



Antwortkatalog zur Vernehmlassungsvorlage: Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

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

Cargo sous terrain ist ein interessantes und visionäres Projekt. Es bietet möglicherweise Potenziale für eine effiziente Abwicklung des zukünftigen Güterverkehrs und für die langfristige Entlastung des Nationalstrassennetzes im Rahmen einer Verlagerung des schweren Güterverkehrs. Die tatsächliche Notwendigkeit einer neuen, unterirdischen Verkehrsinfrastruktur und das effektive Verlagerungspotenzial von CST ist aus Sicht des Kantons Basel-Stadt jedoch noch ungewiss.

Bisherige CST-Studien gehen davon aus, dass durch die Verlagerung der Güterströme unter die Erde der Verkehr auf Nationalstrassen von schweren Lastwagen (über 3.5 Tonnen Gesamtgewicht) entlastet werden könnte. Dies obwohl sowohl die Güterverkehrsstatistiken des BFS sowie aktuelle Trends im Güterverkehr (E-Commerce, Trend zu same-day-deliveries sowie immer kleiner werdender Sendungsgrössen) darauf hindeuten, dass das zukünftige Güterwachstum auf der Strasse fast ausschliesslich im kleinteiligen Güterverkehr mit leichten Fahrzeugen unter 3.5 Tonnen Gesamtgewicht stattfinden wird. Aktuelle, nationale Regulierungen wie die LSVA, das Nachtfahrverbot, sowie die Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer tragen weiter dazu bei, dass ein Verlagerungseffekt von den schweren auf leichte Güterfahrzeuge stattfinden wird, da letztere heute nicht den erwähnten Regulierungen unterliegen.

Der Kanton Basel-Stadt bemängelt, dass leichtere Strassengüterfahrzeuge und Lieferwagen unter 3.5 Tonnen Gesamtgewicht in den bisherigen CST-Vorstudien komplett ausgeklammert wurden. Wir bitten daher den Bund, bei den Trägern von CST darauf hinzuwirken, dass Untersuchungen zu den Auswirkungen von CST auf kleine Güterfahrzeuge und Lieferwagen durchgeführt werden, bevor weitere Projektschritte eingeleitet werden.

CST schliesst eisenbahnaffine Massengüter wie z.B. nicht-palettierbare Schüttgüter und Gefahrgüter für den unterirdischen Transport zumindest teilweise aus. Weiter sind weder CST-Hubs im benachbarten Ausland, noch eine unterirdische Verbindung auf der Nord-Süd-Achse geplant. Internationale Sendungen im Import/Export sowie Transitsendungen wären dadurch nur bedingt und höchstens auf Teilabschnitten für das unterirdische System geeignet. Eine substantielle Entlastung des Eisenbahnnetzes durch CST ist daher aus unserer Sicht nicht absehbar.

In der Agglomeration Basel plant CST bisher weder Hubs auf französischem noch auf deutschem Hoheitsgebiet. Der bisherigen Planung fehlt folglich eine grenzüberschreitende Perspektive. Der Region Basel würde somit die Funktion eines „Anfangs“- bzw. „Endbahnhofs“ übertragen, wo alle Sendungen inklusive Import-/Export-Verkehre in das CST-System ein- bzw. ausgeschleust werden müssten. Daraus resultiert offensichtlich eine Zusatzbelastung durch den internationalen Zu-

fahrtsverkehr rund um einen allfälligen Basler CST-Hub. Wir erwarten vom Bund und von den Projektträgern, dass sie das Konzept so weiterentwickeln, dass die ohnehin stark belastete Strasseninfrastruktur in der Agglomeration Basel nicht zusätzlich belastet wird.

Aus Sicht der Störfallvorsorge kann CST eine interessante Alternative für den Gefahrguttransport bieten. Ob sich aufgrund der Trennung des Transportes von der Oberfläche eine Verkehrsreduktion erzielen lässt und sich daher aus Sicht der Störfallvorsorge ein Bedarf ergibt, kann derzeit nicht beurteilt werden.

Der Kanton Basel-Stadt sieht vor allem Handlungsbedarf in der City-Logistik und arbeitet bereits aktiv an der Optimierung der städtischen Feinverteilung von Gütern auf der letzten Meile. Die Initiative von CST in diese Richtung ist zu begrüßen. Der Kanton Basel-Stadt hat gegenüber CST bereits Bereitschaft signalisiert, die Zusammenarbeit zum Thema City-Logistik zu vertiefen.

Ein Bedarf für ein unterirdisches Transportsystem für den Hauptlauf besteht dabei aus Sicht des Kantons Basel-Stadt aber nicht:

Verkehrliche Argumente

- Der in den CST-Vorstudien vorrangig analysierte, schwere Güterverkehr wird sich voraussichtlich auch ohne Tunnelsystem absolut auf einem konstanten Niveau entwickeln und ist hinsichtlich der verkehrlichen Gesamtleistung zu vernachlässigen (heute ca. 3 % der Gesamtverkehrsleistungen¹, Tendenz sinkend in Relation zum Gesamtverkehrsaufkommen).
- Es ist davon auszugehen, dass das prognostizierte Wachstum an Fahrleistungen im Güterverkehr vornehmlich mit kleinen Fahrzeugen unter 3.5 Tonnen stattfinden wird. Zu diesen Fahrzeugtypen liegen dem Kanton Basel-Stadt heute keinerlei abgeschlossene Untersuchungen hinsichtlich der Verlagerungspotenziale von CST vor.
- Die Entlastungspotenziale für das Eisenbahnnetz sind als gering einzustufen.

Ökologische Argumente

- Da das Wachstum besonders der Zahl kleiner Fahrzeuge zu erwarten ist, könnte eine lokale Schadstoffreduzierung des Strassengüterverkehrs bereits heute mit bestehenden Technologien auf der Strasseninfrastruktur vorangetrieben werden. Hierfür gäbe es bereits heute marktreife Lösungen (z.B. Elektro-Lieferwagen).

Gesamtwirtschaftliche Argumente:

- Bevor ein neues Transportsystem in vorgesehener Dimension errichtet wird, müssten Bestrebungen unternommen werden, die Teilsysteme Bahn und Strasse gesamtheitlich besser auszulasten z.B. durch eine bessere zeitliche Verteilung mit gleichzeitiger Kapazitätsentlastung in den Spitzenzeiten.
- Güterverkehrssysteme bedürfen einer internationalen Ausrichtung. Das vorliegende CST-Konzept stellt eine schweizerische Insellösung dar. Ob und wie die Integration in internationale Lieferketten funktionieren wird, bleibt fraglich.

¹ ca. 2 von insgesamt 66 Milliarden Fahrzeugkilometer pro Jahr (Quelle: BFS: Mobilität und Verkehr – Statistischer Bericht 2018)

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

Es ist grundsätzlich begrüssenswert, dass der Bund Innovationen im Bereich des Güterverkehrs durch ein übergeordnetes Plangenehmigungsverfahren unterstützt, vorausgesetzt die betroffenen Kantone werden angemessen in das Verfahren einbezogen und können über den tatsächlichen Bedarf und die allfällige Realisierung eines CST-Hubs bestimmen. Prioritär gilt es aber, den Einsatz von zukunftsfähigen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die Einführung bzw. Überarbeitung kapazitätsentlastender Regulierungen für die bestehenden Teilsysteme Strasse und Schiene voranzutreiben, bevor ein dritter, unterirdischer Verkehrsträger installiert wird, dessen zukünftige Auslastungsmöglichkeiten heute noch höchst ungewiss sind.

Eine garantierte Mindestauslastung des Tunnelsystems ist aus dem vorliegenden Konzept sowie aus dem Gesetzesentwurf nicht erkennbar. Für den Bau einer Infrastruktur in dieser Grössenordnung wären Aussagen hierzu aber erforderlich. Eine entsprechend eindeutigere Haltung des Bundes zum Gesamtprojekt wäre dafür sicherlich begrüssenswert.

3. Sind Sie mit den Zielsetzungen der Vorlage (Plangenehmigungsverfahren, Sachplan, keine finanziellen Mittel vom Bund und bestehender rechtlicher Rahmen nutzen) einverstanden (Kap. 4.1.1)?

Plangenehmigungsverfahren/Sachplan

Sollten zukünftige, verkehrliche Herausforderungen auch nach Ausschöpfung aller regulatorischer und technologischen Möglichkeiten tatsächlich immer noch eine unterirdische Infrastruktur notwendig machen, wäre ein Plangenehmigungsverfahren auf Bundesstufe zu begrüssen.

keine finanziellen Mittel vom Bund

Der Kanton Basel-Stadt würde eine rein privatwirtschaftliche Finanzierung erwarten. Von Seiten der Behörden können keine finanziellen Mittel für CST aufgewendet werden. Es ist ausserdem darauf zu achten, dass die Kantone nicht zu stark mit planerischen Aufgaben belastet werden, solange seitens CST weder technische Projektbeschriebe noch ausgereifte Logistikkonzepte vorliegen.

Nutzung bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst grundsätzlich die Übernahme bewährter Regulierungen.

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

a. Sind Sie einverstanden mit einem allgemeingültigen Gesetz?

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst grundsätzlich die Anlehnung an die aus dem Eisenbahngesetz (EBG) und Enteignungsgesetz des Bundes (EntG) bekannten rechtlichen Rahmenbedingungen. Der Vorschlag eines Plangenehmigungsverfahrens „sui generis“ für unterirdische Gütertransporte scheint zielführend. Allerdings haben sich nach Einschätzung des Kantons Basel-Stadt aus dieser teilweise analogen Übernahme von Artikeln aus EBG und EntG inhaltliche Widersprüche und Inkonsistenzen ergeben (siehe Antworten auf Frage 5a). Kritisch erachten wir ebenfalls die uneinheitliche Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Beispielsweise wird der Grundsatz der Koordination gemäss Art. 25 RPG durchbrochen, wenn nebst dem Plangenehmigungsverfahren für Ablagerung von Ausbruch- und Aushubmaterial kantonale Bewilligungen nötig sind. Ebenso ist fraglich, ob der Bundesrat tatsächlich befugt ist, den Kantonen eine Frist für einzelne Richtplaneinträge festzusetzen.

Der Kanton Basel-Stadt folgt dem Antrag der BPUK zur Frage 4a. hinsichtlich der Sicherstellung einer optimierten Feinverteilung (City-Logistik) ausdrücklich.

b. Sind Sie damit einverstanden, dass der Bund im Rahmen des Sachplanverfahrens Planungsräume vorgibt, die konkrete Festlegung der Anlagen sowie der unterirdischen Linienführung jedoch Aufgabe der Kantone ist?

Grundsätzlich ja. Im Falle einer Realisierung sind die den Berichten der BPUK sowie der KPK zur Frage 4b. formulierten Anforderungen an die Stufengerechtigkeit zu beachten.

c. Sind Sie einverstanden, dass der Bund im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens nur die unterirdische Gütertransportanlage und den damit angeschlossenen Zugang genehmigt und die restlichen Kompetenzen (etwa die Verkehrserschliessung) in der Verantwortung der Kantone / Gemeinden verbleibt?

Grundsätzlich ja. Wir unterstützen die Rückmeldungen der BPUK sowie der KPK zur Frage 4c voll und ganz.

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

Ja. Der Antrag BPUK zur Frage 4d. ist dabei zu beachten

5. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

a. Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?

Anmerkungen zu einzelnen Artikeln des E-UGüTG

- Art. 3: Aus dem Text geht hervor, dass die Linienführung „im Rahmen der Planung“ zu berücksichtigen ist. Gemeint ist gemäss Erläuterungen, dass der Bund die Linienführung in der Sachplanung berücksichtigt und der Kanton die Linienführung in den Richtplänen. Wir empfehlen daher, den Artikel entsprechend zu präzisieren: „[...] im Rahmen der Sach- und Richtplanung“ [...].
- Art. 4 Abs. 2: Der diskriminierungsfreie Anschluss an die Anlagen soll nur gewährt werden müssen, wenn dies „wirtschaftlich vertretbar“ ist. Mit dem Verweis auf „vertretbar“ wird ein neuer unbestimmter Rechtsbegriff verwendet. Dieser muss daher im Einzelfall ausgelegt werden. Wir empfehlen deshalb, statt „vertretbar“ auf den Begriff „zumutbar“ auszuweichen. Dies, weil die „Zumutbarkeit“ als Rechtsbegriff bereits bekannt ist und daher die Frage, wann ein diskriminierungsfreier Zugang „wirtschaftlich zumutbar“ ist, gestützt auf aktuelle Rechtsprechung beurteilt werden kann.
- Art. 5 Abs. 2: Der Absatz macht keine Aussage dazu, wann das Ziel nicht erreicht werden konnte und wie dies genau darzulegen ist. Diese Voraussetzung für ein Enteignungsverfahren sollte daher präzisiert werden.
- Art. 9: Wir empfehlen, den Natur- und Heimatschutz im Titel des Artikels 9 und in dessen Absätzen zu integrieren. Dies, da die Plangenehmigung nur erteilt wird, wenn auch die Interessen des Natur- und Heimatschutzes gewahrt sind (vgl. Art. 10 Abs. 6 lit. a) .
- Art. 16 Abs. 2: Wir empfehlen die Ergänzung, dass die Kantone eine gleichzeitige Auflage sicherstellen.
- Art. 24 Abs. 2: Aktuell steht im ersten Halbsatz die Konsequenz (Zustimmung BAV nötig) und im zweiten Halbsatz die Voraussetzung (sofern Beeinträchtigung). Wir empfehlen hier eine Umkehr der Reihenfolge der Halbsätze. Gemäss Erläuterungen lehnt sich dieser Artikel an Art. 18m Abs. 1 Eisenbahngesetz an. Dieser verweist aber auf spezifischere Anknüpfungspunkte, wann die Zustimmung bzw. Anhörung des Eisenbahnunternehmens oder des BAVs für Nebenanlagen erforderlich wird. Zu prüfen ist, ob für unterirdische Transportanlagen nicht auch ein Anhörungsrecht analog Art. 18m Abs. 2 Eisenbahngesetz genügen würde.
- Art. 30: In diesem Artikel wird das BAV zur entscheidbefugten Streitschlichterin zwischen Privaten ernannt. Gemäss Gesetzesentwurf ist jedoch grundsätzlich die RailCom zuständig für Klageverfahren. Diese Zuständigkeiten sind aus unserer Sicht nicht aufeinander abgestimmt.

- Art. 38 Abs. 1: Wir empfehlen, einen Maximalbetrag der Busse direkt ins Gesetz aufzunehmen.
- Art. 40: Die Erläuterungen enthalten keine Ausführungen zu diesem Artikel.

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

Die Vorlage basiert auf der rechtlichen Grundannahme, dass der Untergrund der Hoheit der Kantone untersteht und der privatrechtliche Untergrund genügend vom öffentlichen Untergrund abgegrenzt sei. In städtischen Zentren führt die nach wie vor auslegungsbedürftige Grenze des zivilrechtlichen Eigentums zum öffentlichen Untergrund bereits heute zu Gerichtsverfahren. Die Vorlage geht nicht auf solche Konfliktpotenziale im Untergrund ein. Aus rechtlicher Sicht ist zudem nicht klar, ob die Stromversorgung der Fahrzeuge der CST weitere Bewilligungen oder Konzessionen benötigt. Sollte dem so sein, wäre es sinnvoll, diesen Punkt ebenfalls im allgemeingültigen Gesetz aufzunehmen.