

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 17. November 2010

### **1654. Rechtliche Grundlagen für die Einrichtung von Umweltzonen (Anhörung)**

Mit Schreiben vom 27. August 2010 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Entwurf der Verordnung über die Umweltzonenvignette (UZV) zur Stellungnahme unterbreitet. Die neue Verordnung bedingt Anpassungen der Signalisationsverordnung (SSV) und der Ordnungsbussenverordnung (OBV), die ebenfalls zur Stellungnahme unterbreitet werden.

In Umweltzonen dürfen nur vergleichsweise emissionsarme Fahrzeuge verkehren. Mit der Einrichtung solcher Zonen soll die Belastung der Umwelt durch Emissionen aus dem Strassenverkehr vermindert werden. Die Kantone Gené und Tessin haben ihr Interesse an Umweltzonen beim UVEK angemeldet und eine einheitliche, bundesrechtliche Regelung gewünscht. Die neue Verordnung wurde vom Bundesamt für Strassen in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Umwelt erarbeitet und stellt den Kantonen das rechtliche Instrumentarium zur Einrichtung von Zonen zur Verfügung.

Die Kantone werden entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Umweltzonen einrichten wollen. Je weniger die Luft belastet werden soll, desto mehr muss der Motorfahrzeugverkehr beschränkt werden. Dies wirkt sich im Gegenzug auf das Gewerbe und die Anwohnerinnen und Anwohner aus. Bei einer geringen Beschränkung des Verkehrs ist auf der anderen Seite keine wesentliche Entlastung zu erwarten. Die Wirksamkeit hängt deshalb stark von der Ausgestaltung im Einzelfall ab.

Kernstück der vorgesehenen Neuregelung ist die Einführung eines Vignettensystems, das die Motorfahrzeuge in verschiedene Emissionskategorien einteilt. Mit dieser Einteilung können die kantonalen Behörden festlegen, welche Fahrzeuge die Umweltzone befahren dürfen und welche nicht.

Im Rahmen der Vorarbeiten zum Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 (RRB Nr. 1979/2009) wurden die lufthygienischen Auswirkungen einer Umweltzone für die Stadt Zürich abgeschätzt. Aufgrund des ungünstigen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses wurde von einer Aufnahme in den Massnahmenplan abgesehen. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Anteil nicht umweltschonender Fahrzeuge laufend abnehmen wird und dadurch das zukünftige Verminderungspotenzial laufend verringert wird.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Strassen, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 27. August 2010 haben Sie uns eingeladen, uns zum Entwurf der Verordnung über die Umweltzonenvignette vernehmen zu lassen. Wir danken Ihnen für die eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

### **1. Grundsätzliches**

Der Bund beabsichtigt, die Einrichtung von Umweltzonen auf eine einheitliche, bundesrechtliche Grundlage zu stellen. Mit dem rechtlichen Instrument der Verordnung über die Umweltzonenvignette wird den Kantonen die Kompetenz dazu übertragen. Bei der konkreten Planung von Umweltzonen ist dabei einer umfassenden und ausgewogenen Abwägung von Nutzen und Aufwand bzw. volkswirtschaftlichen Kosten unter der Berücksichtigung der Lastengleichheit gebührend Rechnung zu tragen.

Die Luftschadstoffbelastungen liegen weiterhin über den Immissionsgrenzwerten der Luftreinhalte-Verordnung, insbesondere in den Städten und Agglomerationen, wo die Schadstoffe zu einem grossen Teil durch den Verkehr verursacht werden. Gemäss Massnahmenplan Luftreinhaltung 2008 des Kantons Zürich besteht Handlungsbedarf, die Stickoxid- und Feinstaubemissionen des Verkehrs zu vermindern – insbesondere in städtischen Gebieten. Trotzdem wurden Umweltzonen nicht in den Massnahmenplan aufgenommen, insbesondere wegen eines ungünstigen Aufwand-Nutzen-Verhältnisses. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Anteil nicht umweltschonender Fahrzeuge laufend abnehmen wird und dadurch das zukünftige Verminderungspotenzial weiter verringert wird.

