

19.xxx

Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

vom 3. April 2019

Übersicht

Am 3. April 2019 hat der Bundesrat beschlossen, eine Vernehmlassung zum Entwurf für ein Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport durchzuführen. Das Vernehmlassungsergebnis soll zeigen, ob die Regelung einer neuen Gütertransportform auf Basis des Projekts von Cargo sous terrain (CST) die Unterstützung der wesentlichen politischen und wirtschaftlichen Akteure gewinnt. Aufgrund des Ergebnisses und der weiteren Arbeit am Projekt wird der Bundesrat den Rückhalt für die Regelung einer neuen Gütertransportform besser einschätzen und in der Folge gestützt darauf entscheiden, ob er dies weiter unterstützt und der Bundesversammlung einen Gesetzesentwurf unterbreitet.

Ausgangslage

Die Schweizerische Verkehrsperspektive 2040 zeigt ein anhaltendes Verkehrswachstum auf Schiene und Strasse. Die auf Schiene und Strasse transportierten Gütermengen in Tonnen werden im Jahr 2030 voraussichtlich um 25 Prozent höher liegen als noch 2010. Es wird erwartet, dass sowohl der Schienen- als auch der Strassengüterverkehr aufgrund des Marktdrucks ihre Produktivität steigern müssen.

Aufgrund des anhaltenden Wachstums und der begrenzten Kapazitäten der Infrastruktur werden im Güterverkehr immer neue Wege gesucht, um Waren effizienter zu transportieren. Der Bund unterstützt Innovationen für eine wettbewerbsfähige Schweiz. Er kann und will aber nur bedingt in den Güterverkehrsmarkt eingreifen. Der Bund sorgt in erster Linie für günstige Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung des Güterverkehrs, damit möglichst ein eigenwirtschaftliches Angebot erbracht werden kann.

Der Förderverein Cargo sous terrain wandte sich 2015 mit seinem Konzept für ein alternatives Gütertransportsystem an den Bund. Dies nicht mit der Bitte um finanzielle Unterstützung, sondern mit der Bitte, zu prüfen, ob der Bund das Unternehmen CST mit einem einheitlichen Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene unterstützen könnte. CST ist ein privatwirtschaftlich initiiertes und organisiertes Projekt, in dessen Rahmen verladende und transportierende Unternehmen ein neues Transportlogistikkonzept unterbreiten. Es vereint in sich den Vor-, Haupt- und Nachlauf inklusive eines Konzepts für die City-Logistik (Feinverteilung). Das Konzept sieht einen dreispurigen Tunnel vor, der das ganze Jahr über und rund um die Uhr in Betrieb ist. An den sogenannten Hubs können Güter auf Paletten und in Behältern vollautomatisch über Schächte mit Liften ins System eingespeist und diesem entnommen werden.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage hat zum Ziel, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen für den kantonsübergreifenden unterirdischen Gütertransport und den Betrieb von Fahrzeugen auf diesen Anlagen zu schaffen. Hierfür ist ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht vorgesehen. Sowohl die unterirdischen Gütertransportanlagen wie auch die direkt daran anschliessenden Anlagen sind Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens.

Der Bundesrat sieht kein Spezialgesetz für die Aktiengesellschaft CST vor, wie dies zum Beispiel für die SBB AG der Fall ist. Er unterbreitet einen Erlass für den unterirdischen Gütertransport, der durch mehrere Kantone führt. Das Gesetz soll sicherstellen, dass allen Kunden ein Anspruch auf den diskriminierungsfreien Zugang auf die angebotenen Beförderungsdienstleistungen zusteht. Zugleich soll es ausschliessen, dass nicht verschiedene unterirdische Gütertransportsysteme parallel zueinander verlaufen.

Das vorgeschlagene Plangenehmigungsverfahren stimmt weitgehend mit demjenigen nach dem Eisenbahngesetz überein. Der Gesetzesentwurf lehnt sich an das bestehenden Recht an. Die zukünftigen Abläufe und Verantwortlichkeiten sind somit bekannt und haben sich in anderen Verkehrsbereichen bewährt.

Es wird vorgesehen, die unterirdischen Gütertransportanlagen als eigenständige Teile in den Sachplan Verkehr aufzunehmen. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) wird als koordinierende Stelle fungieren. Damit soll ein flüssiges Verfahren zur Planung und Genehmigung der Anlagen sichergestellt und die Umsetzung zwischen den verschiedenen Kantonen abgestimmt werden.

Die Anlagen sollen offene Systeme sein, die den diskriminierungsfreien Zugang gewähren. Die Betreiberinnen der Anlagen müssen ihre Transportpflicht wahrnehmen und den Zugang für alle Interessierten in gleicher Weise ermöglichen. Es besteht auch eine Anschlusspflicht der Hubs, das heisst, private Hubs sind bei technischer Eignung für alle Interessierten in gleicher Weise zuzulassen.

Falls das Projekt den nötigen Rückhalt in der Schweiz findet, sieht der Bundesrat vor, dass das Bundesamt für Verkehr die Aufgaben der Plangenehmigungs- und der Aufsichtsbehörde wahrnimmt und, dass der Bau und Betrieb der Anlagen sowie der Betrieb der darauf verkehrenden Fahrzeuge einen geeigneten rechtlichen Rahmen erhalten. Eine finanzielle Unterstützung von Seiten Bund sieht das Projekt nicht vor und wird vom Bundesrat auch ausgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2	
1 Ausgangslage	4	
1.1 Der Gütertransportmarkt in der Schweiz	4	
1.1.1 Marktprognosen für den Güterverkehr	4	
1.1.2 Mit Innovationen im Güterverkehr das Wachstum abfangen	4	
1.1.3 Umgang des Bundes mit innovativen Projekten im Güterverkehrsmarkt	5	
1.2 Anfrage von Cargo sous terrain (CST) für Bundesunterstützung	6	
1.3 Das alternative Gütertransportsystem Cargo sous terrain	6	
1.3.1 CST-Konzept für die Transportinfrastruktur	6	
1.3.2 CST-Konzept für den Betrieb	7	
1.3.3 Kunden und Träger	8	
1.3.4 Nachfrage und Auswirkungen	8	
1.4 Sicherstellung des allgemeinen Nutzes des CST-Konzepts	9	
1.4.1 Überprüfung der Machbarkeitsstudie des CST-Konzepts	9	
1.4.2 Abklärung der Realisierbarkeit des CST-Konzepts	10	
1.4.3 Bedingungen an CST	10	
1.4.4 Vernehmlassung soll Rückhalt der CST bei den betroffenen Akteuren aufzeigen	11	
1.5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundes	11	
1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	11	
2 Ergebnis Vernehmlassungsverfahren	11	
3 Rechtsvergleich	11	
4 Grundzüge der Vorlage	11	
4.1 Die beantragte Neuregelung	11	
4.1.1 Zielsetzung der Vorlage: Sicherstellung eines schlanken und effizienten Verfahrens	11	11
4.1.2 Allgemeingültiges Gesetz	12	
4.1.3 Einheitliches Plangenehmigungsverfahren (PGV)	12	
4.1.4 Sachplan für den unterirdischen Gütertransport	13	
4.1.5 Berücksichtigung der Anliegen der Kantone	14	
4.1.6 Enteignung	14	
4.1.7 Rückbau	14	
4.1.8 Diskriminierungsfreier Zugang	14	
4.2 Geprüfte und verworfene Alternativen	15	
4.2.1 Realisierung des unterirdischen Gütertransports mit kantonalen Bewilligungen und Konzessionen	15	15
4.2.2 Infrastrukturkonzession und Betriebsbewilligung des Bundes für den unterirdischen Gütertransport	15	15
4.2.3 Die Kantone treten bei unterirdischen Gütertransportanlagen ihre Kompetenzen an den Bund ab	15	15
4.2.4 Finanzielle Unterstützung durch den Bund	15	
4.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	16	
4.4 Umsetzungsfragen	16	
5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	16	
6 Auswirkungen	20	
6.1 Auswirkungen auf den Bund	20	
6.1.1 Finanzielle Auswirkungen	20	
6.1.2 Personelle Auswirkungen	20	
6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	20	20
6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	20	
6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	21	
6.5 Auswirkungen auf die Umwelt	21	
6.6 Andere Auswirkungen	22	
7 Rechtliche Aspekte	22	
7.1 Verfassungsmässigkeit	22	
7.2 Vereinbarung mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	22	
7.3 Erlassform	22	
7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	22	
7.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	22	
7.6 Datenschutz	23	
8 Liste der verwendeten Abkürzungen	24	
Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport (Entwurf)	99	

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

1 Ausgangslage

1.1 Der Gütertransportmarkt in der Schweiz

Der Gütertransportmarkt in der Schweiz ist grundsätzlich privatwirtschaftlich organisiert. Der Gütertransport erfolgt zwar auf öffentlichen Infrastrukturen (v. a. Strasse und Schiene), wird aber mehrheitlich von privatwirtschaftlichen Unternehmen angeboten. Die ebenfalls weitgehend privatwirtschaftlich organisierte verladende Wirtschaft dimensioniert über ihre Produktions- und Standortentscheide die Gütertransporte. Angebote und Preise definieren sich mehrheitlich unter Wettbewerbsverhältnissen.

Der Bund legt die Rahmenbedingungen für die Erbringung der verschiedenen Gütertransportleistungen fest, so etwa mit der Erhebung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) oder der Festlegung der Bemessungsprinzipien für die Trassenpreise. Das Zusammenspiel von staatlichen Rahmenbedingungen und mehrheitlich privaten Branchenakteuren hat sich bewährt.

1.1.1 Marktprognosen für den Güterverkehr

Starkes Wachstum im Güterverkehr

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat mit den «Verkehrsperspektiven 2040»¹ die Grundlagen für die zukünftig zu erwartenden verkehrlichen Entwicklungen erarbeitet. Verkehrsaufkommen und Verkehrsleistung im Güterverkehr auf der Strasse und der Schiene weisen im Referenzszenario zwischen 2010 und 2030/2040 ein starkes Wachstum auf. Treiber des Verkehrswachstums sind vor allem die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung.

Die Szenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS)² gehen von wachsenden Bevölkerung in der Schweiz aus. Die Einwohnerzahl wird sich von 8,5 Millionen (Stand 2017) auf 9,5 Millionen im Jahr 2030 erhöhen (Referenz- bzw. hohes Szenario). Das reale Bruttoinlandsprodukt BIP wird gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) bis 2030 durchschnittlich jährlich um 1,4 Prozent zunehmen³.

In den Verkehrsperspektiven 2040 wird davon ausgegangen, dass sowohl der Schienen- als auch der Strassengüterverkehr, wenn auch in geringerem Masse, aufgrund des Marktdrucks ihre Produktivität weiter steigern müssen. In der Summe liegt das Wachstum des Güterverkehrs etwas unterhalb des BIP-Wachstums und situiert sich zwischen den Wachstumsraten von Bevölkerung und Wirtschaft. Das gesamte Güterverkehrsaufkommen (Strasse und Schiene) steigt demnach zwischen 2010 und 2030 von 407 auf 516 Millionen Tonnen; die Verkehrsleistung im gleichen Zeitraum von 27 auf 33 Milliarden Tonnenkilometer.

Die auf Strasse und Schiene transportierten Gütermengen in Tonnen werden im Jahr 2030 um 25 Prozent höher liegen als noch 2010. Sowohl das Verkehrsaufkommen als auch die Verkehrsleistung nehmen in gleichem Masse (jeweils + 25 %) zu, wobei die Entwicklung des Schienengüterverkehrs dynamischer ist.

Im Strassengüterverkehr (schwere und leichte Güterfahrzeuge) nimmt das Aufkommen zwischen 2010 und 2030 von 349 auf 441 Millionen Tonnen zu (+ 26 %); die entsprechende Güterverkehrsleistung steigt von 17 auf 21 Milliarden Tonnenkilometer (+ 23 %).

Im Schienengüterverkehr (Wagenladungsverkehr, unbegleiteter kombinierter Verkehr) wächst das Aufkommen von 2010 bis 2030 von 56 auf 72 Millionen Tonnen (+ 28 %); die Verkehrsleistung nimmt von 9 auf 12 Milliarden Tonnenkilometer zu (+ 33 %).

Container- und Stückguttransporte nehmen zu

Die Weiterentwicklung und Umstrukturierung der Angebote ist eine Folge des strukturellen Wandels, dem der Güterverkehrsmarkt in der Schweiz unterworfen ist. Wegen der teilweisen Abwanderung der Schwerindustrie aus der Schweiz fallen Transporte weg, die traditionellerweise überwiegend auf der Schiene abgewickelt wurden. Durch die zunehmende Globalisierung der Märkte nimmt hingegen der Anteil der in Containern beförderten Überseefracht zu. Mit dem Ausbau der nördlichen (z. B. Rotterdam und Antwerpen) und südlichen (v. a. Genua und Marseille) Seehäfen und dem Trend zu grösseren Containerschiffen steigt die Bedeutung des Hafen-Hinterland-Verkehrs weiter. Auf dem Kontinentalmarkt nimmt mit der Optimierung der Güterflüsse und der Lagerhaltung sowie mit der Stärkung des Dienstleistungssektors die Grösse der einzelnen Transportlose in der Feinverteilung ab, während die Anforderungen an die Flexibilität und die Nachfrage nach Just-in-time-Lieferungen steigen.

Anforderungen der Kunden an die Logistikdienstleistung verändern sich

Die Logistikunternehmen müssen im wettbewerblichen Umfeld neue Produkte und eine bessere Qualität bieten, um ihre Kundschaft mit veränderten Bedürfnissen halten zu können. Für viele Transporte werden die Güter zuerst gesammelt (Vorlauf), dann auf einem grossen Teil der Strecke zusammen transportiert (Bündelung) und am Schluss wieder an verschiedene Kunden verteilt (Nachlauf). Gleichzeitig ist eine Tendenz zu kleineren Transportlosen feststellbar. Die verladende Wirtschaft, welche die Beförderung von Gütern in Auftrag gibt, fordert immer häufiger, dass die Logistik- bzw. Transportunternehmen auch ergänzende Mehrwertleistungen, wie zum Beispiel Zwischenlagerungen, Kommissionierungen und Umetikettierungen, erbringen sollen.

1.1.2 Mit Innovationen im Güterverkehr das Wachstum abfangen

Aufgrund des anhaltenden Wachstums und der begrenzten Kapazitäten der Infrastruktur werden im Güterverkehrsmarkt immer neue Wege gesucht, um Waren effektiv und effizient zu transportieren.

