

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2016/387 von Klaus Kirchmayr: «Voraussetzungen für «Cargo sous terrain (CST)» im Kanton Baselland schaffen» 2016/387

vom 1. September 2020

1. Text des Postulats

Am 1. Dezember 2016 reichte Klaus Kirchmayr das Postulat 2016/387 «Voraussetzungen für «Cargo sous terrain (CST)» im Kanton Baselland schaffen» ein, welches vom Landrat am 23. März 2017 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Am 24. November 2016 hat der Bundesrat seine Bereitschaft erklärt das Projekt «Cargo sous terrain (CST)» unter bestimmten Bedingungen mit einem Spezialgesetz zu fördern. CST will bis ins Jahr 2030 das Rückgrat des Logistikverkehrs auf ein spezialisiertes, vollautomatisches Bahn-system verlagern. Ein Spezialgesetz des Bundes soll für dieses kantonsübergreifend zu realisierende Projekt vereinfachte und einheitliche Rechtsgrundlagen schaffen.

Die Verlagerung des Güterverkehrs auf CST würde die folgenden grossen Vorteile bringen:

- *Einsparung einer riesigen Anzahl von Lastwagenfahrten mit entsprechend weniger Lärm und Umweltbelastungen.*
- *Schnellere Lieferketten.*
- *Deutliche Entflechtung von gewerblichem und individuellem Verkehr auf der Strasse mit massiv weniger Behinderungen und entsprechend weniger Staustunden und potenziellen Einsparungen beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.*
- *Entflechtung von Güter- und Personenverkehr auf dem vielerorts bereits überlasteten Bahnnetz und damit potenzielle Einsparungen beim Ausbau der Bahninfrastruktur.*
- *Private Finanzierung dieser spezialisierten Infrastruktur.*

In einem ersten Schritt soll der Grossraum Zürich mit den grossen Verteilzentren in Härkingen verbunden werden. Die Region Basel wäre gemäss aktuellen Planungen allenfalls in einem zweiten Schritt an der Reihe angeschlossen zu werden.

Die Vorteile von CST wären auch für die Region Basel gross. Sie ist ein europäischer Logistik-Hub und ein grosser Teil der in die Schweiz importierten und exportierten Waren fliesst durch Basel. Sollte CST kommen, so wäre es für die Region und seine bedeutende Logistikbranche von grosser Bedeutung möglichst schnell angeschlossen zu werden. Auch die positiven Effekte auf die Verkehrsinfrastrukturen bei Strasse und Bahn, sowie bedeutende Umweltvorteile sprechen für CST. Der Bundesrat hat als eine der Bedingungen für seine Unterstützung von CST die Zustimmung der betroffenen Kantone postuliert. Primär richtet sich dies an die Kantone Zürich, Aargau und Solothurn, welche die erste Strecke beheimaten sollen. Aus wirtschafts-, verkehrs- und umweltpolitischer Sicht wäre es aber wichtig, dass auch der Kanton Baselland schon jetzt die entsprechenden

Signale nach Bern sendet und die vorbereitenden Massnahmen (z.B. bez. Verkehrsplanung) einleitet. Entsprechend wird vorgeschlagen:

Die Regierung wird eingeladen als vorbereitende Massnahmen bezüglich «Cargo sous terrain» die folgenden prüfenden Massnahmen einzuleiten:

- *Dem Bund das grundsätzliche Interesse des Kantons Baselland an CST signalisieren*
- *Prüfen der allfällig notwendigen Massnahmen auf kantonaler Ebene*
- *Sondierungsgespräche mit der Logistikbranche bezüglich deren Anforderungen bzw. Bereitschaft sich an CST zu beteiligen.*

Ein analoger Vorstoss wird im Grossen Rat BS am 7. Dezember von der Fraktion Grünes Bündnis eingereicht werden.

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Ausgangslage

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.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) prognostiziert in ihren «Verkehrsperspektiven 2040» ein Wachstum im Güterverkehr auf der Strasse und der Schiene. Aufgrund des anhaltenden Wachstums und der begrenzten Kapazitäten der Infrastruktur werden im Güterverkehrsmarkt immer neue Wege gesucht, um Waren effektiv und effizient zu transportieren. Mit dem totalrevidierten Gütertransportgesetz vom 25. September 2015 (GüTG) wird eine nachhaltige Entwicklung des Schienengüterverkehrs in der Schweiz angestrebt. Die verschiedenen auf Grundlage des GüTG umgesetzten oder umzusetzenden Massnahmen sollen zu massgeblichen Effizienzsteigerungen und damit attraktiven Angeboten im Schienengüterverkehr führen.

