

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Strassen ASTRA
3003 Bern

St. Gallen, 9. Juli 2019

Vernehmlassung zum Entwurf für ein Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport – Stellungnahme SVI

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVI dankt für die Möglichkeit, zu den Vernehmlassungsunterlagen betreffend Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport Stellung nehmen zu dürfen.

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

Wir begrüssen die aktive Unterstützung von Innovationen im Bereich des Güterverkehrs durch den Bund. Die zunehmende Belastung der schweizerischen Verkehrsinfrastruktur, das prognostizierte Verkehrswachstum aufgrund der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie die damit verbundenen negativen Umweltfolgen bedingen innovative, effiziente und nachhaltige Lösungen für die Abwicklung künftiger Mobilitätsbedürfnisse, auch aufgrund der wachsenden Nachfrage bei Warenverkehrsströmen beziehungsweise des Strukturwandels des Logistiksektors.

Cargo sous terrain ist ein interessantes und visionäres Projekt. Es bietet möglicherweise Potenziale für eine effiziente Abwicklung des zukünftigen Güterverkehrs. Die tatsächliche Notwendigkeit einer neuen, unterirdischen Verkehrsinfrastruktur und das effektive Verlagerungspotenzial von CST ist aus unserer Sicht jedoch noch nicht nachgewiesen. Bisherige CST-Studien gehen davon aus, dass durch die Verlagerung der Güterströme unter die Erde die Nationalstrassen von Verkehr mit schweren Lastwagen (über 3.5 Tonnen Gesamtgewicht) entlastet werden könnten. In den bisherigen CST-Vorstudien nicht behandelt wurden leichtere Strassengüterfahrzeuge und Lieferwagen unter 3.5 Tonnen Gesamtgewicht. Dies obwohl sowohl die Güterverkehrsstatistiken des BFS als auch aktuellen Trends im Güterverkehr (E-Commerce, Trend zu same-day-deliveries sowie immer kleiner werdende Sendungsgrössen) darauf hindeuten, dass das zukünftige Güterwachstum auf der Strasse fast ausschliesslich im kleinteiligen Güterverkehr mit leichten Fahrzeugen unter 3.5 Tonnen Gesamtgewicht stattfinden wird. Geltende Regulierungen wie die LSWA, das Nachtfahrverbot und die Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer tragen weiter dazu bei, dass ein Verlagerungseffekt von den schweren auf leichte Güterfahrzeuge stattfinden wird, da letztere heute nicht den erwähnten Regulierungen unterliegen.

Es ist somit noch unklar, ob langfristig den hohen Investitions- und Betriebskosten eines CST-Systems ein vergleichbar hoher Nutzen gegenüber steht.

Die SVI empfiehlt nebst Untersuchungen zu den Auswirkungen von CST auf kleine Güterfahrzeuge und Lieferwagen auch zu prüfen, ob und wie bestehende Regulierungen, wie z.B. das Nachtfahrverbot, angepasst werden können, um die Kapazitäten der bestehenden Infrastrukturen besser auszunutzen. Solche Überlegungen sollten vorliegen, bevor zusätzliche unterirdische, bauliche Massnahmen in Erwägung gezogen werden.

Die Initiative von Cargo Sous Terrain (CST) hinsichtlich einer Optimierung der städtischen Feinverteilung von Gütern befürworten wir. Anzuerkennen ist, dass die für die City-Logistik notwendige Bündelung von Fahrten auch zu einer Reduktion der Gesamtfahrten führen wird. Voraussetzung dafür ist eine gegenüber heute völlig neue Organisation der City-Logistik. Dies bedarf nach unserer Einschätzung des regulatorischen Eingriffs der öffentlichen Hand, um Logistikunternehmen zur Kooperation zu verpflichten.

CST schliesst eisenbahnaffine Massengüter wie z.B. nicht-palettierbare Schüttgüter und Gefahrgüter für den unterirdischen Transport zumindest teilweise aus. Weiter sind weder CST-Hubs im benachbarten Ausland, noch eine unterirdische Verbindung auf der Nord-Süd-Achse geplant. Eine substantielle Entlastung des Eisenbahnnetzes durch CST ist daher aus unserer Sicht nicht absehbar.

Aus Sicht der Störfallvorsorge kann CST eine interessante Alternative für den Gefahrguttransport bieten. Ob sich aufgrund der Trennung des Transportes von der Oberfläche eine Verkehrsreduktion erzielen lässt und sich daher aus Sicht der Störfallvorsorge ein Bedarf ergibt, kann derzeit nicht beurteilt werden.

