



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin UVEK
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Per E-Mail an:
finanzierung@bav.admin.ch

Bern, 10. Juli 2019

Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 3. April 2019 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen bestens.

Mit dem vorliegenden Entwurf für ein Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport soll eine neue rechtliche Grundlage geschaffen werden, um dem Anliegen nachzukommen, ein alternatives Gütertransportsystem im Untergrund zu erstellen. Das Projekt soll gemäss Bundesrat ohne Bundesgelder auskommen.

Dem ganzen Vorhaben steht der SGV im Grundsatz positiv gegenüber. Bevor jedoch ein „Cargo Sous Terrain“-System (CST) dereinst erstellt werden kann, benötigt es eindeutige rechtliche Grundlagen und eine grundsätzlich private Finanzierung; das heisst vor allem keinen neuen finanziellen Subventionstatbestand für die öffentliche Hand. Ferner sollen bei der Erarbeitung eines solchen Projekts die vom Projekt betroffenen staatlichen institutionellen Ebenen (Kantone und Gemeinden), die private Seite und auch die Bevölkerung in allen wichtigen Phasen zwingend einbezogen werden. Sei es über informelle oder über ordentliche Mitwirkungsrechte und Möglichkeiten.

Antwort auf die Fragen

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

Die Verkehrslage in der Schweiz bewegt sich bereits heute in einem fragilen Zustand. Für die Zukunft werden die Herausforderungen zunehmen. CST kann hier in der Theorie einen

positiven Beitrag leisten. Voraussetzung bleibt jedoch, dass zum heutigen System ein tatsächlicher Mehrwert generiert werden kann. Die Hauptprobleme müssen jedoch ungeachtet von CST auf der Strasse und der Schiene gelöst werden. Es kann und soll sich also stets nur um ein subsidiäres System handeln. Zudem benötigt es als unerlässliche Voraussetzung die Zustimmung der Privatwirtschaft, insbesondere der Logistikbranche. Wenn diese das Projekt nicht mittragen, macht dasselbe unternehmerisch keinen Sinn. Auch ist ein klares Bekenntnis von Bundesseite vonnöten; ein solches hat der Bundesrat bis heute noch nicht abgegeben.

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?

Dieser Ansatz kann unterstützt werden. Ein solches kantonsübergreifendes Projekt benötigt ein einziges, bundesrechtliches Genehmigungsverfahren. Im Speziellen gilt es auf die ordentlichen Mitwirkungsverfahren durch Kantone und Gemeinden hinzuweisen; die sind für eine aktive und konstruktive Mitgestaltung zwingend auch über das vom Gesetz verlangte Partizipation hinaus einzubeziehen. Ausserdem ist auf die institutionell zugesicherten Einspracherechte bei der Projektierung, beim Sach- und Richtplanverfahren (Art. 3) und beim Plangenehmigungsverfahren (Art. 16 und 18) zu verweisen. Bei der Projektierung ist CST eingeladen, eine informelle Zusammenarbeit mit den direkt betroffenen Grundeigentümern und Gemeinden zu pflegen. Dies mit dem Ziel, die für die Sach- und Richtplanprozesse nötigen Grundlagen vorzulegen und ein genehmigungsfähiges Dossier für das Plangenehmigungsverfahren erstellen zu können. Diese einfache Einladung soll verschärft werden und in eine zwingende Vorgabe umformuliert werden.

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)?

Der Bund sieht vor, das Projekt CST nicht mitzufinanzieren; die gleiche Haltung ist auch von den Kantonen zu erwarten. Die Leistungen des Staates sollen über die institutionelle Unterstützung in den Rahmen der ordentlichen Planungsverfahren geleistet werden. Dieser kategorische Ausschluss für eine direkte finanzielle Beteiligung durch die beiden Staatsebenen Bund und Kantone ist aus Sicht der Gemeinden gefährlich. Solche fundamentale Grossprojekte hinterlassen stets nicht gedeckte Kosten, sei es bei der Projektierung, beim Auf- und Rückbau oder aber beim Betrieb der Anlage, welche die finanziellen Möglichkeiten des Betreibers in der Regel übersteigen. Im Weiteren kann sich CST zu einem wichtigen, strategischen Verkehrsträger mit einer gewissen Systemrelevanz entwickeln, welche sich nahe an einer öffentlichen Aufgabe bewegt. Diese wichtigen Fragen sind am Ende nicht etwa durch die Gemeindeebene zu lösen. Deshalb benötigt es einen klaren Zuspruch von allen Staatsebenen, insbesondere aber von Bundesseite. Dies bedeutet in der Regel auch eine bestimmte finanzielle Beteiligung. Die Gemeinden können und sollten nicht zum Restfinanzierer im System CST werden. Wenn schon benötigt es eine angemessene finanzielle Beteiligung aller institutionellen Ebenen (vor allem aber von Bund und Kantonen). Unbestritten bleibt dabei, dass der Hauptgeldgeber die Privatwirtschaft sein soll.

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

a. *Sind Sie einverstanden mit einem allgemeingültigen Gesetz?*

Ja, ein solches drängt sich aus verschiedenen Gründen auf: Ein allgemeingültiger Erlass ist im Vergleich zu einem Spezialgesetz weit- und breitblickender. Es ist prinzipiell zu begrüßen und es ist auch zu erwarten, dass verschiedene Betreiber unterirdische Gütertransportanlagen erstellen und betreiben werden. Hier kann ein allgemeingültiger Erlass koordinierend wirken und Doppelspurigkeiten vermeiden. Darüber hinaus ist ein allgemeingültiges Gesetz Grundvoraussetzung für eine funktionierende Kompatibilität zwischen verschiedenen Anbietern beziehungsweise deren Anlagen. Die Absicht des Bundes, mit einem allgemeingültigen Gesetz den diskriminierungsfreien Zugang zu unterirdischen Beförderungsleistungen sicherzustellen, ist im Grundsatz nachvollziehbar. Ein solcher soll vorab die Nutzung der unterirdischen Transportanlagen beinhalten und nicht den Zugang zu den Hubs für die anschliessende Feinverteilung der Güter.

