliche Grundlage für die Erhebung einer leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe geschaffen wurde. Mit der LSVA sollten dem Schwerverkehr die Kosten angelastet werden, welche er gegenüber der Allgemeinheit verursacht und die er nicht bereits durch andere Abgaben oder Leistungen bezahlt. Dadurch sollte auch die Wettbewerbssituation des Schienenverkehrs verbessert und sollten Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs finanziert werden. Auch sollten unerwünschte Auswirkungen einer Erhöhung der Gewichtslimite für Lastwagen (von 28 auf 40 Tonnen) abgefedert werden. Die neue Abgabe sollte schliesslich ein wesentlicher Bestandteil bei der Umsetzung des Alpenschutzartikels sein (Botschaft vom 11. September 1996 zu einem Bundesgesetz über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, BBl 1996 V 521, 522 ff., nachfolgend: Botschaft LSVA; vgl. auch E. 4.3.1 f.).

4.2.2 Ursprünglich sollte Art. 4 SVAG wie folgt lauten: « Der Bundesrat kann bestimmte Fahrzeugarten oder Fahrzeuge mit besonderem Verwendungszweck von der Abgabe ganz oder teilweise befreien oder Sonderregelungen treffen. Bei diesen Regelungen ist jedoch insbesondere der Grundsatz der verursachergerechten Anlastung der ungedeckten Kosten zu beachten. In- und ausländische Fahrzeuge müssen dabei einander gleichgestellt sein » (Botschaft LSVA, BBl 1996 V 521, 560). Während der Verhandlungen im Nationalrat wurde dazu ausgeführt, eine Ausnahme von der LSVA zugunsten des kombinierten Verkehrs sei im Rahmen der bilateralen Verhandlungen mit der EU in Abklärung. Es seien keine Ausnahmen aufgezählt worden, da es sich beim SVAG um ein Rahmengesetz handle und der Bundesrat flexibel reagieren können solle. Allerdings seien Ausnahmen restriktiv zu handhaben (Votum Loretan, AB 1997 S 550).

4.2.3 Die Kommission des Nationalrats schlug vor, Art. 4 SVAG mit einem neuen Abs. 2 zu ergänzen, der folgendermassen lauten sollte (AB 1997 N 2121): « Fahrzeuge, die Vor- bzw. Nachläufe mit Containern oder Wechselbehältern bis zu den nächstgelegenen Containerterminals ausführen, werden von der Abgabe befreit »; « Les véhicules qui effectuent des parcours vers les terminaux de containers les plus proches, par containers ou containers interchangeables, ne doivent pas s'acquitter de la redevance » (der französische Wortlaut wurde in den Beratungen im Nationalrat kritisiert: Votum Friderici, AB 1997 N 2122). Der Nationalrat stimmte diesem Zusatz zu (AB 1997 N 2123), wobei darauf hingewiesen wurde, dass der Bundesrat diese Ausnahmeregelung restriktiv handhaben solle und Missbräuche zu verhindern seien. Die Befürchtung von Missbräuchen bezog sich dabei wohl insbesondere auf zu lange Fahrten (Votum Cumberg, AB 1997 N 2122; Votum Hämmerle, AB 1997 N 2122; Votum BR Leuenberger, AB 1997 N 2123; im Ständerat: Votum Loretan, AB 1997 S 1128, der allerdings für die Streichung des Absatzes plädierte, wobei sich inhaltlich nichts ändern sollte; Votum Danioth, AB 1997 S 1128 f.).

Dieser Vorschlag für einen Abs. 2 zu Art. 4 SVAG wurde schliesslich jedoch verworfen, weil davon ausgegangen wurde, dass der Bundesrat diesbezüglich von seiner Ausnahmekompetenz Gebrauch machen werde, wie dies vom damaligen Verkehrsminister in beiden Räten zuhanden des Protokolls festgehalten worden war (Voten BR Leuenberger, AB 1997 S 1129 und AB 1997 N 2568).

4.2.4 Die Rückerstattung wurde dann allerdings erst durch den heutigen Art. 4 Abs. 3 SVAG eingeführt, der durch Art. 6 Ziff. 1 des Bundesge-

setzes vom 8. Oktober 1999 zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verkehrsverlagerungsgesetz, AS 2000 2864; Botschaft vom 23. Juni 1999 zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG, BBl 1999 6128, nachfolgend: Botschaft sektorielle Abkommen; aufgehoben durch Art. 10 des Güterverkehrsverlagerungsgesetzes vom 19. Dezember 2008 [GVVG, SR 740.1]) ins Gesetz kam. Art. 4 Abs. 3 SVAG lautet: « Für Fahrten im unbegleiteten kombinierten Verkehr besteht Anspruch auf eine pauschale Rückerstattung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten. » Vorangegangen waren « kontroverse Reaktionen » im Vernehmlassungsverfahren (Botschaft sektorielle Abkommen, BBl 1999 6128, insb. 6175 f.; zum Ganzen: Urteil des BGer 2C_423/2014 vom 30. Juli 2015 E. 2.2.3; Urteil des BVGer A-4007/2016 vom 18. Mai 2018 E. 3.8.1).

4.2.5 Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 4 Abs. 3 SVAG, auf dem die pauschale Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf beruht, lässt sich nicht ablesen, ob die vorliegend zu beurteilenden Bürocontainer als « Container » zu betrachten sind. Der Gesetzgeber hatte keinen Anlass, sich konkret mit dieser Frage zu beschäftigen. Aus der Gesetzgebungsgeschichte ergeben sich jedoch Hinweise zum Sinn und Zweck der hier relevanten Vorschriften. Darauf wird im Folgenden eingegangen.

4.3 Um Sinn und Zweck der pauschalen Rückerstattung der LSVA im Vor- und Nachlauf des UKV zu ergründen, ist zunächst darzulegen, warum die LSVA eingeführt wurde (E. 4.3.1 f.). Erst dann können Sinn und Zweck der Rückerstattung (in den parlamentarischen Diskussionen war oft noch von der Befreiung von der LSVA die Rede) erfasst werden (E. 4.3.3 ff.). Die Auslegung nach Sinn und Zweck kann dabei vorliegend nicht klar von der systematischen Auslegung getrennt werden, zumal nicht eine einzelne Norm auszulegen ist, sondern ein Begriff, der in mehreren Bestimmungen vorkommt.

4.3.1 Die verfassungsmässige Grundlage zur Erhebung der LSVA findet sich in Art. 85 BV (E. 4.2.1). Zwar ist in diesem Verfassungsartikel selbst nur die Rede davon, dass die LSVA erhoben werden kann, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind (Art. 85 Abs. 1 BV). Art. 85 BV ist aber im Zusammenhang mit Art. 84 BV (Alpenquerender Transitverkehr) zu lesen (so stützt sich denn das SVAG auch auf die Art. 74, Art. 84, Art. 85 und Art. 196 Ziff. 3 BV; vgl. auch E. 4.2.1). Demnach schützt der Bund das Alpengebiet vor negativen Auswirkungen des Tran-

sitverkehrs (Art. 84 Abs. 1 BV), wobei nicht nur der Schutz vor den Auswirkungen des Transitverkehrs zu gewähren ist, sondern auch vor dem Ziel-, Quell- und Binnenverkehr (vgl. Art. 74 BV; LENDI/VOGEL, in: St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl. 2014, Art. 84 N. 8, nachfolgend: BV-Kommentar). Dazu soll der Güterverkehr auf die Schiene verlagert werden. Wie bereits bei der Entstehungsgeschichte gesehen (E. 4.2.1), wird die Erhebung der LSVA (bzw. die Rückerstattung von derselben im Vor- und Nachlauf) als Mittel gesehen, unter anderem dieses Ziel zu erreichen (vgl. LENDI/VOGEL, in: BV-Kommentar, a.a.O., Art. 84 N. 6). Verfassung und Gesetz verfolgen demnach mit der LSVA mehrere Ziele (vgl. Botschaft LSVA, BBl 1996 V 521, insb. 524; BGE 136 II 337 E. 2.2): Zum einen soll der Schwerverkehr mittels der LSVA die betriebswirtschaftlichen Kosten (« Wegekosten ») und sozialen Zusatzkosten (« externe Kosten ») langfristig decken, soweit er für diese nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben aufkommt (Kostenanlastungsziel gemäss Art. 1 Abs. 1 SVAG). Zum andern dient die LSVA dazu, die Rahmenbedingungen der Schiene im Transportmarkt zu verbessern und die Güter vermehrt mit der Bahn zu befördern (Umlagerungsziel gemäss Art. 1 Abs. 2 SVAG; dazu VALLENDER/HETTICH, in: BV-Kommentar, a.a.O., Art. 85 N. 11 ff., insb. 13 f.). Alsdann dient der Ertrag der LSVA auch der Realisierung bestimmter Eisenbahngrossprojekte (Finanzierungsziel gemäss Art. 87a Abs. 2 Bst. a BV [zuvor: Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 Bst. b und Abs. 5 BV] bzw. Art. 19 Abs. 2 SVAG; MICHAEL BEUSCH, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, 1999, S. 210 f.; Urteil 2C_423/2014 E. 2.2.1; Urteil A-4007/2016 E. 3.4).

