

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Verkehr
3003 Bern

2. Juli 2019

Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. April 2019 wurden die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung eingeladen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

Zur Frage 1

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

Angesichts der heute bereits stark ausgelasteten Verkehrsinfrastruktur auf Schiene und Strasse, erkennt der Kanton Aargau in der Vision einer unterirdischen Gütertransportlogistik im Grundsatz eine Chance für einen Beitrag zur Bewältigung der künftigen Güterverkehrsströme. Das innovative Vorhaben hätte zudem eine grosse Strahlkraft und könnte den Technikstandort Schweiz und die Standortattraktivität des Kantons Aargau stärken. Räumlich könnte Cargo sous terrain (CST) zu einer Bündelung der Logistikaktivitäten entlang der Achse der Hubstandorte führen und damit einen effizienten Umgang mit potenziellen Logistikflächen fördern. Gleichzeitig ist von Interesse, mit welchen Anforderungen und Auswirkungen auf die Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur zu rechnen ist. Der Kanton Aargau ist im Rahmen der Vertiefung dieser Themen bereit, den Dialog mit der privaten Trägerschaft von CST und dem Bund weiterzuführen. Bezüglich der raumrelevanten Auswirkungen liegen uns noch keine ausreichenden Grundlagen (namentlich bezüglich der Entlastungswirkung auf dem vorhandenen Strassennetz beziehungsweise bezüglich der zusätzlichen Belastung im Umfeld der Hubstandorte) vor, um das Vorhaben räumlich abzustimmen und in der kantonalen Verkehrsplanung zu integrieren.

Zur Frage 2

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

Eine Infrastruktur mit nationaler Ausdehnung im Endausbau setzt zwingend ein einziges, bundesrechtliches Bewilligungsverfahren voraus. Im föderalistischen Umfeld wäre ein Vorhaben gestützt auf kantonale Bewilligungen kaum realisierbar. Dies gilt auch für die kantonsübergreifende Planung, die sich nicht auf verschiedene Kantone mit unterschiedlichen Verfahren delegieren lässt. Der Kanton

Aargau ist dezidiert der Meinung, dass die Zuständigkeiten für das Bewilligungsverfahren und die Planung untrennbar verbunden sind, wie es die Systemabgrenzung in Art. 2 des Entwurfs des Bundesgesetzes über den unterirdischen Gütertransport (E-UGüTG) vorgibt (siehe auch Antwort zur Frage 4b).

Der Regierungsrat erwartet ein klares Bekenntnis des Bundes zu diesem Vorhaben von nationaler Bedeutung, was auch die Investitionssicherheit für die privaten Projektinitianten stärken würde.

Zur 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)?"

Grundsätzlich befürworten wir, dass der Bund ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene vorsieht und das Vorhaben im Sachplan aufnehmen will. Beim Sachplan vertreten wir allerdings die Auffassung, dass der Bund mehr als nur eine formell koordinierende Aufgabe zwischen den Kantonen wahrnehmen muss. In Anbetracht der nationalen Bedeutung erachtet es der Kanton Aargau als klare Bundesaufgabe, das Vorhaben gemäss der in Art. 2 E-UGüTG vorgesehenen Systemabgrenzung im Sachplan zu koordinieren und soweit räumlich abzustimmen, dass abschliessend eine Festsetzung im Sachplan möglich ist. Eine Delegation von Teilfragen in kantonale Verfahren, wie zum Beispiel die Konkretisierung der Linienführung, erachten wir weder als zweckmässig noch zielführend. Wir sind der Meinung, dass die Erfolgsaussichten des Vorhabens steigen beziehungsweise die Verfahrensrisiken sinken, je konkretere Aussagen/räumliche Festlegungen der Sachplan für diese Infrastruktur von nationaler Bedeutung vornimmt. Das Erfordernis der Koordination ist (wie in Art. 18 ff. Raumplanungsverordnung [RPV]) unmissverständlich gefordert, was bei der Erarbeitung des Sachplans durch die Zusammenarbeit und die Mitwirkung der Kantone sichergestellt ist. Der Kanton Aargau ist bereit, die Planung weiterhin sachbezogen und konstruktiv zu unterstützen. In diesem Sinn wird Art. 3 E-UGüTG von uns ausdrücklich befürwortet.

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 ohne Monopolcharakter zu schaffen, unterstützen wir.

Zur Frage 4

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

Zu a.

"Sind Sie einverstanden mit einem allgemeingültigen Gesetz?"

Ja, ein allgemein gültiger Erlass stellt prinzipiell sicher, dass auch andere Betreiber unterirdische Gütertransportanlagen erstellen und betreiben können. Um Doppelspurigkeiten, wie beispielsweise den Aufbau von parallel verlaufenden Systemen zu verhindern, erachten wir es als unabdingbar, dass im E-UGüTG analog Art. 5 des Eisenbahnbahngesetzes (EBG) eine Bestimmung für die Infrastrukturkonzessionierung aufgenommen wird. Ansonsten besteht das Risiko, dass das unterirdische Gütertransportsystem unkoordiniert weiterentwickelt wird und auf den aussichtsreichsten Strecken neue Marktplayer parallele Infrastrukturen aufbauen könnten.

Antrag

Im E-UGüTG ist analog Art. 5 EBG eine Bestimmung über die Infrastrukturkonzession aufzunehmen.

Die Absicht des Bundes, einen diskriminierungsfreien Zugang zu den angebotenen Beförderungsleistungen sicherzustellen, ist im Grundsatz nachvollziehbar. Sollte darunter auch der Zugang zu Hubs für die anschliessende Feinverteilung der Waren verstanden werden, so birgt ein diskriminie-

rungsfreier Zugang die Gefahr, keine hinreichende Bündelung auf der letzten Meile zu erzielen. Die angestrebten Verkehrsentslastungen wären in Frage gestellt. Es ist aus unserer Sicht zwingend notwendig, die funktionierende Feinverteilung (City-Logistik) vor der Erteilung der Plangenehmigung sicherzustellen.

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.

Zu 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 ermöglicht des E-UGüTG ein sinnvolles Zusammenspiel der Planungsinstrumente Sachplan und Richtplan. Der Entwurf beschränkt sich diesbezüglich 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. Eine Infrastruktur von nationaler Bedeutung soll möglichst weitgehend mit Instrumenten des Bundes realisiert werden (vgl. Ausführungen zur Frage 3 beziehungsweise Sachplan Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse SIN). 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 (zum Beispiel, wenn im Sachplan Planungssperimeter 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.

Die Erarbeitung der kantonalen Richtplaninhalte muss inhaltlich und zeitlich koordiniert erfolgen. Umso mehr, wenn die Anlagen im Sachplan nicht weitestgehend räumlich festgelegt worden sind (vgl. Ausführungen zur Frage 3 beziehungsweise 4b), damit ein konsistentes System entsteht und den zuständigen kantonalen Behörden aufeinander abgestimmte Beschlüsse beantragt werden können. Dafür muss eine Koordinationsstelle bezeichnet werden. Wir schlagen vor, diese Koordinationsfunktion dem Bundesamt für Verkehr zu überbinden und dies im Gesetz festzulegen.

Antrag

Die Koordinationsfunktion des Bundesamts für Verkehr für die Erarbeitung eines schweizweiten konsistenten Systems via kantonale Richtpläne ist im Gesetz festzuschreiben.

Zu 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?"

In der Frage der Verkehrserschliessung überwiegt die lokale und regionale Optik. In dieser Hinsicht stimmt der Kanton Aargau der vorgeschlagenen Aufgabenteilung zu. In der Frage sind jedoch nur die unterirdische Gütertransportanlage sowie der damit angeschlossene Zugang erwähnt. Nicht erwähnt sind die Deponieanlagen für den Aushub. Auch diese müssen unserer Meinung nach Teil der Plangenehmigung sein, wie dies auch in Art. 10 Abs. 8 E-UGüTG vorgesehen ist. Die Aushubentsorgung wäre ferner als Teil der räumlichen Abstimmung (Art. 5 RPV) bereits vorausgehend und nach dem Grundsatz des Verursacherprinzips von den Gesuchstellern nachzuweisen (vgl. auch Bemerkung zu Art. 22 unten).

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 zum Beispiel 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 nicht gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben und eine Aufnahme in den kantonalen Richtplan nicht stufengerecht wäre. Soweit bereits auf Stufe Sachplan Festlegungen erfolgen, erübrigt sich auch diesbezüglich die Richtplanpflicht (vgl. auch Antwort zur Frage 3 oben).

Antrag

Die Richtplanpflicht ist in diesem Sinn zu präzisieren.

Zu 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 (gilt auch für den Unterhalt der Anlagen bei einem möglichen temporären Unterbruch, zum Beispiel infolge Betreiberwechsel). Prüfwert wäre zudem ein entschädigungsloses Heimfallsrecht der Anlagen. Gemäss Art. 25 des Gesetzesentwurfs entscheidet die zuständige Behörde, inwieweit der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt wird. Der Kanton Aargau erachtet es als unerlässlich, dass ein solcher Entscheid in Absprache mit den betroffenen Kantonen gefällt wird. Mit der beantragten Infrastrukturkonzession könnten im Übrigen die Fragen von Heimfall und Rückbau auf einfache Weise geregelt werden.

Antrag

Art. 25 Abs. 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. Die zuständige Behörde entscheidet in Absprache mit den betroffenen Kantonen, inwieweit der ursprüngliche Zustand wiederherzustellen ist.

Zur Frage 5

"Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?"

Zu 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 den Richtplan 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. Zudem scheint es nicht sinnvoll, nur Festlegungen zur Linienführung zu machen, sonst wird ein Kanton bloss unterirdisch durchquert. Auch die anderen Anlagen müssen im Notfall durch den Bund festgelegt werden. Grundsätzlich verdeutlicht das vorgeschlagene Instrument aber unseren Vorbehalt, dass eine Infrastruktur von nationaler Bedeutung möglichst weitgehend mit Instrumenten des Bundes realisiert werden sollte.

Antrag

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

Art. 7 Abs. 1, letzter Satz: Die Anforderung, dass "Konflikt- und Optimierungspotential" 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 unter anderem 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 kann nicht Sache der Kantone sein, für ein Unternehmen neue, in der Nähe befindliche Entsorgungsstandorte zu suchen. Der Umgang mit der Aushubentsorgung ist Aufgabe des Unternehmens (Verursacherprinzip). 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 (zum Beispiel quantitative Abgrenzung).

Antrag

Art. 24 Abs. 1 ist zu präzisieren.

Zu 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 Bündelungsfähigkeit 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 (evtl. gesetzliche Grundlagen) und Zuständigkeiten geregelt werden sollen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- finanzierung@bav.admin.ch