

Herrn
Dr. Rudolf Dieterle
Direktor
Bundesamt für Strassen (ASTRA)
3003 Bern

Bern, 25. November 2010

Rechtliche Grundlagen für die Einrichtung von Umweltzonen

Stellungnahme von strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS (vormals Schweizerischer Strassenverkehrsverband FRS – Fédération routière suisse FRS) ist die Dachorganisation der Automobilwirtschaft und des privaten Strassenverkehrs in der Schweiz. **strasseschweiz** umfasst rund 30 Verbände aus der Automobil- und Strassenwirtschaft sowie aus den zahlreichen helvetischen Strassenbenützer- und Fahrlehrerorganisationen. Seine wichtigsten Trägerorganisationen sind: TCS (Touring Club Schweiz); auto-schweiz (Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure); AGVS, Autogewerbeverband der Schweiz; ACS (Automobil Club der Schweiz) und ASTAG (Schweizerischer Nutzfahrzeugverband).

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen des Anhörungsverfahrens zu einer neuen Verordnung über die Umweltzonenvignette (UZV) sowie zu den Änderungen der Signalisationsverordnung (SSV) und der Ordnungsbussenverordnung (OBV) Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS lehnt die vorgeschlagene neue UZV sowie die damit verbundenen Änderungen der SSV und OBV entschieden ab. Der bürokratische Aufwand und die Kosten für die Benützer stehen in keinem Verhältnis zum wissenschaftlich nicht erhärteten Nutzen der vorgeschlagenen Massnahmen. Spitzenbelastungen durch Feinstaub oder Ozon in Städten hängen jeweils primär mit der besonderen meteorologischen Situation bzw. mit den klimatischen Bedingungen (Inversionslagen, Luftschadstoff-Verfrachtungen) und nicht mit der Verkehrsdichte zusammen. Zudem wären das Einrichten von Umweltzonen sowie das Einführen von Umweltzonenvignetten auf Verordnungsstufe u.E. rechtlich ungenügend abgestützt; sie bedingten einer gesetzlichen Regelung.

Wirkungslose Umweltzonen

Richtig ist, wie in den Erläuterungen zur Anhörung festgehalten, dass in den vergangenen Jahren verschiedene europäische Städte – vor allem etliche in Deutschland – so genannte Umweltzonen eingeführt haben. Ungerechtfertigt hingegen ist jene Aussage, wonach derartige Umweltzonen eine geeignete Massnahme darstellen würden, um die Luftqualität erheblich zu verbessern. Fakt ist vielmehr, dass die Wirkung dieses Instruments höchst umstritten ist. Wissenschaftliche Gutachten oder Untersuchungen konnten bislang nicht belegen, dass sich in den bestehenden Umweltzonen die Luftqualität signifikant verbessert hat.

Unser nördlicher Nachbarstaat Deutschland, in dem sich die meisten städtischen Umweltzonen Europas befinden, liefert laufend neue Beweise für diese Tatsache. Obschon der deutsche Fahrzeugpark im Schnitt markant älter ist als der schweizerische und deshalb als deutlich „umweltkritischer“ eingestuft werden muss, sind die Erwartungen an die Verbesserung der Luftqualität massiv enttäuscht worden. So wurden z.B. in den Umweltzonen von Berlin, Bremen, Hannover und Stuttgart Verbesserungen von lediglich drei bis vier Prozent registriert. Da diese Veränderungen im üblichen Schwankungsbereich entsprechender Messungen liegen, kann nicht einmal von einem minimalen Erfolg gesprochen werden.

In Schweizer Städten fällt aufgrund der bereits hohen Luftqualität das Potenzial für Verbesserungen noch einmal erheblich geringer aus. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass nicht nur Messungen die hohe Luftqualität belegen: Am schweizerischen Städtetag 2010 verwies Prof. Dr. Ulrich Weidmann (ETH Zürich) in seinem Referat auf eine repräsentative Umfrage, wonach nur noch knapp zehn Prozent der in Agglomerationen Befragten die Belastung der Luft durch Schadstoffe als problematisch beurteilten.