4.3.2 In den parlamentarischen Diskussionen wurden diese sowie weitere Gründe genannt, so die Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene und die Finanzierung dieser Verlagerung, wobei die Belastung des Schwerverkehrs europatauglich (sprich: in Anbetracht der bilateralen Verhandlungen über ein Verkehrsabkommen mit den Vorstellungen der EU vereinbar) sein sollte (vgl. Votum Loretan, AB 1997 S 533 f.; Votum Küchler, AB 1997 S 536; Votum Gentil, AB 1997 S 541 f.; Votum Daniöth, AB 1997 S 542; Votum Caccia, AB 1997 N 2105; Votum Christen, AB 1997 N 2110; kritisch: Votum Cavadini, AB 1997 S 536).

4.3.3 Verschiedentlich wurde vorgebracht, die Befreiung des Vor- und Nachlaufs von der LSVA befördere die Verlagerung des Gütertransports von der Strasse auf die Schiene. Die Zu- und Wegtransporte von den Terminals, bei denen der kombinierte Verkehr erst recht einsetzen könne, seien Teil dieser Transportart und damit Teil der Verlagerungsstrategie

(Votum Fischer-Seengen, AB 1997 N 2565; Votum Columberg, AB 1997 N 2565). Fahrzeuge im kombinierten Verkehr seien denn auch in Europa von den Steuern befreit (Votum Giezendanner, AB 1997 N 2566).

4.3.4 Art. 4 Abs. 3 SVAG, der den Anspruch auf pauschale Rückerstattung der LSVA im UKV gesetzlich festhält, wurde durch Art. 6 Ziff. 1 Verkehrsverlagerungsgesetz eingeführt (E. 4.2.4). Letzteres nannte die für die Erreichung des Verlagerungsziels (vgl. Art. 84 BV; Art. 36^{sexies} aBV) im Vordergrund stehenden Instrumente (vgl. E. 4.3.1). Ferner diene es der Regelung der sogenannten Übergangsphase. Das Verkehrsverlagerungsgesetz stand in engem Zusammenhang mit dem Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (SR 0.740.72, nachfolgend: Landverkehrsabkommen; Botschaft sektorielle Abkommen, BBl 1999 6128, 6292).

Das Landverkehrsabkommen sieht eine koordinierte Landverkehrspolitik zwischen der Schweiz und den EU-Staaten vor, mit dem Ziel der Förderung der nachhaltigen Mobilität und des Umweltschutzes sowie eines effizienten Verkehrsflusses durch freie Wahl der geeigneten Verkehrsmittel. Es handelt sich um ein Liberalisierungsabkommen, welches die schrittweise gegenseitige Öffnung der Strassen- und Eisenbahn-Verkehrsmärkte für Personen und Güter regelt (Botschaft sektorielle Abkommen, BBl 1999 6128, 6131). Das Abkommen ermöglicht die Einführung der LSVA im Einklang mit der Ausrichtung der künftigen Gesetzgebung der EG (heute: EU) im Bereich der Strassenfiskalität und ohne Retorsionen befürchten zu müssen (Botschaft sektorielle Abkommen, BBl 1999 6128, 6152). Die Schweiz hat einen grossen Spielraum bei der Ergreifung von Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des kombinierten Verkehrs, sofern solche Massnahmen nicht zu unangemessenen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen führen. Der Bundesrat schlug daher vor, diesen Spielraum mit dem Erlass flankierender Massnahmen zu nutzen, die insbesondere schon in der Übergangszeit Anreize für die Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene schaffen sollten und sollen (Botschaft sektorielle Abkommen, BBl 1999 6128, 6152).

