



Dieser Text ist eine provisorische Fassung. Massgebend ist die definitive Fassung, welche unter www.bundesrecht.admin.ch veröffentlicht wird.

20.xxx

Botschaft zum Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Bundesgesetzes über den unterirdischen Gütertransport. Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta
Sommaruga

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit einem unterirdischen Gütertransportsystem soll es möglich werden, zwischen Produktions- und Logistikstandorten und städtischen Zentren neuartige Angebote für den Transport kleinteiliger Güter zu erbringen. Die Vorlage schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen für den unterirdischen Gütertransport und den Betrieb von Fahrzeugen auf diesen Anlagen.

Ausgangslage

Die Verkehrsperspektiven für die Schweiz zeigen 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 damalige Förderverein Cargo sous terrain (CST) wandte sich 2015 mit seinem Konzept für ein alternatives, unterirdisches 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 umfasst den Hauptlauf von Gütertransporten, welcher unterirdisch verläuft, und den Vor- und Nachlauf einschliesslich der Feinverteilung (letzte Meile, City-Logistik), welcher in der Regel auf der Strasse erfolgt. Das Konzept sieht für den Hauptlauf einen dreispurigen Tunnel vor, der das ganze Jahr über und rund um die Uhr in Betrieb ist. An den Zugangsanlagen (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 an-

schliessenden oberirdischen Anlagen sind Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens.

Der Bundesrat sieht kein unternehmensspezifisches 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 zu den angebotenen Beförderungsdienstleistungen zusteht. Zugleich soll es ausschliessen, dass verschiedene unterirdische Gütertransportsysteme parallel zueinander verlaufen.

Das vorgeschlagene Plangenehmigungsverfahren stimmt weitgehend mit demjenigen nach dem Eisenbahngesetz überein. Der Gesetzesentwurf lehnt sich an das bestehende 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 sollen 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 Betreiber 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, dass private Hubs bei technischer Eignung für alle Interessierten in gleicher Weise zugänglich sein müssen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Ausgangslage	6
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	6
1.1.1 Der Gütertransportmarkt in der Schweiz	6
1.1.2 Marktprognosen für den Güterverkehr	6
1.1.3 CST als Teil einer zukunftsfähigen Strategie für den schweizerischen Güterverkehr	8
1.1.4 Umgang des Bundes mit innovativen Projekten im Güterverkehrsmarkt	9
1.1.5 Das alternative Gütertransportsystem Cargo sous terrain (CST)	10
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	17
1.2.1 Geprüfte Alternative: Der Bund unterstützt nicht das unterbreitete Konzept von CST mit einer Gesetzesgrundlage	17
1.2.2 Geprüfte Alternative: Der Bund unterstützt das unterbreitete Konzept von CST mit einer Gesetzesgrundlage und beteiligt sich finanziell an CST	17
1.2.3 Gewählte Lösung: Der Bund unterstützt das unterirdische Gütertransportkonzept durch ein Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport, aber beteiligt sich nicht finanziell an CST	18
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	19
2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren	20
2.1 Allgemeine Vorverfahren:	20
2.1.1 Überprüfung des Konzepts zum unterirdischen Gütertransport	20
2.1.2 Überprüfung der Machbarkeitsstudie des CST-Konzepts	20
2.1.3 Abklärung der Realisierbarkeit des CST-Konzepts	23
2.1.4 Bedingungen an CST	24
2.1.5 Durchführung einer Vernehmlassung, um den Bedarf und den Rückhalt eines unterirdischen Gütertransportsystems zu ermitteln	24
2.2 Vernehmlassungsverfahren	25
2.2.1 Vernehmlassungsvorlage	25
2.2.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	26
2.2.3 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	27
3 Rechtsvergleich	28
4 Grundzüge der Vorlage	28

4.1	Die beantragte Neuregelung	28
4.1.1	Allgemeingültiges Gesetz	28
4.1.2	Eigentumsverhältnisse	28
4.1.3	Diskriminierungsfreier Zugang	29
4.1.4	Einheitliches Plangenehmigungsverfahren (PGV)	29
4.1.5	Sachplan für den unterirdischen Gütertransport	32
4.1.6	Berücksichtigung der Anliegen der Kantone	34
4.1.7	Keine Infrastrukturkonzession und Betriebsbewilligung des Bundes und der Kantone für den unterirdischen Gütertransport	34
4.1.8	Enteignung	35
4.1.9	Rückbau	35
4.2	Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	36
4.3	Umsetzungsfragen	36
5	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	36
6	Auswirkungen	44
6.1	Auswirkungen auf den Bund	44
6.1.1	Finanzielle Auswirkungen	44
6.1.2	Personelle Auswirkungen	44
6.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	44
6.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	46
6.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	46
6.5	Auswirkungen auf die Umwelt	47
6.6	Andere Auswirkungen	48
7	Rechtliche Aspekte	49
7.1	Verfassungsmässigkeit	49
7.2	Vereinbarung mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	49
7.3	Erlassform	49
7.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	50
7.5	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	50
7.6	Datenschutz	50
	Beilage	xx
	Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport (Entwurf)	xx

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 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. Die Verkehrsträgerwahl für den Gütertransport erfolgt auf dieser Basis.

Der Bund legt die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Erbringung der verschiedenen Gütertransportleistungen fest, so etwa mit der Erhebung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) für den Gütertransport auf der Strasse oder der Festlegung der Bemessungsprinzipien für die Trassenpreise für den Gütertransport auf der Schiene.

Das Zusammenspiel von staatlichen Rahmenbedingungen und mehrheitlich privaten Branchenakteuren hat sich bewährt. Grundsätzlich gilt im Gütertransport das Prinzip der freien Wahl des Verkehrsträgers. Allein mit der auf Artikel 84 der Bundesverfassung¹ (BV) beruhenden Verlagerungspolitik, mit der eine weitgehende Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene erreicht werden soll, verfolgt der Bund eine gezielte Steuerung des Gütertransports hin zum Schienentransport.

1.1.2 Marktprognosen für den Güterverkehr

Starkes Wachstum im Güterverkehr

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat mit den «Verkehrsperspektiven 2040»² 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 die Wirtschaftsentwicklung.

Die Szenarien des Bundesamtes für Statistik (BFS)³ gehen von einer wachsenden Bevölkerung in der Schweiz aus. Die Einwohnerzahl wird sich von 8,5 Millionen

¹ SR 101

² 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).

³ Bundesamt für Statistik: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045, Neuenburg 2015.

(Stand 2017) auf 9,5 Millionen im Jahr 2030 erhöhen (Referenz- bzw. hohes Szenario). Den Verkehrsperspektiven liegt zudem die Annahme zugrunde, dass das Bruttoinlandsprodukt BIP bis 2030 durchschnittlich jährlich um 1,4 Prozent zunehmen wird.⁴

In den Verkehrsperspektiven 2040 wird davon ausgegangen, dass aufgrund des Marktdrucks der Güterverkehr seine Produktivität sowohl auf der Schiene als auch – in geringerer Masse – auf der Strasse weiter steigern muss. In der Summe liegt das Wachstum des Güterverkehrs etwas unterhalb des BIP-Wachstums und situiert sich zwischen den Wachstumsraten von Bevölkerung und Wirtschaft. Das jährliche Güterverkehrsaufkommen auf 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 pro Jahr.

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 zu (jeweils + 25 %), wobei die Entwicklung des Schienengüterverkehrs dynamischer ist.

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

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

Container- und Stückguttransporte nehmen zu

Die Weiterentwicklung und Umstrukturierung der Angebote im Gütertransport ist eine Folge des strukturellen Wandels, dem der Güterverkehrsmarkt in der Schweiz und die Transportlogistik im Speziellen unterworfen sind. 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 Seehäfen (ligurische Häfen, Marseille) und dem Trend zu grösseren Containerschiffen steigt die Bedeutung des Hafen-Hinterland-Verkehrs weiter.

Auf dem Markt für «kontinentale» Transporte und hier im Besonderen für Transporte im Binnengüterverkehr gewinnen die Transporte sogenannter Stück- und Sammelgüter für Branchen wie Nahrungsmittelhersteller und Detailhandel an Bedeutung. In der Folge ist zu erwarten, dass die Grösse der einzelnen Transportlose abnimmt.

⁴ Perspektiven des Schweizerischen Personen- und Güterverkehrs bis 2040 – Hauptbericht, 2016, Bern. Zu beziehen über das Internet bei: www.are.admin.ch.

Integration des Transports in die Logistikkette verstärkt sich weiter

Die Logistikunternehmen müssen im wettbewerblichen Umfeld neue Produkte und eine bessere Qualität bieten, um ihre Kundschaft, deren Bedürfnisse sich verändert haben, halten zu können. Der eigentliche Transport wird immer mehr nur zu einer Teilleistung innerhalb der gesamten Logistikleistungen (Bündelung, Lagerung, Kommissionierung, Verteilung). 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). Diese verschiedenen Phasen der Logistikketten sind möglichst nahtlos miteinander zu verbinden. Die verladende Wirtschaft, welche die Beförderung von Gütern in Auftrag gibt, fordert immer häufiger, dass die Transportunternehmen ihre Leistungen besser in das Gesamtpaket der Logistikleistungen integrieren und auch ergänzende Mehrwertleistungen erbringen, wie zum Beispiel Zwischenlagerungen, Kommissionierungen und Umetikettierungen.

1.1.3 CST als Teil einer zukunftsfähigen Strategie für den schweizerischen Güterverkehr

Die Verkehrspolitik der Schweiz hat zum Ziel, die Verkehrsnetze der Schweiz funktionsfähig und auf einem hohen technischen Standard zu halten. Sicherheits- und Mobilitätsansprüche künftiger Generationen sind frühzeitig aufzunehmen. Dank leistungsstarker Infrastrukturen soll die Schweiz auch im Jahr 2030 und darüber hinaus ein zukunftsfähiges Land und ein starker Wirtschaftsstandort mit hoher Lebensqualität sein. Für den Landverkehr liegt der Fokus zuvorderst auf der nachhaltigen Entwicklung der Schienen- und Strasseninfrastrukturen.

Aufgrund des anhaltenden Wachstums und der begrenzten Kapazitäten der verfügbaren Verkehrsträger werden im Güterverkehrsmarkt immer neue Wege gesucht, um Waren effektiv und effizient zu transportieren. Die Unternehmen im Logistik- und Güterverkehrsmarkt sind gefordert, sich den Herausforderungen der nationalen und internationalen Entwicklungen des Marktes und seines Umfelds zu stellen. Dies wurde auch mit dem totalrevidierten Gütertransportgesetz vom 25. September 2015⁵ (GüTG) bestätigt: Um eine nachhaltige Entwicklung des Schienengüterverkehrs in der Schweiz zu erreichen, sollen die verschiedenen auf Grundlage des GüTG umgesetzten oder umzusetzenden Massnahmen zu massgeblichen Effizienzsteigerungen und damit attraktiven Angeboten im Schienengüterverkehr führen.

