

Eidgenössisches Departement für  
Umwelt, Verkehr, Energie und  
Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord  
CH-3003 Bern

Per E-Mail an [finanzierung@bav.admin.ch](mailto:finanzierung@bav.admin.ch)

10. Juli 2019

### **Stellungnahme: Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 3. April 2019 haben Sie uns eingeladen, zum Entwurf des neuen Bundesgesetzes über den unterirdischen Gütertransport (UGüTG) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

economiesuisse vertritt als Dachverband der Schweizer Wirtschaft rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit mehr als zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unser Mitgliederkreis umfasst rund 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelunternehmen. Sämtliche unserer Mitglieder sind an leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen interessiert, die einen verlässlichen Gütertransport ermöglichen. Dies stärkt die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz.

Das Projekt «Cargo sous terrain» (CST) stellt insgesamt einen interessanten Ansatz zur Bewältigung des zukünftigen Güterverkehrsaufkommens dar: Es ist privatwirtschaftlich initiiert, innovativ und bringt wertvolle Impulse in den Bereichen Verkehrspolitik, Raumpolitik und Infrastrukturentwicklung mit sich. economiesuisse begrüsst es, dass der Bund die Weiterentwicklung des Projekts mit geeigneten Rahmenbedingungen unterstützen will und befürwortet in diesem Sinne die Schaffung des UGüTG. Ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren ist eine zentrale Voraussetzung, damit CST weiterverfolgt werden kann.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind darüber hinaus folgende Punkte entscheidend:

1. Marktverzerrungen sind mit geeigneten Vorkehrungen zu verhindern;
2. Die Rolle der staatseigenen und staatsnahen Betriebe muss frühzeitig geklärt werden;
3. Das UGüTG soll kein CST-Gesetz sein, allfällige Parallelinfrastrukturen im Untergrund müssen zulässig bleiben.

Detaillierte Ausführungen zu dieser Position finden Sie nachfolgend sowie im beiliegenden Fragebogen.

### **Einschätzung des Marktumfeldes**

Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage richtig feststellt, besteht im Gütertransport eine hohe Marktdynamik. Die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre hat dazu geführt, dass die jährliche Transportleistung des Güterverkehrs in der Schweiz mittlerweile über 27 Mrd. Tonnenkilometer beträgt. Dies sind rund 10 Prozent mehr als noch im Jahr 2000. Im Binnenverkehr wird der überwiegende Teil dieser Leistung auf der Strasse erbracht - gemäss Angaben des Bundesamts für Statistik waren es im Jahr 2017 etwa 75%. Dies hat vielfältige Gründe. Zum einen verfügt die Strasse gegenüber der Schiene nach wie vor über deutliche Vorteile was Wettbewerbsintensität, Preis, Kostenwahrheit, Flexibilität und Kundenorientierung angeht. Zum anderen sind der Strassentransport und der kombinierte Verkehr im kleinräumigen, dicht besiedelten Schweizer Binnenmarkt besonders geeignete Lösungen.

Die Verlässlichkeit des Strassentransports hat mit der steigenden Anzahl Staustunden in den letzten Jahren stetig abgenommen. Besonders entlang der Ost-West-Achse, wo gemäss Bundesamt für Statistik zwischen den Kantonen Solothurn, Aargau und Zürich die grössten Warenströme verlaufen, hat sich dieses Problem bis heute stark akzentuiert. Die Verkehrsüberlastung auf den betroffenen Nationalstrassen und in den Agglomerationen beschränkt sich nicht mehr auf die beiden Tagesspitzen, sondern zeigt sich auch zunehmend im restlichen Tagesverlauf. Tritt das vom Bundesamt für Raumentwicklung prognostizierte Verkehrswachstum bis 2040 tatsächlich ein, wird sich das Problem noch einmal deutlich verschärfen. Leistungsfähige Infrastrukturen sind eine wichtige Voraussetzung, um Abhilfe zu schaffen und im Sinne des Wirtschaftsstandorts auch in Zukunft einen effizienten Gütertransport zu ermöglichen.

Die Aufgabe der Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen ist heute fest in den Händen des Staates. Die Schweiz verfügt dank dem Bahninfrastruktur- sowie dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-fonds über genug öffentliche Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe. Die Rahmenbedingungen für den Gütertransport auf der Schiene und auf der Strasse haben sich in den letzten Jahren jedoch trotzdem verschlechtert. Auf der Strasse hat der Stau die Verlässlichkeit des Transports deutlich reduziert. Auf der Schiene wird der Güterverkehr gegenüber dem Personenverkehr weiterhin systematisch benachteiligt. Die jüngst vom Parlament verabschiedeten Ausbauvorhaben vermögen diese Situation nur geringfügig zu verbessern, da die Umsetzungsgeschwindigkeit gering ist und die Bedürfnisse des Güterverkehrs in den Planungsprozessen eine untergeordnete Rolle spielten. Für die Wirtschaft und für die Attraktivität des Standorts Schweiz ist dies insgesamt nachteilig. Der Staat hat es über die letzten Jahre versäumt, eine kohärente und wirksam spürbare Güterverkehrspolitik zu betreiben.

### **Mehrwerte des Projekts CST**

In seiner aktuellen Form ist CST aus verschiedenen Blickwinkeln interessant: Das Projekt wählt einen progressiven Ansatz, der die Innovationskraft der Schweizer Wirtschaft unterstreicht. Es betrifft einen wirtschaftlich und gesellschaftlich wichtigen Bereich, der sonst von einer stagnierenden Entwicklung und sich verschlechternden Rahmenbedingungen geprägt ist. Damit setzt das Projekt Impulse für die gesamte Güterverkehrspolitik und könnte helfen, diese wieder stärker zu dynamisieren. Die bereits an gewissen Orten entfachte Debatte über zukunftsfähige Transportsysteme ist ein Indiz dafür. Des Weiteren ist das Projekt grossmehrheitlich vom privaten Sektor getragen. So ist grundsätzlich sichergestellt, dass die vorgesehenen Investitionen betriebswirtschaftlich sinnvoll sind und in einem effizienten, nachfragegerechten System münden. Letztlich verfolgt der Bund mit dem UGüTG einen neuen und interessanten regulatorischen Ansatz, der diese privaten Investitionen erleichtern soll. Gerade im Bereich der Infrastrukturentwicklung könnte dies für andere Private und beispielsweise auch für institutionelle Anleger ein vielversprechender Präzedenzfall sein. Allenfalls könnten auf diese Weise weitere Opportunitäten mit volkswirtschaftlichem Mehrwert geschaffen werden.

### **Marktverzerrungen verhindern**

Der Güterverkehrsmarkt ist in der Schweiz grundsätzlich ein Wettbewerbsmarkt. Dieser Wettbewerb spielt einerseits auf den einzelnen Verkehrsträgern und andererseits zwischen diesen. CST würde die zweitgenannte Ausprägung als zusätzlicher Player ergänzen und den Wettbewerb intensivieren. Die zusätzliche Konkurrenz würde mutmasslich zu einem besseren Preis-Leistungsverhältnis und zu mehr Kundenorientierung auf allen Infrastrukturen führen. Gleichzeitig besteht ein gewisses Risiko, dass durch CST der Wettbewerb insgesamt leidet, weil das neue System voraussichtlich eine «End-to-End-Lösung» aus einer Hand anbietet. Die Kontrolle über die Logistikkette konzentriert sich dann potenziell bei einem Unternehmen (vorliegend der CST-Betriebsgesellschaft). Damit würde durch die Zentralisierung und Bündelung des Verkehrs, die CST anstrebt, ein Diskriminierungspotential, bzw. eine marktbeherrschende Stellung im Sinne des Kartellgesetzes entstehen.

Um zu verhindern, dass dieser Fall eintritt und volkswirtschaftlich schädliche Effekte resultieren, braucht es effiziente Vorkehrungen, die den Wettbewerb schützen. Das in Art. 4 E-UGüTG vorgeschlagene Diskriminierungsverbot geht in die richtige Richtung und sollte durch weitere Massnahmen ergänzt werden: Die organisatorische Trennung von Infrastruktur und Betrieb, wie sie auch von der Trägerschaft des Projekts angekündigt wurde, ist eine wichtige Voraussetzung für die Gleichbehandlung aller Kunden. Des Weiteren darf es für die Infrastrukturnutzung kein politisches Pricing geben, wie dies heute beispielsweise bei den Trassenpreisen auf der Schiene der Fall ist. Es braucht eindeutig kostenorientierte Marktpreise. Auch wird eine «Lenkung» von Güterverkehrsvolumina von der Strasse auf das CST-System (beispielsweise durch eine LSVA-Erhöhung) seitens der Wirtschaft strikt abgelehnt. CST ist eine ergänzende Transportlösung, die in fairer Konkurrenz zu existierenden Lösungen stehen soll. Die Kunden sollen flexibel auf andere Transportmittel ausweichen können, wenn dies ihren Bedürfnissen entspricht.

Schliesslich müssten auch andere Infrastrukturen bessere Rahmenbedingungen erhalten, um konkurrenzfähig zu bleiben. Da für CST ein 24-Stunden-Betrieb vorgesehen ist, wäre eine Lockerung oder Aufhebung des Nachtfahrverbots auf der Strasse notwendig. Ebenso müsste der Schienengüterverkehr am Tag mehr Kapazitäten erhalten.

### **Rolle der staatseigenen und staatsnahen Betriebe frühzeitig klären**

Gemäss den öffentlich zugänglichen Informationen umfasst der Kreis der Partner und Träger von CST derzeit 45 Organisationen. Davon handelt es sich bei acht um staatseigene Unternehmen oder andere staatsnahe Akteure. Für die Investition dieser Akteure tragen letztlich Bund und Kantone als Eigner die Verantwortung. Aus der Sicht von *economiesuisse* darf das Engagement dieser Unternehmen den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität nicht verletzen. Insofern wäre zu einem späteren Zeitpunkt zu diskutieren, wie im Aktionariat eine Trennschärfe zwischen privaten Unternehmen und staatsnahen Akteuren sichergestellt wird. Zudem sollte im Falle eines Scheiterns des Projekts eine Ausfinanzierung durch Bund und Kantone und damit Verletzung der Prämisse eines rein privaten Projekts verhindert werden. Bei diesen Fragen handelt es sich um eine nachgelagerte Überlegung, die nicht direkt mit der Vernehmlassungsvorlage im Zusammenhang steht, jedoch frühzeitig geklärt werden sollte.

Im Entwurf des UGüTG fehlt zudem eine Bestimmung, welche günstige Rahmenbedingungen für CST grundsätzlich absichert. Im Gütertransportgesetz existiert eine solche Bestimmung für den Bahnverkehr (Art. 2 Abs. 2 GÜTG). Die dort genannten Grundsätze und Ziele könnten sinngemäss ins UGüTG übernommen werden. Das UGüTG müsste insbesondere die Planungs- und Rechtssicherheit für private Investoren sicherstellen und einen liberalen, risikoorientierten und eigenverantwortlichen Rahmen für Bau und Betrieb der Anlagen bieten. Dies wäre vorliegend angebracht, damit einerseits die Allgemeinheit besser gegen finanzielle Forderungen abgesichert ist und andererseits der Betrieb in jedem Fall ohne staatliche Intervention stattfinden kann.

**Das UGüTG soll kein CST-Gesetz werden, allfällige Parallelinfrastrukturen im Untergrund müssen zulässig bleiben.**

economiesuisse begrüsst es, dass der Bund kein spezifisches CST-Gesetz schaffen will, sondern eine generelle Grundlage für unterirdische Gütertransportsysteme. Ein spezifisches Gesetz wäre weder technologieneutral, noch würde es dem privatwirtschaftlichen Charakter des Projekts Rechnung tragen. Der Staat muss diesem letztlich nicht in einem industriepolitischen Sinn unter die Arme greifen, sondern nur geeignete Rahmenbedingungen schaffen. Das vorgeschlagene Gesetz soll ein Maximum an Flexibilität und eine Offenheit für heute noch nicht bekannte, zukünftige Anforderungen bieten.

Auf Seite 2 des erläuternden Berichts zur Vernehmlassungsvorlage wird erwähnt, dass das Gesetz parallele unterirdische Gütertransportsysteme ausschliessen soll. Diese Äusserung wird auf Seite 12 präzisiert: Die Diskriminierungsfreiheit und der Zugang für alle sollen sicherstellen, dass keine Nachfrage nach Parallelinfrastrukturen entsteht. Falls solche parallelen Systeme doch angedacht würden, müssten diese mit CST kompatibel sein. Aus Sicht der Wirtschaft braucht es kein regulatorisches Erfordernis der Kompatibilität. Die Kompatibilität von Transportsystemen entsteht aus dem Markt heraus und ist ein zentrales Interesse der Betreiber und Nutzer. Eine entsprechende Regelung würde unnötigerweise neue Systemaufgaben schaffen und das Risiko einer ineffizienten, technologie-spezifischen und statischen Regulierung erhöhen. Eine Systemführerschaft über alle eventuell entstehenden unterirdischen Transportsysteme durch CST ist aus einer Gesamtsicht nicht wünschenswert.

**Schlussbemerkungen**

Aus der Sicht von economiesuisse bietet das Projekt CST viele Chancen und sollte weiterverfolgt werden. Es dynamisiert allem voran die Güterverkehrspolitik und schafft neue Perspektiven für privatwirtschaftliche Infrastrukturinvestitionen. Der Bund soll mit einem UGüTG auf der planerischen Ebene die nötigen Voraussetzungen schaffen.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Kurt Lanz  
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter Infrastruktur,  
Energie und Umwelt

- Beilage erwähnt

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

Ja, das CST-System kann eine sinnvolle Ergänzung zum bestehenden Verkehrssystem sein. Es fokussiert auf die heutigen Problemzonen des Güterverkehrs (Kapazitäten auf der Ost-West-Achse, City-Logistik) und bringt potenziell gesamtwirtschaftliche und auch gesellschaftliche Mehrwerte, indem die Verlässlichkeit des Gütertransports erhöht und andere Infrastrukturen entlastet werden.

**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, obwohl das Plangenehmigungsverfahren an sich noch keine ausreichende Garantie für ein schlankes und effizientes Verfahren darstellt. Dafür muss der nötige Spielraum in den einzelnen Verfahrensschritten optimal ausgenutzt werden. In dieser Hinsicht wird beispielsweise begrüsst, dass der Bund bereits frühzeitig damit beginnen will, die geeigneten Räume für die Festlegung der Anlagen und der Linienführung im SUG zu definieren (gem. erläuterndem Bericht, Seite 14).

**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)?**

Ja, die genannten Ziele sind passend. Ergänzend sollte das UGüTG einen Artikel «Grundsätze und Ziele des Gesetzes» enthalten, der (analog zu Art. 2 Abs. 2 GÜTG) wichtige Prinzipien festhält: Günstige Rahmenbedingungen für ein effizientes Zusammenwirken mit den Verkehrsträgern Schiene und Strasse, insbesondere bei der City-Logistik, diskriminierungsfreier Hub-Betrieb, Anbindung an andere Verkehrsnetze, Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit des Gesamtvorhabens, Stärkung der Eigenwirtschaftlichkeit der Betriebsgesellschaft, usw.

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

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

Ja, ein spezifisches Gesetz wäre in verschiedener Hinsicht unpassend. Grundsätzlich würde dies einen industriepolitischen Ansatz darstellen, der aus Sicht der Wirtschaft nicht wünschenswert ist. Stattdessen soll der Staat lediglich geeignete Rahmenbedingungen schaffen, wie dies im vorliegenden Fall vorgesehen ist. Darüber hinaus wäre ein spezifisches Gesetz nicht dynamisch anwendbar und technologieneutral, sondern würde sich statisch auf das Projekt CST beziehen. Alternative, technologisch und konzeptionell allenfalls ergänzende oder gar bessere Lösungen für Gütertransportsysteme im Untergrund blieben langfristig aussen vor.

**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?**

Ja, dieses Vorgehen ist sachgerecht. Die Kantone sind als direkt betroffene Staatsebene am besten in der Lage, die Erfordernisse für Anlagen und Linienführung einzuschätzen. Gleichzeitig werden sie mit dem vorgeschlagenen Verfahren in die Pflicht genommen, sich insgesamt vertieft mit dem Thema Logistik auseinanderzusetzen und die entsprechenden Flächen für die CST-Hubs frühzeitig zu sichern.

**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?**

Ja, diese Aufgabenteilung erscheint passend, da die Kompetenzen bei den Strasseninfrastrukturen und in anderen relevanten Bereichen bereits geregelt sind. Das UGüTG soll diese Ordnung nicht tangieren. Für eine sinnvolle Einbindung der Hubs ist es allerdings auf jeden Fall notwendig, dass die sachliche Abstimmung zwischen Bund und Kantonen effizient stattfindet.

Dafür wäre beispielsweise eine Integration der CST-Hubs in die Agglomerationsprogramme wichtig. Ausserdem beinhaltet die Verkehrserschliessung nicht nur die lokale Komponente, sondern auch den Anschluss ans Nationalstrassennetz. Insofern müsste auch das STEP Nationalstrassen die notwendigen Schnittstellen vorsehen.

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

Nein, dies ist nicht angebracht. Es ist davon auszugehen, dass die Hubs vor allem auf Industrie-  
flächen erstellt würden, die bereits heute eine hohe Attraktivität haben und für die es einen  
funktionierenden Markt gibt. Daher sollten die Hubs nicht anders behandelt werden als andere  
Industriebauten, zumal die Eignerin eine private Gesellschaft sein wird. Die im erläuternden  
Bericht erwähnte Anlehnung an das Seilbahngesetz hinkt diesbezüglich, da Seilbahnen meist  
ausserhalb der Bauzonen erstellt werden und kein Marktinteresse an einem Rückbau besteht.

**5. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?**

Die Nutzung des Untergrunds ist eigentumsrechtlich eine komplexe und äusserst heterogene  
Angelegenheit. Will der Bund vereinfachte Voraussetzungen für die Erstellung eines CST-  
Systems schaffen, braucht es nicht nur ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren, das  
potenziellen eigentumsrechtlichen Konflikten vorbeugt, sondern darüber hinaus auch eine  
konsequente Anwendung des Enteignungsrechts in Fällen, wo es zu solchen Konflikten kommt.  
Insofern wird Art. 5 E-UGüTG explizit begrüsst.

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

Nein.

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

Nein.