

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesrätin Simonetta Sommaruga

Bern, 14. Juni 2019

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat am 03. April 2019 das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport eröffnet. Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) dankt für die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung nehmen zu können. Die nachfolgende Stellungnahme wurde am 13. Juni 2019 vom Vorstand der BPUK verabschiedet. Eine Konsolidierung fand mit den von CST hauptbetroffenen Kantonen AG, BE, SO und ZH statt, jedoch nicht mit den übrigen Kantonen. Es sei deshalb ergänzend auf die einzelnen kantonalen Stellungnahmen hingewiesen.

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

Die zunehmende Belastung der schweizerischen Verkehrsinfrastruktur, die damit verbundenen negativen Umweltfolgen und das prognostizierte Wachstum beziehungsweise der Strukturwandel des Logistiksektors bedingen innovative, effiziente und nachhaltige Lösungen für die Abwicklung künftiger Warenverkehrsströme. Die Idee der ohne öffentliche Mittel auskommenden CST erscheint in diesem Zusammenhang als vielversprechend, zumal das geplante unterirdische Tunnelsystem nicht nur als Transportkanal, sondern auch als «Pufferraum» für zu transportierende Güter dienen soll. Die Ziele und damit auch die Vision der unterirdischen Güterlogistik, wie sie CST vorschwebt, liegen im Interesse der Kantone, weshalb die BPUK und die betroffenen Kantone bereits seit 2016 mit der privaten Trägerschaft und dem Bund an einer Weiterentwicklung von CST arbeiten. Dabei wurde von kantonaler Seite stets betont, dass eine Integration des Projekts in die regionale Verkehrsplanung erst möglich sein wird, wenn die Standortevaluation und -sicherung weiter fortgeschritten sind und insbesondere für die City-Logistik konkrete Lösungsvorschläge vorliegen. Aktuell ist das Projekt in den erwähnten Punkten noch nicht soweit, als dass

die BPUK das Konzept von CST abschliessend beurteilen kann. Der Vorstand der BPUK unterstützt jedoch die gesetzliche Grundlage, welche als Voraussetzung für die weiteren Arbeiten an CST gilt.

Der Entscheid des Bundes sich nicht explizit hinter die eigene Gesetzesvorlage zu stellen und das weitere Vorgehen stattdessen von der Haltung der Kantone und der Logistikbranche abhängig zu machen, löst bei den Kantonen hingegen Irritation aus und dürfte auch die Investoren von CST verunsichern. Eine Verkehrsinfrastruktur in der Grössenordnung von CST bedingt ein klares Bekenntnis der Bundesbehörden. Dies gilt umso mehr, als im Gesetz auf Art. 81 der Bundesverfassung Bezug genommen wird, wonach der Bund im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes öffentliche Werke errichten und betreiben beziehungsweise ihre Errichtung unterstützen kann. Die BPUK erwartet, dass sich der Bundesrat nun rasch und eindeutig positioniert.

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. Die BPUK hat seit Beginn der Diskussionen rund um CST stets den Standpunkt vertreten, dass eine kantonsübergreifende Infrastruktur zwingend ein einziges, bundesrechtliches Bewilligungsverfahren voraussetzt, dabei jedoch ein frühzeitiger Einbezug und eine aktive Mitgestaltung der betroffenen Kantone erfolgen muss. Wir begrüssen ausdrücklich, dass der Bund diesem Anliegen mit Art. 3 des E-UGüTG Folge leistet. Aus Sicht der BPUK müsste der Bund die Anlage jedoch zusätzlich konzessionieren (vgl. Bemerkungen Seiten 6-7).

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)?

Im Grundsatz ist die BPUK mit den Zielsetzungen einverstanden. Dem Prinzip, dass die planerischen Grundlagen stufengerecht mit dem Sachplan auf Bundesebene und den Richtplänen auf Kantonsebene gelegt werden und der Bund die Anlagen des Gütertransportsystems sodann mit einem Plangenehmigungsverfahren genehmigt, kann zugestimmt werden. Gleichzeitig bestehen in den Kantonen weiterhin unterschiedliche Einschätzungen zu den Verfahrensrisiken und den Erfolgsaussichten, dies angesichts der höchst anspruchsvollen Koordination mehrerer paralleler Richtplan- und allenfalls Nutzungsplanverfahren und der jeweils notwendigen Entscheide in den Standortkantonen für ein Bundesnetz (vgl. dazu auch Frage 4b).

Wir stützen den Entscheid des Bundes, für Planung, Bau, und Betrieb von unterirdischen Güteranlagen keine finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen und sich darauf zu beschränken, günstige Rahmenbedingungen für eigenwirtschaftliche Angebote zu schaffen. Die BPUK hat sich diesbezüglich von Beginn weg für eine klare Rollenteilung eingesetzt. Unterirdische Güteranlagen sind privatwirtschaftlich zu finanzieren. Bund und Kantone beschränken sich auf ihre Aufgaben als Bewilligungsbehörden und lehnen eine finanzielle Beteiligung ausdrücklich ab.

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

a. Sind Sie einverstanden mit einem allgemeingültigen Gesetz?

Ja. Ein allgemeingültiger Erlass ist zukunftsfähiger als ein Spezialgesetz für CST. Es ist prinzipiell zu begrüssen, dass verschiedene Betreiber unterirdische Gütertransportanlagen erstellen und betreiben können, solange sich daraus keine Doppelspurigkeiten ergeben. Darüber hinaus ist ein allgemeingültiges Gesetz Grundvoraussetzung für eine funktionierende Kompatibilität zwischen verschiedenen Anbietern beziehungsweise deren Anlagen. Allerdings geht weder aus dem Gesetz noch dem Begleitbericht hervor, was genau unter Kompatibilität verstanden wird und wie weit diese reichen soll. Dies gilt es zu präzisieren.

Die Absicht des Bundes, mit einem allgemeingültigen Gesetz den diskriminierungsfreien Zugang zu unterirdischen Beförderungsleistungen sicherzustellen, ist im Grundsatz nachvollziehbar – zumindest solange dieser allein die Nutzung der unterirdischen Transportanlage(n) beinhaltet. Wird darunter auch der Zugang zu Hubs für die anschliessende Feinverteilung der Waren gefasst, läuft ein diskriminierungsfreier Zugang hingegen Gefahr, die angestrebten Verkehrsentlastungen zu torpedieren, wenn die Lieferungen auf der letzten Meile nicht hinreichend gebündelt und effizient zugeliefert werden. Die BPUK sieht es deshalb als unerlässlich an, die funktionierende Feinverteilung (City-Logistik) sicherzustellen bevor die definitive Plangenehmigung erteilt wird.

Antrag: Der Bund klärt ab, ob die Sicherstellung einer funktionierenden Feinverteilung (City-Logistik) im Rahmen des E-UGüTG erfolgen kann oder ob es dafür einer anderen gesetzlichen Grundlage bedarf.

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?

Grundsätzlich wird im E-UGüTG ein sinnvolles Zusammenspiel der Planungsinstrumente Sachplan und Richtplan vorgeschlagen. Der Entwurf beschränkt sich richtigerweise auf die wesentlichen Rahmenbedingungen. Ergänzend sind aber folgende wichtige Anforderungen zu beachten:

Die Stufengerechtigkeit ist strikt zu gewährleisten. Redundanzen zwischen den Instrumenten sind zu vermeiden. Festlegungen aus dem Sachplan sind nicht in den Richtplan zu übernehmen (oder höchstens als Teil der Ausgangslage als Hinweis darzustellen). Für die Aufnahme in den Richtplan sind lediglich Festlegungen vorzusehen, die den Sachplan ortsspezifisch ergänzen oder präzisieren, um die raumplanerische Abstimmung auf dieser Stufe sicherzustellen. Dabei kann es durchaus vorkommen, dass die Inhalte im Sachplan und im Richtplan nicht denselben Koordinationsstand aufweisen (z.B. wenn im Sachplan Planungspereimeter für die Hubs festgesetzt sind, auf Ebene Richtplan aber noch zwischen mehreren möglichen Standorten gewählt werden muss und die Standorte deshalb als Zwischenergebnis aufgenommen werden).

Antrag: Im Erläuterungsbericht ist auf diese Anforderungen hinzuweisen.

Weil die konkrete räumliche Festlegung der Anlagen nicht auf Sachplanebene erfolgt, muss die Erarbeitung der kantonalen Richtplaninhalte inhaltlich und zeitlich koordiniert erfolgen, damit ein konsistentes System entsteht und den zuständigen kantonalen Behörden aufeinander abgestimmte Beschlüsse beantragt werden können. Diese Koordinationsfunktion ist dem BAV zu überbinden; dies ist im Gesetz festzulegen.

Antrag: Die Koordinationsfunktion des BAV für die Erarbeitung der kantonalen Richtpläne ist im Gesetz festzuschreiben.

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?

Wir stimmen der vorgeschlagenen Aufgabenteilung grundsätzlich zu, weil zum Beispiel die Verkehrserschliessung aus lokaler und regionaler Sicht geregelt werden muss. In der Frage sind jedoch nur die unterirdischen Gütertransportanlagen sowie die damit angeschlossenen Zugänge erwähnt. Es ist jedoch auch denkbar, dass ein zukünftiges Gütertransportsystem oberirdische Streckenabschnitte vorsieht. In diesem Fall sind auch diese durch das PGV zu erfassen. Keine Erwähnung finden ferner die Deponieanlagen für den Aushub. Auch diese müssen Teil der Plangenehmigung sein, wie dies auch in Art. 10 Abs. 8 des E-UGüTG vorgesehen ist. Die Aushubentsorgung wäre ferner als Teil der räumlichen Abstimmung (Art. 5 RPV) bereits vorausgehend im Rahmen der Sach- und der Richtplanung stufengerecht zu thematisieren (vgl. auch Hinweis zu Art. 22 auf Seite 6).

Im Gesetz wird der Begriff der «Anlage» in verschiedenen Artikeln nicht konsistent verwendet. Der Anlagenbegriff in Art. 2 Abs. 1, Art. 6 Abs. 2, Art. 8, Art. 10 oder Art. 24 kann jeweils unterschiedlich interpretiert werden. Gehören z.B. die Deponieanlagen bei allen Festlegungen im Gesetz dazu?

Antrag: Der Begriff der «Anlage» ist zu klären und im ganzen Gesetz konsistent zu verwenden.

In diesem Zusammenhang sind auch die Anforderungen für die Aufnahme in den Richtplan zu klären: Gemäss Art. 8 Abs. 2 RPG bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im Richtplan. Die Formulierung in Art. 6 Abs. 2 E-UGüTG unterwirft *alle* Anlagen der Richtplanpflicht. Es kann aus unserer Sicht durchaus sein, dass gewisse untergeordnete Anlagen keine gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben und eine Aufnahme in den kantonalen Richtplan nicht stufengerecht wäre.

Antrag: Die Richtplanpflicht ist in diesem Sinn zu präzisieren.

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

Ja. Ein privatwirtschaftliches Projekt in der Grössenordnung einer unterirdischen Gütertransportanlage birgt finanzielle Risiken, die bei einem Scheitern nicht auf die öffentliche Hand beziehungsweise die Steuerzahler abgewälzt werden dürfen. Gemäss Art. 25 des Gesetzesentwurfs entscheidet die zuständige Behörde, inwieweit der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt wird. Die BPUK erachtet es als unerlässlich, dass ein solcher Entscheid in Absprache mit den betroffenen Kantonen gefällt wird. Ausserdem muss nebst einem Rückbau auch eine kostenlose Übernahme von Anlagen oder Anlagebestandteilen durch die öffentliche Hand möglich sein. Das gilt insbesondere, wenn Tunnel nicht nur der Beförderung von Gütern dienen, sondern z.B. auch Strom- oder Telekommunikationsleitungen enthalten.

Antrag: Art. 25 Absatz 1 ist wie folgt zu präzisieren: Wird der Betrieb der Anlagen definitiv eingestellt, so sind die Anlagen auf Kosten der Eigentümerin oder des Eigentümers zu entfernen, sofern die betroffenen Kantone oder der Bund nicht zu einer Übernahme der Anlage oder einzelner Anlagebestandteile bereit sind. Werden die Anlagen entfernt, entscheidet die zuständige Behörde in Absprache mit den betroffenen Kantonen inwieweit der ursprüngliche Zustand wiederherzustellen ist.

5. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

a. Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?

Zu einzelnen Artikeln des E-UGüTG haben wir die folgenden weiteren Bemerkungen:

Art. 6 Abs. 3: Wir begrüssen die Möglichkeit, dass der Bundesrat im Notfall Fristen für die Richtplanung setzen kann, wenn sonst kein konsistentes Transportsystem entstehen kann. Allerdings fordern wir, dass dieses Mittel nur als letzter Ausweg ergriffen und die Zusammenarbeit mit den Kantonen bereits in der Erarbeitung der Sachplaninhalte intensiv wahrgenommen wird. Legt ein Kanton die Linienführung einer unterirdischen Gütertransportanlage nicht innert der gesetzten Frist fest, kann der Bund dies gemäss Art. 6 Abs. 3 im Sachplan tun. Das erscheint grundsätzlich sinnvoll. Jedoch muss dieses Recht im Notfall auch für die übrigen Anlagen – insbesondere die Hubs – gelten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ein Kanton lediglich unterirdisch durchquert wird und keine Anschlüsse an das System aufweist.

Antrag: In diesem Sinn sind Art. 6 Abs. 3 und die dazu gehörenden Erläuterungen umzuformulieren resp. zu ergänzen.

Art. 7 Abs. 1, letzter Satz: Die Anforderung, dass «Konflikt- und *Optimierung*spotential» aufgezeigt werden soll, ist verwirrend. Ein Unternehmen soll sinnvollerweise kein Projekt einreichen, das (ungenutztes) Optimierungspotenzial aufweist. Daher ist eine Neuformulierung erwünscht. Diese soll sich an Art. 2 und 3 RPG orientieren und eine entsprechende Berichterstattung fordern. Darin soll u.a. dargelegt werden,

wie und nach welchen Kriterien das Unternehmen zu diesen Räumen (Korridoren, Perimeter) kommt, wie mit welchen betroffenen Interessen umgegangen wird usw.

Antrag: Der letzte Satz Art. 7 Abs 1 ist in diesem Sinn neu zu formulieren.

Art. 7 Abs. 2: Dieser Artikel ist unklar formuliert: Was ist mit «geeigneten Räumen» gemeint? Sind es Räume, die aus Sicht des Betreibers geeignet sind? Oder im Hinblick auf die Verkehrsplanung respektive einer übergeordneten Sicht? Zudem: An wen richtet der Bundesrat welche Aufträge?

Antrag: Art. 7 Abs. 2 ist zu präzisieren.

Art. 22: Es ist nicht die Aufgabe der Kantone, für ein Unternehmen neue, in der Nähe befindliche Ablage- und Lagerstandorte zu suchen. Der Umgang mit der Aushubentsorgung ist Aufgabe des Unternehmens (Verursacherprinzip). Reicht das kantonale Deponievolumen nicht aus, sind neue Deponiestandorte im PGV festzulegen (ev. auch in der Sachplanung). Die vertraglich oder rechtlich gesicherte Nutzung von Deponiestandorten für die Entsorgung des Aushubs ist beim Start des PGV vorzulegen. Ob hierzu vorausgehend Standorte im Richtplan oder der Nutzungsplanung auszuscheiden sind, muss offenbleiben. Bereits bestehende kantonale Regelungen zur Aushubentsorgung (Standorte im Richtplan, Vorgaben zum Transport) sind einzuhalten. Der Umgang mit dem Aushub- und Ausbruchmaterial wird im Sachplan noch zu vertiefen sein.

Antrag: Art. 22 ist so umzuformulieren, dass die Verantwortung für die Sicherung der Entsorgung Sache des Unternehmens ist. Dieses orientiert sich dabei an den Vorgaben der Kantone.

Art. 24 Abs. 1: Was ist mit «nicht ganz oder überwiegend dem unterirdischen Gütertransport dienend» gemeint? Hier sind Präzisierungen erwünscht, zumindest in den Erläuterungen (z.B. quantitative Abgrenzung). S. auch Bemerkungen im Kapitel 3.4.

Antrag: Art. 24 Abs. 1 ist zu präzisieren.

