

Bundesblatt

Bern, 11. Oktober 1976 128. Jahrgang Band III

Nr. 40

Erscheint wöchentl. Preis: Inland Fr. 85.– im Jahr, Fr. 48.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 103.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschemattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

76.078

Botschaft

über die Volksinitiative «gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge»

Vom 8. September 1976

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit nachfolgender Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge» Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag mit dem Antrag auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, 8. September 1976

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Gnägi

Der Bundeskanzler:

Huber

Übersicht

Die im Herbst 1974 eingereichte Volksinitiative «gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge» verlangt im wesentlichen, dass die Schadstoffe in den Abgasen der Motorfahrzeuge auf den 1. Januar 1977 stark herabgesetzt werden. Die Grenzwerte, die in der Initiative zahlenmässig fixiert sind, entsprechen weitgehend jenen, welche der Bundesrat gemäss seinem Bericht vom 20. November 1974 über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge für das Jahr 1982 anstrebt. Eine sofortige oder wesentlich raschere Inkraftsetzung der vorgesehenen Vorschriften hätte jedoch schwere Nachteile für die schweizerische Handelspolitik, das Automobilgewerbe und die Exportindustrie zur Folge. Überdies gehören Detailbestimmungen, wie die Initiative sie verlangt, nicht in die Bundesverfassung. Der Bundesrat erstrebt die gleiche Verbesserung der lufthygienischen Situation – allerdings auf einen etwas späteren Zeitpunkt, aber dafür ohne die schwerwiegenden Folgen der Initiative. Die Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen für eine Regelung auf Verordnungsstufe sind gegeben. Die Initiative ist daher ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Botschaft

1 Die Initiative

11 Formelles

Die Arbeitsgruppe saubere Schweiz, St Gallen hat am 26 September 1974 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs die Volksinitiative «gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge» (sog «Initiative Albatros») eingereicht. Mit Verfügung vom 22. Oktober 1974 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative 53 121 gültige Unterschriften aufwies und damit formell zustande gekommen war (BBl 1974 II 965), dass sie ferner eine Rückzugsklausel enthält und den deutschen Text als massgebend bezeichnet.

12 Wortlaut der Volksinitiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Artikel 24^{septies}, Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

Der Bund erlässt zur Bekämpfung der Luftverunreinigung folgende Vorschriften:

- a ab dem 1. Januar 1977 dürfen in der Schweiz nur noch neue Fahrzeuge mit Benzinmotoren verkauft oder neu in Betrieb genommen werden, deren schädliche Abgasmengen folgende Grenzwerte nicht überschreiten:
 - 7,00 Gramm Kohlenmonoxid je Fahrzeug und gefahrenen Kilometer
 - 0,35 Gramm Kohlenwasserstoffe je Fahrzeug und gefahrenen Kilometer
 - 0,60 Gramm Stickstoffoxyde je Fahrzeug und gefahrenen Kilometer
 Die Fahrzeughersteller haben zu gewährleisten, dass ihre Fahrzeuge während der ganzen Lebensdauer diesen Vorschriften konform bleiben, sofern sie beziehungsweise ihre Motoren sachgemäss gewartet und betrieben werden. Für die Lebensdauer eines Fahrzeugmotors ist als Basis eine Betriebsdauer von 100 000 Kilometern anzunehmen.
- b gebrauchte, in der Schweiz immatrikulierte Fahrzeuge mit Benzinmotoren müssen ab dem 1. Januar 1978 so ausgerüstet sein, dass deren schädliche Abgasmengen im Einklang mit den technischen Möglichkeiten nach 1976 auf ein Minimum reduziert werden.
- c alle in der Schweiz ab dem 1. Januar 1977 neu in Verkehr kommenden Fahrzeuge mit Dieselmotoren werden quantitativen Emissionsgrenzwerten für den Auswurf von Kohlenwasserstoffen, Kohlenmonoxid und Stickstoffoxyden unterworfen.
- d die Grenzwerte für den Ausstoss von Dieselrauch und die Kontrollmassnahmen über die Rauchemissionen werden bei allen in der Schweiz zirkulierenden in- und ausländischen Fahrzeugen mit Dieselmotoren ab dem 1. Januar 1976 sukzessive verschärft.

e in der Schweiz immatrikulierte Motorräder und Motorfahrräder, die nach dem 1. Januar 1978 neu in den Verkehr kommen, werden quantitativen Emissionsbegrenzungen unterworfen.

13 Übereinstimmung des französischen Textes mit dem deutschen

Der französische Wortlaut der Initiative muss in einigen Punkten an den massgebenden deutschen Text bzw. an die Terminologie der gesamten Strassenverkehrsgesetzgebung angepasst werden (vgl. die französische Botschaft, Ziff. 13).

2 Verfassungsmässige Ausgangslage

Artikel 37^{bis} Absatz 1 der geltenden Bundesverfassung lautet:

«Der Bund ist befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen.» Diese Bestimmung gibt dem Bund zweifelsfrei und unbestrittenermassen die Kompetenz, die Emissionen von Abgasen der Motorfahrzeuge zu beschränken und dafür bestimmte Normen festzulegen. Von dieser Kompetenz hat er auch Gebrauch gemacht (vgl. Ziff. 3). Diese verfassungsmässige Kompetenz des Bundes wird durch den neuen Umweltschutzartikel 24^{septies} Absatz 1 ergänzt. Dieser lautet wie folgt: «Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm.» Artikel 24^{septies} geht insofern weiter als Artikel 37^{bis} der Bundesverfassung, als er die Bekämpfung der Abgase (und des Lärms) dem Bund zur Pflicht macht. Das Recht und die Pflicht des Bundes, Massnahmen gegen die Luftverunreinigung durch Motorfahrzeugabgase zu treffen, sind daher bereits in der Verfassung verankert.

3 Bestehende Vorschriften

Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SVG) (SR 741.01) enthält in Artikel 8 Absätzen 1 und 2 folgende Bestimmungen:

¹ Der Bundesrat erlässt Vorschriften über Bau und Ausrüstung der Motorfahrzeuge und ihrer Anhänger.

² Er trifft dabei die Anordnungen, die der Sicherheit im Verkehr dienen sowie der Vermeidung von Lärm, Staub, Rauch, Geruch und andern schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Fahrzeugbetriebs.

Im wesentlichen wird hier dem Bundesrat die Befugnis erteilt, Vorschriften, wie sie die Initiative in ihrem Verfassungsartikel verankern will, zu erlassen.

Gestützt auf Artikel 8 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr hat der Bundesrat in die Verordnung vom 27. August 1969 über Bau und Ausrüstung der

Strassenfahrzeuge (BAV) (SR 741.41) für Benzinmotoren den Ausstoss an Kohlenmonoxid im Leerlauf auf 4,5 Volumenprozent begrenzt (Anhang 3 BAV) und die Rückführung der Gase und Dämpfe aus dem Kurbelgehäuse zur Verbrennung angeordnet (Art. 21 BAV). Für Fahrzeuge mit Dieselmotor wurden Rauchgrenzwerte festgelegt.

Im Sommer 1973 ist die Schweiz dem von der Wirtschaftskommission für Europa der UNO (ECE) erarbeiteten «Übereinkommen über die Annahme einheitlicher Bedingungen für die Genehmigung der Ausrüstungsgegenstände und Teile von Motorfahrzeugen und über die gegenseitige Anerkennung der Genehmigung» vom 20. März 1958 (AS 1973 1468) und gleichzeitig dem zum Übereinkommen gehörenden «Reglement Nr. 15 über einheitliche Vorschriften für die Genehmigung der Fahrzeuge hinsichtlich der Emission luftverunreinigender Gase aus Motoren mit Fremdzündung» (AS 1973 1477) beigetreten. Abkommen und Reglement gestatten die Anerkennung von Abgasprüfungen, die von Vertragspartnern im Ausland nach dem Reglement durchgeführt wurden, ohne neue Prüfung (Stichproben vorbehalten). Übereinkommen und Reglement sind für die Schweiz am 28. August 1973 in Kraft getreten. Das ECE-Reglement Nr. 15 sieht zurzeit folgende Prüfungen und Begrenzungen des Schadstoffausstosses von Benzinmotoren vor:

- Ein Fahrtst auf dem Rollprüfstand umfasst Beschleunigung und Verzögerung auf verschiedene Geschwindigkeiten sowie Leerlauf und Fahrt bei konstanter Geschwindigkeit. Bestimmt wird der totale Ausstoss an Kohlenwasserstoffen (HC) und Kohlenmonoxid (CO). Für eine Fahrstrecke von rund 4 km sind die Grenzen wie folgt festgesetzt:
 - Für CO: 80–176 g, entsprechend 20–44 g/km
 - HC: 6,8–10,9 g, entsprechend, 1,7–2,7 g/km
 - (jeweils abgestuft nach Fahrzeuggewicht)
- Prüfung der Emission von Kohlenmonoxid bei Leerlauf. Der Gehalt an Kohlenmonoxid darf 4,5 Volumenprozent nicht überschreiten.
- Die Kohlenwasserstoffmenge in den vom Motor aus dem Kurbelgehäuse nicht wieder angesaugten Gasen muss weniger als 0,15 Prozent der vom Motor verbrauchten Treibstoffmenge betragen.

4 Zielsetzung und künftige Massnahmen gemäss Bericht des Bundesrates vom 20. November 1974

41 Zielsetzung

Der Bundesrat hat seine Zielsetzung auf dem Gebiet der Luftverunreinigung in seinem Bericht an die Bundesversammlung über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge vom 20. November 1974 bekanntgegeben. Die Umweltbelastung soll

nicht weiter anwachsen, sondern wenn möglich vermindert werden. Zusätzlich soll die Belastung dort vermindert werden, wo eine Überbelastung besteht. Eine solche Überbelastung durch Motorfahrzeugabgase ist aber namentlich in den Städten und an Hauptdurchgangsstrassen vorhanden. Die Luftverunreinigung durch Motorfahrzeuge ist daher in erster Priorität (zusammen mit dem Lärm) noch weiter herabzusetzen. Dabei werden alle Massnahmen geprüft, welche geeignet erscheinen, die Zielsetzung mit vertretbarem volkswirtschaftlichem Aufwand zu verwirklichen. Die eidgenössischen Räte haben von diesem Bericht zustimmend Kenntnis genommen, der Ständerat allerdings mit dem Vorbehalt wirtschaftlicher Tragbarkeit.

42 Künftige Massnahmen

Nach dem erwähnten Bericht ist eine erhebliche Verminderung des Schadstoffausstosses der Motorfahrzeuge in zwei Etappen vorgesehen:

Auf den 1. Januar 1978 soll der Ausstoss von Kohlenmonoxid und Kohlenwasserstoffen auf 50 Prozent der ECE-Werte von 1974 herabgesetzt werden. Neu wird der Höchstausstoss an Stickoxiden auf maximal 2,0 g pro Kilometer (8,0 g/pro Test) festgesetzt.

Bis zum Jahr 1982 dürfen die ausgestossenen Mengen an Kohlenmonoxid und Kohlenwasserstoffen höchstens noch 20 Prozent der Grenzwerte des Jahres 1974 nach ECE-Reglement Nr. 15 betragen. Verglichen mit einem noch nicht abgasentgifteten Fahrzeug der Jahre 1968/69 entspricht dies einer Reduktion um 90 Prozent auf 10 Prozent. Der Ausstoss an Stickoxiden (NOx) soll auf 0,6 g pro Kilometer (entsprechend 30 Prozent des Mittelwertes von 1975) herabgesetzt werden.

Ferner ist in Aussicht genommen, bei den Dieselmotoren neben dem Rauch, für den bereits Vorschriften bestehen, bis zum 1. Januar 1978 Höchstwerte für die andern Schadstoffe (NOx, HC, CO) festzulegen und das Datum des Inkrafttretens bekanntzugeben.

Der Rauchausstoss von Dieselmotoren soll unter Beibehaltung der heute geltenden Messmethode den strengeren internationalen Bedingungen des ECE-Reglementes Nr. 24 angepasst werden. Dies gewährleistet nach bisheriger Erfahrung normalerweise einen Betrieb ohne sichtbaren Rauch.

Für Motorräder wird 1977 der Kohlenmonoxidausstoss im Leerlauf auf höchstens 4,5 Volumenprozent, ggf. tiefer, festgelegt und ebenso wie für die Motorfahräder die Ölbeimischung zum Treibstoff auf 2 Prozent begrenzt. Ferner sollen auf den 1. Januar 1978 Grenzwerte für CO, HC und allenfalls NOx in Kraft treten.

Auch für die Motorfahrräder sollen Kohlenmonoxid und Kohlenwasserstoffe auf den 1. Januar 1978 begrenzt werden.

Schliesslich will der Bundesrat prüfen, ob durch Anordnung von Umrüstungen mit wirksamen Vorrichtungen der Schadstoffausstoss von Altfahrzeugen vermindert werden kann.

43 Rechtliche Bedeutung des Berichts vom 20. November 1974

Der Bericht des Bundesrates vom 20. November 1974 enthält Zielsetzungen und Absichtserklärungen, ist also programmatischer Natur. Er enthält insofern keine rechtlich verbindlichen Vorschriften. Diese müssen auf dem normalen Weg (Änderung der Verordnung über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge) geschaffen werden, was zum Teil bereits geschehen bzw. im Gange ist. Man kann das bundesrätliche Programm mit einem Finanzplan vergleichen, der für die Behörde nur eine Richtlinie darstellt, während erst der Voranschlag verbindlich ist. Pläne und Programme müssen ständig überprüft, den unter Umständen ändernden Verhältnissen angepasst, d. h. «fortgeschrieben» werden. Dies trifft auch für den bundesrätlichen Bericht über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge zu. Technische Fortschritte oder Schwierigkeiten, neue volkswirtschaftliche Situationen sowie die internationale Entwicklung müssen berücksichtigt werden. Sie können zu einer neuen Lagebeurteilung und einer Änderung des Vorgehens führen. Die Zielsetzung von Artikel 24^{septies} der Bundesverfassung, nämlich der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lastigen Einwirkungen durch Luftverunreinigung, wird davon nicht berührt. Es geht nur darum, den richtigen bzw. besten Weg zu diesem Ziel zu finden. Die geltende Ordnung gibt die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über Abgase der Motorfahrzeuge wie erwähnt dem Bundesrat und erlaubt daher eine verhältnismässig rasche Anpassung an die Verhältnisse.

5 Internationale und ausländische Vorschriften

51 ECE-Reglement Nr. 15

Folgende Staaten sind dem ECE-Reglement Nr. 15 beigetreten bzw. weisen eine gleichartige Regelung auf: Australien, Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Deutsche Demokratische Republik, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweiz, Spanien, Tschechoslowakei, Sowjetunion. Im Rahmen der ECE ist neu die Begrenzung der Stickoxide auf 10–16 g/Prüfung, d. h. umgerechnet 2,5–4,0 g pro Kilometer, grundsätzlich beschlossen. Wegen Einspruchs eines Mitgliedstaates wurde das ursprünglich auf den 1. Oktober 1976 vorgesehene Inkrafttreten verschoben. Die neue Regelung dürfte voraussichtlich 1977 in Kraft treten. Auf Vorschlag der Schweiz wird eine weitere

Verschärfung der Abgasvorschriften in der ECE diskutiert. Beschlüsse wurden jedoch noch keine gefasst. Es ist indessen nicht leicht, die schweizerischen Zielvorstellungen in diesem Rahmen ohne Abstriche und in den gewünschten Zeiträumen zu verwirklichen.

52 Bundesrepublik Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland hat die Bundesregierung ihre Absicht bekundet, bis 1980 die Schadstoffgrenzwerte für Neuwagen auf 10 Prozent der Werte von 1969 (entsprechend der schweizerischen Zielvorstellung für 1982) zu senken. Konkrete Schritte zur Erreichung dieses Ziels sind allerdings anscheinend noch nicht unternommen worden.

53 Vereinigte Staaten

In den Vereinigten Staaten sind die am 5. März 1975 beschlossenen neuen Abgasnormen für das Jahr 1979 etwas strenger als die im Bericht des Bundesrates für das Jahr 1982 angestrebten Normen. Endgültige Entscheide über ein längerfristiges Vorgehen stehen dort jedoch noch aus.

54 Japan

Japan weist wohl die strengste Abgasgesetzgebung auf. Allerdings wurde der Zeitpunkt des Inkrafttretens neuer Vorschriften für Importwagen um ein Jahr verschoben. Die derzeit dort geltenden Normen sind strenger als jene, welche die Schweiz für 1978 vorsieht, aber etwas weniger streng als die für 1982 vorgesehenen.

6 Inhalt der Initiative und Beurteilung

61 Forderung a: Verschärfung der Abgasvorschriften für Neuwagen auf 1. Januar 1977

Hier wird eine Verschärfung der Abgasvorschriften für Neuwagen durch eine massive Herabsetzung der Grenzwerte für CO (7 g/km), HC (0,35 g/km) und NOx (0,6 g/km) auf den 1. Januar 1977 gefordert. Diese Grenzwerte entsprechen im wesentlichen nahezu den im bundesrätlichen Bericht auf 1982 angestrebten Werten (vgl. Tabelle 1), sollen aber gemäss Initiative schon auf den 1. Januar 1977 in Kraft gesetzt werden.

**Vergleich zwischen dem Bericht des Bundesrates über Abgase und Lärm
und den Forderungen der Initiative**

Tabelle 1

Datum	Initiative	Datum	Bericht des Bundesrates über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge
1 1 77 a	Abgasgrenzwerte für PW CO 7 g/km, HC 0,35 g km, NOx 0,6 g km Die im Verkehr stehenden Fahrzeuge müssen diese Werte auch einhalten (bis zu einem Alter von 100 000 km)	1 1 78 1 1 82	Abgasgrenzwerte für PW ¹⁾ CO 12,3–27,1 g km, HC 0,99– 1,6 g/km NOx 2,0 g km Im Verkehr stehende Fahrzeuge dürfen 20–30% mehr ausstossen Abgasgrenzwerte für PW ¹⁾ CO 4,9–10,9 g/km, HC 0,39– 0,63 g km NOx 0,6 g km
1 1 78 b	Umrüstung der Fahrzeuge auf den neuesten Stand der Abgasentgiftungstechnik	–	Sobald wirkungsvolle preiswerte und dauerhafte Geräte zur Verbesserung des Abgasverhaltens bekannt sind, wird der Bundesrat deren Anwendung empfehlen oder sogar anordnen
1 1 77 c	Begrenzung der Schadstoffe HC, CO und NOx bei Dieselmotor fahrzeugen	1 1 78	Bekanntgabe des Termins und der Grenzwerte für die Einführung einer HC-, CO- und NOx-Begrenzung bei Dieselfahrzeugen
ab 1 1 76 d	Schrittweise Verschärfung der Rauchgrenzwerte für Dieselmotoren	1 1 78	Absenkung der Rauchgrenzwerte auf die Höhe des ECE- Reglementes 24 (kaum mehr sichtbarer Rauch)
1 1 78 e	Emissionsbegrenzungen für Motorräder und Mofas	1 1 78	Emissionsbegrenzungen für Motorräder und Mofas
¹⁾ Abgestuft nach 9 Gewichtsklassen			

611 Durchführbarkeit

Es stellt sich zunächst die Frage, ob die Initiative, soweit sie verschärfte Abgasvorschriften auf den 1. Januar 1977 verlangt, überhaupt durchführbar ist.

Die Volksinitiative ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs am 26. September 1974 eingereicht worden. Die Bundesversammlung hat innert drei Jahren darüber Beschluss zu fassen (Art. 27 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes). Ein Jahr vor Ablauf dieser Frist hat der Bundesrat der Bundesversammlung Bericht und Antrag zu stellen (Art. 29 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes). Keine Rechtsnorm verbietet Bundesrat und Bundesversammlung, die Behandlungsfrist voll auszunützen, und kein Initiant hat Anspruch darauf, dass diese Fristen aus irgendwelchen Gründen gekürzt werden. Wenn die vorliegende Initiative Abgasvorschriften auf den 1. Januar 1977 fordert, so kann daraus jedenfalls keine Pflicht für die politischen Bundesbehörden abgeleitet werden, die Behandlung der Initiative zu beschleunigen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Frist für die Beschlussfassung der Bundesversammlung am 25. September 1977 abläuft. Die Abstimmung von Volk und Ständen könnte frühestens im Dezember 1977 stattfinden, so dass die von der Initiative geforderten neuen Abgasvorschriften keinesfalls auf den 1. Januar 1977 in Kraft treten könnten. Sie deswegen nicht zur Abstimmung zu bringen, würde aber wohl zu weit gehen. Die Initiative strebt eine Dauerregelung an. Es würde der bisherigen weitherzigen Praxis bei der Beurteilung der Durchführbarkeit von Initiativen widersprechen, die Initiative für undurchführbar zu erklären, weil der in ihr genannte Zeitpunkt für die Inkraftsetzung der neuen Vorschriften nicht eingehalten werden kann.

Es ist daher davon auszugehen, dass die mit der Initiative vorgesehene Regelung zwar nicht auf den 1. Januar 1977 in Kraft treten kann, aber sobald als möglich nach ihrer allfälligen Annahme, d. h. frühestens auf den 1. Januar 1978, zu verwirklichen wäre.

Es ist jedoch unmöglich, die Vorschriften der Initiative schon am Tag ihrer Annahme durch Volk und Stände in Kraft zu setzen. Für den Vollzug der neuen Vorschriften sind zusätzliche administrative und organisatorische Vorkehren, insbesondere für die Kontrolle, unerlässlich. Diese können aber vernünftigerweise erst an die Hand genommen werden, wenn man weiss, dass die Initiative angenommen ist. So wären für die Typenprüfung neue Apparate und messtechnische Einrichtungen nötig, für die ein passendes Gebäude gefunden, bzw. erstellt werden müsste. Auch müsste zusätzliches Personal angestellt werden. Die Vorbereiten hierfür sind zwar im Hinblick auf die Zielsetzungen im bundesrätlichen Bericht über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge im Gange, aber auf das Jahr 1982 ausgerichtet. Auch wenn man nach einer Annahme der Initiative diese Vorbereitungen beschleunigte, könnten die erforderlichen Prüfeinrichtungen nicht vor 1980 bereitgestellt werden. Die neuen Abgasvorschriften gemäss Initiative könnten deshalb frühestens am 1. Januar 1980 in Kraft gesetzt werden. Auf den

gleichen Zeitpunkt wären auch die notwendigen zusätzlichen Vorschriften (Änderung der BAV) zu erlassen.

Dazu kommt, dass heute nur ganz vereinzelte Motorfahrzeugtypen die Anforderungen der Initiative erfüllen könnten. Den Fahrzeugherstellern muss ein genügender Zeitrahmen für Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zum Erreichen der neuen hohen Anforderungen eingeräumt werden. Diese Überlegung war für das bundesrätliche Programm wegleitend. Müsste das bundesrätliche Ziel, das mit jenem der Initiative weitgehend übereinstimmt, zwei Jahre früher als vorgesehen erreicht werden, so wäre damit zu rechnen, dass ab 1. Januar 1980 eine grosse Zahl von neuen Fahrzeugtypen für einige Zeit in der Schweiz nicht mehr zugelassen werden könnte. Dies wäre vor allem für jene Hersteller bedauerlich, die ihre Entwicklungsarbeiten auf die Termine des bundesrätlichen Berichts ausgerichtet haben.

612 Messmethode

Die Initiative sagt nicht, nach welcher Prüfmethode die Einhaltung der geforderten Grenzwerte gemessen werden soll. Grenzwerte können aber nur aufgrund einer bestimmten Messmethode festgelegt werden. Den Initianten geht es um eine Verschärfung der bestehenden Abgasvorschriften. Es darf daher angenommen werden, dass den vorgesehenen neuen Grenzwerten die bereits geltende ECE-Abgasmessmethode zugrunde liegt (vgl. Ziff. 3).

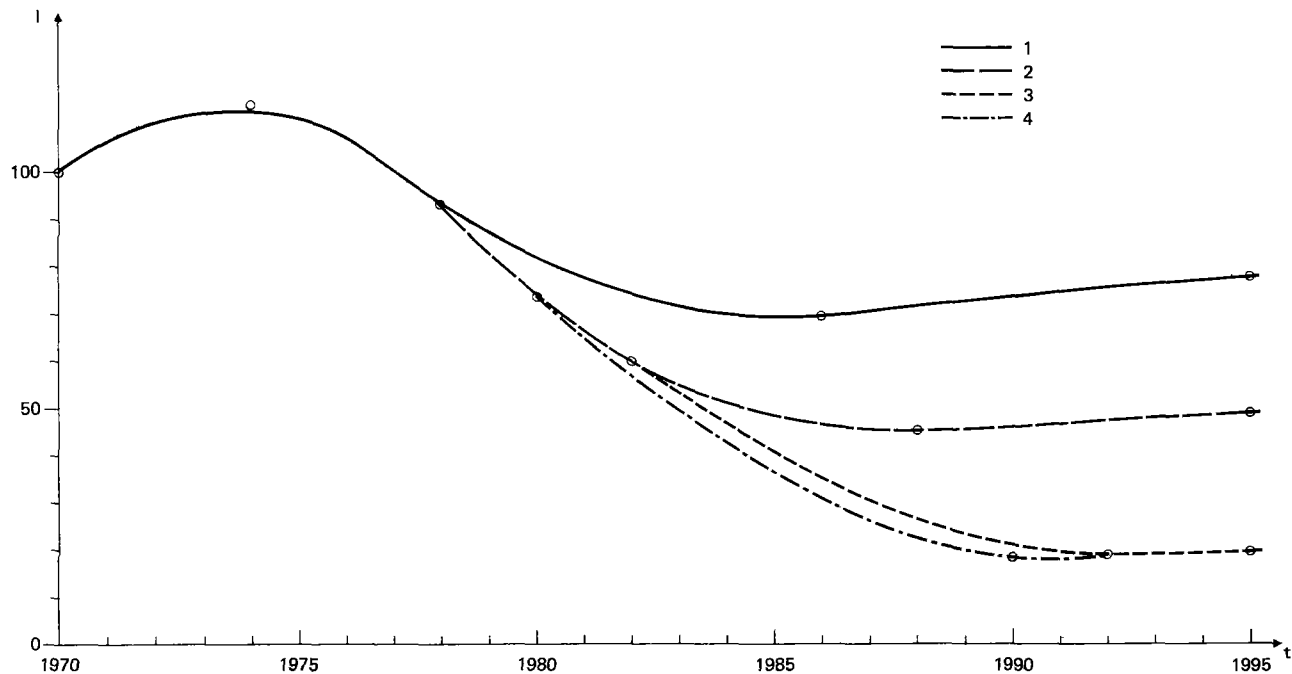
613 Beurteilung

613.1 Lufthygienische Auswirkung

Auf die lufthygienische Situation haben die von der Initiative vorgesehenen Vorschriften ungefähr die gleiche Wirkung wie die vom Bundesrat für 1982 angestrebten Normen. Die Verbesserung würde allerdings etwas früher eintreten. Die Luftverunreinigung durch Motorfahrzeuge geht indessen mit dem Inkrafttreten neuer Zulassungsvorschriften für Neuwagen nicht schlagartig zurück, sondern nur so rasch, wie sich der Gesamtbestand an Fahrzeugen erneuert. In Abbildung 1 ist die voraussichtliche Entwicklung des Schadstoffausstosses von Personwagen bei Annahme der Initiative im Vergleich zu den Zielsetzungen des Bundesrates für die Jahre 1978 und 1982 wiedergegeben. Man sieht daraus, dass hinsichtlich der voraussichtlichen Entwicklung der Schadstoffemissionen zwischen dem Programm des Bundesrates und den Forderungen der Initiative kein ins Gewicht fallender Unterschied besteht, insbesondere beim Vergleich mit der heutigen Lage. Diese Aussage gilt analog auch für den zu erwartenden Schadstoffgehalt der Luft.

Entwicklung des gesamten Ausstosses an Kohlenmonoxid und Kohlenwasserstoffen (CO, HC) der Personenwagen unter Berücksichtigung der Fahrzeugzunahme und der Kilometerleistung in der Schweiz

Abbildung 1



Anmerkungen zu Abbildung 1

- I = Index für den Ausstoss an CO und HC.
 t = Zeitpunkt.
- 1 = Entwicklung des Schadstoffausstosses (CO, HC) unter der Annahme, dass keine weiteren Massnahmen mehr ergriffen werden. Die Wirkung schon getroffener Massnahmen ist berücksichtigt.
 - 2 = Entwicklung des Schadstoffausstosses (CO, HC) unter der Annahme, dass die für 1978 im Bericht des Bundesrates über Abgase und Lärm vorgesehene Verschärfung verwirklicht und so beibehalten wird.
 - 3 = Entwicklung des Schadstoffausstosses (CO, HC) unter der Annahme, dass die für 1982 im Bericht des Bundesrates über Abgase und Lärm vorgesehene weitere Verschärfung verwirklicht wird.
 - 4 = Entwicklung des Schadstoffausstosses (CO, HC), wenn die Initiative angenommen und auf 1980 verwirklicht wird (Annahme, dass nur Neufahrzeuge die Anforderungen erfüllen).

Der Darstellung sind folgende Voraussetzungen zugrunde gelegt:

- Personenwagenbestand und Kilometerleistung entwickeln sich gemäss einer Perspektivstudie der Eidgenössischen Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH vom Oktober 1972);
- der Erlass von Abgasvorschriften auf den 1. Januar 1974 hat bereits eine Verminderung des Schadstoffausstosses pro Fahrzeug von 50 Prozent gegenüber von Fahrzeugen der Jahrgänge 1968/69 gebracht, die Verschärfung dieser Vorschriften auf den 1. Oktober 1975 eine weitere Verminderung von 10 Prozent.

613.2 Volkswirtschaftliche und handelspolitische Auswirkungen

Bei einer Annahme der Initiative wäre mit schwerwiegenden volkswirtschaftlichen und handelspolitischen Nachteilen zu rechnen. Gegenwärtig erfüllt noch kein einziges in die Schweiz eingeführtes Personenwagenmodell die Forderung der Initiative. Einzelne Fahrzeughersteller könnten allerdings schon heute oder bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der geforderten Abgasvorschriften in der Lage sein, entsprechende Fahrzeuge herzustellen.

Bei einer Annahme der Initiative und einer Inkraftsetzung der neuen Vorschriften auf den 1. Januar 1980 ergäbe sich folgendes: Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde es verschiedenen Automobilfirmen bis zum genannten Termin nicht möglich sein, die Motorenentwicklung auf einen Stand zu bringen, der die in der Initiative gestellten Anforderungen erfüllen würde.

Es wäre also nur einer beschränkten Zahl von Herstellern möglich, innerhalb der von den Initianten geforderten Frist solche Fahrzeuge zu liefern, die den verschärften Vorschriften angepasst wären. Somit würde die Angebotsbreite bzw. die Wahlmöglichkeit unter verschiedenen Typen verschiedener Hersteller entscheidend beschnitten werden. Gleichzeitig wären die Anbieter der wenigen angepas-

ten Fahrzeugtypen in der Lage, den Verkaufspreis dank ihrer monopolähnlichen Marktstellung wesentlich zu erhöhen. Es müsste also mit Auswirkungen auf das allgemeine Preisniveau gerechnet werden. Auf der anderen Seite würden sich die Importeure jener Fahrzeugtypen, deren Hersteller nicht in der Lage wären, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, mit einer für sie unverhältnismässigen Massnahme konfrontiert sehen, die sie in der Ausübung ihres Gewerbes schwer behindern würde. Weitere daraus resultierende Auswirkungen auf die Beschäftigungslage im Automobilhandel und -gewerbe sowie der damit zusammenhängenden Betriebe in einer Zeit, da ohnehin in einzelnen Branchen und Regionen ernste Probleme auf dem Arbeitsmarkt bestehen, wären bei einer Annahme der Initiative zu befürchten.

Zudem müsste damit gerechnet werden, dass jene Staaten, welche wegen der strengen schweizerischen Vorschriften und wegen der mangelnden Übergangsfrist zur Anpassung an diese Vorschriften bedeutend weniger oder keine Motorfahrzeuge mehr in die Schweiz liefern könnten, Gegenmassnahmen ergreifen, deren Opfer die schweizerische Exportindustrie und mit ihr auch weitere Wirtschaftskreise wäre. Die in den letzten Jahren auf dem Gebiet der handels- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit erzielten Fortschritte (Freihandelsabkommen EFTA, Abkommen mit den Europäischen Gemeinschaften) würden bei Annahme der Initiative durch die in der Folge auftretenden Wettbewerbsverzerrungen unter den verschiedenen ausländischen Autoanbietern am schweizerischen Markt in Frage gestellt. *Angesichts der, wie im Abschnitt 613.1 gezeigt, geringfügigen Verbesserung hinsichtlich der Luftverschmutzung im Vergleich zum Programm des Bundesrates, lohnen sich derartige volkswirtschaftliche und handelspolitische Risiken nicht.*

613.3 *Internationale Regelung oder schweizerischer Alleingang?*

Obleich die Schweiz, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Motorfahrzeuge herstellt, ist sie an einer wirkungsvollen internationalen Zusammenarbeit interessiert. Schon im Bericht des Bundesrates wurde darauf hingewiesen, dass die schweizerischen Grenzwerte und Prüfverfahren mit internationalen, namentlich europäischen, Normen übereinstimmen sollten. Es ist daher in erster Linie anzustreben, das von der Initiative wie auch vom Bundesrat anvisierte Ziel durch eine entsprechende Verschärfung des ECE-Reglementes Nr.15 zu erreichen. Das ist zwar nicht immer leicht, aber eine international beschlossene wesentlich strengere Regelung als die heutige wäre, auch wenn sie die vom Bundesrat angestrebten Ziele auf den gewünschten Zeitpunkt nicht gänzlich erreichte, unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte sicherlich besser als ein schweizerischer Alleingang. Ein solcher käme nur als letzte Massnahme in Betracht, wenn alle Bemühungen für eine wirksame internationale Regelung scheitern sollten. Bei einem solchen Entscheid müssten auch die erwähnten volkswirtschaftlichen und handelspolitischen Folgen sorgfältig abgewogen werden.

613.4 Verwendung von Zusatzeinrichtungen

Eine kurzfristige Anpassung an die Vorschriften der Initiative wäre bei den meisten Fahrzeugtypen – wenn überhaupt – höchstens durch Verwendung von Zusatzeinrichtungen (z. B. Katalysatoren) möglich. Diese sind kostspielig, stör anfällig, erhöhen in gewissen Fällen den Benzinverbrauch und könnten im Falle der Verwendung von Katalysatoren nur mit einem auf dem schweizerischen Markt nicht vorhandenen bleifreien Benzin benutzt werden. Die Verwendung von solchen Zusatzgeräten ist daher, soweit nicht überhaupt unmöglich, unerwünscht. Räumt man den Herstellern für ähnlich strenge Vorschriften mehr Zeit ein, wie dies im Bericht des Bundesrates vorgesehen ist, kann der Umweg über Zusatzvorrichtungen vermieden und die gewünschte Verbesserung auf rationellere, dauerhaftere und wirksamere Weise erreicht werden.

614 Gewähr der Einhaltung der geforderten Grenzwerte während der gesamten Lebensdauer des Fahrzeugs

Die Initiative verlangt unter Buchstabe *a* in Absatz 2 ferner, dass die Fahrzeughersteller die Einhaltung der neuen Vorschriften während der ganzen Lebensdauer des Fahrzeugs gewährleisten müssen. Für die Lebensdauer des Fahrzeugmotors sei als Basis eine Betriebsdauer von 100 000 km anzunehmen. Die geltenden Vorschriften über Bau und Ausrüstung gehen heute schon davon aus, dass die Vorschriften während der gesamten Lebensdauer des Fahrzeugs eingehalten werden müssen. Bei Umbauten, die das Abgasverhalten verändern, ist eine Meldepflicht, die eventuell zur Neuprüfung des Fahrzeugs führt, vorgesehen (Art. 83 Abs. 4 BAV). Andererseits ist es praktisch ausgeschlossen, sämtliche Fahrzeuge, insbesondere die Personenwagen, bei der alle drei Jahre stattfindenden Nachprüfung nach der ECE-Testmethode in bezug auf die Schadstoffe des Abgases zu messen. Dies würde bedingen, dass die Kantone über die heute nur bei der Eidgenössischen Materialprüfungs- und Versuchsanstalt in Dübendorf vorhandenen kostspieligen und komplizierten Messeinrichtungen verfügten. Abgesehen davon wäre der Zeit- und Personalaufwand für eine solche Nachprüfung viel zu gross. Man begnügt sich daher mit einer Kohlenmonoxid-Messung im Leerlauf, wobei gegenüber dem bei der Typenprüfung festgestellten Wert eine Toleranz von 1 Volumen-Prozent gewährt wird. Der Grenzwert von 4,5 Volumen-Prozent darf jedoch keinesfalls überschritten werden (vgl. Anhang 3 II B. b BAV).

62 Forderung b: Umrüstung von Altfahrzeugen

Hier wird verlangt, dass gebrauchte Fahrzeuge mit Benzinmotoren ab dem 1. Januar 1978 so ausgerüstet sein müssen, dass deren schädliche Abgasmengen im Einklang mit den technischen Möglichkeiten nach 1976 auf ein Minimum herabgesetzt werden.

Für den grössten Teil des schweizerischen Altwagenbestandes besteht heute keine Möglichkeit zu einer solchen Umrüstung. Sobald wirkungsvolle, preiswerte und dauerhafte Geräte zur Verbesserung des Abgasverhaltens bekannt sind, wird der Bundesrat deren Anwendung empfehlen oder sogar anordnen. Damit ist gesagt, dass Aufwand (Kosten für Umrüstung und Kontrolle) in einem vernünftigen Verhältnis zum Ertrag (Verbesserung der lufthygienischen Situation) stehen müssen. Das Schwergewicht einer wirksamen Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Motorfahrzeuge liegt aber bei den Vorschriften für neue Fahrzeuge, weil ja durch das allmähliche Verschwinden der ältern Fahrzeuge die Situation laufend verbessert wird.

63 Übrige Forderungen der Initiative (c, d und e)

Die Initiative fordert weiter Grenzwerte für Schadstoffe von Fahrzeugen mit Dieselmotoren ab 1. Januar 1977 (Forderung *c*), ferner eine Verschärfung von Grenzwert und Kontrolle des Rauches der Fahrzeuge mit Dieselmotoren ab 1. Januar 1976 (Forderung *d*) sowie eine quantitative Emissionsbegrenzung für Schadstoffe der Motorräder und Motorfahrräder ab 1. Januar 1978 (Forderung *e*). Abgesehen von den Fristen, die nicht eingehalten werden können (vgl. Ziff. 611), unterscheiden sich diese Forderungen nur geringfügig von den Zielsetzungen des Bundesrates im Bericht über Abgase und Lärm. (Vgl. Tab. 1.)

7 Gesamtwürdigung der Initiative

Zusammenfassend ist die Initiative wie folgt zu beurteilen:

Die Zielsetzung der Initiative deckt sich mit jener des Bundesrates. Die verlangte Begrenzung der Schadstoffe weicht nur unwesentlich von den Werten ab, die der Bundesrat für 1982 anstrebt.

Die Annahme der Initiative würde aber erhebliche Nachteile auf verschiedenen Gebieten bewirken; da nur ein Teil der Fahrzeuge den Anforderungen der Initiative entsprechen könnte, würde der einzelne in seiner Möglichkeit, über ein preisgünstiges individuelles Verkehrsmittel zu verfügen, stark eingeschränkt. Für das Automobilgewerbe und damit zusammenhängende Berufszweige wäre eine erhebliche Verschlechterung der Beschäftigungslage zu befürchten. Von seiten des Auslandes müsste mit Gegenmassnahmen, die unsere Exportindustrie treffen würden, gerechnet werden. Die in den letzten Jahren auf dem Gebiet der handels- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit erzielten Fortschritte würden in Frage gestellt. Wegen des geringen Unterschiedes zwischen den Forderungen der Initiative und dem Programm des Bundesrates für die Luftqualität lohnen sich derartige volkswirtschaftliche und handelspolitische Risiken nicht.

Die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen zum Erlass der angestrebten Vorschriften sind bereits gegeben. Detailvorschriften des Ordnungsrechts, welche ständig den neuen Verhältnissen angepasst und zum Teil international ausgehandelt werden müssen, gehören nicht in die Bundesverfassung. Ein Gegenvorschlag ist unnötig. Die Initiative ist abzulehnen.

5009

(Entwurf)

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge»

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung der am 26. September 1974 eingereichten Volksinitiative «gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge»¹⁾,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 8. September 1976²⁾,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative vom 26. September 1974 «gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge» wird der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Artikel 24^{septies}, Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 wird wie folgt ergänzt:

Der Bund erlässt zur Bekämpfung der Luftverunreinigung folgende Vorschriften:

a. ab dem 1. Januar 1977 dürfen in der Schweiz nur noch neue Fahrzeuge mit Benzinmotoren verkauft oder neu in Betrieb genommen werden, deren schädliche Abgasmengen folgende Grenzwerte nicht überschreiten:

- 7.00 Gramm Kohlenmonoxyd je Fahrzeug und gefahrenen Kilometer
- 0.35 Gramm Kohlenwasserstoffe je Fahrzeug und gefahrenen Kilometer
- 0.60 Gramm Stickstoffoxyde je Fahrzeug und gefahrenen Kilometer

Die Fahrzeughersteller haben zu gewährleisten, dass ihre Fahrzeuge während der ganzen Lebensdauer diesen Vorschriften konform bleiben, sofern sie beziehungsweise ihre Motoren sachgemäss gewartet und betrieben werden. Für die

¹⁾ BBl 1974 II 965

²⁾ BBl 1976 III 549

Lebensdauer eines Fahrzeugmotors ist als Basis eine Betriebsdauer von 100 000 Kilometern anzunehmen.

- b.* gebrauchte, in der Schweiz immatrikulierte Fahrzeuge mit Benzinmotoren müssen ab dem 1. Januar 1978 so ausgerüstet sein, dass deren schädliche Abgasmengen im Einklang mit den technischen Möglichkeiten nach 1976 auf ein Minimum reduziert werden.
- c.* alle in der Schweiz ab dem 1. Januar 1977 neu in Verkehr kommenden Fahrzeuge mit Dieselmotoren werden quantitativen Emissionsgrenzwerten für den Auswurf von Kohlenwasserstoffen, Kohlenmonoxyd und Stickstoffoxyden unterworfen.
- d.* die Grenzwerte für den Ausstoss von Dieselrauch und die Kontrollmassnahmen über die Rauchemissionen werden bei allen in der Schweiz zirkulierenden in- und ausländischen Fahrzeugen mit Dieselmotoren ab dem 1. Januar 1976 sukzessive verschärft.
- e.* in der Schweiz immatrikulierte Motorräder und Motorfahrräder, die nach dem 1. Januar 1978 neu in den Verkehr kommen, werden quantitativen Emissionsbegrenzungen unterworfen.

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

Botschaft über die Volksinitiative «gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge» Vom 8. September 1976

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.078
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.10.1976
Date	
Data	
Seite	549-567
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 837

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.