Wesentliche Gesichtspunkte der geplanten Ausgestaltung sind die Anzahl der nicht umweltschonenden Motorfahrzeuge, die ausgeschlossen werden, die räumliche Abgrenzung der Zone sowie die Umsetzbarkeit und Durchsetzbarkeit (Vollzug und Kontrolle).

Für die Lenkerinnen und Lenker von ausgeschlossenen Motorfahrzeugen bestehen verschiedene Möglichkeiten: Verzicht auf Fahren in der Zone, Umsteigen auf umweltfreundliche Verkehrsmittel, Nachrüsten des Fahrzeugs oder Anschaffen eines Fahrzeugs, das den Anfor-

derungen genügt, oder auch das Umfahren der Zone. Je mehr Motorfahrzeuge aus einer Umweltzone ausgeschlossen werden, desto grösser ist die erwünschte Emissionsverminderung innerhalb der Umweltzone. Die Einrichtung von Umweltzonen ist aber nur zur Verbesserung der Luftreinhaltung zulässig. Umweltzonen dürfen nicht dazu eingesetzt werden, die Verkehrsmenge in einer Innenstadt zu vermindern oder zu lenken. Unerwünschte Einschränkungen des Berufsverkehrs und der Erreichbarkeit sowie der Versorgung der Städte sind zu vermeiden.

Unternehmen, die gut erreichbar bleiben wollen, erhalten durch die Schaffung von Umweltzonen einen Anreiz, ihren Sitz an einen Standort ausserhalb der Umweltzone zu verlegen. Dieser Anreiz steht im Widerspruch zu den Zielen der räumlichen Entwicklung, die eine Konzentration der Nutzungen, insbesondere auch solcher mit hohem Verkehrsaufkommen, in den gut mit dem öffentlichen Verkehr erreichbaren Zentren vorsehen. Durch die Verlagerung an am Rande liegende, mit dem öffentlichen Verkehr schlechter erreichbare Standorte ergeben sich längere Fahrten und ein erhöhter Anteil von Fahrten, die mit Motorfahrzeugen zurückgelegt werden, was dem Ziel der Luftreinhaltung zuwiderläuft.

Die Umsetzbarkeit von Umweltzonen ist schwierig, da die Akzeptanz je nach Ausgestaltung gering sein wird. Für Fahrzeuge, welche die Umweltzone nicht befahren dürfen, sind Wende- und Umfahrmöglichkeiten sowie Parkieranlagen zur Verfügung zu stellen. Die Durchsetzbarkeit durch Vignettenabgabe, Kontrolle und Bussenregelung ist sehr aufwendig. Eine Umweltzone in einem einzigen Kanton verursacht auch administrative Aufwendungen in anderen Kantonen, indem für alle Fahrzeuge, die diese Umweltzone befahren wollen, auf Gesuch hin eine Vignette abgegeben werden muss.

Wir lehnen deshalb die Schaffung von rechtlichen Grundlagen zur Einführung von Umweltzonen ab. Sollte die Verordnung über die Umweltzonenvignette dennoch in Kraft treten, sind einige Ergänzungen in der Ausgestaltung notwendig.

## **2. Zur Verordnung über die Umweltzonenvignette (UZV)**

In den Anhörungsunterlagen wird zu wenig begründet, weshalb nicht auf bereits umgesetzte Vignettensysteme in anderen Ländern abgestützt wird. Ein Schweizer Alleingang muss gut begründet werden. Dabei ist aus Gründen der Verkehrssicherheit zu vermeiden, dass die Windschutzscheibe mit verschiedenen schweizerischen und ausländischen Strassen- und Umweltvignetten zugeklebt wird.