¹ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (Hrsg.) (2016): Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040 – Hauptbericht. Abrufbar unter: www.are.admin.ch > Raumentwicklung & Raumplanung > Grundlagen und Daten > Publikationen > Verkehrsperspektiven 2040 (Stand: 12.02.2018).

² Bundesamt für Statistik: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuchâtel 2015

³ Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040 – Hauptbericht, 2016, Bern. Zu beziehen über das Internet bei: www.are.admin.ch

Mit dem totalrevidierten Gütertransportgesetz vom 25. September 2015⁴ (GüTG) wurde eine nachhaltige Entwicklung des Schienengüterverkehrs in der Schweiz angestrebt. Die verschiedenen auf Grundlage des GüTG umgesetzten oder umzusetzenden Massnahmen sollen zu massgeblichen Effizienzsteigerungen und damit attraktiven Angeboten im Schienengüterverkehr führen.

Die Unternehmen im Güterverkehrsmarkt sind gefordert, sich den Herausforderungen der nationalen und internationalen Entwicklungen des Marktes und seines Umfelds zu stellen. Technische Neuerungen, die zu Effizienzverbesserungen führen, können bereits mit bestehenden technischen Lösungen umgesetzt werden. Folgende Neuerungen stehen aus Sicht der Branchenverbände und des Bundesamts für Verkehr (BAV) im Vordergrund und werden durch Investitionsbeiträge für technische Neuerungen im Schienengüterverkehr vom Bund unterstützt:⁵

- Einsatz automatischer Kupplung: Manuelle Kuppelarbeiten im Rangierbahnhof, auf dem Anschlussgleis und im Formationsbahnhof entfallen.
- Einsatz automatischer Bremsprobe und automatische Übermittlung von betriebsrelevanten Zugdaten: Die physische Abgangskontrolle wird vereinfacht.
- (Teil-)Automatisierung der Nahzustellung («letzte Meile»): Die Bedienung von Anschlussgleisen erfolgt durch den Einsatz teilautonomer Rangierlokomotiven.

Zudem sollen die organisatorischen und unternehmerischen Voraussetzungen verbessert werden, um die mit den technischen Neuerungen verbundenen Herausforderungen besser bewältigen zu können. Dabei sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Integration der Logistikkette: Technische Neuerungen setzen bei den verschiedenen Stufen der Logistikkette an und fordern von verschiedenen Akteuren Investitionen und Anpassungen an die neuen Produktionsabläufe. Die Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren und Stufen der Wertschöpfungskette muss optimiert werden.
- Investitionsfähigkeit: Die Implementierung technischer Neuerungen setzt die Bereitschaft für Investitionen voraus. Es ist eine verlässliche Koordination der Branchenakteure erforderlich, die die Ausrichtung an den Trends und den damit verbundenen Herausforderungen möglichst sicherstellt.

Daneben werden im schweizerischen Güterverkehr weitere Innovationen getestet, von Drohnen über horizontale Umschlagsysteme und das Aneinanderkoppeln von Güterfahrzeuge via WLAN (Platooning) bis hin zu einer zukunftsfähigen City-Logistik.

Der Förderverein Cargo sous terrain hat 2015 ein Modell für ein alternatives Güterverkehrssystem entwickelt. Darin sieht er vor, ein Gesamtangebot für die Transportlogistik anzubieten und dabei die komplette Wertschöpfungskette eines Gütertransports abzudecken inkl. eines Konzeptes für die City-Logistik, d. h. die urbane Feinverteilung. Dies soll durch ein automatisiertes, unterirdisches Gütertransportsystem sichergestellt werden, das die Beförderung von Paletten und Behältern für Pakete, Stückgüter und Schüttgut inklusive Zwischenlagerung ermöglichen soll.

1.1.3 Umgang des Bundes mit innovativen Projekten im Güterverkehrsmarkt

Bund unterstützt Innovationen für eine wettbewerbsfähige Schweiz

Ein Ziel des Bundesrates ist es, dass der Bund für bestmögliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen im Inland sorgt und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz unterstützt.⁶ Die Schweizer Wirtschaft ist auf bestmögliche Rahmenbedingungen angewiesen, damit sie im internationalen Wettbewerb bestehen und der Wohlstand in der Schweiz gesichert werden kann. Durch eine optimale Ausgestaltung der wirtschaftlichen Grundvoraussetzungen und geringe administrative Belastungen soll die Produktivität in der Schweiz erhöht werden. Hierfür sollen der wirtschaftliche Strukturwandel und Innovationen gefördert werden.

Bund kann und will nur zurückhaltend in den Güterverkehrsmarkt eingreifen

Der Logistikmarkt ist komplex. Die bestimmenden Faktoren der Transportnachfrage sind vielfältig und durch politische Massnahmen nur sehr begrenzt beeinflussbar. Die generelle wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz und in den einzelnen Regionen der Schweiz beeinflussen die Art und Höhe der Transportnachfrage wesentlich. Ebenso bestimmend sind das Konsumverhalten sowie die Wertschöpfungsketten in Produktion und Transport. Ein Eingriff des Bundes in diesen Bereich würde ein auf die Nachfrage abgestimmtes Marktgleichgewicht verhindern und ist daher nur bei einem vorliegenden Marktversagen (wie dies z.B. bei der LSVA der Fall ist) sinnvoll.

Aus diesen Gründen kann und will der Bund nur beschränkt in den Markt eingreifen und den Güterverkehr und das Zusammenspiel der Verkehrsträger im Güterverkehr nur in einem gewissen Ausmass steuern. Der Bund hat z. B. den Verfassungsauftrag, dass der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze auf der Schiene erfolgt (Art. 84 der Bundesverfassung⁷, BV), was einen Eingriff in den Markt darstellt. Dies aber, um das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen.

In der Botschaft vom 30. April 2014⁸ zur Totalrevision des Gütertransportgesetzes hielt der Bundesrat fest, dass der Bund in erster Linie für günstige Rahmenbedingungen und die notwendigen Infrastrukturen für eine nachhaltige Entwicklung des Gütertransports sorgt, damit möglichst ein eigenwirtschaftliches Angebot erbracht werden kann. Die Förderinstrumente sollen nur punktuell ergänzt werden. Sie sollen es den Kantonen und dem Bund ermöglichen, die Entwicklung des Schienengüterverkehrs so zu lenken, wie dies beispielsweise aus raumplanerischer Sicht erwünscht ist. Diese Unterstützung soll die Anreizmechanismen des Marktes möglichst wenig beeinträchtigen. Die Förderinstrumente sollen dort angesetzt werden, wo die Marktfunktionen nicht selbstverständlich vorausgesetzt werden können. Grössenvorteile und Netzeffekte können für neue Anbieter oftmals ein Hindernis für den Markteintritt bedeuten. Die beteiligten Unternehmen sollen innerhalb dieser Rahmenbedingungen jedoch selbst das grösste Interesse daran haben, das «richtige» Produkt anzubieten, um die Transportbedürfnisse der Volkswirtschaft zu befriedigen.

⁴ SR 742.41

⁵ Gemeinsame Absichtserklärung des Cargo Forum Schweiz CFS, mit seinen Mitgliedsverbänden, des Verbands öffentlicher Verkehr VöV und des Bundesamts für Verkehr. Abrufbar unter www.bav.admin.ch > Themen A – Z > Schienengüterverkehr > Technische Neuerungen im Schienengüterverkehr

⁶ Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015–2019, BBI 2016 1105, hier 1162

⁷ SR 101

⁸ BBI 2014 3827, hier 3879

1.2 Anfrage von Cargo sous terrain (CST) für Bundesunterstützung

Der Förderverein Cargo sous terrain wandte sich mit einem Konzept für ein alternatives Güterverkehrssystem im Jahr 2015 an den Bund. Nicht mit der Bitte um finanzielle Unterstützung, sondern mit der Bitte, zu prüfen, ob der Bund CST mit einem einheitlichen Plangenehmigungsverfahren (PGV) auf Bundesebene unterstützen könnte. CST sieht eine kantonsübergreifende unterirdische Linienführung vor. Das PGV würde die unterirdische Gütertransportanlage einschliesslich der direkt damit angeschlossenen Anlagen beinhalten. Durch ein PGV auf Bundesebene könnte eine einheitliche etappenweise Realisierung des CST-Konzepts sichergestellt werden. Die von CST 2015 erarbeitete Machbarkeitsstudie zeigte auf, dass ein PGV auf Bundesebene eine entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Realisierung des Projektes ist. Es würde die Realisierung des Projektes in zeitlicher Hinsicht erheblich verbessern, was die Attraktivität des CST-Konzepts für Investoren steigern und somit die Finanzierung sicherstellen würde.

Einheitliches Plangenehmigungsverfahren für den unterirdischen Gütertransport braucht eine Gesetzesgrundlage

Die Zuständigkeit für die Regelung des Untergrundes liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone. Dies hat der Bundesrat mit dem Bericht zur Nutzung des Untergrundes in Erfüllung des Postulats Riklin⁹ am 5. Dezember 2014 bestätigt. Damit wird an der bestehenden Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen bezüglich des Untergrundes festgehalten. Entsprechend erachtet der Bundesrat die bestehenden Regelungen im Zivilgesetzbuch (ZGB) für die Abgrenzung des Privateigentums gegenüber dem öffentlichen Recht als genügend.

Weil für ein PGV auf Bundesebene für unterirdische Gütertransportanlage bisher keine gesetzliche Grundlage besteht, muss eine solche geschaffen werden. Mit der neuen Gesetzesgrundlage werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für den unterirdischen Gütertransport geschaffen. Das Gesetz gilt für die unterirdischen Transport- und Schachtanlagen, die oberirdischen Lager- und Umschlagsanlagen, die übrigen betriebsnotwendigen Installationen, wie z.B. Lüftungsschächte (Anlagen) sowie für die auf diesen Transportanlagen eingesetzten Fahrzeuge. Vor dem Erlass eines solchen Gesetzes muss der Bund aber die Gewissheit erlangen, dass das Konzept eines unterirdischen Gütertransports realisierbar und von der Allgemeinheit, den wichtigsten Akteuren der Logistik- und Transportwirtschaft wie auch den betroffenen Kantonen gewünscht wird und dass somit ein nationaler Nutzen besteht.

1.3 Das alternative Gütertransportsystem Cargo sous terrain

CST ist ein privatwirtschaftlich initiiertes und organisiertes Projekt, in dessen Rahmen verladende und transportierende Unternehmen ein neues Transportlogistikkonzept unterbreiten. Es vereint in sich den Vor-, Haupt- und Nachlauf inklusive eines Konzepts für die City-Logistik.

CST stellt Gesamtlogistikangebote wie auch Teilleistungen zur Verfügung. Im Modell des Gesamtlogistikangebots kauft ein Verleger oder Logistikdienstleister beim Gesamtleistungsanbieter CST eine Kombination von Leistungen ein, die von unterschiedlichen Partnern erbracht werden (*one stop shop*). Für Teilleistungen kann ein Kunde z. B. auch einen Transport auf einer Teilstrecke zwischen zwei Zugangspunkten in Anspruch nehmen. Die Zugangspunkte stellen Lager- und Umschlagsanlagen mit Zugang zur unterirdischen Gütertransportanlage dar.

Das Konzept von CST umfasst somit eine neue Transportinfrastruktur einschliesslich eines Transportlogistikkonzepts, welches den Betrieb sicherstellt. CST organisiert sich im Rahmen einer Eigentümer- und/oder Betriebsgesellschaft. Um die Realisierbarkeit des Konzeptes von CST zu prüfen, hat der damalige Förderverein CST im Jahr 2013 eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben.

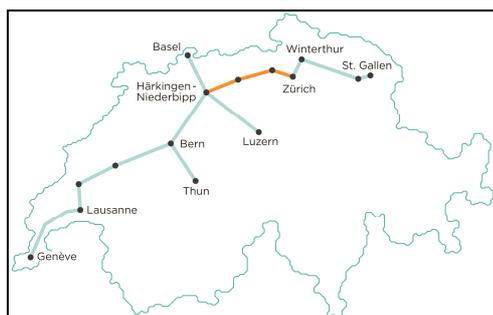
1.3.1 CST-Konzept für die Transportinfrastruktur

CST sieht für die Umsetzung seines Konzeptes eine eigene Transportinfrastruktur vor. Diese besteht im Hauptlauf aus einem über Hubs zugänglichen Tunnel.

CST plant einen stufenweisen Ausbau der Infrastruktur auf der Ost-West-Achse (Genf – St. Gallen). Zusätzlich wurden die Städte Basel, Luzern und Thun aufgrund ihres hohen Aufkommens im Strassengütertransport ins Netz aufgenommen. Die erste Teilstrecke, die 2030 in Betrieb genommen werden soll und rund 3,4 Milliarden Franken¹⁰ kostet, führt von Zürich nach Härkingen/Niederbipp. Sie ist 67 Kilometer lang und verfügt über rund zehn Hubs. Der Tunnel von 6 Metern Innendurchmesser verläuft in rund 20 bis 40 Metern Tiefe.

Der Vollausbau soll im Jahr 2050 abgeschlossen werden. CST geht von rund 30 Milliarden Franken Erstellungskosten für die gesamte Infrastruktur aus. Die Streckenführung ist so geplant, dass die meisten der wichtigsten Logistikstandorte durch das Netz bedient werden. Das Gesamtnetz würde sich schliesslich über rund 500 Kilometer erstrecken. Weitere Ausbautappen würden sich nach dem Bedürfnis der Wirtschaft richten.

Abbildung 1



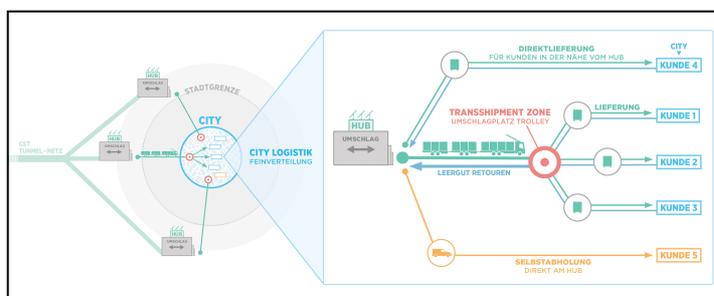
⁹ Bericht des Bundesrates zur Nutzung des Untergrundes in Erfüllung des Postulats 11.3229, Kathy Riklin, vom 17. März 2011, Bern, 5. Dezember 2014

¹⁰ Aktueller Betrag siehe Homepage von CST: www.cargosousterain.ch

und diskriminierungsfrei an. Bestehende Verteil- und Logistikzentren der verladenden Wirtschaft werden so weit wie möglich in das System eingebunden. Voraussetzung dafür ist eine Kooperation an den Hubs, die eine Nutzung durch Dritte sicherstellt. Dritte können ihre eigenen Produkte nicht autonom im System CST transportieren. CST wird die Sendung disponieren.

