

Herrn  
Philippe Roch  
Direktor  
Bundesamt für Umwelt, Wald und  
Landschaft (BUWAL)  
3003 **Bern**

Bern, den 30. September 2004

## **Empfehlungen „Publikumsintensive Einrichtungen; Abstimmung der kantonalen Luftreinhalte-Massnahmen- planung mit der kantonalen Richtplanung“**

### **Stellungnahme des Schweizerischen Strassenverkehrsverbands FRS**

---

Sehr geehrter Herr Direktor  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend die Empfehlungen „Publikumsintensive Einrichtungen; Abstimmung der kantonalen Luftreinhalte-Massnahmenplanung mit der kantonalen Richtplanung“ Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

#### **I. Grundsätzliche Bemerkungen**

Der Schweizerische Strassenverkehrsverband FRS lehnt den vorliegenden Entwurf betreffend die Vollzugshilfe des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) grundsätzlich ab, weil das als zentraler Lösungsvorschlag postulierte planwirtschaftliche Fahrten- bzw. Fahrleistungsmodell (will heissen Fahrtenkontingentierung) unbefriedigend, unzweckmässig, nicht nachfragegerecht, entwicklungshemmend sowie ungerecht ist. Für den Strassenverkehrsverband FRS können somit auch die Motion Büttiker (98.3589) sowie die Motion der nationalrätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (99.3574) nicht abgeschrieben werden.

Nach Auffassung des Strassenverkehrsverbands FRS, der Dachorganisation des privaten Strassenverkehrs und der Automobilwirtschaft in der Schweiz, hat der Bund eine Verkehrspolitik zu betreiben,

- die sich an den verfassungsmässigen Grundsätzen der Wirtschaftsfreiheit, der Handlungsfreiheit und der Bewegungsfreiheit orientiert;
- welche die staatlichen Eingriffe auf die ausdrücklichen verfassungsmässigen Kompetenz- und Zuständigkeitsnormen beschränkt;
- welche die Vielzahl der deklamatorischen, programmatischen Verfassungsbestimmungen betreffend Wohlfahrt, Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft usw. als gleichwertig respektiert
- und die als absolut zentrales Anliegen die freie Wahl der Verkehrsmittel anerkennt, wie sie seit 1. Juni 2002 auch im Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) festgeschrieben ist.

Mobilität von Menschen und Gütern bedeutet Raumüberwindung. Mobilität ist Voraussetzung für Arbeitsteilung, Markterweiterungen, Beschleunigung des Strukturwandels, Erschliessung neuer Rohstoffe und Materialien, Innovationen, grössere Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Handel u.a.m. Mobilitätseinschränkungen verringern die Arbeitsteilung und schmälern das Sozialprodukt. Systemvorteile eines Verkehrsträgers dürfen nicht durch zusätzliche Belastungen unterdrückt werden. Sonst wird die qualitativ oder preislich bessere Leistung bestraft und die weniger gute Leistung prämiert. Damit werden die Grundregeln der freien Marktwirtschaft verletzt.

**Eine irgendwie geartete staatliche Kontingentierung, Plafonierung oder gar Verminderung des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz sind die falschen Rezepte, um dessen ökonomisch, ökologisch und gesellschaftlich verträglichen Entwicklung gebührend Rechnung zu tragen und die Mobilitätsbedürfnisse von Wirtschaft und Bevölkerung auch in Zukunft zu befriedigen.** Hinsichtlich der Raum- und Verkehrsentwicklung steht das Bereitstellen optimaler Bedingungen für die möglichst ungehinderte Mobilität von Personen und Gütern für den Strassenverkehrsverband FRS klar im Vordergrund. Diesbezüglich ist Handlungsbedarf mit Blick auf das Entwicklungspotenzial primär beim privaten Strassenverkehr ausgewiesen, der heute in der Schweiz – bei zunehmend ungenügender Infrastruktur – einen Anteil von über 85 Prozent (Personenkilometer) bzw. rund 66 Prozent (Tonnenkilometer) am Gesamtverkehrsaufkommen aufweist.

In den vergangenen 50 Jahren haben sich die Infrastrukturen sowie die Wohn-, Einkauf-, Freizeit- und sonstigen Gewohnheiten der Bevölkerung dem Individualverkehr angepasst. Für Publikumsintensive Einrichtungen ist dabei ein guter Anschluss an eine möglichst hochrangige, bestehende Strasseninfrastruktur ein wichtiges Standortkriterium. Seit Jahrzehnten erbringt der private Strassenverkehr rund 80 Prozent der Verkehrsleistung im Personenverkehr. Ausgehend von der heutigen und absehbaren Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur wird der motorisierte Individualverkehr die Verkehrsleistungen auch mittel- und langfristig klar dominieren.