Weiter heisst es in der oben erwähnten Botschaft sektorielle Abkommen, die LSVA verbessere die Rahmenbedingungen für den Bahngüterverkehr. Es widerspräche deshalb der Zielsetzung dieser Abgabe, wenn der Vor- und Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs mit der vollen LSVA belastet würde. Eine vollständige Befreiung auf der gesamten Vor-

und Nachlaufstrecke dürfte aber negative Auswirkungen auf den übrigen Güterverkehr haben und zu unverhältnismässig langen strassenseitigen Vor- und Nachläufen führen. Auf der Basis einer vertieften Analyse mehrerer denkbarer Varianten stehe deshalb eine Pauschalbefreiung im Umfang einer pauschal festgelegten Distanz (z.B. 40 km) und pro im Vorbeziehungsweise Nachlauf transportiertem Container im Vordergrund. Wer einen kürzeren Vorlauf habe, erhalte somit de facto mehr Rückerstattung, als er an LSVA bezahle und umgekehrt. Dadurch hätten die Transporteure einen hohen Anreiz, das nächstgelegene geeignete Terminal anzusteuern. Es sei davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Rückerstattung an die verladende Wirtschaft weitergegeben werde. Damit werde ein Anreiz geschaffen, den unbegleiteten kombinierten Verkehr zu nutzen. Die Regelung für den Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs werde in der LSVA-Verordnung konkretisiert (Botschaft sektorielle Abkommen, BBl 1999 6128, 6298 f.; vgl. zum Ganzen auch die Ausführungen im Urteil des BGer 2A.71/2003 vom 6. Februar 2004 E. 3.1; Urteil A-4007/2016 E. 3.8.4).

Insbesondere der gerade genannte Passus aus der Botschaft sektorielle Abkommen (BBl 1999 6128, 6298), « Die LSVA verbessert die Rahmenbedingungen für den Bahngüterverkehr. Es widerspräche deshalb der Zielsetzung dieser Abgabe, wenn der Vor- und Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs mit der vollen LSVA belastet würde », zeigt, dass die pauschale Rückerstattung der LSVA im UKV der Verlagerung von der Strasse auf die Schiene dienen sollte. Gleiches wird denn auch in der Botschaft vom 30. April 2014 zur Totalrevision des Gütertransportgesetzes, BBl 2014 3827, 3914, nachfolgend: Botschaft GüTG) festgehalten, sodass dies auch der neueren gesetzgeberischen Auslegung entspricht.

4.3.5 Der Zweck der pauschalen Rückerstattung im Vor- und Nachlauf des UKV ist somit, die Verlagerung des Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene zu unterstützen. Der Transport auf der Strasse zu einem Containerterminal und von diesem wieder weg soll begünstigt werden, da diese Fahrten direkt der Umlagerung der Schwertransporte auf die Schiene dienen.

4.3.6 Zweck des Transports in Containern beziehungsweise Ladebehältern ist die Gewährleistung der technischen Interoperabilität und der politischen « EU-Kompatibilität » (vgl. Urteil 2C_423/2014 E. 3.2.4 und 4.2.6). Daher sind die Container in der Regel normiert (daselbst E. 4.2.4 m.H. auf die Botschaft GüTG, BBl 2014 3827, 3854 f.).

4.3.7 Art. 9 Abs. 1 SVAV hält nun fest, dass das Ladegut beim Übergang vom einen zum anderen Verkehrsträger das Transportgefäss nicht wechseln darf. Auch in Art. 2 Bst. a GüTV wird erwähnt, dass der Umschlag ohne Wechsel des Transportgefässes vorgenommen werden muss. Der Umschlag wird durch besondere Einrichtungen und Geräte erleichtert. Aus diesen Bestimmungen selbst ergibt sich bereits, dass – wie gerade zuvor festgehalten – die Transportgefässe genormt sein müssen, damit das Umladen vom einen auf den anderen Transportträger reibungslos abgewickelt werden kann. Sinn und Zweck der Verwendung von Transportgefässen, also auch von Containern, ist es somit, dass die Waren innerhalb des Transportgefässes und mit diesem einfach vom einen auf den anderen Transportträger umgeladen werden können, ohne dass dazu ein Umladen der einzelnen Waren in ein neues Transportgefäss oder der Transport eines Lastwagens oder Anhängers nötig wäre. Schon die Kommission des Nationalrats wollte nur die Vor- und Nachläufe mit Containern oder Wechselbehältern und nicht auch den begleiteten kombinierten Verkehr von der LSVA befreien (vgl. E. 4.2.3). Der Gesetzgeber hat nun die Vor- und Nachläufe des UKV zwar nicht von der Abgabe befreit, dafür aber die pauschale Rückerstattung vorgesehen (E. 2.3.1 und 4.2.5).

4.3.8 Bürobehälter erfüllen Sinn und Zweck der Vorschrift. Sie können wie Container, die als Transportgefäss dienen, vom einen auf den anderen Verkehrsträger umgeladen werden. Dem Umstand, dass der Behälter in diesem Fall gleichzeitig die Ware ist, kommt unter dem Blickwinkel von Sinn und Zweck der einschlägigen rechtlichen Vorschriften keine Bedeutung zu. Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, wird die pauschale Rückerstattung zwar nicht auf dem Ladegut (« Gütern ») gewährt, jedoch auf Transporten im Vor- und Nachlauf des UKV, wobei der Ladebehälter als Berechnungsgrundlage dient. Sofern das Ladegut jedoch ein genormter Container ist, der wie ein Ladebehälter vom einen auf den anderen Transportträger umgeschlagen werden kann, ist auch dieser rückerstattungs-berechtigt, weil das mit der pauschalen Rückerstattung angestrebte Ziel genauso erreicht wird, wie dies bei Containern der Fall ist, die als Ladebehälter dienen.

4.3.9 Zwar erklärt die Beschwerdeführerin selbst, dass Bürocontainer nicht mit Ladebehältern zu vergleichen seien, weil sie nicht demselben Zweck dienen. Dass Bürocontainer nicht dem Transport anderer Güter dienen, spielt nach dem zuvor Ausgeführten aber keine Rolle. Entscheidend ist, wie auch die Beschwerdeführerin gleich anschliessend festhält,

dass das Ziel, den Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern, erreicht wird. Rechtswesentlich ist dabei, dass dieses Ziel dadurch erreicht wird, dass die (Büro-)Container vom einen auf den anderen Verkehrsträger umgeladen werden können, ohne dass der Transportbehälter gewechselt wird.

4.3.10 Insgesamt ergibt sich, dass die Bürocontainer LSVA-rückerstattungsberechtigt sind: Zwar deutet der Wortlaut nicht darauf hin, aus Sinn und Zweck der Rückerstattung, in dem sich auch der Wille des Gesetzgebers spiegelt, geht dies aber klar hervor; das angestrebte Ziel, nämlich die Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene, lässt sich mit den Bürocontainern ebenso wie mit Transportcontainern erreichen. Die streitbetroffenen Bürocontainer sind somit von Art. 9 Abs. 1 SVAV erfasst.

4.3.11 Nach Sinn und Zweck der einschlägigen Vorschriften kann daher für die streitbetroffenen Bürocontainer die Rückerstattung der LSVA erfolgreich verlangt werden.

4.4 An diesem Ergebnis vermögen auch die weiteren Vorbringen der Vorinstanz nichts zu ändern.

4.4.1 Zunächst weist diese auf folgende Stelle der Botschaft GÜTG hin: « Der kombinierte Verkehr (KV) umfasst die Kooperation verschiedener Verkehrsträger im Verlauf der Transportkette. Das Transportgefäss wird zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern umgeschlagen. Als Transportgefässe können Container oder Wechselbehälter, Sattelanhänger oder auch ganze schwere Güterfahrzeuge auf der Schiene transportiert werden » (BBl 2014 3827, 3862). Entscheidend ist aber auch hier, dass es um die Kooperation verschiedener Verkehrsträger geht. Im Übrigen ist diese Passage nur bedingt einschlägig, geht es doch ebenso um den Umschlag ganzer, schwerer Güterfahrzeuge auf der Schiene und damit um den begleiteten kombinierten Verkehr, der nicht pauschal LSVA-rückerstattungsberechtigt ist.

4.4.2 Weiter wird folgende Stelle zitiert: « Den KV kennzeichnen normierte Transportbehälter für den multimodalen Transport. (...) Diese Transportgefässe sind für den Transport auf verschiedenen Verkehrsträgern (Wasser, Strasse, Schiene) konzipiert. Sie sind darum oft in ihrer Grösse normiert » (BBl 2014 3827, 3854 f.). Auch hier wird ersichtlich, dass es um den multimodalen Transport auf verschiedenen Verkehrsträgern geht. Dass es sich bei den « Transportgefässe[n] » auch um Bürocontainer handeln kann, damit der Zweck dieser Vorschrift erfüllt wird, wurde zuvor ausgeführt.

4.5 Nach wie vor ist zudem nicht jeder Umschlag vom Lastwagen auf die Bahn rückerstattungsberechtigt, sondern nur jener, der die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt. Vorliegend wird diesbezüglich einzig festgestellt, dass es sich bei den vorliegenden Bürocontainern um Container im Sinne von Art. 9 Abs. 1 SVAV handelt.