An dieser Stelle muss ferner darauf hingewiesen werden, dass Spitzenbelastungen durch Feinstaub oder Ozon in Schweizer Städten – insbesondere im Kanton Tessin – jeweils primär mit der spezifischen meteorologischen Situation bzw. mit den klimatischen Bedingungen (vor allem Inversionslagen sowie Luftschadstoff-Verfrachtungen) und nicht mit der Verkehrsdichte zusammenhängen.

Schliesslich gelangt der vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) jüngst publizierte Bericht „Luftschadstoff-Emissionen des Strassenverkehrs 1990-2035 – Aktualisierung 2010“ zum Ergebnis, dass bis ins Jahr 2035 die Luftschadstoffemissionen aller Fahrzeugkategorien weiter sinken werden. Deutlich verbesserte Prognosen erhalten dabei verglichen mit früheren Berichten die im Fokus stehenden Stickoxid- (NO_x) und die Feinstaub-Emissionen (PM).¹

Vor dem Hintergrund dieser Faktenlage erachtet **strasseschweiz** die Einrichtung städtischer Umweltzonen und die Einführung von Umweltzonenvignetten aus lufthygienischen Gründen als eine eigentlich ideologisch geprägte und primär gegen den privaten Strassenverkehr gerichtete „Placebo“-Massnahmen, die zwar zu einem hohen administrativen und finanziellen Aufwand sowie zu erheblichen Kosten für die direkt Betroffenen, aber zu keiner wirklich spür- und messbaren Verbesserung der aktuellen Luftsituation führen werden. – Oder um es bildhaft auszudrücken: Mit diesen Massnahmen wird in der Tat mit Kanonen auf Spatzen geschossen.

¹ BAFU 2010: Luftschadstoff-Emissionen des Strassenverkehrs 1990-2035. Aktualisierung 2010. Bundesamt für Umwelt, Bern, Umwelt-Wissen Nr. 1021: 130 S., S. 10 f.

Ungenügende rechtliche Abstützung

Auch wenn die Kantone gemäss Art. 3 Abs. 4 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG)² die Kompetenz haben, zum Schutz der Bewohner(innen) oder gleichermassen Betroffener Verkehrsanordnungen zu erlassen, ist für die Einrichtung von Umweltzonen und die Einführung von Umweltzonenvignetten die Unterstützung durch den Bund offensichtlich notwendig. Die Kantone können jene Massnahmen treffen, die ihnen im Rahmen strassenverkehrsrechtlicher Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz der Notwendigkeit sowie Verhältnismässigkeit zulässig sind (vgl. Erläuterungen zur Anhörung, S. 1/2). Ob Notwendigkeit und insbesondere Verhältnismässigkeit bei der vorgeschlagenen Einrichtung von Umweltzonen und Einführung von Umweltzonenvignetten tatsächlich gegeben sind, ist nach unserem Dafürhalten äusserst zweifelhaft. In diesem Sinn ist auch die Rechtmässigkeit der vorgeschlagenen Massnahme sehr fraglich.

Aus den hiervor genannten Gründen erachtet es **strasseschweiz** deshalb als ungenügend, das Einrichten von Umweltzonen sowie das Einführen von Umweltzonenvignetten in der Schweiz lediglich auf Verordnungsstufe stipulieren zu wollen. U.E. wären für solch einschneidende und das öffentliche Leben derart stark tangierende Massnahmen eine Gesetzesrevision vonnöten und somit das Durchlaufen des Gesetzgebungsprozesses angezeigt.

Verworfenne Umweltetikette

Am 18. Juni 2010 hat der Bundesrat bereits beschlossen, auf die Einführung einer Umweltetikette für Personenwagen (PW), die nebst der Energieeffizienz mittels so genannter Umweltbelastungspunkte (UBP) auch über die gesamte Umweltbelastung eines Fahrzeugs informiert hätte, definitiv zu verzichten. Stattdessen will der Bundesrat die etablierte Energieetikette beibehalten und verbessern. Es ist zu befürchten, dass durch die Einrichtung von Umweltzonen und die Einführung von Umweltzonenvignetten die Diskussion rund um die von den Wirtschafts- und Strassenverkehrsverbänden kategorisch abgelehnte Umweltetikette für PW von Neuem entfacht würde.