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

CST wandte sich mit ihrem Konzept im Jahr 2015 an den Bund. Nicht mit der Bitte um finanzielle Unterstützung, sondern mit der Bitte, zu prüfen, ob der Bund CST mit einem einheitlichen Plangenehmigungsverfahren (PGV) auf Bundesebene unterstützen könnte. CST sieht eine kantonsübergreifende unterirdische Linienführung vor. Das PGV würde die unterirdische Gütertransportanlage einschliesslich der direkt damit angeschlossenen Anlagen beinhalten. Die von CST 2015 erarbeitete Machbarkeitsstudie zeigte auf, dass ein PGV auf Bundesebene eine entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Realisierung des Projektes ist.

Weil für ein PGV auf Bundesebene für unterirdische Gütertransportanlage bisher keine gesetzliche Grundlage bestand, liess der Bundesrat durch das UVEK den Entwurf eines Bundesgesetzes über den unterirdischen Güterverkehr (UGüTG) ausarbeiten. Der Bundesrat beauftragte das UVEK am 3. April 2019, dazu eine Vernehmlassung durchzuführen. Der Kanton Basel-Landschaft nahm in Abstimmung mit der BPUK und im Austausch mit dem Kanton Basel-Stadt an der Vernehmlassung teil.

Im Oktober 2019 veröffentlichte der Bund den Bericht zum Ergebnis der Vernehmlassung. Eine klare Mehrheit der Stellungnahmen begrüsst die Vorlage des Bundesrats gemäss Vernehmlassung. Das Konzept wird als innovativ und als Chance gesehen, kommende Herausforderungen beim wachsenden Güterverkehr zu bewältigen. Das Konzept wird zugleich als subsidiäres System neben dem heutigen Schienen- und Strassengüterverkehr verstanden. Damit spricht sich auch eine klare Mehrheit dafür aus, die Arbeiten an der Planung und Verfeinerung des Konzepts und am Bundesgesetz über den unterirdischen Güterverkehr (UGüTG) fortzuführen. Des Weiteren findet der Grundsatz, dass der Bund keine Mitfinanzierung dieses privaten Projekts vorsieht, breite Zustimmung.

Eine kleine Minderheit der Eingaben lehnt ein neues System für den unterirdischen Gütertransport und ein neues Bundesgesetz dafür ab, da der Glaube an eine Notwendigkeit, Finanzier- und Realisierbarkeit des Systems fehlt.

Nicht einheitlich ist die Einschätzung, ob und wie weit Bund und Kantone für eine private Infrastruktur wie Cargo sous terrain Vorgaben verkehrlicher und ökologischer Art machen sollen und dürfen.

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Konzept für die Planung und Bewilligung mit Sachplan (Bund), Richtplänen (Kantone) und einer Plangenehmigung des Bundes (PGV) findet im Grundsatz Zustimmung. Im Einzelnen zeigt sich aber noch Präzisierungsbedarf und vereinzelte kontroverse Auffassungen.

Ein breiter Konsens besteht darin, dass die Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen auf Stufe Gesetz klar sein muss. Eine strikte Stufengerechtigkeit soll eingehalten, Redundanzen im Sach- und Richtplanverfahren sollen vermieden werden und diese Verfahren sind grundsätzlich parallel und nicht gestaffelt auszugestalten. Die Kantone, Städte und Gemeinden sind frühzeitig und eng einzubeziehen. Der Aufwand sowohl für die Betreiber und die Kantone soll tief gehalten werden. Zahlreiche Rückmeldungen signalisieren einen Bedarf an Präzisierungen dieser Rollenteilung auf Stufe Gesetz.

Die durch CST in Aussicht gestellte positive ökologische Wirkung wird als zu wenig verbindlich empfunden, deshalb werden von den Kantonen, aber ebenso von ökologischen Kreisen zusätzliche verbindliche Vorgaben für das gesamte System gefordert.

Die Regelung im Gesetzesentwurf gemäss Eisenbahngesetz, wonach die Kantone für die Bezeichnung von Deponiestandorten für das Aushubmaterial zuständig sind, findet bei den Kantonen keine Zustimmung. Die Verantwortung dafür soll im Sinne des Verursacherprinzips vielmehr den Betreibern der unterirdischen Anlage zufallen.

Der Bundesrat hat das UVEK gestützt auf die Ergebnisse aus der Vernehmlassung in seiner Sitzung vom 29. Januar 2020 beauftragt, eine Botschaft für ein Gesetz über den unterirdischen Gütertransport zu erarbeiten und diese dem Parlament bis im Herbst 2020 vorzulegen.