Die Mobilitätsentwicklung war und ist die wesentliche Voraussetzung für den Produktions- und Einkommensanstieg der helvetischen Wirtschaft. Die Produktivitätszunahme in der Schweiz wäre um die Hälfte reduziert worden, hätte der private Strassenverkehr zwischen 1980 und 1995 stagniert.<sup>1</sup> Für den privaten Personenverkehr auf der Strasse (ohne Transit- und Freizeitverkehr) errechnet sich ein Ge-

---

<sup>1</sup> Vgl. Baum/Kurte, in: „Abschätzung des volkswirtschaftlichen Nutzens des Strassenverkehrs in der Schweiz“, Untersuchung im Auftrag der Vereinigung Schweizerischer Automobil-Importeure (VSAI), Köln, 2000

samtnutzen von 57,9 Milliarden Franken. Davon sind 43 Milliarden interner und 14,9 Milliarden Franken externer Nutzen. Der Gesamtnutzen des Strassengüterverkehrs (ohne Transit) beträgt für 1995 48,6 Milliarden Franken. Davon sind 36,5 Milliarden interner und 12,1 Milliarden Franken externer Nutzen. Insgesamt bewirken der Strassengüterverkehr und der produktionsorientierte Individualverkehr in der Schweiz somit externe Nutzen in der Höhe von 27 Milliarden Franken bzw. sieben bis acht Prozent des schweizerischen Bruttoinlandprodukts (BIP). Diese 27 Milliarden Franken fallen als externe Nutzen nicht bei den Benützern des privaten Strassenverkehrs, sondern wie die externen Kosten definitionsgemäss bei Dritten oder der Allgemeinheit an.<sup>2</sup>

Ohne motorisierten Individualverkehr wäre die Entwicklung zur heutigen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft undenkbar gewesen. Ein zentraler, aber häufig vernachlässigter Aspekt bezüglich dieser Entwicklung „ist die Tatsache, dass verschiedene gesellschaftliche Veränderungen und das wirtschaftliche Wachstum ohne das Automobil nicht einmal gedacht werden können. Das Automobil war in den westlichen Industrieländern das eigentliche Schlüsselprodukt des Wirtschaftswachstums und die Automobilwirtschaft dessen Motor und hauptsächlicher Arbeitsplatzträger.“<sup>3</sup>

Der private Strassenverkehr hat mit den wachsenden Bedürfnissen nach Mobilität stets Schritt gehalten. Er hat der Wirtschaft die von ihr geforderten Leistungen und Kapazitäten angeboten und zu einem Entwicklungssprung verholfen. Die ubiquitäre Mobilität, die insbesondere durch das Auto geschaffen worden ist, hat die Spielräume der Lebensgestaltung und des Konsums wesentlich ausgeweitet. Erst die Expansion des motorisierten Privatverkehrs hat die neuen komplexen, arbeitsteiligen Standortstrukturen und die austauschintensiven Produktionssysteme ermöglicht. Der Mobilitätswachstum hat eine Auflockerung der Wohnweise bewirkt, die Erreichbarkeit der Arbeits- und Versorgungsmärkte vergrössert sowie nicht zuletzt die Möglichkeiten für die Freizeit- und Feriengestaltung ausgeweitet.

Die Wirtschaft ist auf ein leistungsfähiges Strassennetz angewiesen – und zwar sowohl in Regionen mit hoher Bevölkerungs- und Wirtschaftsdichte als insbesondere auch in peripheren Gebieten unseres Landes. Strassenerschliessungen sind zwar keine Garantie, jedoch die unabdingbare Voraussetzung für das wirtschaftliche Gedeihen benachteiligter Regionen. Wirtschaftliches Wachstum setzt eine leistungsfähige Strasseninfrastruktur voraus. Der Autobahnbau anfangs der 1960er Jahre führte zu einem raschen Wachstum verkehrsgünstiger Standorte. Die Autobahnen machten und machen den Verkehr sicherer, leistungsfähiger, schneller, moderner, attraktiver und bequemer. Ein Beispiel der befruchtenden Wirkungen gut ausgebauter Strassenverbindungen ist der Bau der A12 von Bern nach Vevey. Dank dieser Autobahn hat die Region Bulle, aber auch der Sense- und Saanebezirk, einen beispiellosen Aufschwung erlebt. Während der Bezirk Greyerz in den Jahren 1966 bis 1975 etwa tausend Arbeitsplätze eingebüsst hatte, konnten von 1975 bis 1985 rund 1'500 neue Arbeitsplätze geschaffen werden, davon 660 nach der Eröffnung der A12 im Jahr 1981. Ohne den Bau dieser Nationalstrasse wäre das „Freiburger Wirtschaftswunder“ nicht möglich gewesen.