Kostspieliger Bürokratismus – Wirtschafts- und Tourismusfeindlichkeit

Die Einrichtung von Umweltzonen und die Einführung von Umweltzonenvignetten löst u.E. einen kostspieligen Bürokratismus aus. Seitens der öffentlichen Hand würden der Vollzug des vorgeschlagenen Vignettensystems samt seinen vier verschiedenen Kategorien sowie die dafür notwendigen Kontrollen durch die Polizei einen erheblichen administrativen Mehraufwand generieren. Aber auch die Bevölkerung und Wirtschaft würden den zusätzlichen bürokratischen Hürdenlauf zu spüren bekommen. Insbesondere Anwohner, Gewerbetreibende, die Tourismusbranche und viele andere mehr würden sich künftig wiederholt mit Umweltzonen auseinandersetzen und sich überlegen müssen, ob sie für bestimmte städtische Gebiete über die entsprechende Vignette verfügen oder nicht. Die unzähligen kleinen und mittleren Handwerker- oder Lieferantenbetriebe beispielsweise, die in den verschiedensten Städten und Gemeinden tätig sind, müssten sich in Zukunft mit einer neuen unbefristeten administrativen Schikane abfinden.

Für den Tourismus im Allgemeinen und für die ausländischen Touristen, die mit ihrem eigenen Fahrzeug in die Schweiz einreisen, im Speziellen führen die geplanten Umweltzonen und Umweltzonenvignetten zu Unannehmlichkeiten sowie zu einem monetären und zeitlichen Mehraufwand. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass Städte mit Umweltzonen in der Tendenz eher weniger

² SR 741.01

Besucher(innen) aufweisen als Städte ohne Umweltzonen. Darin eingeschlossen sind auch jene ausländischen Touristen, die über ein „sauberes“ Fahrzeug verfügen.

Für die Schweiz stellt die Tourismusbranche bekanntlich einen entscheidenden Wirtschaftsfaktor dar. Dies widerspiegelt sich nicht zuletzt darin, dass pro Jahr im Maximum insgesamt um die 85 Millionen Fahrzeuge – davon rund 90 Prozent PW – mit ausländischen Kennzeichen die Schweizer Grenze passieren. Umweltzonen und dafür benötigte gebührenpflichtige Vignetten würden mit Blick auf diese ausländischen Touristen und Grenzgänger dem Image der Schweiz empfindlichen Schaden zufügen und vor allem der einheimischen Tourismusbranche letztlich einen Bärendienst erweisen.

Schliesslich benachteiligt die Einrichtung von Umweltzonen und die Einführung von Umweltzonenvignetten vor allem Halter von älteren Fahrzeugen, deren Attraktivität und insbesondere Wert dadurch stark vermindert, wenn nicht sogar völlig vernichtet werden.

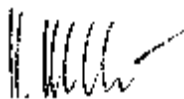
Schlussbemerkung

Ganz abgesehen von der aus unserer Sicht ungenügenden rechtlichen Legitimation betreffend das Einrichten von Umweltzonen und das Einführen von Umweltzonenvignetten stehen diese Massnahmen in Form einer zusätzlichen Barriere für Bevölkerung und Wirtschaft sowie des damit verbundenen administrativen Mehraufwands, der nicht zuletzt auch bei der öffentlichen Hand anfällt, zum marginalen Nutzen der Massnahmen, der sich punkto Verbesserung der Luftqualität im Schwankungsbereich entsprechender Messungen bewegt, nach unserem Dafürhalten in einem miserablen Verhältnis. Damit wird auch der vorgenannte Grundsatz der Verhältnismässigkeit klarerweise verletzt.

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

strasseschweiz – Verband des Strassenverkehrs FRS

Der Generalsekretär



Hans Koller