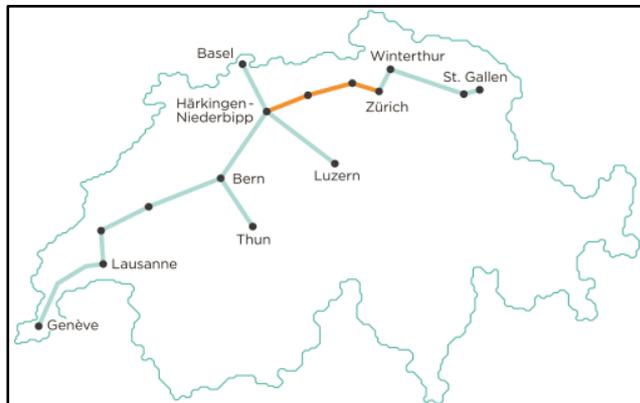
2.2. Das Konzept von Cargo sous terrain (CST)

CST organisiert sich im Rahmen einer Eigentümer- und/oder Betriebsgesellschaft.

Das Konzept von CST umfasst eine neue Transportinfrastruktur einschliesslich eines Transportlogistikkonzepts, welches den Betrieb sicherstellt. Diese besteht im Hauptteil aus einem über Hubs zugänglichen Tunnel.

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

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



In den städtischen Zentren will CST mit einem integrierten City-Logistik-Konzept eine Lösung zur Entlastung der Ballungsräume anbieten.

2.3. Überprüfung der Machbarkeitsstudie des CST-Konzepts

CST schloss im Jahr 2015 ihre Machbarkeitsstudie ab. CST geht davon aus, dass ihr System 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 führen. Hinzu kommt, dass durch gebündelte und koordinierte Zustell- und Abholrouten die Fahrten für die City Logistik um rund 30 Prozent reduziert werden könnten, falls die Marktteilnehmer sich bereit erklären, auch Güter von Branchennachbarn zu übernehmen. Beim Schienengütertransport rechnet CST mit einer Entlastung von gut zwei Prozent durch die erste Teilstrecke.

Der Bundesrat hat die Machbarkeitsstudie von CST durch eine unabhängige Expertengruppe prüfen lassen. Mit dieser Expertise soll der allgemeine Nutzen des CST Konzepts wie auch dessen Auswirkungen besser abgeschätzt werden können.

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

Die unabhängige Expertengruppe erachtet die von CST erfasste Auswirkung auf den Modalsplit als realistisch. Es wird erwartet, dass 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 voll ausgeschöpft werden. Die Modellrechnungen der unabhängigen Expertengruppe weisen eine Verkehrsentslastung in den Spitzenstunden von maximal 10 Prozent des Güterverkehrs aus. Bestehende Kapazitätsengpässe auf der Strasse, welche CST mit ihrem Konzept beheben will, werden damit aber nicht beseitigt.

Die Verkehrsanalyse der Expertengruppe zeigt, dass die Auswirkungen auf den Schienengüterverkehr grundsätzlich eher gering wären, insbesondere, wenn nur die erste Etappe realisiert würde. CST könnte aber wichtige Marktpotenziale bzw. Entwicklungsmöglichkeiten konkurrieren. 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 Expertengruppe legt dar, dass die Umweltbilanz für das CST-Konzept dann positiv ausfällt, wenn das prognostizierte Verkehrspotenzial tatsächlich ausgeschöpft werden kann und für den zusätzlichen Stromverbrauch Umweltzertifikate gelöst werden. Werden aber der Gütertransport und die Feinverteilung bei der Referenz mit elektrischen Güterfahrzeugen durchgeführt, die mit zertifiziertem Strom betrieben werden, so reduziert sich auch die Gesamtemission markant, sodass die Unterschiede zwischen den zwei Systemen deutlich kleiner werden. Wie bereits dargelegt, lassen sich jedoch die von CST prognostizierten Verkehrspotenziale nicht sicher nachweisen.

2.4. Anliegen des Postulats und Erwägungen dazu

Die Bau- und Umweltschutzdirektion befindet sich in regelmässigem Austausch mit ihren Nachbarkantonen als auch mit Vertretern von Cargo sous terrain. Der spezifische Nutzen des Projekts für den Kanton Basel-Landschaft ist noch schwer abzuschätzen, der Regierungsrat wird die Entwicklungen in diesem Bereich weiterhin beobachten.

Grundsätzlich sollte die verkehrliche Auswirkung auf das Strassennetz nicht überschätzt werden. CST würde in erster Linie das erwartete Wachstum der Güterverkehrsmengen zwischen den Zentren aufnehmen. Die heutigen Schwerverkehrsbelastungen auf den Autobahnen blieben deshalb in etwa erhalten.

Da langfristig weder kommende technische Entwicklungen im Strassen- und Schienengüterverkehr, zukünftige Kapazitäten auf Schiene und Strasse, als auch das zukünftige Aufkommen an Gütern und dessen Lieferanforderungen konkret vorhersehbar sind, ist der Bedarf für ein System, welches ähnlich wie das heutige Schienennetz funktioniert, noch nicht nachgewiesen.

Aufgrund der offenen Fragen, dem aus heutiger Sicht kaum nachzuweisenden Bedarf, der grossen Dimension und der nicht unerheblichen Auswirkungen des Vorhabens, sollte zuerst die geplante erste Etappe in Betrieb genommen und Erfahrungen gesammelt werden, bevor über ein System für die ganze Schweiz resp. den Kanton Basel-Landschaft entschieden wird.

Zu den im Postulat vorgeschlagenen Massnahmen kann wie folgt berichtet werden:

Dem Bund das grundsätzliche Interesse des Kantons Baselland an CST signalisieren.

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Bundesgesetz im Jahr 2019 hat der Regierungsrat in seiner Stellungnahme grundsätzliches Interesse an CST signalisiert: «Obwohl der Bedarf für ein solches System unklar ist, stehen wir dem Projekt offen / positiv gegenüber, da wir das Ergreifen der Initiative für ein solches System mit einem privaten Betreibermodell durch die Investoren begrüssen, insbesondere da die Investoren damit einige (finanzielle) Risiken auf sich nehmen». (Zitat aus Stellungnahme BL)

Prüfen der allfällig notwendigen Massnahmen auf kantonaler Ebene

Die Zielsetzung eines einheitlichen Plangenehmigungsverfahrens (PGV) nach Bundesrecht und die Aufnahme unterirdischer Gütertransportanlagen als eigenständige Teile in den Sachplan Verkehr wird durch den Kanton Basel-Landschaft unterstützt. Dabei ist zu begrüssen, dass das vom

Bund vorgeschlagene PGV sich weitgehend an dasjenige nach dem Eisenbahngesetz anlehnt. Dies hat zum Vorteil, dass bereits bestehende und bewährte Regelungen und Verfahren angewendet werden können. Zukünftige Abläufe und Verantwortlichkeiten sind bekannt.

Der Kanton ist grundsätzlich bereit, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, um das Projekt im Rahmen seiner Zuständigkeiten zu ermöglichen, wenn die Entwicklungen gemäss den heutigen Annahmen eintreten. Welche Massnahmen bezüglich solcher Rahmenbedingungen konkret zweckmässig sind (u. a. Themen wie Raumsicherung und verkehrsplanerische Auswirkungen), wird erst auf Basis einer nächsten Projektphase konkretisiert werden können. Hierzu wird eine enge Abstimmung mit den Nachbarkantonen, insbesondere Basel-Stadt erforderlich sein. Eine wichtige Grundlage, um anschliessend kantonale Grundlagen zu schaffen, dürfte die vom Bund unter Bedingungen in Aussicht gestellte spezialgesetzliche Regelung sein.

Aktuell liegt es also an CST, weitere Schritte in Sachen Finanzierung und Projektplanung zu gehen. Erst anschliessend erachtet der Regierungsrat weitere Schritte der öffentlichen Hand als angebracht.

Sondierungsgespräche mit der Logistikbranche bezüglich deren Anforderungen bzw. Bereitschaft sich an CST zu beteiligen.

Schweizerische und internationale Firmen haben ihr Commitment zugunsten von Cargo sous terrain bereits zugesichert, unter der Voraussetzung, dass das entsprechende Bundesgesetz in Kraft tritt. Eine Vorgabe des Bundes war, dass CST das Interesse der Privatwirtschaft an der Realisierung nachweist. Die Vorgabe des Bundes war unter anderem einen Finanzierungsplan von 100 Millionen Franken Eigenkapital, mehrheitlich aus der Schweiz, um die Baubewilligung für das erste Teilstück von Härkingen nach Zürich zu erhalten. Diese Forderung erfüllte CST im Januar 2018 unter Beteiligung zentraler Marktakteure wie Migros, Coop, Die Schweizerische Post, SBB Cargo und Rhenus.

Die Bereitschaft der Logistikbranche sich zu beteiligen ist bereits vorhanden, es sind keine weiteren Sondierungsgespräche auf Initiative des Kantons Basel-Landschaft nötig.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2016/387 «Voraussetzungen für «Cargo sous terrain (CST)» im Kanton Baselland schaffen» abzuschreiben.

Liestal, 1. September 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Dr. Anton Lauber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich