

Eidgenössisches Departement für Um-
welt, Verkehr, Energie und Kommunika-
tion UVEK

Bundesamt für Verkehr

per Mail an: finanzierung@bav.admin.ch

Zürich, 5. Juli 2019

Stellungnahme zum Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport (UGüTG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

bauenschweiz ist die Dachorganisation der Schweizer Bauwirtschaft und vertritt die Interessen von rund 70 Mitgliedorganisationen. Für die Möglichkeit, zum Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport (UGüTG) Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns herzlich.

Wir begrüßen den Entscheid des Bundesrates, ein Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport auf der Basis von Cargo sous terrain (CST) zu erarbeiten, auch wenn Zweifel an der verfassungsmässigen Kompetenz angebracht sind. Das Gesetz bildet eine gute Basis für die Entwicklung und Realisierung innovativer unterirdischer Verkehrssysteme und trägt damit zu einer oberirdischen Entlastung und Verbesserung der Verkehrsleistung insbesondere in den Ballungszentren bei.

Dass sich das UGüTG an bereits bestehenden und etablierten Verfahren orientiert, erachten wir als richtig. Damit die Transportsysteme wirtschaftlich gebaut und betrieben werden können, bedarf es mehr Planungs- und Rechtssicherheit. Anstelle eines sektoriellen Vorgehens erwarten wir einen integralen Ansatz zur optimalen Koordination aller Planungen und Nutzungen, also eine übergeordnete Gesamtkoordination unterirdischer Nutzungen.

Um die Entwicklung der klassischen Verkehrsträger nachhaltig und langfristig sicherzustellen, hatte sich bauenschweiz für die Schaffung des Bahninfrastruktur-Fonds (BIF) sowie des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) eingesetzt. Strassen- und Schienen verzeichnen bereits heute eine hohe Auslastung. Auf gewissen Strecken und zu gewissen Zeiten haben sie ihre Kapazitätsgrenzen bereits erreicht. Es ist davon auszugehen, dass die positive wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz auch in den kommenden Jahren anhält. Damit wird der Personen- und Güterverkehr weiter zunehmen.

Von den Investitionen in die Tunnelanlagen von CST wird der Schweizer Infrastrukturbau unmittelbar profitieren. Über den wirtschaftlichen Nutzen bei der Realisierung hinaus werden vom Projekt CST weitere Wertschöpfungseffekte erwartet. Das Konzept entlastet die Verkehrswege, reduziert die Umweltbelastung und sorgt für die pünktliche Lieferung von Waren. bauenschweiz ist überzeugt, dass CST für die Schweiz einen Mehrwert bringt.

Fragenkatalog

1. Sehen Sie einen Bedarf für den unterirdischen Gütertransport gemäss dem Konzept von Cargo sous terrain (CST) in der Schweiz?

Ja. Angesichts der prognostizierten Entwicklung des Gütervolumen auf Strassen und Schienen sind neue Lösungsansätze wichtig und notwendig. Das Platzangebot auf der Erdoberfläche ist beschränkt, einen Kapazitätsausbau dort zunehmend unmöglich. Globalisierung, technologischer Fortschritt und die sich wandelnden Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden verändern zudem die Anforderungen an den Güterverkehr. Die Transporteinheiten in der Feinverteilung werden kleiner, Anforderungen an die Flexibilität und die Nachfrage nach Just-in-Time-Lieferungen steigen. Der unterirdische Transport von Gütern in Kombination mit einem Gesamtlogistiksystem, wie es von CST entwickelt wurde und wird, kann deshalb ein Beitrag für ein effizientes Verkehrssystem in und später auch zwischen den städtischen Zentren sein.

Zu beachten ist jedoch, dass die grössten Verkehrsproblemen der Schweiz in den Städten und Agglomerationen liegen, zu deren Lösung CST kaum einen Beitrag leistet.

2. Begrüssen Sie, dass der Bund solch eine unterirdische Gütertransportanlage durch ein Plangenehmigungsverfahren unterstützt und somit weitere kantonale Konzessionen, Bewilligungen und Pläne nicht mehr erforderlich sind?

