



An den Grossen Rat

16.5583.02

BVD/P165583

Basel, 19. Dezember 2018

Regierungsratsbeschluss vom 18. Dezember 2018

## **Anzug Harald Friedl und Konsorten betreffend „den Voraussetzungen für Cargo sous terrain (CST) im Kanton Basel-Stadt schaffen“**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Februar 2017 den nachstehenden Anzug Harald Friedl und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„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 und vollautomatisches Bahnsystem 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 Stautunden 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 Basel-Stadt schon jetzt die entsprechenden Signale nach Bern sendet und die vorbereitenden Massnahmen (z.B. bez. Verkehrsplanung) einleitet.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat, die folgenden vorbereitenden Massnahmen bezüglich "Cargo sous terrain" (CST) zu prüfen und einzuleiten:

- Wie dem Bund das grundsätzliche Interesse des Kantons Basel-Stadt an CST signalisiert werden kann

- Welche Massnahmen zur Realisierung von CST auf kantonaler Ebene notwendig sind
- Durch strategische Gespräche mit der Logistikbranche deren Anforderungen bzw. Bereitschaft sich an CST zu beteiligen, zu sondieren

Ein analoger Vorstoss wurde im Landrat BL am 1. Dezember von der Fraktion Grüne/EVP eingereicht.

Harald Friedl, Raphael Fuhrer, Pascal Pfister, Toya Krummenacher, Aeneas Wanner, David Wüest-Rudin, Annemarie Pfeifer, Alexander Gröflin, Daniel Spirig“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## **1. Ausgangslage**

Cargo sous terrain (CST) soll in einer End-Ausbaustufe die gesamte Schweiz mit einem unterirdischen, vollautomatischen Güterverkehrssystem vernetzen. Die erste geplante CST-Strecke soll bis zum Jahr 2030 Härkingen-Niederbipp und Zürich verbinden. In weiteren Ausbaustufen würden dann bis 2050 Schritt für Schritt weitere Regionen an das Netz angeschlossen. CST ist privatwirtschaftlich organisiert und finanziert. Der Förderverein Cargo sous terrain ist im April 2017 in eine Aktiengesellschaft umgewandelt worden, welche von verschiedenen Branchenvertretern und Marktakteuren gebildet wird. Für das Projekt werden hohe Investitions- und Betriebskosten anfallen.

Im Januar 2018 hat die CST AG bekannt gegeben, dass die für die Projektierungsphase notwendigen Finanzierungszusagen in Höhe von 100 Millionen Franken erreicht wurden. Die Initianten erwarten nun, dass der Bundesrat ein CST-Gesetz vorlegt. Mit dem Spezialgesetz könnte anstelle von kantonalen und kommunalen Vorschriften für den Bau des gesamten Projekts eine einheitliche nationale Rechtsgrundlage zur Anwendung kommen. Dies würde es den Projektträgern erleichtern, die Planungs- und Bewilligungsphase voranzutreiben. Im September 2018 hat der Bundesrat bekanntgegeben, eine Vernehmlassung zu CST einzuleiten und er hat das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, bis Ende 2018 ein Bundesgesetz über unterirdische Gütertransportanlagen zu erarbeiten. Durch die Vernehmlassung beabsichtigt der Bundesrat den Rückhalt des Projekts besser einschätzen und in der Folge gestützt darauf entscheiden zu können, ob das Projekt und die Schaffung einer Gesetzesgrundlage weiter unterstützt wird.

## **2. Auswirkungen und Nutzen von Cargo sous terrain**

Cargo sous terrain ist ein interessantes und visionäres Projekt. Es bietet Potenziale für die Gestaltung des zukünftigen Güterverkehrs und für die langfristige Entlastung des Nationalstrassennetzes. Eine integrierte CST-City-Logistik bietet möglicherweise Synergieeffekte mit bereits bestehenden kantonalen Güterverkehrsprojekten.

Gemäss Aussagen der CST AG, kann das Tunnelsystem zu einer verkehrlichen Entlastung beitragen. Zurzeit noch unklar ist aber, ob den hohen Investitions- und Betriebskosten eines CST-Systems ein vergleichbar hoher Nutzen gegenüber steht.