---

<sup>2</sup> Vgl. a.a.O.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (2000): Entwicklungen in der schweizerischen Verkehrspolitik seit den 70er Jahren, S. 12

## II. Detailbemerkungen

### Verkehrsgenerierung von Publikumsintensiven Einrichtungen (PE)

Über die Höhe der Verkehrsgenerierung durch PE und über die damit verbundenen Verkehrsleistungen (Personen- oder Fahrzeugkilometer) existieren in der Literatur kaum gesicherte quantitative Aussagen. Feststeht hingegen, dass rund 80 Prozent der Verkehrsleistung im Zusammenhang mit PE durch den Einkaufsverkehr erbracht werden. Gemäss aktuellem Mikrozensus<sup>4</sup> ist die Zahl der Wege und der zugehörigen Wegdistanzen des Verkehrszwecks „Einkaufen“ in den Jahren 1989-2000 praktisch konstant geblieben – und zwar trotz der Realisierung weiterer PE in der gleichen Zeitperiode. Daraus lässt sich ableiten, dass eine Zunahme der PE nicht zwingend zu einer Erhöhung der Einkaufswege und der damit verknüpften Verkehrsleistung führen muss. Klar scheint aber, dass es durch neue PE zu Verschiebungen der Verkehrsleistungsanteile im Raum kommen kann. Bis heute können nur ungenügend gesicherte Aussagen darüber gemacht werden, wie viel neue Verkehrsleistung zusätzliche PE tatsächlich erzeugen bzw. wie stark sich die Verkehrsleistung bloss verlagert. Diesbezüglich besteht einiger Forschungsbedarf.<sup>5</sup>

Bereits exemplarisch konnte nachgewiesen werden, „dass eine dezentralere Versorgung mit Einkaufszentren die durchschnittlichen Fahrwege verkürzen kann. Als Beispiel für die Folgen einer dezentraleren Versorgung mit Einkaufszentren sei der Pizol-Park Sargans erwähnt. Dort konnten über einen Zeitraum von rund 30 Jahren aus Befragungen eine Abnahme der durchschnittlichen Fahrwege von ca. 24 auf noch etwa 15 Kilometer geschätzt werden.“<sup>6</sup>

### Rationalisierung des Alltagslebens und der Alltagsmobilität

Geht es um PE, gilt das Augenmerk primär dem motorisierten Strassenpersonenverkehr und diesbezüglich insbesondere dem Einkaufsverkehr sowie dem Automobil. Gerade dieses ist für Wege- und Aufgabenverknüpfungen aufgrund seiner Multifunktionalität ideal: Es ist nicht an bestimmte Wege, Haltestellen und Fahrpläne gebunden; es kann im Unterschied zum Fahrrad und zu den Füßen auch weitere Wege einbinden; es ist witterungsunabhängig sowie ein gutes Transportmittel für Mensch und Material; nicht zuletzt ist es ein sicherer Ort, um zwischen durch etwas aufzubewahren. Das Auto fügt sich damit perfekt in den säkularen Trend der Haushaltsrationalisierung ein und wird zu seiner zusätzlichen Stütze. „Besonders deutlich wird dies bei der familiären Versorgung mit Lebensmitteln und sonstigen Gütern des alltäglichen Bedarfs. In Kombination mit den heute in den meisten Haushalten vorhandenen Kühl- und Gefrierschränken ermöglicht das Auto den (wöchentlichen) Grosseinkauf, der nur noch durch kleinere Gelegenheitseinkäufe ergänzt werden muss. (...) Der Grosseinkauf mit dem Auto ist nicht nur Normalität geworden, sondern erscheint angesichts des knappen Guts Zeit auch legi-

---

<sup>4</sup> Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Statistik (2001): *Mobilität in der Schweiz, Ergebnisse des Mikrozensus 2000 zum Verkehrsverhalten*, Bern und Neuenburg

<sup>5</sup> Vgl. *Nettoverkehr von neuen Nutzungen und Nutzungsverdichtungen*, Forschungsprojekt SVI 2003/001. Ziel der Forschungsarbeit ist ein Bericht, der ein klares und einheitliches Vorgehen bei der Beurteilung von publikumsintensiven Vorhaben und auch verkehrsrelevanten Planungen beschreibt und Richtwerte bereitstellt. Relevant ist das Thema insbesondere bei Einkaufszentren und Fachmärkten (Umlagerungen von bestehenden Besucher und Kaufkraftströmen), Freizeitanlagen und Standortverlagerungen von bestehenden Nutzungen.