Ja. Der unterirdische Gütertransport gemäss dem Konzept von CST ist ein kantonsübergreifendes System und erfordert demnach ein integrales Vorgehen. Durch ein Plangenehmigungsverfahren (PGV) auf Bundesebene wird die erforderliche raumplanerische Abstimmung zwischen Bund, Kantonen und dem Projektanten sichergestellt. Das PGV ermöglicht damit eine koordinierte Entwicklung und eine einheitliche etappenweise Realisierung unterirdischer Gütertransportsysteme, sowie ein schlankes und effizientes Verfahren. Gleichzeitig gewährleistet das PGV eine Wahrung gesamtschweizerischer Interessen, die sorgfältig abzuwägen sind. Begrüssst wird auch der räumliche Geltungsbereich des PGV, der die unterirdische Gütertransportanlage einschliesslich der direkt damit angeschlossenen Anlagen beinhaltet.

bauenschweiz sieht es als eine zentrale Aufgabe des Staates, Rahmenbedingungen zu schaffen, die Innovationen ermöglichen. Er trägt damit zur Standortattraktivität, Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes bei. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nimmt der Bundesrat diese Aufgabe wahr. Die Vereinfachung der Genehmigungsprozesse durch ein Plangenehmigungsverfahren ist dabei von zentraler Bedeutung. Damit sich das privatwirtschaftliche Engagement rechnet, ist es entscheidend, dass das Gesetz die dafür nötige Rechts- und Planungssicherheit schafft und die wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens wahrt.

3. Sind Sie mit den Zielsetzungen der Vorlage (Plangenehmigungsverfahren, Sachplan, keine finanziellen Mittel vom Bund und bestehender rechtlicher Rahmen nutzen) einverstanden (Kap. 4.1.1)?

Teilweise: Dem privatwirtschaftlichen Charakter des Konzepts gilt es jedoch besondere Beachtung zu schenken. Die aufgeführten Zielsetzungen sind nachvollziehbar und im Grundsatz unserer Ansicht nach sinnvoll. Die raumplanerische Einbindung im Sachplan Verkehr trägt zu einer gesamtheitlichen und langfristigen Betrachtung bei. Sie stellt sicher, dass die Entwicklung koordiniert erfolgt, dass schweizweit dieselben Bedingungen gelten und dass das öffentliche Interesse, insbesondere die Anforderungen an den Umweltschutz und die Raumplanung berücksichtigt werden. Das CST-Konzept besticht nicht nur durch seinen innovativen Charakter, sondern auch durch den Umstand, dass sich CST vollumfänglich über private Investoren finanzieren will. bauenschweiz unterstützt die Absicht des Bundesrates, sich finanziell nicht an CST zu beteiligen.

Darum muss der privatwirtschaftliche Charakter von CST, etwa bei der Abwägung der Interessen, berücksichtigt werden. Ein Hub-Standort beispielsweise, der aus Sicht aller öffentlichen Interessen bzw. Akteure optimal ist, kann für das Unternehmen namentlich aufgrund von wirtschaftlichen Überlegungen unter Umständen weniger günstig sein. Die raumplanerische Interessenabwägung nach Art. 3 RPV muss deshalb – neben den Interessen der Kantone und Gemeinden – unbedingt auch die Interessen des Unternehmens berücksichtigen. Die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens sollte im Gesetz festgehalten werden. Insofern hat es sich von den gesetzlichen Grundlagen zum Bau von Eisenbahnen oder Nationalstrassen zu unterscheiden. Grundsätzlich erachten wir jedoch den Entscheid, sich bei der Ausgestaltung des UGüTG an bestehende, bekannte und etablierte planerischen und gesetzlichen Vorlagen zu halten, als sinnvoll.

4. Begrüssen Sie die vorgeschlagene Lösung (Kap. 4.1)? im Speziellen:

a. Sind Sie einverstanden mit einem allgemeingültigen Gesetz?

Ja. Es ist grundsätzlich an den privaten Investoren zu beurteilen, ob das Konzept CST wirtschaftlich betrieben werden kann und ob sie Investition tätigen wollen. Es ist zudem möglich, dass neben CST auch andere Betreiber diskriminierungsfrei Güter im Untergrund transportieren.

b. Sind sie damit einverstanden, dass der Bund im Rahmen des Sachplanverfahrens Planungsräume vorgibt, die konkrete Festlegung der Anlagen sowie der unterirdischen Linienführung jedoch Aufgabe der Kantone ist?

Analog zum Eisenbahngesetz (EBG) wäre eine Grundlage im Richtplan des Kantons nicht erforderlich, wie dies die Vernehmlassungsvorlage in Art. 6 vorsieht. Entscheidend ist, dass beim Festlegen der Linienführung und der Hub-Standorte alle beteiligten Parteien – Bund, Kantone, Standortgemeinden und CST – mit dem gewählten Vorgehen einverstanden sind und dieses mittragen. Das Sachplanverfahren gemäss Raumplanungsverordnung (RPV) wurde für Fälle wie den vorliegenden entwickelt, in denen der Bund Bauten und Anlagen genehmigt, die eine raumplanerische Auswirkung haben. Ob der Bund Sachplan- und Richtplanverfahren parallel oder nacheinander durchführen will, geht aus dem Gesetzesentwurf (Art. 6 - 8) und des erläuternden Berichts (insbesondere Ziff. 4.1.4) nicht klar hervor. Gemäss unseren Erfahrungen sind parallele, aufeinander abgestimmte Verfahren grundsätzlich effizienter, oder es ist nur das Sachplanverfahren und gestützt darauf das Plangenehmigungsverfahren massgebend.

Die Abläufe, Entscheidungswege und Zuständigkeiten müssen im Gesetz klarer definiert werden. Die Gesetzgebung geht in vielen Teilen zu weit, indem diese zusätzlich zum Plangenehmigungsverfahren den Betrieb und die Zugangsbedingungen regelt und damit in den privatwirtschaftlichen Markt eingreift. Viele Bestimmungen bedürfen einer vertieften Abklärung, um eine ordnungspolitisch angemessene Vorlage zu schaffen. Insbesondere ist zu prüfen, in welchen Aspekten noch stärker auf bereits bestehende Rechtsgrundlagen zurückgegriffen werden kann.

c. Sind Sie einverstanden, dass der Bund im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens nur die unterirdische Gütertransportanlage und den damit angeschlossenen Zugang genehmigt und die restlichen Kompetenzen (etwa die Verkehrserschliessung) in der Verantwortung der Kantone / Gemeinden verbleibt?

Ja. Diese Unterscheidung erachten wir als sinnvoll und klar.

d. Sehen Sie es als notwendig an, dass die Genehmigungsbehörde allfällige Sicherheiten verlangen kann für einen Rückbau?

Sinnvoller wäre aus unserer Sicht die Verpflichtung der Ersteller und Betreiber, die Anlage so zu bauen und betreiben, dass sie kein Sicherheitsrisiko darstellt oder dass sie diese in eine andere Nutzung überführt werden kann. Sicherheiten dürfen auf keinen Fall so ausgestaltet sein, dass sie die Wirtschaftlichkeit des Projekts in Frage stellen. Wenn schon sollten die Kriterien für den Rückbau bereits im Baubewilligungsverfahren festgelegt werden (Rückbaukonzept inkl. Grobkostenschätzung).

5. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

a. Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?

Es steht ausser Frage, dass die öffentlichen Anliegen beim Bau der Anlagen hoch zu gewichten und angemessen zu berücksichtigen sind. Insbesondere gehören ein möglichst sparsamer Flächenkonsum und eine hohe verkehrliche Entlastung an der Oberfläche dazu. Einbussen bei der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens sind trotzdem so gering wie möglich zu halten. Wir erachten diesbezüglich die Bestimmung gemäss Artikel 8 als problematisch, wonach die Kantone im Sachplan- wie auch im Richtplanverfahren «mindestens zwei Varianten» verlangen können. Dieses Recht führt in seiner unpräzisen Definition zu erheblichen Planungsunsicherheiten und zu einem nicht absehbaren Planungs- und Koordinationsaufwand. Das Gesetz grenzt es weder inhaltlich (Korridore/Räume bzw. Linienführung/Standorte) noch mengenmässig (Minimum an Varianten, aber kein Maximum) oder zeitlich (in welcher Verfahrensphase bzw. bis wann können die Varianten verlangt werden) ein.

Ebenso sind das Enteignungsrecht kritisch zu betrachten und die Begründung des Diskriminierungsverbots: Dieses ist Voraussetzung für die Ausübung des Enteignungsrechts und gleichzeitig soll es verhindern, dass mehrere Parallelsysteme erstellt werden – während die Vernehmlassungsvorlage die Erstellung mehrerer Anlagen zulässt bzw. nicht ausschliesst.

In Art. 10 ist zu ergänzen, dass subsidiär die Bestimmungen nach Art. 18 ff. EBG gelten.

Art. 2, Art. 10 und Art. 24 sind inhaltlich abzustimmen.

b. Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?

Die neue Gesetzesgrundlage wird damit begründet, dass der Bund grundsätzlich Innovationen für eine wettbewerbsfähige Schweiz mit günstigen Rahmenbedingungen unterstützt. In diesem Sinne sind auch besonders hohe Anforderungen an die Nachhaltigkeit der unterirdischen Gütertransportsysteme zu stellen. Nur unter dieser Voraussetzung lassen sich die beträchtlichen Eingriffe in den Raum rechtfertigen. Ein nachhaltiger Bau und Betrieb kann auch als USP der Vorhaben gewertet werden und zur Akzeptanz beitragen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

bauenschweiz



Benjamin Wittwer
Direktor