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

Wir verweisen diesbezüglich nochmals auf die Herausforderungen bezüglich der Feinverteilung von unterirdisch transportierten Waren. CST sieht ein Gesamtlogistiksystem vor, das nebst einer avancierten IT-Steuerung und einem unterirdischen Tunnelsystem auch die **City-Logistik** umfasst. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf beschränkt sich der Bund einzig auf eine Regelung der ersten beiden Komponenten. Weil die prognostizierte (positive) Wirkung von CST wesentlich von der Nachhaltigkeit und Effizienz bei der Feinverteilung der Waren abhängt, darf die City-Logistik nicht ausgeblendet werden. Für Bund und Kantone gilt es zu klären, wie die damit verbundenen Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten geregelt werden sollen.

Entgegen der Diskussionen, die im Rahmen der Fachgespräche zwischen CST, dem Bund und der Arbeitsgruppe der BPUK geführt wurden, hat das Thema **Infrastrukturkonzession** nicht Eingang in den Entwurf des E-UGüTG gefunden. Die im Begleitbericht dargelegte Begründung, dass dem Bund hierfür das Regalrecht fehlt beziehungsweise die Rechte am Untergrund den Kantonen zustehen und der Bund deshalb keine Konzessionen aussprechen kann, überzeugt nicht. Wären die rechtlichen Grundlagen unzureichend, so würde dies nicht nur für die Erteilung der Konzession, sondern auch für das Plangenehmigungsverfahren gelten. Auch materiell ist die Parallelität des E-UGüTG analog zu Art. 5 des Eisenbahngesetzes sinnvoll: Mit der Konzession können zentrale Elemente wie etwa der diskriminierungsfreie Zugang sowie die Frage von Heimfall und Rückbau einfach geregelt werden. Die Konzessionierung der Infrastruktur durch den Bund würde das Projekt stärken, die Systembündelung sicherstellen und auch für die Betreiber langfristige Rechts- und Planungssicherheit gewährleisten.

Antrag: Die Erteilung von Infrastrukturkonzessionen ist analog Art. 5 Eisenbahngesetz (EBG) ins E-UGüTG aufzunehmen.

Das CST-Konzept weist eine **positive Umweltbilanz** aus. Eine vom Bund eingesetzte, unabhängige Expertengruppe hat diesen Effekt bestätigt, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die von CST prognostizierten Verkehrspotenziale ausgeschöpft werden können und für den zusätzlichen Stromverbrauch Umweltzertifikate gelöst werden. Unterirdische Gütertransportanlagen bringen hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit also sowohl Chancen als auch Gefahren mit sich. Die BPUK erachtet es deshalb als zentral, dass die Eigentümer beziehungsweise Betreiber solcher Systeme gesetzlich zum Nachweis über den nachhaltigen Bau und Betrieb ihrer Anlagen verpflichtet werden. Dies gilt umso mehr, als das E-UGüTG nicht nur für CST gedacht ist, sondern auch Investoren offensteht, die sich nachhaltigen Konzepten nicht verpflichtet fühlen.

Antrag: Die Eigentümer und Betreiber von unterirdischen Güterverkehrsanlagen sollen im E-UGüTG verpflichtet werden, einen Nachweis über den nachhaltigen Bau und Betrieb ihrer Anlagen zu erbringen.

Der BPUK-Vorstand weist abschliessend noch einmal darauf hin, dass er die Idee von unterirdischen Güterverkehrsanlagen grundsätzlich als interessant einschätzt. Solche Anlagen könnten einen Beitrag zur Entlastung der Verkehrsinfrastrukturen leisten, vorausgesetzt, dass sie in das Gesamtverkehrssystem eingebunden sind. Das Rückgrat des Gesamtsystems bilden aktuell die Infrastrukturen der Eisenbahn und der Nationalstrassen. Auch das nun zur Diskussion stehende Gesetz stützt sich auf eine Verfassungskompetenz des Bundes. Die Kantone werden ihr weiteres Engagement deshalb davon abhängig machen, dass sich der Bundesrat hinter das Projekt stellt.

Besten Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Bau-, Planungs- und
Umweltdirektoren-Konferenz BPUK**

Die Präsidentin



Jacqueline de Quattro

Die Generalsekretärin



Christa Hostettler