In den städtischen Zentren will CST mit einem integrierten City-Logistik-Konzept eine Lösung zur Entlastung der Ballungsräume anbieten. CST sah zunächst vor, mit diesem Konzept die Bündelung durch Übergabe von Gütern an Branchennachbarn sicherzustellen. Weil die Marktteilnehmer aber untereinander im Wettbewerb stehen und somit gegenwärtig keine Bereitschaft zur Bündelung bzw. zur Übergabe von Gütern an Branchennachbarn besteht, verfolgt CST nun einen neuen Lösungsansatz. CST wird daher das City-Logistik-Angebot selbst erbringen und setzt für die urbane Feinverteilung zu einem wesentlichen Teil eigene Fahrzeuge ein. Die Güter sollen mit gebündelten Fahrten in umweltfreundlichen Fahrzeugen an ihre Bestimmungsorte verteilt werden. Durch die Bündelung der Warenströme unterschiedlicher Produzenten und Verlager will CST mit der geplanten Transportinfrastruktur die Voraussetzung für eine funktionierende City-Logistik schaffen.

Abbildung 5



1.3.3 Kunden und Träger

Das Angebot von CST richtet sich an folgende Kundengruppen: Detailhandel, Industrie, Paketdienstleister, Baustoffindustrie, Entsorgungsbetriebe von Städten und Gemeinden, Entsorgungsdienstleister und Logistikdienstleister. CST richtet sich an gewerbmässige Kunden. Dritte können die CST-Infrastruktur in jedem Fall über die Logistikdienstleister nutzen.

CST prüft verschiedene Betreibermodelle. Ein Modell sieht vor, dass CST sich aus einer Betreiber- und einer Eigentümergesellschaft zusammensetzen wird, die je eigenständig sind. Die Eigentümergesellschaft stellt das Werk zur Verfügung und die Betreibergesellschaft erbringt für die Kunden die Marktleistung/Dienstleistung. Die Eigentümergesellschaft trägt die Verantwortung für die Erstellung und Finanzierung des CST-Systems. Sie stellt für die erste Phase bis zur Erteilung der Baubewilligung 100 Millionen Franken Eigenkapital zur Verfügung. Zur breiten Abstützung der Eigentümergesellschaft ist ein Mix aus Mitteln von Industrie- und Logistikpartnern einerseits und Finanzinvestoren andererseits vorgesehen. Es ist geplant, dass für die weiteren Phasen, d. h. für die Werkerstellung/Bauphase sowie die Betriebs- und Wartungsphase Finanzmittel von den Generalunternehmen und Investoren hinzukommen. Die Betreibergesellschaft trägt das Marktrisiko und bezahlt die Eigentümergesellschaft laufend für die Nutzung des CST-Systems. Sie soll aus einem Konsortium von Logistikunternehmen, Nutzern und Verladern bestehen. Damit wird sichergestellt, dass das Marktbedürfnis abgedeckt und ein kundenorientiertes, wettbewerbsfähiges Angebot vorhanden ist.

1.3.4 Nachfrage und Auswirkungen

CST schloss im Jahr 2015 ihre Machbarkeitsstudie¹³ ab. Die Leitung der Studie oblag CSD INGENIEURE AG, welche von der Co-Programmleitung ecos AG unterstützt wurde. Die ecos AG war im Speziellen für die Themenbereiche Kosten- und Potenzialoptimierung und Businessplan zuständig. Die Projektarbeit wurde massgeblich durch weitere Kompetenzpartner¹⁴ unterstützt. Die Machbarkeitsstudie legt dar, dass zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme der ersten Teilstrecke im Jahr 2030 die Nachfrage nach Transportleistungen durch CST rund 330 Millionen Tonnenkilometer im Tunnelsystem und weitere rund 90 Millionen Tonnenkilometer in der City-Logistik beträgt. CST geht davon aus, dass dies in Stosszeiten zur Engpassbeseitigung auf der Autobahn A1 beitragen kann. CST würde gemäss der Machbarkeitsstudie zu einer Glättung respektive Verschiebung der Belastung und einer Reduktion des schweren Gütertransports von bis zu 20 Prozent für die erste Teilstrecke (rund 40 Prozent nach dem Vollausbau) führen. Hinzu kommt, dass durch gebündelte und koordinierte Zustell- und Abholrouten die Fahrten für die City-Logistik um rund 30 Prozent¹⁵ reduziert werden könnten, falls die Marktteilnehmer sich bereit erklären, auch Güter von Branchennachbarn zu übernehmen. Wie stark die Reduktion wäre, wenn CST selbst die Feinverteilung mit eigenen Fahrzeugen umsetzt, ermittelt CST aktuell. Beim Schienengütertransport rechnet CST mit einer Entlastung von gut 2 Prozent durch die erste Teilstrecke.

CST hat eine Life-Cycle-Assessment-Analyse (LCA) zu ihrem Projekt durchführen lassen¹⁶. Basierend auf den Schätzungen zum Umlagerungspotenzial des CST-Systems wurde als Referenz ein System definiert, das die gleiche Transportleistung wie CST erbringt, d. h. 90 Prozent auf der Strasse¹⁷ und 10 Prozent auf der Schiene. Die Ökobilanz des CST-Systems fällt gemäss LCA bezüglich CO₂-Emissionen wesentlich besser aus als die Referenz. Der definierte Referenzfall von Strasse-Schiene weist rund 57 000 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr aus, das CST-System mit einem durchschnittlichen Schweizer Strom und auch dem Einsatz von Euro-6-Güterfahrzeugen rund 36 000 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr. Durch den Einsatz von zertifiziertem Strom können die Emissionen des CST-Systems in der Betriebsphase weiter stark reduziert werden auf 18 000 CO₂-Äquivalent pro Jahr. Eine deutliche Verbesserung kann zusätzlich erzielt werden, wenn die Waren mit elektrischen Güterfahrzeugen feinverteilt werden. Dann würde die CO₂-Bilanz gemäss CST im Vergleich zum Referenzfall nur noch rund 10 500 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr betragen. Dies gilt auch unter der Annahme, dass künftig überall elektrisch betriebene Güterfahrzeuge verkehren. Erneuerbare Energie ist im CST-Konzept und im Businessplan von CST verankert.

¹³ Die Machbarkeitsstudie ist nicht öffentlich zugänglich, weil sie schützenswerte Betriebsdaten enthält. Für den Bund relevante Grundlagen können aber aus der Studie «Volkswirtschaftliche Aspekte und Auswirkungen des Projekts Cargo Sous Terrain (CST)», Infras, BAV (Hrsg.) (2016) ersichtlich sein. Abrufbar unter: www.bav.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen > Bundesrat legt weiteres Vorgehen für Projekt Cargo sous terrain fest > Dokumente (Stand: 12.02.2018)

¹⁴ BKS AG, CodX AG, Georg Utz, Loglay AG, LTW Intralogistics, PwC, Rapp Trans AG, SEW Eurodrive, Swisscom AG, swisslog und 7XS

¹⁵ Berechnet von CST für die Stadt Zürich. Für weitere grosse Städte wurden die Auswirkungen auf den Verkehr noch nicht im Detail analysiert.

¹⁶ Durch die Firma Quantis wurde eine Ökobilanz durchgeführt.

¹⁷ Annahme: Euro-6-Diesel-Güterfahrzeuge im Referenzfall.

Da die Hubstandorte grösstenteils mit bestehenden Logistikzentren kombiniert würden, entsteht laut Machbarkeitsstudie von CST kein grosser oberirdischer Neuverbrauch an Flächen. CST vertritt die Haltung, dass in den Logistikzentren überdies weniger Platz für die Bereitstellung und Lagerung benötigt wird, weil hierfür die unterirdische Gütertransportanlage genutzt werden kann.

1.4 Sicherstellung des allgemeinen Nutzes des CST-Konzepts

Bevor der Bund eine gesetzliche Grundlage für den unterirdischen Gütertransport ausarbeiten lässt, müssen die Realisierbarkeit von solch einem Konzept wie CST, der allgemeine Nutzen und die Unterstützung der betroffenen Akteure nachgewiesen sein. Der Bundesrat hat deshalb in einem ersten Schritt die Machbarkeitsstudie von CST durch eine unabhängige Expertengruppe prüfen lassen. Diese wurde beauftragt, die Machbarkeitsstudie zum CST-Konzept bezüglich der Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und den Verkehr zu überprüfen.¹⁸ Mit dieser Expertise soll der allgemeine Nutzen des CST Konzepts wie auch dessen Auswirkungen besser abgeschätzt werden können.

1.4.1 Überprüfung der Machbarkeitsstudie des CST-Konzepts

Grundlagen der Machbarkeitsstudie haben eine hohe methodische Qualität

Laut der Expertise des Bundes hat CST ihrer Machbarkeitsstudie die heute zur Verfügung stehenden Mengen beim Gütertransport zugrunde gelegt und mit unternehmensbezogenen Informationen und Annahmen möglicher nicht spezifischer Potenziale ergänzt. Inwieweit solche weitergehende Potenziale – wie zum Beispiel die Erhöhung der Menge der transportierten Güter mit Paletten, die Erweiterung um zusätzliche Warengruppen oder die Ergänzung einer angebotsinduzierten Nachfrage – tatsächlich ausgeschöpft werden können, überlässt die Expertise CST. Dies, weil die Expertengruppe nicht über unternehmensbezogene Informationen verfügt.

Nachfrageprognosen sind nachvollziehbar, aber nur zum Teil statistisch belegbar

Voraussetzung für die Errechnung der von CST prognostizierten Effekte ist eine vollständig neue organisatorische Zusammenarbeit der Logistikakteure, welche erst noch initiiert und umgesetzt werden muss. Darüber hinaus müssen die von CST erwarteten Potenziale vollständig ausgeschöpft werden, um die von CST aufgeführte Nachfrage zu erreichen. Für die erste Teilstrecke weist die Expertise als statistisch belegbar nur 38 Prozent der Tonnagen bzw. 35 Prozent der Transportleistungen der von CST errechneten Nachfrage nach.

Reduktion der Gesamtfahrten durch Bündelung von Fahrten in der City-Logistik

Gemäss CST wird das neue City-Logistik-Konzept in den städtischen Gebieten (in der ersten Etappe vor allem in der Stadt Zürich) zu Verkehrsreduktionen (bezogen auf die Fahrleistung im Gesamtnetz) führen. CST geht für die erste Teilstrecke bei der City-Logistik in den angebundenen Städten dank besserer Auslastung von Einsparungen im Transportvolumen im Vor- und Nachlauf in der City-Logistik von rund 30 Prozent aus. Dies kann aber nur realisiert werden, wenn die Marktakteure bereit sind, Güter von Branchennachbarn mitzutransportieren. CST sieht aktuell diese Bereitschaft nicht und schlägt daher als neue Lösung vor, das City-Logistik-Angebot selbst zu erbringen. Eine Verifizierung der 30 Prozent ist ohne umfangreiche Kenntnis der heutigen Verteilsysteme und des geplanten City-Logistik-Konzepts für die Expertengruppe daher kaum möglich. Anzuerkennen ist, dass die für die City-Logistik notwendige Bündelung von Fahrten auch zu einer Reduktion der Gesamtfahrten führen wird. Voraussetzung dafür ist aber auch hier eine gegenüber heute völlig neue Organisation der City-Logistik.

Grösster Teil der CST-Nachfrage wird von der Strasse verlagert

Die unabhängige Expertengruppe erachtet die von CST erfasste Auswirkung auf den Modalsplit als realistisch. Es wird erwartet, dass mit der Inbetriebnahme des ersten Teilstücks im Jahr 2030 90 Prozent der CST-Nachfrage von der Strasse auf den unterirdischen Gütertransport verlagert wird. Der Entlastungseffekt auf der Strasse, welchen CST mit 20 Prozent Reduktion des Güterverkehrs auf den Nationalstrassen angibt, kommt gemäss Expertise jedoch nur zum Tragen, wenn die Nachfragepotenziale ausgeschöpft werden. CST geht dabei von gut 300 Millionen Tonnenkilometern für die erste Teilstrecke aus. Die Modellrechnungen der unabhängigen Expertengruppe weisen eine Verkehrsentlastung in den Spitzenstunden von maximal 10 Prozent aus. Bestehende Kapazitätsengpässe auf der Strasse, welche CST mit ihrem Konzept beheben will, werden damit aber nicht beseitigt.

Rund um die Hubs geht CST im Vollausbau von einer Reduktion der Fahrzeugkilometer aus. Dies wäre nach Einschätzung der unabhängigen Expertengruppe allerdings erst der Fall, wenn die Synergien (gemeinsame Nutzung, neue Pufferung und Lagerhaltung) ausgeschöpft werden können. In dieser gemeinsamen Nutzung der Hubs liegt ein entscheidender Erfolgsfaktor. Positive Effekte würden insbesondere im städtischen Raum entstehen und könnten dadurch das Staurisiko verringern. Während des etappenweisen Ausbaus muss generell mit einem Mehrverkehr um die Hubs und besonders um die Start-/End-Hubs der Gütertransportanlage gerechnet werden.

Die Verkehrsanalyse der Expertengruppe zeigt, dass die Auswirkungen auf den Schienengüterverkehr grundsätzlich eher gering wären, insbesondere, wenn nur die 1.Etappe realisiert würde. CST könnte aber wichtige Marktpotenziale bzw. Entwicklungsmöglichkeiten konkurrenzieren, insbesondere die Entwicklung eines Liniensystems im kombinierten Verkehr in die Städte (z. B. Achse Olten-Limmattal-Zürich). Als eher gering werden die Auswirkungen auf den Einzelwagenladungsverkehr eingestuft, solange das System nicht eine flächendeckende Wirkung erzeugt. Die Verlagerung von Stückgut schwächt die Ertragskraft des Einzelwagenladungsverkehrs und könnte im Extremfall das System gefährden und dazu führen, dass das System im Vollausbau und bei Realisie-

¹⁸ BAV (Hrsg.) (2016): Volkswirtschaftliche Aspekte und Auswirkungen des Projekts Cargo Sous Terrain (CST), Infras. Kann abgerufen werden unter: www.bav.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen > Bundesrat legt weiteres Vorgehen für Projekt Cargo sous terrain fest > Dokumente (Stand: 12.02.2018)

rung aller prognostizierten Verkehrspotenziale von CST nicht mehr genügend Nachfrage erzeugt und grössere Anpassungen erfordert (weitere Redimensionierung, neue Angebote).

