



Rechtliche Grundlagen für die Einrichtung von Umweltzonen

Anhörung

Erläuterungen

1 Allgemeines

1.1 Umweltzonen in Europa

Verschiedene europäische Städte haben in den vergangenen Jahren sogenannte Umweltzonen eingeführt. Mit der Einrichtung solcher Zonen soll die Belastung der Umwelt durch Emissionen aus dem Strassenverkehr (namentlich in Form von Luftschadstoffen) reduziert werden. Es handelt sich dabei um Gebiete, in welchen Fahrzeuge grundsätzlich nur noch dann verkehren dürfen, wenn sie gewisse Emissionswerte nicht überschreiten. Diese Umweltzonen unterstehen nicht einem einheitlichen Regime, sondern unterscheiden sich in gewissen Aspekten wesentlich, zum Beispiel bezüglich der betroffenen Fahrzeuge, bezüglich der emissionsrechtlichen Anforderungen, welche die Fahrzeuge erfüllen müssen, aber auch bezüglich der Folgen, wenn ein Fahrzeug die emissionsrechtlichen Anforderungen nicht erfüllt.

1.2 System der Umweltzonenregelung in den Grundzügen

1.2.1 Kantonale Zuständigkeit

Der Vollzug sowohl der Umweltschutzgesetzgebung als auch der Strassenverkehrsgesetzgebung fällt in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Das Umweltschutzrecht des Bundes verpflichtet die Kantone, Massnahmenpläne zur Luftreinhaltung aufzustellen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Schadstoffbelastung der Luft die vom Bundesrat bestimmten Grenzwerte überschreitet. Der vom Regierungsrat des Kantons Genf im April 2008 verabschiedete Massnahmenplan sieht unter anderem die Einrichtung einer Umweltzone in der Innenstadt von Genf vor. In der Folge ersuchte der Regierungsrat des Kantons Genf den Vorsteher des UVEK um Unterstützung bei der Umsetzung dieses Elementes des kantonalen Massnahmenplans. Auch der Regierungsrat des Kantons Tessin ersuchte den Vorsteher des UVEK um Unterstützung bei der Einführung von Umweltzonen. Aus Sicht des Umweltschutzes stellen die Umweltzonen eine geeignete Massnahme dar, um die Luftqualität lokal erheblich zu verbessern. Die Wirkung hängt massgeblich von der konkreten Ausgestaltung der Umweltzone durch die zuständige kantonale Behörde ab. Entscheidend ist dabei insbesondere, wieviele Fahrzeuge von der Massnahme betroffen sind beziehungsweise welche Emissionskategorien und Umweltzonenvignetten nicht in der Umweltzone verkehren dürfen. Ausformung und Wirkung einer Umweltzone müssen deshalb im Rahmen der Massnahmenplanung Luftreinhaltung festgelegt werden.

In der Schweiz können die Kantone auf Strassen, welche für den Fahrverkehr grundsätzlich zugänglich sind, Verkehrsanordnungen erlassen, soweit der Schutz der Bewohner oder gleichermassen Betroffener vor Lärm und Luftverschmutzung, die Sicherung, die Erleichterung oder die Regelung des Verkehrs, der Schutz der Strasse oder andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe dies erfordern. Im Rahmen dieser Kompetenz können die Kantone all jene Massnahmen treffen, die ihnen

im Rahmen der strassenverkehrsrechtlichen Bundesvorschriften zur Verfügung stehen und die nach dem Grundsatz der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit zulässig sind.

1.2.2 Signalisation im Bundesrecht

Die Einrichtung einer Umweltzone ist zu signalisieren. Die entsprechende Signalisation wird in der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV)¹ geregelt. Ein neues Signal bildet ab, wo eine Umweltzone beginnt und welche Fahrzeuge sie befahren und in ihr parkieren dürfen. Letzteres wird in der neuen Verordnung über die Umweltzonenvignette näher konkretisiert.

1.2.3 Einheitliche Regelung für die ganze Schweiz

Grundsätzlich ist den Kantonen ein Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, welches die Ausgestaltung einer Umweltzone nach den konkreten Bedürfnissen zulässt. Zwecks praktischer Umsetzbarkeit wird aber eine Beschränkung auf vier mögliche Vignetten-Kategorien vorgeschlagen. Für die Einrichtung einer Umweltzone ist zudem die Erfüllung der bundesrechtlichen Vorgaben (z.B. Erstellung eines Massnahmenplans) gefordert. Einheitlich wird auch die Einteilung der Fahrzeuge in die verschiedenen Emissionskategorien zu handhaben sein.

1.2.4 Vignettensystem

Um den Vollzug zu erleichtern, wird ein Vignettensystem eingeführt. Vorbehältlich bestimmter Ausnahmen muss eine Vignette an denjenigen Motorfahrzeugen angebracht werden, mit denen eine Umweltzone befahren werden soll oder die darin parkiert werden sollen. Es erfolgt keine Selbstdeklaration, sondern die Vignetten werden auf Gesuch von den zuständigen Behörden oder den von ihnen bezeichneten Stellen ausgegeben. Die neue Verordnung über die Umweltzonenvignette enthält die Vorgaben dafür, welches Fahrzeug, abhängig von seinen Emissionswerten, welche Vignette erhalten soll.

2 Signalisationsverordnung (SSV)

Am Grundsatz, wonach sämtliche Signale in der Signalisationsverordnung dargestellt werden, soll festgehalten werden, selbst wenn im Zusammenhang mit Umweltzonen eine neue Verordnung geschaffen wird. Vom Gehalt her stellt die Umweltzonensignalisation ein Teilfahrverbot dar. Sie besteht aus einem Fahrverbot, welches zwingend für eine Zone anzuordnen und mit einer Zusatzangabe zu ergänzen ist. Diese zeigt an, welche Fahrzeuge, die entsprechend gekennzeichnet sind, vom Fahrverbot ausgenommen sind und in der Umweltzone verkehren dürfen (Art. 19a SSV).

Betroffen vom Signal «Umweltzone» sind grundsätzlich alle Motorfahrzeuge. Bundesrechtlich sind folgende Ausnahmen vorgesehen:

- Arbeitsmotorwagen, Motorkarren, Motoreinachser und Motorfahräder. Diese Ausnahmen begründen sich damit, dass Arbeitsmotorwagen primär zum Ausführen von Arbeiten verwendet werden und mit ihnen öffentliche Strassen in der Regel nur zu Überführungsfahrten benützt werden. Werden sie auf Baustellen eingesetzt, müssen sie zudem betreffend die Partikelemissionen ohnehin die Vorschriften gemäss den Artikeln 19a und 19b der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV)² einhalten. Motorkarren und Motoreinachser werden nicht in der Stadt verwendet. Alle Motorfahräder erfüllen die aktuellsten Abgasvorschriften (FAV4, seit 1988), und ein generelles Verbot für Motorfahräder, für welche im Vergleich zu anderen Zweirädern strenge Abgasvorschriften gelten, wäre unverhältnismässig.
- Blaulichtfahrzeuge im Rahmen von dringlichen und damit zusammenhängenden Dienstfahrten. Diese Ausnahme bezieht sich auf Blaulichtfahrzeuge auf dringlichen Dienstfahrten und entsprechenden Retourfahrten. Abgesehen von dieser Ausnahme unterstehen einer Umweltzone auch die Fahrzeuge der Polizei, der Feuerwehr und der Sanität.
- Fahrzeuge mit Kontrollschildern für Armeefahrzeuge.
- Fahrzeuge von Haltern mit diplomatischen oder konsularischen Vorrechten und Immunitäten mit Kontrollschildern mit dem Zeichen «CD», «CC» oder «AT».

¹ SR 741.21

² SR 814.318.142.1

- Fahrzeuge auf Führerprüfungsfahrten. Ohne diese Ausnahme könnte bei Verwendung eines emissionsreichen Fahrzeugs das Verhalten im Stadtverkehr unter Umständen nicht mehr geprüft werden.
- Fahrzeuge auf Fahrten zu amtlichen Fahrzeugprüfungen, die innerhalb einer Umweltzone erfolgen. Um zu vermeiden, dass emissionsreiche Fahrzeuge nicht mehr der amtlichen Prüfung zugeführt werden können, sollen diese mit einem Prüfungsaufgebot zum Strassenverkehrsamt fahren dürfen, selbst wenn sich dieses innerhalb einer Umweltzone befindet.
- Fahrzeuge des vom Bund gestützt auf das Personenbeförderungsgesetz konzessionierten oder bewilligten Personenverkehrs. Der öffentliche Verkehr soll durch die Umweltzonen nicht behindert werden. Andernfalls würde die Mobilität zu stark eingeschränkt. Zudem befinden sich zentrale Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs (z.B. Bahnhöfe mit Busverbindungen) in Stadtzentren, die von Umweltzonen betroffen sind.

Weitere Ausnahmen vom Umweltzonenverbot werden bundesrechtlich nicht vorgesehen. So fallen auch Gewerbetreibende innerhalb der Zone und Anwohner unter die Regelung. Hingegen können weitere Ausnahmen, wenn sie sich als erforderlich und angemessen erweisen, vom Gemeinwesen, welches die Umweltzone anordnet, vorgesehen und auf einer Zusatztafel signalisiert werden; den ausgenommenen Fahrzeugen ist in solchen Fällen eine Bewilligung auszustellen.

Im Kapitel der SSV über Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen wird festgelegt, dass die Anordnung von Umweltzonen nur zulässig ist, wenn sie in einem Massnahmenplan bei Luftverunreinigungen vorgesehen ist (Art. 44a des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 [USG]³, Art. 31 ff. LRV). Ein Massnahmenplan ist insbesondere dann zu erstellen, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass Fahrzeuge oder Verkehrsanlagen übermässige Immissionen verursachen (Art. 19 LRV). Er dient dazu, die Lastengleichheit zwischen den verschiedenen Schadstoffemittenten in einem Gebiet und die Verhältnismässigkeit der Massnahme sicherzustellen. Die auf einen Massnahmenplan gestützte Anordnung der Umweltzone ist gestützt auf die geltenden Bestimmungen zu verfügen und zu veröffentlichen.

Zudem wird gefordert, dass die Übergänge vom übrigen Strassennetz in eine Umweltzone so gestaltet werden, dass sie deutlich erkennbar sind (Art. 108a SSV). Um eine Markierung zur Verfügung zu stellen, welche die signalisierte Umweltzone verdeutlichen kann, sollen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Revision auch die Weisungen des UVEK über besondere Markierungen auf der Fahrbahn ergänzt werden.

Da sich das Umweltzonenfahrverbot in Bezug auf die Motivation und die Differenzierungen wesentlich von den bisherigen Fahrverboten unterscheidet, wird eine neu gestaltete Form vorgeschlagen (Anhang 2 SSV).

Im Übrigen finden die allgemeinen Bestimmungen der SSV auch auf die Umweltzonen Anwendung, zum Beispiel der Grundsatz, wonach die Zonensignalisation nur auf Strassen innerorts, jedoch nicht auf Autobahnen und Autostrassen zulässig ist.

3 Verordnung über die Umweltzonenvignette (UZV)

Art. 1 Ausstellung der Umweltzonenvignette

Die Abgabe der Umweltzonenvignette kann nach unterschiedlichen Systemen erfolgen. Sie kann als hoheitlicher Akt ausgestaltet werden, oder aber die richtige Kennzeichnung seines Fahrzeugs wird der Selbstverantwortung des Fahrzeughalters überlassen. Im ersten Fall stellt die vorgängige Prüfung durch eine Stelle mit amtlichen Funktionen sicher, dass für ein Fahrzeug nur jene Vignette abgegeben wird, auf welche tatsächlich ein Anspruch besteht. Im zweiten Fall kann die Vignette von beliebigen Stellen ohne vorgängige Prüfung abgegeben werden, und die Zuordnung der richtigen Emissionskategorie zum jeweiligen Fahrzeug obliegt dem Fahrzeugführer. In diesem Fall muss bei Polizeikontrollen abgeklärt werden, ob die Zuordnung korrekt erfolgte, während im ersten Fall eine relativ hohe Gewähr besteht, dass die richtige Vignette verwendet wird und somit die Kontrollen im Wesentlichen darauf beschränkt werden können, ob die vorgeschriebene Vignette tatsächlich vorhanden ist. Die

³ SR 741.21

richtige Vignette lässt sich nur indirekt via Motorfahrzeugausweis bestimmen, was einerseits für den Fahrzeughalter mit gewissen Schwierigkeiten verbunden ist und andererseits erfordert, dass die Polizeikontrollen beim Fahrverkehr erfolgen, was den Verkehrsfluss stören würde. Wird die Abgabe der Vignette als hoheitlicher Akt ausgestatet, so kann die Kontrolle auch beim ruhenden (parkierten) Verkehr erfolgen.

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, die Abgabe der Vignette als hoheitlichen Akt zu gestalten. Zuständig dafür sollen die kantonalen Zulassungsbehörden sein. Nach Massgabe ihres Rechts haben die Kantone aber die Möglichkeit, diese Aufgabe an Dritte zu delegieren, wie dies zum Teil bei Fahrzeugprüfungen bereits heute der Fall ist. Dieses System der hoheitlichen Ausstellung lässt eine Konzentration der Polizeikontrollen auf den ruhenden Verkehr zu.

Art. 2 Vignettenarten und Anhang 1 Ziffer 1

Diese Bestimmung verweist auf Anhang 1 Ziffer 1, wo die zur Verfügung stehenden Vignetten bildlich dargestellt werden.

Art. 3 Zuteilung der Vignette

In Anhang 1 Ziffer 2 der UZV, worauf Artikel 3 Absatz 1 verweist, wird beschrieben, welchen Vignetten die verschiedenen Emissionskategorien zugeordnet sind. Eine Vignette können nur diejenigen Motorfahrzeuge erhalten, die in der Zuteilungstabelle von Anhang 1 Ziffer 2 aufgeführt sind. Keine Vignette erhalten die im Verhältnis zu ihrer Leistung emissionsstärksten Motorfahrzeuge wie beispielsweise 2-Takt-Motorräder vor Stufe B, Dreiradmotorfahrzeuge und Kleinmotorfahrzeuge. Diese Fahrzeuge dürfen nach Bundesrecht in keiner Umweltzone fahren, wenn sie nicht unter eine Ausnahme gemäss Artikel 19a Absätze 3 und 4 SSV fallen.

Zugeteilt beziehungsweise abgegeben werden vier Arten von Vignetten und dementsprechend kann die kantonale Behörde den Zugang für Motorfahrzeuge zur Umweltzone beschränken:

- Die beste Kategorie betrifft Fahrzeuge mit elektrischem Hauptantrieb (goldene Vignette).
- In die übrigen drei Kategorien werden die Motorfahrzeuge mit anderen Antrieben anhand ihrer Emissionen eingeteilt, wobei gilt: je besser die Abgas-Kategorie, um so heller die zugeteilte Vignette (schwarz, grau, weiss).

Die Ausgestaltung der Umweltzonenvignetten unterscheidet sich wesentlich von den bekannten ausländischen Modellen. Damit soll jede Verwechslungsgefahr ausgeschlossen werden, da sich auch die Bildung der Emissionskategorien, die Art der betroffenen Fahrzeuge und weitere Aspekte wesentlich von den ausländischen Regelungen unterscheiden.

Die Zuteilung zu den verschiedenen Emissionskategorien orientiert sich an den folgenden Grundsätzen:

- Die Klassenbildung erfolgt anhand der Euro-Abgasstufen. Sie muss jedoch für Diesel- und Benzinfahrzeuge unterschiedliche Grenzen ziehen, weil sich die Abgasgrenzwerte und die Emissionen von Diesel- und Benzin-Fahrzeugen deutlich unterscheiden.
- Um Diskriminierungen zu vermeiden, werden alle im Stadtverkehr relevanten Fahrzeugarten berücksichtigt.
- Die Einteilung orientiert sich in erster Linie an den durchschnittlichen Emissionsfaktoren für Stickoxide (NO_x) und Feinstaub (PM10/Russ) bei Innerortssituationen. In zweiter Linie, damit die Motorräder differenziert werden können, werden auch die VOC-Emissionen berücksichtigt, da diese zur Ozonbildung beitragen und bei den Benzinmotoren zudem eine wesentliche Quelle für Benzol-Emissionen sind.
- Wegen der besonderen Schädlichkeit (Kanzerogenität) des Dieselerusses sollten eigentlich möglichst alle Diesel-Personenwagen, Liefer- und Lastwagen ohne Partikelfilter von der Umweltzone ausgeschlossen werden. Da aber auch 2015 voraussichtlich noch ca. 45 % aller Lieferwagen und 50 % der Lastwagen ohne derartigen Filter verkehren, wäre ein gänzlicher Ausschluss aller dieser Fahrzeuge unverhältnismässig.

- Fahrzeuge, welche die aktuellste Abgasstufe erfüllen, sind in jedem Fall zugelassen. Dies gilt nicht für Klein- und dreirädrige Motorfahrzeuge. Die Abgasvorschriften von Dreiradfahrzeugen und Kleinmotorfahrzeugen sind noch weniger streng als diejenigen der ebenfalls nicht zugelassenen 2-Takt-Motorräder vor Stufe B, weshalb Dreiradfahrzeuge und Kleinmotorfahrzeuge in Umweltzonen generell nicht zugelassen sind.
- Die differenzierte Klassenbildung ermöglicht es den Kantonen, im Rahmen des Massnahmenplans eine Einteilung festzulegen, welche die Lastengleichheit zwischen den verschiedenen Quellen gewährleistet und die Anforderungen der Verhältnismässigkeit respektiert.

Bei der Klassierung wurde darauf geachtet, dass die Emissionen eines «weissen» Personenwagens in etwa den Emissionen eines «weissen» Motorrades entsprechen. Da bei den Personenwagen die NO_x-Emissionen und bei den Motorrädern die VOC-Emissionen dominieren, wurden diese Emissionen mittels Ökofaktoren (UBP-Methode) gewichtet.

Keine spezielle Regelung ist vorgesehen für Fahrzeuge, welche erst nachträglich mit einem geprüften Partikelminderungssystem (Partikelfilter) ausgerüstet wurden. Kann mit einem derartigen System aber die EURO-Klasse im Bereich der Partikel verbessert werden, ist die neue EURO-Klasse massgebend. Der entsprechende Nachweis obliegt dem Fahrzeughalter.

Art. 4 Bezug der Vignette

Die kantonale Behörde kann Umweltzonenvignetten nicht nur für die in ihrem Kanton immatrikulierten Fahrzeuge, sondern auch für alle andern abgeben. Ein Gesuchsteller hat seinem Antrag eine Kopie des Motorfahrzeugausweises beizulegen. Bei inländischen Fahrzeugen kann die Emissionskategorie anhand Ziffer 72 des Fahrzeugausweises bestimmt werden. Damit die Behörde bei ausländischen Fahrzeugausweisen, welche die Angaben der Ziffer 72 nicht enthalten, nicht umfangreiche Abklärungen zur Bestimmung der Emissionskategorie tätigen muss, wird festgehalten, dass sich diesfalls die Bestimmung der Vignettenkategorie aus Anhang 2 ergibt, sofern der Gesuchsteller die Emissionskategorie des Fahrzeugs nicht auf eine andere Art nachweist. Gemäss Anhang 2 ist das Inverkehrssetzungsdatum das massgebende Kriterium für die Bestimmung der Art der Vignette. Das erwähnte Inverkehrssetzungsdatum entspricht dem Datum für „die Zulassung, den Verkauf und die Inbetriebnahme“ gemäss den entsprechenden EG-Richtlinien / -Verordnungen.

Zur Verhinderung der unerlaubten Übertragung der Vignette auf ein anderes Fahrzeug hat die kantonale Behörde die Umweltzonenvignette mit der Kontrollschildnummer zu versehen.

Art. 5 Anbringen und Entfernen der Vignette

Zwecks Vereinfachung der Polizeikontrollen wird vorgeschrieben, an welcher Stelle des Fahrzeugs die Umweltzonenvignette anzubringen ist.

Vorgeschrieben wird auch, dass die Umweltzonenvignette zu entfernen ist, sobald das Fahrzeug mit einem Kontrollschild in Verkehr gebracht wird, welches nicht der auf der Vignette aufgeführten Nummer entspricht. Eine Ausnahme von dieser Pflicht besteht, wenn Händlerschilder mit dem Buchstaben «U» verwendet werden.

Art. 6 Strafbestimmungen

Die Strafbestimmungen erfassen die Tatbestände der Umweltzonenverordnung. Als Strafe wird grundsätzlich Busse vorgesehen. Das Anbringen einer Umweltvignette auf einem anderen Fahrzeug als auf dem, für das sie abgegeben wurde, unterliegt einer qualifizierten Strafandrohung und soll mit Busse nicht unter 500 Franken bestraft werden. Dieser Tatbestand ist beispielsweise dann erfüllt, wenn ein Nummernschild samt Vignette an einen Dritten weitergegeben wird.

3.1 Vollzug

Für den Vollzug der UZV sind zwingend Weisungen zu erlassen, in denen unter anderem folgende Punkte zu regeln sein werden:

- detaillierter Beschrieb der Vignetten (z.B. Grösse), Produktionsanweisungen,
- Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit, von wem eine bestimmte Vignette ausgestellt wurde,
- Beschrieb des Kontrollprozedere der ausstellenden Stelle bei in - und ausländischen Fahrzeugen,
- Anweisung betreffend Eintrag der Kontrollschildnummer auf der Umweltzonenvignette (inkl. Wechselkontrollschilder).

3.2 Anpassung an künftige Entwicklungen

Die zu erwartenden Fortschritte in der Motorenentwicklung, namentlich die Verbesserungen beim Emissionsverhalten, werden zu gegebener Zeit eine Anpassung von Anhang 1 UZV erforderlich machen. Schadstoffärmere Fahrzeuge als die heute verkehrenden werden demzufolge einer anderen Emissionskategorie als den im Entwurf zur UZV zur Verfügung stehenden zugeordnet werden können. Dies wird zur Folge haben, dass der Katalog der Vignetten zu erweitern sein wird (neue Vignetten mit anderer Farbe und Form).

4 Ordnungsbussenverordnung (OBV)

Für die Verletzung von Artikel 19a SSV wird ein neuer Ordnungsbussen-Tatbestand in der Höhe von 100 CHF vorgeschlagen (Ziff. 304.25). Dieser Betrag entspricht der Busse bei Missachtung der bereits in der OBV enthaltenen Fahrverbote. Die OBV findet nur dann Anwendung, wenn ein Fahrzeugführer oder eine Fahrzeugführerin gegen die SSV verstösst und in der Umweltzone verkehrt, ohne dass die Vignette angebracht ist, die ihn dazu berechtigen würde. Nicht von Bedeutung ist dabei die Frage, welche Emissionen das betroffene Fahrzeuge tatsächlich aufweist.

Die OBV findet keine Anwendung, wenn zum Beispiel eine nicht dem Fahrzeug entsprechende Vignette angebracht ist oder wenn das Fahrzeug eine andere Kontrollschildnummer aufweist als auf der Vignette angegeben. Diese Fälle unterliegen der Strafandrohung von Artikel 6 UZV.

Da weder das Befahren einer noch das Parkieren in einer Umweltzone zulässig sind, wird auch Letzteres von der OBV erfasst, und zwar in der neuen Ziffer 260. Die vorgeschlagenen Bussenhöhen richten sich nach der Ziffer 259. (Parkieren in einer Fussgängerzone). Wird demnach ein nicht berechtigtes Motorfahrzeug in einer Umweltzone parkiert, kommen die Ziffern 260. und 304.25 kumulativ zur Anwendung.