



24.029

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (Sachplan und Plangenehmigungsverfahren)

vom 14. Februar 2024

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation¹.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

14. Februar 2024

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Viola Amherd

Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

¹ BBl 2024 533

Übersicht

Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 2012 über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) führt einen Sachplan für Bauten und Anlagen der Europäischen Organisation für Kernforschung (CERN) mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt ein. Er regelt auch die Bundeskompetenz zur Genehmigung von Plänen für Bauten und Anlagen des CERN, die eine räumliche Entwicklung mit sich bringen oder von strategischer Bedeutung sind.

Ausgangslage

Am 10. Dezember 2021 hat der Bundesrat beschlossen, einen Sachplan des Bundes für die Projekte des CERN zu erarbeiten, um die Entwicklung dieser Organisation auf raumplanerischer Ebene besser zu unterstützen. Die Erarbeitung eines Sachplans setzt eine Gesetzesgrundlage voraus. Mit der vorliegenden Änderung sollen daher im FIFG die besagte Rechtsgrundlage bzw. die Bestimmungen zum Plangenehmigungsverfahren durch die zuständige Bundesbehörde für Bauten und Anlagen die eine räumliche Entwicklung des CERN mit sich bringen oder für diese Organisation von strategischer Bedeutung sind, geschaffen werden.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat schlägt dem Parlament vor, das FIFG anzupassen, um den Entscheid des Bundesrates vom 10. Dezember 2021 umzusetzen. Gemäss diesem soll die Schweiz die Forschungsprojekte des CERN durch die Erstellung eines Sachplans besser begleiten. Die Verfassungsgrundlage dazu findet sich in Artikel 64 Absatz 1 und Artikel 81 der Bundesverfassung (BV). Mit der Vorlage wird im FIFG die gesetzliche Grundlage für einen Sachplan des Bundes (Art. 7 Abs. 1 Bst. h) geschaffen sowie ein neuer Abschnitt 6a (Art. 31a bis 31m) eingeführt, der die Gesetzesgrundlage schafft für das Plangenehmigungsverfahren für Bauten und Anlagen des CERN, die eine räumliche Entwicklung mit sich bringen oder für dieses von strategischer Bedeutung sind. Der Bund soll mit einer Befugnis ausgestattet werden, die bisher ausschliesslich dem Kanton Genf zukam. Damit soll eine bessere Planungssicherheit für die Projekte des CERN gewährleistet und die Verfahren im Zusammenhang mit entsprechenden Bauten sollen vereinfacht, koordiniert und beschleunigt werden, damit sie die künftige Entwicklung der Organisation nicht bremsen. Der Sachplan ermöglicht zudem eine Interessenabwägung.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen des neuen Abschnitts sind an andere Gesetze angelehnt, die den Bundesbehörden eine Plangenehmigungskompetenz erteilen und einen Sachplan für Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt voraussetzen.

Botschaft

- 1 Ausgangslage**
- 1.1 Handlungsbedarf**
- 1.1.1 Das CERN: Aufgabe und Projekte**

Die auf französisch-schweizerischem Grenzgebiet gelegene Europäische Organisation für Kernforschung (CERN) ist als weltweit führendes Labor im Bereich der Teilchenphysik anerkannt. Es wurde 1954 als zwischenstaatliche Organisation mit Sitz in der Schweiz, genauer in der Gemeinde Meyrin im Kanton Genf, gegründet. Das CERN trägt zur internationalen Ausstrahlung der Schweiz bei und bringt ihr bedeutende wissenschaftliche, industrielle und wirtschaftliche Vorteile. 1955 schloss der Bundesrat ein Sitzabkommen² mit dem CERN ab, das dessen Status sowie die Vorrechte und Immunitäten regelt, die ihm in der Schweiz zuerkannt werden.

Aufgabe des CERN ist es, die Zusammensetzung und die Funktionsweise des Universums besser zu verstehen. Dazu stellt es Forscherinnen und Forschern aus der ganzen Welt Infrastrukturen zur Verfügung, die von der Organisation gebaut und betrieben werden. Neben dem erheblichen Beitrag zur Wissenschaft ist die Präsenz des CERN in der Schweiz auch von grosser wirtschaftlicher Bedeutung, besonders für die Region Genf. Neben dem finanziellen Aspekt sind die entwickelten Spitzentechnologien ein wichtiger Innovationstreiber. Das CERN spielte bei mehreren heute grundlegenden technologischen Errungenschaften eine zentrale Rolle, beispielsweise bei der Errichtung des World Wide Web oder der Krebsbehandlung mit Protonen (Hadronentherapie). Darüber hinaus bildet das Labor zahlreiche Ingenieurinnen und Ingenieure sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus und stellt damit den Hochschulen und der Industrie in der Schweiz und in ganz Europa qualifizierte Fachkräfte bereit. Schliesslich fördert das CERN, in dem 110 Nationalitäten zusammenarbeiten, die europäische und globale Vernetzung der Schweizer Forscherinnen und Forscher sowie die Attraktivität der Schweiz und die internationale Ausstrahlung Genfs.

Der grösste Teilchenbeschleuniger des CERN, der Large Hadron Collider (LHC), produziert Kollisionen hochenergetischer Protonen. Er ermöglichte im Jahr 2012 den Nachweis des Higgs-Teilchens, der seinen Entdeckern den Nobelpreis einbrachte. Über die Wissenschaft hinaus prägt die Anlage das Bild der Schweiz; sie ist gar auf der 200-Franken-Note abgebildet. Derzeit sind Arbeiten zur Verbesserung des LHC im Gange (Projekt High Luminosity, HL-LHC). Das Projekt HL-LHC wird bis etwa 2040 laufen. Um die langfristige Zukunft des Labors vorzubereiten, werden – abhängig von der Entwicklung in Wissenschaft und Technologie – vom CERN verschiedene weitere Projekte untersucht. Unter anderem wird der Future Circular Collider (FCC) – der das derzeitige Modell unserer Beschreibung des Universums verfeinern und die Umrisse einer «neuen Physik» andeuten soll – einer technischen und finanziellen Machbarkeitsstudie unterzogen. Die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie, auf die sich

² SR 0.192.122.42

die Mitgliedstaaten des CERN beim Entscheid über die Lancierung oder Nicht-Lancierung dieses Projekts stützen wollen, werden nicht vor 2025 erwartet.

1.1.2 Herausforderungen der räumlichen Entwicklung des CERN im heutigen Rechtsrahmen

Im Hinblick auf seine Weiterentwicklung verfügt das CERN über einen mit dem Bund abgeschlossenen Baurechtsvertrag vom 27. Februar 1998. Dieser ergänzt die mit dem Kanton Genf abgeschlossenen Verträge vom 11. Februar 1959 und vom 29. August 1969 und ersetzt jenen mit dem Bund vom 16. Dezember 1974. Insgesamt umfassen die dem CERN vom Bund gewährten Baurechte eine Fläche von 71 ha auf dem Gebiet des Kantons Genf ab. Der Grossteil dieser vom CERN teilweise genutzten Parzellen (60 ha) ist jedoch derzeit nicht bebaubar, da sie als Landwirtschaftszonen gelten und mehrheitlich im kantonalen Inventar der Fruchtfolgeflächen enthalten sind. Das CERN erwägt jedoch die Errichtung von Bauten für neue wissenschaftliche Experimente, Zugangswege oder Lagerhallen. Es ist damit zu rechnen, dass das CERN in naher Zukunft eine Genehmigung beantragt, um einen Teil dieser Parzellen zur Umsetzung seiner Vorhaben zu nutzen. Aufgrund der räumlichen Gegebenheiten des Kantons Genf und der aktuellen Rechtslage ist es den Behörden jedoch nicht möglich, mit ausreichender Sicherheit und Schnelligkeit auf solche Anträge einzutreten.

Gegenwärtig können Bauvorhaben auf diesen Parzellen erst nach einem rund acht Jahre dauernden Verfahren, für das der Kanton Genf zuständig ist, umgesetzt werden. Diese für die Raumplanung üblichen Fristen können mit den Besonderheiten des CERN, insbesondere seinem schnelleren Entwicklungsbedarf, unvereinbar sein. Da die Durchführbarkeit von Forschungsprojekten mit internationaler Tragweite – die für die Zukunft der wissenschaftlichen Forschung in der Schweiz und in Europa entscheidend sind – bei den heute geltenden Verfahren stark von lokalen raumplanerischen Einschränkungen abhängt, ist deren Anwendung für alle Bauten und Anlagen des CERN potenziell nachteilig für die Entwicklung der Organisation und ihre Tätigkeiten und damit auch für die Positionierung der Schweiz in der internationalen Forschungslandschaft.

1.2 Geprüfte Lösungen und gewählte Lösung

Um auf ein entsprechendes Gesuch des Kantons Genf und auf den räumlichen Entwicklungsbedarf des CERN angemessen einzugehen und gleichzeitig sicherzustellen, dass diese Entwicklung auf die Ziele der Schweizer Forschungspolitik, die Aufgaben als Gaststaat sowie die Vorgaben im Bereich Umwelt und Raumplanung abgestimmt ist, hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), genauer das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) beauftragt, einen Sachplan für die wichtigsten Projekte und Entwicklungen des CERN mit einer Plangenehmigungskompetenz zu erstellen. Der Sachplan gemäss Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979³ über die Raumplanung

³ SR 700

(RPG) ist das wichtigste Planungsinstrument des Bundes, um seine raumwirksamen Tätigkeiten untereinander und auf jene der Kantone sowie der angrenzenden Regionen der Nachbarländer abzustimmen. Ein Sachplan bildet einen Rahmen, innerhalb dessen die vorhandenen Interessen und die verschiedenen betroffenen öffentlichen Politikbereiche entsprechend der Planungsebene gegeneinander abgewogen werden können. Damit können die administrativen raumplanerischen Verfahren geklärt und vereinfacht sowie die Planungssicherheit für die Vorhaben des CERN mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt verbessert werden. Die Notwendigkeit eines Sachplans zur Sicherstellung einer optimalen Begleitung der Projekte des CERN mit solchen Auswirkungen ist unabhängig von den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie zum FCC erwiesen. Sollten die Mitgliedstaaten des CERN letztlich die Umsetzung des FCC beschliessen, würden sich die Verfahren zur Baugenehmigung wie bei allen CERN-Projekten, die eine räumliche Entwicklung mit sich bringen oder von strategischer Bedeutung sind, nach dem künftigen Sachplan richten.

Die Erstellung eines Sachplans sowie die Befugnis zur Genehmigung der Bauten über ein Plangenehmigungsverfahren (PGV) erfordern eine gesetzliche Verankerung. Deshalb wurden nach Prüfung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen, die bei der Erarbeitung eines Sachplans für die Projekte des CERN herangezogen werden können, vier Varianten der gesetzlichen Verankerung dieser Kompetenz geprüft: das Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012⁴ über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG), das Gaststaatgesetz vom 22. Juni 2007⁵ (GHG), das Raumplanungsgesetz (RPG) und schliesslich ein neues Spezialgesetz für den Fall, dass keines der drei Gesetze infrage käme.

Ein spezielles Sachplanverfahren in einem Bereich, der in die Zuständigkeit des Bundes fällt, liegt sowohl ausserhalb des Rahmens des GHG – dieses regelt hauptsächlich die Frage der Vorrechte, Immunitäten und Finanzhilfen – als auch ausserhalb des Rahmens des RPG, das sich im Wesentlichen auf die Festlegung raumplanerischer Grundsätze beschränkt. Deshalb beantragt der Bundesrat, die notwendigen Bestimmungen zur Erstellung eines Sachplans des Bundes für künftige Projekte des CERN in das FIFG aufzunehmen. Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe a FIFG erwähnt im Übrigen ausdrücklich die Möglichkeit einer Teilnahme der Schweiz am Aufbau und am Betrieb internationaler Forschungseinrichtungen und Forschungsinfrastrukturen. Darunter fallen auch die Mitgliedschaft der Schweiz am CERN und die Teilnahme an der Forschungstätigkeit des CERN. Ein Sachplanverfahren mit einer Plangenehmigung für Projekte des CERN wäre eine zusätzliche spezifische Form der Forschungsförderung respektive der Unterstützung der Projekte des CERN. Die Aufnahme eines Abschnitts zu diesem Verfahren im FIFG scheint folglich angemessen. Sie entspricht ausserdem der Struktur anderer Spezialgesetze, die einen Sachplan des Bundes in spezifischen Bereichen vorsehen (Bundesgesetz vom 17. Dezember 2021⁶ über den unterirdischen Gütertransport (UGüTG), Asylgesetz vom 26. Juni 1998⁷ (AsylG), Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948⁸ über die Luftfahrt (LFG), Eisenbahngesetz vom

4 SR 420.1
 5 SR 192.12
 6 SR 749.1
 7 SR 142.31
 8 SR 748.0

20. Dezember 1957⁹ (EBG), Bundesgesetz vom 24. Juni 1902¹⁰ betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen, Kernenergiegesetz vom 21. März 2003¹¹ und Bundesgesetz vom 8. März 1960¹² über die Nationalstrassen.

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

Die Vorlage wurde in der Botschaft vom 24. Januar 2024¹³ über die Legislaturplanung 2023 bis 2027 sowie im Bundesbeschluss¹⁴ über die Legislaturplanung 2023 bis 2027 angekündigt.

Sie entspricht auch den Zielen 2023 des Bundesrates¹⁵, denn diese sehen vor, dass der Bundesrat nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens die Botschaft zur Änderung des FIGG verabschiedet, um die Gesetzesgrundlage für den Sachplan des Bundes für die Bauten und Anlagen des CERN zu schaffen.

Überdies unterstützt die Vorlage das Ziel, wie in der internationalen Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation vom Juli 2018¹⁶ vorgegeben die Spitzenposition der Schweiz in Bildung, Forschung und Innovation zu erhalten. Damit kann die Schweiz die Entwicklungsmöglichkeiten des CERN, das als weltweit renommierte Forschungsinfrastruktur mit Sitz in der Schweiz zur europäischen und internationalen Vernetzung der Schweizer Forscherinnen und Forscher sowie zur Ausstrahlung der Schweiz und des internationalen Genf beiträgt, langfristig fördern. Dies wird auch in der Aussenpolitischen Strategie 2020–2023 des Bundes vom 29. Januar 2020¹⁷, in seiner Strategie Digitalaussenpolitik 2021–2024 vom 4. November 2020¹⁸ und in seiner Strategie Landeskommunikation 2021–2024 vom 18. Dezember 2020¹⁹ hervorgehoben.

⁹ SR 742.101

¹⁰ SR 734.0

¹¹ SR 732.1

¹² SR 725.11

¹³ BBl 2024 525

¹⁴ BBl 2024 526

¹⁵ BBl 2022 2302

¹⁶ Diese Strategie ist unter folgender Adresse zu finden: www.sbf.admin.ch
> Publikationen und Dienstleistungen > Publikationsdatenbank > Internationale Strategie der Schweiz im Bereich Bildung, Forschung und Innovation.

¹⁷ Diese Strategie ist unter folgender Adresse zu finden: www.eda.admin.ch
> Publikationen > Aussenpolitische Strategie 2020–2023.

¹⁸ Diese Strategie ist unter folgender Adresse zu finden: www.eda.admin.ch
> Publikationen > Strategie Digitalaussenpolitik 2021–2024.

¹⁹ Diese Strategie ist unter folgender Adresse zu finden: www.eda.admin.ch > EDA
> Publikationen > Strategie Landeskommunikation 2021–2024.

2 **Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren**

2.1 **Vernehmlassungsvorlage**

Am 10. Dezember 2021 beschloss der Bundesrat, die raumplanerische Begleitung der CERN-Projekte durch die Schweiz zu verbessern. Zu diesem Zweck wurden die Arbeiten zur Erstellung eines auf die CERN-Projekte fokussierten Sachplans des Bundes aufgenommen.

Am 10. März 2023 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum FIG-Änderungsentwurf. Mit dieser Änderung soll einerseits der gesetzliche Rahmen für den Sachplan für die Bauten und Anlagen des CERN geschaffen und andererseits ein Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene eingeführt werden.

Der in die Vernehmlassung unterbreitete Erlassentwurf entspricht weitgehend der unter Ziffer 4.1 unterbreiteten Neuregelung. Er umfasst somit:

- Ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene, analog zu anderen Bundesgesetzen, die Plangenehmigungssysteme vorsehen, für Bauten und Anlagen des CERN, die von strategischer Bedeutung sind oder eine räumliche Entwicklung mit sich bringen; das vorgeschlagene Verfahren für diese beiden Kategorien von Bauten und Anlagen entspricht weitgehend demjenigen in den anderen Bundesgesetzen. Der Gesetzesentwurf orientiert sich somit am bestehenden Recht. Die künftigen Abläufe und Verantwortlichkeiten sind somit bekannt. Der Einbezug der Kantone wird sichergestellt, und ihre Haltung kann berücksichtigt werden. Der Kanton Genf bleibt im Übrigen zuständig für Bauten und Anlagen des CERN, die weder von strategischer Bedeutung sind noch eine räumliche Entwicklung der Organisation mit sich bringen. Diese unterliegen dem geltenden kantonalen Recht.
- Ein neuer Sachplan für die Bauten und Anlagen des CERN. Das WBF (SBFI) wird die Umsetzung dieses Sachplans sicherstellen und insbesondere dafür sorgen, dass der Planungs- und Genehmigungsprozess für Bauten und Anlagen reibungslos verläuft und dass die Umsetzung mit dem Kanton Genf koordiniert wird.

2.2 **Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**

Das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des FIG dauerte bis zum 16. Juni 2023. 54 Stellungnahmen wurden eingereicht.

Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung betreffen hauptsächlich die folgenden Themen:

- Grundsatz der Erstellung eines Sachplans und Übertragung von Raumplanungskompetenzen vom Kanton Genf auf den Bund;
- Geltungsbereich des Entwurfs und Auswirkungen des Sachplans über den Kanton Genf hinaus;
- Berücksichtigung des kantonalen Rechts im Plangenehmigungsverfahren;

- Berücksichtigung von Umwelt-, Klima- und Energieaspekten im Entwurf zur Änderung des FIGG bzw. im Sachplan; und
- Gelegenheit, zu den roten Linien, die die Forschung nicht überschreiten sollte, gesetzgeberisch tätig zu sein.

Insgesamt wird das Projekt von den Vernehmlassungsteilnehmern positiv aufgenommen. Die Kantone befürworten das Projekt sehr deutlich, insbesondere aufgrund der Bedeutung des CERN für die Ausstrahlung der Schweiz und der bedeutenden wissenschaftlichen, industriellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Organisation. Die gleichen Gründe führen auch dazu, dass die Mehrheit der politischen Parteien, die Stellungnahmen abgegeben haben, das Projekt grundsätzlich unterstützt. Nur eine Partei lehnt das Projekt aus Gründen des Föderalismus und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ab (zwei Dachverbände schliessen sich dieser Meinung an). Ein Kanton schlug vor, den Geltungsbereich des Sachplans zu erweitern, um auch andere Akteure im Bereich Forschung und Innovation in der ganzen Schweiz abzudecken. Mehrere Verbände und Dachorganisationen begrüßen und unterstützen das Vorhaben. Auch das CERN befürwortet das Vorhaben. Einige Organisationen (insbesondere Umweltschutzorganisationen) äussern jedoch Vorbehalte und fordern Anpassungen und Ergänzungen zu verschiedenen Umwelt-, Klima- und Energieaspekten sowohl im FIGG als auch im Sachplan (zwei politische Parteien schliessen sich diesen Forderungen an). Schliesslich nutzten einige Teilnehmer die Gelegenheit, ihre Bedenken im Zusammenhang mit dem möglichen zukünftigen FCC-Projekt des CERN zu äussern, auch wenn dieses nicht Gegenstand der Vernehmlassung war.

2.3 Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesrat hat zur Kenntnis genommen, dass sich drei Vernehmlassungsteilnehmer grundsätzlich gegen neue Sachpläne des Bundes aussprechen, weil sie der Ansicht sind, dass diese Art von Planungsinstrument zu häufig eingesetzt wird und ihrer Meinung nach generell die Vorrechte der Kantone und Gemeinden im Bereich der Raumplanung untergräbt. Die von diesen Gegnern im vorliegenden Fall vorgeschlagene Alternativlösung – d.h. der Verzicht auf den Sachplan zugunsten eines Systems, welches dem Bund erlauben würde, subsidiär von Fall zu Fall einzugreifen, um Bauten und Anlagen des CERN zu genehmigen, wenn der Kanton dies nicht innerhalb einer angemessenen Frist tun kann – erscheint nicht angemessen. Im Gegensatz zum vorgeschlagenen Sachplan würde eine solche Lösung weder Rechts- noch Planungssicherheit bieten und zu administrativen Komplikationen und längeren Bearbeitungszeiten führen.

Abgesehen davon ist der Bundesrat nach wie vor der Einhaltung des Föderalismusprinzips und der Autonomie der Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich im Allgemeinen und insbesondere im Bereich der Raumplanung verpflichtet. Da der Entwurf nur eine teilweise Übertragung der Kompetenzen für bestimmte Arten von Bauten und Anlagen vorsieht, bleibt ein grosser Teil der Vorrechte des Kantons erhalten – so wird er die Bauten und Anlagen des CERN, die weder eine räumliche Entwicklung mit sich bringen noch von strategischer Bedeutung sind, weiterhin nach kantonalem Recht

bewilligen können. Zudem hat er weiterhin die Möglichkeit, sowohl im Rahmen des Sachplans als auch im Rahmen des PGV Stellung zu den Vorhaben zu nehmen, wodurch die Berücksichtigung des kantonalen Rechts und der kantonalen Interessen sichergestellt wird.

Sachpläne sind Instrumente, die sparsam und nur in jenen Bereichen eingesetzt werden sollten, in denen dies aufgrund eines erhöhten Koordinations- und Planungsbedarfs notwendig ist. Die Einführung eines Sachplans für das CERN entspricht zudem einer Forderung des Kantons Genf. Bereits zu Beginn der Arbeiten zur Erstellung des Sachplans hat der Bundesrat den Anwendungsbereich dieses künftigen Instruments auf die Bauvorhaben und Anlagen des CERN beschränkt. Der Bundesrat will nicht, dass dieser Sachplan einen Präzedenzfall darstellt oder dass er auf andere Forschungsorganisationen oder andere zwischenstaatliche Organisationen mit Sitz in der Schweiz Anwendung findet.

Die Bemerkungen einiger Vernehmlassungsteilnehmer zur Unvollständigkeit der Vorlage bzw. zur Notwendigkeit einer besseren Integration von Umwelt-, Klima- und Energieaspekten wurden berücksichtigt. Sie haben dazu geführt, dass in der Botschaft einige Präzisierungen und Erläuterungen hinzugefügt wurden, insbesondere was die Auslegung der verwendeten Begriffe betrifft. Um einen angemessenen Schutz aller betroffenen schutzwürdigen Interessen zu gewährleisten, werden diese Bemerkungen auch bei der Ausarbeitung der Ausführungsverordnung und des Sachplans berücksichtigt. Davon abgesehen bleibt die Spezialgesetzgebung, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes, des Natur- und Landschaftsschutzes und des Klimaschutzes, in jedem Fall anwendbar. Es ist daher nicht zu befürchten, dass die neu in das FIG bzw. in den Sachplan aufgenommen Bestimmungen den Schutz, den diese Spezialgesetze für die von ihnen betroffenen schutzwürdigen Güter gewährleisten, schmälern werden.

Schliesslich hat der Bundesrat die spezifischen Überlegungen im Zusammenhang mit dem FCC-Projekt, die in der Vernehmlassung hervorgehoben wurden, zur Kenntnis genommen, ist aber der Ansicht, dass diese weder die Berechtigung noch die Ausrichtung der vorgeschlagenen Änderung des FIG in Frage stellen. Die vorliegende Änderung des FIG zielt nämlich darauf ab, einen Verfahrensrahmen für die CERN-Bauten und Anlagen festzulegen. In der vorgeschlagenen Form erfüllt der Entwurf im Wesentlichen dieses Ziel. Dieser Rahmen ist unabhängig von den konkreten Projekten des CERN, wie z.B. das FCC.

Weil sich die Kantone für die Vorlage ausgesprochen haben – sie erachten die vorgeschlagene Änderung des FIG als situationsbedingt notwendig und geeignet, die vom Bundesrat angestrebte bessere Begleitung der CERN-Projekte durch die Schweiz zu verwirklichen – und da diese Meinung von mehreren politischen Parteien, Organisationen und anderen interessierten Kreisen geteilt wird, die ebenfalls die Einführung des Sachplans und die im neuen Abschnitt des FIG über das PGV vorgeschlagene Kompetenzverteilung unterstützen, ist der Bundesrat der Ansicht, dass das die Änderung des FIG gemäss seinem Beschluss vom 10. Dezember 2021 weitergeführt werden kann.

3 Verhältnis mit dem ausländischen Recht, insbesondere dem europäischen Recht

Die Vorlage hat keinen Bezug zum ausländischen Recht, insbesondere zum Recht der europäischen Union.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

4.1.1 Einheitliches Plangenehmigungsverfahren

Das vorgeschlagene Plangenehmigungsverfahren lehnt sich weitgehend an die im AsylG, im LFG und im EBG vorgesehenen Plangenehmigungsverfahren an. Der Entwurf entspricht damit bestehendem Recht. Die künftigen Verfahren und Zuständigkeiten sind folglich bekannt, und die Einbindung der Kantone und der Bundesbehörden ist sichergestellt.

Der vorgeschlagene Mechanismus beschränkt sich auf die wesentlichen Bestimmungen, um den reibungslosen Ablauf der Raumplanungsverfahren für die Bauten und Anlagen des CERN zu gewährleisten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Aktivitäten der Organisation nicht behindert werden, was im Einklang mit den Privilegien und Immunitäten steht, die das CERN als zwischenstaatliche Organisation geniesst.

Das Verfahren sieht somit vor, dass die Plangenehmigungsbehörde in Bezug auf Bauten und Anlagen, die eine räumliche Entwicklung des CERN mit sich bringen oder von strategischer Bedeutung sind, grundsätzlich das WBF ist. Das Departement kann jedoch beschliessen, diese Kompetenz an das SBFI zu delegieren. Für diese Bauten und Anlagen werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen mit der Plangenehmigung erteilt. Diese wird unter Einhaltung des geltenden Rechtsrahmens bezüglich Sicherheit, Raumplanung, Zoll, Naturschutz, Kulturerbe und Umwelt gewährt. Die zu genehmigenden Bauten und Anlagen beinhalten Baustelleninstallationen und Einrichtungen zur Erschliessung der Baustelle für den Bau und Betrieb, Stellen für Recycling und die Lagerung von Ausbruch- und Aushubmaterial sowie Einrichtungen, deren Funktion eng mit dem geplanten Bau oder der geplanten Anlage verbunden ist.

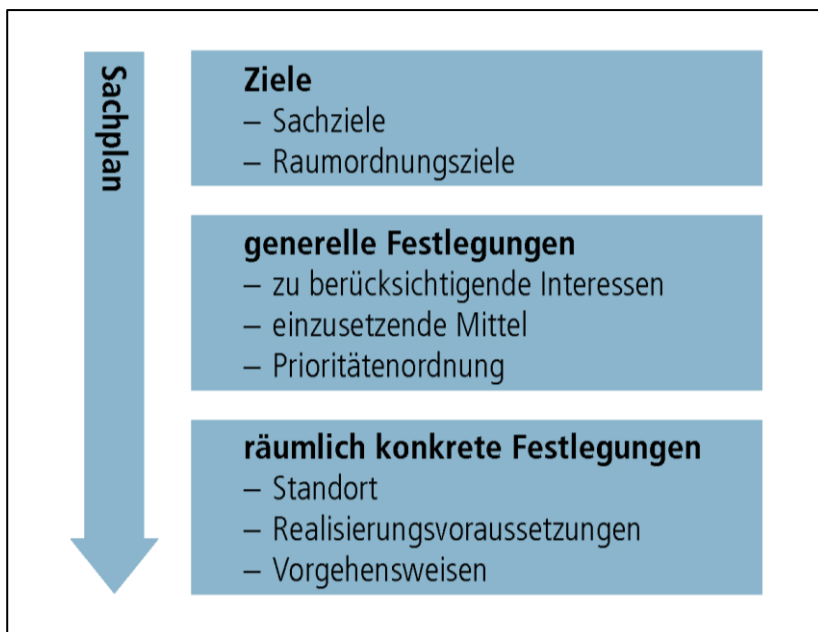
Das Plangenehmigungsverfahren betrifft ausschliesslich Bauten und Anlagen des CERN, die eine räumliche Entwicklung mit sich bringen oder von strategischer Bedeutung sind. Das vorliegende Vorhaben, die notwendigen Bestimmungen zur Erstellung eines Sachplans des Bundes für künftige Projekte des CERN, ergänzt durch eine Plangenehmigungskompetenz und ein Enteignungsrecht, in das FIFG aufzunehmen, betrifft somit nur diese Organisation, nicht aber andere internationale Organisationen oder Forschungsorganisationen auf Schweizer Boden.

Die Interessen und Rechte der von den Projekten des CERN betroffenen Kantone werden in den Plangenehmigungsverfahren und bei der Sachplanung berücksichtigt.

Mit dem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren zur Verwaltung von Bauvorhaben des CERN kann sichergestellt werden, dass die Interessen der Schweiz sowohl intern als auch auf internationaler Ebene berücksichtigt werden.

4.1.2 Sachplan des Bundes für Projekte des CERN

Die in Artikel 13 RPG erwähnten Sachpläne sind zentrale Instrumente der Raumplanung des Bundes. Sie sind verbindlich. Die folgende Grafik veranschaulicht den Inhalt eines Sachplans:



Die Einführung eines Sachplans gewährleistet eine gute Information über die Raumplanung und eine gute Koordination zwischen allen beteiligten Akteuren. Dies führt zu einer erhöhten Planungssicherheit, die allen Beteiligten zugutekommt. Der Sachplan bietet zudem eine Plattform, in dem die Interessenabwägung für eine bessere Koordination der sektoralen Politiken stattfindet.

Angesichts der Bedürfnisse des CERN für seinen gegenwärtigen Betrieb und seine künftige Entwicklung und insbesondere der erheblichen Auswirkungen, die bestimmte Infrastrukturen des CERN aufgrund ihrer Art oder ihrer Grösse auf Raum und Umwelt haben können, ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Erstellung eines Sachplans notwendig, geeignet und verhältnismässig ist.

Folglich wird derzeit ein neuer Sachplan für die Bauten und Anlagen des CERN ausgearbeitet, der dem Bund (der Prozess umfasst auch eine öffentliche Auflage), dem Kanton Genf und dem CERN eine bessere Übersicht über die Entwicklungen und mehr Planungssicherheit bieten wird.

Der sachliche und geografische Geltungsbereich des Sachplans wird auf die Bauten und Anlagen des CERN beschränkt. Somit sind alle Bauten und Anlagen anderer zwischenstaatlicher Organisationen oder Forschungsorganisationen mit Sitz in der Schweiz ausgeschlossen. Die Umsetzung des Sachplans wird strikt auf die CERN-Vorhaben auf der Schweizer Seite der Grenze beschränkt.

4.1.3 Berücksichtigung der Interessen der Kantone

Im Gesetzesentwurf wird festgehalten, dass die Interessen der betroffenen Kantone – insbesondere diejenigen des Kantons Genf, wo das CERN sich befindet – bei der Planung und der Umsetzung der geplanten Werke angemessen berücksichtigt werden. Überdies werden die Kantone bei der Erarbeitung und bei Anpassungen des Sachplans frühzeitig einbezogen. Die Erteilung einer Plangenehmigungsverfügung ist nicht von kantonalen Konzessionen, Bewilligungen oder Plänen abhängig. Das kantonale Recht ist zu berücksichtigen, soweit es die Umsetzung der Projekte des CERN nicht unverhältnismässig einschränkt (für weitere Details zur Berücksichtigung des kantonalen Rechts siehe Kommentar zu Art. 31a Abs. 3 unter Ziff. 5 unten).

4.1.4 Enteignung

Die Gesetzesvorlage sieht die Möglichkeit vor, vom Enteignungsrecht gemäss dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1930²⁰ über die Enteignung (EntG) Gebrauch zu machen, um Anlagen für Forschungsprojekte des CERN zu bauen und zu betreiben. Das Enteignungsverfahren kommt jedoch nur zur Anwendung, wenn die Bemühungen um einen freihändigen Erwerb der erforderlichen Rechte nicht zum Ziel führen.

4.2 Umsetzung

Die rechtlichen Bestimmungen zur Genehmigung der Pläne für Bauten und Anlagen des CERN werden in einer Ausführungsverordnung präzisiert.

Bis zum Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderung des FIFG und der entsprechenden Ausführungsverordnung bleiben die Plan- und Baubewilligungsverfahren gemäss geltendem kantonalem Recht in der Zuständigkeit des Kantons Genf.

²⁰ SR 711

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Präambel

Der in der aktuellen Präambel bestehende Verweis auf Artikel 64 der Bundesverfassung (BV)²¹ wird ergänzt durch einen Verweis auf Artikel 81 BV, gemäss dem der Bund im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes öffentliche Werke errichten und betreiben oder ihre Errichtung unterstützen kann.

Die vorgeschlagene Änderung stützt sich auf zwei Gutachten des BJ, in denen dieses verschiedene Fragen betreffend die Erstellung eines Sachplans untersucht hat. Dazu gehörte auch die Frage nach den einschlägigen Verfassungsbestimmungen, die bei der Erarbeitung eines Sachplans für die räumliche Entwicklung und die wichtigsten Projekte des CERN herangezogen werden können.

Bei seiner Untersuchung gelangte das BJ zunächst zum Schluss, dass Artikel 75 BV (Raumplanung) als Grundlage für einen Sachplan alleine nicht ausreichen würde. Ausserdem wies das BJ darauf hin, dass Artikel 13 RPG, der auf Artikel 75 BV beruht, zwar die Gesetzesgrundlage darstellt, aufgrund derer der Bund Sachpläne erlassen kann, der Bund aber dennoch nur in Bereichen Sachpläne erlassen und spezifische Bauten genehmigen kann, in denen er über eine umfassende Regelungskompetenz verfügt und die zumindest teilweise in seine Zuständigkeit fallen (was Bereiche ausschliesst, die in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Kantone liegen).

Das BJ führte seine Analyse weiter aus, indem es verschiedene Bereiche prüfte, die infrage kommen könnten, namentlich der Bereich Forschung (Art. 64 BV) und öffentliche Werke (Art. 81 BV). Es kam zum Schluss, dass im vorliegenden Fall die mit diesen beiden breit ausgelegten Artikeln eingeräumten Kompetenzen kombiniert werden sollten, um die Erarbeitung eines Sachplans des Bundes für Bauvorhaben des CERN zu begründen.

Mit dem vorliegenden Entwurf begleitet der Bund die räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten des CERN in der Schweiz über einen Sachplan und die Einführung eines einheitlichen Plangenehmigungsverfahrens in seiner Zuständigkeit im FIGG. Wie bereits in Kapitel 1.3 erklärt, trägt die Unterstützung der Umsetzung von Bauprojekten des CERN zur Forschungsförderung bei und stellt ein öffentliches Interesse der Schweiz dar. Neben dem erheblichen Beitrag zu Wissenschaft und Innovation ist die Präsenz des CERN in der Schweiz auch von grosser wirtschaftlicher Bedeutung, besonders für die Region Genf.

Art. 7 Abs. 1 Bst. h

Artikel 7 Absatz 1 FIGG listet die Aufgaben auf, die der Bund zur Förderung der Forschung und der Innovation ausführt. Hier wird die Erstellung eines Sachplans im Sinne des RPG zur Unterstützung der räumlichen Entwicklung des CERN und seiner Vorhaben für Bauten und Anlagen mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt hinzugefügt, mit der die Forschung zusätzlich gefördert werden soll.

²¹ SR 101

Die Umschreibung der Sachplanpflicht orientiert sich an der im RPG enthaltenen Pflicht zur Schaffung einer Grundlage für Grossvorhaben im kantonalen Richtplan (Art. 8 Abs. 2 RPG). Für die Abgrenzung der richtplanpflichtigen Vorhaben gibt es eine bundesgerichtliche Rechtsprechung, die auch für die Sachplanpflicht von Vorhaben beigezogen werden kann. Richt- bzw. sachplanpflichtig sind dies beispielsweise Vorhaben, die ausgedehnte Flächen beanspruchen, bedeutenden Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen haben, erhebliche Verkehrsströme erzeugen, oder grosse Kulturlandverluste sowie hohe Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastungen verursachen oder sich erheblich auf den Untergrund auswirken.

Art. 31a

Abs. 1

Gemäss aktuellem Recht muss für sämtliche Bauten und Anlagen des CERN ein kantonales Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden. Bei der heutigen Ausgangslage kann die Behandlung raumplanerischer Verfahren gemäss Bundes- und Kantonsrecht in den komplexesten Fällen rund acht Jahre betragen. Diese für Grossprojekte in der Raumplanung massgebenden Fristen verunmöglichen die rasche Realisierung von Vorhaben, auf die Einrichtungen wie das CERN angewiesen sind. Damit die Umsetzung von Vorhaben des CERN, die eine räumliche Entwicklung der Organisation mit sich bringen oder von strategischer Bedeutung sind, im Interesse der Forschung innert angemessener Frist erfolgen kann, ist eine Vereinfachung der Verfahren anzustreben.

Das vorgesehene Plangenehmigungsverfahren soll die Abstimmung verbessern und das Baubewilligungsverfahren für solche Vorhaben vereinfachen, indem die Zuständigkeit für die Prüfung und Genehmigung der Pläne für entsprechende Bauten und Anlagen vom Kanton Genf auf den Bund übertragen wird.

Als Bauten und Anlagen, die eine räumliche Entwicklung mit sich bringen, gelten jene, deren Verwirklichung zur flächenmässigen Erweiterung des Standorts des CERN beiträgt. Ein PGV ist beispielsweise für Vorhaben erforderlich, die Fruchtfolgefleichen beanspruchen. Dabei sind die Anforderungen von Artikel 30 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000²² (RPV) sinngemäss zu berücksichtigen. Zu den Bauten und Anlagen von strategischer Bedeutung zählen Leuchtturmprojekte des CERN, für die das CERN sowohl in der schweizerischen und internationalen Wissenschaftsgemeinschaft als auch in der breiten Öffentlichkeit bekannt ist (wie z.B. die Kaverne des Atlas-Detektors) und die dazu beitragen, dass das CERN weiterhin eine führende internationale Forschungsorganisation bleibt. Die Plangenehmigungsbehörde, d. h. in der Regel das WBF, wird den strategischen Charakter einer geplanten Konstruktion oder Anlage unter Berücksichtigung der vom CERN bereitgestellten Informationen beurteilen. Beide Kategorien von Bauten und Anlagen sind für die künftige Entwicklung des CERN und seine Positionierung in der internationalen Forschungslandschaft äusserst wichtig. Genau für solche Vorhaben will der Bundesrat mittels eines Sachplans für Vorhaben des CERN und der Kompetenz zur Plangenehmigung die Begleitung durch die Schweiz verbessern.

²² SR 700.1

Zu den Vorhaben, die nicht in die beiden oben erwähnten Kategorien fallen, gehören Erneuerungen, teilweise Änderungen, massvolle Erweiterungen oder Wiederaufbau an bestehenden Bauten und Anlagen. Solche Projekte haben aus raumplanerischer Sicht keinen nennenswerten Einfluss auf die künftige Entwicklung der Organisation und auch keine strategische Bedeutung, die eine Begleitung durch den Bund rechtfertigen würden. Dasselbe gilt für die Bewilligung neuer Bauten oder Anlagen auf weitgehend bebauten Parzellen, wenn diese Projekte keine entscheidende strategische Bedeutung für die Zukunft des CERN haben. Für diese Art von Bauten und Anlagen behält der Kanton weiterhin die Zuständigkeit für die Erteilung entsprechender Bewilligungennach kantonalem Recht. Bei Zweifeln über die strategische Bedeutung eines Baus oder einer Anlage entscheidet die Plangenehmigungsbehörde (WBF über die Zuständigkeit.

Während für Bauten und Anlagen, die eine räumliche Entwicklung des CERN mit sich bringen oder für die Organisation von strategischer Bedeutung sind, das kantonale Recht drei Instrumente und ebenso viele Verfahrensetappen erfordert (Richtplan, Nutzungsplan, Baubewilligung), braucht es für den bundesrechtlichen Weg nur deren zwei (Sachplan und Plangenehmigungsverfahren). In gewissen Fällen kann ein PGV auch allein gelten, ohne dass das Sachplanverfahren durchlaufen werden muss. Dies ist der Fall, wenn das Projekt eine räumliche Entwicklung beinhaltet oder von strategischer Bedeutung ist (PGV-Kriterium), aber keine erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt hat (Sachplankriterium). Wird hingegen das Sachplanverfahren angewendet, ist für die Umsetzung des Projekts ein PGV erforderlich. Im Sinne des raumplanerischen Gegenstromprinzips ist ausserdem zu beachten, dass die kantonalen Planungsinstrumente (Richtplan, Nutzungsplan) vor dem Hintergrund der Planungs- und Bewilligungsinstrumente des Bundes (Sachplan, PGV) angepasst werden müssen; umgekehrt haben der Sachplan und die Plangenehmigung die kantonalen Planungsinstrumente materiell zu berücksichtigen. Ausserdem werden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen (d.h. auch die Spezialbewilligungen, wie Rodungs- oder Gewässerschutzbewilligungen) gleichzeitig mit der Plangenehmigung durch eine einzige Bundesbehörde, d. h. in der Regel das WBF, erteilt.

Abs. 2

Hier wird eine grundlegende Neuerung eingeführt, denn das bisherige Gesetz erteilte dem Bund keine entsprechende Befugnis. Da die Verfahren nun gebündelt werden, hält das Gesetz ausdrücklich fest, dass die Plangenehmigung für die Bauten und Anlagen, die in die Kategorien nach Absatz 1 fallen, ausschliesslich Sache der Bundesbehörden ist. Wenn das WBF beispielsweise einen Bau mit strategischem Charakter im Sinne von Artikel 31a Absatz 1 genehmigt, legt es die Art und Weise der Bodennutzung fest. Die Plangenehmigungsverfügung ist somit ähnlich wie ein Sondernutzungsplan. Die Plangenehmigung gilt als Baubewilligung und ist eine ausreichende Voraussetzung für die Realisierung eines Vorhabens.

Abs. 3

Das Plangenehmigungsverfahren für Bauten und Anlagen, die eine räumliche Entwicklung des CERN mit sich bringen oder für die Organisation von strategischer Bedeutung sind, lässt keinen Platz für kantonale Bewilligungen oder Pläne. In Absatz 3 ist dies explizit festgehalten. Der erste Satz ist an die ausschliessliche Zuständigkeit

des Bundes gebunden: Die Umsetzung einer Anlage in der alleinigen Zuständigkeit des Bundes erfordert keine Verfügung einer kantonalen oder kommunalen Behörde, beispielsweise die Erteilung einer Bewilligung oder die Verabschiedung eines Plans. Die Umsetzung entsprechender Vorhaben kann daher nicht von der Verabschiedung eines Nutzungsplans abhängen. Der zweite Satz betont den materiellen Aspekt der Berücksichtigung des kantonalen Rechts. Dieses wird berücksichtigt, soweit es die Bauten und Anlagen des CERN nicht verhindert oder unverhältnismässig einschränkt. Der Begriff des «kantonalen Rechts» umfasst auch kantonale und kommunale Richt- und Nutzungspläne. Gemäss Artikel 9 Absatz 1 RPG muss auch den kantonalen Richtlinien Rechnung getragen werden. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass die Bundesbehörden darauf achten werden, das kantonale Recht so weit wie möglich zu berücksichtigen. Nur wenn das kantonale Recht das Vorhaben verhindert oder unverhältnismässig einschränkt, werden sie in Absprache mit den kantonalen Behörden von den kantonalen Gesetzen und Plänen abweichen, und im Rahmen einer Interessenabwägung eine mit dem kantonalen Recht verträgliche Lösung finden.

Abs. 4

Vorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt müssen grundsätzlich in einem Sachplan gemäss Artikel 13 RPG geregelt werden. Letzterer ist ein unverzichtbares Planungsinstrument, das der Genehmigungsbehörde ermöglichen soll, unter Abwägung sämtlicher Interessen einen raum- und umweltverträglichen Standort zu wählen. Dabei können die von einem Vorhaben betroffenen Parteien allfällige Grundsatzfragen und -probleme einbringen, diskutieren und allenfalls frühzeitig einvernehmlich lösen. Die Plangenehmigungsverfahren werden dadurch klar vereinfacht. Der Zusatz «grundsätzlich», der auch in ähnlichen Gesetzen (z.B. EBG, LFG, AsylG) vorkommt, schafft für die Behörden eine gewisse Flexibilität, indem er es ermöglicht, ausnahmsweise vom Erfordernis eines Sachplans abzuweichen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Erarbeitung eines solchen Plans für ein einzelnes Projekt offensichtlich unverhältnismässig erscheint (Verfahrensökonomiegrundsatz). In einem solchen Fall muss die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Anforderungen der Raumplanung und des Umweltschutzes direkt im Plangenehmigungsverfahren geprüft werden. Muss der Sachplan für ein bestimmtes Vorhaben abgeändert werden, wird das entsprechende Verfahren grundsätzlich vor dem Plangenehmigungsverfahren durchgeführt. In begründeten Fällen kann die Anpassung des Sachplans aber auch parallel zum Plangenehmigungsverfahren stattfinden.

Im vorliegenden Fall haben oder werden bestimmte Bauten und Anlagen des CERN erhebliche Gesamtauswirkungen auf den Raum und die Umwelt haben, weshalb es grundsätzlich notwendig sein wird, sie vor der Plangenehmigung in einen Sachplan aufzunehmen. Ausnahmsweise kann ein geplantes Vorhaben nur Gegenstand des Plangenehmigungsverfahrens sein. Es muss dabei aber mit den Vorschriften des bestehenden Sachplans vereinbar und kohärent sein.

Abs. 5

Die Spezialgesetzgebung im Bereich der Raumplanung sowie des Umwelt-, Natur- und Heimat- sowie des Klimaschutzes muss bei den Vorhaben für Bauten und Anlagen des CERN berücksichtigt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Umweltrecht hier im weiten Sinne zu verstehen ist. Zudem ist die Liste der in dieser Bestim-

mung aufgeführten Rechtsbereiche nicht abschliessend. Aufgrund der sehr speziellen Lage des CERN-Standorts in zwei Staaten mit einer gemeinsamen Grenze ist auch darauf zu achten, dass die geltenden Zollvorschriften eingehalten werden. Auch die technischen Regeln wie beispielsweise die einschlägigen Normen des Schweizerischer Ingenieur- und Architektenvereins sind einzuhalten. Diese Regeln der Technik oder «Regeln der Kunst» stellen erforderliche Mindestanforderungen dar. Wenn immer möglich, sollen Vorhaben über die Mindestanforderungen hinausgehen und sich an den besten verfügbaren Lösungen und Technologien orientieren.

Bei der Planung, dem Bau oder der Änderung von Anlagen prüft das WBF möglichst früh die Vereinbarkeit der Vorhaben mit dem Umweltrecht. Anlagen und Bauten, die eine räumliche Entwicklung mit sich bringen, können Gegenstand einer strategischen Umweltprüfung sein, wie sie im kantonalen Recht von Genf vorgesehen ist. Auf diesem Weg können verschiedene Szenarien und Varianten geprüft und so die aus Sicht des Umwelt-, Natur- und Heimatschutzes verträglichste Lösung gefunden werden. Bauten und Anlagen, die die Umwelt erheblich belasten können, müssen zudem einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Das Verfahren und die Typen von Bauten und Anlagen, die der Verträglichkeitsprüfung unterliegen, können vom Bundesrat in einer Verordnung festgelegt werden. Dabei kann er insbesondere Schwellenwerte festlegen, ab denen die Prüfung durchzuführen ist.

Art. 31b

Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968²³ (VwVG).

Werden Plangenehmigungs- und Enteignungsverfahren zusammengelegt, kann im Rahmen der Plangenehmigung über enteignungsrechtliche Einsprachen entschieden werden. Lediglich die Behandlung von angemeldeten Ansprüchen erfolgt nach einem getrennten Verfahren. Diese Zusammenlegung der Verfahren bringt eine Vereinfachung, insbesondere in Bezug auf die Modalitäten der Verfahrenseröffnung. Das Enteignungsverfahren kommt subsidiär zur Anwendung, wenn ein freihändiger Erwerb (einvernehmlich) oder eine Landumlegung (Neuanordnung von Grundstücken über eine Neuverteilung der Parzellen) nicht möglich sind. Das Enteignungsrecht kann vom WBF auf Ersuchen des CERN ausgeübt werden (Entschädigungen gehen zulasten des CERN). Die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des FIGG gelten als *Lex specialis*, jene des EntG kommen ergänzend zum FIGG zur Anwendung.

Art. 31c–31i

Artikel 31c–31i enthalten Präzisierungen zum Plangenehmigungsverfahren. Sie entsprechen den Vorschriften der anderen Plangenehmigungsverfahren des Bundes. Geregelt werden folgende Verfahrensetappen: Eröffnung des Verfahrens (Art. 31c), Aussteckung (Art. 31d), Stellungnahme der Kantone, Publikation und Auflage – wobei die betroffenen Kantone und Gemeinden zu den unterbreiteten Plänen Stellung nehmen können (Art. 31e), Einsprache (Art. 31f), Differenzbereinigung (Art. 31g), Plangenehmigungsentscheid und Geltungsdauer (Art. 31h) sowie vereinfachtes Ver-

²³ SR 172.021

fahren (Art. 31i). Mit dem Verweis in Artikel 31g wird sichergestellt, dass das Differenzbereinungsverfahren mit anderen Plangenehmigungsverfahren des Bundes übereinstimmt und es sich auf Artikel 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997²⁴ stützt.

Das Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben des CERN wird in einer neuen Verordnung des Bundesrates präzisiert. Diese wird insbesondere den wesentlichen Inhalt des Plangenehmigungsgesuchs sowie die Anwendungsfälle des ordentlichen und vereinfachten Verfahrens im Detail regeln. Dabei können die Bestimmungen anderer Verordnungen zum Plangenehmigungsverfahren als Beispiel dienen.

Die in Artikel 31d Absatz 1 vorgesehene Aussteckung betrifft nicht nur das eigentliche Bau- oder Anlageprojekt, sondern auch die vorgesehenen Ablagerungen des Aushubmaterials, wie sie in den Unterlagen des Plangenehmigungsgesuchs vorgesehen sind.

Begehren für eine Fristverlängerung werden von der Plangenehmigungsbehörde beurteilt. Sie entscheidet unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls.

Dank der Zusammenlegung von Enteignungs- und Plangenehmigungsverfahren entscheidet das WBF mit der Plangenehmigung auch über die enteignungsrechtlichen Einsprachen (Art. 31h Abs. 1). Die Geltungsdauer der Plangenehmigung kann auf Antrag des Bauherrn verlängert werden. Die Dauer der Verlängerung wird von der Plangenehmigungsbehörde festgelegt. Sie steht in einem angemessenen Verhältnis zu den Umständen, die sie rechtfertigen.

Es gibt zwei verschiedene Arten von Plangenehmigungsverfahren: ein ordentliches und ein vereinfachtes. Beide Fälle setzen eine Bundeskompetenz voraus. Das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren (Art. 31i) kommt in drei Fällen zur Anwendung: bei örtlich begrenzten Vorhaben mit wenigen, eindeutig bestimmbar Personen (Bst. a), bei Bauten und Anlagen, deren Änderung oder Umnutzung das äussere Erscheinungsbild nicht wesentlich verändert, keine schutzwürdigen Interessen Dritter berührt und sich nur unerheblich auf Raum und Umwelt auswirkt (Bst. b) sowie bei Bauten und Anlagen, die spätestens nach drei Jahren wieder entfernt werden (Bst. c). Die Anwendungsfälle in den Buchstaben a, b und c sind nicht kumulativ. Dies entspricht der gängigen Praxis in anderen Plangenehmigungsverfahren, beispielsweise bei den Eisenbahnen, Nationalstrassen oder Rohrleitungen. Im Zweifelsfall wird jedoch immer das ordentliche Verfahren durchgeführt (Art. 31i Abs. 3). Beispiele für die Anwendung des vereinfachten Verfahrens könnten die Erweiterung der Umzäunung des CERN-Geländes oder der Bau eines Labors sein, das nur für einen Zeitraum von höchstens drei Jahren betrieben werden soll.

Anträgen auf Plangenehmigung sind in jedem Fall Erläuterungen beizufügen, die es der Plangenehmigungsbehörde ermöglichen zu beurteilen, ob das geplante Bauwerk in einen grösseren Zusammenhang eingebettet und somit Teil einer grösseren Anlage ist oder nicht. Ist dies der Fall, so ist das vereinfachte Verfahren ausgeschlossen.

²⁴ SR 172.010

Art. 31j

Die Bestimmungen über das Schätzungsverfahren und die vorzeitige Besitzeinweisung enthalten die üblichen Formulierungen, die im Rahmen der bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren verwendet werden.

*Art. 31k**Abs. 1*

Dieser Absatz grenzt die Zuständigkeiten des Kantons von jenen des Bundes bei der Genehmigung der Pläne für Vorhaben des CERN ab. Vorhaben des CERN, die nicht den in Artikel 31a Absatz 1 FIFG erwähnten Kriterien entsprechen, d. h. die keine räumliche Entwicklung des CERN mit sich bringen bzw. nicht von strategischer Bedeutung sind, unterstehen weiterhin kantonalem Recht. Der Kanton wendet hier das seiner Gesetzgebung entsprechende Verfahren an. Bei Kompetenzkonflikten entscheidet die Plangenehmigungsbehörde des Bundes über die Zuständigkeit und das anwendbare Recht.

Abs. 2

Gemäss dem Wortlaut dieses Absatzes stellen die Bundes- und der Kantonsbehörden sicher, dass die von ihnen bewilligten Bauten und Anlagen mit den Verfahren der jeweils anderen Behörde koordiniert sind. Sie schaffen die notwendige Transparenz, um Unvereinbarkeiten zwischen den von der einen oder anderen Behörde genehmigten Projekten zu verhindern.

Abs. 3

Der letzte Absatz hält fest, dass sich die Bundes- und Kantonsbehörden gegenseitig über die erteilten Baubewilligungen informieren. Damit wird die Kohärenz des in Absatz 2 eingeführten Systems gestärkt.

*Art. 31l**Abs. 1*

Die Bestimmung zu den Projektierungszonen dient dazu, im fraglichen Perimeter bauliche Veränderungen zu verhindern, die einem geplanten Vorhaben im Weg stehen. Um die Transparenz der Plangenehmigungsverfahren sicherzustellen und die Planungssicherheit zu gewährleisten, können Projektierungszonen grundsätzlich nur auf einer im Sachplan mit Stand Festsetzung Zone geschaffen werden.

Abs. 2

Die Projektierungszone muss nach Anhörung der betroffenen Bundesbehörden, der Kantone und Gemeinden exakt definiert werden. Das Bereinigungsverfahren gemäss Art. 31g gilt analog auch bei der Festlegung von Projektierungszonen. Diese Bestimmung orientiert sich im Übrigen jener des LFG zu den Projektierungszonen für Flughafeneinrichtungen.

Abs. 3

Das Gesetz sieht eine Geltungsdauer der Projektierungszonen von fünf Jahren ab deren Festlegung vor. Diese Dauer kann um drei Jahre verlängert werden. Der anfängliche Zeitraum von fünf Jahren entspricht der Dauer in anderen Bundesgesetzen, die ein Plangenehmigungsverfahren vorsehen (z. B. LFG), sowie der kantonalen Genfer Gesetzgebung zu den Projektierungszonen (Art. 10 des *Règlement d'application de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*²⁵). Die im FIGG vorgesehene verlängerbare Frist muss es ermöglichen, ein baureifes Ausführungsprojekt zu erarbeiten und Rechtssicherheit zu schaffen. Die neue Projektierungszone kann teilweise auch über die ursprüngliche Projektierungszone hinausgehen.

Abs. 4

Da damit das Recht Dritter über ihr Grundeigentum zu verfügen eingeschränkt wird, muss das WBF die Projektierungszone aufheben, sobald ihre Existenz nicht mehr gerechtfertigt ist. Es hebt die Projektierungszone von Amtes wegen oder auf Antrag des CERN, eines Kantons oder einer Gemeinde auf, wenn feststeht, dass eine geplante Anlage nicht umgesetzt wird. Die Verfügungen über die Aufhebung einer Projektierungszone werden in den betroffenen Gemeinden veröffentlicht.

Art. 31m

Mit den Baulinien soll verhindert werden, dass die künftige Umsetzung von Bauten oder Anlagen des CERN, deren Pläne ordnungsgemäss genehmigt wurden, durch Bauten Dritter behindert werden. Wie beim Plangenehmigungsverfahren werden die beteiligten Bundesbehörden, Kantone und Gemeinden vorgängig angehört. Das Beseitigungsverfahren gilt analog auch im Rahmen der Festlegung von Baulinien. Baulinien bleiben solange gültig, bis das WBF sie nicht aufgehoben hat, weil sie hinfällig geworden sind.

Art. 31n

Zu den üblichen Beschwerdegründen gemäss VwVG gehören a) die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), b) unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und c) Unangemessenheit (unrichtige Ausübung des Ermessensspielraums). Die in Absatz 1 vorgesehene Beschränkung der Kognition (Ausschluss der Rüge der Unangemessenheit und der Ermessenskontrolle) gegenüber den allgemeinen Regeln rechtfertigt sich zum einen durch das 1955 mit dem Bundesrat abgeschlossene Sitzabkommen, das dem CERN einen besonderen Status zuerkennt; sie soll zum anderen soll bezwecken, dass Forschung und Innovation nicht unverhältnismässig beeinträchtigt werden.

Art. 56

Dieser Artikel sieht vor, dass der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen, unter anderem für das Plangenehmigungsverfahren und die mit dem Plangenehmigungsver-

²⁵ RS / GE L 1 30.01

fahren (siehe Kommentar zu Art. 31c bis 31i oben) und dem Sachplan verbundenen Gebühren, sowie Bauvorschriften zum Schutz von Menschen, Umwelt und Klima erlassen kann (nicht abschliessende Liste). In diesem Zusammenhang ist der Begriff Umwelt im weiten Sinne zu verstehen; er umfasst somit auch die Biodiversität.

Art. 57b

Dieser Artikel bestimmt, was mit Verfahren geschieht, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des geänderten FIFG noch hängig sind. Die Plangenehmigungsgesuche, über die die kantonale Behörde zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung noch nicht entschieden hat und die in den Geltungsbereich von Artikel 31 Absatz 1 fallen, werden an das WBf weitergeleitet und nach den Bestimmungen des FIFG behandelt. Mit der Übergabe dieser Dossiers von der vormals zuständigen an die ab Inkrafttreten des geänderten FIFG neu zuständige Behörde kann sichergestellt werden, dass alle Dossiers zu Bauten und Anlagen des CERN, die eine räumliche Entwicklung mit sich bringen oder für die Organisation von strategischer Bedeutung sind, gleichbehandelt werden.

6 Auswirkungen

Bereits heute fördert der Bund wissenschaftliche Forschung und Innovation im Rahmen seines verfassungsmässigen (Art. 64 BV) und gesetzlichen Auftrags (FIFG). Mit der vorliegenden Änderung sollen die Modalitäten der im FIFG bereits verankerten Förderung durch die Erarbeitung eines Sachplans und eines Plangenehmigungsverfahrens für gewisse Bauten und Anlagen des CERN erweitert werden. Diese Anpassung des FIFG wird dem CERN mehr Spielraum und Planungssicherheit für seine zukünftige Entwicklung bieten und gleichzeitig sicherstellen, dass diese sowohl mit den Grundsätzen der Raumplanung und des Umweltschutzes als auch mit den anderen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes vereinbar bleibt.

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderung, mit der Aufgaben, die bisher und nach altem Recht in die Zuständigkeit der kantonalen Behörden fielen, auf den Bund übertragen werden, führt zu einer zusätzlichen administrativen Belastung für den Bund. Dasselbe gilt für die Weiterentwicklung des Sachplans einerseits und eine engere Begleitung der CERN-Projekte durch die Schweiz andererseits.

Die in diesem Zusammenhang für die Vorbereitungsarbeiten nötigen Ressourcen stehen bis 2025 zur Verfügung. Ab 2026 werden für die Umsetzung der geplanten Massnahmen 4 zusätzliche Vollzeitäquivalente erforderlich sein. Ein Teil dieses Bedarfs soll durch die Erhebung von Gebühren gedeckt werden. Der Bundesrat hat den Kanton Genf als Hauptbetroffenen bereits über seine Absicht informiert, mit ihm eine Analyse der Aufgabenübertragungen, ihrer Auswirkungen und der möglichen Kompensationen durchzuführen, damit die Umsetzung des im FIFG vorgesehenen Systems für den Kanton Genf und den Bund finanziell gerecht ist. Dies bedeutet für den Kanton

Genf, dass er die Kosten für die Übertragung der Kompetenzen beim Bund angemessen kompensieren muss, wodurch ein weiterer Teil dieses Bedarfs gedeckt werden sollte. Den verbleibenden Mehrbedarf wird Das WBF (SBFI) im Rahmen der Ressourcensteuerung im Eigenaufwand (Grundstock) berücksichtigen.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Ausser für den Kanton Genf hat die vorgesehene Änderung des FIGG keine Auswirkungen.

Für den Kanton Genf führt das FIGG-Änderungsvorhaben, wie oben dargelegt, zur Übertragung bestimmter Kompetenzen vom Kanton auf den Bund, was zur Folge hat, dass die Arbeitslast des Kantons in Bezug auf die Bauten und Anlagen des CERN, die künftig dem Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene unterliegen, verringert wird. Dies bedeutet, dass der Kanton Genf die Kosten für die Übertragung der Zuständigkeiten an den Bund angemessen ausgleichen soll (siehe Kapitel 6.1 am Ende).

Sowohl im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens als auch im Rahmen des Sachplans für Bauten und Anlagen des CERN werden die Kantone – insbesondere der Kanton Genf – und die Gemeinden weiterhin die Möglichkeit haben, zu den geplanten Bauten und Anlagen des CERN Stellung zu nehmen.

Der vorgesehene neue gesetzliche Rahmen – und insbesondere der Sachplan – werden dem Kanton Genf und den betroffenen Gemeinden eine bessere Sichtbarkeit der Planung des CERN verschaffen. Dies wird es dem Kanton und den Gemeinden ermöglichen, mögliche Unvereinbarkeiten zwischen ihrer eigenen Entwicklung und derjenigen des CERN zu antizipieren. Dieses Instrument wird somit als Plattform für den Dialog zwischen den interessierten Parteien dienen, um die Berücksichtigung aller Interessen im Hinblick auf eine kohärente Entwicklung in städtebaulicher und raumplanerischer Hinsicht zu gewährleisten.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesundheit und die Gesellschaft

Es wird erwartet, dass die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen dieses Projekts auf die Region Genf positiv sein werden. Die bessere Koordination der Raumplanungsverfahren dürfte die künftige Entwicklung des CERN erleichtern und neue Möglichkeiten zum Abschluss von Verträgen schaffen, die Schweizer Unternehmen zugutekommen und Arbeitsplätze am Standort des CERN schaffen können. Es sind keine gesundheitlichen Auswirkungen bekannt.

6.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Der Erlassentwurf behält die Einhaltung der aktuellen Umweltschutzanforderungen bei. Er ermöglicht zudem eine bessere frühzeitige Begleitung der Projekte des CERN durch den Bund.

Die raumplanerischen und ökologischen Herausforderungen werden im Sachplan für Bauten und Anlagen des CERN bzw. im Konzeptteil dieses Dokuments behandelt. Dieser wird insbesondere das Thema der Fruchtfolgeflächen und die Bedingungen für deren Nutzung unter Berücksichtigung der entsprechenden Richtlinien behandeln; ergänzend dazu können bei Bedarf Objektblätter für künftige CERN-Projekte erstellt werden, die bestimmte Umweltüberlegungen und -vorschriften noch präzisieren werden.

Ein grosser Teil der Vorrechte des Kantons wird beibehalten: Er bleibt für die Genehmigung eines Teils der Bauten des CERN zuständig und hat weiterhin die Möglichkeit, im Rahmen des Sachplans und der Plangenehmigung Stellung zu nehmen, um insbesondere Überlegungen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz geltend zu machen.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Kompetenz des Bundes zur Erstellung eines Sachplans für die Projekte des CERN stützt sich einerseits auf Artikel 64 Absatz 1 BV und andererseits auf Artikel 81 BV. Artikel 64 Absatz 1 beauftragt den Bund, die wissenschaftliche Forschung und die Innovation zu fördern. Dieser Artikel ist alleine nicht ausreichend, um die Kompetenz zur Erarbeitung eines Sachplans zu begründen, da er dem Bund in erster Linie eine Kompetenz zur Förderung der Forschung erteilt; diese wird über die Möglichkeit verwirklicht, den Forschungseinrichtungen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen²⁶. Artikel 81 BV erlaubt es dem Bund, im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes öffentliche Werke zu errichten und zu betreiben oder ihre Errichtung zu unterstützen. Obwohl auch dieser Artikel alleine nicht ausreicht, um die Kompetenz des Bundes bei der Erstellung eines Sachplans für die Projekte des CERN zu begründen, erfüllt er in Kombination mit Artikel 64 Absatz 1 BV diese Aufgabe (Rechtsgutachten des BJ). Die Unterstützung der Bauten und Anlagen des CERN stellt durchaus ein öffentliches Interesse der Schweiz dar.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage zur Gesetzesänderung schafft keine neuen Verpflichtungen und ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

²⁶ Thürer, Aubert, Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, S. 461.

7.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Kompetenz der Bundesversammlung zur Verabschiedung der Vorlage ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV. Die Vorlage untersteht dem Referendum.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Diese Vorlage schafft keine neuen Subventionsbestimmungen und erfordert keine neuen Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen.

7.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Der vorgeschlagene Wortlaut ändert die geltenden Bestimmungen zur Gewährung von Subventionen für die Förderung der wissenschaftsbasierten Innovation und der internationalen Forschungszusammenarbeit nicht.

7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage beinhaltet eine Rechtsetzungsdelegation zugunsten des Bundesrates im Bereich des Vollzugs (Art. 56). Diese Bestimmung gab es bereits, sie wurde jedoch ergänzt.

7.7 Datenschutz

Der Entwurf behandelt keine Fragen des Datenschutzes.