Fazit der SVI:

- Bevor ein neues Transportsystem in dieser Dimension errichtet wird, müssten Bestrebungen unternommen werden, die Teilsysteme Bahn und Strasse gesamtheitlich besser auszulasten z.B. durch eine bessere zeitliche Verteilung mit gleichzeitiger Kapazitätsentlastung an den Spitzenstunden.
- Güterverkehrssysteme bedürfen einer internationalen Ausrichtung. Das vorliegende CST-Konzept stellt eine schweizerische Insellösung dar. Ob und wie die Integration in internationale Lieferketten funktionieren wird, bleibt fraglich.

Frage 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?

Grundsätzlich begrüsst die SVI, dass der Bund Innovationen im Bereich des Güterverkehrs – besonders Kantonsgrenzen überschreitende Projekte – durch ein übergeordnetes Plangenehmigungsverfahren unterstützt, vorausgesetzt die betroffenen Gemeinden und Kantone werden angemessen in das Verfahren einbezogen. Prioritär gilt es aber, den Einsatz von zukunftsfähigen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Anpassungen zugunsten kapazitätsentlastender Regulierungen für die bestehenden Teilsysteme Strasse und Schiene voranzutreiben. Erst unter diesen geänderten Voraussetzungen sollte geklärt werden, ob ein zusätzlicher unterirdischer Verkehrsträger überhaupt noch benötigt wird.

Frage 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)?

Plangenehmigungsverfahren/ Sachplan

Sollten zukünftige, verkehrliche Herausforderungen auch nach Ausschöpfung aller regulatorischen und technologischen Möglichkeiten tatsächlich immer noch eine unterirdische Infrastruktur notwendig machen, wäre ein Plangenehmigungsverfahren auf Bundesstufe zu begrüßen.

keine finanziellen Mittel vom Bund

Die SVI begrüsst eine rein privatwirtschaftliche Finanzierung. Von Seiten des Staates sollten keine finanziellen Mittel für CST aufgewendet werden, aber günstige Rahmenbedingungen für eigenwirtschaftliche Angebote geschaffen werden.

Nutzung bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen

Die SVI begrüsst grundsätzlich die Übernahme bewährter Regulierungen.

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

a. Sind Sie einverstanden mit einem allgemeingültigen Gesetz?

Die SVI begrüsst grundsätzlich einen allgemeingültigen Erlass, da dieser zukunftsfähiger ist als ein Spezialgesetz für CST. Dies gewährleistet, unter Voraussetzung der Privatfinanzierung, dass verschiedene Betreiber eigenwirtschaftlich unterirdische Gütertransportanlagen erstellen und betreiben können, und gewährleistet die Kompatibilität zwischen verschiedenen Anlagen. Allerdings geht weder aus dem Gesetz noch dem Erläuterungsbericht hervor, was genau unter Kompatibilität verstanden wird und wie weit diese reichen soll. Dies gilt es zu präzisieren.

Die gewünschte Entlastungswirkung in der Feinverteilung könnte im Widerspruch zum diskriminierungsfreien Zugang stehen, wenn damit nicht nur die Nutzung der unterirdischen Transportanlage(n) beinhaltet ist, sondern auch der Zugang zu Hubs für die anschliessende Feinverteilung verstanden wird und dadurch die Lieferungen auf der letzten Meile nicht hinreichend gebündelt werden. Es ist deshalb unerlässlich, die funktionierende Feinverteilung (City-Logistik) sicherzustellen, bevor eine definitive Plangenehmigung an ein unterirdisches Gütertransportsystem erteilt wird.

Die Anlehnung an die aus dem Eisenbahngesetz (EBG) und Enteignungsgesetz des Bundes (EntG) bekannten rechtlichen Rahmenbedingungen und der Vorschlag eines Plangenehmigungsverfahrens „sui generis“ für unterirdische Gütertransporte scheint zielführend. Allerdings haben sich nach unserer Einschätzung aus dieser teilweise analogen Übernahme von Artikeln aus EBG und EntG inhaltliche Widersprüche und Inkonsistenzen ergeben (siehe Antworten auf Frage 5a).

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. Dabei sind die Anforderungen an die Stufengerechtigkeit zu beachten.

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?

Die SVI stimmt der vorgeschlagenen Aufgabenteilung grundsätzlich zu. Die Verkehrserschliessung ist zwingend aus lokaler bzw. regionaler Sicht zu regeln und auf die Siedlungsstruktur und -entwicklung abzustimmen. In ihrer Frage sind jedoch nur die unterirdischen Gütertransportanlagen sowie die damit angeschlossenen Zugänge erwähnt. Es ist aber auch denkbar, dass ein zukünftiges Gütertransportsystem oberirdische Streckenabschnitte vorsieht. In diesem Fall sind auch diese durch das PGV zu erfassen.

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

Die SVI sieht es als notwendig, da Projekte dieser Grössenordnung gewisse finanzielle Risiken mit sich bringen. Die bei einem Scheitern entstehenden Kosten für Rückbau oder Weitererhaltung der Anlage durch die öffentliche Hand dürfen nicht den Steuerzahlern auferlegt werden.