Diese Zielsetzungen gelten für den gesamten Gütertransportmarkt: Die politischen Rahmenbedingungen sollen den Einsatz von Innovationen und technischen Neuerungen ermöglichen und begünstigen. Dies soll zu Effizienzverbesserungen und schonendem Ressourceneinsatz führen. Zudem sind durch die Branchenakteure die organisatorischen und unternehmerischen Voraussetzungen zu verbessern, 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 Ak-

⁵ SR 742.41

teuren Investitionen und Anpassungen an die neuen Produktionsabläufe. Die Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren und Stufen der Wertschöpfungskette ist zu optimieren.

- **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.

Im schweizerischen Güterverkehr werden verschiedene Innovationen getestet oder schrittweise eingeführt. Im Schienengüterverkehr ist dies der Einsatz einer automatischen Kupplung, die auch die Übertragung von Daten und einen «intelligenten» Bahnwagen ermöglichen soll. Im Strassengüterverkehr wird z. B. das Aneinanderkoppeln von Güterfahrzeugen via WLAN (*Platooning*) erprobt. Verkehrsträgerübergreifend sind horizontale oder automatisierte Umschlagsysteme in Erprobung. Als Beispiele für organisatorische Innovationen können Konzepte für eine effizientere und verkehrsmindernde City-Logistik genannt werden.

Der damalige Förderverein Cargo sous terrain (CST) hat 2015 ein Modell für ein alternatives Güterverkehrssystem entwickelt. Darin sieht er vor, ein Gesamtangebot für die Transportlogistik unter Einbindung einer neuartigen, unterirdischen Infrastruktur für den Gütertransport anzubieten. Das Angebot soll die komplette Wertschöpfungskette eines Gütertransports abdecken, einschliesslich des Vor- und Nachlaufs, der im Rahmen eines neuen City-Logistik-Konzepts (letzte Meile, Feinverteilung in der Agglomeration) durchgeführt wird. Dieser Vor- und Nachlauf soll in der Regel auf der Strasse erfolgen. Das unterirdische Gütertransportsystem soll automatisiert sein und die Beförderung von Paletten und Behältern für Pakete, Stückgüter und Schüttgut inklusive Zwischenlagerung ermöglichen.

Der Förderverein CST wandte sich damals an den Bund mit der Anfrage, ob der Bund das Konzept von CST mit einem einheitlichen Plangenehmigungsverfahren auf Bundesstufe unterstützen würde.

1.1.4 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.

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

Bund kann und will nur zurückhaltend in den Güterverkehrsmarkt eingreifen

Der Logistik- und Transportmarkt 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 sind das Konsumverhalten sowie die Wertschöpfungsketten in Produktion und Transport bestimmend. Ein Eingriff des Bundes in diesen Bereich würde ein auf die Nachfrage abgestimmtes Marktgleichgewicht verhindern und ist daher nur bei einem Marktversagen sinnvoll bzw. durch einen auf Verfassungsebene begründeten politischen Handlungswillen legitimiert (wie dies z. B. bei der LSVA der Fall ist).

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 begrenzten Ausmass steuern. Der Bund hat z. B. den Verfassungsauftrag, dass der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze auf der Schiene erfolgt (Art. 84 BV), was einen Eingriff in den Markt darstellt. Dies geschieht aber, um das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen.

In der Botschaft vom 30. April 2014⁷ 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.

1.1.5 Das alternative Gütertransportsystem Cargo sous terrain (CST)

CST ist ein privatwirtschaftlich initiiertes und organisiertes Projekt, in dessen Rahmen verladende und transportierende Unternehmen zusammen mit Ingenieurfirmen und Finanzinvestoren ein neues Transportlogistikkonzept unterbreiten. Es vereint in sich den Vor-, Haupt- und Nachlauf, inklusive eines Konzepts für die Feinverteilung beziehungsweise Ver- und Entsorgung in den Städten und Agglomerationen (sog. City-Logistik).

⁷ BBI 2014 3827, hier 3879

Es ist vorgesehen, im Rahmen des von CST entwickelten Konzepts Gesamtlogistikangebote wie auch Teilleistungen zu erbringen. Im Modell des Gesamtlogistikangebots kauft ein Verlader oder Logistikdienstleister beim Gesamtleistungsanbieter CST eine Kombination von Leistungen ein, die teils von Partnern erbracht werden. Für Teilleistungen kann ein Kunde z. B. auch einen Transport auf einer Teilstrecke zwischen zwei Zugangspunkten in Anspruch nehmen. Die Zugangspunkte stellen Umschlagsanlagen mit Zugang zur unterirdischen Gütertransportanlage dar (sogenannte Hubs).

Das von CST vorgesehene Gesamtsystem umfasst somit sowohl eine neue, digital gesteuerte Transportinfrastruktur als auch ein darauf aufbauendes Transportlogistikkonzept, welches den Betrieb sicherstellt. Die Infrastruktur soll unter dem Boden errichtet werden und hat oberirdische Anbindungen für die Feinverteilung beziehungsweise Ver- und Entsorgung. Um die Realisierbarkeit des Konzepts von CST zu prüfen, hat der damalige Förderverein CST im Jahr 2013 eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Nach Abschluss der Studie wurde ab 2016 darauf aufbauend das Gesamtkonzept einschliesslich eines Geschäftsmodells entwickelt.

Der Förderverein CST wandte sich mit diesem Konzept für ein alternatives Güterverkehrssystem im Jahr 2015 an den Bund. Im Vordergrund stand das Anliegen, dass zu prüfen sei, ob der Bund dieses Konzept 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 daran angeschlossenen Anlagen beinhalten. Durch ein PGV auf Bundesebene könnte eine einheitliche etappenweise Realisierung des CST-Konzepts sichergestellt werden. Die von CST erarbeitete Machbarkeitsstudie zeigte auf, dass ein PGV auf Bundesebene eine entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Realisierung des Projektes ist. Es würde die Realisierung des Projekts in zeitlicher Hinsicht erheblich verbessern, was die Attraktivität des CST-Konzepts für Investoren steigern und somit zur Sicherstellung der Finanzierung beitragen würde.

Als Nachfolgerin des Fördervereins wurde im März 2017 die Cargo sous terrain AG mit Sitz in Basel gegründet.

CST-Konzept für die Transportinfrastruktur

CST sieht für die Umsetzung ihres Konzepts im Hauptlauf der Transporte eine eigene Transportinfrastruktur vor. Diese besteht 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 in das System aufgenommen. Dieses Netz basiert somit auf den bedeutenden Güterströmen in der Schweiz. Die erste Teilstrecke, die um 2030 in Betrieb genommen werden soll und gemäss CST rund 3,4 Milliarden Franken⁸ kosten soll, führt von Zürich nach Härkingen/Niederbipp. Sie wird 67 Kilometer lang sein und über rund zehn

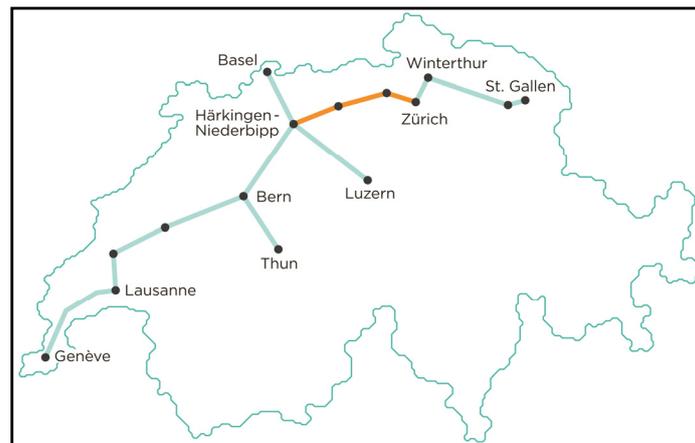
⁸ Aktueller Betrag siehe Homepage von CST: www.cargosousterrain.ch.

Hubs verfügen. Der Tunnel von 6 Metern Innendurchmesser soll in rund 20 bis 100 Metern Tiefe verlaufen.

Der Vollausbau soll ungefähr bis ins Jahr 2045 abgeschlossen werden. CST geht von Erstellungskosten in Höhe von rund 30–35 Milliarden Franken 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 Ausbautetappen würden sich nach dem Bedürfnis der Wirtschaft richten.

Abbildung 1

CST-Netzwerk



Quelle: CST

CST sieht vor, die Hubs so weit wie möglich auf bereits bestehenden Industrie- und Logistikgebieten zu erstellen. Der genaue Standort eines Hubs soll in Absprache mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, den kantonalen Behörden und den Standortgemeinden bestimmt werden.

In Absprache mit Kantonen und Gemeinden laufen aktuell in folgenden Räumen Verhandlungen mit Eigentümerinnen und Eigentümern von potenziellen Standorten:

- Oberbuchsiten – Egerkingen – Rickenbach
- Buchs AG – Hunzenschwil
- Spreitenbach – Dietikon
- Zürich-Hardturm – Urdorf
- Zürich-Affoltern – Zürich-Oerlikon – Wallisellen
- Nebenhub in Niederbipp

CST bietet in ihrer Transportinfrastruktur auch die Möglichkeit für Nebennutzungen wie z. B. Strom-, Telekommunikations- und Wasserleitungsinfrastrukturen an. Dies kann für Bündelungspotenziale genutzt werden.

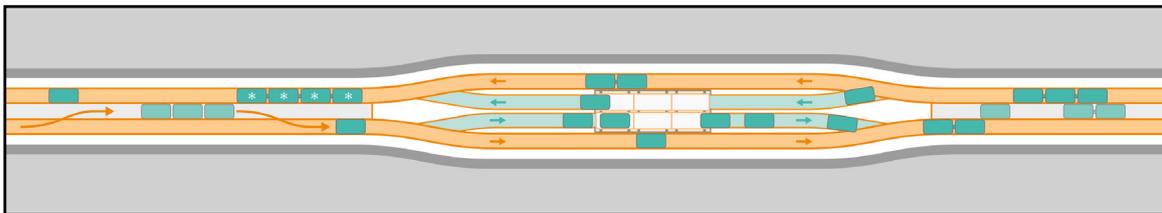
CST-Konzept für den Betrieb

Der Tunnel soll über drei Spuren verfügen, eine Fahrspur je Fahrtrichtung und eine zentrale Servicespur für Unterhalt, Ausweichmanöver bei blockierten Fahrzeugen

und Pufferung oder Zwischenlagerung von Gütern und Fahrzeugen. Die mittlere Fahrspur dient zudem dem kurzen Ausscheren und Wiedereingliedern eines Fahrzeugs für laufende Sequenzierungen (Erstellung oder Umstellung von Reihenfolgen) nach Bestimmungsort und Verteilroute. Jeweils unterhalb der Hubs sind vier Spuren vorgesehen, sodass in der Mitte die Lifte je eine Spur pro Fahrtrichtung bedienen können.

Abbildung 2

CST-Fördersystem im Tunnel und am Hub (Grundriss)

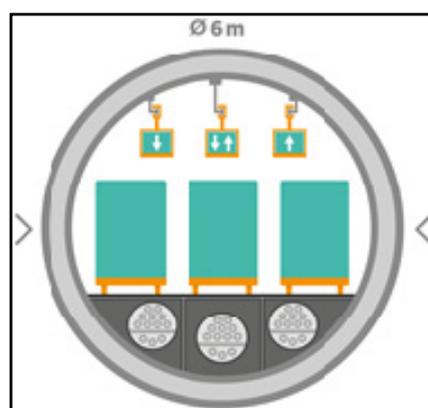


Quelle: CST

CST sieht vor, dass die unterirdische Gütertransportanlage permanent in Betrieb ist. An den Hubs können Güter wie Pakete und Stückgüter auf Paletten und in Behältern vollautomatisch über Schächte mit Liften ins System eingespeist oder diesem entnommen werden. Die Güter können, wie in der Logistikbranche für die Feinverteilung üblich, eine begrenzte Menge an Gefahrgut (z. B. Waschmittel, Rechaud-Brennpaste) gemäss der Verordnung vom 31. Oktober 2012⁹ über die Beförderung gefährlicher Güter mit Eisenbahnen und Seilbahnen (RSD) oder der Verordnung vom 29. November 2002¹⁰ über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SDR) enthalten.

Abbildung 3

CST-Fördersystem im Tunnel (Querschnitt)



Quelle: CST

Es ist vorgesehen, dass in der unterirdischen Gütertransportanlage selbstfahrende Radfahrzeuge mit eigenem elektrischem Antrieb und einer konstanten Geschwin-

⁹ SR 742.412

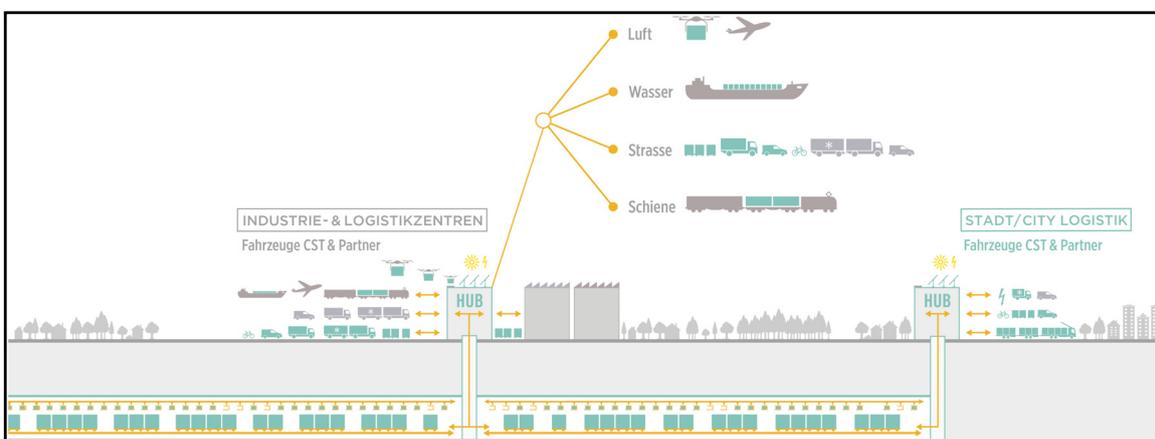
¹⁰ SR 741.621

digkeit von 30 km/h fahren. Die Fahrzeuge werden ausschliesslich mit Strom betrieben. Sie können die Spur wechseln und bis zu zwei Paletten oder entsprechend dimensionierte Behälter aufnehmen. Bei Bedarf können die Behälter gekühlt werden. Für den schnellen Transport von Kleingütern und Kleinstmengen ist im oberen Tunnelbereich eine Behälterhängebahn vorgesehen, die mit doppelter Geschwindigkeit verkehrt.

Die Hubs in den bestehenden Logistikzentren sollen mit automatisierten Schnittstellen zu allen am Ort verfügbaren Verkehrsträgern ausgestattet werden. Das Zusammenspiel des Gesamtsystems von den Hubs bis zur Auslieferung in den Städten und umgekehrt soll durch ein integriertes und intelligentes Steuerungssystem sichergestellt werden.

Abbildung 4

Konzept der Transportlogistik



Quelle: CST

Für die Nutzung der CST-Infrastruktur hat man die Leistung bei CST einzukaufen. CST bietet ihre Dienstleistung allen Kunden offen 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.

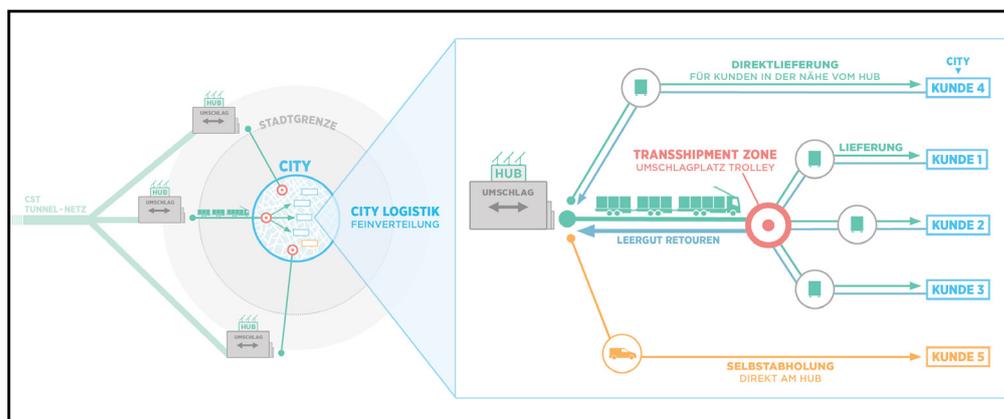
CST strebt an, in den städtischen Zentren mit einem integrierten City-Logistik-Konzept eine effiziente Ver- und Entsorgung sicherzustellen. Die unterirdische Tunnelinfrastruktur wird mit einem oberirdischen Feinverteilungssystem kombiniert, welches die Güter mit gebündelten Fahrten in umweltfreundlichen Fahrzeugen an ihre Bestimmungsorte bringt. Das vorgesehene City-Logistik-System soll ab Eröffnung der ersten Teilstrecke (2031) voll funktionsfähig sein. Bereits ab 2021 sollen gemäss Angaben von CST konkrete Anwendungen in den beteiligten Städten operativ tätig sein.

Durch die Zusammenarbeit von im Wettbewerb stehenden Unternehmen in der Feinverteilung soll es möglich werden, Synergien zu nutzen und den Verkehr zur Ver- und Entsorgung zu reduzieren. Die gemeinsame Nutzung von zentrumsnahen Umschlagplätzen sowie die Ver- und Entsorgung in gemeinsamer Tour bieten weite-

res Potenzial für Effizienzgewinne. CST entwickelt in Zusammenarbeit mit Logistikexperten aus dem eigenen Aktionariat verschiedene Ansätze zu Pilotprojekten und bringt diese phasenweise zur Umsetzung. Die Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Projekten werden periodisch mit Fachleuten innerhalb der bei CST involvierten Unternehmen analysiert und weiterentwickelt. Die Städte Zürich und Bern arbeiten aktiv in der Projektentwicklung mit. Mit weiteren Schweizer Städten ist CST regelmässig im Austausch.

Abbildung 5

Konzept der City-Logistik



Quelle: CST

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.

Aktuell wird die Strukturierung der Finanzierung von CST in der Bau- und Betriebsphase weiterentwickelt. Spezialisierte Firmen aus dem Finanzsektor, die gegenwärtig zum Aktionariat von CST gehören, klären die optimale Risikoverteilung und die dafür notwendige Strukturierung während der Bau- und Betriebsphase ab. Eine effiziente Struktur teilt Risiken zwischen Investoren, Versicherern, Kunden, General- oder Totalunternehmern und Betreiber auf. Die unternehmerische Trennung zwischen Betreiber- und Eigentümerfunktion ist dabei eine Option. Unter den Aktionären von CST gibt es mehrere gewichtige Investoren aus der Logistikbranche, die sich für den Betrieb unternehmerisch engagieren wollen. Mit ihnen werden verschiedene Szenarien geprüft.

Mit Inkraftsetzung des Gesetzes über den unterirdischen Gütertransport (UGüTG) sollen die vertraglich zugesicherten 100 Millionen Franken für die Plangenehmigungsphase der ersten Teilstrecke von Härkingen-Niederbipp nach Zürich eingesetzt werden.

Nachfrageentwicklung

CST schloss im Jahr 2016 ihre Machbarkeitsstudie¹¹ 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 Nachhaltigkeit sowie Kosten- und Potenzialoptimierung und Businessplan zuständig. Die Projektarbeit wurde massgeblich durch weitere Kompetenzpartner¹² 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 Prozent¹³ reduziert werden könnten. Über 90 Prozent der Güter, die mit CST transportiert werden sollen, würden ohne CST auf der Strasse transportiert. Bahn und CST sind somit weitgehend komplementär zueinander.

Umweltwirkungen

CST hat eine Life-Cycle-Assessment-Analyse (LCA) zu ihrem Projekt durchführen lassen.¹⁴ 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 Strasse¹⁵ 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-Mix und 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

¹¹ Die Machbarkeitsstudie ist nicht öffentlich zugänglich, weil sie schützenswerte Betriebsdaten enthält. Für den Bund relevante Grundlagen sind aber aus der Studie «Volkswirtschaftliche Aspekte und Auswirkungen des Projekts Cargo Sous Terrain (CST)», Infras, BAV (Hrsg.) (2016) ersichtlich. Abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat legt weiteres Vorgehen für Projekt «Cargo sous terrain» fest.

¹² BKS AG, CodX AG, Georg Utz, Loglay AG, LTW Intralogistics, PwC, Rapp Trans AG, SEW Eurodrive, Swisscom AG, swisslog und 7XS.

¹³ Berechnet von CST für die Stadt Zürich. Für weitere grosse Städte wurden die Auswirkungen auf den Verkehr noch nicht im Detail analysiert.

¹⁴ Durch die Firma Quantis wurde eine Ökobilanz durchgeführt.

¹⁵ Annahme: Euro-6-Diesel-Güterfahrzeuge im Referenzfall.

CST nur noch rund 10 500 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr betragen. Dies gilt auch unter der Annahme, dass künftig im Strassengüterverkehr flächendeckend elektrisch betriebene Güterfahrzeuge eingesetzt werden. Erneuerbare Energie ist im CST-Konzept und im Businessplan von CST verankert.

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.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.2.1 Geprüfte Alternative: Der Bund unterstützt das Konzept von CST nicht mit einer Gesetzesgrundlage

Der Bund könnte grundsätzlich darauf verzichten, das Konzept von CST mit einer Gesetzesgrundlage zu unterstützen. Die Kantone hätten aufgrund ihrer Hoheit über den Untergrund die Möglichkeit, dem unterirdischen Gütertransport eine kantonale Bewilligung oder gegebenenfalls eine Konzession zu erteilen.

Diese Massnahme wurde jedoch verworfen, weil damit das Ziel der Vorlage, ein schlankes und effizientes Verfahren für die Realisierung eines Konzepts zum unterirdischen Gütertransport sicherzustellen, kaum zu erreichen 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.

Aufgrund der durchgeführten Vorstudien (siehe Ziff. 2.1) und der Rückmeldungen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sieht der Bund den Bedarf nach einer einheitlichen Rechtsgrundlage für den unterirdischen Gütertransport. Er unterstützt somit das CST-Konzept mit einer Gesetzesgrundlage.

1.2.2 Geprüfte Alternative: Der Bund unterstützt das Konzept von CST mit einer Gesetzesgrundlage und beteiligt sich finanziell an CST

Aufgrund der durchgeführten Vorstudien (siehe Ziff. 2.1) wurde der volkswirtschaftliche Nutzen des CST-Konzepts ermittelt. Das Projekt ist konsequent auf die Bedürfnisse der verladenden Wirtschaft ausgerichtet und generiert für die breite Öffentlichkeit nur einen geringen Nutzen. Das CST-Konzept wird somit als subsidiäres System zu den heutigen Transportinfrastrukturen gesehen. Eine finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand ist daher weder gerechtfertigt noch nötig; eine finanzielle Unterstützung wird auch von CST ausdrücklich nicht verlangt. Auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine finanzielle Förderung von Bau oder Betrieb 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 Investitionen in Höhe rund 2,5 Milliarden Franken an. Je nach Ausbau belaufen sich die Investitionen bis 2050 auf bis zu 22 Milliarden Franken.

1.2.3 Gewählte Lösung: Der Bund unterstützt das Konzept durch ein Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport, beteiligt sich aber nicht finanziell an CST

Zielsetzung der Vorlage: Ermöglichung des Gütertransports über einen dritten Landverkehrsträger

Für den Bundesrat steht bei der Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen die Entwicklung der Strassen- und Schieneninfrastruktur im Vordergrund. Begründet ist dies im fortgeschrittenen Ausbau dieser Verkehrsträger und der Vernetzung, die alle Landesteile der Schweiz verbindet. Der Bundesrat sieht jedoch das wirtschaftliche Potenzial, welches neue Formen der Güterbeförderung beinhalten können. Daher möchte er mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen den Bau von Infrastrukturen eines – neben Strasse und Schiene – dritten Landverkehrsträgers in Form eines unterirdischen Gütertransportsystems ermöglichen und erleichtern.

Sicherstellung eines schlanken und effizienten Verfahrens

Aufgrund der Vorverfahren hat sich gezeigt, dass der Bedarf für ein unterirdisches Gütertransportsystem einschliesslich Feinverteilung im Rahmen der City-Logistik besteht. Der Bundesrat sieht somit vor, das geplante unterirdische Gütertransportkonzept durch ein Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport (UGüTG) zu unterstützen. Jedoch stellte sich in den Vorverfahren auch klar heraus, dass der Bund sich nicht finanziell an einem unterirdischen Gütertransportkonzept beteiligen soll.

Einheitliches Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene und Berücksichtigung des unterirdischen Gütertransports im Sachplan Verkehr

Für die Regelung des Untergrundes sind grundsätzlich die Kantone zuständig. Dies hat der Bundesrat im Bericht zur Nutzung des Untergrundes in Erfüllung des Postulats Riklin¹⁶ am 5. Dezember 2014 bestätigt. Damit wird an der bestehenden Kompetenzteilung zwischen Bund und Kantonen bezüglich des Untergrunds festgehalten. Entsprechend erachtet der Bundesrat die bestehenden Regelungen im Zivilgesetzbuch¹⁷ (ZGB) für die Abgrenzung des Privateigentums gegenüber dem öffentlichen Recht als genügend.

Die Vorlage hat zum Ziel, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Errichtung und den Betrieb weitgehend unterirdischer kantonsübergreifender Gütertransportan-

¹⁶ Bericht des Bundesrates zur Nutzung des Untergrundes in Erfüllung des Postulats 11.3229, Kathy Riklin, vom 17. März 2011, Bern, 5. Dezember 2014.

¹⁷ SR 210

lagen 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 Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens.

Der Bund sieht vor, die unterirdische Gütertransportanlagen als eigenständigen Teil in den Sachplan Verkehr aufzunehmen und als koordinierende Stelle zwischen den Kantonen zu fungieren. Damit sollen 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 beteiligten Kantonen abgestimmt werden.

Keine finanziellen Mittel des Bundes für das Gütertransportsystem von CST

CST strebt keine finanzielle Unterstützung durch den Bund an. Das CST-Konzept soll ein von der Wirtschaft getragenes und auf eigenwirtschaftlichen Kriterien beruhendes Projekt sein. Es richtet sich auf die marktwirtschaftliche Nachfrage aus. Eine politische Einflussnahme auf die Ausgestaltung des Projekts (z. B. Linienführung, Preissetzung) könnte je nach Vorgaben die Rentabilität des Projekts beeinflussen und somit dessen Realisierung grundsätzlich gefährden.

Der Bund sieht seinerseits keine Notwendigkeit, den Bau und Betrieb von Anlagen für den unterirdischen Gütertransport finanziell zu unterstützen. Zumal ein grosser Nutzen zugunsten der Allgemeinheit aus der Realisierung des Projekts nicht statistisch belegt werden konnte (siehe Ziff. 2.1.2). Hingegen sieht der Bund vor, die Funktionen der Plangenehmigungs- sowie der Aufsichtsbehörde wahrzunehmen und das Projekt durch einen geeigneten rechtlichen Rahmen zu unterstützen.

Übernahme bewährter Regelungen

Der vorgesehene Erlass lehnt sich so weit wie möglich an das Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957¹⁸ (EBG) an. Dies hat zum Vorteil, dass bestehende und bewährte Regelungen und Verfahren angewendet werden können. Verfassungsgrundlage für die Errichtung und den Betrieb der unterirdischen Gütertransportanlagen sind die Artikel 81 (Öffentliche Werke) und 87 BV (Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger).

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹⁹ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Entwurf des Bundesbeschlusses²⁰ über die Legislaturplanung

¹⁸ SR 742.101

¹⁹ BBl 2020 1777

²⁰ BBl 2020 1907

2019–2023 angekündigt. In den Zielen des Bundesrats für 2020²¹ ist jedoch unter der Zielsetzung «Die Schweiz sorgt für zuverlässige und solid finanzierte Verkehrs- und IKT-Infrastrukturen» festgehalten, dass der Bundesrat das weitere Vorgehen im Hinblick auf eine Ausarbeitung einer Botschaft festlegen wird.

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

2.1 Allgemeine Vorverfahren

2.1.1 Überprüfung des Konzepts zum unterirdischen Gütertransport

Bevor der Bundesrat sich für die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den unterirdischen Gütertransport aussprach, mussten die Realisierbarkeit des CST-Konzepts, der Nutzen für die Allgemeinheit und die Unterstützung durch die betroffenen Akteure nachgewiesen werden. Der Bundesrat hat deshalb in einem ersten Schritt die von CST erstellte Machbarkeitsstudie zum vorliegenden Konzept eines unterirdischen Gütertransportsystems durch eine unabhängige Expertengruppe prüfen lassen (Ziff. 2.1.2). Diese wurde beauftragt, die Machbarkeitsstudie zum CST-Konzept bezüglich der Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und den Verkehr zu überprüfen.²² Mit dieser Expertise konnten der Nutzen des CST-Konzepts für die Allgemeinheit wie auch dessen Auswirkungen besser abgeschätzt werden.

Darüber hinaus sollten im Rahmen verschiedener, vom Bundesrat an die Aktiengesellschaft CST gestellter Bedingungen (Ziff. 2.1.4) und mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens (Ziff. 2.1.5) die Realisierbarkeit des Konzepts (Ziff. 2.1.3) und auch der Rückhalt von CST bei den verschiedenen Marktakteuren und den wichtigsten Entscheidungsträgern ermittelt werden (Ziff. 2.2.2).

2.1.2 Überprüfung der Machbarkeitsstudie des CST-Konzepts

Grundlagen der Machbarkeitsstudie haben eine hohe methodische Qualität

Laut der Expertise des Bundes hat CST ihre Machbarkeitsstudie auf die heute zur Verfügung stehenden Aufkommensprognosen beim Gütertransport gestützt und mit unternehmensbezogenen Informationen und Annahmen möglicher nicht spezifischer Potenziale ergänzt. Inwieweit solche weitergehenden Potenziale – wie zum Beispiel

²¹ Bundeskanzlei (Hrsg.) Die Ziele des Bundesrates im Jahr 2020. Bundesratsbeschluss vom 6. November 2019. Abrufbar unter www.bk.admin.ch > Dokumentation > Führungsunterstützung > Jahresziele (Stand: 17.06.2020).

²² BAV (Hrsg.) (2016): Volkswirtschaftliche Aspekte und Auswirkungen des Projekts Cargo Sous Terrain (CST), Infras. Abrufbar unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat legt weiteres Vorgehen für Projekt «Cargo sous terrain» fest.

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 der Aktiengesellschaft 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. Dies setzt den Erfolg eines aufwendigen organisatorischen Prozesses unter den verschiedenen Marktakteuren voraus. Mit diesem müssen sich die Branchenakteure in ihren Rollen und Aufgaben teilweise neu am Markt ausrichten.

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 nur 38 Prozent der Tonnagen und 35 Prozent der Transportleistungen der von CST errechneten Nachfrage als statistisch belegbar 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 angeschlossenen Städten dank besserer Auslastung von Einsparungen im Transportvolumen im Vor- und Nachlauf in der City-Logistik von rund 30 Prozent aus. Diese können aber nur realisiert werden, wenn die Marktakteure bereit sind, Güter von Branchennachbarn mitzutransportieren. CST erarbeitet derzeit Ansätze für ein solches gebündeltes Feinverteilungssystem. Eine Verifizierung der Volumeneinsparungen ist ohne umfangreiche Kenntnis der heutigen Verteilungssysteme und des geplanten City-Logistik-Konzepts für die Expertengruppe daher kaum möglich. Es ist anzuerkennen, 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 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 vollständig ausgeschöpft werden. CST geht dabei von gut 300 Millionen Tonnenkilometern für die erste Teilstrecke aus. Die Modellrechnungen der Expertengruppe

weisen eine Verkehrsentslastung in den Spitzenstunden von maximal 10 Prozent aus. Bestehende Kapazitätsengpässe auf der Strasse, welche CST mit ihrem Konzept beheben will, werden somit nicht beseitigt.

Rund um die Hubs geht CST im Vollausbau von einer Reduktion der erbrachten Fahrleistung (Fahrzeugkilometer) aus. Dies wäre nach Einschätzung der 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, aber auch kritischer 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 und 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 Realisierung 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 der 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 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 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 gemäss der unabhängigen Expertengruppe nicht sicher nachweisen.

2.1.3 Abklärung der Realisierbarkeit des CST-Konzepts

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

Wie unter Ziffer 2.1.2 dargelegt wurde, wies die unabhängige Überprüfung der Machbarkeitsstudie einen leicht positiven Nutzen für die Allgemeinheit aus. Für den Bund zeigten die unterschiedlichen Ergebnisse bezüglich der Entlastungswirkungen des CST-Konzepts und der 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 und die Kantone oder 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 ihrer Investitionsentscheidung aus ihrer Sicht das Potenzial des CST-Konzepts bekräftigt. Der Entscheid beruht auf dem Businessplan von CST, welcher sich u. a. auf die Nachfrageprognosen stützt.

Weil das neue Verkehrssystem Auswirkungen auf die Verkehrsströme hat 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. Denn auch die Kantone und entsprechenden Regionen können aus dem System einen Nutzen ziehen.

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 andererseits zum Zeitpunkt der Projektierung und Baubewilligung über die notwendigen Investitionsmittel 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 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 Branchenakteure 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. Wie die Branche und die wichtigsten Akteure der Logistik- und Transportwirtschaft zum CST-Konzept stehen, liess der Bundesrat im Rahmen der Vernehmlassung zum UGüTG 2019 überprüfen (siehe Ziff. 2.2.2).

2.1.4 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 auf den Märkten 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 Mio. Fr.), 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. Das System CST ist dereinst diskriminierungsfrei zugänglich.
- 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.

2.1.5 Durchführung einer Vernehmlassung, um den Bedarf und den Rückhalt eines unterirdischen Gütertransportsystems zu ermitteln

Am 23. Januar 2018 übergab die Aktiengesellschaft CST dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Dossier, in welchem sie 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 war daraus noch nicht abschliessend ersichtlich, ob CST alle im Jahr 2016 genannten Bedingungen erfüllt. Trotzdem gab er die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage für das UGüTG in Auftrag. Zudem forderte er CST auf, die Bedingungen bis zum Ende der Vernehmlassung vollständig zu erfüllen. Er erwartete 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 musste 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 wurde daher empfohlen, dass CST nicht nur für die Erfüllung der Bedingungen, sondern für die gesamte Lebensdauer von CST sicherstellt, dass das Aktionariat mehrheitlich aus Schweizer Personen besteht. Damit ist CST frühzeitig auf allfällige Änderungen der Rahmenbedingungen hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse eingestellt.

Die Vernehmlassung sollte zudem 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 würde der Bundesrat den Rückhalt des Projekts besser einschätzen und in der Folge gestützt darauf entscheiden können, ob er das Projekt und die Schaffung einer Gesetzesgrundlage weiter unterstütze.

2.2 Vernehmlassungsverfahren

2.2.1 Vernehmlassungsvorlage

Die Vernehmlassungsvorlage hatte zum Ziel, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Errichtung und den Betrieb für den kantonsübergreifenden unterirdischen Gütertransport und den Betrieb von Fahrzeugen auf diesen Anlagen zu schaffen. Dafür wurde ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren nach Bundesrecht vorgesehen. Sowohl die unterirdischen Gütertransportanlagen als auch die daran anschliessenden Anlagen sind Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens.

Der in der Vernehmlassung unterbreitete Erlassentwurf entsprach zu weiten Teilen der unter Ziffer 4.1 unterbreiteten Neuregelung:

- **Allgemeingültiges Gesetz:** Der Erlassentwurf ist nicht als unternehmensspezifisches Spezialgesetz für eine CST AG gestaltet. Er ist vielmehr ein genereller Erlass für den kantonsübergreifenden unterirdischen Gütertransport. Mit der Sicherstellung, dass der Betreiber allen Kunden den diskriminierungsfreien Zugang zu den angebotenen Beförderungsdienstleistungen gewährt, stehen seine Dienstleistungen für alle offen.
- **Einheitliches Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene in Anlehnung an das Eisenbahngesetz (EBG):** Das vorgeschlagene Verfahren lehnte sich weitgehend an das im EBG festgelegte Verfahren an. Der Gesetzesentwurf orientiert sich an bestehendem Recht. Die zukünftigen Ab-

läufe und Verantwortlichkeiten sind somit bekannt. Der Einbezug der Kantone wird sichergestellt und die Haltung der Kantone, welche bei der Erstellung von CST wesentlich ist, kann damit berücksichtigt werden.

- **Neuer Sachplan für unterirdische Gütertransportanlagen:** Es ist vorgesehen, die unterirdischen Gütertransportanlagen als eigenständige Teile in den Sachplan Verkehr aufzunehmen. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) wird als koordinierende Stelle zwischen den Kantonen fungieren. Damit sollen ein flüssiger Prozess zur Planung und Genehmigung der Anlagen sichergestellt und die Umsetzung zwischen den verschiedenen Kantonen abgestimmt werden.
- **Keine finanzielle Beteiligung des Bundes am Gütertransportsystem von CST:** Der Bund sieht keine Notwendigkeit, das Projekt finanziell zu unterstützen. Der Nutzen aus der Realisierung des Projekts für die Allgemeinheit ist eher gering. Der Bund versteht sich in der Rolle der Plangenehmigungs- sowie der Aufsichtsbehörde.

2.2.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung zum UGüTG wurde vom 3. April 2019 bis zum 10. Juni 2019 durchgeführt. Parallel dazu verlief die Konsultation zum entsprechend neu entwickelten Sachplan unterirdischer Gütertransport (SUG).²³

Die Vernehmlassung fand ein breites Echo. 172 Stellungnahmen sind eingegangen; davon haben 167 inhaltlich Stellung bezogen. Nachfolgend sind die wichtigsten Ergebnisse der Vernehmlassung zusammengefasst:

Ein Bedarf für den unterirdischen Gütertransport wird von einer klaren Mehrheit gesehen. CST wird als subsidiäres System neben dem heutigen Schienen- und Strassengüterverkehr verstanden. Damit spricht sich auch die Mehrheit dafür aus, die Arbeiten an der Planung und Verfeinerung des Konzepts und am UGüTG fortzuführen. Von einer Minderheit wird grundsätzlich kein Bedarf gesehen. Einzelne sehen den Fokus bei dem von CST unterbreiteten City-Logistik-Konzept oder finden, dass das bestehende Transportsystem besser ausgelastet werden soll. Es wird auch eingebracht, dass für eine abschliessende Beurteilung noch eine umfassende Prüfung von Nachhaltigkeitsaspekten und Umweltverträglichkeit erforderlich sei.

Die Mehrheit ist mit einem einheitlichen Plangenehmigungsverfahren (PGV) auf Stufe Bund einverstanden. Dies gilt für Anlagen, die ganz oder überwiegend dem unterirdischen Gütertransport dienen. Unterstützt wird auch der Grundsatz, wonach keine weiteren kantonalen Bewilligungen, Konzessionen und Pläne notwendig sind. Als Vorteile des Verfahrens werden die überall gleichen Bedingungen in Bezug auf Raumplanung und Umwelt, die höhere Effizienz sowie der tiefere Planungsaufwand bei höherer Planungssicherheit geltend gemacht.

²³ Der Ergebnisbericht ist einsehbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > UVEK.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird im Grundsatz begrüsst. Wichtig ist, dass die Stufengerechtigkeit eingehalten wird. Aufgrund des hohen Koordinationsaufwandes zwischen den Kantonen wird gewünscht, dass der Bund eine Koordinationsfunktion übernimmt. Eine Minderheit vertritt die Haltung, dass der Bund diese Infrastruktur von nationalem Interesse auf Sachplanstufe festlegen soll, wie es im Eisenbahn- und im Strassenrecht zur Anwendung kommt.

Die Kantone begrüssen die Kompetenzaufteilung. Viele Organisationen wie auch weitere Stellungnehmende würden es begrüssen, wenn mit dem PGV auch die Erschliessung auf öffentlichem Grund erfolgen würde, um das Verfahren zu beschleunigen.

Die Mehrheit sieht es als notwendig an, dass allfällige Risiken des Projekts nicht von der Allgemeinheit getragen werden müssen. Die unterirdische Anlage muss bei der Einstellung des Betriebs so hergerichtet werden, dass kein Sicherheitsrisiko besteht. Allfällige Rückbauten von oberirdischen Anlagen seien von Fall zu Fall und wenn möglich unter Rücksprache mit den Kantonen zu beurteilen.

2.2.3 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesrat hat am 29. Januar 2020 gestützt auf die Ergebnisse aus der Vernehmlassung das UVEK beauftragt, eine Botschaft für ein Gesetz über den unterirdischen Gütertransport zu erarbeiten mit folgender Stossrichtung:

- Die Baubewilligung wird im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens auf Stufe Bund erteilt. Dieses Verfahren lehnt sich weitgehend an jenes für Eisenbahnen an.
- Damit ist eine zweistufige Umweltverträglichkeitsprüfung verbunden. Dies stellt sicher, dass die ökologischen Aspekte ausreichend berücksichtigt werden.
- Die unterirdischen Gütertransportanlagen werden als eigenständiger Bereich im Sachplan Verkehr des Bundes geführt. Der Bund legt darin die Planungsräume und -korridore fest. Für die konkrete Festlegung der Hub-Standorte und Linienführungen sind im Rahmen der Richtpläne die Kantone zuständig.
- Damit verbunden ist die Vorgabe, dass die umwelt- und anwohnerverträgliche Feinverteilung der Güter in den Städten (City-Logistik) rechtzeitig mit den Kantonen geklärt werden muss.
- Die Betreiber der Anlagen müssen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung einhalten: Sie müssen ihre Transportpflicht wahrnehmen und allen Interessierten den Zugang unter gleichen Bedingungen ermöglichen.
- Der Bund hält weiterhin daran fest, dass er weder für den Bau noch für den Betrieb eine Finanzierung leisten wird.