### **2.1 Einschätzung zum allgemeinen Nutzen von Cargo Sous Terrain**

#### **2.1.1 Verkehrliche Potenziale (Strassen- und Eisenbahnnetz)**

Eine vom Bundesamt für Verkehr (BAV) in Auftrag gegebene Studie geht davon aus, dass der Verkehr mit schweren LKW auf den Nationalstrassen bei Ausschöpfung aller Potenziale von CST um bis zu 20% reduziert werden kann. Die Untersuchung schliesst dabei einzig schwere LKW mit einem zulässigen Gesamtgewicht von über 3.5 Tonnen ein. Die Anzahl gefahrener Gesamtkilo-

meter von Fahrzeugen dieser Kategorie ist allerdings bereits heute schweizweit relativ konstant,<sup>1</sup> auf gewissen Streckenabschnitten sogar rückläufig.<sup>2</sup> Insbesondere aufgrund der Internalisierung der verursachten Kosten des Schwerverkehrs durch die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) ist in dieser Fahrzeugkategorie kein Anstieg der Kilometerleistungen zu erwarten. Ob CST die untergeordneten, kantonalen bzw. städtischen Strassennetze entlasten kann, hängt vor allem davon ab, ob die Feinverteilung der Güter dank einer besser koordinierten und kooperativ betriebenen City-Logistik effizienter und somit mit geringerer Fahrleistung erfolgen kann. Abgeschlossene Studien in diesem Bereich liegen zum heutigen Zeitpunkt noch nicht vor. Eine durchgehende Entflechtung von gewerblichem und individuellem Verkehr auf nationalen sowie auf kantonalen Strassen kann nicht erwartet 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.<sup>3</sup> 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 nicht absehbar.

### 2.1.2 Ökologische Potenziale

Die Quantifizierung von ökologischen Potenzialen von CST ist stark davon abhängig, mit welchen Antriebstechniken im Strassengüterverkehr ein Vergleich gezogen wird. Langfristig kann mit einer weiteren Verbesserung der Antriebstechnik im LKW-Bereich (geringere Lärm- und Schadstoffemissionen) gerechnet werden. Dies kann zum Beispiel durch direktelektrische Fahrzeugantriebe oder, speziell im Güterverkehr, über eine Elektrifizierung durch den Einsatz erneuerbarer Energiespeicher wie Wasserstoff, Methan oder Methanol (Power-to-Gas) erfolgen.

Sobald Lieferfahrzeuge auf der Strasse mit erneuerbaren Energieträgern angetrieben werden, ist der Vorteil von CST hinsichtlich der CO<sub>2</sub>- und Schadstoffbilanz wahrscheinlich vernachlässigbar. Berücksichtigt man zusätzlich die energetisch ausserordentlich hohen Bau-, Installations- und Betriebsaufwände von CST könnte die Energiebilanz sogar zugunsten von elektrifizierten Güterverkehrsfahrzeugen im Strassenverkehr ausfallen.

### 2.1.3 Wirtschaftliche Potenziale

Die wirtschaftlichen Potenziale von Cargo Sous Terrain bestehen vor allem darin, die Versorgungsqualität und -sicherheit von Ballungszentren zu erhöhen, indem neben Schiene und Strasse ein zusätzlicher Verkehrsträger angeboten würde. Ob Lieferungen dabei wirklich schneller würden, ist jedoch ungewiss. Bei Betrachtung der gesamten Lieferketten mit CST würden zusätzliche Güterumschläge an den jeweiligen CST-Hubs notwendig. Der Zeit- und Platzbedarf hierfür ist heute unbekannt. Die durchschnittliche Transportgeschwindigkeit im Tunnelsystem soll voraussichtlich 30 km/h betragen.

Das Geschäftsmodell von CST lässt heute noch viele Fragen unbeantwortet. So haben sich die CST-Initianten noch nicht dazu geäußert, wer das neuartige System zukünftig betreiben wird. Auch die Frage wie der Transformationsprozess vom heute stark privatwirtschaftlich geprägten und heterogen organisierten Güterverkehr auf Strasse und Schiene in Richtung einer gemeinschaftlichen Benutzung eines CST-Systems vonstattengehen wird, ist heute noch ungeklärt. Welchen Einfluss CST auf die Transportkosten haben wird, ist somit ebenfalls noch offen.

## 2.2 Zu erwartender Nutzen für Basel-Stadt

Das Interesse des Kantons Basel-Stadt liegt in erster Linie an einer Optimierung der städtischen Feinverteilung der Güter hinsichtlich verkehrlicher, ökologischer und wirtschaftlicher Kriterien.

<sup>1</sup> Vgl. BFS Sektion Mobilität: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/mobilitaet-verkehr/queterverkehr/schwere-strassengueterfahrzeuge.html>

<sup>2</sup> Vgl. ASTRA Alpenquerender Schwerverkehr: <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/themen/schwerverkehr/alpenquerender-queterverkehr.html>

<sup>3</sup> Vgl. Konzept Cargo sous terrain zuhanden des Bundesamtes für Verkehr: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46309.pdf> S. 5 ff.

Hierzu wurde bereits 2016 gemeinsam mit der Handelskammer beider Basel / Logistikcluster ein Güterverkehrskonzept entwickelt, welches sich aktuell in der Umsetzungsphase befindet.<sup>4</sup>

Bisherige CST-Studien gehen davon aus, dass durch die Verlagerung der Güterströme unter die Erde der Verkehr mit schweren Lastwagen auf Nationalstrassen entlastet werden könnte. Dabei sollte die positive Auswirkung eines CST-Systems auf das kantonale Strassennetz in Basel-Stadt nicht überschätzt werden. Die Integration von CST mit der „City-Logistik“ ist heute noch weitgehend ungeklärt, doch würde die letzte Meile (Abholung bzw. Auslieferung der Ware) nach wie vor auf der Strasse abgewickelt, sodass für städtische Räume keine wesentliche Entlastung zu erwarten wäre.

In der Agglomeration Basel plant CST weder Hubs auf französischem noch auf deutschem Hoheitsgebiet. Der Planung fehlt somit eine grenzüberschreitende Perspektive. Der Region Basel würde die Funktion eines Anfangs- bzw. Endbahnhofs übertragen, wo internationale Sendungen in das CST-System ein- bzw. ausgeschleust werden müssten. Zum aktuellen Zeitpunkt kann daher eine Zusatzbelastung durch den Zufahrtsverkehr rund um einen allfälligen Basler CST-Hub nicht ausgeschlossen werden.

### **3. Projektbeteiligung des Kantons Basel-Stadt**

Das Bau- und Verkehrsdepartement befindet sich in regelmässigem Austausch mit Vertretern von Cargo sous terrain. Das Amt für Mobilität hat den CST-Initianten eine Mitwirkung im Sinne eines fachlichen Austausches zum Thema „City-Logistik“ angeboten. Die vorgeschlagenen Massnahmen aus dem vorliegenden Anzugstext („Interesse an Bund signalisieren“, „Prüfung kantonaler Massnahmen“ und „Strategische Gespräche mit der Logistikbranche“) sind aus Sicht des Regierungsrates unnötig:

- CST ist rein privatwirtschaftlich organisiert. Der Bund ist ausschliesslich für die nationalen gesetzlichen Rahmenbedingungen verantwortlich und hat ein CST-Gesetz in Aussicht gestellt. Der Kanton wird im Rahmen der angekündigten Vernehmlassung gegenüber dem Bund Stellung beziehen.
- Weitere kantonale Massnahmen sind nicht zweckmässig, solange weder die Betreibermodelle noch die konkreten Layoutpläne des CST-Systems bekannt sind und kein positiver Einfluss von CST auf die City-Logistik erwiesen ist.
- Strategische Gespräche mit der Logistikbranche finden in Basel bereits laufend statt. Diese erfolgen über regelmässig organisierte Veranstaltungen der Handelskammer / Logistikcluster sowie auch direkt zwischen den zuständigen Ämtern und den CST-Initianten.

### **4. Fazit**

Die Grundidee Cargo Sous Terrain bietet interessante Potenziale, es sind derzeit aber noch sehr viele Fragen offen. Der Regierungsrat wird die Entwicklungen in diesem Bereich weiterhin beobachten.

Der spezifische Nutzen des Projektes für Basel-Stadt ist schwer abzuschätzen und sollte zum aktuellen Zeitpunkt nicht überschätzt werden. Es fehlt dem Projekt ausserdem an der nötigen Reife, um in konkrete planerische Diskussionen mit aufgenommen zu werden.

Der Regierungsrat sieht heute, sowie auch in den nächsten Jahren, keinen zusätzlichen Handlungsbedarf im Sinne der Forderungen des Anzugs.

---

<sup>4</sup> Güterverkehrskonzept Basel-Stadt: <http://www.mobilitaet.bs.ch/gesamtverkehr/verkehrskonzepte/queterverkehrskonzept.html>

## 5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Harald Friedl betreffend „Cargo Sous Terrain“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin