

10.017

**Botschaft  
zur Volksinitiative  
«Für menschenfreundlichere Fahrzeuge»  
und zu einer Änderung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes**

vom 20. Januar 2010

---

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin  
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die eidgenössische Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» Volk und Ständen mit der Empfehlung zu unterbreiten, die Volksinitiative abzulehnen. Gleichzeitig unterbreiten wir Ihnen einen indirekten Gegenvorschlag in Form einer Änderung des CO<sub>2</sub>-Gesetzes mit dem Antrag auf Annahme.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. Januar 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

*Die Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» soll positiv auf den Umweltschutz und die Verkehrssicherheit einwirken. Sie sieht vor, dass die Gesetzgebung über Motorfahrzeuge geändert wird: Es sollen ein Grenzwert für CO<sub>2</sub>-Emissionen eingeführt und der Grenzwert für Feinstaub-Emissionen gesenkt werden; es sollen Bestimmungen zum Schutz anderer Verkehrsteilnehmender und neue Leergewichtsbestimmungen erlassen werden. Im Vergleich zu den ohnehin anstehenden Vorhaben des Bundes und den künftigen technischen Weiterentwicklungen wäre die zusätzliche Wirkung der Volksinitiative jedoch gering. Hinzu käme ein grosser Aufwand bei deren Umsetzung. Internationale Abkommen würden in Frage gestellt. Der Bundesrat empfiehlt daher die Ablehnung der Volksinitiative. Er schlägt einen indirekten Gegenvorschlag vor und beantragt dessen Annahme.*

### Inhalt der Vorlage

*Nach dem Wortlaut der Initiative soll der Bund negative Auswirkungen von Motorfahrzeugen durch weitergehende Vorschriften verringern. Im Fokus der Initiative steht die Reduktion von Umweltbelastungen und Unfallfolgen.*

*Dies soll einerseits mittels strengerer oder neuer Grenzwerte für Emissionen von Feinstaub und CO<sub>2</sub> erreicht werden, andererseits dürften Personenwagen mit hohem Gefährdungspotenzial für andere Verkehrsteilnehmende nicht mehr zugelassen werden. Zusätzlich will die Volksinitiative das maximale Leergewicht von Personenwagen limitieren.*

*Für bereits zugelassene Personenwagen, welche die Forderungen nicht erfüllen, wird eine Beschränkung der Höchstgeschwindigkeit (gemäss Übergangsbestimmung: 100 km/h) gefordert. Diese soll nicht nur für Schweizer Personenwagen gelten, sondern auch für solche aus dem Ausland, die in der Schweiz verkehren.*

### Umfeld und anstehende Vorhaben

*Die Volksinitiative fordert einen Grenzwert für den CO<sub>2</sub>-Ausstoss von Personenwagen (250 g/km). Eine entsprechende Regelung gibt es in der Schweiz zurzeit nicht. Mit dem indirekten Gegenvorschlag soll jedoch ein CO<sub>2</sub>-Zielwert eingeführt werden.*

*Die überwiesene Motion UREK-N 07.3004 «Emissionen von in der Schweiz neu immatrikulierten Personenwagen» fordert, dass sich die Schweiz ab 2012 an den CO<sub>2</sub>-Zielwerten der EU orientiert. Der Bundesrat beschloss am 19. Dezember 2008, die Umsetzung der Motion als Gegenvorschlag auszuarbeiten.*

*Die Volksinitiative fordert weiter einen strengerem Grenzwert für Partikelemissionen. In der Übergangsbestimmung wird dieser mit 2,5 mg/km angegeben. Dieser Wert liegt deutlich tiefer als der geltende Grenzwert (Euro 5: je nach Messverfahren 5 bzw. 4,5 mg/km). Der Durchschnitt aller bis zum 31. Dezember 2008 typengenehmigten Euro 5- und Euro 6-Dieselpersonenwagen lag jedoch bei ca. 0,6 mg/km. Faktisch werden beide Grenzwerte somit im Durchschnitt deutlich*

---

unterschritten. Deshalb ist eine Absenkung des geltenden und international harmonisierten Grenzwertes nicht notwendig.

Motorfahrzeuge, die Velofahrende, Zufussgehende oder andere Verkehrsteilnehmende übermässig gefährden, sollen nicht mehr zugelassen werden dürfen, so eine weitere Forderung der Volkinitiative. In den Übergangsbestimmungen wird insbesondere für Personenwagen eine Frontpartie «ohne übermässiges Verletzungsrisiko» gefordert. Hinsichtlich dieser verhältnismässig offen formulierten Forderung kann auf die Fussgängerschutz-Richtlinie<sup>1</sup> der EU verwiesen werden. Die darin enthaltenen Bestimmungen sind seit 2005 Bestandteil des schweizerischen Rechts. Die Richtlinie ist durch eine weitergehende neue Verordnung<sup>2</sup> ersetzt worden (seit 24. Nov. 2009 in Kraft). Diese dehnt den Schutz im Jahr 2015 auf Personenwagen über 2,5 Tonnen Gesamtgewicht sowie auf leichte Nutzfahrzeuge bis 3,5 Tonnen Gesamtgewicht) aus.

Diese und ähnliche internationale Weiterentwicklungen im Rahmen der Verkehrssicherheit werden vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) regelmässig geprüft und gegebenenfalls auf dem ordentlichen Weg der Rechtsetzung dem Bundesrat zur Übernahme empfohlen. Auf diesem Weg wird sichergestellt, dass das Schutzniveau in der Schweiz mindestens gleichwertig ist wie im europäischen Raum. Dies gilt zum Beispiel für die Ausdehnung des Fussgängerschutzes auf Personenwagen über 2,5 Tonnen und für die Einführung von Fahrassistenz- und Fahrdynamikregelsystemen – beides Massnahmen, die dazu beitragen, Unfälle zu vermeiden.

Die derzeit geltenden Bestimmungen, die geplanten Weiterentwicklungen und der Gegenvorschlag können die Forderungen der Volkinitiative gleichwertig erfüllen und teilweise übertreffen.

Bei der Zulassung von Personenwagen wird international harmonisiert auf das (maximal zulässige) Gesamtgewicht abgestellt. Dem Leergewicht, das die Volkinitiative auf 2,2 Tonnen beschränken will, kommt keine massgebende Rolle zu.

### **Konsequenzen bei Annahme der Volkinitiative**

Neuzulassungen von Personenwagen: Bei etwa 4 von 5 am 31. Dezember 2008 zulassungsfähigen Personenwagentypen in der Schweiz wird mindestens eine von der Volkinitiative gestellte Anforderung, hauptsächlich die Vorgaben an den Fussgängerschutz, nicht eingehalten oder es fehlt der Nachweis zur Einhaltung. Diese Personenwagen dürften bei Annahme der Volkinitiative grundsätzlich nicht mehr neu zugelassen werden, es sei denn, die Nachweise (z.B. betreffend Fussgängerschutz) könnten nachträglich erbracht werden.

<sup>1</sup> Richtlinie 2003/102/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 zum Schutz von Fussgängern und anderen ungeschützten Verkehrsteilnehmern vor und bei Kollisionen mit Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/156/EWG des Rates, ABl. L 321 vom 6.12.2003, S. 15.

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 78/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Jan. 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen im Hinblick auf den Schutz von Fussgängern und anderen ungeschützten Verkehrsteilnehmern, zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG und zur Aufhebung der Richtlinien 2003/102/EG und 2005/66/EG, ABl. L 35 vom 4.2.2009, S. 1.

---

*Der recht hohe Anteil von vier Fünfteln aller neu zugelassenen Personenwagen wird sich aber bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung voraussichtlich im Jahr 2013 deutlich reduzieren: Bereits heute muss für die Typengenehmigung von komplett überarbeiteten oder neuen Personenwagenmodellen ein Nachweis über die Einhaltung des Fussgängerschutzes erbracht werden; für die Typengenehmigung von teilweise überarbeiteten Modellen wird ab 1. September 2010 der Nachweis ebenfalls notwendig.*

In Verkehr stehende Personenwagen: Ungefähr 135 300 der in Verkehr stehenden Personenwagen (rund 3,4 %) mit Stand 31. Dezember 2008 erfüllen alle Forderungen der Volksinitiative. Sie könnten auf den Autobahnen weiterhin mit einer Geschwindigkeit von 120 km/h unterwegs sein.

*Diese recht niedrige Zahl ist ebenfalls zu relativieren, da für einen Teil dieser Personenwagen mit nachträglichen Prüfungen ein Nachweis zur Einhaltung der Anforderungen der Volksinitiative doch noch erbracht werden könnte. Allerdings wäre dies mit erheblichem Aufwand und hohen Kosten verbunden. Zusätzlich erhöht sich der Anteil nicht betroffener Personenwagen mit der fortschreitenden Erneuerung der Personenwagenflotte.*

### **Inhalt des indirekten Gegenvorschlags**

*Zur Unterstützung der Energie-, Klima- und Umweltpolitik des Bundes sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen von neu immatrikulierten Fahrzeugen in der Schweiz stärker als nur durch den technologischen Fortschritt gesenkt werden. Die Emissionswerte sollen sich an den Zielen der EU orientieren, welche vorsehen, die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen von neu immatrikulierten Personenwagen bis 2015 auf 130 g/km zu senken. Mit einem vergleichbaren Vollzugsmodell soll die Schweiz dasselbe Ziel erreichen.*

*Die bereits erwähnte Motion 07.3004 der UREK-N beauftragt den Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit sich die durchschnittlichen Emissionen von neu immatrikulierten Personenwagen in der Schweiz ab dem 1. Januar 2012 an den Vorschriften der EU orientieren. Am 19. Dezember 2008 hat der Bundesrat beschlossen, den indirekten Gegenvorschlag als Teilrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes auszuarbeiten.*

*Das Ziel, die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2015 auf 130 g/km zu senken, soll mittels einer Sanktion bei Überschreitung der Zielvorgabe erreicht werden. Darüber hinaus sehen die Vorschriften der EU vor, dass weitere 10 g/km mit anderen technischen Verbesserungen und erhöhtem Einsatz von nachhaltigen Biotreibstoffen erreicht werden sollen.*

*Die mittlere CO<sub>2</sub>-Emission der Neuzulassungen 2008 betrug in der Schweiz 175 g/km<sup>3</sup>, in der EU 153,5 g/km<sup>4</sup>. Diese Differenz erfordert einen steileren Absenk-*

<sup>3</sup> Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure (auto-schweiz) (2009): 13. Berichterstattung im Rahmen der Energieverordnung über die Absenkung des spezifischen Treibstoff-Normverbrauchs von Personenwagen 2008

<sup>4</sup> European Federation for Transport and Environment: «Reducing CO<sub>2</sub> Emissions from New Cars: A Study of Major Car Manufacturer's Progress in 2008», 2009

---

*pfad als in der EU. Die sich bereits in den letzten Jahren abzeichnenden Fortschritte bei der Fahrzeugtechnologie sowie zusätzliche angebotsseitige Massnahmen werden dazu beitragen, den Zielwert in der vorgesehenen Zeit zu erreichen. Die Importeure haben wie in der EU die Möglichkeit, Emissionsgemeinschaften zu bilden und die Zielvorgaben gemeinsam zu erreichen. Importeure, die ihre Zielvorgabe im Durchschnitt unterschreiten, erhalten dadurch die Möglichkeit, ihre Effizienzanstrengungen in einer Gemeinschaft abgelenken zu lassen.*

*Im Vergleich zur Volksinitiative, die zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen vorschlägt, die Neuimmatriculation von Personenkraftwagen mit einem CO<sub>2</sub>-Ausstoss von über 250 g/km zu verbieten, greift der Gegenvorschlag des Bundesrates bei allen Personenkraftwagen. Liegt der CO<sub>2</sub>-Ausstoss über der Zielvorgabe, so wird eine Sanktion fällig. Importeure und Händler haben also ein Interesse daran, effiziente Fahrzeuge zu verkaufen. Wer ein Auto kauft, wird über den durch die Sanktion erhöhten Preis animiert, der Energieeffizienz und den CO<sub>2</sub>-Emissionen grössere Aufmerksamkeit zu schenken.*

*Der Gegenvorschlag enthält keine Massnahmen zu den weiteren Zielen der Volksinitiative, vor allem zur Verkehrssicherheit und zum Ausstoss von Partikeln, da diese Ziele mit den anstehenden Weiterentwicklungen der geltenden Regelungen sowie anstehenden neuen Regelungen nahezu deckungsgleich erreicht werden können. Differenzen finden sich in den unterschiedlichen Vorgehensweisen zur Zielerreichung.*

*Was die Beschränkung des Leergewichts betrifft, so lehnt der Bundesrat diese ohne Gegenvorschlag ab. Gründe dafür sind eine international harmonisierte Beurteilung von Fahrzeuggewichten nach dem zulässigen Gesamtgewicht sowie die Tatsache, dass das Leergewicht keine Rückschlüsse auf das tatsächliche Gewicht des Fahrzeugs im Strassenverkehr zulässt.*

*Der Bundesrat lehnt auch Sanktionen für bereits in Verkehr stehende Personenkraftwagen ohne Gegenvorschlag ab.*

### **Antrag des Bundesrates**

*Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» und die Annahme des indirekten Gegenvorschlags.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>974</b>
<b>1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative</b>	<b>980</b>
1.1 Wortlaut der Initiative	980
1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen	981
1.3 Gültigkeit	981
<b>2 Ausgangslage für die Entstehung der Volksinitiative</b>	<b>982</b>
2.1 Hintergrund zur Entstehung der Volksinitiative	982
2.2 Geltende Regelung in der Schweiz und im Ausland	982
<b>3 Ziele und Inhalt der Initiative</b>	<b>985</b>
3.1 Ziele der Initiative	985
3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung	985
3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtexts	986
<b>4 Würdigung der Initiative</b>	<b>987</b>
4.1 Anliegen der Initiative	987
4.2 Auswirkungen der Initiative bei Annahme	987
4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative	995
<b>5 Schlussfolgerungen</b>	<b>998</b>
<b>6 Indirekter Gegenvorschlag: Grundzüge der Vorlage</b>	<b>999</b>
6.1 Ausgangslage für den indirekten Gegenvorschlag	999
6.2 Auftrag	999
6.3 Berechnung der individuellen Zielvorgabe und Sanktion	1000
6.4 Vernehmlassung im Rahmen der Totalrevision des CO <sub>2</sub> -Gesetzes	1002
6.5 Ergebnis der Anhörung	1002
6.6 Ausgestaltung auf Gesetzesstufe	1003
6.7 Bewertungsgrundlage	1004
6.8 Zielwerte und Zielpfad	1004
6.9 Umsetzung	1006
6.10 CO <sub>2</sub> -Reduktion	1008
6.11 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs (Revision des CO <sub>2</sub> -Gesetzes)	1008
<b>7 Auswirkungen des indirekten Gegenvorschlags</b>	<b>1011</b>
7.1 Auswirkungen auf den Bund	1011
7.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	1013
7.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	1014
7.4 Auswirkungen auf andere Branchen und gesellschaftliche Gruppen	1017
<b>8 Rechtliche Aspekte des indirekten Gegenvorschlags</b>	<b>1017</b>
8.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	1017
8.2 Verhältnis zum kantonalen Recht	1018

8.3 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	1018
8.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	1019
8.5 Erlassform	1019
<b>9 Tabellarische Gegenüberstellung der Massnahmen und Schlussfolgerung</b>	<b>1019</b>
<b>Schlussfolgerung</b>	<b>1021</b>
<b>Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» (Entwurf)</b>	<b>1023</b>
<b>Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (Entwurf)</b>	<b>1025</b>

# Botschaft

## 1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

### 1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» hat folgenden Wortlaut:

I

Die Bundesverfassung (BV)<sup>5</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 82a (neu)* Umweltschutz und Sicherheit bei Motorfahrzeugen

<sup>1</sup> Der Bund erlässt Vorschriften zur Reduktion der negativen Auswirkungen von Motorfahrzeugen, insbesondere der Unfallfolgen und der Umweltbelastung durch Personenwagen.

<sup>2</sup> Motorfahrzeuge mit übermässigem Ausstoss schädlicher Emissionen, insbesondere von CO<sub>2</sub> oder Feinstaub, sind nicht zugelassen. Der Bund erlässt Emissionsgrenzwerte für die unterschiedlichen Fahrzeugkategorien.

<sup>3</sup> Motorfahrzeuge, welche Velofahrende, Zufussgehende oder andere Verkehrsteilnehmende übermässig gefährden, sind nicht zugelassen. Der Bund erlässt Vorschriften für die unterschiedlichen Fahrzeugkategorien.

<sup>4</sup> Der Bund passt Vorschriften und Grenzwerte regelmässig dem technischen Fortschritt und neuen Erkenntnissen an.

<sup>5</sup> Motorfahrzeuge, welche vor dem Inkrafttreten dieses Artikels oder im Ausland zugelassen wurden, dürfen in der Schweiz weiterhin verkehren. Für Personenwagen, welche von den Absätzen 2 oder 3 betroffen wären, bestimmt der Bund eine tiefere Höchstgeschwindigkeit.

<sup>6</sup> Der Bund regelt Ausnahmen für die Zulassung und Verwendung von Fahrzeugen, die von den Absätzen 2 oder 3 betroffen wären, jedoch für bestimmte Einsatzzwecke unabdingbar sind.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Art. 197 Ziff. 8 (neu)*

*8. Übergangsbestimmung zu Art. 82a (Umweltschutz und Sicherheit bei Motorfahrzeugen)*

<sup>1</sup> Ausführungserlasse zu Artikel 82a gehen für Personenwagen von folgenden Mindestwerten aus:

<sup>5</sup> SR 101

- a. *Zu Absatz 2:*  
Grenzwerte (Normverbrauch): 250g CO<sub>2</sub>/km, 2,5 mg Partikel/km.
- b. *Zu Absatz 3:*  
Maximales Leergewicht: 2,2 Tonnen; Frontpartie ohne übermässiges Verletzungsrisiko.
- c. *Zu Absatz 5:*  
Höchstgeschwindigkeit 100 km/h.

<sup>2</sup> Treten die Ausführungsgesetze zu Artikel 82a nicht innerhalb von zwei Jahren nach Annahme durch Volk und Stände in Kraft, so erlässt der Bundesrat die nötigen Ausführungsbestimmungen vorübergehend auf dem Verordnungsweg.

## 1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» wurde am 13. Februar 2007 von der Bundeskanzlei vorgeprüft<sup>6</sup> und am 25. August 2008 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 8. September 2008 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative mit 123 670 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist.<sup>7</sup>

Die Volksinitiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu einen *indirekten Gegenvorschlag*. Nach Artikel 97 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002<sup>8</sup> hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 25. Februar 2010 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat nach Artikel 100 des Parlamentsgesetzes bis zum 25. Februar 2011 über die Volksinitiative zu beschliessen.

## 1.3 Gültigkeit

Die Volksinitiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 2 BV<sup>9</sup>:

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Volksinitiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Volksinitiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Volksinitiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die Volksinitiative ist deshalb als gültig zu erklären.

<sup>6</sup> BBl 2007 1541

<sup>7</sup> BBl 2008 7903

<sup>8</sup> SR 171.10

<sup>9</sup> SR 101

## **2 Ausgangslage für die Entstehung der Volksinitiative**

### **2.1 Hintergrund zur Entstehung der Volksinitiative**

In den vergangenen Jahren wurden die Personenwagen in der Schweiz im Durchschnitt tendenziell immer schwerer und grösser. Auch die Motoren wurden mit immer mehr Leistungsreserven ausgestattet. Ganz besonders deutlich wird dies bei den umgangssprachlich als «Offroader» oder «Sport Utility Vehicle» (SUV) bezeichneten Fahrzeugen. Diese stehen deshalb auch primär im Fokus der Volksinitiative. Gefährliche Frontpartien, starke Motorisierung sowie hohes Gewicht, damit einhergehend hoher Verbrauch und hohe Emissionen sind nach Ansicht der Initianten für den individuellen Personentransport nicht zwingend notwendig. Dies auch deshalb, weil solche Fahrzeuge zunehmend auch in urbanen Gebieten verkehren.

### **2.2 Geltende Regelung in der Schweiz und im Ausland**

Die Volksinitiative spricht grundsätzlich alle Motorfahrzeuge an, fokussiert aber insbesondere auf Personenwagen. Speziell wird daher in den Übergangsbestimmungen auf Personenwagen eingegangen. Dies geht auch aus den Ausführungen des Initiativkomitees<sup>10</sup> vom 10. Oktober 2008 hervor. Da es für die meisten allgemeinen Forderungen der Volksinitiative bereits Regelungen für alle Kategorien von Motorfahrzeugen gibt, wird auf diese nicht weiter eingegangen. Die bestehenden Regelungen werden beibehalten und Weiterentwicklungen umgesetzt, womit die Forderungen der Volksinitiative mit Ausnahme der Personenwagen erfüllt wären.

Angaben zu einem maximalen Leergewicht finden sich nur in den Übergangsbestimmungen des Initiativtextes, der sich auf Absatz 3 (Verkehrssicherheit) bezieht. Das maximale Leergewicht für Personenwagen wird aus Verständlichkeitsgründen dennoch als eigene Forderung behandelt.

#### **Internationale Regelungen**

Nach dem Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO) über die technischen Handelshemmnisse («Technical barriers to trade (TBT)-Abkommen»)<sup>11</sup>, kurz auch WTO-TBT-Abkommen genannt, sind technische Vorschriften wenn immer möglich auf internationale Normen auszurichten. Die Reglemente der «United Nations – Economic Commission for Europe» (UN-ECE), an denen sich die Schweiz orientiert, stellen zweifellos internationale Normen im Sinne des WTO-TBT-Abkommens dar. Nach Artikel 4 des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG)<sup>12</sup> sind technische Vorschriften so auszugestalten, dass sie keine Handelsbehinderungen darstellen; sie sind deshalb auf die wichtigsten Handelspartner der Schweiz auszurichten. Die EU ist mit über 70 Prozent aller im Jahre 2008 in die Schweiz eingeführten Personenwagen der wichtigste Handelspartner der Schweiz. Die massgeblichen Vorschriften der EU im Fahrzeugbereich sind in Kapitel 12 des Anhangs 1 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweiz und

<sup>10</sup> Internet: [www.menschenfreundlicher.ch](http://www.menschenfreundlicher.ch)

<sup>11</sup> SR **0.632.20** Anhang 1A.6

<sup>12</sup> SR **946.51**

der EG über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA)<sup>13</sup> aufgeführt und werden von der Schweiz regelmässig ins nationale Recht übernommen. Dieser Anhang wird durch Beschlüsse des Gemischten Ausschusses Schweiz-EG jeweils auf den neuesten Stand gebracht. Die meisten dieser Vorschriften für den Fahrzeugbereich wurden übrigens im Rahmen des UN-ECE-Homologationsabkommens<sup>14</sup> übernommen. Im Bereich der Fahrzeuge und deren Ausrüstung sind im Rahmen dieses Abkommens bis heute über 120 ECE-Reglemente verabschiedet worden.

Die heute in der Schweiz gültigen Emissionsvorschriften<sup>15</sup> und der Schutz von Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern<sup>16</sup> sind in der Verordnung über die technischen Anforderungen für Strassenfahrzeuge (VTS)<sup>17</sup> geregelt. Die geltenden Regelungen basieren auf internationalen Abkommen und damit auf international harmonisierten Grenzwerten und Normen.

Seit der Ratifizierung des MRA bedarf es keiner erneuten Typenprüfung in der Schweiz, wenn das entsprechende Fahrzeug eine EG-Gesamtgenehmigung besitzt. Dieses Abkommen basiert auf der Gleichwertigkeit der schweizerischen mit den europäischen Vorschriften in diesem Bereich.

## CO<sub>2</sub>

Die bisherige Strategie der EU, mit freiwilligen Emissionsgrenzwerten das 1995 von Rat und Parlament festgelegte Ziel von 120 g CO<sub>2</sub>/km bis 2012 zu erreichen, ist nicht aufgegangen. Zwar konnte mit der Autoindustrie ein Ziel von 140 g CO<sub>2</sub>/km vereinbart werden<sup>18</sup>. Analoge Vereinbarungen existierten mit koreanischen und amerikanischen Herstellern. Zum Zweck der Überwachung dieser Zielerreichung wurde bereits im Jahr 2000 die Entscheidung Nr. 1753/2000/EG<sup>19</sup> erlassen. Die Europäische Kommission musste aber feststellen, dass mit freiwilligen Vereinbarungen die Emissionsziele nicht erreicht werden können. Sie lancierte deshalb 2007 den Vorschlag zu einer neuen Verordnung mit verbindlichen Emissionszielen. Das Europäische Parlament und der Rat verabschiedeten daraufhin nach intensiven Diskussionen am 23. April 2009 die Verordnung (EG) Nr. 443/2009<sup>20</sup> zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen. Darin werden die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, ab dem Jahr 2010 statistische Angaben im Zusammenhang mit dem CO<sub>2</sub>-Ausstoss von Personenkraftwagen zu erfassen. Ihre Emissionsziele werden ab dem 1. Januar 2012 verbindlich. Schliesslich führt sie für die Übergangs-

<sup>13</sup> SR **0.946.526.81**

<sup>14</sup> SR **0.741.411**

<sup>15</sup> Art. 52 und Art. 53 VTS (SR **741.41**)

<sup>16</sup> Art. 104a Abs. 2 VTS (SR **741.41**)

<sup>17</sup> SR **741.41**

<sup>18</sup> Vgl. dazu insb. die Empfehlung der Kommission vom 5. Febr. 1999 über die Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen, ABl. L 40 vom 13.2.1999, S. 49.

<sup>19</sup> Entscheidung Nr. 1753/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 2000 zur Einrichtung eines Systems zur Überwachung der durchschnittlichen spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer Personenkraftwagen, ABl. L 202 vom 10.8.2000, S. 1.

<sup>20</sup> Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 1.

zeit auch die CO<sub>2</sub>-Überwachung gemäss der Entscheidung Nr. 1753/2000/EG in den Jahren 2010 und 2011 fort<sup>21</sup>.

## Feinstaub

Emissionsgrenzwerte, insbesondere für Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Stickoxide und Partikel, werden in der Verordnung über die technischen Anforderungen für Strassenfahrzeuge (VTS)<sup>22</sup> geregelt. Darin wird auf die entsprechende EG-Verordnung<sup>23</sup> verwiesen, welche die sogenannten Euro 5- und Euro 6-Normen festlegt. Seit dem 1. September 2009 treten demnach die Grenzwerte von Euro 5 stufenweise in Kraft. Die im Allgemeinen nochmals tieferen Grenzwerte von Euro 6 (ab 2014) sind bereits bekannt. Ein tieferer Grenzwert für Feinstaub ist in Euro 6 nicht vorgesehen. Die Aufnahme der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 in das Kapitel 12 des Anhangs 1 des MRA ist geplant, der Erlass der Verordnung am 20. Juni 2007 war kurz nach der letzten Aktualisierung des MRA am 28. Februar 2007.

## Verkehrssicherheit

Vorerst gehen die Anstrengungen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit von Personenwagen dahin, die Auswirkungen eines Unfalls für die Insassen<sup>24</sup> sowie für ungeschützte Unfallbeteiligte, beispielsweise Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Velofahrerinnen und Velofahrer, zu reduzieren. Für letztere werden in der EU seit Januar 2004 stufenweise Vorschriften zum Fussgängerschutz<sup>25</sup> eingeführt. Die Richtlinie wurde bereits von der Schweiz übernommen<sup>26</sup>. Der Fussgängerschutz hat zum Ziel, die Fahrzeugfronten so zu gestalten, dass das Verletzungsrisiko für ungeschützte Unfallbeteiligte reduziert wird.

Per 24. November 2009 wurde die Richtlinie durch die EG-Fussgängerschutzverordnung<sup>27</sup> ersetzt, die den Fussgängerschutz ausdehnt. Die Inhalte der Verordnung gelten ab 2015 auch für Personenwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 2,5 Tonnen. Bis im August 2019 soll der Schutz schrittweise ausgebaut werden. Das ASTRA prüft die neue Verordnung und wird diese auf dem ordentlichen Weg der Rechtsetzung dem Bundesrat zur Übernahme empfehlen. Parallel dazu wird die Verordnung auch in Kapitel 12 des Anhangs 1 des MRA aufgenommen werden.

Weitere sicherheitsrelevante Rechtsakte der EU sind von der Schweiz übernommen worden. Die diesen Sommer verabschiedete Fahrzeugsicherheitsverordnung der EG<sup>28</sup> ersetzt zahlreiche dieser Rechtsakte<sup>29</sup> und baut die Fahrzeugsicherheit weiter

<sup>21</sup> Vgl. dazu insb. Art. 8 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 443/2009; siehe Fussnote 20.

<sup>22</sup> SR 741.41

<sup>23</sup> Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro5 und Euro6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1.

<sup>24</sup> Richtlinie 96/79/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über den Schutz der Kraftfahrzeuginsassen beim Frontalaufprall, ABl. L 9 vom 13.1.2000, S. 14.

<sup>25</sup> Vgl. dazu insb. Art. 2 der Richtlinie 2003/102/EG, S. 15; siehe Fussnote 1.

<sup>26</sup> Ziffer 59 Kapitel 12 Anhang 1 MRA; Art. 104a VTS (SR 741.41)

<sup>27</sup> Verordnung (EG) Nr. 78/2009; siehe Fussnote 2

<sup>28</sup> Verordnung (EG) Nr. 661/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen, Kraftfahrzeuganhängern und von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge hinsichtlich ihrer allgemeinen Sicherheit, ABl. L 200 vom 31.7.2009, S. 1.

aus. Ihre Übernahme durch die Schweiz und die Aufnahme in das MRA sind ebenfalls geplant. Die Verordnung schreibt insbesondere die stufenweise Einführung von Fahrassistenzsystemen vor. Diese Systeme helfen mit, Unfälle grundsätzlich zu verhindern.

### **Leergewicht**

In der Volksinitiative wird eine Limitierung des Leergewichts von Personenwagen auf 2,2 Tonnen verlangt. Das Leergewicht von Personenwagen spielt in der Schweiz wie auch international keine massgebende Rolle und ist daher nicht limitiert. Das gültige Limit bezieht sich auf das zulässige Gesamtgewicht<sup>30</sup>.

### **Übergangsbestimmungen**

In der Schweiz und der EU ist es heute gängige Praxis, dass ältere Fahrzeuge, die neu eingeführte Grenzwerte oder Normen nicht einhalten, ohne zeitliche oder sonstige Einschränkungen weiter verkehren dürfen. Es gibt nur sehr wenige Ausnahmen von dieser Regelung. In der Schweiz ist dies zum Beispiel bei den Vorschriften für Frontschutzbügel<sup>31</sup> der Fall, die am 1. Oktober 1995 für neue Fahrzeuge eingeführt und ab dem 1. April 1996 auch für ältere Fahrzeuge verbindlich wurden.

## **3 Ziele und Inhalt der Initiative**

### **3.1 Ziele der Initiative**

Das ursprüngliche Ziel der Volksinitiative war es, schwere Geländewagen («Off-roader») von der Strasse zu verbannen oder zumindest den Verkauf einzuschränken. Daher wird die Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» umgangssprachlich auch «Offroader-Initiative» genannt. Demgegenüber enthält der Initiativtext eine weiter gefasste Zielsetzung. In den Ausführungen des Initiativkomitees<sup>32</sup> wird denn auch die Reduktion von CO<sub>2</sub> und Partikelemissionen aller Motorfahrzeuge, aber insbesondere von Personenwagen als primäres Ziel genannt. Zweites Ziel ist die Verbesserung des Schutzes anderer Verkehrsteilnehmender, was durch Vorschriften über die Konstruktion von Motorfahrzeugen erreicht werden soll. Zum Erreichen der Umwelt- und Verkehrssicherheitsziele soll demnach auch eine Beschränkung des Leergewichts von Personenwagen auf 2,2 Tonnen beitragen.

### **3.2 Inhalt der vorgeschlagenen Regelung**

#### **CO<sub>2</sub>**

Die Volksinitiative sieht Bedarf bei der Einführung eines CO<sub>2</sub>-Grenzwerts. Der Bund soll für alle Motorfahrzeuge Grenzwerte festlegen. In den Übergangsbestimmungen wird der Grenzwert für Personenwagen vorgegeben und auf maximal 250 g/km festgelegt. Dieser Grenzwert unterliegt einer regelmässigen Anpassung aufgrund des technischen Fortschritts und neuer Erkenntnisse.

<sup>29</sup> Vgl. dazu insb. Art. 19 der Verordnung (EG) Nr. 661/2009; siehe Fussnote 28.

<sup>30</sup> Art. 7 Abs. 1 und 4 VTS (SR 741.41)

<sup>31</sup> Art. 67 und 222 Abs. 5 VTS (SR 741.41)

<sup>32</sup> Internet: [www.menschenfreundlicher.ch](http://www.menschenfreundlicher.ch)

## **Feinstaub**

Die Volksinitiative schreibt Vorschriften für den maximalen Ausstoss von Partikeln für alle Motorfahrzeuge vor. Bedarf wird gemäss Übergangsbestimmungen insbesondere in einer Senkung des momentan gültigen Partikel-Grenzwerts für Personenwagen von 5 bzw. 4,5 mg/km auf 2,5 mg/km gesehen.

## **Verkehrssicherheit**

Im Bereich der Verkehrssicherheit werden Vorschriften zum Schutz von Velofahrenden, Zufussgehenden und anderen Verkehrsteilnehmenden vorgesehen. Die Übergangsbestimmungen konkretisieren die Vorschriften für Personenwagen durch eine «Frontpartie ohne übermässiges Verletzungsrisiko».

## **Leergewicht**

Eine weitere Verschärfung ist aus Sicht der Volksinitiative bei den Gewichtsbestimmungen für Personenwagen notwendig. Neu soll ein Grenzwert für das Leergewicht eingeführt werden, der zusätzlich zum maximal zulässigen Gesamtgewicht bei der Zulassung von Personenwagen Anwendung finden soll.

## **Konsequenzen bei Nichteinhaltung, Ausnahmen**

Motorfahrzeuge, welche die Vorschriften nicht einhalten, dürfen nicht mehr zugelassen werden. Würden diese Motorfahrzeuge jedoch vor Inkrafttreten der Vorschriften oder im Ausland zugelassen, so dürfen sie weiterhin verkehren. Für Personenwagen wird jedoch eine tiefere Höchstgeschwindigkeit festgelegt. Gemäss der Übergangsregelung soll sie 100 km/h betragen.

Ausnahmen für Zulassung und Verwendung sind möglich, wenn die betroffenen Fahrzeuge für bestimmte Einsatzzwecke unabdingbar sind.

### **3.3 Erläuterung und Auslegung des Initiativtexts**

Der Initiativtext (neuer Artikel 82a BV) lässt einige Fragen offen, die bei einer Annahme der Volksinitiative geklärt werden müssten.

In *Absatz 2* wird von «*übermässigem* Ausstoss schädlicher Emissionen» gesprochen. Anhaltspunkte zur Definition bietet zwar die Übergangsbestimmung (250 g CO<sub>2</sub>/km bzw. für Partikel 2,5 mg/km), aber für eine künftige Anpassung an den technischen Fortschritt bleibt die Definition unklar. Dies unter anderem auch deshalb, weil das von der EU vorgesehene System zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen<sup>33</sup> einem anderen Ansatz folgt. Unklar ist auch, auf welche Höhe der Grenzwert für andere Motorfahrzeuge festgelegt werden soll.

In *Absatz 3* wird von einer «*übermässigen* Gefährdung» gesprochen, die nur für Personenwagen und dabei durch eine ebenso weitgehend unklare Definition in den Übergangsbestimmungen mit einer «Frontpartie ohne *übermässiges* Verletzungsrisiko» näher bestimmt wird. Während für die Definition bei Personenwagen die

<sup>33</sup> Verordnung (EG) Nr. 443/2009; siehe Fussnote 20.

Vorschriften der EU<sup>34</sup> herangezogen werden können, ist die Definition für andere Motorfahrzeuge offen.

In beiden Absätzen besteht Unklarheit bezüglich der Formulierung «sind nicht zugelassen». Hier muss geklärt werden, wer den Nachweis erbringt, dass ein Fahrzeug nicht zum Verkehr zugelassen ist. Verstünde man die Verfassungsbestimmung als Verbotsnorm, so müssten die Zulassungsbehörden in jedem Einzelfall nachweisen, dass ein Fahrzeug die Voraussetzungen für die Inverkehrsetzung nicht erfüllt. Im Interesse der Praktikabilität wäre es indessen vorzuziehen, wie bisher Bau- und Ausrüstungsvorschriften zu erlassen, deren Erfüllung von den Geschstellern nachzuweisen ist.

Bezüglich der tieferen Geschwindigkeit für Personenwagen ist unklar, ob diese auch für Personenwagen gelten würde, die eine Ausnahmegewilligung erhalten haben. Der Bundesrat geht jedoch davon aus, dass diese Fahrzeuge nicht unter diese Beschränkung fallen, da sie rechtmässig verkehren. Was die Tempobeschränkungen betrifft, so bleibt unklar, wie bei einer Anpassung der Grenzwerte zukünftig vorgegangen würde. Autokäuferinnen und Autokäufer müssten immer damit rechnen, dass ihr Fahrzeug bei einer zukünftigen Anpassung der Grenzwerte von der Geschwindigkeitsbegrenzung betroffen wäre und das Fahrzeug damit an Wert verlieren würde.

## **4 Würdigung der Initiative**

### **4.1 Anliegen der Initiative**

Mit der Umsetzung der Volksinitiative sollen positive umweltrelevante Auswirkungen, beispielsweise eine Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstosses, erzielt werden. Auch die Verkehrssicherheit soll grundsätzlich durch die vorgeschlagenen Massnahmen positiv beeinflusst werden.

Die Volksinitiative soll zudem eine gewisse steuernde Wirkung auf die Modellpalette von Personenwagen haben. Personenwagen, die aufgrund ihrer Form und ihres Gewichts und hoher Leistungsreserven der Motoren höhere Emissionen verursachen, sollen anteilmässig in der schweizerischen Personenwagenflotte reduziert werden. Gewicht und Form der grossen schweren Personenwagen sind nach Ansicht der Initianten bei Unfällen mit ungeschützten Verkehrsteilnehmenden und auch mit leichteren, niedrigeren Fahrzeugen für ein höheres Gefahrenpotenzial verantwortlich. Daraus resultiert die Forderung nach einem maximalen Leergewicht und einer strengeren Reglementierung der Fahrzeuggestaltung, insbesondere der Frontpartie von Personenwagen.

### **4.2 Auswirkungen der Initiative bei Annahme<sup>35</sup>**

#### **Auswirkungen auf neue Personenwagen**

Bei rund 80 Prozent der am 31. Dezember 2008 zulassungsfähigen Personewagentypen (Erstzulassung) in der Schweiz wird mindestens eine von der Volksinitiative gestellte Anforderung nicht eingehalten oder es fehlt der entsprechende Nachweis.

<sup>34</sup> Verordnung (EG) Nr. 78/2009; siehe Fussnote 2.

<sup>35</sup> Stand 31. Dez. 2008

Die fehlenden Nachweise betreffen hauptsächlich die Vorgaben des Fussgängerschutzes, weil die Personenwagen typengenehmigt wurden, bevor die entsprechenden Vorgaben erlassen und die notwendigen Daten erhoben wurden. Diese Personenwagen dürften nicht mehr neu zugelassen werden.

Der recht hohe Prozentsatz wird sich aber bis zum Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung (voraussichtlich 2013) deutlich reduzieren: Bereits heute muss für die Typengenehmigung von komplett überarbeiteten oder neuen Personenwagenmodellen ein Nachweis über die Einhaltung des Fussgängerschutzes erbracht werden. Für die Typengenehmigung von teilweise überarbeiteten Modellen wird ab 1. September 2010 der Nachweis ebenfalls zwingend notwendig. Neue Personenwagen der Kategorien Euro 5 und Euro 6 unterbieten zudem den Grenzwert für Feinstaub deutlich. Zudem könnten die Hersteller allenfalls fehlende Nachweise nachträglich erbringen.

### **Auswirkungen auf in Verkehr stehende Personenwagen**

Nur rund 3,4 Prozent oder ungefähr 135 300 der Personenwagen, die am 31. Dezember 2008 in Verkehr standen, erfüllen mit Sicherheit alle Forderungen der Volksinitiative (vgl. Ziff. 3.2). Für diese Personenwagen würde keine tiefere Höchstgeschwindigkeit gelten. Dagegen würden insgesamt maximal 96,6 Prozent oder ungefähr 3,796 Millionen der in Verkehr stehenden Personenwagen den Anforderungen der Volksinitiative nicht entsprechen. Dieser Prozentsatz ist jedoch zu relativieren:

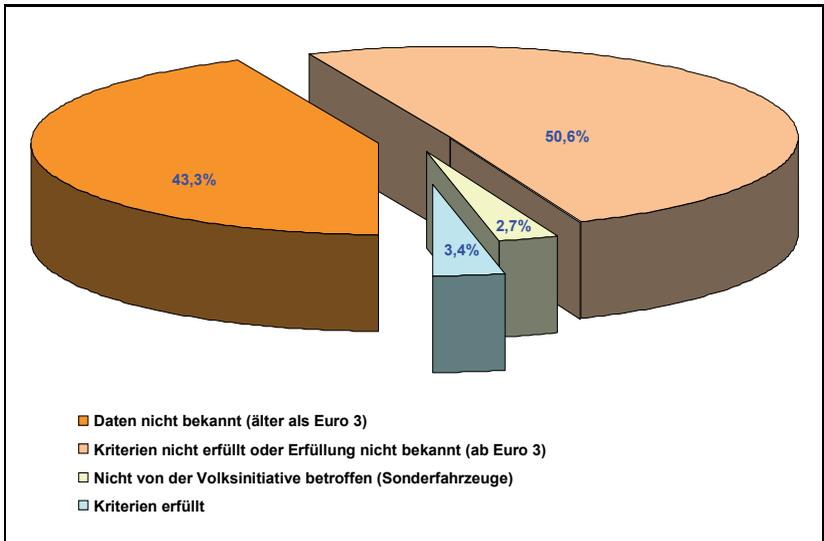
Bei knapp der Hälfte der betroffenen Personenwagen sind alle für eine Beurteilung notwendigen Daten vorhanden. Die Prüfung der Daten ergibt, dass mindestens eine Anforderung der Volksinitiative nicht eingehalten wird. Für die andere Hälfte der in Verkehr stehenden Personenwagen fehlen die Daten für eine Beurteilung. Vor der Einführung der Euro 3-Norm<sup>36</sup> im Jahr 2001 wurden diese Daten noch nicht erhoben.

Bei allen betroffenen Personenwagen gilt, dass die Hersteller die fehlenden Daten oder Nachweise grundsätzlich nachträglich erbringen könnten.

Wenn über die Volksinitiative im Verlauf des Jahres 2011 abgestimmt wird bzw. wenn die als *indirekter Gegenvorschlag* vorgeschlagene Teilrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes am 1. Januar 2012 in Kraft tritt, wird sich der Personenwagenbestand natürlich erneuert haben. Dadurch werden mehr Personenwagen die Anforderungen erfüllen. In der Folge nimmt die Zahl der mit der Volksinitiative inkompatiblen Personenwagen jährlich weiter ab.

<sup>36</sup> Richtlinie 98/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Okt. 1998 über Massnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG des Rates, ABl. L 350 vom 28.12.1998, S. 1.

## Erfüllung der Anforderungen der Volksinitiative bei den am 31. Dezember 2008 in Verkehr stehenden Personenwagen



Die Personenwagen mit Stand 31. Dezember 2008, bei denen die Daten bekannt sind, erfüllen die einzelnen Kriterien wie folgt:

Zu erfüllendes Kriterium	Anzahl	PW ab Euro3 (in %)	In Verkehr stehende PW (in %)
CO <sub>2</sub> (< 250 g/km)	1 885 565	88,7	47,9
Partikel (< 2,5 mg/km)	1 824 048	85,7	46,3
Leergewicht (< 2,2 t)	2 065 319	97,2	52,5
Fussgängerschutz <sup>37</sup>	154 176	7,2	3,9

In welchem Umfang die Prozentsätze – insbesondere beim Fussgängerschutz für Personenwagen, die vor Erlass der Euro 3-Norm in Verkehr gesetzt wurden – durch die nachträgliche Erbringung von Nachweisen durch die Hersteller verändert werden könnten, ist nicht abschätzbar. Die nachträglichen Prüfungen oder die nachträgliche Datenbeschaffung sind jedenfalls nicht einfach zu realisieren und meist mit hohem Aufwand verbunden. Beispielsweise müssten für den Nachweis des Fussgängerschutzes mehrere Fahrzeuge eines Modells einem festgelegten Testverfahren<sup>38</sup> mit unterschiedlichen Prüfungen («Crash-Tests») unterzogen werden.

<sup>37</sup> Richtlinie 2003/102/EG; siehe Fussnote 1.

<sup>38</sup> Vgl. dazu insb. Art. 3 und Anhang I der Richtlinie 2003/102/EG; siehe Fussnote 1.

## **Umweltrelevante Auswirkungen**

### *Auswirkungen auf CO<sub>2</sub>-Emissionen durch die Einschränkung der Neuzulassungen von Personenwagen*

Die umweltrelevante Wirkung durch die von der Volksinitiative bedingte Einschränkung der Neuzulassungen bei Personenwagen wurde in einer Studie<sup>39</sup> der ETH Zürich ermittelt. Diese prognostiziert für den Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2018 ein durchschnittliches Reduktionspotenzial von jährlich rund 150 000 Tonnen CO<sub>2</sub> bei den Neuzulassungen und rund 50 000 Tonnen CO<sub>2</sub> durch die Geschwindigkeitsbegrenzung auf 100 km/h im Vergleich zum Referenzszenario des Bundesamts für Energie (BFE)<sup>40</sup>. Dies entspricht zusammen durchschnittlich rund 1,7 Prozent der jährlich von Personenwagen verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Die Einsparungen wurden über die gesamte Lebensdauer der neu in Verkehr gesetzten Personenwagen berechnet und dabei vollständig dem Jahr der ersten Inverkehrsetzung zugeordnet.

Die umweltrelevanten Auswirkungen bei einer Umsetzung des *indirekten Gegenvorschlages*, namentlich der Motion 07.3004, werden in Ziffer 6 beschrieben.

### *Auswirkungen auf CO<sub>2</sub>-Emissionen durch die Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit*

Die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit auf 100 km/h für die betroffenen Personenwagen führt grundsätzlich zu niedrigeren CO<sub>2</sub>- und Schadstoffemissionen. Diese Wirkung bezieht sich auf die Differenz zwischen den Verkehrssituationen mit einer erlaubten Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h und der reduzierten Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h, die nur auf Autobahnen zum Tragen kommt und nur dort, wo tatsächlich 120 km/h gefahren werden darf.

Das Einsparpotenzial durch die Reduktion der Höchstgeschwindigkeit von betroffenen Personenwagen wurde von der ETH Zürich<sup>41</sup> ermittelt: In der Annahme, dass die Ausführungsgesetzgebung im Jahr 2013 in Kraft träte und die Temporeduktion sofort umgesetzt würde, liegt das in der Simulation errechnete Einsparpotenzial bei jährlich 68 000 Tonnen CO<sub>2</sub>. Dies entspricht rund 0,6 Prozent der jährlich von Personenwagen verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Die Simulation geht davon aus, dass die Durchschnittsgeschwindigkeit aller auf Autobahnen gefahrenen Kilometer bei 120 km/h liegt.

Da das Verkaufsvolumen der betroffenen Personenwagenmodelle schon bei Annahme der Volksinitiative durch die Nutzenreduktion (100 km/h anstatt 120 km/h) stark zurückginge, wäre die Vorauswirkung der Geschwindigkeitsreduktion grösser und würde die direkte Emissionsreduktion übertreffen.

Durch die Veränderung der Fahrzeugflotte hin zu emissionsärmeren und energieeffizienteren Personenwagen reduziert sich dieses Einsparpotenzial bis ins Jahr 2018 auf einen prognostizierten Wert von rund 26 000 Tonnen CO<sub>2</sub> oder rund 0,25 Prozent.

<sup>39</sup> ASTRA 2008: Analyse der Auswirkungen der Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» auf die Neuzulassungen, Prof. Peter de Haan, ETH Zürich.

<sup>40</sup> Energieperspektiven 2035 (BFE 2007)

<sup>41</sup> Siehe Fussnote 39.

### *Auswirkungen auf die Partikelemissionen*

Der von der Volksinitiative geforderte Grenzwert für den Ausstoss von Partikeln (2,5 mg/km) liegt deutlich unter dem Partikelgrenzwert der Euro 5- und Euro 6-Normen (5 bzw. 4,5 mg/km). Der Partikelgrenzwert von Euro 5 und Euro 6 bei Dieselmotoren kann nur mit hochwertigen Partikelfiltersystemen eingehalten werden. Die Verwendung dieser Systeme hat zur Folge, dass auch der von der Volksinitiative geforderte strengere Grenzwert deutlich unterschritten werden kann. Der tatsächliche durchschnittliche Partikelausstoss liegt dadurch bei 0,57 mg/km, basierend auf tatsächlichen Werten von 187 Dieselpersonenwagen der Kategorien Euro 5 und Euro 6, die bis zum 31. Dezember 2008 in der Schweiz typengenehmigt wurden. Dabei lag der Partikelwert nur in einem Fall über 2,5 mg/km, nämlich bei 3 mg/km.

### **Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit**

#### *Neuzulassungen*

Werden die international angewandten und in der Schweiz schon heute geltenden Regelungen im Bereich des Fussgänger- und Insassenschutzes mit ihren künftigen Weiterentwicklungen auch in Zukunft angewendet und wird auf selbst entwickelte Regelungen verzichtet, so hat die Volksinitiative keine weitergehende Auswirkung auf die Verkehrssicherheit.

Dabei muss berücksichtigt werden, dass künftig intelligente technische Systeme mit entsprechenden Sensoren Unfälle verhindern oder zumindest deutlich abmildern sollen. Mit dieser Entwicklung wird die Gestaltung der Fahrzeuge in Bezug auf die Verkehrssicherheit in gewisser Weise relativiert. Anstatt einen Aufprall mechanisch möglichst abzufedern, würde der Unfall durch die Systeme verhindert oder beispielsweise durch eine automatische Notbremsung abgemildert. Der Vorteil dieser Systeme ist insbesondere bei Fahrzeugen zu suchen, die aufgrund ihres Einsatzzwecks in der Gestaltung der Frontpartie stark eingeschränkt sind (z.B. Minivans, Liefer- und Kleinlastwagen).

Eine zusätzliche Komplexität ergibt sich durch den Umstand, dass gerade kleine, leichte und damit emissionsarme Fahrzeuge verhältnismässig wenig oder gar keine Knautschzonen, dafür jedoch eine sehr starre Karosserie aufweisen. Die Konstrukteure solcher Fahrzeuge gehen oft davon aus, dass die Knautschzone des Unfallgegners mitgenutzt wird.

Sollte die Schweiz aufgrund der Volksinitiative eigene Vorschriften erlassen, so bleibt ungewiss, inwieweit die Hersteller von Personenwagen diese Vorschriften in die Entwicklung ihrer Motorfahrzeuge einfließen lassen würden. Es ist durchaus möglich, dass aufgrund des vergleichsweise kleinen schweizerischen Markts die Vorschriften praktisch keinen Einfluss auf die Entwicklung von Personenwagen hätten. Dies könnte dazu führen, dass einige Personenwagen nicht mehr in der Schweiz zugelassen werden könnten, obwohl die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen dies verlangen würde. Dies käme einem technischen Handelshemmnis gleich.

#### *Bereits verkehrende Personenwagen*

Bezogen auf in Verkehr stehende Personenwagen wird die Verkehrssicherheit durch die reduzierte Höchstgeschwindigkeit (100 km/h) nur indirekt beeinflusst. Durch die

unterschiedlichen Höchstgeschwindigkeiten von Personenwagen auf den Nationalstrassen könnte sich jedoch ein neues Gefährdungspotenzial ergeben, das die positive Wirkung wieder aufwiegen könnte.

Eine positive Wirkung könnte sich dadurch ergeben, dass ältere Personenwagen, welche von der Geschwindigkeitsbegrenzung betroffen wären, durch neuere und sicherere Personenwagen ersetzt würden.

Für Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Radfahrerinnen und Radfahrer würde die Verkehrssicherheit nicht erhöht, denn die Wirkung tritt vor allem dort auf, wo diese nicht verkehren dürfen, namentlich auf Autobahnen.

## **Finanzielle und personelle Auswirkungen bei Bund und Kantonen**

### *Erlass neuer Vorschriften*

Der Initiativtext legt nur Grenzwerte für Personenwagen fest, fordert aber vom Bund, weitergehende und zusätzliche Grenzwerte für alle Motorfahrzeuge festzulegen. Bei denjenigen Fahrzeugklassen, für die bereits gewisse Grenzwerte für Schadstoffe existieren, wäre der Aufwand verhältnismässig gering. Der Aufwand wird bedeutend grösser, wenn zusätzliche Grenzwerte für weitere Schadstoffe und/oder neue Prüfverfahren notwendig werden. Je nach Auslegung nach einer Annahme der Volksinitiative wäre der Bund verpflichtet, dort, wo noch keine Grenzwerte existieren, diese zu definieren und allenfalls neue Prüfverfahren zu entwickeln. Bei einer Ausdehnung von Emissionsgrenzwerten für CO<sub>2</sub> auf alle Fahrzeugklassen müsste mit einem erheblichen Mehraufwand gerechnet werden. Derzeit werden die CO<sub>2</sub>-Emissionen nur für Personenwagen sowie Nutzfahrzeuge bis 3,5 Tonnen systematisch im Rahmen der Typengenehmigung gemessen und erfasst. Meist geschieht dies nicht in der Schweiz, sondern in den Mitgliedstaaten der EU. Die bestehenden Prüfstellen, welche die notwendigen Daten in der Schweiz ermitteln könnten, haben keine ausreichenden Kapazitäten für diese Aufgabe.

Der bestehende Fussgängerschutz hat ungeschützte Verkehrsteilnehmende im Fokus. Die Ausdehnung auf alle Verkehrsteilnehmenden, also auch auf die Insassen anderer Fahrzeuge, verlangt die Ausarbeitung von Regelungen und entsprechenden Prüfverfahren und ist mit einem hohen personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Für die Entwicklung von Regelungen ist mit einem mehrjährigen Initialaufwand zu rechnen. Aufgrund neuer Erkenntnisse aus der Unfallforschung müssten diese laufend angepasst und überarbeitet werden. Der Bund müsste diesen Aufwand allein tragen und finanzieren, während er sich heute auf internationale Forschungsergebnisse und daraus resultierende Regelungen stützen kann.

Da die Forschung und eine entsprechend darauf abgestützte Regulierung auch international vorangetrieben werden, könnte die Situation eintreten, dass nach einem grossen Initialaufwand in der Schweiz parallel internationale Regelungen mit fast gleichem Inhalt folgen und die selbst erarbeiteten Grundlagen überflüssig machen würden.

### *Kontrolle der Temporeduktion*

Für Kennzeichnung und Kontrolle der Temporeduktion bei den betroffenen inländischen und in der Schweiz verkehrenden ausländischen Personenwagen müsste ein System entwickelt, eingeführt und schliesslich auch durchgesetzt werden. Nach einem Initialaufwand beim Bund für die Entwicklung eines solchen Systems wäre für die Umsetzung und die Kontrollen bei den Kantonen, insbesondere bei Strassen-

verkehrsämtern und Polizei, ein erhöhter personeller und finanzieller Aufwand zu erwarten. Auch die Grenzabfertigung wäre aufgrund der betroffenen ausländischen Fahrzeuge stark betroffen, insbesondere an Autobahnzollämtern.

Damit eine Kennzeichnung, beispielsweise mit einem Aufkleber, vorgenommen werden könnte, müsste für jedes Auto (Marke, Modell, Jahrgang und Ausführung) geprüft werden, ob alle Kriterien der Volksinitiative erfüllt sind. Anschliessend müssten jene Personenwagen gekennzeichnet werden, die weiterhin 120 km/h fahren dürften. Diese Kennzeichnung wäre maximal so lange gültig, bis die Grenzwerte verschärft würden.

Würde die Kennzeichnung an Personenwagen angebracht, die nur noch 100 km/h fahren dürfen, so ergäbe sich ein Vollzugsproblem: Nach einem Entfernen der Kennzeichnung würde das Auto nicht mehr als betroffen erkannt, da äusserlich gleich aussehende Modelle mit unterschiedlicher Motorisierung einmal betroffen und einmal nicht betroffen sein könnten.

Der Aufwand und die Kosten würden daher auf die Lenkerinnen und Lenker abgewälzt, die emissionsarme und sicherere Autos fahren und sich zum Nachweis die Kennzeichnung beschaffen müssten. Eine solche Regelung hätte politisch jedoch kaum Chancen.

Problematisch gestaltet sich in jedem Fall der Vollzug der reduzierten Höchstgeschwindigkeit. Fest mit einer Autobahn verbundene Enforcement-Anlagen zur Geschwindigkeitsüberwachung müssten modifiziert werden, um die unterschiedlichen Höchstgeschwindigkeiten überwachen zu können. Auch portable und mobile Kontrollen (Nachfahrkontrollen) wären betroffen, da ohne entsprechendes Enforcement bezweifelt werden müsste, ob die tiefere Höchstgeschwindigkeit überhaupt eingehalten würde.

## **Wirtschaftliche Auswirkungen**

### *Auswirkungen auf Neuzulassungen*

Die wahrscheinliche Abwertung von Personenwagen, die ab Inkrafttreten der Verfassungsänderung im Sinne der Volksinitiative ein oder mehrere Kriterien nicht erfüllen, könnte dazu führen, dass mehr emissionsarme und vor allem neue Personenwagen verkauft würden, was den Händlern, Importeuren und indirekt auch der Zulieferindustrie zugute käme.

Müssten die Fahrzeughersteller eigens für die Schweiz besondere Kriterien erfüllen, so hätte dies Einfluss auf die Möglichkeit von Direkt- oder Parallelimporten. Die EU-Modelle wären zumindest teilweise in der Schweiz nicht mehr zugelassen. Der preissenkende Einfluss der Direktimporte fiel weg.

### *Auswirkungen auf bereits verkehrende Personenwagen*

Bei einer Annahme der Volksinitiative kann davon ausgegangen werden, dass Personenwagen, welche die geforderten Grenzwerte nicht einhalten, stark an Wert verlören. Auf dem Gebrauchtwagenmarkt wären Personenwagen, die nur noch maximal 100 km/h fahren dürften, schlechter zu verkaufen. Der gleiche Trend dürfte vor Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmung auch bei Neuwagen zu beobachten sein, sofern ein oder mehrere Grenzwerte später nicht eingehalten würden. Die beschriebenen Auswirkungen wären realistischerweise nur dann zu beobachten,

wenn die Öffentlichkeit von einer Annahme der Initiative ausginge, spätestens jedoch bei Annahme der Volksinitiative.

Da die Volksinitiative Ausnahmen für besondere Einsatzzwecke vorsieht, wäre es auch nach Inkrafttreten der Grenzwerte möglich, einzelne Personenwagen mit entsprechender Begründung zuzulassen. Somit könnten die zuständigen Behörden beispielsweise für Notfall-, Rettungs- und Unterhaltsdienste, vor allem in ländlichen Gebieten und Bergregionen, weiterhin betroffene Personenwagen zulassen.

## **Vereinbarkeit der Volksinitiative mit internationalen Abkommen**

### *WTO-TBT-Abkommen und Homologationsabkommen*

Gemäss Artikel 2.4 des WTO-Übereinkommens über technische Handelshemmnisse<sup>42</sup> (WTO-TBT-Abkommen) ist die Schweiz verpflichtet, soweit einschlägige internationale Normen bestehen, diese oder die einschlägigen Teile derselben als Grundlage für ihre nationalen technischen Vorschriften zu verwenden. Dies gilt nicht, wenn die internationalen Normen oder die einschlägigen Teile derselben unwirksame oder ungeeignete Mittel zur Erreichung der angestrebten berechtigten Ziele wären, zum Beispiel wegen grundlegender klimatischer oder geografischer Faktoren oder grundlegender technologischer Probleme.

Im Bereich der Motorfahrzeuge kommt dem UN-ECE-Abkommen von 1958 über die Harmonisierung technischer Vorschriften für die Zulassung von Motorfahrzeugen und deren gegenseitige Anerkennung (Homologationsabkommen)<sup>43</sup> eine zentrale Bedeutung zu. Mit dem Ziel, die technischen Vorschriften für Motorfahrzeuge möglichst auf globaler Ebene zu vereinheitlichen, wurden im Rahmen dieses Abkommens bis heute über 120 ECE-Reglemente verabschiedet, die einheitliche Bestimmungen bezüglich Sicherheit, Umweltschutz und Energieverwendung für Fahrzeuge und deren Ausrüstung festlegen.

Die ECE-Reglemente stellen daher zweifellos internationale Normen im Sinne des WTO-TBT-Abkommens dar. Dies gilt umso mehr, als es sich dabei nicht etwa um von einer privaten Organisation erarbeitete technische Spezifikationen, sondern um Regelungen im Rahmen eines multilateralen Staatsvertrags handelt. Seit der zweiten Revision des Abkommens im Jahre 1995 wurde der geografische Geltungsbereich des Homologationsabkommens auf die ganze Welt erweitert. Heute zählt dieses Abkommen über 40 Vertragsparteien, darunter die EU, Japan, Südkorea, Russland, Australien, Neuseeland und Südafrika. Die USA haben das Homologationsabkommen nicht ratifiziert. Durch ihre Mitgliedschaft im «Global Agreement» vom 25. Juni 1998<sup>44</sup> sind die USA jedoch ebenfalls in den weltweiten Gesetzgebungsprozess eingebunden.

Die nationalen Vorschriften für Motorfahrzeuge sind somit gemäss Artikel 2.4 des WTO-TBT-Abkommens auf die UN-ECE-Reglemente abzustimmen. Bei einem nationalen Verbot für das Inverkehrbringen gewisser Motorfahrzeuge müsste die Schweiz daher – zumindest wenn die Fahrzeuge die Bestimmungen der diesbezüglichen ECE-Reglemente erfüllen – beweisen können, dass die Bestimmungen der

<sup>42</sup> SR **0.632.20** Anhang 1A.6

<sup>43</sup> SR **0.741.411**

<sup>44</sup> «Agreement concerning the establishing of global technical Regulation for wheeled vehicles, equipment and part which can be fitted and/or be used one wheeled vehicles». Abkommenstext verfügbar auf der Internetsite der UNO: [http://treaties.un.org/doc/publication/ctc/ch\\_xi\\_b\\_32.pdf](http://treaties.un.org/doc/publication/ctc/ch_xi_b_32.pdf)

ECE-Reglemente für die Schweiz «unwirksame» oder «ungeeignete» Mittel zur Erreichung der angestrebten Ziele darstellen. Gelingt dies nicht, so würde dies als Vertragsbruch gewertet.

#### *Freihandelsabkommen Schweiz–EWG und MRA*

Die Schweiz hat sich mit dem Freihandelsabkommen verpflichtet, grundsätzlich keine neuen mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen oder Massnahmen gleicher Wirkung einzuführen. Technische Vorschriften, die für das Inverkehrbringen von Produkten erforderlich sind oder deren Nichteinhaltung zu Sanktionen führen kann, stellen im Allgemeinen solche Massnahmen gleicher Wirkung dar, die zu einer gleich starken Behinderung des Warenverkehrs führen wie mengenmässige Beschränkungen. Wenn diese Vorschriften jedoch dem Schutz öffentlicher Interessen dienen und die einzelnen Massnahmen verhältnismässig sind, d.h. geeignet sind, das den Handel am wenigsten einschränkende Mittel darstellen und wenn ihre handelsbeschränkende Wirkung in einem angemessenen Verhältnis zum geschützten Rechtsgut steht, so kann ihr Erlass rechtmässig sein. Das von der Initiative vorgeschlagene Verbot von «menschenunfreundlichen» Motorfahrzeugen kann mit dem öffentlichen Interesse des Gesundheitsschutzes begründet werden. Ob die von der Initiative konkret vorgegebenen Grenzwerte nach dem Freihandelsabkommen als verhältnismässig beurteilt werden können, müsste auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse und unter Beachtung des Vorsorgeprinzips beurteilt werden. Es dürfte jedoch schwierig zu begründen sein, weshalb die Schweiz in diesem Bereich von bestehenden internationalen und europäischen Regelungen abweichende Vorschriften erlassen soll, wenn in absehbarer Zeit dieselben Ziele auch mit zumindest europaweit harmonisierten Massnahmen erreicht werden können. Ein autonomer Nachvollzug der EU-Vorgaben, wie im indirekten Gegenvorschlag anvisiert, wäre nach dem Freihandelsabkommen sicher problemlos möglich.

Im Rahmen der Bilateralen I haben die Schweiz und die EU mit dem MRA aufgrund der Gleichwertigkeit der schweizerischen und der EG-Vorschriften die gegenseitige Anerkennung der Zulassung von Motorfahrzeugen vereinbart. Die Festlegung eines Maximalgewichts von 2,2 Tonnen für Personenwagen im Rahmen der Übergangsbestimmungen zur Änderung der Bundesverfassung ist jedoch nicht gleichwertig mit den europäischen Vorschriften und steht somit dem MRA entgegen. Bei einer Annahme der Volksinitiative wären die schweizerischen Vorschriften zu Partikelemissionen und Maximalgewicht somit strenger als diejenigen der EU, und die Schweiz müsste das entsprechende Kapitel des MRA sistieren, wollte sie einen Konflikt mit den völkerrechtlichen Bestimmungen vermeiden. Wie die Reaktionen der EU auf die früher notifizierten schweizerischen Vorhaben für eine vorzeitige Einführung eines Partikelanzahlgrenzwerts für Dieselpersonenwagen gezeigt haben, dürfte dies zu erheblichen Problemen mit dem Vertragspartner führen.

### **4.3 Vorzüge und Mängel der Initiative**

#### **Geplante Weiterentwicklung des geltenden schweizerischen Rechts**

Durch die Überweisung der Motion 07.3004 hat das Parlament dem Bundesrat einen Umsetzungsauftrag erteilt, damit sich die Schweiz an den CO<sub>2</sub>-Zielwerten der EU orientiert. Massgebend ist hierbei insbesondere das grundlegende Prinzip, die Emissionen des Flottendurchschnitts zu limitieren, anstatt einen Grenzwert bezogen auf

das einzelne Fahrzeug festzulegen, wie dies die Volksinitiative fordert. Mit dem Modell der EU kann eine wesentlich grössere Wirkung erzielt werden, ohne dass internationale Abkommen verletzt werden.

Laufende, international harmonisierte Verschärfungen erfahren die Grenzwerte für Schadstoffemissionen (Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Stickoxide und Partikel) im Rahmen der Euro-Normen (Euro 5 seit 1. Sept. 2009; Euro 6 ab 1. Sept. 2014). Die Grenzwerte für die meisten Schadstoffe würden weiterhin über die Euro-Normen geregelt, während die Volksinitiative die Partikelemissionen aus diesem Paket lösen und strenger regeln möchte. Zudem ist eine Verschärfung unnötig, da der Grenzwert, wie in Ziffer 4.2 gezeigt, in der Realität bereits deutlich unterschritten wird. Es entstünden zusätzlicher Aufwand und internationale Komplikationen, denen kein zusätzlicher Nutzen gegenübersteht.

Der seit Oktober 2005 stufenweise eingeführte Fussgängerschutz<sup>45</sup> wird, wie erwähnt, seit dem 24. November 2009 mit der EG-Fussgängerschutzverordnung<sup>46</sup> geregelt. Neu werden Kollisionsvermeidungssysteme wie zum Beispiel ein Anti-blockiersystem (ABS) sowie ein Bremsassistent vorgeschrieben. Die bislang vom Fussgängerschutz ausgenommenen Personenwagen mit über 2,5 Tonnen zulässigem Gesamtgewicht werden ab 2015 von der Verordnung erfasst. Derartige Weiterentwicklungen werden vom ASTRA regelmässig geprüft und im ordentlichen Rechtssetzungsverfahren dem Bundesrat zur Übernahme empfohlen. Eine Übernahme in das Kapitel 12 des Anhangs 1 des MRA ist ebenfalls geplant. Dasselbe gilt nicht nur für Weiterentwicklungen, sondern auch für Neuerungen: Die EU sieht vor, das elektronische Stabilitätsprogramm (ESP) sowie weitere Fahrassistenz- und Fahr-dynamikregelsysteme stufenweise für die verschiedenen Fahrzeugklassen einzuführen. Die entsprechende Verordnung wurde am 31. Juli 2009 im Amtsblatt der EU publiziert<sup>47</sup>. Auch hier wird die Übernahme der Regelung vom ASTRA zurzeit geprüft.

Parallel zur Übernahme internationaler Regelungen sind auch Anstrengungen in der Schweiz im Gang. Im Jahr 2006 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beschlossen, die heutige Energieetikette für Personenwagen zu einer Umweltetikette weiterzuentwickeln, die neben der Energieeffizienz auch über die Umweltbelastung informiert. Im Rahmen dieses Auftrags wurde eine Bundesratsverordnung erarbeitet<sup>48</sup>. In der Anhörung wurde die neue Etikette im Grundsatz mehrheitlich begrüsst. Mit der Umweltetikette soll das Ziel unterstützt werden, den Personenwagenpark in der Schweiz zu modernisieren und so dessen Energieverbrauch und Umweltbelastung weiter zu senken.

Auf kantonaler Ebene werden im Rahmen der Ökologisierung der Motorfahrzeugsteuern verschiedene Vorhaben verfolgt. Die Standesinitiative des Kantons Bern «Differenzierung der Automobilsteuer auf Bundesebene» vom 30. November 2005 wird im Rahmen der Beratungen zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» weiterbehandelt.

<sup>45</sup> Richtlinie 2003/102/EG; siehe Fussnote 1.

<sup>46</sup> Verordnung (EG) Nr. 78/2009; siehe Fussnote 2.

<sup>47</sup> Verordnung (EG) Nr. 661/2009; siehe Fussnote 28.

<sup>48</sup> Verordnung über die Kennzeichnung von Personenwagen mit der Umweltetikette (Umweltetiketten-Verordnung, UEV); noch nicht verabschiedet.

## Beschreibung der Vorzüge und Mängel

Weil die Volksinitiative mit geltenden internationalen Abkommen nicht vereinbar ist, wäre sie praktisch kaum oder nur mit nachteiligen Folgen wie der Kündigung von Vereinbarungen und notwendigen Neuverhandlungen umsetzbar. Hinzu kommt, dass das eigentliche Ziel, grosse und schwere Offroaders von der Strasse zu verbannen, die Umweltbelastungen durch Motorfahrzeuge zu reduzieren und die Verkehrssicherheit zu erhöhen, nur in bescheidenem Umfang unterstützt wird.

Dies hat mehrere Gründe:

Die Volksinitiative zielt auf wenige, besonders emissionsstarke Personenwagen ab, darunter viele Liebhaberfahrzeuge (z.B. Sportwagen), mit denen vergleichsweise wenige Kilometer gefahren werden. Die Anreize für den Umstieg auf effizientere und emissionsärmere Autos sind aber in diesem Fahrzeugsegment verhältnismässig gering. Für die breite Masse von Personenwagen kann nur die drohende Geschwindigkeitsbegrenzung als Anreiz gesehen werden, die vor Inkrafttreten der Ausführungsgesetzgebung sowie später bei Gebrauchtwagen eine Wirkung erzielt.

In Bezug auf den CO<sub>2</sub>-Grenzwert verfolgt die EU mit ihrem Modell, einen Zielwert auf den nach Fahrzeuggewicht gewichteten Flottendurchschnitt zu beziehen, einen breiteren Ansatz. Es werden für alle Arten von Personenwagen mehr Anreize geschaffen, emissionsarme und effiziente Autos zu kaufen. Die Volksinitiative sieht dagegen nur eine Limitierung des maximalen Ausstosses vor. Die grosse Masse der Personenwagen würde durch den Grenzwert nicht beeinflusst. Daraus ergibt sich, wie in Ziffer 4.2 dargelegt, eine vergleichsweise geringe umweltrelevante Wirkung.

Gemäss der Volksinitiative wäre es bei dem in der Übergangsbestimmung geforderten Grenzwert weiterhin möglich, ein Auto mit einem CO<sub>2</sub>-Ausstoss von 249 g/km zuzulassen. Für das gleiche Auto mit 249 g/km würden im Jahr 2015 nach dem Modell des Gegenvorschlags Strafzahlungen von rund 33 000 Franken anfallen, wenn der Ausstoss über der Zielvorgabe nicht mittels Einsparungen durch entsprechend emissionsarme Autos kompensiert werden könnte.

Die Volksinitiative sieht eine Senkung des CO<sub>2</sub>-Grenzwerts vor. Aber selbst bei einer Reduktion des Grenzwerts der Volksinitiative um beispielsweise 60 Prozent auf 150 g/km bleibt das Potenzial hinter demjenigen des EU-Modells zurück.

Bezogen auf die Partikelemissionen sind die Grenzwerte für neue Personenwagen bereits heute sehr tief. Obwohl der Grenzwert in der geltenden Euro 5-Norm (5 bzw. 4,5 mg/km) weniger streng ist als der von der Volksinitiative geforderte Wert (2,5 mg/km), werden tatsächlich sogar bessere Werte erreicht (ca. 0,6 mg/km). Eine weitere Reduktion der Partikelemissionen würde, sofern dies technisch noch möglich ist, durch die Weiterentwicklung der Euro-Normen erreicht.

Der positive Einfluss, den die Volksinitiative auf die Verkehrssicherheit ausüben möchte, ist zu begrüßen. Der vorgeschlagene Weg lässt jedoch wichtige Faktoren unberücksichtigt. So hängt die Schwere eines Unfalls zwar grundsätzlich mit dem Gewicht des Fahrzeugs und mit dessen Gestaltung zusammen. Es kommen aber noch vielfältige weitere Faktoren wie Geschwindigkeit, Aufprallwinkel und weitere kaum zu standardisierende physikalische Grössen hinzu. Bei der Erarbeitung der Prüfverfahren für den Fussgängerschutz wurden diese Einflüsse in Abwägung der Vereinheitlichung von Unfallsituationen und der technischen Möglichkeiten des Fahrzeugbaus berücksichtigt. Sie unterliegen ständigen Weiterentwicklungen. Würde die Schweiz vereinfachte Faktoren wie die Höhe und den Winkel der Motor-

haube sowie das Gewicht des Fahrzeugs und das Material der Frontpartie für eine Beurteilung heranziehen, um typische «Offroader» aus dem Verkehr ziehen zu können, so würde schnell klar, dass es differenziertere Prüfverfahren bräuchte. Beispielsweise muss eine steile Fahrzeugfront je nach Körpergrösse eines Fussgängers und Geschwindigkeit des Fahrzeugs nicht grundsätzlich schlechter sein als eine niedrige Front. Hinzu kommt, dass es schwerfällt, eindeutig zu definieren, welches Auto als «Offroader» gilt und welches nicht.

Einen wichtigen Beitrag werden künftig aktive und passive Assistenzsysteme leisten, um Unfälle grundsätzlich zu verhindern oder zumindest deren Ausmass abzumildern. Ein Fahrzeug, das mit einem solchen System ausgestattet ist, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit gar nicht in einen Unfall verwickelt, weshalb die Gestaltung der Frontpartie im Hinblick auf die Verkehrssicherheit an Bedeutung verliert. Ein erster Schritt in diese Richtung wird mit der ABS-Pflicht im weiterentwickelten Fussgängerschutz<sup>49</sup> sowie der ESP-Pflicht in der Fahrzeugsicherungsverordnung<sup>50</sup> gemacht.

Die Forderung der Volksinitiative nach einer niedrigeren Höchstgeschwindigkeit für in Verkehr stehende Personenwagen, welche die Anforderungen nicht erfüllen, würde zumindest anfangs zu einer Einführung einer Temporeduktion auf Autobahnen auf 100 km/h führen. Auch wenn in der Zukunft immer mehr Personenwagen die Normen erfüllen, würden mehrere Jahre lang viele Personenwagen auf Autobahnen nur noch mit 100 km/h fahren dürfen.

## 5 Schlussfolgerungen

Die Ziele der Volksinitiative entsprechen im Grundsatz sowohl denjenigen der Schweiz als auch denjenigen der EU. Unterschiede sind in den vorgeschlagenen Massnahmen zu suchen, wie die Ziele erreicht werden können und sollen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere internationale Abkommen, sind dabei einzuhalten und es muss eine Verhältnismässigkeit zwischen den angestrebten Zielen und den dafür notwendigen Massnahmen bestehen. Wie die bisherigen Ausführungen in dieser Botschaft zeigen, sind die Vorschläge der Volksinitiative verglichen mit den bereits bestehenden und geplanten Massnahmen der Schweiz als weniger effektiv zu bewerten. Einige Massnahmenvorschläge sind weitestgehend bereits umgesetzt (Fussgängerschutz, Partikelgrenzwert), für die CO<sub>2</sub>-Emissionen zeigt der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates konkrete Umsetzungsvorschläge auf, die international abgestimmt sind und zudem auf einer breiteren Basis ansetzen.

Gegen die Annahme der Volksinitiative sprechen zudem die hohen Kosten, welche durch Massnahmen entstünden, die nur geringe Mehrwirkung zeigen würden.

In Abwägung der Vor- und Nachteile bei einer Umsetzung der Volksinitiative beantragt der Bundesrat, die Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» abzulehnen.

<sup>49</sup> Verordnung (EG) Nr. 78/2009; siehe Fussnote 2.

<sup>50</sup> Verordnung (EG) Nr. 661/2009; siehe Fussnote 28.

## **6 Indirekter Gegenvorschlag: Grundzüge der Vorlage**

### **6.1 Ausgangslage für den indirekten Gegenvorschlag**

Am 12. Februar 2007 reichte die nationalrätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N) folgende Motion (07.3004) ein:

*Der Bundesrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit die durchschnittlichen Emissionen von in der Schweiz neu immatrikulierten Personenwagen sich ab 2012 an den Vorschriften der EU orientieren.*

Der Bundesrat beantragte am 16. März 2007 aus formellen Gründen die Ablehnung der Motion, weil zu diesem Zeitpunkt der Inhalt des Aktionsplans «Energieeffizienz» des Bundesamts für Energie (BFE) in Erarbeitung war. Trotzdem wurde die Motion am 21. März 2007 im Nationalrat und am 4. Oktober 2007 im Ständerat angenommen. Die Federführung für die Umsetzung der Motion wurde dem BFE übertragen.

Der Bundesrat beschloss am 19. Dezember 2008, die Umsetzung der Motion 07.3004 als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» zu unterbreiten.

Die neue Verordnung (EG) Nr. 443/2009<sup>51</sup> beinhaltet CO<sub>2</sub>-Zielvorgaben je Hersteller oder Importeur. Dadurch sollen die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen von in der EU in Verkehr gesetzten Personenwagen durch verbesserte Fahrzeugtechnik bis 2015 auf 130 g/km gesenkt werden. Für das Jahr 2020 hat die EU den Zielwert auf 95 g/km festgesetzt, wobei die Modalitäten (unter anderem auch die Abgabe bei Emissionsüberschreitung) im Rahmen eines Review bis spätestens 1. Januar 2013 festgelegt werden.

Die Zielwerte der EU und der Weg, wie diese Zielwerte erreicht werden sollen, bilden gemäss Motionstext die Grundlage zur Erarbeitung einer schweizerischen Lösung.

### **6.2 Auftrag**

Massgebend für die Umsetzung der Motion ist der durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Zielwert von 130 g/km, der im Jahr 2015 erreicht werden soll. Zusätzlich soll gemäss den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 eine weitere Reduktion um 10 g/km durch weitere Massnahmen erreicht werden. Diese zusätzliche Reduktion wird aber nicht mittels Sanktionen durchgesetzt.

Die Umsetzung erfolgt als Teilrevision des geltenden CO<sub>2</sub>-Gesetzes (Vorlage A) bzw. als Bestandteil des totalrevidierten CO<sub>2</sub>-Gesetzes (Vorlage B). Die Idee dahinter ist, dass die Teilrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes (Vorlage A) auf den 1. Januar 2012 in Kraft treten sollte<sup>52</sup> und dann ab dem 1. Januar 2013 vom totalrevidierten CO<sub>2</sub>-Gesetz (Vorlage B) abgelöst würde.

<sup>51</sup> Siehe Fussnote 20.

<sup>52</sup> Vgl. dazu insb. Ziff. 4.3 der Botschaft vom 26. Aug. 2009 über die Schweizer Klimapolitik nach 2012, BBl 2009 7433.

### 6.3

## Berechnung der individuellen Zielvorgabe und Sanktion

Die durchschnittlichen Emissionen von 130 g CO<sub>2</sub>/km entsprechen einem Gesamtzielwert. Um diesen zu erreichen, soll für jeden Importeur oder Hersteller von Personenwagen eine individuelle Zielvorgabe für die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen seiner Personenwagenflotte festgelegt werden. Diese Zielvorgabe wird mittels einer Formel ermittelt. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat diese Formel<sup>53</sup> in seine Ausführungsverordnung übernimmt. Im Einzelnen bedeutet dies Folgendes:

Für jeden neu in Verkehr gesetzten Personenwagen wird auf der Grundlage seines Leergewichts eine zulässige spezifische CO<sub>2</sub>-Emission errechnet.

Zulässige spezifische Emission in g CO<sub>2</sub>/km = 130 g/km + a · (M-M<sub>0</sub>)

a: 0.0457 (Steigung der Zielwertgeraden)<sup>54</sup>

M: Leergewicht in kg

M<sub>0</sub>: durchschnittliches Leergewicht der im Vorjahr erstmals neu in Verkehr gesetzten Personenwagen in der Schweiz in kg

Bei überdurchschnittlich schweren Personenwagen liegt die zulässige spezifische CO<sub>2</sub>-Emission über 130 g/km. Bei unterdurchschnittlich schweren Personenwagen sinkt sie unter 130 g/km.

Anhand der zulässigen spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen aller innerhalb eines Jahres erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen eines Importeurs oder Herstellers wird die durchschnittliche individuelle Zielvorgabe berechnet. Diese wird mit den effektiven durchschnittlichen Emissionswerten der entsprechenden Personenwagen verglichen. Überschreiten im Zeitraum eines Jahres die effektiven durchschnittlichen Emissionen die durchschnittliche individuelle Zielvorgabe, so wird eine Sanktion fällig, die nach folgenden Vorgaben ermittelt wird:

Für die Jahre 2012–2018 kostet das erste Gramm CO<sub>2</sub> über der individuellen Zielvorgabe 7.50 Franken, das zweite Gramm 22.50 Franken, das dritte Gramm 37.50 Franken und ab dem vierten Gramm über der Zielvorgabe kostet jedes weitere Gramm 142.50 Franken, multipliziert mit den im jeweiligen Jahr vom Importeur oder Hersteller erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen.

Ab dem Jahr 2019 kostet jedes Gramm CO<sub>2</sub> über der Zielvorgabe 142.50 Franken, multipliziert mit den im jeweiligen Jahr vom Importeur oder Hersteller erstmals in Verkehr gesetzten Personenwagen.

<sup>53</sup> Gemäss Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 443/2009, siehe Fussnote 20.

<sup>54</sup> Pro 100 kg Mehrgewicht im Vergleich zum Landesdurchschnitt erhöht sich die individuelle Zielvorgabe um 4,57 g/km. Ein Mehrgewicht von 100 kg hat jedoch eine durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Erhöhung von 7,61 g/km zur Folge. Das Leergewicht wird gemäss der Formel nur zu 60 % berücksichtigt. Damit lohnt es sich auch für Importeure oder Hersteller schwererer Fahrzeugmodelle, in Reduktionsmassnahmen zu investieren.

## Vergleich EU-Schweiz:

Jahr:	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Zielgrösse:	beste 65 % der Flotte	beste 75 % der Flotte	beste 80 % der Flotte	ab 2015 100 % der Flotte					
Ziel:	130 g CO <sub>2</sub> /km im Jahr 2015								
Abgabe EU:	1. Gramm 5 €, 2. Gramm 15 €, 3. Gramm 25 €, ab 4. Gramm 95€							ab 1. Gramm 95 €	
Sanktion CH:	1. Gramm 7.50 CHF, 2. Gramm 22.50 CHF, 3. Gramm 37.50 CHF, ab 4. Gramm 142.50 CHF							ab 1. Gramm 142.50 CHF	

Importeure und Hersteller dürfen sich zu Emissionsgemeinschaften zusammenschliessen. In diesem Fall werden die durchschnittliche individuelle Zielvorgabe und die effektiven durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen für die ganze Emissionsgemeinschaft gemeinsam berechnet. Damit werden Absprachen und Austauschgeschäfte zwischen den einzelnen Importeuren und Herstellern ermöglicht, die eine kosteneffizientere Umsetzung der Vorgaben zulassen.

In den Jahren 2012–2015 wird das Modell schrittweise eingeführt. Die Abstufung ergibt sich daraus, dass für die Berechnung der effektiven durchschnittlichen Emissionen zunächst sämtliche Emissionswerte der in einem Jahr in Verkehr gesetzten Personenwagen herangezogen werden, sondern

- 65 Prozent im Jahr 2012;
- 75 Prozent im Jahr 2013;
- 80 Prozent im Jahr 2014;
- 100 Prozent ab dem Jahr 2015.

Für die Berechnung der durchschnittlichen individuellen Zielvorgabe werden gemäss den Prozentzahlen nur die jeweils besten Personenwagen, also diejenigen mit den tiefsten tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen der in einem Jahr in Verkehr gesetzten Personenwagen, herangezogen.

Schliesslich ist vorgesehen, während einer Übergangsphase Importeure und Hersteller zu begünstigen, die bereits Personenwagen anbieten, deren CO<sub>2</sub>-Emissionen unter 50 g/km liegen. Diese Personenwagen sollen bei der Berechnung der individuellen durchschnittlichen Emissionen mehrfach gezählt werden:

- 3,5-fach in den Jahren 2012 und 2013;
- 2,5-fach im Jahr 2014;
- 1,5-fach im Jahr 2015.

Solche Personenwagen senken den individuellen Zielwert für die entsprechenden Importeure und Hersteller überproportional.

## **6.4 Vernehmlassung im Rahmen der Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes**

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes, die vom 5. Dezember 2008 bis zum 17. März 2009 durchgeführt wurde, konnte unter anderem auch zur Frage der CO<sub>2</sub>-Emissionsvorschriften für neu immatrikulierte Personenwagen Stellung genommen werden.

Die Vernehmlassungsvorlage zur Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes sah einen Artikel zu technischen Massnahmen bei Fahrzeugen vor. In der Vorlage wurden die europäischen Emissionsvorschriften für Personenwagen erläutert sowie auf die vorliegende Motion (siehe Ziff. 6.1) verwiesen, die eine Orientierung der Schweiz an den Emissionsvorschriften der EU verlangt.

Da die Vernehmlassung noch vor der Annahme des Verordnungsvorschlags durch das Europäische Parlament am vom 17. Dezember 2008 (erste Lesung) eröffnet worden war, wurde in der Vorlage auf eine Quantifizierung des zu erreichenden Zielwerts verzichtet. Dennoch konnten die Vernehmlasser auch konkret zum Zielwert Stellung nehmen, zumal die Stellungnahmen in Kenntnis des Beschlusses des Europäischen Parlaments<sup>55</sup> erfolgten. Aus diesem Grund konnte auf eine erneute Vernehmlassung in diesem Rahmen verzichtet und eine Anhörung durchgeführt werden.

## **6.5 Ergebnis der Anhörung**

Zur Anhörung gingen 66 Stellungnahmen ein. Davon sind 48 grundsätzlich positiv (darunter alle teilnehmenden Kantone). In 16 Stellungnahmen werden zur Annahme des Gesetzesentwurfs grundlegende Änderungen verlangt. Zwei Stellungnahmen lehnen den Gesetzesentwurf ab.

Die Umweltverbände wünschen sich ein Anreizsystem mit mehr Zielgenauigkeit und fordern deshalb ein Zertifikatmodell oder ein Sanktionsmodell mit automatischer Sanktionsanpassung bei Zielverfehlung. 18 Anhörungsteilnehmer würden es dagegen begrüessen, wenn der Bundesrat die Sanktionshöhe bei Zielverfehlung auf Verordnungsstufe anpasst. Zudem fordern die Umweltverbände, den Zielwert auf 120 g CO<sub>2</sub>/km (anstatt 130 g CO<sub>2</sub>/km) bis 2015 zu senken. Dies mit der Begründung, dass die EU eigentlich ebenfalls 120 g CO<sub>2</sub>/km anstrebt (jedoch sollen 10 g CO<sub>2</sub>/km mit weiteren Massnahmen reduziert werden). Zudem hat die Schweiz seit Jahren die CO<sub>2</sub>-intensivste Neuwagenflotte Europas. Der im Entwurf vorgeschlagene Zielwert (130 g CO<sub>2</sub>/km) wird von 17 Anhörungsteilnehmern explizit begrüsst. Weiter wird ein langfristiges Ziel von 80 g CO<sub>2</sub>/km (bzw. mindestens 95 g CO<sub>2</sub>/km) bis 2020 gefordert. Dieser Vorschlag wird von 16 Anhörungsteilnehmern begrüsst.

Die Automobilbranche fordert eine Fristverlängerung von fünf Jahren für die Zielerreichung. Sie argumentiert, die Schweiz müsse als Sonderfall betrachtet werden. Gründe dafür sind die gebirgige Topografie (viel grösserer Anteil an Allradfahrzeugen) und der im Verhältnis zur EU geringere Anteil an Dieselfahrzeugen. Die Hersteller und Importeure in den EU-Staaten hätten ausserdem die Möglichkeit, ihre

<sup>55</sup> Die Verordnung (EG) Nr. 443/2009 wurde am 23. April 2009 verabschiedet (siehe Fussnote 20).

CO<sub>2</sub>-Emissionen in den einzelnen Ländern auszugleichen, während die Schweiz isoliert dastehe. Deshalb sei das Ziel für die Schweiz zu ambitioniert. Weiter sei der politische Prozess in der Schweiz zwei bis drei Jahre im Rückstand. Die Vertreter der Autobranche fordern deshalb explizit einen CO<sub>2</sub>-Zielwert von 130 g/km bis 2020 und schlagen die Bildung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer geeigneten wirtschaftlichen Lösung vor. Die gegenüber der EU doppelte Sanktionshöhe wird als zu hoch und mit der EU-Regelung nicht kompatibel angesehen.

Weitere Stellungnahmen begrüssen explizit eine Anschreibepflicht der Sanktionshöhe beim Verkauf von Personenwagen. Das Vollzugsmodell und die Sonderlösung für Kleinimporteure werden in 41 Stellungnahmen begrüsst. Die Rückverteilung gemäss VOC-Abgabe wird in 38 Stellungnahmen für gut befunden. Die Kantone finden ein Zertifikatesystem, wie von den Umweltverbänden gefordert, zwar interessant, aber wenig praxistauglich. Automobil- und Wirtschaftsverbände sehen das Zertifikatmodell als marktbeschränkend an. 28 Anhörungsteilnehmer sind der Meinung, dass ökologische Treibstoffe und Antriebe bereits durch tiefere Besteuerung bzw. Befreiung von der Mineralölsteuer gefördert werden und eine weitere Förderung nicht notwendig sei.

Zusammenfassend befürwortet eine breite Mehrheit den Gesetzesentwurf. Anpassungen am ursprünglichen Gesetzesentwurf wurden in Bezug auf ein regelmässiges Review des Vorgehens, die Bestimmung über die weitere Zielsetzung ab 2019 und die Sonderregelung für Nischenanbieter (auf Verordnungsstufe) vorgenommen.

## **6.6 Ausgestaltung auf Gesetzesstufe**

Die Vorlage sieht ein Modell vor, das für die Importeure von Personenwagen und für schweizerische Hersteller von Personenwagen einen finanziellen Anreiz in Form der Vermeidung einer Sanktion setzt. Der Verkauf von energieeffizienten und emissionsarmen Fahrzeugen soll damit gefördert werden. Die Sanktion wird am Ende des Kalenderjahres ausgesprochen, sofern der betreffende Importeur bzw. Hersteller die für ihn geltende individuelle Zielvorgabe überschreitet.

Die gesetzliche Regelung erfüllt die folgenden Kriterien:

- Bei der Zulassung der Fahrzeuge ändert das Verfahren nicht. Der Mehraufwand bei den kantonalen Zulassungsstellen beschränkt sich auf die Klein- und Privatimporteure.
- Der Mehraufwand bei Bund und Kantonen wird durch die Einnahmen aus der Erhebung der Sanktion gedeckt.
- Allfällige Einnahmenüberschüsse aus der Sanktion werden an die Bevölkerung rückverteilt.
- Ein zweckmässiger Vollzug ist gewährleistet.

## 6.7

### Bewertungsgrundlage

Das vorgeschlagene Vollzugsmodell ebenso wie das Modell der EU stützen sich auf die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen der Personewagen. Die CO<sub>2</sub>-Werte der einzelnen Fahrzeuge basieren auf den Angaben der Hersteller. Diese ermitteln die Emissions- und Verbrauchsdaten anhand des «Neuen Europäischen Fahrzyklus» (NEFZ)<sup>56</sup>. Die so gemessenen Werte weichen häufig von den realen Werten ab, da sie unter Laborbedingungen gemessen werden. Der einheitliche Zyklus ist jedoch Voraussetzung, damit Fahrzeuge miteinander verglichen werden können. Die mittlere CO<sub>2</sub>-Emission der Neuzulassungen 2008 betrug in der Schweiz 175 g/km<sup>57</sup>, in der EU 153,5 g/km<sup>58</sup>.

Die Daten aus der Prüfstandsmessung, darunter der CO<sub>2</sub>-Wert, werden in den meisten Fällen auf der Grundlage einer Teilgenehmigung<sup>59</sup> nachgewiesen und in das Fahrzeugtypenregister (TARGA) des ASTRA eingetragen. Es kann auch sein, dass der Hersteller eine Konformitätserklärung nach Artikel 14 der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die Typengenehmigung von Strassenfahrzeugen (TGV)<sup>60</sup> abgibt, wenn keine EG-Teilgenehmigung vorliegt.

## 6.8

### Zielwerte und Zielpfad

Das Schweizer Neuwagenangebot ist technologisch identisch mit demjenigen in der EU. Anstrengungen der EU zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen werden sich somit auch im schweizerischen Angebot niederschlagen. Gemäss Einschätzung der ETH Zürich<sup>61</sup> werden die Hersteller die Sanktionen, die bei Zielverfehlung ausgesprochen würden, den Konsumentinnen und Konsumenten nicht zwingend direkt weiterverrechnen, weil dies zu höheren Preisen und damit Nachfragerückgängen führen

<sup>56</sup> Vgl. dazu insb. Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, ABl L 199 vom 28.7.2008, S. 1.

<sup>57</sup> Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure (auto-schweiz) (2009): 13. Berichterstattung im Rahmen der Energieverordnung über die Absenkung des spezifischen Treibstoff-Normverbrauchs von Personewagen 2008.

<sup>58</sup> European Federation for Transport and Environment: «Reducing CO<sub>2</sub> Emissions from New Cars: A Study of Major Car Manufacturer's Progress in 2008», 2009.

<sup>59</sup> Richtlinie 80/1268/EWG des Rates vom 16. Dezember 1980 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Kraftstoffverbrauch von Kraftfahrzeugen, ABl. L 375 vom 31.12.1980, S. 36; Regelung Nr. 101 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) – Einheitliche Bedingungen für die Genehmigung der Personenkraftwagen, die nur mit einem Verbrennungsmotor oder mit Hybrid-Elektro-Antrieb betrieben werden, hinsichtlich der Messung der Kohlendioxidemission und des Kraftstoffverbrauchs und/oder der Messung des Stromverbrauchs und der elektrischen Reichweite sowie der nur mit Elektroantrieb betriebenen Fahrzeuge der Klassen M<sub>1</sub> und N<sub>1</sub> hinsichtlich der Messung des Stromverbrauchs und der elektrischen Reichweite, ABl. L 158 vom 19.6.2007, S. 34; Verordnung (EG) Nr. 715/2007; siehe Fussnote 23.

<sup>60</sup> SR 741.511

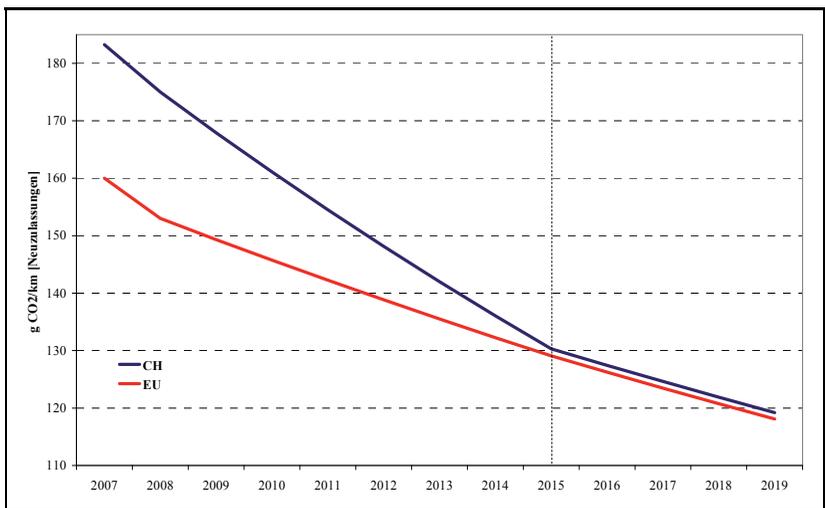
<sup>61</sup> BFE 2009: CO<sub>2</sub>-Emissionen der PW-Neuzulassungen der Schweiz: Orientierung an der EU. Schlussbericht der ETH Zürich zur Motion 07.3004.

würde. Stattdessen sei zu erwarten, dass die Hersteller auf emissionsärmere Technologie setzen und ihre Modellpalette anpassen.

Das gesamte technische Innovationspotenzial beträgt jährlich rund 2,4 Prozent (bis 2015) beziehungsweise rund 2,2 Prozent (2016–2020). Bislang wurde ein Teil dieses Einsparpotenzials zugunsten von Leistungssteigerung und höherem Gewicht genutzt. Nun ist zu erwarten, dass das Einsparpotenzial in den nächsten Jahren vollumfänglich zur CO<sub>2</sub>-Reduktion eingesetzt wird. Dieser Trend lässt sich bereits am Markt beobachten. Die Hersteller werden ihre Zielvorgaben in der EU damit voraussichtlich erreichen.

Da in der Schweiz mehr Neuwagen mit hohem CO<sub>2</sub>-Ausstoss zugelassen werden, liegt der Durchschnitt der Neuzulassungen in der Schweiz im Jahr 2008 um 21,5 g/km höher als in der EU. Darum muss die Schweiz zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um sich dem EU-Pfad anzunähern. Um im Jahr 2015 einen Durchschnittswert von 130 g/km zu erreichen, ist eine Absenkrate von jährlich 4,2 Prozent notwendig. Das bedeutet, dass neben der «importierten» CO<sub>2</sub>-Reduktion aus dem technischen Innovationspotenzial zusätzliche angebots- und nachfrageseitige Massnahmen erforderlich sind.

### Absenkpfad der EU und der Schweiz:



Die langfristigen Reduktionsziele für die Jahre nach 2019 werden in der EU im Jahr 2013 diskutiert. Die Schweiz wird sich wiederum an diesen Zielen orientieren.

Die Schweiz muss im Vergleich zur EU einen steileren Absenkpfad einschlagen. Damit die Absenkrate von 4,2 Prozent zur Erreichung des Zielwerts von 130 CO<sub>2</sub> g/km erreicht werden kann, braucht es neben dem autonomen technischen Fortschritt zusätzliche angebotsseitige Anstrengungen. Damit letztere ausgelöst werden, sind finanzielle Anreize in Form von Sanktionsabgaben bei Zielwertüberschreitung notwendig. Die Importeure beziehungsweise die Autoverkäufer sehen sich dadurch beispielsweise zu Veränderungen des Marketings, zum Verzicht auf

den Import bestimmter Modellvarianten oder veränderter Preis- und Margengestaltung veranlasst. Diese Massnahmen kombiniert mit den Fortschritten in der Fahrzeugtechnologie, wie sie in den letzten zwei Jahren verstärkt zu beobachten sind, werden für die Erreichung des Zielwerts 2015 notwendig sein.

## 6.9 Umsetzung

### Importeure und Hersteller

Die Zahl der Importeure (26 im Jahr 2008) und Hersteller von Personenwagen in der Schweiz ist überschaubar: 95–98 Prozent der Personenwagen werden über Generalimporteure in die Schweiz importiert. Diese Importeure sind mit wenigen Ausnahmen der Vereinigung Schweizer Automobil-Importeure (auto-schweiz) angeschlossen. Sie importieren jährlich rund 260 000 neue Personenwagen. Daneben existiert eine Reihe von kleineren Direktimporteuren (Parallelimporteure oder Importeure, die im Namen einer Kundin oder eines Kunden Fahrzeuge importieren). Die meisten der Direktimporteure sind im «Verband freier Autohandel Schweiz» (VFAS) zusammengeschlossen, der ca. 90 Mitglieder zählt. Insgesamt werden zwischen 2 und 5 Prozent der gesamten Neuwagenflotte eines Jahres (ca. 5 000–13 000 Personenwagen) direkt importiert. Dabei stammen rund 90 Prozent der Direktimporte aus dem europäischen Raum; diese Fahrzeuge verfügen also in der Regel auch über Emissionsdaten. Als dritte Kategorie neben General- und Direktimport gibt es den Import für den Eigenbedarf. Diese Fahrzeuge werden von der gleichen Person zur Einfuhr veranlagt und in Verkehr gesetzt.

In die Schweiz importierte oder in der Schweiz hergestellte Fahrzeuge sind jedoch nicht gleichbedeutend mit in der Schweiz zugelassenen Fahrzeugen. Es können beispielsweise Personenwagen in die Schweiz importiert und wieder exportiert werden, oder importierte Fahrzeuge bleiben in der Schweiz, werden aber nicht in Verkehr gesetzt. Da sich sowohl die neuen Vorschriften der EU als auch die vorliegende Motion auf neu zugelassene Personenwagen beziehen, setzt das vorgeschlagene Modell nicht beim Import, sondern bei der Zulassung neuer Personenwagen an.

### Vollzugsmodell

Das Vollzugsmodell orientiert sich am Modell der EU und wird vom Bundesrat auf Verordnungsstufe eingeführt. Dabei ergeben sich aufgrund der schweizerischen Gegebenheiten Anpassungen am Modell:

Das für die Berechnung der individuellen Zielvorgabe (vgl. Ziff. 6.3) massgebende Durchschnittsgewicht  $M_0$  wurde in der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 auf 1372 kg festgelegt. Dieser Wert wurde anhand tatsächlicher Durchschnittswerte der vergangenen Jahre und einer Entwicklungsprognose für den Bereich der EU festgelegt. Die Übernahme des europäischen Werts würde für die Schweiz eine zusätzliche Reduktion des Zielwerts bedeuten, da das tatsächliche Durchschnittsgewicht von in Verkehr gebrachten Neuwagen hier höher liegt<sup>62</sup>. Statt eines fixen Werts soll deshalb bis 2015 eine jährliche Anpassung vorgesehen werden, da zu erwarten ist, dass die Personenwagen leichter werden. Dabei wird für  $M_0$  das durchschnittliche Leergewicht der im vorangegangenen Jahr erstmals in der Schweiz in Verkehr gesetzten

<sup>62</sup> BFE 2009: CO<sub>2</sub>-Emissionen der PW-Neuzulassungen der Schweiz: Orientierung an der EU. Schlussbericht der ETH Zürich zur Motion 07.3004.

Personenwagen herangezogen. Würde  $M_0$  erst am Ende des jeweiligen Jahres auf der Basis der tatsächlichen Erstzulassungen berechnet, so ergäbe sich eine Planungsunsicherheit für Importeure und Hersteller.

Übersteigen die Einnahmen aus der Sanktion die anfallenden Kosten, so wird – anders als in der EU – eine Rückverteilung stattfinden. Dies geschieht analog zur Rückverteilung der VOC-Lenkungsabgabe gemäss Verordnung vom 12. November 1997 über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV)<sup>63</sup>.

### **Nischenmarken**

Eine Ausnahme von den individuellen Zielvorgaben wird bei der Ausarbeitung auf Verordnungsstufe für Nischenmarken vorgesehen. Diese Möglichkeit ist auch in der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 vorgesehen, wenn von einer Marke weniger als 10 000 Personenwagen pro Jahr in der EU neu zugelassen werden und weitere Bedingungen<sup>64</sup> erfüllt sind. Die von der EU geführte Liste sowie die entsprechend individuell ausgehandelten Zielvorgaben sollen auch für die Schweiz gelten. Dafür verzichtet die Schweiz auf das Erstellen einer eigenen Liste und führt selbst keine Verhandlungen durch. Die ausgehandelten Zielvorgaben sollen wie in der EU für maximal 5 Jahre gelten.

### **Vollzug**

Die Bundesverwaltung wird für jeden ihr zuvor gemeldeten Importeur, Hersteller oder jede Emissionsgemeinschaft eine Liste führen mit Angabe der jeweils im betreffenden Jahr erstmals in Verkehr gesetzten Fahrzeuge und mit den jeweiligen individuellen CO<sub>2</sub>-Werten. Erfasst werden die Daten bei der erstmaligen Zulassung auf dem kantonalen Strassenverkehrsamt, die in der Regel vom Autoverkäufer in die Wege geleitet wird. Die Daten werden ans Motorfahrzeuginformationssystem (MOFIS) weitergeleitet und mit den Daten des Fahrzeugtypenregisters (TARGA) abgeglichen. Der Importeur oder Hersteller wird mittels Inhabercodes ermittelt. Am Ende des Kalenderjahres werden pro Liste, welche aus Daten des MOFIS generiert wird, die durchschnittliche individuelle Zielvorgabe und der tatsächliche durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Emissionswert ermittelt. Liegt dieser über der individuellen Zielvorgabe, so wird die Sanktion berechnet und in Rechnung gestellt.

Für Importeure und Hersteller, die weniger als 50 Personenwagen pro Jahr importieren oder neu zulassen, wird keine Liste geführt. Die Möglichkeit, die individuelle Zielvorgabe kumuliert über mehrere Fahrzeuge zu erreichen entfällt. Die Sanktion, aber auch die Reduktionen für die Jahre 2013–2018 werden für das Einzelfahrzeug berechnet.

<sup>63</sup> SR **814.018**

<sup>64</sup> Vgl. insb. Art. 11. der Verordnung (EG) Nr. 443/2009; siehe Fussnote 20.

## 6.10 CO<sub>2</sub>-Reduktion

Die Auswirkungen auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen wurden mit Hilfe eines Automarktsimulationsmodells der ETH Zürich<sup>65</sup> berechnet. Dabei wurden eine Million Autokäufe einzelner Haushalte simuliert und ausgewählte psychologische Effekte einbezogen. Die Ergebnisse der Simulationen sowie die Annahmen zum technologischen Fortschritt und zum Potenzial der angebotsseitigen Massnahmen<sup>66</sup> lassen den Schluss zu, dass die Schweiz das Ziel von 130 g CO<sub>2</sub>/km voraussichtlich gleichzeitig mit der EU im Jahr 2015 erreichen wird.

Die durchschnittliche Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen liegt demnach über die Periode 2012–2020 bei ungefähr 1 Million Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr im Vergleich zum Referenzszenario des BFE<sup>67</sup>. Dies entspricht durchschnittlich rund 8,8 Prozent der gesamten jährlich von Personenwagen verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Mit der allmählichen Erneuerung der Personenwagenflotte steigt die jährliche Emissionsreduktion ab 2012, auf tiefem Niveau startend, stetig an. Im Jahr 2020 ist von einer Reduktionswirkung von bis zu 1,7 Million Tonnen CO<sub>2</sub> auszugehen. Dies entspricht rund 15 Prozent der gesamten jährlich von Personenwagen verursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bei der Berechnung wurde davon ausgegangen, dass der Zielwert von 130 g CO<sub>2</sub>/km bis 2020 gleich bleibt.

Es ist anzunehmen, dass die Schweiz auch ohne Einführung eigener Emissionsvorschriften von den Zielen der EU profitieren würde. Damit würden sich die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen der neu in Verkehr gesetzten Personenwagen stärker als im Referenzszenario reduzieren. Die ausgewiesene Reduktion durch die Schweizer Emissionsvorschriften dürfte deshalb geringer ausfallen. Jedoch muss betont werden, dass dieser «Passiveffekt» deutlich kleiner ausfallen würde als der durch die Einführung der Vorschriften hervorgerufene Effekt. Ohne Vorschriften wäre die Schweiz weiterhin sehr interessant für den Absatz leistungsstarker und schwerer Fahrzeugmodelle.

## 6.11 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs (Revision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes)

Die vorliegende Teilrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes muss auch in den Entwurf zur Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes integriert werden. Da die Botschaft zur Totalrevision bereits am 26. August 2009 vom Bundesrat verabschiedet wurde, konnten zu den Inhalten des Gegenvorschlags nur Platzhalter eingesetzt werden<sup>68</sup>. Aus diesem Grund liegen dieser Botschaft sowohl der Entwurf zur Teilrevision (Vorlage A) wie auch der Entwurf für die Übernahme in die Totalrevision des CO<sub>2</sub>-Gesetzes (Vorlage B) bei. Die folgenden Erläuterungen beziehen sich auf die Teilrevision.

<sup>65</sup> BFE 2009: CO<sub>2</sub>-Emissionen der PW-Neuzulassungen der Schweiz: Orientierung an der EU. Schlussbericht der ETH Zürich zur Motion 07.3004.

<sup>66</sup> Bundesamt für Energie (2010): Übernahme des EU-Ziels 130 g CO<sub>2</sub>/km in der Schweiz: Konkretisierung des bundesrätlichen Vorschlags, Kurzbericht.

<sup>67</sup> Energieperspektiven 2035 (BFE 2007).

<sup>68</sup> Vgl. BBl 2009 7525

## *Art. 11a* Grundsatz

*Absatz 1:* Es wird definiert, für welche Fahrzeuge die Reduktion der spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen gilt und bis wann das Ziel von 130 g/km erreicht werden soll. Für Personenwagen gilt die Definition nach Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS)<sup>69</sup>.

*Absatz 2:* Der Bundesrat wird beauftragt, erstmals im Jahr 2016 und danach alle drei Jahre die Wirkung der Massnahmen zu überprüfen und dem Parlament Anpassungen zu beantragen, falls dies zur Einhaltung des Zielwerts nach Absatz 1 notwendig ist. Denkbar ist beispielsweise eine Anpassung der Sanktionshöhe.

*Absatz 3:* Die EU hat bereits einen weiteren Zielwert für 2020 definiert (95 g CO<sub>2</sub>/km). Wie verbindlich dieser Wert ist, ist jedoch noch offen. Im Rahmen einer Überprüfung der Emissionsziele legt die Europäische Kommission bis Anfang 2013 die Modalitäten zur Umsetzung des Zielwerts von 95 g CO<sub>2</sub>/km fest. In diesem Gesetz wird daher darauf verzichtet, bereits einen zweiten Zielwert für die Zeit nach 2019 festzulegen. Der Bundesrat wird aber beauftragt, dem Parlament unter Berücksichtigung der Vorschriften der EU rechtzeitig einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.

## *Art. 11b* Individuelle Zielvorgabe

*Absatz 1:* Auf Verordnungsstufe wird festgelegt, wie die Zielvorgabe pro Importeur oder Hersteller oder pro Emissionsgemeinschaft berechnet wird. Hierbei soll grundsätzlich die Formel der EU übernommen werden; nicht übernommen werden soll der fixe Wert für das Durchschnittsgewicht  $M_o$  (siehe Ziff. 6.9, Vollzugsmodell). Passt die EU diese Formel künftig an, so soll die Anpassung auch in der Schweiz geprüft werden.

*Absatz 2:* Das Leergewicht des einzelnen Personenwagens wird zur Berechnung des individuellen Zielwerts herangezogen. Eine Berücksichtigung der Standfläche ist wie in der EG-Vorordnung ebenfalls vorgesehen. Die EU ermöglicht die Anrechnung von Ökoinnovationen, die beim Testverfahren zur Ermittlung der CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht einfließen. Dazu soll auch in der Schweiz die Möglichkeit bestehen. Wie diese Anrechnung erfolgt, soll auf Verordnungsstufe geregelt werden.

*Absatz 3:* Für jeden einzelnen Importeur oder Hersteller wird eine Zielvorgabe definiert. Hersteller und Importeure haben die Möglichkeit, sich zu Emissionsgemeinschaften zusammenzuschliessen. In diesem Fall wird die Zielvorgabe für die Gemeinschaft definiert. Die Details werden auf Verordnungsstufe geregelt.

*Absatz 4:* Der Aufwand wäre zu gross, für Privat- und Kleinimporteure einzelne Listen zu führen und die Zielvorgaben zu berechnen. Daher ist für Hersteller und Importeure mit weniger als 50 neu zugelassenen Personenwagen pro Jahr eine Sanktionsregelung pro Einzelfahrzeug vorgesehen. Auch Kleinimporteure können sich zu Emissionsgemeinschaften zusammenschliessen, sofern die Gemeinschaft mehr als 50 Personenwagen pro Jahr absetzt.

<sup>69</sup> SR 741.41

*Art. 11c* Berechnung der individuellen Zielvorgabe und  
der durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen

*Absatz 1:* Die individuelle Zielvorgabe je Hersteller, Importeur oder Gemeinschaft berechnet sich aus dem Durchschnitt der zulässigen spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen aller jeweils zum ersten Mal in Verkehr gesetzten Personenwagen. Der Durchschnitt der CO<sub>2</sub>-Emissionen wird vom BFE auf der Grundlage von Daten der Typengenehmigung berechnet.

*Absatz 2:* Importeure und Hersteller müssen die notwendigen Daten liefern, sofern diese nicht vorhanden sind. Dabei handelt es sich insbesondere um das Leergewicht und die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Werden die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen eines Personenwagens nicht vorgelegt, so wird ein Wert von 300 g CO<sub>2</sub>/km angenommen. Auf Verordnungsstufe ist vorzusehen, dass innerhalb von sechs Monaten nach Zulassung des Personenwagens ein Nachweis über die tatsächlichen Emissionen erbracht werden kann. Liegt der effektive Emissionswert tiefer, so wird die Differenz gegenüber der bereits entrichteten Sanktion zurückerstattet.

*Absatz 3:* Analog zur EU soll Importeuren, Herstellern und Emissionsgemeinschaften eine Übergangsfrist gewährt werden. So werden beispielsweise im Jahr 2012 35 Prozent der Fahrzeuge mit den höchsten CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht berücksichtigt. Dieser Anteil reduziert sich auf 25 Prozent im Jahr 2013 und 20 Prozent im Jahr 2014. Im Jahr 2015 müssen alle neu in Verkehr gesetzten Personenwagen eines Importeurs oder Herstellers oder einer Emissionsgemeinschaft die Zielvorgabe im Durchschnitt erreichen.

*Absatz 4:* Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, Personenwagen mit sehr tiefen CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Beurteilung der Zielerreichung besonders zu berücksichtigen. Analog zur EU-Regelung könnte dies auf Verordnungsstufe so ausgestaltet werden, dass diese Personenwagen in der Liste mehrfach gezählt werden.

*Art. 11d* Sanktion bei Überschreiten der individuellen Zielvorgabe

*Absatz 1:* Die Sanktion betrifft die Importeure oder Hersteller oder deren Gemeinschaften. Die Beträge orientieren sich von der Abstufung her an den Abgabesätzen der EU. Bis und mit dem Jahr 2018 werden die Ansätze zur Berechnung der Sanktion bis zum vierten Gramm über der Zielvorgabe differenziert, ab 2019 gilt für jedes Gramm über der Zielvorgabe der Ansatz von 142.50 Franken.

*Absatz 2:* Für Kleinimporteure oder Kleinhersteller gelten dieselben Ansätze und Abstufungen. Für das Einzelfahrzeug wird abhängig von seinem Gewicht eine Zielvorgabe berechnet. In den Jahren 2012–2014 wird der Reduktionssatz (65, 75 und 80 %) pauschal angewendet.

*Absatz 5:* Damit beim Kauf eines Personenwagens sichtbar ist, wo das Fahrzeug in Bezug auf den Zielwert steht, soll im Sinne der Preisanschreibepflicht auch darauf hingewiesen werden, welche Sanktion für das betreffende Fahrzeug als Einzelfahrzeug ausgesprochen würde.

*Art. 11e* Verfahren

Die Vollzugskompetenz sowie Zahlungsfristen und Verzugszins werden auf Verordnungsstufe festgelegt.

## *Art. 11f* Verwendung des Ertrags aus der Sanktion

*Absatz 1:* Der Nettoertrag der Abgabe, d.h. inkl. Zinsen und nach Abzug der Verwaltungskosten, wird analog zur Abgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) der Bevölkerung zurückerstattet. Die Bestimmung entspricht Artikel 35a Absatz 9 des Umweltschutzgesetzes<sup>70</sup>.

*Absatz 2:* Wie das Verfahren und die Verteilung ausgestaltet werden, wird auf Verordnungsstufe geregelt.

## *Art. 13a* Falschangaben über Personenwagen

Die Strafbestimmung bezieht sich auf Fälle, wo absichtlich oder fahrlässig falsche Angaben zur Berechnung der individuellen Zielvorgabe und der durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen gemacht werden.

## *Art. 104a SVG (Änderung bisherigen Rechts)*

Mit der Änderung des Strassenverkehrsgesetzes wird sichergestellt, dass die Vollzugsbehörde Zugriff auf die notwendigen Daten hat und die Daten zum Vollzug der beantragten Massnahme verwendet werden dürfen.

# 7 Auswirkungen des indirekten Gegenvorschlags

## 7.1 Auswirkungen auf den Bund

### Finanzielle Auswirkungen

Obwohl die Herausforderungen für die einzelnen Importeure unterschiedlich gross sind, schafft die Möglichkeit der Bildung von Emissionsgemeinschaften eine vergleichbare Ausgangslage wie in der EU. Aufgrund der Experteneinschätzung über den technologischen Fortschritt in den nächsten Jahren und aufgrund des gewählten Zielwerts (130 g/km im Jahr 2015) nimmt der Ertrag aus Sanktionen mit der Zeit ab. Sollte abzüglich des Verwaltungsaufwands ein Überschuss aus den Sanktionen resultieren, so wird dieser gemäss VOC-Modell<sup>71</sup> an die Bevölkerung verteilt.

Infolge der angestrebten Senkung des Treibstoffverbrauchs gehen die Einnahmen aus der Mineralölsteuer zurück. Gegenüber dem Referenzszenario der Energieperspektiven des BFE resultiert für die Jahre 2012–2020 eine durchschnittliche Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen von rund 1 050 000 Tonnen, was einer Treibstoffreduktion von rund 432 Millionen Litern entspricht. Unabhängig vom Treibstoffpreis ergeben sich daraus im Durchschnitt der Jahre 2012–2020 Ausfälle bei der Mineralölsteuer, inklusive Mineralölsteuerzuschlag und Importabgabe, von rund 320 Millionen Franken pro Jahr.

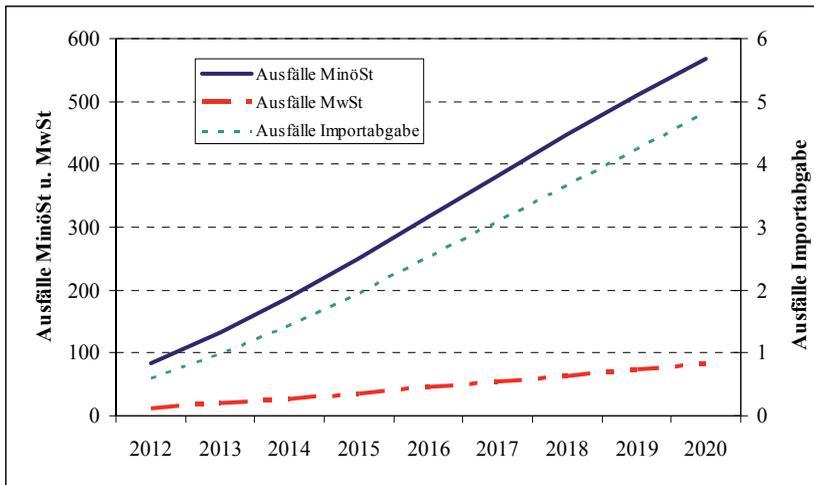
Dazu kommen Ausfälle bei den von den Treibstoffpreisen abhängigen Mehrwertsteuereinnahmen. Geht man von den Monatsmitteln der Treibstoffpreise im März 2009 aus, so betragen die jährlichen Ausfälle bei der Mehrwertsteuer im Mittel rund 45 Millionen Franken. Hierbei wurde ein Treibstoffmix aus 31 Prozent Diesel

<sup>70</sup> SR **814.01**

<sup>71</sup> Vgl. Art. 23 der Verordnung vom 12. Nov. 1997 über die Lenkungsabgabe auf flüchtigen organischen Verbindungen (VOCV; SR **814.018**)

(CHF 1.42 pro l) und 69 Prozent Benzin (CHF 1.34 pro l) für das Jahr 2015 und ein Dieselanteil von 37 Prozent für das Jahr 2020 angenommen. Diese Entwicklung wird sich aufgrund der laufenden Erneuerung des Fahrzeugparks über das Jahr 2020 hinaus fortsetzen.

### Ausfälle der Mineralölsteuer von 2012–2020 in Millionen Franken



### Auswirkungen auf die Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV)

Die SFSV wird aus der Mineralölsteuer und der Autobahnvignette gespeist und dient unter anderem der Finanzierung der Nationalstrassen, des Infrastrukturfonds und der Verkehrsverlagerung. Zudem werden die Kantone an den entsprechenden Einnahmen des Bundes beteiligt (10 %).

Der Bundesrat zeigt in der Botschaft zum Programm zur Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz<sup>72</sup> die mögliche Entwicklung der SFSV auf. Bereits bei der in diesem Zusammenhang angenommenen mittel- und langfristigen Stabilisierung der Einnahmen weist die SFSV ab ca. 2016 einen Negativsaldo aus. Ausschlaggebend dafür sind die steigenden Ausgaben. Zu nennen sind insbesondere:

- das teurungsbedingte Anwachsen des ordentlichen Bedarfs für den Nationalstrassenausbau und -unterhalt,
- die höheren Einlagen in den Infrastrukturfonds (Fertigstellung Nationalstrassennetz, Agglomerationsverkehr),
- mögliche Netzergänzungen bei den Nationalstrassen,
- die Weiterführung der Beiträge an Eisenbahnprojekte.

Gemäss der erwähnten Botschaft ist der Mineralölsteuerzuschlag (heute 30 Rp./l) deshalb mittelfristig um 18–22 Rappen anzuheben.

<sup>72</sup> BBI 2009 8387

Mit der Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags würden die Einnahmen der SFSV nicht stabilisiert, sondern zurückgehen. Dadurch würde der Saldo der SFSV entsprechend schneller gegen Null tendieren.

Der durch den indirekten Gegenvorschlag ausgelöste Einnahmerückgang betrifft zugleich den Bundeshaushalt (50 % der Grundsteuer) als auch die SFSV (50 % der Grundsteuer + 100 % des Zuschlags).

Die Finanzierung der nach wie vor bestehenden Aufgaben könnte nur sichergestellt werden, wenn die Mineralölsteuer zusätzlich zur bereits erwähnten Erhöhung des Zuschlags für die SFSV ausgleichend erhöht würde. Um beispielsweise die für das Jahr 2020 angenommenen Ausfälle von rund 650 Millionen Franken (inkl. Mehrwertsteuer) zu kompensieren, ist von einer Grössenordnung von 10–12 Rappen auszugehen<sup>73</sup>. Der Bundesrat wird den eidgenössischen Räten zu gegebener Zeit entsprechende Anträge unterbreiten.

### **Personelle Auswirkungen**

Es kommen zwei neue Aufgaben auf die Bundesverwaltung zu: Zum einen müssen pro Importeur/Hersteller bzw. pro Importeur-/Herstellergemeinschaft Listen geführt und individuelle Zielvorgaben errechnet werden. Zum andern muss Ende des Jahres pro Liste Bilanz gezogen und den Importeuren/Herstellern bei Überschreitung der Zielvorgabe Rechnung gestellt werden.

Der daraus resultierende Mehrbedarf an Stellen innerhalb des UVEK wird durch die Einnahmen aus den Sanktionen gedeckt.

Hinzu kommt ein einmaliger Aufwand für das Rechtssetzungsverfahren, das Erstellen oder Ändern der EDV-Programme sowie die Einrichtung der notwendigen Schnittstellen.

### **Andere Auswirkungen**

Das Modell für die Sanktionsberechnung stützt sich auf das bestehende MOFIS ab, das vom ASTRA betrieben wird. Beim Einlösen des Fahrzeugs auf dem Strassenverkehrsamt werden die Daten ans MOFIS weitergeleitet. Es werden hohe Ansprüche an die Qualität der Daten gestellt. Dies gilt nicht nur im Zusammenhang mit dem Einlösen der Fahrzeuge, sondern auch in Bezug auf die Angabe des CO<sub>2</sub>-Emissionswerts und des Importeurs. Es muss deshalb ein zusätzlicher Aufwand für die Kontrolle und Pflege der Daten eingerechnet werden (z.B. Einbau von zusätzlichen Plausibilitätstests). Für technische Anpassungen beim MOFIS werden rund 200 000 Franken anfallen.

## **7.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Der Bund leitet den Kantonen einen Anteil von 10% der zweckgebundenen Mineralölsteuern (Basis: 50% der Grundsteuer und 100% des Zuschlags) in Form der allgemeinen Strassenbeiträge weiter. Bei einer Umsetzung des Gegenvorschlags sind deshalb die Kantone 2012 bis 2020 ebenfalls von einem Einnahmerückgang im Umfang von durchschnittlich 22 Millionen Franken pro Jahr betroffen. Keine Ein-

<sup>73</sup> 1 Rp. entspricht ca. 70 Mio. CHF.

nahmenausfälle für die Kantone ergeben sich, wenn die Mineralölsteuern gemäss dem unter Ziffer 7.1 erwähnten Vorgehen kompensatorisch erhöht werden.

Bei Klein- und Privatimporteuren mit weniger als 50 neu zugelassenen Personenwagen pro Jahr wird bei Zielwertüberschreitung die Sanktion direkt beim Einlösen des Fahrzeugs ausgesprochen. Damit der Vollzugsaufwand in diesen Fällen nicht den Kantonen übertragen wird, ist vorgesehen, dass der Klein- oder Privatimporteur den Sanktionsbetrag bei einer Bundesstelle einbezahlen muss. Er erhält nach erfolgter Zahlung eine Bescheinigung ausgestellt, die beim Einlösen des Fahrzeugs vom kantonalen Strassenverkehrsamt zu kontrollieren ist. Die kantonalen Strassenverkehrsämter werden dafür vom Bund entschädigt.

### **7.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

#### **Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft**

Die Emissionen der Motorfahrzeuge verursachen negative Auswirkungen auf unbeeilte Dritte. Die drohenden Sanktionszahlungen können Angebot und Nachfrage nach Personenwagen zugunsten von emissionsärmeren und energieeffizienteren Modellen beeinflussen. Dies soll dazu führen, dass Emissionen gesenkt und die entstehenden externen Kosten (insbesondere Schäden infolge des Klimawandels) reduziert werden.

Der vorliegende Gegenvorschlag trägt dazu bei, die politischen Ziele betreffend Klima, Energie und Lufthygiene zu erreichen. Zudem kann die Abhängigkeit von fossilen Treibstoffen reduziert werden.

Beim Sanktionsmodell handelt es sich um ein marktwirtschaftliches Instrument. Der Preismechanismus bleibt wirksam, und es ist mit entsprechend geringen Marktverzerrungen zu rechnen. Weil die Eckwerte der EG-Verordnung zur Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen weitestgehend übernommen werden, hat die Vorlage keine negativen Auswirkungen für den Import von in der EU hergestellten und für den europäischen Markt vorgesehenen Personenwagen, die etwa zwei Drittel der Schweizer Gesamtimporte von Personenwagen ausmachen.

#### **Auswirkungen innerhalb des Automarkts**

Die Festlegung eines Emissionszielwertes bei Personenwagen hat zur Folge, dass sich die Zusammensetzung der schweizerischen Personenwagenflotte verändern wird. Durch das Anreizsystem wird sich der Anteil der energieeffizienten und emissionsarmen Personenwagen vergrössern, während der Anteil energieineffizienter und stark emittierender Personenwagen abnehmen wird.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Motoren mit Einführung des Sanktionsmodells und im Zuge der Umsetzung des EU-Modells etwas kleiner werden. Gleichzeitig ist es wahrscheinlich, dass die Preise für energieeffiziente und emissionsarme Technologien steigen.

Im Reparaturbereich sowie in der bedeutenden schweizerischen Autozulieferindustrie, die ausschliesslich exportorientiert ist, sind keine Veränderungen zu erwarten.

## Auswirkungen auf die Importeure

Der Gegenvorschlag führt bei den Importeuren zu einer Verteuerung von Personewagen, wenn der Flottendurchschnitt über der Zielvorgabe liegt. Kosten entstehen in geringem Mass durch die Notwendigkeit, eine Prognose der zu erwartenden Sanktionen zu erstellen. Tatsächliche Sanktionen werden jedoch erst fällig, wenn der durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Ausstoss der neu zugelassenen Personewagen eines Importeurs, Herstellers oder einer Emissionsgemeinschaft über der Zielvorgabe liegt.

Private und gewerbliche Direktimporte werden durch das Sanktionsmodell nicht erschwert oder verunmöglicht. Es kann aber zu leichten Nachteilen für Kleinimporteure kommen, wenn sie Fahrzeuge mit hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen einführen. Diese werden mit drei Massnahmen gemildert:

Erstens wird die Zielvorgabe aufgrund des Fahrzeuggewichts korrigiert. Zweitens wird in der Übergangsphase von 2012 bis und mit 2014 die Sanktion analog der Flottenanteile bei den Grossimporteuren reduziert. Drittens besteht die Möglichkeit, dass sich Kleinimporteure zusammenschliessen, sodass sich die Zielvorgabe auf den Flottendurchschnitt der Emissionsgemeinschaft bezieht.

Die untenstehende Tabelle zeigt, wie hoch die Sanktionen je Importeur ausfallen könnten. Die Zahlenwerte basieren auf Simulationen, die von der ETH/EBP durchgeführt wurden<sup>74</sup>. Das Jahr 2012 bezeichnet das Startjahr der Massnahme, ab 2015 gelten die individuellen Zielvorgaben für 100 Prozent der jeweiligen Personewagenflotte und ab 2019 gilt die volle Sanktionshöhe (142.50 CHF je Gramm CO<sub>2</sub> über der individuellen Zielvorgabe). Ausgehend von den Marktanteilen im Jahr 2008 wurde der Automarkt für die Jahre 2012–2020 simuliert. Dabei wurde von den für die Erreichung des Zielwerts von 130 g CO<sub>2</sub>/km im Jahr 2015 notwendigen Absenkraten gemäss Ziffer 6.8 (jährlich 4,2 %) ausgegangen. Es fällt auf, dass zahlreiche Importeure gemäss der Simulation zu keinerlei Zahlungen verpflichtet werden, weil sie die Zielvorgaben erreichen oder unterbieten würden. Abgaben zu entrichten hätten vorwiegend Importeure von Sport- und Geländewagen, insbesondere von solchen der Luxusklasse. Den Berechnungen liegt die Annahme zugrunde, dass kein Zusammenschluss in Emissionsgemeinschaften stattfinden würde. Mit der Bildung von Emissionsgemeinschaften würden die Abgaben wohl noch einmal tiefer ausfallen. Durch eine optimale Zusammensetzung von Emissionsgemeinschaften könnten sogar überhaupt keine Sanktionen anfallen, wovon jedoch realistischerweise nicht ausgegangen werden kann.

<sup>74</sup> Bundesamt für Energie (2010): Übernahme des EU-Ziels 130 g CO<sub>2</sub>/km in der Schweiz: Konkretisierung des bundesrätlichen Vorschlags, Kurzbericht.

## Sanktion pro Importeur in den Jahren 2012, 2015 und 2019 (ohne Emissionsgemeinschaften) in Mio. CHF

Importeur <sup>75</sup>	Sanktion 2012	Sanktion 2015	Sanktion 2019
1	0	0	0
2	16	16	11
3	0	0	0
4	0	0	0
5	0	0	0
6	2	2	0
7	11	24	0
8	10	11	5
9	8	6	5
10	7	8	7
11	0	0	0
12	0	0	0
13	0	0	0
14	0	0	0
15	0	0	0
16	16	15	9
17	0	0	0
18	0	0	0
19	0	0	0
20	0	1	0
21	0	0	0
22	0	0	0
23	6	4	0
24	22	20	6
25	4	1	0
26	0	0	0
27	6	9	0
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>116</b>	<b>43</b>

### Auswirkungen auf die Konsumentinnen und Konsumenten

Welchen Einfluss Importeure auf ihr Vertriebsnetz nehmen werden, ist im Voraus kaum abzuschätzen. Die Mehrkosten von Fahrzeugen über der Zielvorgabe könnten auf den Verkaufspreis überwältigt werden. Die Verkaufspreise von Personenwagen unter der Zielvorgabe dürften tendenziell unverändert bleiben oder nur geringfügig sinken. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Händler oder Importeure die Mehrkosten und die potenziellen Vergünstigungen unter den Fahrzeugmodellen

<sup>75</sup> anonymisiert

verrechnen. Über alle Neuwagenkäufe und über die Dauer der Massnahme betrachtet werden emissionsarme Personenwagen somit nicht deutlich günstiger, emissionsstarke Personenwagen aber etwas teurer.

Besonders bei Personenwagen, die knapp über oder unter der Zielvorgabe liegen, wird sich durch die gegenseitige Verrechnung kaum etwas ändern, wobei Personenwagen deutlich über bzw. deutlich unter der Zielvorgabe entsprechend teurer bzw. günstiger werden könnten. Ob sich eine Dynamik entwickelt, bei der Käuferinnen und Käufern von Personenwagen, die deutlich unter der Zielvorgabe liegen, auf einem entsprechenden Rabatt bestehen, und ob ihnen dieser Rabatt auch gewährt wird, lässt sich kaum voraussagen. Sicher scheint jedoch, dass sich eine solche Dynamik abschwächt, je näher sich der Durchschnitt der Neuzulassungen dem Zielwert annähert.

Die Konsumentinnen und Konsumenten profitieren infolge energieeffizienterer Personenwagen von Einsparungen beim Treibstoffverbrauch. Im Schnitt über die Jahre 2012–2020 betragen die jährlichen Einsparungen rund 595 Millionen Franken. Berücksichtigt wurde bei dieser Berechnung eine Zunahme der von der Gesamtflotte jährlich zurückgelegten Kilometer.

## **7.4 Auswirkungen auf andere Branchen und gesellschaftliche Gruppen**

Im Gegensatz zum Grossteil der Bevölkerung sind bestimmte Berufs- und Bevölkerungsgruppen auf grosse und damit tendenziell verbrauchsstärkere Fahrzeuge angewiesen. Einer möglichen Benachteiligung dieser Berufs- und Bevölkerungsgruppen wird durch die Berücksichtigung des Fahrzeugleergewichts bei der Berechnung der CO<sub>2</sub>-Zielvorgabe Rechnung getragen.

## **8 Rechtliche Aspekte des indirekten Gegenvorschlags**

### **8.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Die Umsetzung des Gegenvorschlags bedingt die Einführung einer Sanktion. Da das Aussprechen der Sanktion an das Nichterreichen von Zielvorgaben geknüpft ist, hat die Sanktion auch den Charakter einer Lenkungsabgabe. Sie wird ausschliesslich zur Absenkung des Treibstoffverbrauchs und der CO<sub>2</sub>-Emissionen erhoben und nicht für die Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs.

Der Bund darf gestützt auf den Energieartikel (Art. 89 BV<sup>76</sup>) keine Abgaben erheben. Dies ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte und der parlamentarischen Praxis. Artikel 8 Absatz 3 des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG)<sup>77</sup> sieht lediglich die Möglichkeit vor, Anforderungen für das Inverkehrbringen von Anlagen, Geräten und Fahrzeugen vorzuschreiben, falls vereinbarte Verbrauchswerte nicht erreicht worden sind oder keine solche Vereinbarung zustande gekommen ist. Abgaben zur Durchsetzung derartiger Anforderungen sind im Gesetz nicht vorgesehen. Zudem bietet Artikel 8 Absatz 4 EnG, der den Bundesrat ermächtigt, anstelle

<sup>76</sup> SR 101

<sup>77</sup> SR 730.0

von Vorschriften marktwirtschaftliche Instrumente einzuführen, gemäss Botschaft zum EnG keine gesetzliche Grundlage für die Einführung von Lenkungsabgaben. Hingegen ist eine Erhebung von Lenkungsabgaben gestützt auf den Umweltschutzartikel (Art. 74 BV) möglich. So stützt sich beispielsweise die CO<sub>2</sub>-Abgabe im CO<sub>2</sub>-Gesetz auf diesen Verfassungsartikel.

Das Gesetz muss den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessung von Abgaben nennen (Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV). Der vorliegende Gesetzesentwurf erfüllt diese Anforderungen.

## **8.2 Verhältnis zum kantonalen Recht**

Es ergeben sich keine Konflikte mit den Gesetzgebungen der Kantone, z.B. mit den Motorfahrzeugsteuergesetzen. In zahlreichen Kantonen wird das Motorfahrzeugsteuergesetz momentan revidiert oder befindet sich in der politischen Diskussion. Ziel ist die «Ökologisierung» der Bemessungsgrundlage. Die vorgeschlagenen Emissionsvorschriften und die nach ökologischen Kriterien differenzierten Motorfahrzeugsteuern auf Kantonsebene wirken in dieselbe Richtung und ergänzen sich gegenseitig.

## **8.3 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Die Schweiz hat sich im Rahmen des Freihandelsabkommens mit der EU von 1972 dazu verpflichtet, grundsätzlich keine neuen mengenmässigen Einfuhrbeschränkungen oder Massnahmen gleicher Wirkung einzuführen. Derselbe Grundsatz ist sowohl im Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und Südkorea als auch im Abkommen über Freihandel und wirtschaftliche Partnerschaft (FHWP) zwischen der Schweiz und Japan zu finden. Den bilateralen Abkommen übergeordnet sind die Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der WTO, wo Artikel XI GATT<sup>78</sup> auf multilateraler Ebene grundsätzlich verbietet, den Handel durch neue Mengenbeschränkungen zu behindern.

Artikel 2.2 des WTO-Übereinkommens über technische Handelshemmnisse legt fest, dass technische Vorschriften den Handel nicht stärker einschränken dürfen, als dies notwendig ist, um ein berechtigtes Ziel zu erreichen. Deshalb sind die schweizerischen technischen Vorschriften nach Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (THG)<sup>79</sup> auf diejenigen unserer wichtigsten Handelspartner auszurichten; von diesem Grundsatz abweichende Massnahmen sind nur zulässig, wenn sie einem übergeordneten öffentlichen Interesse dienen, keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellen und den Kriterien der Verhältnismässigkeit entsprechen. Im Jahr 2008 betrug der Importanteil von in der EU hergestellten Personenwagen etwa 72 Prozent aller in die Schweiz eingeführten Personenwagen. Demzufolge sind die CO<sub>2</sub>-Verbrauchsvorschriften auf diejenigen der EU auszurichten. Dies gilt umso mehr, als zurzeit

<sup>78</sup> SR 0.632.21

<sup>79</sup> SR 946.51

noch keine diesbezüglichen internationalen Regelungen existieren, die in die schweizerische Gesetzgebung übernommen werden müssten.

Das beantragte Modell orientiert sich weitestgehend an der EG-Verordnung<sup>80</sup>. Es bestehen damit keine wesentlichen Abweichungen vom europäischen Recht.

## 8.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Vor allem aus Gründen der Zweckmässigkeit wird die Regelung der Einzelheiten für den Vollzug an den Bundesrat delegiert. Auf Verordnungsstufe zu regelnde Punkte sind in Ziffer 6.11 erwähnt.

## 8.5 Erlassform

Nach Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG)<sup>81</sup> erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Normen in der Form des Bundesgesetzes.

## 9 Tabellarische Gegenüberstellung der Massnahmen und Schlussfolgerung

### Gegenüberstellung der Massnahmen

Anforderung	Massnahmen nach Volksinitiative	Massnahmen des Bundes <sup>82</sup>
Limitierung des CO <sub>2</sub> -Ausstosses von Personewagen	Neuzulassung: Für Personewagen mit 250 g/km oder mehr nicht möglich. Bereits zugelassene Personewagen: Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h, wenn der Grenzwert überschritten wird.	Neuzulassung: Zielwert von 130 g/km für den Durchschnitt aller Neuzulassungen mit Sanktionen bei Überschreitung der spezifischen Zielvorgaben, aber ohne Zulassungsverbot. Bereits zugelassene Personewagen: keine Massnahmen
Partikelgrenzwert <sup>83</sup>	Neuzulassung: Für Personewagen mit 2,5 mg/km oder mehr nicht möglich. Bereits zugelassene Personewagen: Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h, wenn der Grenzwert überschritten wird.	Neuzulassung: Grenzwert gemäss Euro-Kategorien (Euro 5: 5 bzw. 4,5 mg/km) Bereits zugelassene Personewagen: keine Massnahmen

<sup>80</sup> Verordnung (EG) Nr. 443/2009; siehe Fussnote 20.

<sup>81</sup> SR 171.10

<sup>82</sup> Geplante und anstehende Verschärfungen sowie indirekter Gegenentwurf

<sup>83</sup> Beide Grenzwerte werden von neuen Dieselpersonenwagen in Wirklichkeit unterschritten (ca. 0,6 mg/km)

Anforderung	Massnahmen nach Volksinitiative	Massnahmen des Bundes <sup>82</sup>
Verkehrssicherheit	<p>Neuzulassung:            «Frontpartie ohne übermässiges Verletzungsrisiko», Definition noch offen, evtl. gleich wie bestehender «Fussgängerschutz». Bei Nichterfüllung keine Neuzulassung möglich.</p> <p>Bereits zugelassene Personenwagen:            Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h, wenn die Anforderungen nicht erfüllt werden.</p>	<p>Neuzulassung:            Bestehender «Fussgängerschutz»<sup>84</sup> mit geplanten Verschärfungen muss für Neuzulassungen nachgewiesen sein. Anstehend: Übernahme der EG-Fahrzeugsicherheitsverordnung<sup>85</sup> (z.B. ESP-Pflicht)</p> <p>Bereits zugelassene Personenwagen:            keine Massnahmen</p>
Leergewicht	<p>Neuzulassung:            Für Personenwagen über 2,2 t Leergewicht nicht möglich.</p> <p>Bereits zugelassene Personenwagen:            Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h, wenn das maximale Leergewicht überschritten wird.</p>	<p>Neuzulassung:            Einordnung in Fahrzeugklassen nach zulässigem Gesamtgewicht (korrespondierend mit Führerausweisklassen). Keine Beschränkung der Zulassung aufgrund des Leergewichts innerhalb der Personenwagenklassen.</p> <p>Bereits zugelassene Personenwagen:            keine Massnahmen</p>

<sup>84</sup> Verordnung (EG) Nr. 78/2009; siehe Fussnote 2.

<sup>85</sup> Verordnung (EG) Nr. 661/2009; siehe Fussnote 28.

## Schlussfolgerung

Die Ziele der Volksinitiative werden durch die Verschärfung bestehender sowie die Übernahme neuer internationaler Grenzwerte und Regelungen zum grössten Teil erfüllt. Der indirekte Gegenvorschlag schliesst die Lücke der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Der Bundesrat beantragt einzig die Beschränkung des Leergewichts auf 2,2 Tonnen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Dies weil bei der Zulassung von Personenwagen international harmonisiert auf das (maximal zulässige) Gesamtgewicht abgestellt wird, während dem Leergewicht keine massgebende Rolle zukommt. Das Leergewicht lässt keine direkten Rückschlüsse auf das tatsächliche Gewicht des Fahrzeugs im Verkehr zu.

Die Ausführungen zu den ohnehin geplanten Verschärfungen und neuen Regelungen, welche die Schweiz in den kommenden Jahren umsetzen wird, zeigen, dass die meisten Ziele auch ohne die Volksinitiative erreicht werden können. Mit dem indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates werden grössere CO<sub>2</sub>-Einsparungen in kürzerer Zeit realisiert. Die Massnahme in Anlehnung an die EU-Ziele wirkt auf alle Personenwagen anstatt nur auf solche mit besonders hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Gestützt auf die Ausführungen zum indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für menschenfreundlichere Fahrzeuge» beantragt der Bundesrat, die Volksinitiative abzulehnen und den Gegenvorschlag anzunehmen.