- Im Gesetz wird auch verankert, dass der Bund für den Fall von wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Eigentümer oder Betreiber angemessene Sicherheiten verlangen und nach Rücksprache mit den Kantonen den Rückbau anordnen oder die Umnutzung der Anlage beschliessen kann.
- Durch die private Finanzierung sind die Möglichkeiten des Bundes für den Schutz der Infrastruktur beschränkt. Deshalb muss über die gesamte Lebensdauer der Anlage hinweg eine Schweizer Mehrheit am Eigentum sichergestellt werden. Ausländische Investoren können sich im Rahmen einer Minderheit beteiligen.

3 Rechtsvergleich

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

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

4.1.1 Allgemeingültiges Gesetz

Der unterbreitete Erlassentwurf ist ein genereller Erlass für den kantonsübergreifenden unterirdischen Gütertransport. Er stellt somit kein unternehmensspezifisches Spezialgesetz für eine CST AG dar. Mit der Sicherstellung, dass der Betreiber allen Kunden den diskriminierungsfreien Zugang zu den angebotenen Beförderungsdienstleistungen gewährt, stehen die Dienstleistungen des Betreibers für alle offen. Damit wird auch vermieden, dass verschiedene unterirdische Gütertransportsysteme parallel zueinander verlaufen. Der Bund will aber nicht ausschliessen, dass an einem anderen Ort in der Schweiz mit einem unterirdischen Gütertransportsystem eines anderen Betreibers begonnen werden kann. In diesem Fall wird sichergestellt, dass diese Systeme zukünftig technologisch und organisatorisch kompatibel sind. Dies kann der Bund aufgrund dieses Erlasses und in Abstimmung mit dem neuen Sachplan für den unterirdischen Gütertransport steuern.

4.1.2 Eigentumsverhältnisse

Die unterirdischen Gütertransportanlagen stellen eine Verkehrsinfrastruktur dar, der aufgrund ihrer Versorgungsfunktion eine nationale Bedeutung zukommt. Über die Anlagen sollen grosse Teile der für gewisse Regionen bestimmten Güter des täglichen Bedarfs (Nahrungsmittel, andere Lebensmittel) transportiert werden. Es ist davon auszugehen, dass der Detailhandel grössere Teile seiner Transporte über diese Infrastrukturen abwickeln wird.

Durch die private Finanzierung der Anlagen sind die Möglichkeiten des Bundes für den Schutz dieser Infrastrukturen beschränkt. Deshalb soll über spezialgesetzliche Vorkehren sichergestellt werden, dass über die gesamte Lebensdauer der Anlage

hinweg eine Schweizer Mehrheit an deren Eigentum sichergestellt ist. So ist gewährleistet, dass in Verbindung mit der Vorgabe des diskriminierungsfreien Zugangs die auf der Infrastruktur erbrachten Angebote im Interesse schweizerischer Akteure liegen. Dies schliesst ein nennenswertes finanzielles Engagement ausländischer Akteure nicht aus.

Sofern im Rahmen der Umsetzung der vom Parlament angenommenen Motion Rieder (18.3021) eine allgemeine gesetzliche Grundlage für eine Investitionskontrolle ausländischer Direktinvestitionen in Schweizer Unternehmen erlassen wird, kann zu diesem Zeitpunkt die vorliegende spezialgesetzliche Regelung aufgehoben werden (siehe Ziff. 5 zu Art. 3).

4.1.3 Diskriminierungsfreier Zugang

Im Gesetz wird festgeschrieben, dass die Betreiber der Anlagen sowie sämtliche Subakkordanten dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung unterstehen. Den Kunden, die Dienstleistungen 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 Pflicht zum Anschluss 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 Kommission für den Eisenbahnverkehr (Rail-Com) vorgesehen; sie hat bei Streitigkeiten bezüglich der Gewährung des Zugangs, der Zugangsvereinbarung und der Berechnung der Preise zu entscheiden. Zudem beaufsichtigt sie die Entwicklung des Marktes im Hinblick auf eine diskriminierungsfreie Behandlung aller Beteiligten und kann von Amtes wegen Untersuchungen einleiten.

4.1.4 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 das Verfahren nach EBG für die Eisenbahnen an. Der Gesetzesentwurf orientiert sich somit an bestehendem Recht. Die zukünftigen Abläufe und Verantwortlichkeiten sind somit bekannt, und der Einbezug der Kantone wird sichergestellt.

Das Verfahren sieht vor, dass das 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. Für die Umweltverträglichkeitsprüfung werden die Anlagen zum unterirdischen Gütertransport analog den Eisenbahnanlagen einem zweistufigen Verfahren unterstellt. Damit wird sichergestellt, dass die Ersteller einer unterirdischen Gütertransportanlage umfassende Um-

weltverträglichkeitsprüfungen durchführen müssen und alle relevanten Gremien frühzeitig eingebunden werden.

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 darzulegen haben, dass es die Bündelung mit anderen Infrastrukturen hinreichend geprüft hat.

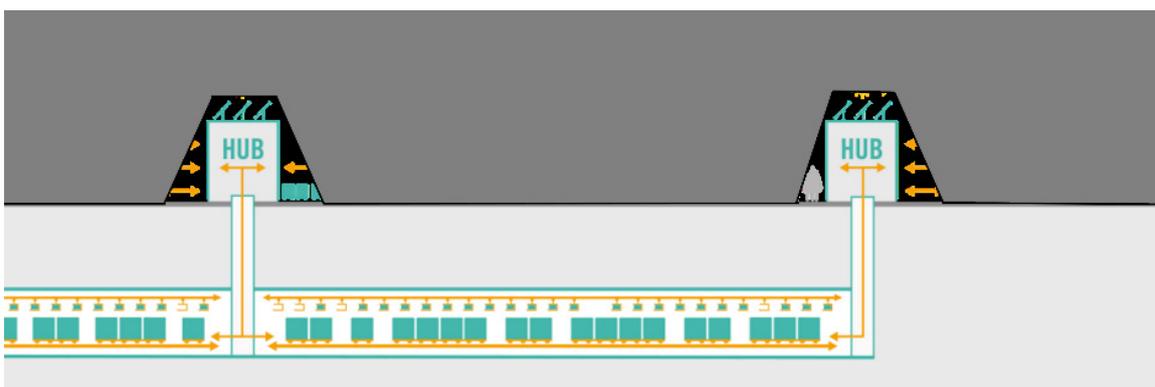
Zu den genehmigten Anlagen gehören die mit dem Bau und dem Betrieb zusammenhängenden Baustellenerschliessungsanlagen und Installationsplätze, die Standorte für die Verwertung und Ablagerung von Ausbruch- und Aushubmaterial sowie die Anlagen, die in einem engen räumlichen und funktionalen Zusammenhang 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 Sachplan- und im Plangenehmigungsverfahren 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. Insofern Standorte für die Verwertung und Ablagerung von Ausbruch- und Aushubmaterial den Richtplänen der Kantone entsprechen, können diese auch mit dem PGV festgelegt werden.

Abbildung 6

Perimeter des Plangenehmigungsverfahrens



Quelle: CST

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 Einsprache 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, Natur- und Heimatschutz berücksichtigt und die Anforderungen an die Sicherheit erfüllt 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 zügige Umsetzung von unterirdischen Gütertransportanlagen

Der unterirdische Gütertransport gemäss dem Konzept von CST ist ein kantonsübergreifendes System. Würde der Bund kein einheitliches PGV vorsehen, so müssten 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 der unterirdischen Gütertransportanlage erheblich steigern und den Umsetzungsprozess somit verlängern. Es bestünde die Gefahr, dass die Investoren ihre gesprochenen Mittel wieder zurückziehen, weil die Umsetzung nicht im vorgesehenen Zeitrahmen realisiert werden kann, was das Vorhaben 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 des Projekts für einen unterirdischen Gütertransport erleichtert werden.

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

Die Zuständigkeit für die Regelung des Untergrunds liegt grundsätzlich weiterhin 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 übertragen werden.

4.1.5 Sachplan für den unterirdischen Gütertransport

Die Konzepte und Sachpläne nach Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979²⁴ (RPG) sind die zentralen Raumplanungsinstrumente des Bundes. Die Sachpläne und Konzepte sind behördenverbindlich.

Abbildung 7

Ziele und Aufgaben der Raumplanungsinstrumente des Bundes



Quelle: ARE

Im Rahmen der Diskussionen zu 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 projektierenden Unternehmen 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 GüTG werden. Diese Lösung erlaubt es, den SUG speziell auf die Erfordernisse des unterirdischen Gütertransports auszurichten. Der Bund hält jedoch beim SUG an der Rolle fest, die er auch im Bereich des Schienen- und des Strassengüterverkehrs einnimmt. Der Bund legt Planungssperimeter und -korridore fest, und die Kantone bestimmen die konkreten Hub-Standorte und die Linienführung.

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 Artikel 7 Absatz 1 RPG aufeinander abzustimmen. Falls notwendig, kann ein Bereinigungsverfahren nach

Artikel 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 drei 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 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 ausstehen 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 hydrogeologische und geologische Aspekte sowie die bereits bestehende Infrastruktur im Boden besonders zu berücksichtigen. Sobald konkretere Unterlagen von CST vorliegen, werden diese evaluiert, sodass dann die geeigneten Räume für die Anlagen wie auch die Linienführungen als Festsetzungen 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 Sachplanentwurf konsultiert werden.

Im Sachplanverfahren haben die von der ersten Etappe des Bauvorhabens betroffenen Kantone im Rahmen der Zusammenarbeit nach Artikel 18 der Raumplanungsverordnung vom 18. Juni 2000²⁶ (RPV) eingebracht, die Kompetenz für die Festsetzung der Standorte für die Anlagen und der entsprechenden Linienführung 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 am Projekt CST interessiert sind und es 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 UGüTG vom Bundesrat festgesetzt werden können.

25 SR 734.25

26 SR 700.1

4.1.6 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 übrigen 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, im konkreten 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 sein. 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 und Ablagerung der Ausbruch- und Aushubmaterialien bezeichnen.

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

4.1.7 Keine Infrastrukturkonzession und Betriebsbewilligung des Bundes und der Kantone für den unterirdischen Gütertransport

Es wird keine Infrastrukturkonzessionspflicht für die unterirdische Gütertransportanlage eingeführt. 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 konzessionieren. 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 zusätzliches Verfahren ohne ersichtliche Vorteile. Der Verzicht 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 keine Betriebsbewilligung erforderlich. CST befördert keine gefährlichen Güter, obwohl der Erlassentwurf dies nicht grundsätzlich 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.

4.1.8 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 1930²⁷ 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.

4.1.9 Rückbau

Der Bund kann Sicherheiten bezüglich des Rückbaus verlangen

Falls der Betrieb der unterirdischen Gütertransportanlage endgültig eingestellt werden muss, müssen die Anlagen auf Kosten 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.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Mit dieser Vorlage fallen für den Bund keine grundsätzlich neuen Aufgaben an. Für die Umsetzung dieses neuen Gütertransportsystems hat der Bund im Rahmen seiner raumplanerischen Aufgaben und als Plangenehmigungsbehörde ein entsprechendes Sachplan- wie auch Plangenehmigungsverfahren durchzuführen. Zudem werden neue Aufsichtsfunktionen wahrgenommen. Das neue Transportsystem sieht aber keine finanzielle Unterstützung durch den Bund vor. Für gewisse Branchen weist dieses neue System einen grossen Nutzen aus. Für den Bund ist daher der Aufwand im Vergleich zum Ertrag, der volkswirtschaftlich beziehungsweise gewissen Branchen und Regionen zufällt, gering.

4.3 Umsetzungsfragen

Allfällig erforderliche Konkretisierungen der gesetzlichen Festlegungen für den unterirdischen Gütertransport können im Rahmen einer Ausführungsverordnung oder der Ergänzung bestehender Verordnungen erfolgen.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Das Gesetz schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein neues Transportsystem zur kantonsübergreifenden Beförderung von Gütern, welches weitestgehend unterirdisch angelegt ist.

Absatz 2 beschreibt den Zweck des Gesetzes. Er hält fest, dass der Aufbau und der Betrieb aufgrund privater Initiative und eigenwirtschaftlich erfolgen sollen. Mit diesen Grundlagen soll ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Gütertransports in der Schweiz geleistet werden. Insbesondere die angestrebte effizientere und umweltfreundlichere Abwicklung der City-Logistik kann dazu einen Beitrag leisten.

Art. 2 Geltungsbereich

Absatz 1 umschreibt den Geltungsbereich, indem die Anlagenteile benannt werden. Sollten Streckenabschnitte unentbehrlich oberirdisch geführt werden, so fallen sie auch unter dieses Gesetz.

Gemäss *Absatz 2* richtet sich der Anschluss der Anlagen an das oberirdische Verkehrsnetz nach der auf den entsprechenden Verkehrsträger (Strasse, Schiene) anwendbaren Gesetzgebung. Handelt es sich um eine Eisenbahn, so 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 oder lokalen Strassennetzes – ist nicht vorgesehen.

Art. 3 Eigentumsverhältnisse

Die Bestimmung hält fest, dass für den Bau und Betrieb von kantonsübergreifenden Anlagen für den unterirdischen Gütertransport mehrheitlich schweizerisches Eigentum (Gesellschaftskapital und die damit verbundenen Stimmrechte) erforderlich ist. Die den Bau und Betrieb übernehmenden Unternehmen müssen dies mit geeigneten Vorkehrungen sicherstellen.

Art. 4 Anliegen der Kantone

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 4 des Alpentransit-Gesetzes vom 4. Oktober 1991²⁸ formuliert. Sie stellt sicher, dass die entsprechenden Anliegen der Kantone schon im Rahmen des Sachplanverfahrens berücksichtigt werden und nicht erst im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens nach Artikel 9.

Art. 5 Diskriminierungsverbot

Das Diskriminierungsverbot soll (wie nach Art. 9a EBG und Art. 8 Abs. 5 GüTG i. V. m. den Art. 6 und 6a der Gütertransportverordnung vom 25. Mai 2016²⁹) im Bereich der Eisenbahnen) den diskriminierungsfreien Zugang zu den angebotenen Transportdienstleistungen einschliesslich Zusatzleistungen gewährleisten. Soweit technisch und betrieblich möglich, besteht auch ein Anspruch auf die diskriminierungsfreie Nutzung der Infrastruktur.

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 des Betreibers in Anspruch nehmen wollen.

Das Diskriminierungsverbot soll zum einen sicherstellen, dass nicht unnötigerweise mehrere Tunnel nebeneinander gebaut werden müssen. Überdies ist es eine Voraussetzung für die Ausübung des Enteignungsrechts, die ein öffentliches Interesse am Werk voraussetzt.

Absatz 3 entspricht sinngemäss Artikel 40a^{ter} Absatz 1 Buchstaben a–c EBG.

Absatz 4 verweist für das Verfahren auf die anwendbaren Artikel 40a^{ter}–40a^{quinquies} EBG.

Art. 6 Enteignung

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 3 EBG. Der Gesetzgeber schafft mit ihr die Möglichkeit, die Bestimmungen des Enteignungsrechts auf Anlagen im Geltungsbereich dieses Gesetzes anzuwenden, ohne dies von der Erteilung einer Konzession abhängig zu machen.

²⁸ SR 742.104

²⁹ SR 742.411

Art. 7 Sachplan- und Richtplanverfahren

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 Artikel 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, so kann der Bundesrat die Linienführung im Sachplan festsetzen. Diesen Vorbehalt gegenüber der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen sieht *Absatz 4* vor.

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.

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

Art. 8 Anforderungen des Verkehrs, der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes 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.

Art. 9 Plangenehmigung

Die Absätze 1, 3–5 sowie 7 und 8 wurden in Anlehnung an Artikel 18 EBG formuliert. Absatz 2 entspricht Artikel 18 Absatz 1^{bis} EBG.

Unter "Bauten" im Sinne von *Absatz 1* sind alle Arten von Bauten und Anlagen zu verstehen, wie z. B. Sicherungsanlagen oder Anlagen für die Entlüftung oder Entrauchung.

Absatz 2 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).

Nach *Absatz 5* bedarf es beispielsweise keiner kantonalen Konzessionen zur Nutzung des Untergrunds und keiner kantonalen Ausnahmegewilligungen gemäss Artikel 24 RPG.

Absatz 6 Buchstabe a wurde in Anlehnung an Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe b des Seilbahngesetzes vom 23. Juni 2006³⁰ (SebG) formuliert. Der Kulturlandschutz ist ein durch Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a RPG anerkanntes öffentliches Interesse. Das öffentliche Interesse an der Sicherheit von CST geht dahin, dass von der Anlage keine Gefahren für Dritte oder Arbeitnehmerinnen und 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 hat. Eine Projektierung und Realisierung wird nur bei Kostenfreistellung durch den dritten Infrastrukturbetreiber verfügt werden können.

Absatz 6 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. Es muss zudem plausibel darlegen, wie es den Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur finanzieren wird.

Zu Absatz 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 die Artikel 14–23 RPV die erforderlichen Regelungen enthalten.

Zu den Absätzen 8 und 9: Der Bund genehmigt nicht alle Standorte für die Verwertung und Ablagerung von Ausbruch- und Aushubmaterial. Die Plangenehmigung kann jedoch auch Standorte abseits der geplanten Anlage umfassen, wenn sie den in der Richtplanung der Kantone ausgewiesenen Standorten entsprechen. Siehe auch die Erläuterung zu Artikel 21.

Art. 10 Beurteilung der sicherheitsrelevanten Aspekte

Die risikoorientierte Überprüfung entspricht dem Vorgehen bei Eisenbahnen (vgl. Art. 17c EBG) und 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 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgehen.

Art. 11 Genehmigungsfreie Änderungen

Diese Bestimmung entspricht weitgehend Artikel 1a der Verordnung vom 2. Februar 2000³¹ über das Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahnanlagen.

³⁰ SR 743.01

³¹ SR 742.142.1

Art. 12 Anwendbares Recht

Diese Bestimmung entspricht Artikel 18*a* EBG.

Art. 13 Einleitung des Verfahrens

Diese Bestimmung entspricht Artikel 18*b* EBG.

Art. 14 Vorbereitende Handlungen

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

In *Absatz 1 Buchstabe a* geht um sichtbare Veränderungen des Geländes. Die Vorschrift betrifft also nicht den unterirdischen Verlauf, sondern nur Tief- und Hochbaumassnahmen an der Erdoberfläche.

In *Absatz 1 Buchstabe b* geht es um Veränderungen, die zwar nicht sichtbar sein werden, jedoch Rechte Dritter beeinträchtigen können, beispielsweise zur anderweitigen Nutzung des Untergrunds (z. B. mit Erdsonden).

Art. 15 Stellungnahme der Kantone, Publikation und Auflage

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

Art. 16 Persönliche Anzeige

Die Bestimmung lehnt sich an Artikel 18*e* EBG an, berücksichtigt aber auch die Anzeigepflicht gegenüber Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern oberhalb der jeweiligen Anlagen.

Art. 17 Einsprache

Die Bestimmung entspricht Artikel 18*f* EBG.

Art. 18 Bereinigungsverfahren

Die Bestimmung entspricht Artikel 18*g* EBG.

Art. 19 Geltungsdauer

Die Bestimmung entspricht Artikel 18*h* EBG.

Art. 20 Schätzungsverfahren, vorzeitige Besitzeinweisung

Die Bestimmung entspricht Artikel 18*k* EBG.

Art. 21 Entsorgung von Ausbruch- und Aushubmaterial

Die Bestimmung entspricht Artikel 18l EBG. Aus Artikel 9 Absätze 8 und 9 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 und nicht der Richtplanung der Kantone entsprechen, nicht vom BAV bewilligt werden können. Vielmehr obliegt die Bewilligung solcher Standorte der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde.

Art. 22 Landumlegung

Die Bestimmung entspricht Artikel 18v EBG.

Art. 23 Anlagen nach kantonalem Recht

Die Bestimmung entspricht in modifizierter Form 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 am Hubstandort errichtet werden, so würde das Bauvorhaben nicht dem Bau oder Betrieb einer Anlage nach diesem Gesetz dienen, und die Zuständigkeit für die Bewilligung richtete sich nach kantonalem Recht.

Art. 24 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 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006³² genannten Instrumente in Betracht.

Art. 25 Verantwortlichkeit und Sorgfaltspflicht

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

Art. 26 Vorkehren im öffentlichen Interesse

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 19 EBG formuliert. Die nicht abschliessende Aufzählung wichtiger Einrichtungen wurde um öffentliche Grundwasserfassungen ergänzt, da diese schwierig zu ersetzen sind.

Art. 27 Transport gefährlicher Güter

In der Logistikbranche ist es für die Feinverteilung üblich, eine begrenzte Menge gefährlicher Güter zu transportieren. Dies könnte somit auch für den unterirdischen Gütertransport zutreffen. Die Bestimmung lehnt sich an Artikel 5 GüTG sowie an Artikel 30 Absatz 5 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958³³ an. Würde der Bundesrat den Transport gefährlicher Güter zulassen, so müsste er dies in die Ausführungsbestimmungen aufnehmen. Er müsste zugleich entscheiden, welche Vorschriften aus RSD bzw. SDR zur Anwendung kommen. Es steht dem Betreiber frei, auf die Beförderung gefährlicher Güter zu verzichten, um die hierfür erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen zu vermeiden.

Art. 28 Ersatzpflicht

Die Bestimmung entspricht Artikel 20 EBG.

Art. 29 Beeinträchtigungen der Sicherheit durch Dritte

Die Bestimmung entspricht Artikel 21 EBG.

Art. 30 Signal- und Fernmeldeanlagen

Die Bestimmung entspricht Artikel 22 EBG.

Art. 31 Umweltverträglichkeitsprüfung und Vorbereitungsmaßnahmen

Im Anhang der Verordnung vom 19. Oktober 1988³⁴ über die Umweltverträglichkeitsprüfung wird festzulegen sein, dass eine UVP als zweistufiges Verfahren durchzuführen ist. Die erste Stufe erfolgt als Beschlussfassung durch den Bundesrat auf Basis des Vorprojekts, die zweite Stufe mit der Plangenehmigung durch die Genehmigungsbehörde.

Art. 32 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 sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, nicht aber dem Schutz von Reisenden. Dabei steht der Schutz der Sicherheit von Personen gegenüber dem Schutz von Gütern im Vordergrund.

Art. 33 Melde- und Mitwirkungspflicht

Die Bestimmung ist in Anlehnung an Artikel 24 SebG formuliert.

³³ SR 741.01

³⁴ SR 814.011

Art. 34 Untersuchung von Unfällen und schweren Vorfällen

Die Bestimmung entspricht inhaltlich Artikel 15 EBG.

Art. 35 Datenbearbeitung durch das BAV

Die Bestimmung entspricht Artikel 53 Absätze 1 und 3–5 PBG.

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

Absatz 3 soll den Zugang der Öffentlichkeit beziehungsweise interessierter Personen zu Informationen über die Einhaltung der sicherheitsrelevanten Bestimmungen auch insoweit ermöglichen, als es sich um besonders schützenswerte Personendaten handelt. In Betracht kommen hier ausschliesslich Daten über administrative oder strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c Ziffer 4 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992³⁵ über den Datenschutz (DSG) gegenüber dem Unternehmen oder den verantwortlichen Personen.

Art. 36 Datenbearbeitung durch die Unternehmen

Es finden die Bestimmungen des 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 Buchstabe 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. 37 Vorhaltekosten der Wehrdienste

Die Bestimmung sieht vor, dass das Unternehmen sich nicht an Vorhaltekosten der Wehrdienste beteiligen muss, welche die Wehrdienste auch ohne die unterirdischen Gütertransportanlagen hätten. Zu tragen haben die Unternehmen nur die durch ihre Bedürfnisse zusätzlich entstehenden Kosten.

Art. 38 Widerhandlungen gegen die Plangenehmigung

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

Art. 39 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 Artikel 186 des Strafgesetzbuches³⁶ (Hausfriedensbruch) vor unbefugtem Eindringen geschützt sind.

³⁵ SR 235.1

³⁶ SR 311.0

Art. 41 Vollzug

Absatz 2 ist in Anlehnung an Artikel 25 GüTG 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 zusätzliche Koordinationsarbeiten wie auch Bereinigungen durchzuführen sein, die aufgrund dieses neuen und innovativen Projekts mehr Zeit beanspruchen werden, als das Standardverfahren vorsieht. Hinzu kommt, dass das PGV für CST, das vom BAV durchgeführt werden muss, weitere personelle Ressourcen im Umfang einer Vollzeitstelle für die Dauer des Verfahrens beanspruchen wird.

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 oder 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 Studie³⁷ hat gezeigt, dass die

³⁷ Kurzanalyse: Cargo sous terrain, Beispielhub, Auswirkungen auf das lokale und regionale Strassennetz, BSB + Partner, 2017 – nicht öffentlich zugänglich, im Besitz von CST.

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 Abschnitten der 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 im Endeffekt 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 Kreisels oder einer Zufahrtsstrasse. CST sieht vor, mit den entsprechenden Anspruchsgruppen diesbezüglich frühzeitig in Kontakt zu treten, damit spezifisch für die einzelnen Hubs verschiedene Lösungen evaluiert und auf Basis der Evaluation für alle Beteiligten und Betroffenen möglichst vorteilhafte Lösungen umgesetzt werden können. Der Anschluss an kantonale Erschliessungsstrassen richtet sich nach kantonalem Recht.

Einbezug der Kantone und Gemeinden im Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren

Beabsichtigt ein Unternehmen, beispielsweise 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 müssen insbesondere das Konflikt- und das 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 und für die Standorte der weiteren notwendigen Anlagen (z. B. Lager- und Umschlagsanlagen).

Nach der Festsetzung der geeigneten Räume im Sachplan setzen die Kantone im kantonalen Richtplan innerhalb einer vom Bundesrat vorgegebenen Frist 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

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) steigern. Die Transportkosten dürften in einer ersten Phase kaum sinken. Hingegen dürften die Versorgungsqualität und die Versorgungssicherheit 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 zukünftigen gesellschaftlichen Anforderungen hinsichtlich Versorgungsqualität und Konsum entgegenkommen. Die Standortattraktivität könnte damit gesteigert und die Aufmerksamkeit neuer Unternehmen für Investitionen in die Schweiz und den Logistikmarkt 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 zukünftige gesellschaftliche Anforderungen ein, indem es eine individuelle und schnellere Versorgung mit Gütern unterstützt. Zudem werden im Rahmen des Projekts, insbesondere mit Blick auf die Feinverteilung und das City-Logistik-Konzept, neue Organisationsformen erprobt

und entwickelt. Sollten solche Kooperationsformen innerhalb der Güterverkehrsbranche von Erfolg gekennzeichnet sein, kann dies zu einem Wandel in der Unternehmens- und Wettbewerbskultur in der Schweiz führen.

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 im allgemeinen Strassengüterverkehr oberirdisch elektrische Strassengüterfahrzeuge eingesetzt werden, gleicht sich die CO₂-Bilanz zwischen CST und dem Referenzfall jedoch an.

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

Durch den unterirdischen Betrieb kann die Flächenproduktivität gesteigert werden, da oberirdische Verkehrs-, Logistik- und Lagerflächen eingespart werden (kein Ausbau von oberirdischen Logistikzentren in städtischen Gebieten erforderlich). Die unterirdische Gütertransportanlage stellt, ähnlich einem Puffer, vorübergehende Lagerkapazitäten bereit, um die Waren bereits im Tunnel optimal bündeln zu können

CST trifft Schutzmassnahmen für das Grundwasser

Das Grundwasser könnte durch den Bau und Betrieb der unterirdischen Transport- und Schachtanlagen gefährdet werden. Das Unternehmen CST sieht daher vor, entsprechende Schutzmassnahmen umzusetzen. Die vertikale und die horizontale Trassierung sollen so optimiert werden, 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 begrenzte Menge an Gefahrgut vor, bei dem es sich um Alltagsprodukte des Detailhandels handelt (z. B. Reinigungs- und Desinfektionsmittel). Dabei berücksichtigt CST die massgeblichen Normen. 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 steht für Leitungen aller Art zur Verfügung. 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. Die Swissgrid AG hat Interesse an gewissen Teilstrecken bei einem Nord-Süd-Ausbau von CST bekundet.

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 der unterirdischen Gütertransportanlage nicht machbar ist, 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 Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966³⁸ über den Natur- und Heimatschutz, 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 wie auch 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, jeweils 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 sein. CST wird in der weiteren Planung die erforderlichen Massnahmen zum Schutz der historischen Objekte und Ortsbilder mit der Denkmalpflege absprechen.

38 SR 451

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, indem er die Realisierung durch ein Bundesgesetz und ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren erleichtert. Er tut dies, weil ein öffentliches Interesse der Schweiz an der Ermöglichung einer solchen Anlage besteht, sofern sie mit privaten Mitteln realisiert werden kann und zugleich einen gewissen Beitrag zur Bewältigung des überregionalen und regionalen Güterverkehrs leisten kann.

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 BV lässt sich aber durchaus auf Eisenbahnen im weiteren Sinne anwenden, verstanden als neuartiges spurgeführte Transportmittel.³⁹ Schliesslich stützt sich auch die Trolleybus-Gesetzgebung auf Artikel 87 BV.

7.2 Vereinbarung mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Aus dem vorliegenden Konzept ist nicht abschliessend feststellbar, ob die im Rahmen von CST erbrachten Transportdienstleistungen dem Strassenverkehr, dem Schienenverkehr oder einem anderen Sektor anzusiedeln sind. Falls die CST-Transporte dem Schienenverkehr zuzuordnen sind, steht das Erfordernis einer Schweizer Mehrheitsbeteiligung mit unseren Marktzugangsverpflichtungen im GATS und in bilateralen Freihandelsabkommen im Bereich Transportdienstleistungen in Konflikt. Auch die Schweizer Verpflichtungen in den Bereichen Frachtschlagdienste, Lagerdienstleistungen und Speditionsdienstleistungen können betroffen sein. Es ist demzufolge nicht auszuschliessen, dass im Rahmen der WTO oder von Freihandelsabkommen Klagen gegen die Schweiz gerichtet werden und die Schweiz in der Folge ihre Marktzugangsverpflichtungslisten anpassen und allenfalls den betroffenen WTO-Mitgliedern oder Freihandelspartnern Kompensation gewährleisten müsste.

7.3 Erlassform

Nach Artikel 164 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴⁰ erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden

³⁹ 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; einsehbar unter www.bav.admin.ch > ...

⁴⁰ SR 171.10

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 oder Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

7.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält folgende Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat:

- Artikel 7 Absätze 2, 3 und 4: Sachplan, Linienführung, Fristen
- Artikel 8 Absatz 2: Vorschriften über den Bau und Betrieb
- Artikel 27: Transport gefährlicher Güter
- Artikel 35 Absatz 4: Datenbearbeitung durch das BAV
- Artikel 36 Absatz 2: Übertretungen
- Artikel 37 Absatz 2: Vollzug
- Artikel 38 Absatz 2: Inkrafttreten

7.6 Datenschutz

Die Vorlage berücksichtigt die Vorgaben der Datenschutzgesetzgebung.

Beilage