*Zu Art. 3 (Zuteilung der Vignette)*

Das einheitliche Vignettensystem und die gewählte Fahrzeugzuteilung zu den verschiedenen Vignettenarten erfolgt schlüssig nach EU-Abgasstufen und unterscheidet nach Benzin- und Dieselantrieb. Die deutlich strengere Einteilung der Dieselfahrzeuge wird positiv beurteilt. Die krebserregenden Russemissionen aus Dieselmotoren sind vor allem im innerstädtischen Bereich problematisch. Die emissionsbezogene Zuteilung erscheint hingegen für die Fahrzeughalterinnen und -halter nicht auf den ersten Blick nachvollziehbar, da aus dem Fahrzeugausweis lediglich der Emissionscode und nicht die für die Abgabe der Vignette massgebliche Emissionskategorie ersichtlich sind. Da die Kontrollschilder auf die Halterin oder den Halter zugelassen sind, muss bei jedem Halterwechsel eine neue Vignette abgegeben werden.

Bei den Kleinmotorrädern fällt auf, dass nur Fahrzeuge ab 92/24/EG Stufe 2 (ab 1. Juli 2004) zugelassen sind. Es handelt sich hier meist um Zweitaktmotoren, bei denen bezüglich Emissionen ein ungenügendes Langzeitverhalten beobachtet wird. Da keine Abgaswartungspflicht besteht, werden defekte Abgasreinigungssysteme nicht erkannt und instand gesetzt. Die weisse Vignette sollte daher nur Fahrzeuge mit Viertaktmotor zulassen und den übrigen Fahrzeugen ist eine graue Vignette zuzuteilen.

Vorgesehen sind vier unterschiedliche Vignetten. Grundsätzlich sollten die Vignetten eine ausreichend differenzierte Klassenbildung auch in Zukunft ermöglichen. Der Vignettenkatalog sollte daher um eine weitere Vignette mit strengeren Anforderungen bezüglich der zu erfüllenden EU-Abgasstufen ergänzt werden. So kann die bereits vorgesehene Anpassung der Verordnung wegen des erwarteten Fortschritts in der Motorenentwicklung vorweggenommen werden. Im Weiteren sollte die Pflicht zur periodischen Überprüfung in der Verordnung festgeschrieben werden.

*Kostentragung der Vignette*

Die Vorlage sieht keine Regelung hinsichtlich der Kostentragung bezüglich Vignette vor und es finden sich zu dieser Thematik auch keine Ausführungen in den Erläuterungen. Die Vorlage wird deshalb dahingehend verstanden, dass die Vignette, entsprechend den Vorgaben von Art. 82 Abs. 3 der Bundesverfassung (gebührenfreie Benutzung öffentlicher Strassen), (BV, SR 101), kostenlos abgegeben wird. Es wird angeregt, diese Feststellung zumindest in den Materialien deutlich zum Ausdruck zu bringen.

### **3. Zur Änderung der Signalisationsverordnung (SSV)**

*Zu Art. 19a Abs. 3 (Ausnahmen)*

*Zu Buchstabe a*

Es wird beantragt, dass für Motorfahräder aufgrund der hohen Emissionen in der Praxis keine Ausnahme erteilt wird. Es gelten zwar strengere Zulassungsvorschriften als für Motorräder, die verwendeten Abgaskatalysatoren haben aber eine unzureichende Lebensdauer. Da keine Abgaswartungspflicht besteht, werden defekte Abgasreinigungssysteme nicht erkannt und instand gesetzt. Zudem gibt es in diesem Segment ein breites Angebot elektrischer Varianten.

*Zu Buchstabe b*

Diese Bestimmung schränkt die Bereitschaftspflicht der Einsatzorganisationen, namentlich der Polizei, ein. Sie verhindert für alltägliche Kontroll- und sonstige dienstliche Fahrten allgemein das Befahren von Umweltzonen mit älteren, jedoch noch einsatztauglichen Fahrzeugen. Die Blaulichtfahrzeuge sind daher wie die Fahrzeuge der Armee mit einer Ausnahmeregelung zuzulassen.

