

Bundesamt für Umwelt  
3003 Bern

[finanzierung@bav.admin.ch](mailto:finanzierung@bav.admin.ch)

Bern, 12. Juli 2019

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne äussert sich der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB zum oben genannten Bundesgesetz, welches Grundlage für die Projektierung eines neuen unterirdischen Infrastruktursystems für den Gütertransport sein soll.

Cargo sous terrain (CST) ist ein privatwirtschaftlich initiiertes Projekt, das von relevanten Akteuren der Logistikbranche und des Detailhandels getragen wird. Das CST sieht ein Tunnelsystem in 20 m bis 40 m Tiefe vor, in welchem Güter auf Paletten und in Behältern ganzjährig rund um die Uhr vollautomatisch durch die ganze Schweiz transportiert werden. Die Güter sollen via Hubs entlang der Strecke in den Tunnel eingespeist und entnommen werden. Das Tunnelsystem soll sich entlang der Fernverkehrsstränge von St. Gallen im Osten bis Genf im Westen mit Anschluss von Basel und Luzern erstrecken. Der Weitertransport von den Hubs in die Städte resp. aus den Städten zu den Hubs soll via Strasse mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln geschehen, diese City-Logistik ist Bestandteil des Konzepts von CST. Die Kosten für das gesamte Projekt werden auf 33 Mrd. Franken geschätzt (die NEAT hat 23 Mrd. Franken gekostet). Die erste Teilstrecke von Härkingen nach Zürich soll bis 2030 in Betrieb genommen werden und rund 3.4 Mrd. Franken kosten. Der Vollausbau wäre 2050 abgeschlossen.

Die Einschätzungen zu diesem unterirdischen Logistikkonzept gehen weit auseinander. Unbestritten ist, dass der Güterverkehr ungebremst weiter anwachsen wird, sofern beim Onlinehandel nicht deutliche Preissignale gesetzt werden. In der Schweizerischen Verkehrsperspektive 2040 geht man von einer Zunahme des Güterverkehrs seit 2010 von 25% allein bis 2030 aus, von 37% bis 2040. Insbesondere rechnet man mit einer starken Zunahme bei Container- und Stückguttransporten und wegen des boomenden Onlinehandels verstärkt sich der Trend zu kleineren Transportmengen.

Es ist klar, dass Handlungsbedarf besteht. CST würde ein Gesamtangebot in der Transportlogistik anbieten und die ganze Wertschöpfungskette abdecken, allerdings zu sehr hohen Kosten mittels Aufbau eines neuen Infrastruktursystems, das parallel zu den heute existierenden Schienen- und Strassennetzen verlaufen würde. Ob und inwieweit CST deshalb ein Lösungsansatz wäre, bleibt unklar. Der erläuternde Bericht äussert sich diesbezüglich zurückhaltend. So bleibt offen, ob die CST-Verantwortlichen alle Bedingungen des Bundesrats, die dieser im 2016 als Voraussetzung für die Unterstützung des Projekts formuliert hat, mittlerweile beantworten konnten. Dazu

gehörten die folgenden Fragen: Wird das Konzept von der Branche getragen? Sind die von der ersten Teilstrecke betroffenen Kantone ZH, AG und SO mit der Umsetzung einverstanden und nehmen sie das Projekt in ihre regionale Verkehrsplanung auf? Sind die finanziellen Mittel für Projektierung und Baubewilligung von mindestens 100 Mio. Franken zugesichert? Offensichtlich konnten diese Fragen nicht umfassend beantwortet werden, denn im erläuternden Bericht wird festgehalten, dass der Bundesrat zwar die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage in Auftrag gegeben habe, aber CST aufgefordert sei, die Bedingungen bis zum Ende der Vernehmlassung vollständig zu erfüllen.“ (S. 21)

Der SGB stellt sich klar auf den Standpunkt, dass Güterverkehr Teil des Service public in der Schweiz ist. Kein anderes Land in Europa verfolgt eine so entschiedene Politik der Verlagerung von der Strasse auf die Schiene, die zudem durch verschiedene Volksabstimmungen legitimiert ist. Das Verlagerungsziel wird durch den Klimawandel nur an Dringlichkeit gewinnen. Die politische Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit des Schienengüterverkehrs ist für diese Zielerreichung hinderlich, die nachhaltige Abwicklung des Verkehrsaufkommens muss Priorität haben.

Der Aufbau und Unterhalt von Netzinfrastrukturen sind Aufgabe der öffentlichen Hand und die demokratische Mitsprache bei solchen Projekten muss gewährleistet sein. Die Einflussnahme des Bundes im Projekt Cargo sous terrain muss deshalb gesetzlich abgesichert werden. Dies wäre einer der nächsten Schritte im weiteren Verlauf des Prozesses. Zu einer allfälligen finanziellen Beteiligung des Bundes will sich der SGB zum jetzigen Zeitpunkt mit den vorliegenden, unvollständigen Erkenntnissen nicht äussern.

Betreffend des Projekts CST sind für uns eine Reihe von Fragen nicht beantwortet:

- 1 Wie nachhaltig ist das CST? Die Absorption des Güterverkehrs durch dieses Tunnelsystem beträgt nach Machbarkeitsstudie im besten Fall gut 20% beim Strassengütertransport auf der ersten Teilstrecke und 2% beim Schienengütertransport. Zwar wäre das Konzept dank Elektrifizierung im Betrieb und Bündelung bei der City-Logistik dann emissionsärmer als die herkömmlichen Infrastrukturen, aber das steht und fällt mit einer guten Nachfrage des Angebots und der Akzeptanz durch die Marktakteure. Für den SGB sind bei allen Projekten das Verlagerungsziel und damit eine Verbesserung des Modal Splits zugunsten des Schienenverkehrs zentral.
- 2 Was, wenn nur die erste Teilstrecke realisiert wird? Der Bau eines neuen Infrastrukturnetzes, auch eines unterirdischen, ist invasiv, der Raumbedarf hoch. Nicht zuletzt auch aufgrund der Hubs, die kaum alle in bestehenden Güterumschlagzentren angesiedelt werden können. Nur schon auf der ersten Teilstrecke sind zehn Hubs geplant. Es ist mit einem erheblichen Widerstand seitens der Kantone zu rechnen.
- 3 Die Finanzierungsfrage ist zentral, bisher ist ja offensichtlich nur ein Bruchteil des benötigten Geldes für die erste Teilstrecke, nämlich nur für die Projektierung und das Bewilligungsverfahren, zugesichert. Das generiert möglicherweise einen hohen Druck auf die öffentliche Hand, sich am Projekt zu beteiligen. Der Bundesrat schreibt aber explizit, dass er sich nicht beteiligen wird. Die Investitionskosten sind dermassen hoch, dass es fraglich ist, ob das CST überhaupt eigenwirtschaftlich geschweige denn profitabel betrieben werden kann.

## Fragenkatalog

### 1. Sehen Sie einen Bedarf für den unterirdischen Gütertransport gemäss dem Konzept von CST in der Schweiz?

Unbestritten ist, dass es neue Lösungen braucht um die prognostizierte Zunahme im Güterverkehr zu bewältigen. Die bestehenden Schienen- und Strasseninfrastrukturen sind bereits heute stark ausgelastet, Personen- und Güterverkehrsleistungen in steter Konkurrenz. Zentrale Fragen sind nach unserer Einschätzung beim CST-Konzept jedoch nicht beantwortet: wie umwelt- und raumschonend ist der Gütertransport im geplanten Tunnelsystem wirklich? Wie diskriminierungsfrei wäre der Zugang zur neuen Infrastruktur? Wie reagiert eine äusserst preissensitive Branche auf ein Angebot, das enorm hohe Investitionskosten zu amortisieren hat? Wie stark gerät die öffentliche Hand unter Zugzwang, wenn die privatwirtschaftliche Trägerschaft nur die erste Teilstrecke oder überhaupt nur einen Teil der Investitionskosten der ersten Teilstrecke übernimmt? Folgende Kriterien müsste CST erfüllen können:

- Optimale Integration ins Gesamtverkehrssystem
- Nachhaltige und sozialverträgliche Umsetzung aller Glieder der Logistikkette
- Beschleunigung der Verlagerung von der Strasse auf die Schiene

Der SGB ist nicht in der Lage, aufgrund des erläuternden Berichts und der zugänglichen Studien eine belastbare Einschätzung dazu zu machen, ob CST diese Kriterien erfüllen kann.

### 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?

Nach unserer Einschätzung ist dies der einzige Weg, um ein solches Projekt überhaupt zu realisieren. Allerdings gehen wir davon aus, dass die Kantone in die weitere Konkretisierung des CST direkt einbezogen sein werden damit die offenen Fragen mit ihnen gemeinsam geklärt werden.

### 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)?

- Zum Plangenehmigungsverfahren fordern wir eine Ergänzung bei Art. 10 Abs. 6:  
„Die Plangenehmigung wird erteilt, wenn:  
*c. die optimale Integration ins Gesamtverkehrssystem, die nachhaltige und sozialverträgliche Umsetzung aller Glieder der Logistikkette, die weitere Verlagerung auf die Schiene und ein nennenswerter Beitrag zur Erhöhung des Modal Splits zu Gunsten der Schiene sichergestellt sind.*“
- Zum Vorschlag eines neuen Sachplans Verkehr begrüsst der SGB, dass mit diesem Instrument eine starke koordinierende Funktion des Bundes möglich wäre und die enge Mitwirkung und Zusammenarbeit der Kantone gewährleistet wäre.
- Wir unterstützen, dass der Bund es mittels rechtlicher Grundlagen ermöglicht, das Projekt zu konkretisieren, wozu auch die klare Einschätzung der Kantone gehört, ob sie in dem CST-Projekt einen Nutzen erkennen. Es ist allerdings auch Aufgabe des Bundes, dafür zu sorgen, dass die öffentliche Hand im Verlauf der Projektplanung nicht unter Zugzwang gerät, wenn sich herausstellen sollte, dass die private Trägerschaft nicht in der Lage ist, die Mittel für die Realisierung des Projekts bereitzustellen.

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

- a. Sind Sie einverstanden mit einem allgemeingültigen Gesetz?

JA-

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

JA.

- c. Sind Sie damit 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 die Verantwortung der Kantone/Gemeinden verbleibt?

JA.

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

JA, unbedingt. Wir sprechen hier von einem invasiven Eingriff in den Untergrund.

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

- a. Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?  
b. Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?

Das Nebeneinander der bestehenden und der neuen geplanten Infrastruktur wird kaum beleuchtet. Das bestehende Angebot der Zugangspunkte für den Schienengüterverkehr in der Fläche wird dauernd reduziert. Bei CST wird ein neues, marktwirtschaftlich ausgerichtetes Infrastrukturprojekt propagiert, dessen letzte Meile via Strassennetz konzipiert ist. Der SGB fordert den Bund zu weiteren Abklärungen auf:


Gewünscht wird eine Zusammenstellung von neuen konzeptionellen Ansätzen einer koordinierenden Verkehrsorganisation auf der bestehenden Infrastruktur von Schiene und Strasse (Glättung von Verkehrsspitzen, Ausdehnung von Fahrverboten auf leichte Lieferwagen und zu Spitzenzeiten in den Städten, Bündelung der Transporte von mehreren Logistikern etc.). Diese müssen mit dem Aufwand für das CST und dessen möglichen Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen in den Städten abgeglichen werden. Und vor diesem Hintergrund muss das weitergehende Engagement des Bundes für das CST beurteilt werden.

CST müsste als Teil des Verkehrs- und Transportangebots den gleichen Bedingungen unterliegen wie die anderen Akteure. Dazu gehören sozialpartnerschaftlich geregelte Arbeitsbedingungen für alle Mitarbeitenden, die in einem Gesamtarbeitsvertrag verankert sind.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**

  
Pierre-Yves Maillard

  
Dore Heintz