<sup>6</sup> Vgl. *Verbandsbeschwerderecht – ein Lehrstück über staatliche Regulierungsdynamik*, Hans Rentsch und Thomas Held, DISP 157 (2/2004), *Netzwerk Stadt und Landschaft*, ETH Zürich, S. 47

tim. (...) Auf das Auto beim Einkauf zu verzichten, erscheint als zivilisatorischer Rückfall.“<sup>7</sup>

Die neuen und geänderten Ansprüche der Gesellschaft sind Bestandteil eines u.a. auch vom Auto voran getriebenen Gesamtprozesses. Zu dessen ökonomisch-strukturellen Seiten gehört der noch nicht abgeschlossene Konzentrationsprozess im Einzelhandel: Während die kleinen Lebensmittelläden aus den Wohnquartieren von Städten und Gemeinden verschwinden, entstehen Einkaufszentren – auch auf der so genannt grünen Wiese. Zwar decken die Haushalte immer noch einen Teil ihres täglichen Bedarfs über kleinere Einkäufe in der Nahumgebung ab, es erscheint ihnen jedoch als unzumutbar, sich überwiegend auf solche Naheinkäufe abzustützen. Dies würde nämlich bedeuten, dass sie verglichen mit Supermärkten und Einkaufszentren auf eine quantitativ, qualitativ und preislich suboptimale Auswahl angewiesen sind. Auch wenn der „Quartierladen“ offensichtlich eine durch den Konzentrationsprozess eröffnete Marktlücke zu füllen vermag, ist aufgrund seines beschränkten bzw. spezifischen Angebots sowie der meist auch höheren Preise keineswegs davon auszugehen, dass dadurch der wöchentliche Grosseinkauf von Frau und Herrn Schweizer obsolet werden könnte.<sup>8</sup>

### Verlust der Relationen

Der vorliegende Entwurf betreffend PE-Vollzugsempfehlungen stützt sich zwar auf den Buwal-Basisbericht<sup>9</sup> „Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung“, beschränkt sich de facto aber auf die Thematik der Mobilitätsbeschränkungen für PE sowie auf die Propagierung von Fahrtenkontingentierungen bzw. deren Einbezug in die Richtpläne sowie in die Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung. Diese eindimensionale Optik wird der Problematik rund um die PE in keiner Art und Weise gerecht und zielt insbesondere an der Fragestellung des überwiesenen Vorstosses von Ständerat Rolf Büttiker vorbei. Kommt hinzu, dass bereits der hievor erwähnte Basisbericht – zu dem notabene keine Vernehmlassung durchgeführt worden ist – in seinen zusammenfassenden Erkenntnissen, seiner Umschreibung der Zielkonflikte und seinen Schlussfolgerungen den mit PE verbundenen vielfältigen Schwierigkeiten keineswegs umfassend Rechnung trägt.

Die einseitige Sichtweise manifestiert sich nicht zuletzt schon darin, dass sich der Entwurf vor allem auch auf das Verkehrssegment des Einkaufsverkehrs und hierbei auf den Teilbereich der PE fokussiert. Der Anteil des Einkaufsverkehrs am Gesamtverkehr beträgt rund zehn Prozent. Davon entfallen höchstens 40 Prozent der Verkehrsleistung des Einkaufsverkehrs auf PE mit einer Fläche von mehr als 3'000 Quadratmetern. Betrachtet man nur die PE mit mehr als 5'000 Quadratmetern Verkaufsfläche, so reduziert sich die Verkehrsleistung auf 20 Prozent oder rund zwei Prozent des gesamten motorisierten Individualverkehrs in der Schweiz. Dieser offenkundige Verlust der Proportionen und Relationen muss zwangsweise zu einem verzerrten Bild der Ursachen der Schadstoffbelastungen der Luft führen. In der Folge entbehren auch die vorgeschlagenen Massnahmen jeder Verhältnismässigkeit.

### Raumplanungsgesetz

Was das Raumplanungsgesetz (RPG) anbelangt, möchten wir ausdrücklich auf dessen Zielartikel hinweisen, dem im vorliegenden Entwurf überhaupt keine Beachtung geschenkt wird.

---

<sup>7</sup> Vgl. *Mobilität im Alltag – Warum wir nicht vom Auto lassen*, Heine/Mautz/Rosenbaum, Frankfurt/Main, 2001, S. 84 ff.

<sup>8</sup> Vgl. a.a.O.

<sup>9</sup> *Publikumsintensive Einrichtungen – Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung*, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346; Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal); Bern, Oktober 2002

Dieser Artikel besagt namentlich, dass Bund, Kantone und Gemeinden bei ihrer raumwirksamen Tätigkeit u.a. auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft achten (Art. 1 Abs. 1 RPG). Demnach unterstützen Bund, Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, (...) die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten (Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG), das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken (Art. 1 Abs. 2 Bst. c RPG) sowie die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 Abs. 2 Bst. d RPG). **Wir halten in aller Deutlichkeit fest, dass diese wirtschafts- und nutzenbezogenen Zielsetzungen im vorliegenden Entwurf komplett fehlen und einseitig auf die Schutzaspekte im RPG Bezug genommen wird. Das Raumplanungsgesetz ist jedoch weit mehr als ein reines Schutzgesetz. Wir sind der Meinung, dass im Sinne einer richtig verstandenen und gelebten Nachhaltigkeit die Wirtschafts- bzw. die Nutzen-Komponente mindestens gleich stark wie der Schutz-Aspekt, also ausgewogen, gewichtet werden muss.**

Im Gegensatz zur Raumplanung verfügt der Bund auf dem Gebiet des Umweltschutzes über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Dies hat ihn dazu verleitet, nach vielen Seiten mit unzähligen Verordnungen aktiv zu werden. Der vorliegende Entwurf betreffend PE-Vollzugsempfehlungen reiht sich u.E. nahtlos in diese zum Teil übertriebenen Aktivitäten ein. Die Empfehlungen beabsichtigen ganz offensichtlich, das Raumplanungs- durch das Umweltrecht zu dominieren bzw. die Raumplanung dem Umweltschutz zu unterstellen. Dies scheint insofern äusserst fragwürdig, als die Raumplanung eine umfassende Abstimmung öffentlicher und privater Interessen vornimmt, derweil im Rahmen des Umweltschutzes dessen innerste Intentionen vorherrschen. „Dies heisst nicht, die Raumplanung habe nicht die Anliegen des Umweltschutzes zu beachten – im Gegenteil, gute Raumplanung ist immer auch umweltorientierte Planung, aber nicht einseitig, sondern in Kenntnis der Summe der öffentlichen Interessen, verbunden mit der Fähigkeit des Abwägens und des Abstimmens sowie der koordinierten Rechtsanwendung.“<sup>10</sup>

### Luftreinhalte-Gesetzgebung

Was die Luftreinhaltung angeht, macht folgende Aussage die der Luftreinhalte-Gesetzgebung des Bundes zu Grunde liegende Motivation deutlich: „Erst das Thema des Waldsterbens ermöglichte eine Akzentverschiebung von finanzpolitischen zu umweltpolitischen Massnahmen. Die Förderung des öffentlichen Verkehrs und Massnahmen zur Reduktion des Schadstoffausstosses des motorisierten Verkehrs wurden nun an die Hand genommen.“<sup>11</sup>

Rückblickend kann nüchtern folgendes konstatiert werden: „Da es in den achtziger Jahren keine Möglichkeiten gab, den Zustand des Waldes mit demjenigen früherer Jahre zu vergleichen, liessen sich die Waldspezialisten zu übereilten Diagnosen hinreissen. Heute beurteilen wir den Zustand des Waldes weniger dramatisch (...).“<sup>12</sup>

Der Nachtrag<sup>13</sup> zum 1995 publizierten Buwal-Bericht Nr. 255 „Luftschadstoffemissionen des

<sup>10</sup> Vgl. Bauvorhaben zwischen Vision und Beschwerde, Prof. em. Dr. Martin Lendi, DISP 157 (2/2004), Netzwerk Stadt und Landschaft, ETH Zürich, S. 29

<sup>11</sup> Vgl. Bundesamt für Raumentwicklung (2000): Entwicklungen in der schweizerischen Verkehrspolitik seit den 70er Jahren, S. 33

<sup>12</sup> Vgl. a.a.O.

<sup>13</sup> Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs 1950 bis 2020, Nachtrag, Schriftenreihe Umwelt Nr. 255; Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal); Bern, April 2000

Strassenverkehrs 1950-2010“, der den Prognosehorizont bis ins Jahr 2020 erweiterte, sowie der neueste Buwal-Bericht<sup>14</sup> „Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs 1980-2030“ kommen zu höchst erfreulichen Ergebnissen: Die Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs wie Stickoxide (NO<sub>x</sub>), Kohlenmonoxid (CO), Kohlenwasserstoffe (HC), Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>), Blei (Pb) und Russ werden bis 2030 weiter stark abnehmen, obwohl die Fahrleistungen aller motorisierten Fahrzeuge (ausser Reisebusse und Cars) bis ins gleiche Jahr nochmals signifikant zunehmen. Gemäss dem letztgenannten Buwal-Bericht „erfahren alle reglementierten Schadstoffe CO, HC, NO<sub>x</sub> und Partikel deutliche Reduktionen. Die neuen Entwicklungen bestätigen damit weitgehend die bisherigen Berechnungen (...).“<sup>15</sup> Dies ist in erster Linie auf die beschlossenen europäischen Abgasvorschriften zurückzuführen: Seit dem Jahr 2000 gilt für schwere Motorwagen (Lastwagen, Busse) die Emissionsstufe EURO 3, ab 2006 EURO 4 und ab 2009 EURO 5; für Personenwagen und Lieferwagen gilt seit dem Jahr 2000 die Norm EURO 3 und ab 2005 EURO 4. Zum Tragen kommen zudem die neuen Treibstoffvorschriften sowie die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und der 40-Tonnen-Limite.

Mit diesen sensationellen Resultaten werden die Reduktionsziele des bundesrätlichen Luftreinhaltekonzepts beim Verkehr zum Teil bereits übertroffen. In jüngster Zeit werden nun die Kohlendioxid-Emissionen und Feinstaubpartikel(PM10)-Immissionen vom UVEK zu Sorgenkindern emporstilisiert; der private Strassenverkehr wird einmal mehr zum massgeblichen Sündenbock gestempelt. Dies kann nicht akzeptiert werden: Gemäss einem UVEK-Bericht<sup>16</sup> stammen nämlich gut 9'800 Tonnen der primären PM10-Emissionen im Jahr 2000 – das sind 37 Prozent aller Emissionen – aus dem Verkehrsbereich (Strassen- und Schienenverkehr, Luftfahrt sowie andere). Für weitere 33 Prozent (gut 8'600 Tonnen) zeichnen Industrie und Gewerbe verantwortlich. Die restlichen 30 Prozent (gut 7'800 Tonnen) teilen sich Land- und Forstwirtschaft (25 Prozent) sowie die Haushalte (5 Prozent). Aufgrund des heutigen Stands der Erkenntnisse sind in hievorigem Bericht die rund 2'800 Tonnen PM10-Emissionen aus dem Schienenverkehr jedoch auf 800 bis 1'200 Tonnen hinunter korrigiert worden. Laut einem anderen aktuellen Bericht<sup>17</sup> liegen aber auch die totalen primären PM10-Emissionsmengen für den gesamten Schweizer Strassenverkehr im Jahr 2000 viel tiefer als früher angenommen, nämlich bei gut 4'500 statt 6'100 Tonnen. Dies entspricht einer Reduktion von 26 Prozent.

Was die verkehrsbedingten PM10-Emissionen anbelangt, wird der mengenmässig grössere Teil durch Abrieb und Aufwirbelung verursacht. Beim Strassenverkehr sind dies rund 38 Prozent, beim Schienenverkehr sage und schreibe 95 Prozent. Bei all diesen Schätzungen und Annahmen bezüglich PM10-Emissionen gilt es, sich folgenden festen Wert als Relation vor Augen zu halten: Im Jahr 2000 leistete der Schienenverkehr zusammen mit dem öffentlichen Verkehr auf der Strasse gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) rund 20 Milliarden Personenkilometer. Das sind viermal weniger als die Leistung aller Personenwagen zusammen (rund 80 Milliarden Personenkilometer). Mit anderen Worten: Der Schienenverkehr hat – in Relation zur erbrachten Verkehrsleistung – im Jahr 2000 praktisch ebenso viele Partikelemissionen wie der Strassenverkehr verursacht.

---

<sup>14</sup> Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs 1980 bis 2030, Schriftenreihe Umwelt Nr. 355; Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal); Bern, September 2004

<sup>15</sup> Vgl. a.a.O., S. 8

<sup>16</sup> Vgl. Umwelt-Materialien Nr. 144, PM10-Emissionen des Verkehrs – Statusbericht Teil Schienenverkehr, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL); Bern 2002, Tabelle 1 S. 23

<sup>17</sup> Verifikation von PM10-Emissionsfaktoren des Strassenverkehrs, Forschungsprojekt ASTRA 2000/415, Oktober 2003

Fazit: Dank schwefelfreien Treibstoffen und der technologischen Entwicklung (Partikelfilter, innermotorische Verbesserungen) werden die PM10-Emissionen aus dem Auspuff in naher Zukunft zu keinen Sorgen mehr Anlass geben. Dies bestätigt auch der hievor genannte aktuelle Bericht<sup>18</sup>: Im Jahr 2010 werden die PM10-Emissionen aus dem Strassenverkehr nur noch gut 850 Tonnen betragen.

### CO<sub>2</sub>-Problematik

Vorab gilt es wieder einmal festzuhalten, dass Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) kein Luftschadstoff, sondern ein natürlicher Bestandteil der Erdatmosphäre ist – unschädlich für Mensch und Tier sowie unentbehrlich für das Wachstum der Pflanzen. Die CO<sub>2</sub>-Problematik äusserst sich heute vielmehr darin, dass die Zunahme von CO<sub>2</sub> zum so genannten Treibhauseffekt und damit zur Klimaveränderung beiträgt. Hierbei handelt es sich nicht um ein lokales, sondern primär um ein globales Problem.

Gemäss den Key World Energy Statistics 2003 der internationalen Energieagentur (IEA) belegt die Schweiz beim CO<sub>2</sub>-Ausstoss pro Kopf den 47. Platz. Im Vergleich zu den früheren 15 EU-Mitgliedstaaten sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf in der Schweiz neben Schweden und Portugal am geringsten. Auch verglichen mit den zehn neuen EU-Ländern bewegt sich die Schweiz immer noch im guten Mittelfeld. Zudem belegt die global durchgeführte Untersuchung, dass sämtliche G8-Staaten einen deutlich höheren CO<sub>2</sub>-Ausstoss pro Kopf als die Schweiz aufweisen.

Der Strassenverkehr in der Schweiz emittiert jährlich etwa 14,2 Millionen CO<sub>2</sub>.<sup>19</sup> Dies entspricht einem Drittel der gesamtschweizerischen CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brenn- und Treibstoffen oder zirka 0,06 Prozent der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Der Personenwagenbestand in der Schweiz hat im Jahr 2003 rund 3,8 Millionen Fahrzeuge betragen, was etwa 0,5 Prozent des weltweiten Personenwagenbestands ausmacht. Der Personenwagenverkehr verursacht jährlich rund 11 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>, also ungefähr einen Viertel aller einheimischen CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brenn- und Treibstoffen. Der Personenwagenverkehr in der Schweiz ist somit für etwa 0,04 Prozent der globalen anthropogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen bzw. 0,0014 Prozent der gesamten globalen jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen verantwortlich.

Im Jahr 2000 hat der Einkaufsverkehr in der Schweiz rund 1,2 Millionen Tonnen Kohlendioxid emittiert. Das sind rund acht Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen des schweizerischen Strassenverkehrs im gleichen Jahr. Der Anteil der Emissionen des Einkaufsverkehrs an den gesamten anthropogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Schweiz liegt bei ungefähr 2,6 und weltweit bei etwa 0,005 Prozent. Dies entspricht 0,00014 Prozent der gesamten globalen Kohlendioxid-Emissionen.

Durch diese Zahlen wird offenkundig, dass die schweizerischen Anstrengungen zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Strassenverkehr im Allgemeinen und im Zusammenhang mit den PE im Speziellen die globale Situation nicht zu beeinflussen vermögen.

Dennoch ist dies für den Strassenverkehrsverband FRS kein Grund, nun einfach die Hände in den Schoss zu legen. Im Gegenteil: Zusammen mit der Erdölvereinigung sowie weiteren Wirtschaftskreisen haben die Strassenverkehrsverbände schon vor geraumer Zeit das innovative Projekt eine freiwilligen Klimarappens lanciert. Dieser freiwillige Klimarappen ist ein

---

<sup>18</sup> Vgl. a.a.O., Tabelle S. 32

<sup>19</sup> Vgl. Luftschadstoffemissionen des Strassenverkehrs 1980 bis 2030, Schriftenreihe Umwelt Nr. 355; Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal); Bern, September 2004

umweltpolitisch zeitgemässer Ansatz. Er ist *das* kostengünstige und wirtschaftsverträgliche Instrument, um das CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel effizient und effektiv zu erreichen. Kommt hinzu, dass der Klimarappen nicht einfach nur die CO<sub>2</sub>-Bilanz der Schweiz schön, sondern durch den Kauf ausländischer, Kyoto-kompatibler Zertifikate auch tatsächlich einen wesentlichen Beitrag zur Milderung der globalen Klimaerwärmung leistet.

### **III. Schlussfolgerungen**

Die in Entwurfsform vorliegende Buwal-Vollzugshilfe oder -Richtlinie betreffend PE trägt zur Erreichung der lufthygienischen Ziele praktisch nichts bei. Ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff in die Rechte des Einzelnen durch Verfügung von Massnahmen wie Parkplatzbeschränkungen und -bewirtschaftungen sowie Fahrtenkontingentierungen bei PE mit der Absicht, eine erhebliche Verbesserung der lufthygienischen Situation zu erreichen, existiert nicht. Die Massnahmen verstossen somit offenkundig gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Massnahmen, die praktisch keine Verbesserung der bestehenden Situation bringen, sind ungeeignet, nicht erforderlich und weisen zudem eine ungenügende Verhältnismässigkeit von Eingriffszweck und -wirkung bzw. Zumutbarkeit auf. Mit dem Umweltschutzgesetz lassen sich deshalb keine Massnahmen zur Beschränkung des privaten Strassenverkehrs im Zusammenhang mit PE rechtfertigen.

Im vorliegenden Entwurf einer Buwal-Vollzugshilfe oder -Richtlinie betreffend PE bzw. die Abstimmung der kantonalen Luftreinhalte-Massnahmenplanung mit der kantonalen Richtplanung wird nebst Parkplatzbeschränkungen sowie -bewirtschaftungen bei PE neu auch vom Bund das planwirtschaftliche Fahrten- oder Fahrleistungsmodell – will heissen der Fahrtenkontingentierung –, wie es in gewissen Kantonen im Zusammenhang mit PE bereits existiert bzw. getestet wird, als zentrales Instrument zur Zielerreichung vorgeschlagen.

Für den Strassenverkehrsverband FRS sind damit die parlamentarischen Vorstösse<sup>20</sup>, die zum zur Diskussion stehenden Entwurf geführt haben, keinesfalls beantwortet. Dies aus folgenden wesentlichen generellen Gründen:

- § Fahrtenkontingentierungen sind verfassungs- und bundesrechtlich nirgends verankert.
- § Fahrtenkontingentierungen verstossen vielmehr gegen die Bundesverfassung, indem sie in die freie Verkehrsmittelwahl (Wirtschaftsfreiheit) eingreifen.
- § Der Entwurf einer Vollzugshilfe bevorzugt einseitig die Schutzaspekte vor der Nutzenkomponente und klammert damit nicht nur den RPG-Zielartikel aus, sondern wird auch einer ausgewogenen Nachhaltigkeit in keiner Weise gerecht.
- § Mittel- bis längerfristig (2010 bis 2020) wird der motorisierte Privatverkehr in der Schweiz gemäss Buwal die vorgegebenen Luftreinhalte-Ziele erreichen, so dass für ihn auf der Luftreinhalte-Gesetzgebung basierende Einschränkungen obsolet werden.

Dem Fahrten- oder Fahrleistungsmodell (Fahrtenkontingentierung) im Speziellen kann der Strassenverkehrsverband FRS aus folgenden Gründen nicht zustimmen:

---

<sup>20</sup> Motion Büttiker (98.3589); Motion UREK-N (99.3574). Letztere nimmt die gleich betiteltete Parlamentarische Initiative Bosshard (99.411) auf, die in der Folge vom Urheber zurückgezogen wurde.

- Es ist unbefriedigend, weil die Konzentration von PE verunmöglicht wird.<sup>21</sup>
- Es ist unzweckmässig, weil die wirtschaftliche Entwicklung unnötig behindert wird.
- Es ist nicht nachfragegerecht, weil die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft gebremst wird und die Konsumenteninteressen sowie -bedürfnisse unberücksichtigt bleiben.
- Es ist entwicklungshemmend, weil die Rahmenbedingungen für Wachstumsbranchen eingeengt werden.
- Es ist ungerecht, weil die kantonalen Richt- und Massnahmenpläne eine unterschiedliche Anwendung ermöglichen.

Es kann und darf nicht sein, dass auf dem Buckel von PE unter dem Deckmantel vermeintlicher lufthygienischer Verbesserungen Modal-Split-Änderungen sowie Änderungen in erster Linie des Einkaufs-, aber auch des Freizeitverhaltens herbeigeführt werden.

**Der Strassenverkehrsverband FRS weist den vorliegenden Entwurf als völlig inakzeptablen Lösungsvorschlag zurück und beantragt zum einen, auf die von den Motionären ursprünglich verfolgte Stossrichtung zurückzukommen und das Luftreinhalte-Recht bis zu dem Zeitpunkt, da die Luftreinhalte-Ziele vom motorisierten privaten Strassenverkehr in der Schweiz erreicht werden, analog dem Lärmschutz-Recht so auszugestalten, dass es eine flexiblere Umsetzung ermöglicht. Zum andern, dass sich der Bund departementsübergreifend der reell existierenden Probleme rund um die PE im Sinne einer umfassend bzw. ausgewogen verstandenen Nachhaltigkeit sowie unter Berücksichtigung aller relevanter Verfassungsgrundlagen annimmt und in enger Zusammenarbeit mit den Direktbetroffenen vernünftige sowie praktikable Lösungsvorschläge ausarbeitet.**

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

**Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS**

Der Generalsekretär

Hans Koller

---

<sup>21</sup> „(...) und in Zürich der Hardturm [das neue Fussballstadion; Anm. d. Verf.] zwar an raumplanerisch sinnvollen Standort gestellt, aber dennoch erheblichen Autoverkehr erzeugen wird.“ Aussage von Dr. Raimund Rodewald (Geschäftsleiter Landschaftsschutz Schweiz), Verbandsbeschwerderecht – eine unendliche Geschichte, DISP 157 (2/2004), Netzwerk Stadt und Landschaft, ETH Zürich, S. 42