*Zu Buchstabe g*

Die Ausnahmeregelung für Fahrzeuge von konzessionierten Transportbetrieben soll auf Fahrzeuge begrenzt werden, die mit Dieselpartikelfilter ausgerüstet sind. Dieselbusse des öffentlichen Verkehrs sind seit mehreren Jahren mit Partikelfilter ausgerüstet. Es ist selbstverständlich, dass diejenigen Fahrzeuge, welche die durch die Umweltzone entstehenden Umsteigerinnen und Umsteiger aufnehmen sollen, strengere Emissionsanforderungen erfüllen müssen als diejenigen Fahrzeuge, denen die Zufahrt verweigert wird. Nicht zu vergessen ist auch die Vorbildfunktion des öffentlichen Verkehrs; «rauchende» Dieselbusse in Umweltzonen würden von der Öffentlichkeit sicher nicht akzeptiert. Es ist jedoch zu prüfen, ob die Festlegung einer Bagatellgrenze bezüglich der im Jahr zurückgelegten Kilometer eines Fahrzeugs angebracht ist. Bei Bussen, die nur in Ausnahmesituationen bei grösseren Publikumsanlässen zum Einsatz kommen, ist eine Nachrüstung mit Partikelfilter bei einer sehr eingeschränkten Einsatzzeit bzw. einer geringen Kilometerleistung wohl nicht mehr als verhältnismässig einzustufen.

*Erweiterung um Buchstabe h*

Die Liste der Ausnahmen ist um den Buchstaben h: Spezialfahrzeuge für Behinderte zu ergänzen.

*Übergangsfristen für Fahrzeuge mit Spezialausrüstungen  
oder Spezialaufbauten*

Es wird beantragt, dass für Motorfahrzeuge mit Spezialausrüstungen oder Spezialaufbauten verlängerte Übergangsfristen vorgesehen werden.

*Weitere Ausnahmeregelungen*

Es ist zu prüfen, ob für Gewerbetreibende bestimmte Ausnahmen oder verlängerte Übergangsfristen vorgesehen werden können. Insbesondere Fahrzeuge, die nur eine geringe Kilometerleistung ausweisen, sollen unter Gewährung einer entsprechend langen Übergangsfrist innerhalb der Umweltzonen verkehren dürfen. Angepasste Regelungen sind sodann für die Zufahrt zu Logistikzentren vorzusehen. Weiter zu klären ist auch der Umgang bei Fahrzeugen mit Wechselschildern oder U-Schildern (Autohändler).

*Zu Art. 108a (Anordnung und Gestaltung von Umweltzonen)*

Die Anordnung einer Umweltzone wird von einem lufthygienischen Massnahmenplan nach Art. 44a des Umweltschutzgesetzes (USG) abhängig gemacht, mit der Begründung, dass der Massnahmenplan die Verhältnismässigkeit der Massnahme und die Lastengleichheit zwischen verschiedenen Verursachern sicherstellt. Eine entsprechende Abwägung kann auch ohne formellen Massnahmenplan nach Art. 44a USG sichergestellt werden, zum Beispiel durch eine Regelung, wie sie bei der Einführung von Zonen für Tempo 30 bereits angewandt wird. Bei dieser Regelung hat ein Gutachten abzuklären, ob die Massnahme nötig, zweck- und verhältnismässig ist oder ob andere Massnahmen vorzuziehen sind (Art. 108 Abs. 4 SSV). Damit werden die Anforderungen gemäss dem Massnahmenplan erfüllt, ohne dass ein aufwendiges Verfahren durchlaufen werden muss, das allenfalls nicht mit der Umweltzone zusammenhängende Anpassungen zur Folge haben könnte.

Vorgeschlagen wird deshalb eine Formulierung, welche die Anordnung einer Umweltzone durch die kantonale Regierung auch ohne lufthygienischen Massnahmenplan nach Art. 44a USG zulässt.

Die Signalisation «Umweltzone» wird in Städten oder in Agglomerationen mit in der Regel dicht genutzten Siedlungsgebieten verwendet. Die Signatur des Baumes wird nicht mit dem Ziel, die Luftqualität örtlich zu verbessern, in Verbindung gebracht. Die Signalisation sollte daher mit einer geeigneteren oder ausschliesslich textlichen Bezeichnung versehen werden. Zu bedenken ist ferner, dass mit der neuen Signalisation die bereits heute beträchtliche Dichte an Signalen und Markierungen nochmals zunimmt.

#### **4. Zur Änderung der Ordnungsbussenverordnung (OBV)**

Verstöße gegen die geplanten Vorschriften haben negative Auswirkungen auf die Luftbelastung. Für die Verkehrssicherheit als solche sind sie ohne Belang; diese ist hingegen für die Polizei von höchster Priorität. Vor dem Hintergrund der knappen personellen Mittel der Polizei muss davon ausgegangen werden, dass die aktive Kontrolltätigkeit daher gering sein wird. Für eine lückenlose Kontrolle müsste hierfür analog zur leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ein flächendeckendes elektronisches Überwachungssystem eingesetzt werden, was mit sehr hohen Kosten verbunden ist. Über diesen Gesichtspunkt schweigt sich die Vorlage indessen aus.

Gemäss Erläuterungen sollen bei unrechtmässigem Parkieren in einer Umweltzone Ziffer 260 und Ziffer 304.25 der Bussenliste kumulativ zur Anwendung kommen. Dies ist nicht nachvollziehbar, weil das nach Ziffer 260 pönalisierte Verhalten (unrechtmässiges Parkieren in der Umweltzone) im Verhältnis zum nach Ziffer 304.25 unter Strafe gestelltes Verhalten (Nichtbeachten des Vorschriftssignals Umweltzonen) auf den ersten Blick keinen zusätzlichen Unrechtsgehalt aufweist.

Die Ordnungsbusse gemäss Ziffer 304.25 ist insofern mit dem Grundgedanken der vorgesehenen Regelungen vereinbar, als das Befahren ohne Vignette eine unmittelbare Verletzung des Ziels der Umweltzonen (Schutz vor unerwünschten Immissionen) zur Folge hat (vom Sachverhalt abgesehen, dass im Einzelfall unter Umständen auch eine Lenkerin oder ein Lenker gebüsst wird, deren bzw. dessen Fahrzeug in der entsprechenden Zone an sich zugelassen wäre). Eine solche Zielkonformität der Sanktion lässt sich demgegenüber beim Parkieren in der Umweltzone nicht erkennen. Lediglich durch das Parkieren in der Zone werden keine unerwünschten Immissionen erzeugt. Der Unrechtsgehalt des Parkierens ohne Vignette kann bei einer provisorischen Beurteilung der Sach- und Rechtslage auch nicht darin erblickt werden, dass durch das Parkieren ohne Vignette einer Lenkerin oder einem Lenker mit Vignette der Parkplatz «vorenthalten» wurde. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die Berechtigung zum Parkieren in einer Umweltzone von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig sein kann (Entrichtung der Parkgebühr, Parkkarte für blaue Zone usw.). Die widerrechtliche Nutzung eines Parkplatzes wird in diesen Fällen bereits durch andere Normen unter Strafe gestellt (z. B. Ziffer 200 betreffend Überschreiten der zulässigen Parkzeit), sodass eine zusätzliche Bestrafung über die neu eingeführte Ziffer 260 nicht haltbar erscheint. Es wird angeregt, die Vorlage in diesem Punkt nochmals zu überprüfen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die  
Direktion der Justiz und des Innern, die Sicherheitsdirektion, die Volks-  
wirtschaftsdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**