Frage 5: Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

a. Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?

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. Die Begrifflichkeit ist zu klären und konsistent anzuwenden.

Anmerkungen zu einzelnen Artikeln des E-UGüTG

- Art. 3: Aus dem Text geht hervor, dass die Linienführung „im Rahmen der Planung“ zu berücksichtigen ist. Gemeint ist gemäss Erläuterungen, dass der Bund die Linienführung in der Sachplanung berücksichtigt und der Kanton die Linienführung in den Richtplänen. Wir empfehlen daher, den Artikel entsprechend zu präzisieren: „[...] im Rahmen der Sach- und Richtplanung“ [...].
- Art. 4 Abs. 2: Der diskriminierungsfreie Anschluss an die Anlagen soll nur gewährt werden müssen, wenn dies „wirtschaftlich vertretbar“ ist. Mit dem Verweis auf „vertretbar“ wird ein neuer unbestimmter Rechtsbegriff verwendet. Dieser muss daher im Einzelfall ausgelegt werden. Wir empfehlen deshalb, statt „vertretbar“ auf den Begriff „zumutbar“ auszuweichen. Dies weil die „Zumutbarkeit“ als Rechtsbegriff bereits bekannt ist und daher die Frage, wann ein diskriminierungsfreier Zugang „wirtschaftlich zumutbar“ ist, gestützt auf aktuelle Rechtsprechung beurteilt werden kann.
- Art. 6 und 7: Der Begriff „geeignete Räume“ ist nicht definiert. Aus wessen Sicht (Gemeinden/Kantone, Bund oder Unternehmen) und unter welchen Aspekten (Verkehrliche Situation, Raumentwicklung, Schutzbedürfnisse etc.) sind die Räume geeignet? Dies ist klarer und in Absprache mit den betroffenen Kantonen zu definieren.
- Art. 7 Abs. 1, letzter Satz: Die Anforderung, dass «Konflikt- und Optimierungspotential» aufgezeigt werden soll, ist nicht zweckdienlich. Sinnvollerweise soll kein Projekt für ein PGV eingereicht werden, das (ungenutztes) Optimierungspotenzial aufweist. Daher ist eine Neuformulierung erwünscht.
- Art. 9: Wir empfehlen, den Natur- und Heimatschutz im Titel des Artikels 9 und in dessen Absätzen zu integrieren. Dies, da die Plangenehmigung nur erteilt wird, wenn auch die Interessen des Natur- und Heimatschutzes gewahrt sind (vgl. Art. 10 Abs. 6 lit. a).

- Art. 16 Abs. 2: Wir empfehlen die Ergänzung, dass die Kantone eine gleichzeitige Auflage sicherstellen.
- Art. 22 Abs. 1: Wenn es privatrechtlich finanzierte Projekte sind, weshalb muss sich dann der Kanton und nicht das Unternehmen um Standorte für Materialentsorgung bemühen? Dies sollte bei den Unternehmen liegen, selbstverständlich in Absprache mit Kanton und betroffenen Gemeinden.
- Art. 30: In diesem Artikel wird das BAV zur Entscheid-befugten Streitschlichterin zwischen Privaten ernannt. Gemäss Gesetzesentwurf ist jedoch grundsätzlich die RailCom zuständig für Klageverfahren. Diese Zuständigkeiten sind aus unserer Sicht nicht aufeinander abgestimmt.

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

Nicht nur die Wirtschaftlichkeit (Privatfinanzierung), sondern die Nachhaltigkeit in einer Gesamtbeachtung von Projekten unterirdischer Transportanlagen (inkl. nachfolgender Feinverteilung der Güter) muss nachgewiesen werden. Die Eigentümer und Betreiber von unterirdischen Güterverkehrsanlagen sollen im UGüTG verpflichtet werden, diesen Nachweis für Bau und Betrieb ihrer Anlagen zu erbringen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf beschränkt sich der Bund einzig auf die Regelung der unterirdischen Transportanlagen. 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. Die damit verbundenen Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten sind zu regeln. Die Integration mit der städtischen Feinverteilung der Güter ist zudem hinsichtlich verkehrlicher, ökologischer und wirtschaftlicher Kriterien zu klären.

Eine Integration des Projekts in die regionale Verkehrsplanung und damit die Beurteilung von dessen regionaler/lokaler Auswirkungen wird erst möglich sein, wenn 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.

Den bisherigen Überlegungen bzw. der CST-Planung fehlt eine grenzüberschreitende Perspektive.

Beim Transport von Gütern ist in der Regel davon auszugehen, dass Störfallsituationen vorkommen können. Diese Thematik müsste bei einer Weiterbegleitung des Projekts durch den Bund aufgenommen und mit der Raumplanung koordiniert werden.

Freundliche Grüsse

SVI Schweizerische Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten



Andreas Brunner, Geschäftsführer