Aus öffentlicher Perspektive bleiben die angestrebten Verkehrsentlastungen zentral. Das heisst, dass die Lieferungen auf der letzten Meile gebündelt und effizient zugeliefert werden müssen. Zusammen mit den Kantonen sehen es die Gemeinden für unerlässlich an, die funktionierende Feinverteilung (City-Logistik) sicherzustellen, bevor die definitive Plangenehmigung erteilt werden kann.

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?*

Der Entwurf schlägt mit der Darstellung der wesentlichen Rahmenbedingungen ein sinnvolles Zusammenspiel der Planungsinstrumente Sachplan und Richtplan vor. Dabei soll allerdings strikte die Stufengerechtigkeit gewährleistet sowie Redundanzen zwischen den Instrumenten vermieden werden.

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?*

Der vorgeschlagenen Aufgabenteilung kann grundsätzlich zugestimmt werden. So soll und kann die Verkehrserschliessung etwa nur aus lokaler und regionaler Sicht geregelt werden. Im Weiteren ist denkbar, dass ein zukünftiges Gütertransportsystem auch oberirdische Streckenabschnitte umfassen könnte. In diesem Fall sind auch dieselben durch das Plangenehmigungsverfahren zu erfassen.

Keine Erwähnung finden ferner die Deponieanlagen für den Aushub. Auch diese müssen Teil der Plangenehmigung sein, so wie dies auch in Art. 10 Abs. 8 des Gesetzesentwurfs 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. Im Gesetz wird der Begriff der „Anlage“ in verschiedenen Artikeln nicht konsistent verwendet, was unterschiedliche Interpretationen zulässt. Solches bedarf Klärung und gilt es in einem neuen Gesetz ganz grundsätzlich zu vermeiden.

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

Ja, auf jeden Fall. Ein privatwirtschaftliches Projekt in dieser Grössenordnung ist mit finanzielle Risiken verbunden, die bei einem möglichen Scheitern nicht auf die öffentliche Hand beziehungsweise auf die Steuerzahler abgewälzt werden dürfen. Gemäss Art. 25 des Gesetzesentwurfs entscheidet die zuständige Behörde, inwieweit der ursprüngliche Zustand widerhergestellt wird. Es ist als unerlässlich zu betrachten, dass ein solcher Entscheid in Absprache mit den betroffenen Kantonen unter angemessenen Einbezug der betroffenen Gemeinden 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 etwa auch Strom- oder Telekommunikationsleitungen enthalten. Art. 25 Absatz 1 gilt es entsprechend zu ergänzen.

5. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

- a. *Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?*

Es bleibt festzustellen, dass es bei der Projektierung für die Gemeinden keine Möglichkeiten zur Einsprache gibt. Beim Sachplan- und Richtplanverfahren ist eine solche gemäss Art. 19 Raumplanungsverordnung RPV im Rahmen von Anhörungen und Mitwirkungen vorhanden. Die Eingabe ist dann Teil einer umfassenden Interessenabwägung. Gegen den Entscheid des Bundesrates zum Sachplan ist dagegen keine Einsprache möglich. Im Richtplanverfahren gilt Analoges, wobei je nach kantonalem Recht entweder der Regierungsrat oder der Kantonsrat den Richtplan beschliessen. Gegen deren Entscheide sind ebenfalls keine Einsprachen möglich. Im Plangenehmigungsverfahren können die betroffenen Gemeinden dagegen ihre Interessen über Einsprachen wahren.

Diese Auslegeordnung zeigt, dass die Gemeinden unabhängig der ordentlichen Einsprachemöglichkeit zwingend im Interesse aller Beteiligten in die Prozesse, wenn nicht ordentlich, dann informell einzubeziehen sind. Das soll als Vorgabe für alle Beteiligten gelten, vor allem aber auch für die privaten Betreiber im Rahmen der Projektierungsphase. Neben den Gemeinden ist auch auf den informellen Einbezug der Bevölkerung zu achten. Hier können die Gemeinden im Interesse der Sache auch eine gewisse Unterstützung leisten.

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

Es stellt sich etwa die Frage nach der *Haftung im Speziellen* bei möglichen Konflikten im Untergrund (Bsp. Wärmesonden bei Privathaushalten, Einstellhallen, Untergeschosse). Es wird die Frage aufgeworfen, ob der in Art. 29 darlegte Sachverhalt, dass Unternehmen grundsätzlich für schädigende Eingriffe in fremde Rechte nach Massgabe von Art. 14 des Enteignungsgesetzes EntG Ersatz zu leisten haben, ausreicht. Ferner gilt es solche Konflikte möglichst zu vermeiden. Dies haben vor allem die vorgesehenen Planungs- und Mitwirkungsverfahren sicherzustellen.

Im Weiteren bleibt sicherzustellen, dass das Publikationsrecht gemäss Art. 16 Abs. 2 auch für Gemeinden, welche durch den Tunnelverlauf nur unterfahren werden, zu gelten hat. So

wird ein allfälliger Konflikt im Untergrund sichtbar gemacht und eine Einsprache durch die betroffene Gemeinde ermöglicht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens im Interesse der Gemeinden und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident



Hannes Germann
Ständerat

Direktor



Christoph Niederberger

Kopie an: Schweizerischen Städteverband SSV und Bau-, Planungs- und
Umweltdirektorenkonferenz BPUK