

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

Zürich, 1. Juli 2019

**Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport (Vernehmlassung);
Stellungnahme der Zürcher Handelskammer**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. April 2019 wurden interessierte Kreise dazu eingeladen, sich zum neu zu erlassenden Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport (UGüTG) zu äussern. Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt die Zürcher Wirtschaft und setzt sich für möglichst günstige Rahmenbedingungen ein, wozu auch eine funktionierende und zeitgemässe Infrastruktur gehört.

Der zunehmende Waren- und Personenverkehr führt die bestehende Verkehrsinfrastruktur an ihre Belastungsgrenzen. Wir befürworten deshalb den gezielten Ausbau von Infrastrukturen dort, wo eine stetige, tageszeitunabhängige Überlastung besteht. Längerfristig braucht es jedoch neue innovative Lösungen, die nicht nur einer wachsenden, sondern auch einer sich verändernden Verkehrsnachfrage, gerade im Güterverkehr, begegnen. Zürich als wertschöpfungsreichster Wirtschaftsstandort beherbergt zugleich das grösste urbane Zentrum der Schweiz und ist deshalb von den Herausforderungen in der Güterlogistik und von möglichen Antworten darauf besonders stark betroffen. Der Flughafen Zürich ist zugleich das Luftfahrt-Drehkreuz der Schweiz und der landesweit grösste Umschlagplatz für Luftfracht.

Mit Cargo sous terrain (CST) liegt ein von Unternehmen initiiertes und organisiertes Projekt vor, das einem neuartigen Transportlogistikkonzept folgt. Solche privaten, von der Wirtschaft ausgehenden Initiativen sind zu begrüssen, zumal die Erstellung neuer Infrastrukturen gewisse Unsicherheiten birgt, kostenintensiv ist und bei einer öffentlichen Finanzierung die Staatskassen übermässig belasten würde. Die ZHK unterstützt deshalb, dass der Bund dem Ersuchen der Projektträger von CST entspricht und gesetzliche Grundlagen für ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene schafft.

Mehrere Mitglieder der ZHK haben den vorliegenden Gesetzesentwurf diskutiert und dazu ihre Meinung geäussert. Unsere konsolidierte Beurteilung unterbreiten wir Ihnen in dieser Stellungnahme.

Allgemeine Bemerkungen

Wie eingehend erwähnt, messen wir der Erweiterung des Güterverkehrs- und Logistikangebots zur Deckung der steigenden Nachfrage eine grosse Bedeutung zu. Der Transport von Waren zwischen Produzenten, Verarbeitern, Händlern und Konsumenten ist die Voraussetzung für Handel und Warentausch und damit ein wesentlicher Pfeiler für die Entstehung von Wohlstand. Stockt es in diesem Rückgrat, weil beispielsweise Lastwagen im Stau stehen oder Gütertransportmöglichkeiten auf der Schiene nicht zur Verfügung stehen, wird es für die Beteiligten in der Lieferkette sehr rasch kostspielig. Gleichzeitig beobachten wir einen Strukturwandel in der Logistikbranche: Die sogenannte «just in time» Belieferung gewinnt zunehmend an Bedeutung und der stark wachsende online-Handel führt zu mehr Direktlieferungen zu den Konsumenten, während der klassische Detailhandel tendenziell an Bedeutung einbüsst. Dies stellt die Logistik vor neue Herausforderungen, besonders in den dicht besiedelten urbanen Zentren, wo sowohl Verkehrs- wie auch Lagerkapazitäten begrenzt sind. Mit begrenztem Lagerraum und kleinteiligen Lieferungen ist auch der Flughafen Zürich konfrontiert. Es gilt in zukünftigen Mobilitätskonzepten in erster Linie dem Aspekt der City-Logistik und der «letzten Meile» besondere Beachtung zu schenken.

CST verspricht eine Antwort auf diese Herausforderungen, indem es ein Gesamtlogistiksystem mit drei Komponenten – Tunnel, (Inter-)City-Logistik und Steuerung mit avancierter IT – über den gesamten Güterweg von der Produktion bis zum Bestimmungsort inklusive Feinverteilung vorsieht. Die technische Realisierbarkeit von CST können wir nicht detailliert beurteilen. Ebenso wenig können und wollen wir die Rentabilität oder auch die Umweltverträglichkeit des Projekts bewerten. Für die Einführung einer Gesetzesgrundlage, die die Erstellung von CST erst effizient ermöglicht, sind diese Aspekte auch von untergeordneter Bedeutung. Für uns ist vielmehr zentral, dass der Staat die Realisierung von innovativen Konzepten, darunter unterirdische Logistiklösungen, ermöglicht. Das breit aufgestellte Aktionariat und der grosse Rückhalt aus der Wirtschaft sprechen für die Seriosität von CST und die Projektierung ist genügend weit fortgeschritten, dass es sich rechtfertigt, dem Antrag auf Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen nachzukommen.

Mit der Einführung eines einheitlichen Plangenehmigungsverfahrens (PGV) wird eine Grundlage geschaffen, die neben CST zukünftig auch alternative Projekte im Bereich des unterirdischen Gütertransports ermöglichen würde. Das PGV, das sich insbesondere im Bereich der Eisenbahn bewährt hat, stellt eine koordinierte Entwicklung sicher und bindet die Kantone entsprechend in die Projektierung mit ein. Hierbei ist eine klare Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen ebenso wichtig, wie eine möglichst weitgehende Ausschöpfung der Planungsmöglichkeit innerhalb des Sachplanverfahrens. So stellt der Bund sicher, dass die Realisierung von CST oder zukünftiger alternativer Projekte nicht unnötig verzögert oder erschwert wird.

Zusammenfassend halten wir fest, dass **wir den vorgelegten Gesetzesentwurf befürworten**. Unsere Bemerkungen zu den Fragen der Vernehmlassung sowie einzelne Anpassungsanträge finden Sie untenstehend.

Bemerkungen zu den einzelnen Fragen

1. Sehen Sie einen Bedarf für eine unterirdische Gütertransportanlage gemäss dem Konzept von CST in der Schweiz?

Ein Bedarf für neuartige Güterlogistikkonzepte in der Schweiz ist sowohl aus Konsumenten- wie aus Unternehmenssicht gegeben. CST ist in der Form einer unterirdischen Gütertransportanlage ein erfolgversprechendes Projekt und geniesst bei den Unternehmen der verladenden Wirtschaft grossen Rückhalt. Eine Beurteilung technischer und betriebswirtschaftlicher Details von CST können wir jedoch nicht vornehmen.

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, wir begrünnen die Einführung eines einheitlichen Plangenehmigungsverfahrens für unterirdische Gütertransportanlagen. Das Verfahren gibt den Projektträgern Planungssicherheit und ermöglicht die weitere Fortentwicklung von CST. Es stellt sicher, dass die Entwicklung koordiniert erfolgt, dass schweizweit dieselben Bedingungen gelten und dass das öffentliche Interesse wie die Anforderungen an den Umweltschutz und die Raumplanung berücksichtigt werden. Dieses Vorgehen ist auch im Sinn der Kantone, die damit frühzeitig in die Projektplanung miteinbezogen werden, gleichzeitig aber keine separaten Bewilligungsverfahren durchführen müssen.

3. Sind Sie mit den Zielsetzungen der Vorlage (Plangenehmigungsverfahren, Sachplan, keine finanziellen Mittel vom Bund und bestehender rechtlicher Rahmen nutzen) einverstanden (Kap. 1.4.1)?

Mit den Zielsetzungen der Vorlage sind wir grundsätzlich einverstanden.

CST ist ein von Unternehmen initiiertes Projekt: Branchenvertreter und Marktakteure sowie Infrastruktur-Finanzierer engagieren sich – finanziell und ideell – für dessen Realisierung. Dadurch ist das Projekt marktnah und richtet sich nach den Bedürfnissen der Wirtschaft. Weder Bund noch Kantone sollen sich bei CST finanziell engagieren. Der Staat soll sich auf seine Rolle des Gesetzgebers und Regulierers – und damit als «Enabler» von Innovationen – beschränken, was mit der Schaffung der erforderlichen Gesetzesgrundlagen geschieht. Es ist sinnvoll, dass sich der Bund dabei soweit als möglich an bereits bestehende rechtliche Rahmen (konkret: an das Eisenbahngesetz) und bewährte Prozesse anlehnt und auf das Plangenehmigungs- und Sachplanverfahren setzt.

Das Plangenehmigungsverfahren gemäss UGüTG kann allerdings nicht 1:1 mit einem eisenbahn- oder nationalstrassenrechtlichen Planungsverfahren verglichen werden. Der privatwirtschaftliche Charakter von CST stellt andere Anforderungen an die Interessenabwägung. Ein Hub-Standort, 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 – auch die Interessen des Unternehmens berücksichtigen. Dies sollte im Gesetz entsprechend festgehalten werden.

4. Begrüssen Sie die vorgeschlagene Lösung (Kap. 1.4.2)? im Speziellen:

a. Sind Sie einverstanden mit einem allgemeingültigen Gesetz?

Ja, das Gesetz muss allgemeingültig sein und entsprechend der freien Marktwirtschaft potentielle weitere Projekte für den unterirdischen Gütertransport ermöglichen.

b. Sind Sie damit einverstanden, dass der Bund Planungsräume vorgibt, die konkrete Festlegung der Hub-Standorte sowie der unterirdischen Linienführung jedoch Aufgabe der Kantone ist?

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

In dieser Hinsicht sind Präzisierungen erforderlich, um die Investitions- und Rechtssicherheit für Bund, Kantone und die Betreiber zu erhöhen. Insbesondere ist sicherzustellen, dass der Bund seine Möglichkeiten im Sachplanverfahren ausschöpft und die Interessen und Anliegen der Kantone im Sachplanverfahren berücksichtigt und koordiniert werden. Die Richtplanung soll sich darauf beschränken, die Vorgaben des Sachplans stufengerecht umzusetzen. Nur mit einer solchen Konzentration der Entscheide im Sachplan ist sichergestellt, dass das gesamte Projekt inklusive Linienführung, Hubstandorten und Erschliessungsanlagen in einem einzigen Genehmigungs- und anschliessenden Rechtsverfahren bewilligt werden kann. Eine Aufteilung in nationale und kantonale Verfahren schafft zu viele Unsicherheiten hinsichtlich Zeit- und Planungsaufwand sowie hinsichtlich einer ganzheitlichen Umsetzung.

Der frühzeitige Einbezug der Gemeinden und der Bevölkerung ist aus unserer Sicht ebenso wichtig wie eine klare Regelung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen.

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

Grundsätzlich ist es richtig, dass die Eigentümerin oder Betreiberin in der Pflicht steht, wenn eine Anlage nicht mehr betrieben wird. Bei einem 500 km langen Tunnel ist es allerdings fraglich, ob ein Rückbau möglich ist. Sinnvoller wäre die Verpflichtung der Eigentümerin oder der Betreiberin, die Anlage so herzurichten, dass sie kein Sicherheitsrisiko darstellt oder dass sie diese in eine andere Nutzung überführt.

Wichtig ist, dass Art und Umfang der zu leistenden Sicherheiten von Anfang an genau bestimmt sind, um Rechts- und Investitionssicherheit zu garantieren.

5. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

a. Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?

Art. 4 Abs. 3 Bst. c E-UGüTG (Diskriminierungsverbot, Preisregulierung)

Diese Bestimmung verleiht der Kommission für den Eisenbahnverkehr (RailCom) die Kompetenz, über Streitigkeiten betreffend die Berechnung des Preises zu entscheiden. Wir stellen die Aufgabe der Streitschlichtung nicht grundsätzlich in Frage, möchten jedoch festhalten, dass dies keinesfalls als Preisregulierungskompetenz des Bundes zu verstehen ist. Die Eigentümerin oder Betreiberin einer unterirdischen Güterlogistikanlage besitzt keine Monopolstellung im Gütertransport. Stattdessen besteht ein Plattform-Wettbewerb zwischen verschiedenen Verkehrsträgern

(Strasse, Schiene, Luft, Untergrund etc.), der auf alle Angebotsformen preismässigend wirkt. Entsprechend sind die Möglichkeiten von CST, überhöhte Preise durchzusetzen, beschränkt. Eine Preisregulierungskompetenz des Bundes ist daher weder notwendig noch sinnvoll. Vielmehr wäre eine staatliche Preissetzung in einem Markt ohne nennenswerte Möglichkeit zur Ausnutzung einer marktbeherrschenden Position eine Verletzung ordnungspolitischer Grundprinzipien.

Art. 8 E-UGüTG (Mitwirkung des Unternehmens)

Es steht ausser Frage, dass die Anliegen der Kantone hoch zu gewichten und angemessen zu berücksichtigen sind, damit sich die zu bauenden Anlagen bestmöglich in die bestehenden räumlichen Verhältnisse einfügen. Die Bestimmung gemäss Art. 8 E-UGüTG, wonach die Kantone im Sachplan- wie auch im Richtplanverfahren jeweils mindestens zwei Varianten verlangen können, ist jedoch problematisch. Dieses Recht führt zu erheblichen Planungsunsicherheiten und zu einem nicht absehbaren Planungs- und Koordinationsaufwand, zumal 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) eingegrenzt ist. Um die Planungs- und Investitionssicherheit nicht zu gefährden, ist die Anzahl der Varianten zwingend zu begrenzen. Die für die Standortevaluation nötigen Abklärungen sollten vor Eröffnung und als Grundlage des formalen Verfahrens mit den kantonalen Raumplanungsämtern abschliessend festgelegt und ausgearbeitet werden.

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

Nein, abgesehen von den oben erwähnten Präzisierungswünschen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Zürcher Handelskammer

Dr. Regine Sauter
Direktorin

Mario Senn
Leiter Wirtschaftspolitik