Der direkte Nutzen des CST-Konzepts fällt der Logistikbranche und Bauindustrie zu

Gemäss Expertise fallen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen insbesondere dann positiv aus, wenn man den Wertschöpfungseffekt der Investitionen miteinbezieht. Der grösste Teil fällt den Investoren, den direkten Nutzern der Logistikbranche und der Bauindustrie zu. Die volkswirtschaftliche Bilanz für die öffentliche Hand und die Allgemeinheit ist positiv, sofern alle Verkehrspotenziale ausgeschöpft werden können. Gemäss der Expertise sind diese aber lediglich mit rund 35 Prozent statistisch belegbar. Die Zuverlässigkeit zeitkritischer Transporte dürfte zwar gesteigert werden. Die unabhängige Expertengruppe geht aber nicht davon aus, dass die Transportkosten gesenkt werden können. Hingegen geht sie davon aus, dass dank der Nutzung des Untergrunds und der Organisation an den Hubs oberirdische Logistikflächen eingespart werden können. Laut der Expertise können je nach Entwicklung der Hubs 1–2 Hektaren pro Hub für alternative Nutzungen verfügbar gemacht werden. Dies kann insbesondere in städtischen Räumen relevant sein.

Mögliche positive Auswirkung auf die Umweltbilanz und die Raumnutzung

Die Expertengruppe legt dar, dass die Umweltbilanz für das CST-Konzept dann positiv ausfällt, wenn das prognostizierte Verkehrspotenzial tatsächlich ausgeschöpft werden kann und für den zusätzlichen Stromverbrauch Umweltzertifikate gelöst werden. Werden aber der Gütertransport und die Feinverteilung bei der Referenz mit elektrischen Güterfahrzeugen durchgeführt, die mit zertifiziertem Strom betrieben werden, so reduziert sich auch die Gesamtemission markant auf rund 10 500 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr, sodass die Unterschiede zwischen den zwei Systemen deutlich kleiner werden. Raumwirtschaftlich ist ebenfalls ein positiver Effekt möglich, wenn die Flächenproduktivität dank des unterirdischen Betriebs gesteigert werden kann und Flächen für den Ausbau oberirdischer Logistikzentren eingespart werden können. Wie bereits dargelegt, lassen sich jedoch die von CST prognostizierten Verkehrspotenziale nicht sicher nachweisen gemäss der unabhängigen Expertengruppe.

1.4.2 Abklärung der Realisierbarkeit des CST-Konzepts

Betroffene Kantone müssen sich mit der Umsetzung des CST-Konzepts einverstanden erklären

Wie unter Ziffer 1.4.1 darlegt, wies die unabhängige Überprüfung der Machbarkeitsstudie einen leicht positiven Nutzen für die Allgemeinheit aus. Für den Bund zeigten die doch unterschiedlichen Ergebnisse bezüglich der Entlastungswirkungen des CST-Konzepts und den Auswirkungen auf Verkehr, Raum und Umwelt auf, dass sich eine privatwirtschaftliche Investorensicht und eine öffentliche volkswirtschaftliche Sicht gegenüberstehen.

Der Bund ist bereit, innovative privatwirtschaftliche Projekte zu unterstützen, falls diese einen Nutzen für die Allgemeinheit oder die Kantone/Regionen bieten. Aufgrund der aktuellen Daten können für den Bund aber nur rund 35 Prozent der ausgewiesenen Transportleistungen des CST-Konzepts statistisch belegt werden. Somit kann auch nicht von einem grossen Verlagerungseffekt ausgegangen werden. Zu berücksichtigen ist aber, dass das CST Konzept eine positive Umweltbilanz und raumwirtschaftliche Effekte ausweisen kann, weil die Flächenproduktivität aufgrund des unterirdischen Betriebs gesteigert wird. Zudem haben die aktuellen Investoren mit ihrem Investitionsentscheid zum Businessplan von CST, welcher sich u.a. auf die Nachfrageprognosen und den Handel stützt, aus ihrer Sicht das Potential des CST-Konzepts bekräftigt.

Weil das neue Verkehrssystem Auswirkungen auf die heutigen Verkehrsströme hätte und die geplanten Hubs Zu- und Ablieferungsverkehr generieren würden, ist es für den Bund essenziell, dass sich die betroffenen Kantone mit der Umsetzung des CST-Konzepts einverstanden erklären. Zumal auch die Kantone und entsprechenden Regionen aus dem System einen Nutzen ziehen könnten.

Investoren müssen die Wirtschaftlichkeit des CST-Konzepts bekräftigen

Der Bund schliesst eine finanzielle Beteiligung an CST aus. Ob CST für Investoren wie auch für den Markt als alternatives Gütertransportsystem von Interesse ist, haben die beteiligten Akteure aufzuzeigen und zum Ausdruck zu bringen. Für den Bund muss sichergestellt werden, dass CST einerseits über eine geeignete Rechtsform und zum Zeitpunkt der Projektierung und Baubewilligung über die notwendigen Investitionsbeiträge verfügt.

CST muss von der Branche und den wichtigsten Akteuren der Logistik- und Transportwirtschaft getragen werden

Das CST-Konzept und im Speziellen das geplante City-Logistik-Konzept hätten grundlegende Auswirkungen auf den heutigen Güterverkehrsmarkt der Schweiz. Ob die privatwirtschaftlich organisierte Branche einen Nutzen in CST sieht, kann der Bundesrat nicht beurteilen. Für den Bund ist es daher wichtig, dass der Rückhalt der Branche für CST gegeben ist. Zudem ist es für den Bund ausschlaggebend, dass das CST-System für alle zugänglich ist und dass alle Kunden das Angebot zu gleichen Bedingungen nutzen können.

1.4.3 Bedingungen an CST

Der Bundesrat hat am 23. November 2016 beschlossen, dass CST anhand der folgenden Bedingungen darlegen muss, ob das System den nötigen Rückhalt geniesst:

- a. Der Förderverein CST wird in eine Aktiengesellschaft umgewandelt.
- b. CST weist unter Beizug der wichtigen Akteure der Logistik- und Transportwirtschaft nach, dass das System von der Branche getragen wird, und zeigt auf, wie die Logistik- und Transportwirtschaft im Zuge der Realisierung von CST schrittweise reorganisiert werden soll.

- c. Die Träger von CST sichern der Aktiengesellschaft die finanziellen Mittel, die für die Projektierung und Baubewilligung benötigt werden (mindestens 100 Millionen Franken), verbindlich zu.
- d. Die von der ersten Teilstrecke betroffenen Kantone (ZH, AG, SO) erklären sich mit der Umsetzung von CST einverstanden und nehmen das Projekt in ihre regionale Verkehrsplanung auf.
- e. Der Zugang zum System CST erfolgt dereinst diskriminierungsfrei.
- f. Der Bund unterstützt das Projekt nicht finanziell.

Die damals vom Bundesrat gestellten Bedingungen sollen sicherstellen, dass das Projekt von den wichtigsten Akteuren der Logistik- und Transportwirtschaft getragen wird, die finanziellen Mittel verfügbar sind und sich die von der ersten Teilstrecke betroffenen Kantone mit der Umsetzung von CST einverstanden erklären.

1.4.4 Vernehmlassung soll Rückhalt der CST bei den betroffenen Akteuren aufzeigen

Am 23. Januar 2018 übergab CST dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Dossier, in welchem die Aktiengesellschaft darlegte, wie die vom Bundesrat gestellten Bedingungen erfüllt werden. Der Bundesrat hat am 28. September 2018 die Ergebnisse der Überprüfung, ob die Bedingungen erfüllt sind, zur Kenntnis genommen. Für den Bundesrat ist daraus noch nicht abschliessend ersichtlich, ob CST alle im Jahr 2016 genannten Bedingungen erfüllt. Trotzdem gab der Bundesrat die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für ein Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport in Auftrag. Zudem forderte er CST auf, die Bedingungen bis zum Ende der Vernehmlassung vollständig zu erfüllen. Er erwartet von den Initianten, das Engagement der Branche und der Schweizer Investoren im Aktionariat weiter zu stärken. Dies auch, um die finanziellen Garantien für das Projekt zu sichern. Dabei muss die CST berücksichtigen, dass Arbeiten zur Erfüllung des Postulats Bischof (18.3376) und der Motion Rieder (18.3021) sowie zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Badran (16.498) aufgenommen wurden, die den Schutz strategischer Infrastrukturen vor ausländischen Übernahmen zum Gegenstand haben. Es wird daher empfohlen, dass CST nicht nur für die Erfüllung der Bedingungen, sondern für die gesamte Realisierung wie auch den Betrieb von CST sicherstellt, dass das Aktionariat mehrheitlich aus Schweizer Firmen besteht. Damit ist CST frühzeitig auf allfällige Änderungen der Rahmenbedingungen eingestellt und für die Zukunft aufgestellt. Allfällige Vorgaben dieser Art können das Projekt dann nicht gefährden.

Die Vernehmlassung soll zeigen, ob das CST-Projekt die Unterstützung der wesentlichen politischen und wirtschaftlichen Akteure gewinnt. Aufgrund der Ergebnisse aus der Vernehmlassung und der weiteren Arbeit von CST wird der Bundesrat den Rückhalt des Projekts besser einschätzen und in der Folge gestützt darauf entscheiden, ob er das Projekt und die Schaffung einer Gesetzesgrundlage weiter unterstützt.

1.5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundes

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹⁹ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016²⁰ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

Der Bundesrat hat am 23. November 2016 vom Stand des Projekts Cargo sous terrain Kenntnis genommen. Nach Vorliegen der Ergebnisse der an CST gestellten Bedingungen hat der Bundesrat am 28. September 2018 die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage beschlossen.

Die Vorlage ist im Sinne der Strategie des Bundesrates, dass die Schweiz für bestmögliche Rahmenbedingungen im Inland sorgt und so die Wettbewerbsfähigkeit unterstützt (Ziel 2). Zudem unterstützt die Vorlage auch das Ziel, dass die Schweiz führend bleibt in Bildung, Forschung und Innovation, und das inländische Arbeitskräftepotenzial wird besser ausgeschöpft.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Vorlage werden keine parlamentarischen Vorstösse erfüllt.

2 Ergebnis Vernehmlassungsverfahren

Wird nach der Vernehmlassung aufgenommen.

3 Rechtsvergleich

Im europäischen Ausland liegen keine vergleichbaren Rechtsvorschriften vor, welche die Realisierung eines unterirdischen Gütertransports sicherstellt.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

4.1.1 Zielsetzung der Vorlage: Sicherstellung eines schlanken und effizienten Verfahrens

Einheitliches Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene und Berücksichtigung vom unterirdischen Gütertransport in einem neuen Sachplan

Die Vorlage hat zum Ziel, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Errichtung und den Betrieb weitgehend unterirdischer kantonsübergreifender Gütertransportanlagen und den Betrieb von Fahrzeugen auf diesen Anlagen zu regeln. Hierfür ist ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht vorgesehen. Die unterirdischen Gütertransportanlagen wie auch die direkt daran anschliessenden Anlagen sind somit Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens.

¹⁹ BBL 2016 1105

²⁰ BBL 2016 5183

Der Bund sieht vor, die unterirdische Gütertransportanlagen als eigenständige Teile in den Sachplan Verkehr aufzunehmen und somit als koordinierende Stelle zwischen den Kantonen zu fungieren. Damit soll ein flüssiger Prozess zur Planung und Genehmigung der ersten Teilstrecke einer solchen unterirdischen Gütertransportanlage gemäss dem Konzept von CST sichergestellt und die Umsetzung zwischen den verschiedenen Kantonen abgestimmt werden.

Keine finanziellen Mittel des Bundes für das Gütertransportsystem von CST

CST strebt nicht nach finanzieller Unterstützung durch den Bund. Sie will ein von der Wirtschaft getragenes und selbstfinanziertes Projekt sein. Sie richtet sich auf die marktwirtschaftliche Nachfrage aus. Eine politische Einflussnahme auf das Projekt könnte je nach Vorgaben die Rentabilität des Projektes beeinflussen und somit die Realisierung des Projekts grundsätzlich gefährden.

Der Bund sieht seinerseits keine Notwendigkeit, den Bau und Betrieb von Anlagen für den unterirdischen Gütertransport finanziell zu unterstützen. Zumal ein grosser allgemeiner Nutzen aus der Realisierung des Projekts nicht statistisch belegt werden konnte. Hingegen sieht der Bund vor, die Rollen der Plangenehmigungs- sowie der Aufsichtsbehörde wahrzunehmen und das Projekt durch einen geeigneten rechtlichen Rahmen zu unterstützen, falls es den nötigen Rückhalt in der Schweiz geniesst und die Kantone einen Nutzen in dem neuen Gütertransportsystem sehen.

Übernahme bewährter Regelungen

Der vorgesehene Erlass soll sich so weit wie möglich an das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957²¹ (EBG) anlehnen. Dies hat zum Vorteil, dass bereits bestehende und bewährte Regelungen und Verfahren angewendet werden können. Verfassungsgrundlage für die Errichtung und den Betrieb der unterirdischen Gütertransportanlagen sind Artikel 81 der Bundesverfassung (BV)²² («öffentliche Werke») und Artikel 87 BV (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger) siehe Ziffer 7.1.

4.1.2 Allgemeingültiges Gesetz

Der unterbreitete Erlassentwurf ist nicht als Spezialgesetz für CST gestaltet, wie dies zum Beispiel für die SBB AG der Fall ist. Es ist ein genereller Erlass für den kantonsübergreifenden unterirdischen Gütertransport. Mit der Sicherstellung, dass die Betreiberin allen Kunden den diskriminierungsfreien Zugang zu den angebotenen Beförderungsdienstleistungen gewährt, stehen die Dienstleistungen der CST für alle offen. Damit wird auch sichergestellt, dass nicht verschiedene unterirdische Gütertransportsysteme parallel zueinander verlaufen. Der Bund will aber nicht ausschliessen, dass an einem anderen Ort in der Schweiz mit einem unterirdischen Gütertransportsystem einer anderen Erstellerin begonnen werden kann. In diesem Fall wird sichergestellt, dass diese Systeme zukünftig kompatibel sind. Dies kann der Bund aufgrund dieses Erlasses und in Abstimmung mit dem neuen Sachplan für den unterirdischen Gütertransport steuern.

4.1.3 Einheitliches Plangenehmigungsverfahren (PGV)

Das Plangenehmigungsverfahren für eine unterirdische Gütertransportanlage lehnt sich an das Plangenehmigungsverfahren nach dem Eisenbahngesetz an

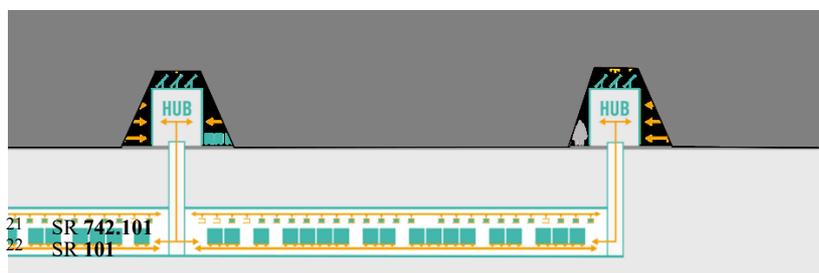
Das vorgeschlagene Plangenehmigungsverfahren (PGV) lehnt sich weitgehend an dasjenige nach dem EBG an. Der Gesetzesentwurf orientiert sich an bestehendem Recht. Die zukünftigen Abläufe und Verantwortlichkeiten sind somit bekannt, und der Einbezug der Kantone wird sichergestellt.

Das Verfahren sieht vor, dass das Bundesamt für Verkehr (BAV) Genehmigungsbehörde ist. Durch die Plangenehmigung werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt. Die Plangenehmigung wird erst erteilt, wenn keine wesentlichen öffentlichen Interessen, namentlich in den Bereichen Sicherheit, Raumplanung, Natur- und Heimatschutz oder Umweltschutz, dagegensprechen. Zum öffentlichen Interesse der Raumplanung und des Umweltschutzes gehört auch die Bündelung von Infrastrukturen (z.B. Stromleitungen). Das Unternehmen wird daher im Rahmen des Plangenehmigungsgesuchs dazulegen haben, dass sie die Bündelung mit anderen Infrastrukturen hinreichend geprüft haben. Zu den genehmigten Anlagen gehören die mit dem Bau und dem Betrieb zusammenhängenden Baustellenerschliessungsanlagen und Installationsplätze sowie die Standorte für die Verwertung und Ablagerung von Ausbruch- und Aushubmaterial und die Anlagen, die in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit der geplanten Anlage stehen.

Die Plangenehmigung betrifft die unterirdische Gütertransportanlage einschliesslich der direkt angebundenen Anlagen

Das PGV betrifft die Anlagen, die ganz oder überwiegend dem unterirdischen Gütertransport dienen. Der öffentliche Raum beginnt an der Parzellengrenze der oberirdischen Lager- und Umschlagsanlage. Hier beginnt die kantonale und eventuell kommunale Zuständigkeit, unter anderem für die Erschliessung auf öffentlichem Grund. Die Interessen und Rechte der betroffenen Kantone werden im Plangenehmigungs- und im Sachplanverfahren berücksichtigt. Die Erstellung und die Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bau und dem Betrieb der unterirdischen Gütertransportanlage dienen, unterstehen weiterhin dem kantonalen Recht.

Abbildung 6



Der erste Schritt in einem ordentlichen PGV ist die öffentliche Auflage der entsprechenden Pläne in den Standortgemeinden und -kantonen. Während 30 Tagen haben Betroffene die Möglichkeit, beim BAV Einspra-

che gegen die Pläne zu erheben. Als Bewilligungsbehörde sucht das BAV gemeinsam mit dem Unternehmen und den Einsprechenden nach Lösungen, falls die Einsprachen begründet sind. Zudem stellt es im Kontakt mit den Fachbehörden von Bund und Kantonen sicher, dass die Interessen von Verkehr, Umweltschutz, Raumplanung, Kulturgüterschutz etc. berücksichtigt werden. Kommt keine Einigung zustande, so entscheidet das BAV. Gegen die Plangenehmigungsverfügung des BAV können am Verfahren beteiligte Parteien innert 30 Tagen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einlegen.

Das Plangenehmigungsverfahren unterstützt die zeitnahe Umsetzung von unterirdischen Gütertransportanlagen

Der unterirdische Gütertransport gemäss dem Konzept von CST ist ein kantonsübergreifendes System. Würde der Bund kein einheitliches PGV vorsehen, so müsste CST oder weitere Unternehmen Bewilligungen aller betroffenen Kantone einholen, um solch ein Projekt realisieren zu können (siehe Ziff. 1.4.3.1). Dieser Weg würde mehr Zeit in Anspruch nehmen und die Kosten für die Realisierung dieser unterirdischen Gütertransportanlage erheblich steigern und den Umsetzungsprozess somit verlängern und verteuern. Es bestünde die Gefahr, dass die Investoren im Fall von CST ihre gesprochenen Mittel wieder zurückziehen, weil die Umsetzung nicht im vorgesehenen Zeitrahmen realisiert werden kann, was die Umsetzung von diesem unterirdischen Gütertransport wahrscheinlich verunmöglichen würde.

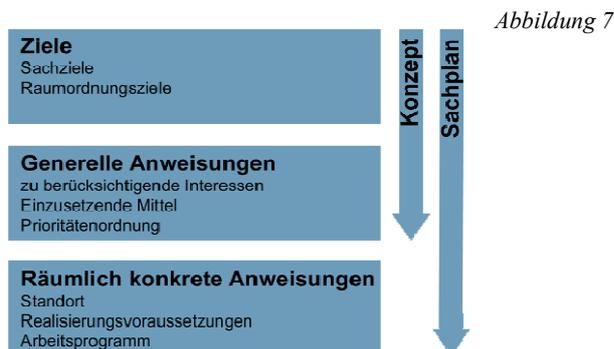
Ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren stellt eine koordinierte Entwicklung sicher

Durch die Steuerung mittels eines PGV auf Bundesebene kann sichergestellt werden, dass die gesamtschweizerischen Interessen bei diesem Projekt mitberücksichtigt werden. Darüber hinaus kann durch ein landesweit einheitliches Verfahren die Umsetzung eines unterirdischen Gütertransports erleichtert werden.

Es wird aber darauf hingewiesen, dass für ein PGV auf Bundesebene wie auch für die Abstimmung im Sachplan eine enge Zusammenarbeit zwischen den Projektanten des unterirdischen Gütertransports und den betroffenen Kantonen zwingend erforderlich ist. Ein PGV wird erst durchgeführt, wenn die geeigneten Standorte und Linienführungen für das System in den kantonalen Richtplänen festgesetzt wurden. Falls dies nach Ablauf einer durch den Bundesrat vorgegebenen Frist nach der Festsetzung der Planungssperimeter und Planungskorridore im Sachplan nicht durch die Kantone erfolgte, sieht der Erlassentwurf vor, dass das BAV die Plangenehmigung auf Basis einer Festsetzung im Sachplan erteilen kann.

4.1.4 Sachplan für den unterirdischen Gütertransport

Die Konzepte und Sachpläne nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979²³ (RPG) sind die zentralen Raumplanungsinstrumente des Bundes. Die Sachpläne und Konzepte sind behördenverbindlich.



Im Rahmen der Diskussionen um CST wurde ersichtlich, dass die Durchführung eines Sachplanverfahrens für den unterirdischen Gütertransport notwendig und richtig ist. Damit kann die notwendige raumplanerische Abstimmung zwischen Bund, Kantonen und dem Projektanten sichergestellt werden.

Es wird somit ein neuer Sachplan unterirdischer Gütertransport (SUG) erstellt. Inhaltlich ist vorgesehen, den SUG als eigenständigen Umsetzungsteil des Sachplans Verkehr zu konzipieren. Er soll sich weder in die bestehenden Sachpläne Verkehr, Teil Infrastruktur Strasse oder Schiene eingliedern, noch Teil des Konzepts für den Gütertransport auf der Schiene nach Artikel 3 GüTG²⁴ werden. Diese Lösung erlaubt es, den SUG speziell auf die Erfordernisse des unterirdischen Gütertransports auszurichten.

Im SUG werden geeignete Räume für die Linienführung (Planungskorridor) sowie geeignete Räume für die Anlagen (Planungssperimeter) festgelegt. Die Kantone werden im Rahmen des Richtplanverfahrens in diesen Räumen die Standorte für die Anlagen und die konkreten Linienführungen definieren und in ihre kantonale Richtplanung aufnehmen. Die kantonalen Richtpläne sind nach Art. 7 Abs. 1 RPG aufeinander abzustimmen, falls notwendig kann ein Bereinigungsverfahren gemäss Art. 12 RPG durchgeführt werden. Es ist vorgesehen, dass der Bund z.B. für die Festsetzung der Anlagen und Linienführungen im kantonalen Richtplan Fristen vorgeben kann. Aktuell wird von rund 3 Jahren ab der Festsetzung der geeigneten Räume im Sachplan für die Festlegung im kantonalen Richtplan ausgegangen. Zudem wird festgehalten, dass der Bund im Sachplan die Linienführung festsetzen kann, wenn ein Kanton diese innert der gesetzten Frist nicht festgelegt hat.

Gegenwärtig sind die Planungssperimeter für die weitere Planung der Anlagen noch nicht abschliessend festgelegt. Der SUG enthält die Planungssperimeter daher als Zwischenergebnis. Sie werden sinngemäss in etwa den Planungsgebieten nach Artikel 1c der Verordnung vom 2. Februar 2000²⁵ über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPEA) entsprechen, wie sie im Sachplan Übertragungsleitungen verwendet werden. Die weiterführende Planung wird im kantonalen Richtplan stattfinden. Diese Lösung trägt der Tatsache Rechnung, dass für die Anlagen von Seiten CST noch Verhandlungen mit den privaten Grundeigentümern ausste-

23 SR 700
 24 SR 742.41
 25 SR 734.25

hen und ein Optimum zwischen deren Bereitschaft und den Anliegen der Kantone und Gemeinden hinsichtlich Raumplanung und Verkehr gefunden werden muss. Dies bedeutet, dass die Planungskorridore zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls nur als Zwischenergebnis festgelegt werden können. Die unterirdische Linienführung muss zwar weniger Rücksicht auf Grundeigentumsverhältnisse nehmen, weil die Transportanlagen in einer Tiefe von mindestens 20 Metern verlaufen sollen. Hingegen sind hydrologische und geologische Aspekte sowie die bereits bestehende Infrastruktur im Boden besonders zu berücksichtigen. Sobald konkretere Unterlagen von CST eingereicht werden, werden diese evaluiert so dass dann die geeigneten Räume für die Anlagen, wie auch die Linienführungen als Festsetzung den Kantonen unterbreitet werden können.

Damit die Umsetzungsplanung von CST besser ersichtlich ist und die Arbeiten im Gesetzgebungsprozess parallel zum Sachplanverfahren verlaufen können, werden die Kantone zum aktuellen Sachplanentwurf konsultiert werden.

Im Sachplanverfahren haben die von der ersten Etappe des Bauvorhabens betroffenen Kantone im Rahmen der Zusammenarbeit nach Artikel 18 RPV eingebracht, die Kompetenz für die Festsetzung der Standorte für die Anlagen und der entsprechenden Linienführung der Transportanlagen allenfalls an den Bund zu delegieren (siehe Fragenkatalog zur Vernehmlassungsvorlage). Der Bund sieht aber die Festlegung der Standorte der Anlagen aufgrund der regionalen Kompetenzen und des regionalen Nutzens bei den Kantonen und Standortgemeinden. Wie in den Bedingungen an CST aufgeführt wurde, zeigen somit die Kantone, dass sie an dem Projekt CST interessiert sind und dies in ihre kantonalen Planungen aufnehmen.

Gegenwärtig ist angedacht, dass die geeigneten Räume für die Festlegung der Anlagen und der Linienführung im SUG mit der Inkraftsetzung des Erlasses für den unterirdischen Gütertransport vom Bundesrat festgesetzt werden kann.

4.1.5 Berücksichtigung der Anliegen der Kantone

Der unterirdische Gütertransport gemäss dem Konzept von CST ist ein kantonsübergreifendes Projekt. Der Untergrund liegt grundsätzlich in der Hoheit der Kantone und der vorgesehene Nutzen eines unterirdischen Gütertransports fällt grösstenteils in spezifischen Regionen an. Für den Bund ist es daher von grosser Wichtigkeit, dass die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigt werden. Der Erlassentwurf hält demnach fest, dass die Anliegen der betroffenen Kantone bezüglich Linienführung der Transportanlage und Standorte der oberirdischen Anlagen bei der Planung und der Realisierung des Werks angemessen zu berücksichtigen sind. Zudem soll durch den SUG (siehe Ziff. 4.1.4) eine frühzeitige Einbindung der Kantone sichergestellt werden. Das Unternehmen, in diesem Fall CST, erarbeitet im Rahmen des Richtplanverfahrens unter Mitwirkung der betroffenen Kantone mindestens zwei Varianten für die Linienführung der Transportanlagen sowie die Standorte der Lager- und Umschlagsanlagen aus. Im Rahmen des PGV werden kantonale Konzessionen, Bewilligungen und Pläne nicht erforderlich. Das kantonale Recht wird aber berücksichtigt, soweit es CST in der Erfüllung seiner Tätigkeit nicht unverhältnismässig einschränkt. Im Rahmen des PGV können die Kantone zudem Stellung nehmen und die Standorte für die Entsorgung der Ausbruch- und Aushubmaterialien bezeichnen.

Bei einer allfälligen Landumlegung ist vorgesehen, dass andere Vorkehren basierend auf kantonalem Recht getroffen werden können. Zudem wird die Erstellung und Änderung von Bauten und Anlagen, die nicht ganz oder überwiegend dem Bau oder Betrieb von unterirdischen Gütertransportanlagen dienen, dem kantonalen Recht unterstellt.

4.1.6 Enteignung

Der unterbreitete Erlassentwurf sieht vor, dass für den Bau und Betrieb von Anlagen für den unterirdischen Gütertransport das Enteignungsrecht nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1930²⁶ über die Enteignung (EntG) geltend gemacht werden kann. Das Enteignungsverfahren kommt aber nur dann zur Anwendung, wenn die Bemühungen um einen freihändigen Erwerb der erforderlichen Rechte oder um eine Landumlegung nicht zum Ziel geführt haben. Weil CST bei seiner Linienführung bewusst vorsieht, schwierige Stellen zu umgehen, wird davon ausgegangen, dass Enteignungsverfahren nur angewendet werden, wenn keine andere Lösung gefunden wird. Kommt es zur Enteignung, so wird das verantwortliche Unternehmen für eine entsprechende Entschädigung aufzukommen haben.

4.1.7 Rückbau

Der Bund kann Sicherheiten bezüglich des Rückbaus verlangen

Falls der Betrieb der unterirdischen Gütertransportanlage endgültig eingestellt werden muss, müssen die Anlagen auf Kosten der Eigentümerin oder des Eigentümers entfernt werden. Die zuständige Behörde wird dann entscheiden, inwieweit der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt werden muss. Der Erlass sieht zudem vor, dass das BAV als Genehmigungsbehörde diesbezüglich entsprechende Sicherheiten, in diesem Fall von CST, verlangen kann.

4.1.8 Diskriminierungsfreier Zugang

Der diskriminierungsfreie Zugang wird sichergestellt

Im Gesetzesentwurf wird festgeschrieben, dass die Betreiberinnen der Anlagen sowie sämtliche Subakkordanten dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung unterstehen. Den Kunden, welche die Dienstleistung von CST in Anspruch nehmen, wird der diskriminierungsfreie Zugang zu sämtlichen angebotenen Beförderungsdienstleistungen gewährt. CST ist somit ein offenes System, das den diskriminierungsfreien Zugang sicherstellt. Das Unternehmen nimmt seine Transportpflicht wahr und regelt den Zugang zu gleichen Bedingungen. Es besteht eine Anschlusspflicht der Anlagen, das heisst, es wird ein diskriminierungsfreier Anschluss privater Hubs an die Transport- und Schachtanlagen gewährt, sofern dies technisch machbar und wirtschaftlich vertretbar ist. Als Regulierungsbehörde ist die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (neu RailCom: Kommission für den Eisenbahnverkehr)²⁷ vorgesehen; sie hat bei Streitigkeiten bezüglich der Gewährung des Zugangs, der Zugangsvereinbarung und der Berechnung der Preise zu entscheiden.

²⁶ SR 711

²⁷ Gemäss Bundesgesetz über die Organisation der Bahninfrastruktur (BBI 2018 6051)

Zudem beaufsichtigt sie die Entwicklung des Marktes im Hinblick auf eine diskriminierungsfreie Behandlung aller Beteiligten und kann von Amtes wegen Untersuchungen einleiten.

4.2 Geprüfte und verworfene Alternativen

4.2.1 Realisierung des unterirdischen Gütertransports mit kantonalen Bewilligungen und Konzessionen

Wie bereits unter Ziffer 4.1.5 dargelegt wurde, hätten die Kantone aufgrund ihrer Hoheit über den Untergrund die Möglichkeit, dem unterirdischen Gütertransport eine kantonale Bewilligung wie auch eine Konzession zu vergeben. Diese Massnahme wurde verworfen, weil damit das Ziel der Vorlage, ein schlankes und effizientes Verfahren für solch einen unterirdischen Gütertransport sicherzustellen, nicht realisierbar wäre. Wenn der Bund den unterirdischen Gütertransport gemäss CST unterstützen soll, dann im Rahmen eines einheitlichen Plangenehmigungsverfahrens. Falls dieses mit weiteren Verfahren wie z. B. einer kantonalen Konzession für die Gütertransportanlage ergänzt werden müsste, wäre der Sinn der Vorlage nicht mehr gegeben.

4.2.2 Infrastrukturkonzession und Betriebsbewilligung des Bundes für den unterirdischen Gütertransport

Es soll keine Infrastrukturkonzessionspflicht für die unterirdische Gütertransportanlage eingeführt werden. Die Infrastrukturkonzession, die der Bund auf Basis von Artikel 87 BV und Artikel 5 EBG für Eisenbahnen vergibt, stützt sich historisch auf das Postregal (Art. 92 BV). Der Bund kann nur dort Konzessionen erteilen, wo er Inhaber von Regalrechten ist. Das ist beispielsweise bei Strassen nicht der Fall. Auch im Schienengüterverkehr besteht seit der Bahnreform und der damit eingeführten Liberalisierung keine Konzessionspflicht mehr.

Weil die Rechte am Untergrund den Kantonen und nicht dem Bund zustehen, besteht für den Bund auch hier keine rechtliche Grundlage dafür, etwas zu konzedieren. Eine Bundeskonzession scheidet damit aus.

Der vorliegende Erlassentwurf sieht aber auch keine Konzession durch die Kantone vor, anders als z. B. bei den Rohrleitungen. Die Kantone verfügen über den Untergrund, soweit er nicht in Privateigentum steht; sie wären daher grundsätzlich befugt, eine Konzession zu erteilen. Allerdings wäre dies ein aufwendiges und mit kaum ersichtlichen Vorteilen verbundenes zusätzliches Verfahren. Der Verzicht darauf bringt den Kantonen keine nennenswerten Nachteile. Sie werden auch nicht einfach übergangen: Sie können ihre Zustimmung zur Nutzung des Untergrunds von Bedingungen abhängig machen, die im Rahmen der Plangenehmigung verfügt werden können. Zum Beispiel können die Kantone ihre Zustimmung zu Sondierungsbohrungen in ihrem Untergrund davon abhängig machen, dass bestimmte geologische Daten erhoben und ihnen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Hinzu kommt, dass die Kantone auch im Rahmen des Sachplanverfahrens Einfluss nehmen können. Zurzeit ist kein Vorteil für die Kantone erkennbar, der ein zusätzliches Konzessionsverfahren rechtfertigen würde.

Für die Inbetriebnahme von CST ist auch keine Betriebsbewilligung vorgesehen; CST befördert keine gefährlichen Güter, obwohl der Erlassentwurf dieses nicht ausschliessen würde. Der Erlassentwurf hält zudem fest, dass die Unternehmen für den sicheren Bau und Betrieb der Anlagen und den sicheren Betrieb der Fahrzeuge verantwortlich sind. Namentlich müssen sie die Anlagen und Fahrzeuge so betreiben, unterhalten und erneuern, dass die Sicherheit jederzeit gewährleistet ist. Der Betrieb kann erst dann aufgenommen werden, wenn dies gewährleistet ist. Das BAV überwacht die Einhaltung der Bestimmungen des Erlasses beim Bau der Anlagen sowie bei Betrieb, Unterhalt und Erneuerung der Anlagen und Fahrzeuge. Das BAV überwacht auch risikoorientiert die Einhaltung der sicherheitsrelevanten Vorschriften, wie es sich bei den herkömmlichen Transportmitteln bewährt hat.

4.2.3 Die Kantone treten bei unterirdischen Gütertransportanlagen ihre Kompetenzen an den Bund ab

Die Zuständigkeit für die Regelung des Untergrunds liegt grundsätzlich bei den Kantonen. Durch das vorgesehene PGV nach Bundesrecht wird sie an den Bund abgetreten. Die Vorlage sieht aber nicht vor, dass weitere Kompetenzen an den Bund gelangen. Das PGV wird daher auch nur die unterirdischen Transportanlagen und die daran direkt anschliessenden weiteren Anlagen betreffen. Die Erschliessung des öffentlichen Grundes verbleibt weiterhin in kantonaler und eventuell kommunaler Zuständigkeit. Auch beim vorgesehenen Sachplan für den unterirdischen Gütertransport wird der Bund nur Planungsperimeter- und Planungskorridore festlegen. Die genauen Standorte der Anlagen wie auch die Linienführung der Transportanlagen werden dann abgestimmt zwischen dem Unternehmen, in diesem Fall CST, den Kantonen und den Gemeinden aufgrund ihrer Bedürfnisse festzulegen sein. Der Bund hält hiermit an der Rolle fest, die er auch im Bereich des Schienen- und des Strassengüterverkehrs einnimmt.

Im Rahmen der Gespräche mit den betroffenen Kantonen gemäss Artikel 18 RPV zum vorgesehenen Sachplan wurde eingebracht, dass die Kantone allenfalls vorsehen, den Kompetenzbereich des Bundes weiter zu fassen als gegenwärtig in der Vorlage vorgesehen. Eine entsprechende Frage wurde in den Fragenkatalog zur Vernehmlassungsvorlage aufgenommen.

4.2.4 Finanzielle Unterstützung durch den Bund

Das Projekt ist konsequent auf die Bedürfnisse der verladenden Wirtschaft ausgerichtet und generiert für die breite Öffentlichkeit nur einen leichten Nutzen. Eine finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand ist daher nicht gerechtfertigt; eine solche wird auch seitens CST ausdrücklich nicht verlangt. Auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Subventionierung soll deshalb verzichtet werden.

Abgesehen davon würde eine finanzielle Unterstützung den Bund aufgrund des hohen Mittelbedarfs vor ernsthafte finanzpolitische Herausforderungen stellen: Rund 75 Prozent der 3,4 Milliarden Franken für die erste Teilstrecke entfallen auf die Erstellung der unterirdischen Gütertransportanlage. Für die Tunnelerstellung fallen somit bis 2030 rund 2,5 Milliarden Franken an. Je nach Ausbau belaufen sich die Investitionen bis 2050 auf bis zu 22 Milliarden Franken.

4.3 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Mit dieser Vorlage fallen für den Bund nicht grundsätzlich neue Aufgaben an. Für die Umsetzung von diesem neuen Gütertransportsystem hat der Bund ein entsprechendes Sachplan- wie auch Plangenehmigungsverfahren durchzuführen. Zudem werden neue Aufsichtsfunktionen wahrgenommen werden müssen. Das neue Transportsystem sieht aber keine finanzielle Unterstützung von Seiten Bund vor. Für gewisse Branchen weist dieses neue System einen grossen Nutzen auf. Für den Bund ist daher der Aufwand im Vergleich zum Ertrag, der gewissen Branchen und Regionen zufällt, gering.

4.4 Umsetzungsfragen

Die Konkretisierung der gesetzlichen Festlegungen für den unterirdischen Gütertransport erfolgt im Rahmen einer Ausführungsverordnung.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Gegenstand

Das Gesetz soll die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen für ein neues Transportmittel zur kantonsübergreifenden Beförderung von Gütern, welches weitestgehend unterirdisch verläuft. Dies, weil es geeignet ist, von der öffentlichen Hand finanzierte Infrastrukturen auf Strasse und Schiene zu entlasten ohne öffentliche Mittel zu beanspruchen.

Art. 2 Geltungsbereich

Der Anschluss der Anlagen an das oberirdische Verkehrsnetz richtet sich nach der auf den entsprechenden Verkehrsträger (Strasse/Schiene) anwendbaren Gesetzgebung. Handelt es sich um eine Eisenbahn, gilt Bundesrecht, bei Anschlussgleisen und Kantonsstrassen kommt kantonales Recht und bei kommunalen Strassen kantonales und allenfalls kommunales Recht zur Anwendung. Ein direkter Anschluss der Anlagen an die Nationalstrasse – ohne Benutzung des kantonalen resp. lokalen Strassennetzes – ist nicht vorgesehen.

Art. 3 Anliegen der Kantone

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Art. 4 des Alpentransit-Gesetzes (SR 742.104) formuliert. Sie stellt sicher, dass die entsprechenden Anliegen der Kantone schon im Rahmen der Sachplanfestlegungen berücksichtigt werden und nicht erst im Rahmen der Plangenehmigung gemäss Art. 10 Abs. 5.

Art. 4 Diskriminierungsverbot

Das Diskriminierungsverbot soll (wie im Bereich der Eisenbahnen Art. 9a EBG) den diskriminierungsfreien Zugang zu den angebotenen Transportdienstleistungen einschliesslich Zusatzleistungen gewährleisten.

Das Diskriminierungsverbot gilt für jedermann, der Transportdienstleistungen anbietet. Sollte es zum Anschluss von Hubs Dritter kommen, sind die Dritten durch das Diskriminierungsverbot verpflichtet, soweit sie selbst Dienstleistungen anbieten und durch das Diskriminierungsverbot geschützt, soweit sie Dienstleistungen der Betreiberin in Anspruch nehmen wollen.

Das Diskriminierungsverbot soll zum einen sicherstellen, dass nicht unnötigerweise mehrere Tunnel nebeneinander gebaut werden müssen. Überdies ist das Diskriminierungsverbot eine Voraussetzung zur Ausübung des Enteignungsrechts, was ein öffentliches Interesse an dem Werk voraussetzt.

Absatz 3 entspricht sinngemäss Art. 40a^{ter} Abs. 1 Bst. a bis c EBG (OBI).

Die Absätze 4 und 5 entsprechen Artikel 40a^{ter} Absätze 3 und 4 EBG (OBI).

Das Kartellgesetz (KG) bleibt parallel anwendbar. Bei Artikel 4 handelt es sich nicht um eine vorbehaltene Vorschrift im Sinne von Artikel 3 KG, welche die Anwendung des Kartellgesetzes ausschliesst. Es besteht mithin die Möglichkeit, dass die RailCom und die WEKO für den gleichen Sachverhalt zuständig sein werden, was im Verlauf des Prozesses noch geklärt werden wird.

Art. 5 Enteignung

Entspricht inhaltlich Art. 3 EBG. Der Gesetzgeber schafft durch vorliegende Bestimmung die Möglichkeit, die Bestimmungen des Enteignungsrechts auf Anlagen im Geltungsbereich dieses Gesetzes anzuwenden - ohne dies zusätzlich von der Erteilung einer Konzession abhängig zu machen.

Art. 6 Richtplan- und Sachplanerfordernis

Wie bei Eisenbahnanlagen (gemäss Art. 18 Abs. 5 EBG) setzt die Plangenehmigung einer Anlage, die sich erheblich auf Raum und Umwelt auswirkt, einen Sachplan voraus, was für die Errichtung der Anlagen und der unterirdischen Linienführung der Fall ist. Der Sachplan weist aber nur Planungssperimeter und -korridore aus, welche durch die Kantone auf Stufe Richtplan zu konkretisieren sind. Die Kantone arbeiten dabei mit den Stellen des Bundes und der Nachbarkantone zusammen. Einigen sich die Kantone untereinander nicht (z.B. über die Linienführung) so kann der Bund das Bereinigungsverfahren nach Art. 12 RPG anordnen. Damit die Interessen der Gesuchstellerin an einem effizienten Verfahren gewahrt werden können, kann der Bundesrat den Kantonen Fristen setzen. Werden diese Fristen nicht eingehalten, kann der Bundesrat die Linienführung im Sachplan festsetzen. Diesen Vorbehalt gegenüber der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sieht Artikel 6 Absatz 3 dieses Erlasses vor.

Art. 7 Verfahren

Die Entscheidung, ob ein Sachplanverfahren durchgeführt werden muss, hängt von der Frage ab, ob sich das Vorhaben erheblich auf Raum und Umwelt auswirkt. Änderungen bestehender Anlagen beispielsweise, wirken sich nicht erheblich auf Raum oder Umwelt aus. Sie benötigen darum keinen entsprechenden Eintrag.

Art. 8 Mitwirkung des Unternehmens

Die Behörden haben bei der Festlegung von Standorten der Anlagen sowie der unterirdischen Linienführung eine Interessenabwägung nach Art. 3 RPV durchzuführen. Um die bestehenden Handlungsspielräume aufzuzeigen, sind die Vor- und Nachteile von zumindest zwei möglichen Varianten gegeneinander abzuwägen. Die dazu nötigen Grundlagen sind durch die Gesuchstellerin auf eigene Kosten zu erarbeiten.

Art. 9 Anforderungen des Verkehrs, der Raumplanung, des Umweltschutzes und der Sicherheit

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 17 Absatz 1 EBG formuliert und um den Aspekt der Raumplanung ergänzt worden. Anstelle des Standes der Technik genügt die Einhaltung der anerkannten Regeln der Technik, weil der Bund keine Standards für diesen Bereich vorgeben will und dies dem Unternehmen überlässt.

Art. 10 Plangenehmigung

Die Absätze 1, 3 bis 5 sowie 7 und 8 wurden in Anlehnung an Art. 18 EBG formuliert. Absatz 2 entspricht Art. 18 Abs. 1^{bis} EBG in der Fassung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bahninfrastruktur (BBI 2018 6051).

Art. 10 Abs. 2

Die Bestimmung ermöglicht es, dass das BAV auch für die Genehmigung von zusätzlichen Nutzungen des Tunnels zuständig ist, die nicht der Beförderung von Gütern dienen (z.B. das nachträgliche Verlegen von Strom- oder Telekommunikationsleitungen).

Art. 10 Abs. 5

Es bedarf beispielsweise keiner kantonalen Konzessionen zur Nutzung des Untergrunds oder kantonaler Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 24 RPG.

Art. 10 Abs. 6 Bst. a:

Buchstabe a wurde in Anlehnung an Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe b des Seilbahngesetzes (SR 743.01) formuliert.

Der Kulturlandschutz ist ein durch Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a des Raumplanungsgesetzes (SR 700) anerkanntes öffentliches Interesse.

Das öffentliche Interesse an der Sicherheit von CST geht dahin, dass von der Anlage keine Gefahren für Dritte oder Arbeitnehmer ausgehen.

Zum öffentlichen Interesse der Raumplanung und des Umweltschutzes gehört auch die Bündelung von Infrastrukturen (z.B. Stromleitungen). CST wird daher im Rahmen des Plangenehmigungsgesuchs dazulegen haben, dass sie die Bündelung mit anderen Infrastrukturen hinreichend geprüft haben. Eine Projektierung und Realisierung wird nur bei Kostenfreistellung durch den Dritten Infrastrukturbetreiber verfügt werden können.

Art. 10 Abs. 6 Bst. b:

Buchstabe b wurde in Anlehnung an Artikel 9d Absatz 1 Buchstabe b EBG formuliert.

Das Unternehmen ist dann finanziell leistungsfähig, wenn es über die finanziellen Mittel zur Realisierung des zu genehmigenden Bauvorhabens verfügt. Das Unternehmen muss zudem plausibel darlegen, wie es den Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur finanzieren wird.

Art. 10 Abs. 7

Der Neubau einer unterirdischen Gütertransportanlage wird sich insgesamt erheblich auf Raum und Umwelt auswirken, weshalb die Aufnahme in einen Sachplan vor Erteilung der Plangenehmigung erforderlich sein wird. Allerdings ist es denkbar, dass sich bestimmte Anlagenteile oder Anlagenerweiterungen nicht erheblich auf Raum oder Umwelt auswirken. Dies wird auf Basis derselben Kriterien zu beurteilen sein, die auf Eisenbahnanlagen Anwendung finden.

Das Sachplanverfahren kann bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes durchgeführt werden, da das RPG hierfür die erforderliche Rechtsgrundlage und Art. 14ff. Raumplanungsverordnung vom 18. Juni 2000 (RPV)²⁸ die erforderlichen Regelungen enthalten.

Art. 10 Abs. 8

Der Bund genehmigt also nicht alle Deponiestandorte. Siehe Erläuterung zu Art. 22.

Art. 11 Beurteilung der sicherheitsrelevanten Aspekte

Die risikoorientierte Überprüfung entspricht dem Vorgehen bei Eisenbahnen (vgl. Art. 17c EBG) ebenso wie bei Seilbahnen. Allerdings geht es anders als bei Eisenbahnen und Seilbahnen nicht um die Sicherheit der Reisenden, sondern darum, dass von der Anlage keine Gefahren für Dritte oder Arbeitnehmer ausgehen.

Art. 12 Genehmigungsfreie Änderungen

Entspricht weitgehend Artikel 1a der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen (SR 742.142.1).

Art. 13 Anwendbares Recht

Entspricht Art. 18a EBG.

Art. 14 Einleitung des Verfahrens

Entspricht Artikel 18b EBG.

Art. 15 Vorbereitende Handlungen

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 18c EBG formuliert, jedoch technikneutral formuliert. Wie die Visualisierung zu erfolgen hat, wird also nicht vorgegeben.

Abs. 1 Bst. a: Es geht hier um sichtbare Veränderungen des Geländes. Die Vorschrift betrifft also nicht den unterirdischen Verlauf, sondern nur Tief- und Hochbaumassnahmen an der Erdoberfläche.

Abs. 1 Bst. b: Es geht um Veränderungen, welche zwar nicht sichtbar sein werden, jedoch Rechte Dritter beeinträchtigen können, beispielsweise zur anderweitigen Nutzung des Untergrunds (z.B. mit Erdsonden).

Art. 16 Anhörung, Publikation und Auflage

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 18d EBG formuliert. Die Frist zur Stellungnahme beträgt jedoch fünf und nicht nur drei Monate.

Art. 17 Persönliche Anzeige

Entspricht Artikel 18e EBG.

Art. 18 Einsprache

Entspricht Artikel 18f EBG.

Art. 19 Bereinigungsverfahren

Entspricht Artikel 18g EBG.

Art. 20 Geltungsdauer

Entspricht Artikel 18h EBG.

Art. 21 Schätzungsverfahren, vorzeitige Besitzeinweisung

Entspricht Artikel 18k EBG.

Art. 22 Entsorgung von Ausbruch- und Aushubmaterial

Entspricht Artikel 18l EBG.

Aus Artikel 10 Absatz 8 ergibt sich im Umkehrschluss, dass Standorte für die Verwertung und Ablagerung von Ausbruch- und Aushubmaterial, die nicht in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den geplanten Anlagen stehen, nicht vom BAV bewilligt werden. Vielmehr obliegt die Bewilligung solcher Standorte der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde.

Art. 23 Landumlegung

Entspricht Artikel 18v EBG.

Art. 24 Anlagen nach kantonalem Recht

Die Bestimmung modifiziert Artikel 18m EBG.

Bei der Prüfung, ob eine Baute oder Anlage überwiegend dem Bau einer Anlage nach diesem Gesetz dient, betrachtet man das konkrete Neubau-, Änderungs- oder Erweiterungsvorhaben. Das führt dazu, dass bei einem Neubau eines Anlagenstandorts das BAV beispielsweise dafür zuständig sein könnte, eine in das Gebäude integrierte Güterfahrzeug-Waschanlage mit zu bewilligen, da das Bauvorhaben trotzdem überwiegend dem Bau einer Anlage nach diesem Gesetz dient. Sollte hingegen eine solche Waschanlage nachträglich an dem Hubstandort errichtet werden, würde das Bauvorhaben nicht dem Bau oder Betrieb einer Anlage nach diesem Gesetz dienen und die Bewilligungszuständigkeit richtete sich nach kantonalem Recht.

Art. 25 Rückbau

Die Bestimmung ist entsprechend Artikel 19 SebG formuliert.

Absatz 1: Adressat der Rückbauverpflichtung ist der Eigentümer. Gerade an der Erdoberfläche mit attraktivem Land ist dies zweckmässig, um die Verpflichtung dauerhaft sicherzustellen.

Absatz 2: Als Sicherheiten kommen die in Artikel 49 Finanzhaushaltsverordnung (SR 611.01) genannten Instrumente in Betracht.

Art. 26 Verantwortlichkeit und Sorgfaltspflicht

Die Bestimmung lehnt sich an Artikel 17 Absatz 4 EBG an.

Art. 27 Vorkehren im öffentlichen Interesse

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 19 EBG formuliert.

Art. 28 Transport gefährlicher Güter

In der Logistikbranche ist es für die Feinverteilung üblich, eine maximal begrenzte Menge gefährlicher Güter zu transportieren. Dies könnte somit auch für den unterirdischen Gütertransport zutreffen. Die Bestimmung lehnt sich an Artikel 5 GüTG sowie Art. 30 Absatz 5 des Strassenverkehrsgesetzes an. Würde der Bundesrat den Transport gefährlicher Güter zulassen, müsste er dies in den Ausführungsbestimmungen aufnehmen. Er müsste zugleich entscheiden, welche Vorschriften aus RSD bzw. SDR zur Anwendung kommen. Es steht der Betreiberin frei, auf die Beförderung gefährlicher Güter zu verzichten, um die hierfür erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen zu vermeiden.

Art. 29 Ersatzpflicht

Entspricht Artikel 20 EBG.

Art. 30 Beeinträchtigungen der Sicherheit durch Dritte

Die Bestimmung entspricht Artikel 21 EBG.

Art. 31 Signal- und Fernmeldeanlagen

Die Bestimmung entspricht Artikel 22 EBG.

Art. 32 Umweltverträglichkeitsprüfung und Vorbereitungsmaßnahmen

Im Anhang zur UVPV (SR 814.011) wird festzulegen sein, dass eine UVPV durchzuführen ist.

Art. 33 Zuständige Stelle

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 23 SebG formuliert.

Die Sicherheitsaufsicht dient hier anders als im Bereich der Eisenbahnen und Seilbahnen nur dem Schutz der Allgemeinheit und der Arbeitnehmer, nicht aber dem Schutz von Reisenden. Dabei steht der Schutz der Sicherheit von Personen (Arbeitnehmern) gegenüber dem Schutz von Gütern im Vordergrund.

Art. 34 Melde- und Mitwirkungspflicht

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 24 SebG formuliert.

Art. 35 Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 15 EBG.

Art. 36 Datenbearbeitung durch das BAV

Die Bestimmung entspricht Artikel 53 Absatz 1 sowie Absatz 3 bis 5 PBG.

Absatz 2: Es geht um Daten zur Verkehrsplanung auf Schiene und Strasse, nicht darum, dass der Bund den unterirdischen Gütertransport planen möchte.

Art. 37 Datenbearbeitung durch die Unternehmen

Es finden die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes (DSG) über die Datenbearbeitung durch private Personen Anwendung, da es sich bei der Beförderung von Gütern nicht um eine öffentliche Aufgabe des Bundes im Sinne von Artikel 3 Bst. h DSG handelt.

Dass die Kantone die Einräumung des Rechts zur Nutzung des Untergrunds (im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens) z.B. von der Bedingung abhängig machen können, dass ihnen der Bewilligungsinhaber geologische Informationen zur Verfügung stellt, ergibt sich aus dem kantonalen Recht zur Nutzung des Untergrunds und bedarf daher keiner zusätzlichen Rechtsgrundlage.

Art. 38 Übertretungen

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 86 Absätze 2 und 3 EBG formuliert. Eine Regelung entsprechend Artikel 86 Absatz 1 EBG ist nicht erforderlich, da die unterirdischen Gütertransportanlagen wie jede andere Fabrik durch Art. 186 StGB (Hausfriedensbruch) vor unbefugtem Eindringen geschützt sind.

Art. 39 Widerhandlungen gegen Bau- und Betriebsvorschriften

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 86a EBG formuliert.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

6.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Der Bund schliesst eine finanzielle Beteiligung an CST aus, wie unter Ziffer 4.1.1 dargelegt. Der durch das Projekt ausgelöste Rückgang der Anzahl Güterverkehrsfahrzeuge auf der Strasse und die damit einhergehenden Auswirkungen (einerseits weniger Unterhaltsaufwand, andererseits tiefere Erträge aus Verkehrsabgaben) dürften gering sein (geringer Verkehrsverlagerungseffekt von CST). Das Projekt CST hat auf den Bund daher keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen.

6.1.2 Personelle Auswirkungen

Um die Koordination zwischen CST, Kantonen und Bund sicherstellen zu können, wird der Sachplan Verkehr mit einem neuen Teil «Sachplan unterirdischer Gütertransport» ergänzt. Da sich dieser neue Sachplan an bereits bestehende Sachpläne anlehnen wird, können Synergien genutzt werden. Trotzdem werden im Rahmen des Sachplanverfahrens einige Koordinationssitzungen wie auch Bereinigungen durchzuführen sein, die aufgrund dieses neuen und innovativen Projekts mehr Zeit beanspruchen werden, als das Standardverfahren vorsieht. Hinzu kommt, dass CST aufgrund des PGV, das vom BAV durchgeführt werden muss, weitere personelle Ressourcen beanspruchen wird. Das BAV wird versuchen, diesen zusätzlichen Aufwand durch Optimierungen der bestehenden Prozesse und durch bestehende Ressourcen weitestmöglich aufzufangen. Trotzdem wird davon ausgegangen, dass dem Bund für die Begleitung des Projekts CST ein personeller Mehraufwand von einer Vollzeitstelle entsteht.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

CST wird die Verkehrsströme beeinflussen

In den Kantonen und Gemeinden muss mit neuen Verkehrsströmen gerechnet werden, die sich auf die Hubs ausrichten. Von den betroffenen Kantonen begleitete Abklärungen von CST zur ersten Teilstrecke haben ergeben, dass sich kein signifikanter Mehrverkehr durch CST ergibt bzw. dass der Mehrverkehr beherrschbar und die Befürchtung unbegründet ist, es könnten unhaltbare Mehrbelastungen entstehen. Der Mehrverkehr ist vergleichbar mit jenem aufgrund eines neu angesiedelten Betriebs. Eine an einem Beispiel-Hub durchgeführte Studie²⁹ hat gezeigt, dass die Auswirkungen je nach Standort des Hubs und Ausbau der Anlagen unterschiedlich sind. Für das Jahr 2030 wurde ermittelt, dass mit einer leichten Abnahme des Schwerverkehrs auf den Zubringerstrassen in der Region, aber mit einer Zunahme auf den unmittelbaren Zufahrtsstrassen zum Hub gerechnet werden muss (Sogwirkung des Hubs). Die Studie hat aber auch aufgezeigt, dass von einer Glättung des Verkehrs und somit von einer Entlastung in den Spitzenzeiten ausgegangen werden kann. Für die Zeit nach dem Vollausbau der Anlagen im Jahr 2050 ist für den Beispiel-Hub eine spürbare Abnahme des oberirdischen Schwerverkehrs sowohl in der Region wie auch auf den Autobahnen A1 und A2 ermittelt worden. Die Sogwirkung des Beispiel-Hubs sinkt dann, weil er nicht mehr Start- und Endpunkt der Anlage ist, sondern zu einem Durchgangshub geworden ist. Der etappenweise Ausbau der unterirdischen Gütertransportanlage zwischen 2030 und 2050 führt also zu einer Entlastung in der Umgebung des Beispiel-Hubs.

CST wird Auswirkungen auf bestehende Infrastrukturen haben

Im Rahmen des Sachplanverfahrens wird der Bund mit den betroffenen Kantonen, Gemeinden und Dritten die Auswirkungen des CST-Konzepts auf die bestehenden Infrastrukturen zu koordinieren haben. CST wird die Anschlüsse an die bestehende Infrastruktur sicherstellen müssen. Aufgrund der neuen Verkehrsflüsse kann es aber zu weiteren Infrastrukturausbauten kommen, beispielsweise zum Bau eines Kreisel- oder einer Zufahrtsstrasse. CST sieht vor, mit den entsprechenden Anspruchsgruppen diesbezüglich frühzeitig in Kontakt zu treten, damit eine gute Lösung für alle erzielt werden kann. Der Anschluss an kantonale Erschliessungsstrassen richtet sich nach kantonalem Recht.

Einbezug der Kantone und Gemeinden im Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren

Beabsichtigt ein Unternehmen, in diesem Fall CST, ein Plangenehmigungsgesuch für ein Vorhaben einzureichen, so orientiert es das BAV frühzeitig darüber. Dazu reicht es dem BAV die zur Beurteilung der geeigneten Räume erforderlichen Unterlagen ein. Daraus muss insbesondere das Konflikt- und Optimierungspotenzial hinsichtlich der Raumnutzung hervorgehen.

Die Kantone und Gemeinden werden eingeladen, zu den geeigneten Räumen im Sachplanverfahren Stellung zu nehmen.

Das Unternehmen erarbeitet im Rahmen des Richtplan- oder Sachplanverfahrens unter Mitwirkung der betroffenen Kantone mindestens zwei Varianten für die Linienführung der Gütertransportanlagen sowie die weiteren notwendigen Standorte der Anlagen (z.B. der Lager- und Umschlagsanlagen).

Die Kantone setzen dann im kantonalen Richtplan innerhalb einer vom Bundesrat vorgegebenen Frist nach der Festsetzung der geeigneten Räume im Sachplan die Linienführung und die Standorte der Anlagen fest.

Die Kantone und Gemeinden werden zudem im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens zur Stellungnahme eingeladen. Allfällige kantonale Bewilligungen für Bauten und Anlagen, die nicht dem PGV des Bundes unterliegen, bleiben weiterhin in der Verantwortung der kantonalen Stellen.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Positiver Nutzen für die Investoren und die direkten Nutzer

²⁹ Kurzanalyse: Cargo sous terrain, Beispielhub, Auswirkungen auf das lokale und regionale Strassennetz, BSB + Partner, 2017 - nicht öffentlich zugänglich, im Besitz von CST.

Das CST-Projekt verspricht einen grossen Nutzen für die Investoren. Einen direkten Nutzen aus dem Projekt dürften insbesondere die Logistikbranche und die Bauindustrie ziehen. Der volkswirtschaftliche Nutzen für die öffentliche Hand und die Allgemeinheit fällt hingegen nur leicht positiv ins Gewicht.

Der unterirdische Gütertransport kann aber die bestehenden Verkehrsträger entlasten und insbesondere die Zuverlässigkeit für zeitkritische Branchen (z.B. Lebensmittel usw.) steigern. Die Transportkosten dürften in einer ersten Phase kaum sinken. Hingegen dürfte die Versorgungsqualität und -sicherheit zunehmen. Vor allem in den Städten könnte die Produktivität der Logistikbranche auch bezüglich Flächenverbrauch gesteigert werden.

Demgegenüber könnte mit Einbussen für die öffentliche Hand gerechnet werden. Wenn die Anzahl Güterfahrzeuge auf der Strasse durch den unterirdischen Gütertransport verringert werden könnte, würde dies zwar zu Kosteneinsparungen beim Unterhalt führen, aber gleichzeitig auch das Einnahmepotenzial bestehender Verkehrsabgaben schmälern. Die Auswirkungen auf die öffentliche Hand dürften insgesamt gering sein, da nicht von einem hohen Verkehrsverlagerungseffekt ausgegangen wird.

Wettbewerbsfähigkeit der Logistikbranche und Attraktivität des Wirtschaftsstandorts erhöhen

Mit der Umsetzung einer unterirdischen Gütertransportanlage wie auch mit einem City-Logistik-Konzept würde die Logistikbranche der zukünftigen Konsumgesellschaft entgegenkommen. Die Standortattraktivität könnte damit gesteigert und die Aufmerksamkeit neuer Unternehmen könnte geweckt werden. Der unterirdische Gütertransport kann auch weitergehende Effekte haben, z. B. neue Distributions- oder Produktionsformen logistisch fördern.

6.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Technische und gesellschaftliche Entwicklungen werden in Zukunft die Mobilität stark verändern. Das Projekt CST geht auf die zukünftige Konsumgesellschaft ein, die ihre Produkte individueller und schneller zur Verfügung gestellt haben möchte. Zudem führt das geplante City-Logistik-Konzept dazu, dass Kooperationen in der Güterverkehrsbranche und damit eine nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft gefördert werden könnten.

6.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Positive Umweltbilanz, wenn CST die Verkehrspotenziale ausschöpft

Falls das Unternehmen CST die Verkehrspotenziale ausschöpft und für den zusätzlichen Stromverbrauch Umweltzertifikate löst, fällt die Umweltbilanz positiv aus. Mit dem Einsatz von zertifiziertem Ökostrom würde sich die Gesamtbilanz von CST um rund 80 Prozent gegenüber dem Referenzfall (Strasse 90 %, Schiene 10 %) verbessern. Dies gilt insbesondere für die CO₂-Bilanz. Sobald auch oberirdisch elektrische Strassengüterfahrzeuge eingesetzt werden, gleicht sich die CO₂-Bilanz zwischen CST und dem Referenzfall an.

Falls Kooperationsformen in der City-Logistik zustande kommen und emissionsfreie Strassenfahrzeuge eingesetzt werden, könnten die Immissionen im Umfeld der oberirdischen Anlagen gegenüber dem Referenzfall gesenkt werden. Dies basiert grösstenteils auf dem Bündelungseffekt, weil weniger Kilometer gefahren werden müssen.

Durch den unterirdischen Betrieb kann die Flächenproduktivität gesteigert werden, weil CST sich in die Just-in-time-Produktionsprozesse³⁰ eingliedert und eine zeitgerechte Belieferung der Kunden sicherstellt. Zudem können Flächen für den Ausbau von oberirdischen Logistikzentren in städtischen Gebieten eingespart werden. Die unterirdische Gütertransportanlage stellt des Weiteren, ähnlich einem Puffer, vorübergehende Lagerkapazitäten bereit, um die Waren bereits im Tunnel optimal bündeln zu können. Hiermit können oberirdische Lager entlastet werden.

CST trifft Schutzmassnahmen für das Grundwasser

Das Grundwasser könnte durch den Bau und Betrieb der unterirdischen Transport- und Schachtanlagen gefährdet werden. Das Unternehmen CST setzt daher entsprechende Schutzmassnahmen um. Die vertikale und horizontale Trassierung wird von CST so optimiert, dass die Tunnellänge im Hartgestein maximiert wird. Das Tunnelsystem verläuft nahezu vollständig im Fels. Es wird auch darauf geachtet, dass keine Grundwasserschutzzonen und Grundwasserfassungen betroffen sind. CST sieht bei ihrem Transport eine maximal begrenzte Menge an Gefahrgut, welche Alltagsprodukte des Detailhandels sind, vor. Dabei berücksichtigt CST die massgeblichen Normen. Gemäss CST stellt die Anlage keine Gefahr für unterirdische Gewässer dar. Gemäss CST stellt die Anlage keine Gefahr für unterirdische Gewässer dar.

Während der Bauphase wird einer möglichen Verschmutzung des Grundwassers durch Massnahmen bei der Baustellenentwässerung vorgebeugt.

Bündelungspotenziale durch Nebennutzungen

Der vorhandene Platz unter der Fahrbahn der unterirdischen Gütertransportanlage soll für Leitungen aller Art verwendet werden. Den grössten Nutzen sieht das Unternehmen CST bei Übertragungsleitungen für Elektrizität und Daten. Die Vorteile einer Mitführung solcher Leitungen liegen darin, dass sie vor äusseren Einflüssen weitestgehend geschützt sind und trotzdem für Unterhalts- und Interventionsarbeiten gut zugänglich sind. Bei den Hochspannungsleitungen sind weitere Vorteile gegenüber der oberirdischen Führung bezüglich landschaftlicher Beeinträchtigung und Emissionen zu verzeichnen. CST hat mit der Netzgesellschaft Swissgrid AG die Nebennutzung im Allgemeinen und spezifisch für die erste Teilstrecke geprüft. Seitens Swissgrid AG wurde Interesse an gewissen Teilstrecken bei einem Nord-Süd-Ausbau von CST bekundet.

³⁰ Just-in-Time ist eine Produktionsstrategie, bei der die Materialien erst dann geliefert werden, wenn sie tatsächlich für die Produktion gebraucht werden.

6.6 Andere Auswirkungen

Auswirkungen auf Besitzerinnen und Besitzer von Erdsonden

Das Unternehmen CST wird Gebiete, welche vermehrt Erdsonden aufweisen, nach Möglichkeit vermeiden. Falls dies aber aufgrund der Linienführung von der unterirdischen Gütertransportanlage nicht machbar sein sollte, wird CST die betroffenen Besitzerinnen und Besitzer der Erdsonden nach den gesetzlichen Vorgaben entschädigen.

Archäologische Fundstätten und Denkmalpflege

Für die zu errichtenden Infrastrukturen und Bauten ist generell eine Abstimmung mit den Schutzziele des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG), insbesondere des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung der Schweiz (ISOS), vorzunehmen. Die zu erstellenden Infrastrukturen und Hochbauten haben sowohl den Interessen von Natur- und Heimatschutz sowie baukulturellen Aspekten Rechnung zu tragen.

Das Unternehmen CST hat archäologische Fundstätten in der Umgebung allfälliger Anlagen in Wangen bei Olten und in der Stadt Zürich dokumentiert. In der weiteren Planung sieht CST vor, zusammen mit der Kantonsarchäologie Lösungen zum Schutz von archäologischen Funden zu erarbeiten.

Zudem könnten bestehende Gebäude bei den oberirdischen Anlagen als schützenswerte Objekte- und Implantationsperimeter der oberirdischen Anlagen Teil eines Ortsbildes von nationaler Bedeutung (ISOS) sein. CST wird in der weiteren Planung die erforderlichen Massnahmen zum Schutz der historischen Objekte und Ortsbilder mit der Denkmalpflege absprechen.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bund ist gemäss Artikel 81 BV befugt, im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes, öffentliche Werke zu errichten und zu betreiben oder ihre Errichtung zu unterstützen. Mit dieser Vorlage unterstützt der Bund die Errichtung eines unterirdischen Gütertransportsystems dadurch, dass er die Realisierung durch ein Bundesgesetz und ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren erleichtert. Dies weil ein öffentliches Interesse der Schweiz an der Ermöglichung einer solchen Anlage durchaus besteht, sofern sie mit privaten Mitteln realisiert werden kann. Schliesslich könnten die Anlagen überregional einen gewissen Beitrag zur Bewältigung des Güterverkehrs leisten.

Überdies ist gemäss Artikel 87 BV die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr Sache des Bundes. Bei den unterirdischen Transportanlagen handelt es sich zwar nicht um herkömmliche Eisenbahninfrastruktur. Artikel 87 lässt sich aber durchaus auf Eisenbahnen im weiteren Sinne anwenden, verstanden als neuartiges spurgeführte Transportmittel (Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur Stefan Vogel im Auftrag des BAV zu Inhalt und Tragweite von Art. 81 BV sowie weiteren Bundeskompetenzen aus dem Bereich Planung und Verkehr im Zusammenhang mit dem Projekt Cargo sous terrain). Denn auch die Trolleybusgesetzgebung stützt sich auch auf Artikel 26 BV 1874 bzw. Artikel 87 BV.

7.2 Vereinbarung mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit der Vorlage entsteht keine Unvereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

7.3 Erlassform

Nach Artikel 164 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³¹ erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen. Das ist bei dieser Gesetzesvorlage der Fall. Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

7.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält folgende Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat:

- Artikel 6 Absatz 3 Verfahren
- Artikel 9 Absatz 2 Anforderungen des Verkehrs, der Raumplanung, des Umweltschutzes und der Sicherheit
- Artikel 28 Transport gefährlicher Güter
- Artikel 36 Absatz 4 Datenbearbeitung durch das BAV
- Artikel 38 Absatz 2 Übertretungen
- Artikel 41 Vollzug
- Artikel 42 Absatz 3 Referendum und Inkrafttreten

³¹ SR 171.10

7.6 Datenschutz

Die Vorlage berücksichtigt die Vorgaben der Datenschutzgesetzgebung.

8 Liste der verwendeten Abkürzungen

Abkürzung	Bezeichnung
A1, A2	Autobahn 1, Autobahn 2
ARE	Bundesamt für Raumplanung
BAV	Bundesamt für Verkehr
BIF	Bahninfrastrukturfonds
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
EBG	Eisenbahngesetz
EntG	Enteignungsgesetz
GüTG	Gütertransportgesetz
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung der Schweiz
LCA	Life-Cycle-Assessment-Analyse
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
NAF	Nationalstrassenfonds
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
PBG	Personenbeförderungsgesetz
PGV	Plangenehmigungsverfahren
RPG	Raumplanungsgesetz
RPV	Raumplanungsverordnung
RSD	Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter mit Eisenbahnen und Seilbahnen
SDR	Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse
STEP	strategisches Entwicklungsprogramm Bahninfrastruktur
VPeA	Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen

