



Gutachten zur Bundeskompetenz für ein Planungs- und Bewilligungsverfahren für CO₂-Pipelines

EJPD, Bundesamt für Justiz
Gutachten vom 14. August 2025

Stichwörter:

Beförderung von CO₂, Bundeskompetenzen, CO₂-Pipeline, CO₂-Rohrleitungsnetz, öffentliches Werk, Plangenehmigung, Querschnittskompetenz, Raumplanung, Sachplan, Umweltschutz

Regeste:

1. Dem Gesetzgeber kommt die Pflicht zu, bei der Umsetzung der Querschnittskompetenz von Artikel 74 BV eine Koordination mit der Kompetenz der Kantone im Bereich der Raumplanung (Art. 75 BV) vorzunehmen. Diese Pflicht zur Koordination und damit zur Berücksichtigung der Kompetenzabgrenzung im Bereich der Raumplanung zugunsten der Kantone spricht dagegen, dass sich der Bund allein auf Artikel 74 BV stützen kann, um auf Bundesebene die Sachplanung und das Plangenehmigungsverfahren für ein schweizweit koordiniertes Netz von Rohrleitungen zur Beförderung von CO₂ vorzusehen.
2. Artikel 81 BV dient als Grundlage für konkrete bauliche Vorhaben, die aufgrund ihrer Komplexität und/oder räumlichen Lage landesweit einmalig sind. Die Kompetenzgrundlage wird im Zusammenspiel mit anderen Gesetzgebungskompetenzen in ergänzender Funktion angewendet. Gegenüber umfassenderen Gesetzgebungs- oder Sachkompetenzen im Infrastrukturbereich muss sie zurücktreten. In gegenseitiger Ergänzung von Artikel 74 und 81 BV kann der Bund selbst ein Backbone-CO₂-Rohrleitungsnetz bauen und betreiben oder den Bau durch Dritte finanziell unterstützen. Dies schliesst die Kompetenz des Bundes ein, die Sachplanung und das Plangenehmigungsverfahren für ein konkretes Vorhaben eines Backbone-CO₂-Rohrleitungsnetzes zu regeln. Eine dauerhafte finanzielle Unterstützung Dritter ist hingegen nicht zulässig. Dementsprechend muss er sich für die Finanzierung von Unterhalt und Betrieb durch Dritte auf eine andere Sachzuständigkeit stützen.



Rechtliche Grundlagen:

Artikel 74, 75, 81 BV

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Zielsetzung	4
1.1	Fragestellungen	4
1.2	Hintergrund und Vorgehen.....	4
2	Überblick über das bundesverfassungsrechtliche System der föderalen Kompetenzordnung.....	6
3	Bundesrechtliches Planungs- und Bewilligungsverfahren für CO₂-Pipelines gestützt auf Artikel 74 BV.....	7
3.1	Tragweite von Artikel 74 BV im Allgemeinen.....	7
3.2	Grundzüge und Praxis der Planungskompetenzen des Bundes	11
3.2.1	Plangenehmigung auf Bundesstufe.....	11
3.2.2	Bisherige Sachpläne	13
3.3	Artikel 74 BV und seine Tragweite für bundesrechtliche Planungs- und Bewilligungsverfahren.....	17
3.3.1	Umfassende Kompetenz	17
3.3.2	Querschnittskompetenz.....	18
3.3.3	Koordination mit der Kompetenzabgrenzung im Bereich der Raumplanung.....	19
3.3.4	Bisherige Praxis zur Plangenehmigung im Umweltrecht.....	21
3.4	Zwischenfazit.....	23
4	Hauptlinienführung von CO₂-Pipelines gestützt auf Art. 74 i.V.m. Art. 81 BV	23
4.1	Materielle Voraussetzungen	23
4.1.1	Werkbegriff.....	24
4.1.2	Interessenerfordernis	25
4.2	Formelle Voraussetzungen	26
4.2.1	Natur und Tragweite der Kompetenz aus Artikel 81 BV	26
4.2.1.1	Verhältnis zu anderen Kompetenzen	26
4.2.1.2	Tragweite der Kompetenz aus Artikel 81 BV	28
4.2.2	Rolle des Bundes	29
4.2.2.1	Eigene Errichtung und Betrieb	29
4.2.2.2	Unterstützung Dritter bei der Errichtung.....	30
5	Ergebnis	30
5.1	Beantwortung der Fragestellung 1	30
5.2	Beantwortung der Fragestellung 2	30

1 Ausgangslage und Zielsetzung

1.1 Fragestellungen

Der Auftrag zum vorliegenden Gutachten geht auf eine Anfrage des BAFU zurück, das um Klärung zweier Rechtsfragen ersucht hat. Diese stehen im Zusammenhang mit unserem Gutachten vom 24. September 2024, in dem wir festgehalten haben, dass der Bundesrat gestützt auf Artikel 74 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) über die umfassende Kompetenz verfügt, Regelungen zu CO₂-Pipelines und CO₂-Untergrundspeichern zu erlassen.¹

Auf dieser Grundlage reichte die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates (UREK-S) im Oktober 2024 die Motion «Nationale Regelung zu Abscheidung, Transport und Speicherung von CO₂» (24.4256) ein. Diese lautet wie folgt:

«Der Bundesrat wird beauftragt, eine Rahmengesetzgebung für die Abscheidung, den Transport und die Speicherung von CO₂ auszuarbeiten und dem Parlament im Rahmen der Ausgestaltung der Klimapolitik nach 2030 zu unterbreiten. Die Rahmengesetzgebung soll insbesondere harmonisierte Regelungen für den Ausbau von CO₂-Pipelines und CO₂-Untergrundspeichern, Finanzierungslösungen und Regelungen zur Vereinfachung und Harmonisierung der Bewilligungsverfahren beinhalten.»

Das sogenannte CCS-Rahmengesetz soll gleichzeitig wie das revidierte CO₂-Gesetz per 1. Januar 2031 in Kraft treten. Im Rahmen der Ausarbeitung des CCS-Rahmengesetzes hat uns das BAFU folgende Zusatzfragen unterbreitet:

1. Kann der Bund gestützt auf Artikel 74 BV ein auf Stufe Bundesrecht geregeltes Planungs- und Bewilligungsverfahren für CO₂-Pipelines vorsehen? Dies vor dem Hintergrund, dass ein schweizweit koordiniertes Netz gebaut werden muss und es sich bei CCS um klima- und abfallrechtliche Tätigkeiten handelt. Bei den Speichern sollen die Kantone zuständig für die Bewilligung sein.
2. Ist für das BJ eine «Backbone-Lösung» für die CO₂-Pipelines gestützt auf Artikel 81 i.V.m. Artikel 74 BV denkbar? In diesem Fall würde der Bund seine Kompetenzen auf die Hauptlinienführung der Pipelines beschränken.

1.2 Hintergrund und Vorgehen

Die nachfolgenden Ausführungen zur Ausgangslage dienen der kontextuellen Einbettung und sollen eine Grundlage für das Verständnis der relevanten Zusammenhänge schaffen.

Laut den Energieperspektiven 2050+ müssen zur Erreichung der langfristigen Klimaziele der Schweiz bis 2050 jährlich rund 12 Millionen Tonnen CO₂ dauerhaft gespeichert werden.² Um dies zu erreichen, ist es erforderlich, Kohlendioxid aus der Atmosphäre zu entfernen und sicher zu lagern. Der Bundesrat verfolgt hierfür ein zweistufiges Vorgehen: Eine Pionierphase bis 2030, die vor allem auf bestehenden rechtlichen Grundlagen basiert, gefolgt von einer

¹ Bundesamtes für Justiz, Gutachten zur Bundeskompetenz betreffend Beförderung von CO₂ und Nutzung des tiefen Untergrunds zu Klimaschutzzwecken, 24. September 2024.

² Siehe die Informationen zu den Energieperspektiven 2050+ auf der Webseite des Bundesamts für Energie (BFE), abrufbar unter <<https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/politik/energieperspektiven-2050-plus.html>> (besucht am 18.7.2025).

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

Skalierungsphase ab 2030, in der umfassendere regulatorische und infrastrukturelle Weichenstellungen notwendig sind.³ Besonders in dieser zweiten Phase ist der Aufbau eines leistungsfähigen CO₂-Transport- und Speichersystems entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung der Klimastrategie.

Kohlendioxid kann sowohl in Containern als auch über Pipelines transportiert werden. Die Speicherung erfolgt entweder geologisch im Untergrund oder in langlebigen, kohlenstoffreichen Produkten und Baumaterialien. Daneben ist eine temporäre Kohlenstoffbindung in Wäldern und Böden möglich. Für die geologische Speicherung kommen insbesondere tiefe salzwasserführende Gesteinsschichten (sogenannte saline Aquifere) in Betracht, die in der Schweiz als einzige Speicherform relevant sind. Bei grossen Entfernungen zwischen der CO₂-Quelle und der Speicherstätte ist ein effizienter Transport über Pipelines oder verflüssigt per Container mit LKW, Zug oder Schiff erforderlich. Während kleinere Mengen heute bereits in Industriebranchen transportiert werden, ist für den langfristigen, grossvolumigen Transport der Aufbau einer entsprechenden Pipeline- und Schiffs-Infrastruktur notwendig. Diese soll insbesondere CO₂ aus Schweizer Industriebetrieben zu Speicherstätten im In- und Ausland, etwa in Island oder der Nordsee, befördern. Daneben werden alternative Speicheransätze verfolgt, etwa die dauerhafte Kohlenstoffbindung durch Bodenmanagement, Pflanzenkohle oder beschleunigte Verwitterungsprozesse.⁴

Die nachfolgende systematische Analyse und Beantwortung der eingangs formulierten Rechtsfragen stützt sich auf die geschilderte Ausgangslage. Sie ist wie folgt aufgebaut:

Die Beantwortung der ersten Rechtsfrage erfolgt anhand eines dreiteiligen Vorgehens. Im ersten und zweiten Schritt werden die notwendigen Grundlagen gelegt: Zum einen wird die allgemeine Tragweite von Artikel 74 BV erläutert (Ziff. 3.1), zum anderen erfolgt eine nähere Betrachtung der Planungskompetenz des Bundes im Allgemeinen (Ziff. 3.2). Ziel ist es, zunächst ein Verständnis dafür zu schaffen, was unter der Aufgabennorm von Artikel 74 BV zu verstehen ist und auf welchen Rechtsgrundlagen der Bund bislang Planungskompetenzen wahrgenommen hat. Der anschliessende dritte Schritt baut auf diesen beiden Teilen auf und erlaubt die Prüfung, ob und inwieweit ein bundesrechtliches Planungs- und Bewilligungsverfahren vom Umfang des Artikel 74 BV erfasst ist (Ziff. 3.3). Die gewonnenen Erkenntnisse werden daraufhin in einem separaten Kapitel kurz zusammengefasst und abschliessend in Form von Schlussfolgerungen festgehalten (Ziff. 3.4 und Ziff. 5.1).

Die Beantwortung der zweiten Rechtsfrage gliedert sich in zwei Teile: Zunächst wird in materieller Hinsicht geklärt, ob die «Backbone-Lösung» für die CO₂-Pipelines unter den Werkbegriff von Artikel 81 BV fällt (Ziff. 4.1.1) und als im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes betrachtet werden kann (Ziff. 4.1.2). Anschliessend wird in formeller Hinsicht geprüft, wie sich Artikel 81 BV zu anderen Kompetenzgrundlagen der Verfassung wie Artikel 74 BV verhält (Ziff. 4.2.1.1) und welche Handlungsform (Ziff. 4.2.1.2) sowie Rolle (Ziff. 4.2.2) diese Bestimmung dem Bund allenfalls eröffnet. Zusammenfassend wird die Antwort im Ergebnis (Ziff. 5.2) festgehalten.

³ Bericht des Bundesrates vom 18. Mai 2022, CO₂-Abscheidung und Speicherung (CCS) und Negativemissionstechnologien (NET) Wie sie schrittweise zum langfristigen Klimaziel beitragen können, S. 7 f., abrufbar unter <[news.admin.ch/de/nsb?id=88850](https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=88850)> (besucht am 18.7.2025).

⁴ Vgl. zum Ganzen: Informationen zur CO₂-Entnahme und -Speicherung auf der Webseite des Bundesamts für Umwelt (BAFU), abrufbar unter <<https://www.bafu.admin.ch>> > Themen > Klima > CO₂-Entnahme und -Speicherung sowie Verlinkung auf dieser Seite auf die Swiss Carbon Removal Platform unter der Rubrik weiterführende Informationen, Links (besucht am 18.7.2025).

2 Überblick über das bundesverfassungsrechtliche System der föderalen Kompetenzordnung

Im Folgenden werden die grundlegenden Prinzipien der Kompetenz- und Aufgabenteilung im Bundesstaat rekapituliert. Die Darstellung beschränkt sich auf die Aspekte, die für die Beantwortung der Fragestellungen wesentlich sind.

Eine zentrale Aufgabe bundesstaatlicher Verfassungen besteht darin, die Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten abzugrenzen.⁵ Die Bundesverfassung enthält in Artikel 3 den Grundsatz, dass die Kantone alle Rechte ausüben, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind (subsidiäre Generalkompetenz). Das Prinzip der Aufgabenverteilung ist sodann in Artikel 42 und Artikel 43 BV näher ausformuliert. Gemäss Artikel 42 BV erfüllt der Bund die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Im Übrigen bleiben die Kantone zuständig und bestimmen selbst, welche Aufgaben sie in diesem Rahmen erfüllen (Art. 43 BV). Damit errichtet die Bundesverfassung einen Verfassungsvorbehalt zu Lasten des Bundes.⁶ Der Bund ist mit anderen Worten für die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe nur zuständig, wenn und soweit die Bundesverfassung ihn dazu ermächtigt.

Für die Aufgabenzuweisung und -erfüllung sieht Artikel 43a Absatz 1 BV ein bundesstaatliches Subsidiaritätsprinzip vor. Diese staatspolitische Maxime dient namentlich als Massstab zur Zuweisung neuer Aufgaben an den Bund: Der Bund soll nur dann Aufgaben übernehmen, wenn diese die Kraft der Kantone übersteigen oder aus anderen Gründen eine einheitliche Regelung durch den Bund erfordern. Es gilt daher stets zu prüfen, ob der Bund tatsächlich besser in der Lage ist, die betreffende Aufgabe zu erfüllen, und inwieweit die Spielräume der Kantone bei der Aufgabenerfüllung eingeschränkt werden dürfen.

Zu den grundlegenden Merkmalen bundesstaatlicher Verfassungsordnungen zählt, dass den Gliedstaaten eines Bundesstaates innerhalb bestimmter Grenzen eigenständige Entscheidungsbefugnisse – also Autonomie – garantiert werden. Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund entsprechend, diese Eigenverantwortung zu respektieren (vgl. insb. Art. 46 Abs. 3, Art. 47 Abs. 2 sowie Art. 135 BV). Die Autonomie der Kantone zeigt sich hauptsächlich in Form der Organisations-, Aufgaben- und Finanzautonomie. Nach Artikel 47 BV hat der Bund die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren und insbesondere ihre Organisationsautonomie zu beachten. Die Organisationsautonomie spricht den Freiraum der Kantone in der Bestimmung ihrer rechtlichen Gestalt an. Sie schützt die Kantone vor übermässigen Eingriffen des Bundes in die kantonalen Organisationsstrukturen.⁷ Die Aufgabenautonomie äussert sich als substantielle Unabhängigkeit der Kantone bei der Bestimmung, Gestaltung und Ausführung ihrer Aufgaben (Art. 43 BV). Zudem geniessen die Kantone bei der Umsetzung des Bundesrechts eine möglichst grosse Gestaltungsfreiheit, wobei der Bund den kantonalen Besonderheiten Rechnung tragen muss (Art. 46 Abs. 3 BV). Vor dem Hintergrund dieser verfassungsrechtlichen Grundsätze wird deutlich, dass die kantonale Eigenständigkeit nicht nur in den durch Artikel 46 BV geregelten Bereichen der Umsetzung von Bundesrecht zu wahren ist, sondern auch wenn der Bund seine eigenen Kompetenzen wahrnimmt.

Ergibt sich aus der Bundesverfassung, dass der Bund über eine Rechtsetzungskompetenz verfügt, stellen sich nachgelagert zwei voneinander zu unterscheidende Fragen. Einerseits

⁵ Siehe zur begrifflichen Unterscheidung von Zuständigkeiten, Aufgaben sowie Bundeskompetenzen WALDMANN BERNHARD/SPIESS ANGELIKA, Aufgaben- und Kompetenzverteilung im schweizerischen Bundesstaat, Typologie der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen, Dezember 2015, abrufbar unter <https://www.unifr.ch/federalism/de/assets/public/files/NZ/Gutachten_final_Typologie_Aufgaben.pdf> (besucht am 16.7.2025), N 20.

⁶ Statt vieler TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021, N 725 ff.

⁷ Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291, S. 2460.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

muss geklärt werden, wie sich die Zuweisung der Aufgabe auf die Zuständigkeiten der Kantone im betreffenden Bereich auswirken (Rechtswirkung). Andererseits stellt sich die Frage, was der Umfang der Bundeskompetenz ist. Die Bestimmung des Umfangs gibt die Antwort darauf, wie weit der Bund in Erfüllung der Aufgabe gesetzgeberisch tätig werden darf. Diese Frage steht im Mittelpunkt der vorliegenden Abklärung, weshalb ihr nachfolgend besonderes Augenmerk geschenkt wird. Zur Bestimmung des Umfangs der jeweiligen Rechtsetzungskompetenz hat sich in Wissenschaft und Praxis die Unterscheidung zwischen umfassender, fragmentarischer und Grundsatzgesetzgebungskompetenz etabliert.⁸

Bei einer umfassenden Kompetenz verfügt der Bund über die Befugnis, alle Fragen, die diesen Sachbereich betreffen, bis in die Einzelheiten zu regeln.⁹ Mit anderen Worten kann der Bund im Rahmen seiner Rechtsetzungskompetenz den Bereich vollständig erfassen und abschliessend regeln.¹⁰ Die meisten verfassungsrechtlichen Zuständigkeits- oder Aufgabenbestimmungen übertragen dem Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz.

Die Verfassung sieht aber auch Grundsatzgesetzgebungskompetenzen vor. Eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz erlaubt es dem Bund, ebenso wie bei einer umfassenden Rechtsetzungskompetenz, einen ganzen Sachbereich zu erfassen. Anders als bei der umfassenden Kompetenz darf er jedoch nicht sämtliche sich stellenden Fragen bis in alle Einzelheiten regeln; vielmehr muss er den Kantonen substantielle Regelungsspielräume belassen, die über die Befugnis zum Erlass blosser Vollzugsvorschriften hinausgehen. Der Bundesgesetzgeber muss sich folglich auf das Grundsätzliche bzw. Wesentliche beschränken.

Die Ermittlung von Bundeskompetenzen ist unter Anwendung der bewährten Methoden der Verfassungsauslegung vorzunehmen. Sowohl hinsichtlich der Methodik als auch der Besonderheiten der Verfassungsauslegung kann auf die Ausführungen unseres Gutachtens vom 24. September 2024 verwiesen werden.¹¹ Eine extensive Auslegung bestehender Bundeskompetenzen steht unter einem erhöhten Rechtfertigungs- und Begründungszwang. Der Bund darf die Kantone nicht auf dem Weg der Verfassungsauslegung ihrer Kompetenzen berauben. Auf zeitgenössische Anforderungen kann der Bundesgesetzgeber aber im Rahmen des verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereichs des Bundes mit Änderungen am Aufgabengesetz reagieren.¹²

3 Bundesrechtliches Planungs- und Bewilligungsverfahren für CO₂-Pipelines gestützt auf Artikel 74 BV

3.1 Tragweite von Artikel 74 BV im Allgemeinen

An dieser Stelle soll die Tragweite von Artikel 74 BV im Allgemeinen dargestellt werden. Nur auf dieser Grundlage lässt sich anschliessend beurteilen, ob ein bundesrechtliches Planungs- und Bewilligungsverfahren für CO₂-Pipelines vom Umfang dieser verfassungsrechtlichen Aufgabennorm erfasst ist.

Artikel 74 Absatz 1 BV stellt die allgemeine Kompetenzgrundlage für den Umweltschutz dar. Der Vorläufer dieses verfassungsrechtlichen Umweltartikels war Artikel 24^{septies} aBV, der 1971

⁸ Statt vieler WALDMANN/SPIESS (Fn. 5), N 28.

⁹ Statt vieler TSCHANNEN (Fn. 6), N 768.

¹⁰ Statt vieler HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Auflage, Zürich 2024, N 1331; WALDMANN/SPIESS (Fn. 5), N 28.

¹¹ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 24. September 2024 (Fn. 1), S. 8; illustrativ auch BGE 112 Ia 208, E. 2a.

¹² Bundesamt für Justiz, Verfassungsmässigkeit einer Pflicht, Bund und Kantone geologische Daten zur Verfügung zu stellen, Gutachten vom 4. März 2025, S. 8.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

in einer Volksabstimmung mit überwältigender Mehrheit angenommen wurde. Der damalige Umweltartikel ging auf eine Motion zurück, die einen wirksamen öffentlich-rechtlichen Immissionsschutz auf Bundesebene gefordert hatte. Dennoch war auch die Vorgängerbestimmung bereits als allgemeiner Umweltschutzauftrag konzipiert und bildete die Grundlage für zahlreiche Bundeserlasse. Im Mittelpunkt steht dabei das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01), das von Beginn an nicht ausschliesslich auf den Immissionsschutz ausgerichtet war, sondern weitere Umweltbereiche umfasste. Zudem gibt es zahlreiche weitere Bundesgesetze, die spezifische Aspekte des Umweltschutzes regeln, teilweise älter als das USG sind und auf verschiedenen Verfassungsgrundlagen beruhen.¹³ Bereits diese kurze historische Einbettung verdeutlicht, dass der Umweltschutz weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesebene einer einheitlichen Gesamtkonzeption folgt. Vielmehr hat er sich schrittweise entsprechend den konkreten Regulationsbedürfnissen und jeweils im Hinblick auf die aktuell auftretenden Umweltbeeinträchtigungen herausgebildet. Es handelt sich daher um ein Rechtsgebiet, das vor dem Hintergrund seiner historischen Entwicklung zu verstehen ist und von einer Rechtszersplitterung geprägt ist.¹⁴ Im Zuge der Revision der Bundesverfassung von 1999 wurde Artikel 24^{septies} aBV in Artikel 74 BV überführt. Dabei fanden vorwiegend redaktionelle Anpassungen statt. Mit der ausdrücklichen Verankerung des Vorsorge- und des Verursacherprinzips in Absatz 2 wurde gleichzeitig aber eine bedeutende Neuerung auf Verfassungsebene eingeführt.¹⁵

Artikel 74 Absatz 1 BV verlangt vom Bund den Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Dem Bund wird in Form eines Rechtsetzungsauftrags die Verpflichtung auferlegt, entsprechende Vorschriften zu erlassen und die erforderlichen Grundsätze festzulegen. Die Kompetenznorm verpflichtet in erster Linie den Gesetzgeber;¹⁶ dieser muss entscheiden, welche Massnahmen angesichts einer bestimmten Umweltbelastung zu ergreifen sind.¹⁷

Schutzobjekte von Artikel 74 Absatz 1 BV sind der Mensch und die natürliche Umwelt. Im Zentrum steht der Schutz des Menschen. Neben dem Menschen – aber auch wegen des Menschen – ist als Schutzobjekt auch die natürliche Umwelt genannt. Bestandteil der natürlichen Umwelt als solche ist «alles, was zum Leben nötig ist.»¹⁸ Entsprechend sind vom Umweltbegriff nach Artikel 74 Absatz 1 BV u.a. Luft, Wasser, Boden, Tierwelt und Pflanzenwelt erfasst.¹⁹

Im Mittelpunkt von Artikel 74 BV stehen Massnahmen zur Bekämpfung mittelbarer schädlicher oder lästiger Einwirkungen.²⁰

¹³ BSK-GRIFFEL, Art. 74 BV N 5; SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 1 ff.; GRIFFEL ALAIN, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 7 f.

¹⁴ BSK-GRIFFEL, Art. 74 BV N 1; GRIFFEL (Fn. 13), S. 3.

¹⁵ BSK-GRIFFEL, Art. 74 BV N 6; SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 13.

¹⁶ Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 24^{septies} betreffend den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen, BBl 1970 I 761, S. 776; AB N 1970 586 (Votum Binder); AB N 1970 589 (Votum Schlegel).

¹⁷ FLEINER THOMAS, Kommentar zu Art. 24^{septies}, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996, N 25.

¹⁸ Botschaft zu Art. 24^{septies} (Fn. 16), S. 775.

¹⁹ Ausführlich hierzu Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 24. September 2024 (Fn. 1), S. 11; ferner auch Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 248; Botschaft zu Art. 24^{septies} (Fn. 16), S. 775; AB N 1970 581 (Votum Bratschi); FLEINER, Kommentar aBV 1874 (Fn. 17), Art. 24^{septies} N 13.

²⁰ Unmittelbare Beeinträchtigungen fallen in der Regel unter spezielle Kompetenznormen. Inwiefern Art. 74 Abs. 1 BV den Bund auch zum Erlass von Vorschriften, die den Menschen vor unmittelbaren Beeinträchtigungen schützen, ermächtigt, ist umstritten. Siehe hierzu Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 4. März 2025 (Fn. 12), Fn. 76 m.w.H.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

- Der Begriff der Einwirkungen in Artikel 74 BV ist weit gefasst.²¹ So ist allgemein anerkannt, dass nicht nur klassische Immissionen wie etwa Luftverunreinigungen und Lärm, sondern auch weitere nachteilige Veränderungen erfasst sind.²² Zu nennen sind etwa auch der Katastrophenschutz, umweltgefährdende Stoffe und Organismen (Gentechnologie), der Umgang mit Abfällen, Belastungen des Bodens oder auch nachteilige Veränderungen des Klimas.²³ Diesem weiten Verständnis von Artikel 74 BV folgend wurde im Zuge der Verfassungsrevision von 1999 bewusst darauf verzichtet, eine Aufzählung speziell zu bekämpfender Einwirkungen – wie dies noch unter der Vorgängerbestimmung (Artikel 24^{septies} aBV) der Fall war – in den Verfassungstext aufzunehmen. Der Grund lag in der Überzeugung, dass es langfristig nicht sinnvoll sei, die Verfassungsbestimmung auf spezifische Einwirkungen zu begrenzen, die es prioritär zu bekämpfen gelte.²⁴ Die terminologische Anpassung, die mit dem Verzicht auf eine spezifische Aufzählung einherging, spiegelt die Entwicklungen im Umweltrecht wider. Sie macht ausserdem deutlich, dass die Verfassungsbestimmung an den Rändern offen ist, so dass auch neue Beeinträchtigungen oder Umweltprobleme davon erfasst sein können.
- Als schädlich gelten Einwirkungen, wenn sie mittelbar die physische oder psychische Gesundheit des Menschen angreifen oder Schäden an der natürlichen Umwelt verursachen. Lästige Einwirkungen sind Einwirkungen, welche die betroffenen Menschen in ihrem Dasein beeinträchtigen, ohne sie jedoch in ihrer Gesundheit zu schädigen.²⁵

In unserem Gutachten vom 24. September 2024 sind wir zum Schluss gekommen, dass abgeschiedenes CO₂ aus umweltrechtlicher Sicht vom Regelungsgegenstand von Artikel 74 Absatz 1 BV erfasst ist. Diese Qualifikation beruht auf der Annahme, dass abgeschiedenes CO₂ – sofern es in Behältnissen oder anderweitig körperlich abgrenzbar vorliegt – unabhängig vom Aggregatzustand als Abfall zu qualifizieren ist. Zum Schutz des Menschen und seiner Umwelt vor den Auswirkungen der Klimaveränderung besteht an der Entsorgung dieses Abfalltyps ein öffentliches Interesse.²⁶ Auf der Grundlage dieser umweltrechtlichen Einordnung ergibt sich, dass der Bund für die Beförderung von CO₂ eine Gesetzgebungskompetenz hat. Gestützt auf Artikel 74 BV ist er somit befugt, die Beförderung von CO₂ durch Rohrleitungsanlagen zum Zweck der Entsorgung gesetzgeberisch zu regeln, soweit damit Ziele des Umweltschutzes verfolgt werden.²⁷

In Bezug auf die Rechtswirkung liegt mit Artikel 74 BV eine konkurrierende Zuständigkeit mit nachträglich derogatorischer Wirkung des Bundes vor.²⁸ Die kantonale Zuständigkeit im Umweltbereich bleibt folglich so lange bestehen, solange (zeitliche Komponente) oder soweit (inhaltliche Komponente) der Bundesgesetzgeber nicht legiferiert hat.²⁹ Nach einhelliger Auffassung handelt es sich hinsichtlich des Umfangs bei Artikel 74 BV um eine umfassende

²¹ So schon Botschaft zu Art. 24^{septies} (Fn. 16), S. 775; AB N 1970 580 (Votum Bratschi); AB N 1970 587 (Votum Wenger).

²² Ausführlich mit Verweis auf Art. 7 Abs. 1 USG Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 24. September 2024 (Fn. 1), S. 11.

²³ RAUSCH HERIBERT, Umwelt und Raumplanung, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, N 8; differenziert zum Begriff Klima Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 24. September 2024 (Fn. 1), S. 12 und S. 14.

²⁴ Botschaft BV (Fn. 19), S. 248; ferner statt viele BSK-GRIFFEL, Art. 74 BV N 6; SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 13. Dies war allerdings auch schon die Regelungsabsicht unter der Vorgängerbestimmung Botschaft zu Art. 24^{septies} (Fn. 16), S. 775; AB N 1970 580 f. (Votum Bratschi).

²⁵ Botschaft zu Art. 24^{septies} (Fn. 16), S. 776; AB N 1970 581 f. (Votum Bratschi); ferner BGE 126 II 522, E. 42; SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 15.

²⁶ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 24. September 2024 (Fn. 1), S. 15.

²⁷ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 24. September 2024 (Fn. 1), S. 17 f. Die gegenteilige Auffassung wurde noch in der Botschaft zur Revision des CO₂-Gesetzes für die Zeit nach 2024, BBl 2022 2651, S. 59, vertreten.

²⁸ BSK-GRIFFEL, Art. 74 BV N 16; OFK-BIAGGINI, Art. 74 BV N 3; SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 11.

²⁹ Vgl. in diesem Sinne auch Art. 65 Abs. 1 USG.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

Rechtsetzungskompetenz.³⁰ Der Gesetzgebungsauftrag von Artikel 74 Absatz 1 BV zum Schutz vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen ist entsprechend weit zu verstehen. Er umfasst nicht nur den Immissionsschutz im eigentlichen Sinn, sondern auch den Schutz vor weiteren nachteiligen Veränderungen wie beispielsweise jenen des Klimas. Aufgrund der uneinheitlichen Verwendung des Begriffs «Klimaschutz» ist allerdings durch Auslegung zu ermitteln, ob eine Massnahme von Artikel 74 BV erfasst ist oder dessen Rahmen überschreitet. Nach einem Teil der Lehre umfasst der Gesetzgebungsauftrag auch den Schutz vor Risiken.³¹

Im Zusammenhang mit der umfassenden Rechtsetzungskompetenz, die Artikel 74 BV dem Bund überträgt, geht die Lehre jeweils davon aus, dass der Gesetzgeber bei der Wahl des Instrumentariums weitgehend frei ist.³² Artikel 74 Absatz 1 BV formuliert keine Vorgaben. Der Bund kann grundsätzlich alle Massnahmen ergreifen, die zur Zielerreichung erforderlich sind.³³ Der Bund kann also den Schutz mit klassischen polizeirechtlichen Verbots- und Gebotsnormen, mit Bewilligungspflichten oder mit marktwirtschaftlichen Instrumenten wie Lenkungsabgaben oder mit Subventionen regeln.³⁴

Im Hinblick auf die nach Artikel 74 BV bestehende Kompetenz zur Beförderung von CO₂ durch Rohrleitung zwecks Entsorgung haben wir im Gutachten vom 24. September 2024 festgestellt, dass folgende Handlungsinstrumente erfasst sind:

- Regelungen über die baulichen, technischen und betrieblichen Anforderungen von Rohrleitungen zur Beförderung von CO₂ mit dem Zweck, schädliche oder lästige Einwirkungen dieser Rohrleitungsanlagen im Sinne von Artikel 74 BV zu begrenzen.
- Eine Regelung über den Verkehr mit CO₂ als Abfall und dessen Ein-, Aus- und Durchfuhr wäre ebenfalls möglich. So könnte der Bund für den Transport von CO₂ zum Zweck der Entsorgung besondere Massnahmen vorsehen, wie etwa die Erstellung oder den Betrieb von Rohrleitungen, sofern er zum Schluss käme, dass die umweltverträgliche Entsorgung ein solches Vorgehen erfordern würde.
- Der Bund könnte schliesslich auch Regelungen über die Planung von Rohrleitungen zur Beförderung von CO₂ erlassen, soweit diese für die sachgerechte Entsorgung von CO₂ im Inland und für den Transport zwecks Entsorgung im Ausland notwendig sind. Er könnte hierfür die Kantone verpflichten, eine Bedarfs- und Standortplanung für Rohrleitungsanlagen zur Entsorgung von CO₂ auf ihrem Kantonsgebiet zu erstellen oder die Kantone auch zur Zusammenarbeit verpflichten, um die kantonalen Leitungen für ein landesweites Netz aufeinander abzustimmen.³⁵

³⁰ Botschaft BV (Fn. 19), S. 248; Reform der Bundesverfassung, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, abrufbar unter <<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/vorentw.pdf.download.pdf/vorentw-d.pdf>> (besucht am 17.7.2025), S. 86; Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 29. Juni 2000, VPB 2001 (65), S. 41; BSK-GRIFFEL, Art. 74 BV N 16; CR-FAVRE, Art. 75 Cst. N 14; OFK-BIAGGINI, Art. 74 BV N 1; SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 11; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 10), N 1332; siehe auch schon zur verfassungsrechtlichen Vorgängerbestimmung Botschaft zu Art. 24septies (Fn. 16), S. 776; Botschaft zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 III 749, S. 762.

³¹ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 24. September 2024 (Fn. 1), S. 14.

³² SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 16; ferner OFK-BIAGGINI, Art. 74 BV N 6.

³³ SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 16; KELLER HELEN/HAUSER MATTHIAS, Verfassungskonforme Ertragsverwendung einer Klimaleitungsabgabe Funktion und Tragweite des Verfassungsvorbehalts im Abgaberecht, AJP 2009, S. 825.

³⁴ OFK-BIAGGINI, Art. 74 BV N 6; SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 17 ff.; KELLER/HAUSER (Fn. 33), S. 825; so auch schon FLEINER, Kommentar aBV 1874 (Fn. 17), Art. 24septies N 30; ferner Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 24. September 2024 (Fn. 1), S. 12.

³⁵ Siehe zum Ganzen Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 24. September 2024 (Fn. 1), S. 15 ff.

Offengelassen haben wir in unserem Gutachten vom 24. September 2024, ob der Bund die Planung gestützt auf Artikel 74 BV an sich ziehen könnte.³⁶ Bevor jedoch geprüft wird, ob raumwirksame Planungs- und Bewilligungskompetenzen zu den Handlungsinstrumente nach Artikel 74 BV gehören, soll im Folgenden zunächst ein allgemeiner Überblick über die bundesrechtlichen Planungs- und Bewilligungskompetenzen gegeben werden. Dies ist deshalb wesentlich, weil bei der Beurteilung, ob der Bund gestützt auf Artikel 74 BV die Planung an sich ziehen kann, nicht nur die Tragweite von Artikel 74 BV, sondern auch die Grundzüge der bundesrechtlichen Planungskompetenzen sowie deren bisherige Handhabung entscheidend sind.

3.2 Grundzüge und Praxis der Planungskompetenzen des Bundes

3.2.1 Plangenehmigung auf Bundesstufe

Die Raumplanung zielt auf die vorausschauende Lösung räumlicher Konflikte ab, die sich aus der Begrenztheit des Raumes und der vielschichtigen, ständig steigenden Anforderungen an diesen Raum ergeben.³⁷ Der Bund ist nach Artikel 75 Absatz 1 BV verpflichtet, die Grundsätze der Raumplanung festzulegen. Im Hinblick auf den Umfang verankert diese verfassungsrechtliche Kompetenznorm folglich eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes.³⁸ Damit erlaubt Artikel 75 BV dem Bund nicht, diesen Sachbereich umfassend und in allen Einzelheiten zu regeln. Vielmehr muss er sich hinsichtlich der Regelungsdichte zurückhalten und sich auf das Grundsätzlich bzw. Wesentliche beschränken, so dass den Kantonen substanzielle Regelungsspielräume verbleiben.³⁹ Der Bund hat im Bereich der Raumplanung insbesondere drei Bereiche zu regeln: Erstens Angelegenheiten von landesweiter Bedeutung, zweitens Bereiche, die eine gesamtschweizerische Harmonisierung erfordern, und drittens Sachverhalte, für die allgemein geltende Mindestvorschriften notwendig sind.⁴⁰

Gestützt auf seine Grundsatzgesetzgebungskompetenz – und um das in Artikel 75 Absatz 1 BV statuierte Ziel, eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes zu erreichen – hat der Bund in Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) eine sogenannte Planungspflicht verankert. Damit verpflichtet das RPG alle Gemeinwesen, ihre raumwirksamen Tätigkeiten zu planen und abzustimmen. Die raumplanerische Koordination und Abstimmung wird auf kantonaler und kommunaler Ebene durch den planerischen Stufenbau gewährleistet (Richtplan, Nutzungsplan, Baubewilligung).⁴¹

Der Bund verfügt über keine allgemeine Zuständigkeit, selbst Raumpläne (Richt- oder Nutzungspläne) zu erlassen. Artikel 75 Absatz 1 Satz 2 BV stellt ausdrücklich – wenngleich auch nur deklaratorisch – klar, dass die Raumplanung vielmehr den Kantonen obliegt.⁴² Dem Bund kommen folglich nur Planungsbefugnisse zu, wenn ihm aufgrund der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung eine entsprechende Sachkompetenz eingeräumt wird (vgl. Art. 42

³⁶ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 24. September 2024 (Fn. 1), S. 17 f.

³⁷ BSK-GRIFFEL, Art. 75 BV N 17.

³⁸ Botschaft BV (Fn. 19), S. 246.

³⁹ BSK-GRIFFEL, Art. 75 BV N 25.

⁴⁰ SGK-RUCH/HETTICH, Art. 75 BV N 28.

⁴¹ TRAJKOVA RENATA/STREIFF OLIVER, Sachpläne und Konzepte des Bundes – Eine staatsrechtliche Analyse mit Folgerungen für die Planung im Bereich der Solarenergie, ZBI 125/2024, S. 228.

⁴² So schon JAGMETTI RICCARDO, Kommentar zu Art. 22^{quater}, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996, N 122.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

Abs. 1 BV). Er kann sein raumplanerisches Instrumentarium zur Planung nur einsetzen, wenn sich dies aus einer verfassungsrechtlich vorgegebenen Bundesaufgabe ergibt.⁴³ Ist Letzteres der Fall, so konkretisiert Artikel 13 RPG die Planungspflicht des Bundes. Die Gesetzesbestimmung sieht vor, dass der Bund die nötigen Konzepte und Sachpläne aufstellt und sie aufeinander abstimmt.⁴⁴

Beim Sachplan und Konzept handelt es sich um die wichtigsten Planungsinstrumente des Bundes. Diese werde eingesetzt, wenn sich die Aufgaben des Bundes erheblich auf Raum und Umwelt auswirken.⁴⁵ Sie erlauben dem Bund, seine raumwirksamen sektoriellen Aufgaben zu koordinieren und mit der kantonalen Aufgabenerfüllung im Bereich der Raumplanung abzustimmen.⁴⁶ Nach TSCHANNEN können sie funktional als aufgabenspezifische Richtpläne des Bundes aufgefasst werden.⁴⁷

Sachpläne äussern sich konkret zur räumlichen Zuordnung und der zeitlichen Strukturierung von erheblich raumwirksamen Vorhaben, zu ihren konkreten Auswirkungen und zu den Realisierungsmassnahmen (vgl. Art. 14 Abs. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1)). Sie enthalten im Ergebnis konkrete Handlungsanweisungen, um eine Bundesaufgabe mit örtlichen und zeitlichen Zuweisungen zu erfüllen.⁴⁸ Ihre Anforderungen und Inhalte sind je nach Planungsgegenstand unterschiedlich. Nach JEANNERAT/BÜHLMANN muss ein Sachplan Aussagen zu verschiedenen Aspekten machen. Dazu zählen die Eignung und Zweckmässigkeit von Standorten und Linienführungen, die konkrete räumliche Einordnung der Vorhaben und deren Auswirkungen auf die Raumentwicklung, das Verhältnis der Vorhaben zu anderen Projekten, die technischen und betrieblichen Anforderungen sowie die Realisierbarkeit der Vorhaben (in Bezug auf den zeitlichen Ablauf und die finanziellen Mittel). Darüber hinaus sind auch weitere noch hängige Fragen der Koordination zu berücksichtigen.⁴⁹ Sachpläne und die damit einhergehende umfassende Koordination sind insbesondere dann erforderlich, wenn im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung verschiedene Alternativen und Varianten geprüft werden müssen. Die Sachpläne sollen für das nachfolgende Plangenehmigungsverfahren aufzeigen, wie die Ermessensspielräume, welche die einschlägigen Gesetze und Verordnungen vorsehen, genutzt werden sollen (vgl. Art. 14 Abs. 2 RPV).⁵⁰

Sachpläne bilden die Grundlage für das nachgelagerte Plangenehmigungsverfahren, das auf Bundesebene instrumentell dem kantonalen bzw. kommunalen Bewilligungsverfahren entspricht. Dieses ergibt sich nicht aus dem RPG, sondern muss jeweils direkt im einschlägigen Sachgesetz geregelt werden.⁵¹ Planungs- und baurechtliche Entscheide der Bundesbehörden

⁴³ BSK-Griffel, Art. 75 BV N 34; GRIFFEL (Fn. 13), S. 29; TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 228.

⁴⁴ BSK-GRIFFEL, Art. 75 BV N 26; TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 228; ferner auch Botschaft BV (Fn. 19), S. 246; SGK-RUCH/HETTICH, Art. 75 BV N 28; OFK-BIAGGINI, Art. 75 BV N 4.

⁴⁵ TSCHANNEN, PraKomm. RPG, Art. 2 N 19.

⁴⁶ JEANNERAT/BÜHLMANN, PraKomm. RPG, Art. 13 N 105.

⁴⁷ TSCHANNEN, PraKomm. RPG, Art. 2 N 19.

⁴⁸ Ausführlich TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 236 f.

⁴⁹ JEANNERAT/BÜHLMANN, PraKomm. RPG, Art. 13 N 105.

⁵⁰ GRIFFEL (Fn. 13), S. 31; siehe auch BGE 137 II 58, E. 3.3.

⁵¹ BSK-GRIFFEL, Art. 75 BV N 34.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

erfolgen demnach im Rahmen von spezialgesetzlich geregelten Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahren.⁵² Dabei obliegt das Plangenehmigungsverfahren allein der jeweils zuständigen Bundesbehörde.⁵³ Sie erteilt mit der Plangenehmigung sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen; zusätzliche kantonale oder kommunale Bewilligungen sind nicht erforderlich. Im Ergebnis übersteuert das Plangenehmigungsverfahren die konkurrierenden Planungs- und Bewilligungsverfahren der Kantone, sofern das Spezialgesetz die Planung und Errichtung dieser Anlagen sowohl materiell als auch formell abschliessend regelt und dabei gewährleistet, dass die Anforderungen der Raumplanung gebührend berücksichtigt werden.⁵⁴

Konzepte dienen der grundsätzlichen und strategischen Auseinandersetzung mit einem bestimmten Aufgabenbereich. Im Gegensatz zu den Sachplänen enthalten Konzepte keine konkreten Handlungsanweisungen.⁵⁵ So werden detaillierte zeitliche, örtliche und finanzielle Angaben zur Verwirklichung einer konkreten Massnahme nicht im Konzept aufgeführt.⁵⁶ Vielmehr umschreibt es Ziele, enthält Leitlinien und beschreibt Strategien; ein Konzept legt damit einen verbindlichen Handlungsspielraum für die Behörden fest.⁵⁷ Konzepte ermöglichen die Behandlung grundlegender Fragen, etwa zum Bedarf eines Vorhabens oder zu dessen Vereinbarkeit mit übergeordneten Planungsgrundsätzen.⁵⁸ Auf diese Weise können Konzepte die Sachaufgaben des Bundes in einen umfassenden räumlichen Zusammenhang stellen und mit den Zuständigkeiten anderer Akteure in Verbindung bringen, die ebenfalls raumwirksame Aufgaben wahrnehmen.⁵⁹

Die Frage, in welchen Fällen der Bund einen Sachplan oder ein Konzept erarbeiten muss und welches der beiden raumplanerischen Instrumenten zu wählen ist, ist im RPG nicht geregelt; offen bleibt auch, wie diese Planung inhaltlich auszusehen hat.⁶⁰ Das Raumplanungsrecht sieht hingegen vor, dass sie vom Bundesrat verabschiedet werden (Art. 21 RPV) und für die Behörden verbindlich sind (Art. 22 RPV).⁶¹

3.2.2 Bisherige Sachpläne

Die bisherigen Sachpläne decken verschiedene Themen- und Sachbereiche ab und folgen keiner einheitlichen Ausgestaltung. Dadurch wirkt ihre Anwendung bislang wenig konsistent. Zudem ist ihre Anwendung von einer eher zurückhaltenden Praxis der Bundesbehörden geprägt.⁶² Im Folgenden werden die bestehenden Sachpläne sowie der sich in Entwicklung befindliche Sachplan hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Grundlagen, des Umfangs der

⁵² HÄNNI PETER, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl., Bern 2022, S. 529.

⁵³ Siehe zu gewissen Restkompetenzen der Kantone TSCHANNEN, PraKomm. RPG, Art. 2 N 55.

⁵⁴ TSCHANNEN, PraKomm. RPG, Art. 2 N 20.

⁵⁵ BSK-GRIFFEL, Art. 75 BV N 34; TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 236.

⁵⁶ JEANNERAT/BÜHLMANN, PraKomm. RPG, Art. 13 N 22.

⁵⁷ TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 236.

⁵⁸ JEANNERAT/BÜHLMANN, PraKomm. RPG, Art. 13 N 20 f.

⁵⁹ BSK-GRIFFEL, Art. 75 BV N 34.

⁶⁰ TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 229.

⁶¹ TSCHANNEN, PraKomm. RPG, Art. 2 N 19, siehe für die ungleiche Verbindlichkeit auf die Kantone TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 237 f.

⁶² TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 231 und S. 235.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

Bundeskompetenz, der spezialgesetzlichen Rechtsgrundlage für den Sachplan und das Plangenehmigungsverfahren sowie des Inhalts dargestellt.⁶³

Es ist zu berücksichtigen, dass die nachfolgende Aufzählung das Plangenehmigungsverfahren nicht vollständig abbildet. So beruhen verschiedene spezialgesetzlich vorgesehene Plangenehmigungsverfahren nicht auf einem Sachplan. Ein Beispiel hierfür ist das Plangenehmigungsverfahren im Bereich der Rohrleitungen. Die Ausarbeitung eines Sachplans Rohrleitungen war seit 2007 im Gange, wurde jedoch inzwischen eingestellt.⁶⁴ Die Gesetzgebung über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- und Treibstoffe ist nach Artikel 91 Absatz 2 BV Sache des Bundes und stellt eine umfassende Rechtsetzungskompetenz dar. Der Bundesgesetzgeber hat nur teilweise Gebrauch von dieser Kompetenz gemacht: Nur Rohrleitungen, die nach Artikel 1 Bundesgesetz über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz, RLG; SR 746.1) sowie Artikel 2 und Artikel 3 Verordnung über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsverordnung, RLV; SR 746.11) in den Anwendungsbereich der Bundesgesetzgebung fallen, unterliegen der Plangenehmigungs- und Betriebsbewilligungspflicht des Bundes.⁶⁵ Weitere Plangenehmigungsverfahren, die nicht auf einem Sachplan beruhen, bestehen etwa auch im Bereich der Wasserkraft, der Kernenergie (ausgenommen die geologischen Tiefenlager), elektrische Anlagen (ausgenommen Übertragungsleitungen) sowie Bauten und Anlagen im Bereich Trolleybus.⁶⁶

Sachplan Verkehr:

Der Sachplan Verkehr bildet die Grundlage zur Koordination der Verkehrsinfrastrukturen von nationaler Bedeutung und der gewünschten räumlichen Entwicklung.⁶⁷ Als verfassungsrechtliche Grundlage zum Erlass dienen insbesondere Artikel 87 BV, der dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz für Eisenbahnverkehr, Seilbahnen, Schifffahrt sowie Luft- und Raumfahrt zuweist, sowie Artikel 83 Absatz 2 BV zu den Nationalstrassen.⁶⁸ Die konkreten Rechtsgrundlagen für den Sachplan sowie die Plangenehmigungsverfahren sind in verschiedenen Spezialgesetzen verstreut.⁶⁹

Sachplan Militär:

Gestützt auf Artikel 60 Absatz 1 BV, der dem Bund umfassende Gesetzgebungskompetenzen im Militärwesen zuweist, legt der Sachplan Militär die Ziele und Vorgaben für die militärische Infrastruktur fest. Er bestimmt Standorte für Waffen- und Schiessplätze, Militärflugplätze, Übungsplätze sowie Übersetzstellen und koordiniert diese mit anderen Bundesplanungen

⁶³ Siehe für einen Überblick über die Konzepte Webseite ARE, Konzepte, abrufbar unter <<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/konzepte.html>> (besucht am 3.7.2025); TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 233 ff. und S. 241.

⁶⁴ ABEGG ANDREAS/DÖRIG LEONIE, Rechtsgutachten vom Oktober 2018 im Auftrag der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) und Energiedirektorenkonferenz (EnDK), Untergrund im Recht, S. 24 Fn. 118; ferner AEMISEGGER MIRJAM, La procédure d'approbation des plans des projets fédéraux d'infrastructures, Zürich/Genf 2024, N 260.

⁶⁵ Rohrleitungen, die nicht unter Art. 1 Abs. 2 RLG fallen und auch nicht gemäss Art. 1 Abs. 4 RLG gesetzlich ausgenommen sind, bedürfen einer kantonalen Bewilligung und unterstehen der Aufsicht des Kantons sowie der Oberaufsicht des Bundes (Art. 41 bis Art. 43 RLG). Siehe HÄNNI (Fn. 52), S. 552; ferner AEMISEGGER (Fn. 64), N 260.

⁶⁶ AEMISEGGER (Fn. 64), N 407.

⁶⁷ Siehe Webseite ARE, Sachplan Verkehr, abrufbar unter <<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-verkehr-spv.html>> (besucht am 2.7.2025).

⁶⁸ TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 239.

⁶⁹ Siehe Art. 26 ff. Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG; SR 725.11), Art. 18 ff. Eisenbahngesetz (EBG; SR 742.101), Art. 9 ff. Bundesgesetz über Seilbahnen zur Personenbeförderung (Seilbahngesetz, SebG; SR 743.01), Art. 8 Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt (BSG; SR 747.201), Art. 37 ff. Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG; SR 748.0); siehe hierzu auch HÄNNI (Fn. 52), S. 529; TSCHANNEN, PraKomm. RPG, Art. 2 N 19 f.; TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 231.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

und kantonalen Vorhaben.⁷⁰ Die spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für den Sachplan und das Plangenehmigungsverfahren lässt sich in Artikel 126 Absatz 4 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG; SR 510.10) und der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für militärische Bauten und Anlagen (Militärische Plangenehmigungsverordnung, MPV; SR 510.51) finden.⁷¹

Sachplan Übertragungsleitungen:

Artikel 91 Absatz 1 BV bildet die Kompetenzgrundlage für den Sachplan Übertragungsleitungen. Der Bund hat eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich Transport und Lieferung elektrischer Energie;⁷² nicht erfasst sind hingegen der Verbrauch und die Produktion elektrischer Energie.⁷³ Der Sachplan regelt die Höchstspannungsleitungen (220/380 kV) des schweizerischen Übertragungsnetzes (Netzebene 1) und koordiniert Vorhaben zum Ausbau und Neubau dieser Leitungen.⁷⁴ Die spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für den Sachplan und das Plangenehmigungsverfahren stellt Artikel 15e ff. des Bundesgesetzes betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (Elektrizitätsgesetz, EleG; SR 734.0) sowie die Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (VPeA; SR 734.25) dar.⁷⁵

Sachplan Geologische Tiefenlager:

Dieser Sachplan basiert auf der umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich Kernenergie (Art. 90 BV).⁷⁶ Er definiert die wichtigsten Kriterien für die Auswahl von Standortgebieten zur etappenweisen Entsorgung radioaktiver Abfälle aus der Schweiz.⁷⁷ Rechtsgrundlage für den Sachplan ist Artikel 5 der Kernenergieverordnung (KEV; SR 732.11). Das Bewilligungsverfahren ist in verschiedenen Bestimmungen des Kernenergiegesetzes (KEG; SR 732.1) geregelt.⁷⁸

Sachplan Asyl:

Der Sachplan Asyl beruht auf der umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 121 Absatz 1 BV.⁷⁹ Er gibt einen Überblick über die Bundesasylzentren und legt Grundsätze für die Abstimmung mit strategischen Zielen sowie für die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden fest.⁸⁰ Die spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen für den Sachplan und das Plangenehmigungsverfahren sind in Artikel 95a ff. des Asylgesetzes

⁷⁰ Siehe Webseite ARE, Sachplan Militär SPM, abrufbar unter <<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-militaer-spm.html>> (besucht am 2.7.2025); TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 232.

⁷¹ Siehe auch AEMISEGGER (Fn. 64), N 98; HÄNNI (Fn. 52), S. 529.

⁷² TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 239.

⁷³ BSK-KERN, Art. 91 BV N 4; ferner AEMISEGGER (Fn. 64), N 224.

⁷⁴ Siehe Webseite ARE, Sachplan Übertragungsleitungen SÜL, abrufbar unter <<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-uebertragungsleitungen-suel.html>> (besucht am 2.7.2025); TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 232.

⁷⁵ Siehe auch HÄNNI (Fn. 52), S. 530; TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 232.

⁷⁶ TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 239.

⁷⁷ Siehe Webseite ARE, Sachplan Geologische Tiefenlager SGT, abrufbar unter <<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-geologische-tiefenlager-sgt.html>> (besucht am 2.7.2025).

⁷⁸ Siehe HÄNNI (Fn. 52), S. 530.

⁷⁹ TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 239; ferner auch AEMISEGGER (Fn. 64), N 110 ff.

⁸⁰ Siehe Webseite ARE, Sachplan Asyl SPA, abrufbar unter <<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-asyl.html>> (besucht am 2.7.2025).

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

(AsylG; SR 142.31) und der Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren im Asylbereich (VPGA; SR 142.316) verankert.⁸¹

Sachplan Fruchtfolgeflächen:

Dieser Sachplan schützt die wertvollsten Landwirtschaftsflächen und Ackerflächen mit dem Ziel, eine Mindestmenge an hochwertigem Landwirtschaftsland zu erhalten.⁸² Die Kantone sind verpflichtet, je ein Mindestkontingent bereitzustellen (Art. 29 RPV). Er enthält keine räumlichen, sondern ausschliesslich quantitative Vorgaben, verbunden mit Zielvorstellungen wie Sicherung, Inventarisierung, Kompensation und Vorgehen bei Bundesvorhaben.⁸³ Die Rechtsgrundlage für den Sachplan findet sich in erster Linie in Artikel 102 Absatz 1 BV, der eine umfassende Bundeskompetenz vorsieht. Über die Verpflichtung, die Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten, kann sich der Sachplan zusätzlich auf Artikel 104 Absatz 1 und Artikel 104a BV stützen.⁸⁴ Die spezialgesetzliche Rechtsgrundlage ist in Artikel 26 ff. RPV verankert.⁸⁵

Sachplan CERN (in Entstehung):

Der in Entstehung befindliche Sachplan zur Begleitung der Projekte des Europäischen Laboratoriums für Teilchenphysik (CERN) beruht hauptsächlich auf Artikel 64 Absatz 1 BV, ergänzt mit Artikel 81 BV.⁸⁶ Die Kompetenz des Bundes im Bereich Forschung und Innovation wird als umfassende und parallele Zuständigkeit verstanden, die den Bund zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung verpflichtet.⁸⁷ Daraus folgt jedoch nicht, dass der Bund berechtigt ist, den Forschungsbereich umfassend zu regeln. Artikel 64 Absatz 1 BV weist ihm keine allgemeine Rechtsetzungskompetenz zu, sondern beschränkt sich auf eine Förderungskompetenz. Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung darf der Bund ausschliesslich Förderungsmassnahmen bzw. Unterstützungsleistungen ergreifen.⁸⁸ Dieser Artikel ist alleine nicht ausreichend, um die Kompetenz zur Erarbeitung eines Sachplans zu begründen, da er dem Bund eine Kompetenz zur Förderung der Forschung erteilt. Diese wird über die Möglichkeit verwirklicht, den Forschungseinrichtungen in erster Linie Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.⁸⁹ Zum Umfang von Artikel 81 BV kann auf die nachfolgenden Ausführungen verwiesen werden (vgl. Kap. IV Ziff. 4.2.1 hiernach). Ziel ist es, durch die Erstellung eines Sachplans sowie die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens für Bauten und Anlagen, die eine räumliche Entwicklung mit sich bringen oder von strategischer Bedeutung sind, die Planungs-

⁸¹ TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 233.

⁸² Webseite ARE, Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF), abrufbar unter <<https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/strategie-und-planung/konzepte-und-sachplaene/sachplaene-des-bundes/sachplan-fruchtfolgeflaechen-sp-fff.html>> (besucht am 2.7.2025).

⁸³ TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 232.

⁸⁴ JEANNERAT/BÜHLMANN, PraKomm. RPG, Art. 13 N 43. Da Fruchtfolgeflächen raumplanerisch in Form von Landwirtschaftszonen ausgeschieden werden müssen und der Bund im Bereich der Raumplanung nur über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt, ist es nach TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 240, folgerichtig, dass der Bund in diesem Sachplan nur flächenmässige Mindestvorgaben macht, aber keine Vorhaben plant.

⁸⁵ TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 240.

⁸⁶ Siehe auch Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation (Sachplan und Plangenehmigungsverfahren), BBl 2024 532, S. 13 und S. 23.

⁸⁷ Botschaft BV (Fn. 19), S. 281; BSK-HÄNNI (Fn. 52), Art. 64 BV N 4; CR-MATTHEY, Art. 64 Cst. N 12; OFK-BIAGGINI, Art. 64 N 3.

⁸⁸ Siehe CAMENISCH LIVIA, Innovationsoffenheit als Verfassungsgrundsatz, Zürich 2021, S. 214; KÖNIG BEAT KUNIHICO, Grundlagen der staatlichen Forschungsförderung, Zürich 2007, S. 137; im Allgemeinen auch KNAPP BLAISE, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des canton, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, N 22; Bundesamt für Justiz, Gutachten zur Kompetenzausscheidung nach Art. 112b und Art. 112c, 10. September 2024, S. 5.

⁸⁹ Botschaft Änderung FIGG (Fn. 86), S. 23.

sicherheit für Projekte des CERN zu erhöhen sowie die Verfahren für entsprechende Vorhaben zu vereinfachen, zu koordinieren und zu beschleunigen.⁹⁰ Der Sachplan und das Plangenehmigungsverfahren stützen sich auf Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe h und Artikel 31a ff. der Änderung des Bundesgesetzes über die Förderung der Forschung und der Innovation.⁹¹

3.3 Artikel 74 BV und seine Tragweite für bundesrechtliche Planungs- und Bewilligungsverfahren

3.3.1 Umfassende Kompetenz

Die vorangegangene Darstellung der Sachpläne soll veranschaulichen, was im RPG selbst nur unzureichend zum Ausdruck kommt: Sachpläne beinhalten konkrete Handlungsanweisungen, indem sie etwa Standorte oder den Verlauf bzw. die Linienführung einer Anlage rechtsverbindlich festlegen können. Die Sachplanungen des Bundes greifen auf diese Weise tief in die Planungsautonomie der Kantone ein; sie wirken sich unmittelbar auf die kantonalen Richtpläne aus und beeinflussen damit auch die kommunale Planungsebene.⁹² Für einen Sachplan des Bundes wird deshalb eine umfassende Rechtsetzungskompetenz gefordert.⁹³ Demgegenüber würden – so WALDMANN/HÄNNI – Konzepte in jenen Sachbereichen erstellt, in denen dem Bund keine umfassende, sondern lediglich eine oder mehrere Teilzuständigkeiten zukommen. Dies sei beispielsweise bei der Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen für Anlagen der Fall, die ein kantonales Planungs- und Baubewilligungsverfahren nicht verdrängen; dasselbe gelte für jene Sachpolitiken, in denen der Bund einen inhaltlichen, aber nicht abschliessenden Einfluss auf die Nutzung des Bodens nimmt, wie dies beispielsweise beim Natur-, Landschafts- und Ortsbildschutz oder im Energiebereich der Fall ist.⁹⁴

Artikel 74 BV überträgt dem Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz. Es stellt sich daher die Frage, ob dies ausreicht, um anzunehmen, dass der Bund sowohl einen Sachplan erstellen als auch das nachgelagerte Plangenehmigungsverfahren an sich ziehen kann. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei Artikel 74 BV um eine weit gefasste Verfassungsbestimmung (vgl. Ziff. 3.1). Sie zeichnet sich dadurch aus, dass ihr Regelungsgegenstand nicht auf bestimmte Gefahren beschränkt ist, sondern auf ein übergeordnetes Ziel ausgerichtet ist – den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Da sich die Reichweite dieser Kompetenz im Wesentlichen nach dem verfolgten Ziel richtet, lassen sich ihre Grenzen nur schwer bestimmen. Charakteristisch hierfür ist insbesondere, dass der Wortlaut von Artikel 74 BV keine Beschränkung auf ein bestimmtes Instrumentarium enthält. Die final formulierte Kompetenznorm könnte folglich so gedeutet werden, dass dem Bund auch alle zur Erreichung des Ziels geeigneten und erforderlichen Mittel zustehen. Entsprechend verfügt der Gesetzgeber im Rahmen von Artikel 74 BV über einen weiten Ermessensspielraum; es obliegt in erster Linie ihm, zu bestimmen, in welchem Umfang der Auftrag zum Erlass von Umweltschutzbestimmungen umgesetzt werden soll. Gelangt der Gesetzgeber zur Überzeugung, dass eine Umweltsituation ein Einschreiten des Bundes erfordert, so ist er aufgrund von Artikel 74 BV verpflichtet, entsprechende Massnahmen zu ergreifen und die Bundeskompetenz in diesem Bereich auszuschöpfen.⁹⁵ Hiervon wäre sodann auch ein Plangenehmigungsverfahren erfasst. Dies träfe insbesondere auf die

⁹⁰ Botschaft Änderung FIFG (Fn. 86), S. 2.

⁹¹ Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG) (Sachplan und Plangenehmigungsverfahren) (Entwurf), BBl 2024 533.

⁹² TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 241.

⁹³ TSCHANNEN, PraKomm. RPG, Art. 2 N 53; TRAJKOVA/STREIFF (Fn. 41), S. 241 m.w.H.; ferner JEANNERAT/BÜHLMANN, PraKomm. RPG, Art. 13 N 29; SHK-WALDMANN/HÄNNI, Art. 13 RPG N 13.

⁹⁴ SHK-WALDMANN/HÄNNI, Art. 13 RPG N 13.

⁹⁵ Siehe FLEINER, Kommentar aBV 1874 (Fn. 17), Art. 24^{septies} N 29.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

Genehmigung von Projekten zu, die komplexe technische Normen und Sicherheitsvorschriften erfüllen müssen, vernetzt funktionieren und deren Bauten sowie Anlagen sich über Gemeinde-, Kantons- oder sogar Landesgrenzen hinweg erstrecken.⁹⁶

3.3.2 Querschnittskompetenz

Auch wenn der Schluss vom (formulierten) Ziel auf die (nicht ausdrücklich genannten) Mittel oder Instrumente häufig zulässig und naheliegend ist, bedarf es dennoch stets einer sorgfältigen und umsichtigen Auslegung der betreffenden Kompetenznorm. Denn es kann «[...] durchaus auch sein, dass gerade dieses oder jenes Mittel – kraft historischer, kraft geltungszeitlicher und vor allem kraft systematischer Auslegung – nicht als eingeschlossen gelten kann.»⁹⁷ Im Kontext von Artikel 74 BV ist wesentlich, dass die Bestimmung als Querschnittskompetenz ausgestaltet ist.⁹⁸ Letztere stellt einen Bestandteil einer verbreiteten Typologie zur Umschreibung bundesstaatlicher Kompetenzen dar. Über Querschnittsaufgaben hinaus können Kompetenzen auch nach Sachgebieten, Ordnungskriterien, Staatsfunktionen sowie Staatsprogrammen klassifiziert werden.⁹⁹ Diese Einteilung dient in erster Linie der Veranschaulichung.¹⁰⁰ Sie hat deskriptiven Charakter, womit ihr auch keine unmittelbare rechtliche Wirkung zukommt.¹⁰¹ Sie ermöglicht jedoch zugleich eine präzisere Erfassung des jeweiligen Regelungsgegenstands und kann insofern zu einer klareren Konturierung der Reichweite der betreffenden Kompetenz beitragen. Die Einordnung von Artikel 74 BV als Querschnittskompetenz verdeutlicht, dass der Systematik – und damit der Auslegung der Kompetenznorm im Gesamtgefüge der Bundesverfassung – besondere Bedeutung zukommt.

In der Tat berührt eine Querschnittskompetenz mehrere Sachbereiche, die Gegenstand besonderer Kompetenznormen sind, unter einem besonderen Aspekt.¹⁰² So weist die Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen zahlreiche enge Bezüge und Überschneidungen zu anderen Sachbereichen auf, die ebenfalls Gegenstand von Bundeskompetenzen sind. Die zum Umweltverfassungsrecht zählenden Teilbereiche wie Immissionsschutz, Klimaschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz, Naturschutz (einschliesslich des Schutzes des Waldes) sowie der Landschaftsschutz sind bereits auf unterschiedliche Verfassungsbestimmungen verteilt (Art. 74, 76, 77 und 78 BV).¹⁰³ Auch wenn der Umweltschutzartikel in Artikel 74 BV in diesem Gesamtgefüge als umweltpolitischer Hauptauftrag aufgefasst werden kann, lässt sich schon an der Aufzählung erkennen, dass dieser zu einer Reihe besonderer Schutzaufträge (Walderhaltung, Gewässerschutz, Natur- und Heimatschutz) hinzutritt.¹⁰⁴ Zudem wirkt sich Artikel 74 BV auch auf weitere Sachbereiche – ausserhalb des nominalen Umweltverfassungsrechts – aus. Zu nennen sind insbesondere die Bereiche der Energieversorgung (Art. 89 ff. BV), der Landwirtschaft (Art. 104 BV) sowie der Raumplanung (Art. 75 BV) und Rohrleitungsanlagen

⁹⁶ Vgl. AEMISEGGER (Fn. 64), N 755.

⁹⁷ SALADIN PETER, Kommentar zu Art. 3, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996, N 126.

⁹⁸ BSK-GRIFFEL, Art. 74 BV N 21; CR-FAVRE, Art. 74 Cst. N 7; SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 12; WALDMANN/SPIESS (Fn. 5), N 26. Siehe auch pointiert FLEINER, Kommentar aBV 1874 (Fn. 17), Art. 24^{septies} N 66, wonach sich die Verfassungsbestimmung «[...] praktisch mit jeder bestehenden Bundeskompetenz [überschneidet].».

⁹⁹ Diese Typologie geht auf HANGARTNER YVO, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Frankfurt a.M. 1974, S. 92 ff., zurück. Siehe speziell zu Querschnittskompetenz bzw. -problemen auch S. 105 ff; zum Ganzen statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 10), N 1078 ff.

¹⁰⁰ TSCHANNEN (Fn. 6), N 754 ff.

¹⁰¹ WALDMANN/SPIESS (Fn. 5), N 26; siehe auch OFK-BIAGGINI, Art. 74 N 3.

¹⁰² HANGARTNER (Fn. 99), S. 105; TSCHANNEN (Fn. 6), N 758; ferner KELLER/HAUSER (Fn. 33), S. 825.

¹⁰³ BSK-GRIFFEL, Art. 74 BV N 1.

¹⁰⁴ Botschaft BV (Fn. 19), S. 247; Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995 (Fn. 30), S. 86; SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 7.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

(Art. 91 BV).¹⁰⁵ Die enge Verflechtung zeigt sich darin, dass Artikel 74 BV von anderen Kompetenzenormen teilweise ergänzt, überlagert oder begrenzt wird.¹⁰⁶

Auch wenn die Kompetenzabgrenzung auf den ersten Blick unproblematisch erscheint, da Artikel 74 BV eine umfassende Bundeskompetenz begründet, wird durch die Querschnittkompetenz deutlich, dass eine isolierte Betrachtung von Artikel 74 BV nicht genügt. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Umweltschutz erweist sich dadurch als deutlich komplexer, als es eine alleinige Betrachtung von Artikel 74 BV vermuten liesse. So verfügt der Bund wie bereits dargelegt im Bereich der Raumplanung nur über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (vgl. Ziff. 3.2.1). Der Schwerpunkt der Aufgabenerfüllung liegt bei den Kantonen.¹⁰⁷ Die in anderen Verfassungsbestimmungen geregelten Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund und Kantonen sind zu berücksichtigen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass sich der Bund auf einen weit gefassten Zweck bzw. Ziel beruft, um daraus Massnahmen abzuleiten, welche die bundesstaatliche Kompetenzordnung erheblich beeinträchtigen würden.¹⁰⁸ Eine Querschnittkompetenz befähigt den Gesetzgeber folglich auch nicht, weitreichende Änderungen an der verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung vorzunehmen und dabei in die Kompetenzen der Kantone einzugreifen. Diese Grundsätze sind auch im Verhältnis von Artikel 74 BV zur Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Raumplanung zu beachten.¹⁰⁹

3.3.3 Koordination mit der Kompetenzabgrenzung im Bereich der Raumplanung

Bereits bei der Schaffung der verfassungsrechtlichen Vorgängerbestimmung von Artikel 74 BV warf der Bundesrat in seiner Botschaft die Frage auf, ob der Bundesgesetzgeber nicht versucht sein könnte, gestützt auf die weit gefasste und allgemein gehaltene Verfassungsbestimmung in die Kompetenzen der Kantone einzugreifen: «Es erhebt sich die Frage, ob mit der Schaffung einer allgemeinen Bundeskompetenz der Bundesgesetzgeber nicht verleitet werden könnte, in Gebiete einzugreifen, für die verfassungsrechtlich die Kantone zuständig sind, beispielsweise in das Gebiet der Baupolizei.»¹¹⁰ Dies war aber offensichtlich nicht im Sinn der damals neu eingeführten verfassungsrechtlichen Ermächtigung.¹¹¹ So führte der Bundesrat in seiner Botschaft weiter aus, dass der Bund «[...] darauf bedacht sein [wird], nicht unnötigerweise in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone und Gemeinden einzugreifen und nicht neue Regelungen dort zu treffen, wo die alten sich bewährt haben.»¹¹² Nach HANGARTNER bedeutet das, «[...] dass der Bund nach Auffassung des Bundesrates in gewissen Fällen, in denen bereits die Kantone zum Rechten sehen, auf die Ausübung seiner verfassungsmässigen Kompetenzen zum Umweltschutz verzichten sollte.»¹¹³ Zugleich betonte der Bundesrat in seiner Botschaft auch, dass «[d]ie Abgrenzung [...] im Einzelnen allerdings

¹⁰⁵ SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 12.

¹⁰⁶ Siehe im Sinne einer umweltrechtlichen Ergänzung des Energiebereichs Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)», BBl 2013 7561, S. 7741.

¹⁰⁷ KELLER HELEN, Umwelt und Verfassung, Eine Darstellung des kantonalen Umweltverfassungsrechts, Zürich 1993, S. 116 f.

¹⁰⁸ HANGARTNER (Fn. 99), S. 77.

¹⁰⁹ Botschaft zu Art. 24septies (Fn. 16), S. 774 f.; KELLER/HAUSER (Fn. 33), S. 825.

¹¹⁰ Botschaft zu Art. 24septies (Fn. 16), S. 773.

¹¹¹ HANGARTNER (Fn. 99), S. 105.

¹¹² Botschaft zu Art. 24septies (Fn. 16), S. 776.

¹¹³ HANGARTNER (Fn. 99), S. 105.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

erst auf Gesetzesstufe nach Abwägung aller Gesichtspunkte und unter Herstellung eines Einvernehmens mit den Kantonen vorgenommen werden [kann].»¹¹⁴

Aus Artikel 74 BV als Querschnittskompetenz und der Entstehungsgeschichte folgt unseres Erachtens zweierlei. Erstens besteht keine stillschweigende Beschränkung der durch Artikel 74 BV eingeräumten Kompetenz.¹¹⁵ Der Bund darf dort eingreifen, wo unter dem Aspekt des Umweltschutzes eine Bundesregelung nötig ist. Unter diesem Vorbehalt – so HANGARTNER – ist der Bund berechtigt, «[...] Umweltschutzbestimmungen auch für Lebensbereiche, die sonst den Kantonen zustehen, zu erlassen.»¹¹⁶ Zweitens besteht allerdings eine besondere Berücksichtigungspflicht von verfassungsrechtlich festgelegten Kompetenzabgrenzungen in Bereichen, die sich mit Artikel 74 BV überschneiden. Diese Überschneidungen mit anderen Bundeskompetenzen müssen transparent offengelegt werden, sodass die erforderlichen Massnahmen zum Schutz der Umwelt aufeinander abgestimmt werden können.¹¹⁷ Damit ist der Gesetzgeber angesprochen. Es obliegt ihm, die notwendige Koordination und Abstimmung der verschiedenen Kompetenzen und Zielsetzung im Rahmen der Gesetzgebung vorzunehmen.¹¹⁸ Der Gesetzgeber hat folglich bei der auf Artikel 74 BV gestützten Ausführungsgesetzgebung die bei anderen Verfassungsbestimmungen vorgesehene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zu beachten.

Artikel 75 BV ist bei der Ausübung der Bundeskompetenzen im Bereich des Umweltschutzes zu beachten. Daraus lässt sich indessen nicht ableiten, dass die Kompetenz der Kantone systematisch Vorrang hat. Artikel 74 BV und Artikel 75 BV sind im Rahmen der verfassungsrechtlich gebotenen Koordination und Abstimmung jedoch so auszulegen, dass die Wahrnehmung der Bundeskompetenz nach Artikel 74 Absatz 1 BV nicht zu einer Aushöhlung der nach Artikel 75 Absatz 1 BV den Kantonen zustehenden Kompetenz führt. Die Frage, wann genau die Schwelle erreicht ist, ist offensichtlich mit Unsicherheiten und Abgrenzungsproblemen verbunden. Es ist jedoch hervorzuheben, dass diese Schwelle nicht abstrakt, sondern für jede Situation einzeln und in Bezug auf den Zweck der Norm und die Intensität des Eingriffs in den jeweiligen Kompetenzbereich der Kantone und des Bundes bestimmt werden muss. Vor diesem Hintergrund gilt es zu betonen, dass ein allein auf Artikel 74 BV gestütztes bundesrechtliches Planungs- und Bewilligungsverfahren die in Artikel 75 BV vorgenommene Kompetenzabgrenzung im Bereich der Raumplanung massgeblich unterlaufen würde. Denn die Regelung einer ausschliesslich auf Artikel 74 BV gestützten Zuständigkeit des Bundes zur Übernahme des Planungsverfahrens liefe – aufgrund der weit gefassten Kompetenznorm – Gefahr, die in Artikel 75 BV vorgesehene Kompetenzordnung im Bereich der Raumplanung erheblich zu beeinträchtigen.

Eine ähnliche Frage stellte sich bei der Beurteilung der Regelung von Ladeinfrastrukturen für Elektroautos im Mietverhältnis und im Stockwerkeigentum.¹¹⁹ In diesem Zusammenhang wurde die Verwaltung damit beauftragt, auszuloten, welche Regulierungen unter den geltenden Verfassungsbestimmungen möglich sind und welche Auswirkungen sie hätten. Für den Erlass einer öffentlich-rechtlichen Norm im Miet- sowie im Stockwerkeigentumsrecht wurde eine Regelung gestützt auf Artikel 74 BV in Betracht gezogen. Zugleich wurden aber auch die

¹¹⁴ Botschaft zu Art. 24septies (Fn. 16), S. 773.

¹¹⁵ Siehe zum Begriff HANGARTNER (Fn. 99), S. 88 f.

¹¹⁶ HANGARTNER (Fn. 99), S. 106.

¹¹⁷ SGK-MORELL/VALLENDER/HETTICH, Art. 74 BV N 12; ferner HÄNNI (Fn. 52), S. 403.

¹¹⁸ HÄNER ISABELLE/LIENHARD ANDREAS/UHLMANN FELIX/VOGEL STEFAN/KERN MARKUS/ACHERMANN ALBERTO, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Basel 2021, 9. Aufl. S. 339.

¹¹⁹ Siehe Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 1. April 2025 zu 23.3936 Motion Grossen, Laden von Elektroautos im Mietverhältnis und Stockwerkeigentum.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

baurechtliche Zuständigkeit der Kantone in Artikel 89 Absatz 4 BV berücksichtigt. Nach Artikel 89 Absatz 4 BV sind für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, vor allem die Kantone zuständig. Damit wirkt sich Artikel 89 Absatz 4 BV auf die Ausübung anderer Kompetenzen des Bundes aus, was auch für den Bereich des Umweltschutzes nach Artikel 74 BV gilt. Inwiefern eine Regelung von Ladeinfrastrukturen für Elektroautos im Mietverhältnis und im Stockwerkeigentum gestützt auf Artikel 74 BV die Kompetenzabgrenzung in Artikel 89 Absatz 4 BV unterlaufen könnte, wurde nicht abschliessend beantwortet. Es wurde jedoch festgehalten, dass der Gesetzgeber nicht auf der Grundlage von Artikel 74 BV intervenieren sollte, wenn davon ausgegangen wird, die Massnahme betreffe überwiegend den Bereich Energieverbrauch. Zugleich wurde auch an dieser Stelle betont, dass dem Gesetzgeber ein grosser Ermessensspielraum zustehe.

Tatsächlich kommt dem Gesetzgeber im Prozess der oben beschriebenen Koordination und Abstimmung eine besondere Bedeutung zu. Es obliegt ihm, die Anwendung und Konkretisierung der umweltrechtlichen Vorgaben im Einzelfall mit der Raumplanung abzustimmen. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass seine bisherige Praxis nicht so weit reicht, als dass sie gestützt auf Artikel 74 BV ein Planungs- und Bewilligungsverfahren vorsieht. Dies kann nachfolgend einerseits anhand der Praxis im Bereich der Plangenehmigung allgemein sowie zur Planung im Abfallrecht im Speziellen aufgezeigt werden.

3.3.4 Bisherige Praxis zur Plangenehmigung im Umweltrecht

Dass die Aufgabenteilung im Bereich der Raumplanung nicht allein gestützt auf Artikel 74 BV übersteuert werden kann, legt die bisherige Praxis im Bereich der Plangenehmigung nahe. Die Aufzählung der Plangenehmigungsverfahren weiter oben ist zwar nicht abschliessend (vgl. Ziff. 3.2.2). Immerhin lässt sich aber anschaulich zeigen, dass die dargestellten Sachpläne und damit auch das nachgelagerte Plangenehmigungsverfahren in der Regel auf verfassungsrechtlichen Sachkompetenzen beruhen, die sich auf raumwirksame Aufgaben des Bundes erstrecken. Sachkompetenzen beziehen sich auf Bereiche, die von der allgemeinen Anschauung als Einheit verstanden werden,¹²⁰ wie zum Beispiel im Militärwesen (Art. 60 BV), Asylwesen (Art. 121 BV), Energiesektor (Art. 76 Abs. 4 und 5, Art. 89, Art. 90 und Art. 91 BV) oder Verkehrswesen (Art. 83 und Art. 87 BV).¹²¹ Entsprechend lassen sich raumwirksame Sachkompetenzen exemplarisch am Eisenbahnwesen, an Nationalstrassen, an Hochspannungsanlagen, an geologischen Tiefenlagern im Bereich der Kernenergie, an militärischen Bauten und Anlagen sowie an der Zivilluftfahrt erkennen. Ausserhalb von Sachkompetenzen sind wir im Zusammenhang mit der Erstellung eines Sachplans für Bauten und Anlagen des CERN zum Schluss gekommen, dass die in Artikel 64 Absatz 1 BV vorgesehene Förderungskompetenz für sich allein gerade nicht ausreicht, um die Kompetenz zur Erarbeitung eines Sachplans zu begründen.¹²²

In der Lehre verweist AEMISEGGER in ihrer Dissertation zum Plangenehmigungsverfahren darauf, dass die Zuständigkeit, Bundesinfrastrukturprojekte zu genehmigen, sich immer von einer sektoriellen Sachkompetenz (*compétences sectorielles et matérielles*) ableite.¹²³ Eine Querschnittskompetenz, wie sie Artikel 74 BV darstellt, reicht nach der Autorin hingegen nicht aus: «Les projets fédéraux d'infrastructures servent toujours à l'accomplissement d'une compétence fédérale sectorielle matérielle. En d'autres termes, il doit exister un lien entre la matière visée par une compétence fédérale et le but qu'un projet d'infrastructure doit servir.

¹²⁰ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 10), N 1079.

¹²¹ Siehe AEMISEGGER (Fn. 64), N 25; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 10), N 1079.

¹²² Botschaft Änderung FIFG (Fn. 86), S. 23.

¹²³ AEMISEGGER (Fn. 64), N 25 f.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

Sans ce lien, l'autorisation des ouvrages concernés relève de la compétence cantonale en matière d'aménagement du territoire (art. 75 al. 1 Cst.). Par ailleurs, selon nous, en raison de ce lien, une compétence fédérale transversale qui doit être prise en compte dans tous les domaines de l'activité de l'Etat, comme celle en matière de protection de l'environnement (art. 74 Cst.), serait trop vague et ne suffirait pas pour habiliter la Confédération à légiférer sur la procédure d'approbation d'un projet fédéral d'infrastructure précis.»¹²⁴

Zwar sprechen sich AFFOLTER/EPINEY/PRANTL bei der Beförderung des abgeschiedenen CO₂ via Pipelines für ein Plangenehmigungsverfahren aus. Sie begründen allerdings nicht ausdrücklich, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage ein solches Plangenehmigungsverfahren vorgesehen werden könnte.¹²⁵ Da die Autorinnen die umfassende Regulierung der Pipeline-Netze auf Artikel 74 Absatz 1 BV stützen, liegt die Vermutung nahe, dass diese Kompetenznorm auch das Plangenehmigungsverfahren miteinschliesst.¹²⁶ Eine vertiefte Analyse des Verhältnisses zwischen Artikel 74 BV und der in Artikel 75 BV vorgenommenen Kompetenzabgrenzung zugunsten der Kantone findet allerdings nicht statt. Damit fehlt eine Auseinandersetzung mit der erforderlichen Koordination und Abstimmung der verschiedenen Kompetenzgrundlagen.¹²⁷ Gerade wegen des erheblichen Einflusses von Artikel 74 BV, der sich auf unzählige Sachbereiche auswirken und massgeblich die Gestaltung des Lebensraums und die räumliche Entwicklung mitprägen kann, darf die Verfassungsbestimmung nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr muss sie stets unter Berücksichtigung der Raumplanung konkretisiert und ausgeübt werden.

Der Bundesgesetzgeber hat bereits Planungspflichten im Abfallrecht vorgesehen; er ist jedoch nicht so weit gegangen, das Planungs- und Bewilligungsverfahren selbst zu übernehmen. Artikel 31 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) zufolge müssen die Kantone eine Abfallplanung erstellen. Diese umfasst die Sachplanung (insbesondere die Ermittlung des Bedarfs und die vorgesehenen Massnahmen) und die Standortplanung.¹²⁸ Insbesondere die Standorte von Deponien sind auf Richtplanstufe auszuweisen und im Nutzungsplan durch Bezeichnung der erforderlichen Zonen zu sichern.¹²⁹ Im Bereich des Siedlungsabfalls sind die Kantone zu einer umfassenden Planung verpflichtet. Für andere Abfallarten beschränkt sich die Planungspflicht in erster Linie auf die Bereitstellung zweckdienlicher Entscheidungsgrundlagen (Art. 31c USG).¹³⁰ Um einerseits ausreichende Kapazitäten bereitzustellen und andererseits Überkapazitäten zu vermeiden, sollen die Kantone zusammenarbeiten und gegebenenfalls gemeinsame Planungsregionen über Kantonsgrenzen hinweg festlegen (Art. 31a Abs. 1 USG, Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA; SR 814.600)).¹³¹ Können sich die Kantone nicht einigen, wird der Bund in die Planung einbezogen (Vermittlungs- und Bereinigungskompetenz). Führt auch die Vermittlung durch den Bund zu keiner Einigung, kann der Bundesrat die erforderlichen Anordnungen nach Artikel 31a Absatz 2 USG treffen. Dazu gehört auch die Anweisung an die Kantone, Einzugsgebiete

¹²⁴ AEMISEGGER (Fn. 64), N 27.

¹²⁵ AFFOLTER SIAN/EPINEY ASTRID/PRANTL JANINE, Rechtliche Vorgaben für die CO₂-Speicherung im Untergrund, Zürich 2024, N 173.

¹²⁶ AFFOLTER/EPINEY/PRANTL (Fn. 125), N 230 ff.

¹²⁷ Bejahend auch HÖRHAGER ELIAS, Lichtverschmutzung im öffentlichen Recht, Eine Analyse des geltenden Rechts unter Berücksichtigung der Instrumente und Massnahmen im Raumplanungs- und Umweltrecht, Zürich/St. Gallen 2024, S. 248 f.

¹²⁸ BGE 126 II 26, E. 3a; WAGNER PFEIFER BEATRICE, Umweltrecht, Besondere Regelungsbereiche, Zürich/St. Gallen 2021, 2. Aufl., N 583.

¹²⁹ Art. 5 Abs. 2 VVEA; ferner TSCHANNEN, PraKomm. RPG, Art. 2 N 18; HÄNNI (Fn. 52), S. 435.

¹³⁰ HÄNNI (Fn. 52), S. 435 f.; ausführlich WAGNER PFEIFER (Fn. 128), N 588.

¹³¹ Siehe zum Inhalt der Zusammenarbeit TSCHANNEN, Kommentar USG, Art. 31a N 12.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

und Standorte festzulegen.¹³² Die Interventionsmöglichkeiten des Bundes stellen Massnahmen der Bundesaufsicht (Art. 186 Abs. 4 BV) dar.¹³³ Das Tätigwerden des Bundes beschränkt sich folglich auf die Erteilung der Weisung; die Festlegung von Einzugsgebieten oder Standorten erfolgt stets im Rahmen der kantonalen Verfahren.¹³⁴ Eine Sachzuständigkeit des Bundes, die kantonalen Abfallplanungen aufeinander abzustimmen, besteht damit nicht.¹³⁵ Der Bundesgesetzgeber hat somit das Planungsverfahren im Abfallrecht nicht – auch nicht subsidiär – an sich gezogen. Vielmehr stellt die gewählte Lösung eine Abstimmung und Konkretisierung der umweltrechtlichen Grundsätze im Kontext der raumplanerischen Kompetenzverteilung dar.

In Bezug auf die Kompetenzverteilung bettet sich ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren einzig gestützt auf Artikel 74 BV nicht in das bestehende System ein. Weder wurde ein solches bisher ausschliesslich gestützt auf eine Querschnittkompetenz begründet, noch ist der Gesetzgeber im Abfallrecht bislang so weit gegangen. Auch vor diesem Hintergrund liegt der Schluss nahe, dass die Annahme eines bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahrens einzig gestützt auf Artikel 74 BV zu einem qualitativ weitgehenden Eingriff in die Planungsautonomie bzw. die Kompetenzen der Kantone im Bereich der Raumplanung führen würde.

3.4 Zwischenfazit

Dem Gesetzgeber kommt die Pflicht zu, bei der Umsetzung der Querschnittkompetenz von Artikel 74 BV eine Koordination mit der Kompetenz der Kantone im Bereich der Raumplanung (Art. 75 BV) vorzunehmen. Diese Pflicht zur Koordination und damit zur Berücksichtigung der Kompetenzabgrenzung im Bereich der Raumplanung zugunsten der Kantone spricht unseres Erachtens dagegen, dass sich der Bund allein auf Artikel 74 BV stützen kann, um auf Bundesebene die Sachplanung und das Plangenehmigungsverfahren für ein schweizweit koordiniertes Netz von Rohrleitungen zur Beförderung von CO₂ vorzusehen.

4 Hauptlinienführung von CO₂-Pipelines gestützt auf Art. 74 i.V.m. Art. 81 BV

Wie eingangs erwähnt, wird nachfolgend zunächst in materieller Hinsicht geklärt, ob die «Backbone-Lösung» für die CO₂-Pipelines unter den Werkbegriff von Artikel 81 BV fällt (Ziff. 4.1.1) und als im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes (Ziff. 4.1.2) betrachtet werden kann. Sind beide Voraussetzungen erfüllt, wird anschliessend in formeller Hinsicht geprüft, wie sich Artikel 81 BV zu anderen Kompetenzgrundlagen der Verfassung wie Artikel 74 BV verhält (Ziff. 4.2.1.1) und welche Handlungsform (Ziff. 4.2.1.2) sowie Rolle (Ziff. 4.2.2) diese Bestimmung dem Bund allenfalls eröffnet.

4.1 Materielle Voraussetzungen

Artikel 81 BV knüpft das Tätigwerden des Bundes an zwei materielle Voraussetzungen: Es muss sich zum einen um ein *öffentliches Werk* handeln, das durch den Bund errichtet und betrieben wird oder dessen Errichtung durch Dritte er finanziell unterstützt. (2) Zum anderen muss die Errichtung, der Betrieb oder die finanzielle Unterstützung der Errichtung im *Interesse des ganzen oder eines erheblichen Teils des Landes* liegen.

¹³² BGE 126 II 26, E. 3a; Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG), BBl 1993 II 1445, S. 1495; WAGNER PFEIFER (Fn. 128), N 585.

¹³³ TSCHANNEN, Kommentar USG, Art. 31a N 16.

¹³⁴ Botschaft Änderung USG (Fn. 132), S. 1495; FLÜCKIGER ALEXANDRE, Le régime juridique des plans, L'exemple du plan de gestion des déchets, Bern 1996, S. 381.

¹³⁵ TSCHANNEN, Kommentar USG, Art. 31a N 16.

4.1.1 Werkbegriff

Der Vergleich der Sprachfassungen von Artikel 81 BV zeigt ein unterschiedliches Bild des Begriffs «öffentliche Werke»: Während die französische Version zwischen (*réaliser des*) *travaux publics* und (*exploiter des*) *ouvrages publics* unterscheidet, geht die italienische Fassung von (*realizzare e gestire*) *opere pubbliche* aus. *Travaux publics* betont den Aspekt der Tätigkeit respektive der Ausführung, währenddem *ouvrages publics* wie auch *opere pubbliche* und *öffentliche Werke* stärker auf das Ergebnis, also das Werk selbst, abstellen. Aufgrund der unterschiedlichen Bedeutungsgehalte des Wortlauts in den Sprachfassungen lässt sich der Begriff «öffentliche Werke» nicht eindeutig bestimmen. Jedoch ist jedenfalls für die Frage der Anwendbarkeit von Artikel 81 BV nicht die Art oder der Umfang der auszuführenden Arbeiten massgebend, sondern vielmehr das Werk selbst. Als «öffentlich» gilt das Werk, wenn es im öffentlichen Interesse liegt. Dabei ist unerheblich, ob es im Grundsatz ganz oder teilweise im Privateigentum steht.¹³⁶

Artikel 81 BV enthält keine Legaldefinition des Begriffs des öffentlichen Werks. Die Bestimmung befindet sich systematisch im Abschnitt «öffentliche Werke und Verkehr», der Regelungen zu Infrastrukturen wie Strassen, Wegen, Eisenbahn, Luft- und Raumfahrt umfasst. Dies legt nahe, dass der Werkbegriff eine räumliche Veränderung, also eine bodenverhaftete Anlage voraussetzt. In der Lehre wurde die Werkeigenschaft im Wesentlichen anhand folgender (enger) Kriterien bestimmt: körperliche Beschaffenheit der Anlage, feste Verbindung mit dem Boden, künstlicher Charakter sowie eine intendierte oder bewirkte Veränderung respektive Wiederherstellung eines natürlichen Zustandes.¹³⁷ Der Bundesrat ging in seiner Botschaft zur neuen Bundesverfassung ebenfalls von einem engen Werkbegriff aus, der grosse, raumwirksame Infrastrukturen umfasst.¹³⁸ Die Praxis folgte dem engen Begriffsverständnis und rückte den Aspekt der baulichen Erschliessung in den Vordergrund. So fielen beispielsweise Spitäler, Hochschulen, Verwaltungsgebäude oder Forschungseinrichtungen nicht unter den Werkbegriff im Sinn von Artikel 81 BV.¹³⁹

In der Literatur finden sich auch Stimmen, welche ein erweitertes Begriffsverständnis vertreten. Begründet wird dies damit, dass mit der Schaffung zusätzlicher Kompetenznormen im Infrastrukturbereich sowie den technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen die mit den Werken verbundenen Leistungen wichtiger geworden seien als die baulichen Anlagen selbst. Unter den Begriff «öffentliche Werke» könnten sowohl grossräumige Werke als auch leistungsfähige Einrichtungen mit oder ohne dominierende Bodenbeziehung fallen. Als Beispiel wird etwa ein satellitengestütztes Verkehrsüberwachungs- und Verkehrsleitsystem oder allgemein ein Werk zur Informationsverbreitung genannt.¹⁴⁰ Ein solches breiteres Verständnis des Werkbegriffs versucht die technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen zu berücksichtigen, ohne dabei das Interessenerfordernis (Ziff. 4.1.2) in den Hintergrund zu rücken und die kantonalen Kompetenzen (Ziff. 4.2.1.1) zu beschneiden.

¹³⁶ Für die aBV: JAGMETTI RICCARDO, Kommentar zu Art. 23, in: Aubert Jean-François/Eichenberger Kurt/Müller Jörg Paul/Rhinow René A./Schindler Dietrich (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987–1996, N 7; BSK-KERN, Art. 81 BV N 9.

¹³⁷ AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf, 2003, Art. 81 N 2–6.; RUCH ALEXANDER, in: Daniel Thürrer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 929 f.; JAGMETTI, Kommentar aBV 1874 (Fn. 136), Art. 23 N 5 f.

¹³⁸ Botschaft BV (Fn. 19), S. 257.

¹³⁹ AUBERT/MAHON, Petit Commentaire (Fn. 137), Art. 81 N 6.

¹⁴⁰ SGK-LENDI, Art. 81 BV N 6 ff. (2. Aufl.); SGK-VOGEL, Art. 81 BV N 6 ff.; OFK-BIAGGINI, Art. 81 BV N 2.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

VOGEL und BEYELER/DIEBOLD vertreten die Ansicht, dass der Begriff «Werk» im Sinn von Artikel 81 BV nicht notwendigerweise auf physisch greifbare und unbewegliche Objekte beschränkt sein muss. Vielmehr könne dieser Begriff im Rahmen einer teleologischen Auslegung so verstanden werden, dass das entscheidende Merkmal die Funktion des Werkes sei. So könne das Werk darin bestehen, dauerhaft zu existieren und während dieser Zeit unmittelbar einem bedeutenden öffentlichen Interesse zu dienen, entweder durch seine physische Substanz selbst oder durch seinen Betrieb.¹⁴¹ Damit werden auch immaterielle oder weniger greifbare Infrastrukturkomponenten nicht grundsätzlich ausgeschlossen, sofern sie diesem Zweck entsprechen.

Aus der Entstehungsgeschichte und der Anwendung von Artikel 81 BV in der Vergangenheit ergibt sich, dass unter dem Begriff «Werk» primär solche Anlagen subsumiert werden, welche mit einer substanziellen Veränderung des Bodens verbunden sind und geeignet waren, natürliche Widrigkeiten und topografische Hindernisse zu überwinden, etwa durch den Bau von Kanälen, die Trockenlegung von Sümpfen oder den Ausbau von Eisenbahninfrastrukturen: So wurde die Linthkorrektur sowie der Bau alpenquerender Passstrassen und Eisenbahntunnel finanziert.¹⁴² In der Vollzugspraxis wurde das Erfordernis des im ganzen oder grossen Teil des Landes liegenden Interesses aber auch grosszügig interpretiert. So wurden auch Vorhaben geringerer geografischer Bedeutung, wie etwa die Maggia-Brücke oder die Bahnlinie Hergiswil-Stansstad, durch Bundesbeiträge unter Abstützung auf Art. 81 BV bzw. der Vorgängernorm unterstützt.¹⁴³

In Bezug auf die vorliegende Fragestellung lässt sich festhalten, dass die Verlegung von Pipelines zum Transport von Kohlendioxid eine Bodenbearbeitung bedingen. Soweit eine Transportinfrastruktur zur CO₂-Entsorgung mittels Rohrleitungen geplant ist, ist zu bejahen, dass diese Infrastruktur unter den Werkbegriff im Sinn von Artikel 81 BV fällt. Auch für überirdisch verlegte Transportleitungen und die Infrastruktur zur Speicherung von CO₂ könnte der Bundesrat sich auf Artikel 81 BV stützen, da der Artikel keine Einschränkung auf unterirdisch verlegte Werke enthält.

Ob die zweifelsohne wichtigen immateriellen Komponenten von CO₂-Infrastrukturprojekten ebenfalls unter den Werkbegriff fallen würden, kann vorliegend offenbleiben.

4.1.2 Interessenerfordernis

Für das zu erstellende respektive zu betreibende öffentliche Werk wird ein überwiegendes öffentliches Interesse vorausgesetzt. Dieses ist nach ständiger Praxis dann gegeben, wenn das Werk «im Interesse des ganzen oder eines grossen Teils des Landes» (Art. 81 BV) liegt. Massgeblich ist damit die räumliche Reichweite seines Nutzens, welcher im Einzelfall über die geografische Dimension des Werks hinausgehen kann.¹⁴⁴ Wenn beispielsweise ein bestimmtes Werk nur einen Teil eines Netzes oder einer Infrastruktur ausmacht, kann dessen Wirkung – und damit auch dessen Tragweite – infolge des sogenannten «Netzeffekts» – deutlich über das direkt betroffene Gebiet hinausreichen.¹⁴⁵ Dies gilt insbesondere dann,

¹⁴¹ SGK-VOGEL, Art. 81 BV N 8; CR-BEYELER/DIEBOLD, Art. 81 Cst. N 31.

¹⁴² AUBERT/MAHON, *Petit Commentaire* (Fn. 137), Art. 81 N 7.

¹⁴³ Vgl. BSK-KERN, Art. 81 BV N 10.

¹⁴⁴ BSK-KERN, Art. 81 BV N 10.

¹⁴⁵ Die Netzleistung steigt, wenn mehr Verbindungen vorhanden sind und miteinander verbunden sind; vgl. dazu auch MAHABADI ZAHRA/VARGA LIZ/DOLAN TOM, *Network Properties for Robust Multilayer Infrastructure Systems: A Percolation Theory Review*, IEEE, Oktober 2021, abrufbar unter <<https://ieeexplore.ieee.org/document/9552851>> (besucht am 18.07.2025).

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

wenn das Werk dazu bestimmt ist, bestehende Lücken innerhalb eines nationalen oder überregionalen Netzes zu schliessen und dadurch die Leistungsfähigkeit dieses Netzes oder eines wesentlichen Teils davon massgeblich zu verbessern.

Sind nur gewisse Kantone von einem Vorhaben betroffen, ist ebenfalls zu prüfen, ob ein hinreichend grosser Teil des Landes tangiert ist, damit ein bundesrechtliches Interesse im Sinne von Artikel 81 BV besteht. Diese Prüfung soll unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich verankerten Prinzipien der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) und Subsidiarität (Art. 5a BV) vorgenommen werden, denn im Grundsatz ist davon auszugehen, dass sich die betroffenen Kantone untereinander koordinieren und auf eine gemeinsame Lösung verständigen können, sodass ein Eingreifen des Bundes nicht notwendig ist. Ein Tätigwerden des Bundes ist nur dann angezeigt, wenn die Kantone die in Frage stehende Aufgabe nicht in zumutbarer Weise erfüllen können, weil das Projekt eine Bedeutung hat, die über kantonale Grenzen hinausgeht und die Kosten sowie der Nutzen eine überregionale Koordination erfordern. Die Finanzierung durch den Bund ist damit dann gerechtfertigt, wenn die Kantone allein die finanziellen Mittel oder die technische Kapazität nicht aufbringen können. Die Realisierung auf Bundesebene kann mithin effizienter und koordinierter erfolgen.

Die Errichtung und der Betrieb einer CO₂-Pipeline (Hauptlinie) und die Infrastruktur zur Speicherung dienen der Reduktion von Treibhausgasemissionen und damit der Erreichung nationaler und internationaler Klimaziele. Die betreffenden Anlagen leisten einen substanziellen Beitrag zur Dekarbonisierung gewisser Wirtschaftssektoren und zur Sicherung der Umwelt- und Energiepolitik des Bundes und der Kantone. Sie sind von gesamtschweizerischer Bedeutung und deren Nutzen reicht weit über lokal oder regional begrenzte Interessen hinaus. Ein überwiegendes öffentliches Interesse ist damit gegeben. Eine konkordatsmässige Abstimmung der jeweiligen kantonalen Planungen wäre zwar möglich, im Vergleich zu einer Bundeslösung jedoch in hohem Masse ineffizient.

4.2 Formelle Voraussetzungen

Nachdem bejaht werden konnte, dass die Errichtung und der Betrieb einer CO₂-Pipeline (Hauptlinie) und die Infrastruktur zur Speicherung die Anforderungen an den Werkbegriff erfüllen, stellt sich in formeller Hinsicht die Frage, ob ein solches Werk in den Kompetenzbereich des Bundes fällt und in welchem Verhältnis Artikel 81 BV zu anderen Kompetenznormen der Bundesverfassung – insbesondere zu Artikel 74 BV – steht. Zu klären ist ausserdem, ob und welche Handlungsformen dem Bund aufgrund von Artikel 81 offenstehen und welche institutionelle Rolle er dabei wahrnehmen darf.

4.2.1 Natur und Tragweite der Kompetenz aus Artikel 81 BV

4.2.1.1 Verhältnis zu anderen Kompetenzen

Artikel 81 BV über die öffentlichen Werke geht in seiner heutigen Fassung auf Artikel 21 aBV 1848 und Artikel 23 aBV 1874 zurück und wurde seither nur marginal revidiert. Die Norm ist also historisch geprägt und reflektiert primär die Bedürfnisse des jungen Bundesstaates im 19. Jahrhundert. So dienten die Artikel 21 aBV 1848 bzw. Artikel 23 aBV 1874 der Entsumpfung der Linthebene.¹⁴⁶ Die heute in Artikel 81 BV verankerte Bundeskompetenz bildete ebenfalls die verfassungsrechtliche Grundlage für Gewässerkorrekturen am Rhein, an den Juragewässern und für den Bau von Passstrassen wie Brünig, Furka und Oberalp. Auch die Eisenbahngesetze von 1852 und 1872 gründeten auf dieser Zuständigkeit. Ursprünglich war

¹⁴⁶ Dazu gab es verschiedene Beschlüsse wie etwa der Grundsatzentscheid vom 28. Heumonat (Juli) 1804 und vom 30. Juni 1808 über die Erstellung des Linthkanals oder auch verschiedene Beschlüsse betreffend die beiden öffentlichen Anstalten des Werkes. Vgl. dazu JAGMETTI, Kommentar aBV 1874 (Fn. 136), Art. 23 Fn. 1–3.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

die Norm als Ergänzung der nur begrenzt ausgestalteten Bundeskompetenzen im Infrastrukturbereich konzipiert. Der historische Zweck der Bestimmung lag primär darin, Werke zu ermöglichen, welche die Kapazitäten der Kantone überstiegen und einzelne Kantone entweder nur teilweise oder gar nicht realisieren konnten. Dem Bund wurden dadurch werkspezifische Kompetenzen eingeräumt. Mit der Verfassungsrevision von 1874 wurden dem Bund in zentralen Infrastrukturbereichen (namentlich Strassen- und Wasserbau sowie Eisenbahnen) umfassendere Kompetenzen übertragen, was zu einem Bedeutungsrückgang von Artikel 81 BV als eigenständige Verfassungsnorm führte.¹⁴⁷ Seither wird Artikel 81 BV vom Bund nicht mehr als Grundlage für gesetzgeberische Tätigkeiten herangezogen, sondern dient vornehmlich als Rechtsgrundlage für die (finanzielle) Unterstützung einzelner konkreter Vorhaben von öffentlichem Interesse, welche den Rahmen der bestehenden Sachkompetenzen überschreiten (beispielsweise einzelne Strassen und Brücken, eine Schleuse oder eine Seespiegelkorrektur).

Die Bestimmung wird damit lediglich als ergänzende Verfassungsgrundlage im Zusammenhang mit anderen Rechtsetzungskompetenzen des Bundes verwendet und teilweise ganz von ihnen überlagert.¹⁴⁸ So haben andere verfassungsmässige Kompetenzen des Bundes, welche eine umfassende Gesetzgebungs- oder Sachkompetenz vorsehen, grundsätzlich Vorrang.¹⁴⁹ So bedarf etwa die Kompetenzgrundlage des Bundes für die Kernenergie (Artikel 90 BV) keiner Ergänzung durch Artikel 81 BV. Dieser kann nicht als Verfassungsgrundlage für allgemeine Vorschriften im Bereich öffentlicher Werke herangezogen werden, sondern dient als ergänzende Grundlage für eine Reihe von Sacherlassen (z.B. Rohrleitungsgesetz, Eisenbahngesetz, Bundesgesetz über die Nationalstrassen).¹⁵⁰ Weil Artikel 81 BV den Bund zur Vornahme einer Verwaltungshandlung (Leistungsbefugnis) ermächtigt, wird die Bestimmung als unmittelbare Verwaltungskompetenz verstanden (Ziff. 4.2.1.2).¹⁵¹ Aufgrund seiner subsidiären Natur und der geringen Normdichte ist Artikel 81 BV lediglich für Einzelfälle bestimmt. Er könnte deshalb nicht als Grundlage für die Errichtung einer ganzen Kategorie von Werken herangezogen werden.¹⁵²

Artikel 81 BV kommt keinesfalls als Kompetenzgrundlage in Frage für ein Werk, das allein in kantonale Kompetenzen fällt. In unserem Gutachten vom 22. Dezember 2011 über die Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen haben wir, in Anlehnung an die herrschende Lehre, die Meinung vertreten, dass der Bund den Kantonen, einzig gestützt auf Artikel 81 BV, nicht vorschreiben kann, bestimmte öffentliche Werke anzuschaffen oder zu benutzen, oder dass ein öffentliches Werk, das die Kantone realisieren, über bestimmte Eigenschaften verfügen oder bestimmte Normen erfüllen soll.¹⁵³ Technische oder organisatorische Vorgaben für das genannte Projekt waren demzufolge allein gestützt auf Artikel 81 BV nicht möglich. Dazu hätte der Bund im jeweiligen Sachgebiet einer Rechtsetzungszuständigkeit bedurft, die es ihm ermöglicht, mehr als bloss Grundsätze zu erlassen.¹⁵⁴

¹⁴⁷ JAGMETTI, Kommentar aBV 1874 (Fn. 136), Art. 23 N 14 ff.

¹⁴⁸ BSK-KERN, Art. 81 BV N 7; BSK-VOGEL, Art. 81 BV N 2, N 21.

¹⁴⁹ BSK-KERN, Art. 81 BV N 8.

¹⁵⁰ BSK-KERN, Art. 81 BV N 7.

¹⁵¹ BSK-KERN, Art. 81 BV N 7; vgl. OFK-BIAGGINI, Art. 81 BV N 5; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 10), N 1328 und N 1393.

¹⁵² BSK-KERN, Art. 81 BV N 5.

¹⁵³ Bundesamt für Justiz, Rechtsgrundlagen für die IKT-Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen, Gutachten vom 22. Dezember 2011, VPB 2012.1 (S. 1–17), S. 8.

¹⁵⁴ Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 22. Dezember 2011 (Fn. 153), S. 13.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

Ein vom Bund erlassenes Gesetz zu CO₂-Pipelines und zur CO₂-Speicherung, das beispielsweise Regelungen zu Planungs-, Koordinations-, Bau-, Organisations- und Verfahrensaspekten enthält, wie beispielsweise Baulinien als planungsrechtliche Sicherungsinstrumente, benötigt ergänzend zu Artikel 81 BV eine durch die Verfassung zugewiesene Rechtsetzungskompetenz. Als flankierende Verfassungsnorm kommt hier die umfassende Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 BV in Frage.¹⁵⁵ In gegenseitiger Ergänzung von Artikel 74 und 81 BV wäre nach unserer Auffassung eine Regelung möglich, welche auch die Sachplanung und das Plangenehmigungsverfahren beinhalten.

Nachfolgend ist zu klären, welche Tragweite die Norm hat bzw. welcher Handlungsform sich der Bund zur Errichtung bedienen darf. Zunächst wird die historische Entwicklung und die bisherige Auslegung von Artikel 81 BV im Hinblick auf die Handlungsformen des Bundes skizziert.

4.2.1.2 Tragweite der Kompetenz aus Artikel 81 BV

Bis zur Zwischenkriegszeit wurde Artikel 23 aBV, die Vorgängernorm von Artikel 81 BV, als eine Norm verstanden, die zur Rechtsetzung legitimierte. Entsprechende Beschlüsse wurden daher dem fakultativen Referendum unterstellt. Beispielsweise hat der Bund 1897 gestützt auf Artikel 23 aBV und Artikel 26 aBV das Bundesgesetz vom 15. Oktober 1897 betreffend die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Verwaltung der schweizerischen Bundesbahnen erlassen und die Schweizerischen Bundesbahnen gebaut.¹⁵⁶

Später wurden Beschlüsse nach Artikel 23 aBV respektive Artikel 81 BV überwiegend als einfache Bundesbeschlüsse ausgestaltet, da angenommen wurde, die verfassungsrechtliche Grundlage sei ausreichend; so beispielsweise 1971 beim Eisenbahntunnel von Oberwald nach Realp (Furka-Basistunnel) oder 1976 beim Ausbau der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn (BLS) auf die Doppelspur.¹⁵⁷ Beide Beschlüsse bezogen sich auf die finanzielle Sicherstellung des Baus der jeweiligen Infrastrukturen. Anders war es wiederum 1986 beim Bundesbeschluss betreffend den Bau vier neuer Linien der Schweizerischen Bundesbahnen und 1988 beim Bundesbeschluss über ausserordentliche Massnahmen zur Behebung der Unweterschäden von 1987, die als allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dem fakultativen Referendum unterstellt wurde.¹⁵⁸

Artikel 81 BV wird primär als Verwaltungskompetenz interpretiert.¹⁵⁹ Daraus folgt, dass im Einzelfall die Beschlussfassung und Konkretisierung mittels referendumpflichtigem Bundesbeschluss gemäss Artikel 163 Absatz 2 BV zu erfolgen hat. Damit wird zwar nicht ausgeschlossen, dass ein referendumpflichtiger Bundesbeschluss auch rechtsetzende Regelungen enthalten kann und insoweit ein gewisser politischer Ermessensspielraum bei der Wahl der Erlassform besteht. Wird jedoch eine umfassendere Regelung verfolgt, ist die Form des

¹⁵⁵ SGK-VOGEL, Art. 81 BV N 24.

¹⁵⁶ Siehe zum damaligen Bundesgesetz BBl 1897 IV 471. Die Bundesbahnen dienen der Erfüllung einer Staatsaufgabe und sind gestützt auf die entsprechenden Vorschriften (Art. 23 und Art. 26 aBV) gebaut und genutzt worden.

¹⁵⁷ BSK-KERN, Art. 81 BV N 15 mit Verweis auf den Bundesbeschluss über den Ausbau der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn (BLS) auf Doppelspur (vom 22. Juni 1976), BBl 1976 II 1063, oder den Bundesbeschluss über die Finanzierung eines Eisenbahntunnels von Oberwald nach Realp (vom 24. Juni 1971), BBl 1971 I 1508.

¹⁵⁸ Bericht über das Konzept BAHN 2000 und Botschaft über den Bau neuer Linien der Schweizerischen Bundesbahnen vom 16. Dezember 1985, BBl 1986 I 193, S. 228, S. 262 f. und S. 279; Botschaft über ausserordentliche Massnahmen zur Behebung der Unweterschäden 1987 vom 14. Dezember 1987, BBl 1988 I 181, S. 197 f.

¹⁵⁹ BSK-KERN, Art. 81 BV N 7; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR (Fn. 10), N 1328 und N 1393; KNAPP (Fn. 88), N 32; kritisch SGK-VOGEL, Art. 81 BV N 18.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

Bundesgesetzes sachlich angemessener.¹⁶⁰ So betrachtet, enthält Artikel 81 BV eine ergänzende Gesetzgebungskompetenz, also eine Kompetenz zur Einrahmung und rechtlichen Abstützung der Ausübung der Verwaltungskompetenz. BIAGGINI argumentiert zudem, dass die mit der Errichtung, dem Betrieb beziehungsweise der Unterstützung des Werks verbundenen finanziellen Folgen einer konkreten Rechtsgrundlage bedürfen und Artikel 81 BV alleine nicht ausreicht.¹⁶¹ Diese Überlegungen zeigen sich an folgenden Beispielen: Die grundlegende Planung der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) und die rechtliche Regelung von Bau und Finanzierung des 4-Meter-Korridors auf den Zufahrtsstrecken zur NEAT; sie erfolgten jeweils in Form von Bundesgesetzen.¹⁶² Auch beim Projekt Cargo Sous Terrain sowie für den Sachplan des Bundes für die Projekte des CERN wurde in Form von Bundesgesetzen legifert.¹⁶³

Hinzu kommt, dass nach dem in Artikel 5 Absatz 1 BV verankerten Legalitätsprinzip wichtige rechtsetzende Bestimmungen in Gesetzesform mit hinreichender Bestimmtheit erlassen werden müssen.¹⁶⁴ Artikel 164 Absatz 1 BV führt dies weiter aus und verlangt eine formell-gesetzliche Grundlage für alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn massgeblich in die bestehende Rechtsstellung der Betroffenen eingegriffen wird, etwa durch Einschränkungen in verfassungsmässige Rechte (Bst. b), wenn bedeutende finanzielle Auswirkung zu erwarten sind (Bst. e) oder wenn die vertikale Aufgabenteilung (Aufgabendelegation vom Bund an die Kantone) sowie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bzw. zwischen den Kantonen betroffen ist (Bst. f).¹⁶⁵ Trifft keines der Kriterien von Artikel 164 BV zu, kann die Bundesversammlung einen referendumpflichtigen Bundesbeschluss erlassen.¹⁶⁶

Ein Infrastrukturprojekt wie jenes einer schweizweiten CO₂-Infrastruktur erfüllt unserer Einschätzung nach die Voraussetzungen von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben b, e und f BV, zumal massgeblich in die Rechtsstellung der Adressatinnen und Adressaten eingegriffen wird (Stichwort Enteignung), erhebliche finanzielle und organisatorische Auswirkungen mit dem Grossprojekt verbunden sind und eine enge Kooperation von Bund und Kantonen respektive den Kantonen untereinander erforderlich ist. Aus diesem Grund ist der Erlass eines Bundesgesetzes notwendig.

4.2.2 Rolle des Bundes

4.2.2.1 Eigene Errichtung und Betrieb

Der Wortlaut von Artikel 81 BV bezieht sich nur auf die Errichtung von Werken – unabhängig davon, ob der Bund diese Aufgabe selbst erfüllt oder ob er Dritte unterstützt. Sind die Bedingungen nach den Ziffern 4.1.1 (Werkeigenschaft) und 4.1.2 (überwiegendes öffentliches Interesse) hiervor erfüllt, darf der Bund ein einzelnes öffentliches Werk selbst bauen und betreiben oder den Bau durch andere unterstützen. In der Praxis hat der Bund mit Ausnahme des Linthwerks, welches zwischenzeitlich an die Kantone übergang, bisher keine eigenen Werke

¹⁶⁰ CR-BEYLER/DIEBOLD, Art. 81 Cst. N 25; BSK-KERN, Art. 81 BV N 14.

¹⁶¹ OFK-BIAGGINI, Art. 81 BV N 6.

¹⁶² Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Gesetz, AtrAG; SR 742.104); Bundesgesetz über den Bau und die Finanzierung eines 4-Meter-Korridors auf den Zulaufstrecken zur NEAT (4-Meter-Korridor-Gesetz; SR 742.140.4); siehe für weitere Beispiele OFK-BIAGGINI, Art. 81 BV N 4.

¹⁶³ Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport (UGüTG; SR 749.1) sowie Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (FIFG; SR 420.1).

¹⁶⁴ HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, N 338 ff. und N 350 ff.

¹⁶⁵ BSK-WYTENBACH/WYSS, Art. 164 BV N 9.

¹⁶⁶ BSK-KERN, Art. 81 BV N 14.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

gebaut und betrieben.¹⁶⁷ Nichtsdestotrotz ist denkbar, dass der Bund ein öffentliches Werk selbst baut oder wie beim Projekt Cargo Sous Terrain die Realisierung durch ein Bundesgesetz und ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren ermöglicht.¹⁶⁸ Erstellt der Bund das Werk selbst, ist er verpflichtet, neben den Kosten für die Errichtung auch jene für den Unterhalt und Betrieb zu tragen.

4.2.2.2 Unterstützung Dritter bei der Errichtung

Als Alternative zum Bau in Eigenregie kann der Bund den Bau von Infrastruktur durch Dritte wie beispielsweise Kantone oder Private unterstützen. Artikel 81 BV ermöglicht in dieser Konstellation jedoch keine Bundesbeiträge an Dritte für den Unterhalt und den Betrieb, so dass sich die Unterstützung des Bundes lediglich auf die Erstellung richten darf; gemäss Wortlaut der Bestimmung ist die Unterstützung des Bundes auf die Errichtungsphase zu begrenzen (zweite Tatbestandsvariante «[...] oder ihre Errichtung unterstützen.»). Dementsprechend ist eine dauerhafte Unterstützung Dritter nicht zulässig.¹⁶⁹ Für die Finanzierung von Unterhalt und Betrieb des Werkes durch Dritte muss er sich auf eine andere Sachzuständigkeit stützen.¹⁷⁰

Die Behörden verfügen über einen weiten Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, welche öffentlichen Werke gebaut, betrieben oder finanziell unterstützt werden sollen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Werkeigenschaft und das Interessenerfordernis (vgl. Ziff. 4.1.1 und 4.1.2) sowie umweltrechtliche, raumplanerische sowie natur- und landschaftsrechtliche Schutzinteressen gewahrt bleiben. Aufgrund dieses weiten Ermessensspielraums und der situativen Anwendung von Artikel 81 BV gilt es insbesondere das Legalitätsprinzip (vgl. Ziff. 4.2.1.2) zu beachten: Um Rechtssicherheit zu gewährleisten und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sicherzustellen, ist eine klare und ausreichende rechtliche Einbettung für die Erstellung oder Unterstützung des öffentlichen Werkes erforderlich.¹⁷¹

5 Ergebnis

5.1 Beantwortung der Fragestellung 1

Dem Gesetzgeber kommt die Pflicht zu, bei der Umsetzung der Querschnittkompetenz von Artikel 74 BV eine Koordination mit der Kompetenz der Kantone im Bereich der Raumplanung (Art. 75 BV) vorzunehmen. Diese Pflicht zur Koordination und damit zur Berücksichtigung der Kompetenzabgrenzung im Bereich der Raumplanung zugunsten der Kantone spricht unseres Erachtens dagegen, dass sich der Bund allein auf Artikel 74 BV stützen kann, um auf Bundesebene die Sachplanung und das Plangenehmigungsverfahren für ein schweizweit koordiniertes Netz von Rohrleitungen zur Beförderung von CO₂ vorzusehen.

5.2 Beantwortung der Fragestellung 2

Artikel 81 BV dient als Grundlage für konkrete bauliche Vorhaben, die aufgrund ihrer Komplexität und/oder räumlichen Lage landesweit einmalig sind. Die Kompetenzgrundlage wird im Zusammenspiel mit anderen Gesetzgebungskompetenzen in ergänzender Funktion ange-

¹⁶⁷ OFK-BIAGGINI, Art. 81 BV N 4 und N 8; BSK-KERN, Art. 81 BV N 11.

¹⁶⁸ Vgl. dazu Botschaft zum Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport vom 28. Oktober 2020, BBI 2020 8849, S. 8867 f. und S. 8878 ff.

¹⁶⁹ Vgl. VOGEL STEFAN, Rechtsgutachten vom 19. August 2016 im Auftrag des BAV zu Inhalt und Tragweite von Art. 81 BV sowie weiteren Bundeskompetenzen aus dem Bereich Planung und Verkehr im Zusammenhang mit dem Projekt Cargo Sous Terrain, S. 5.

¹⁷⁰ BSK-KERN, Art. 81 BV N 12.

¹⁷¹ BSK KERN, Art. 81 BV N 13.

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Grundlage eines CCS-Rahmengesetzes

wendet. Gegenüber umfassenderen Gesetzgebungs- oder Sachkompetenzen im Infrastrukturbereich muss sie zurücktreten. In gegenseitiger Ergänzung von Artikel 74 und 81 BV kann der Bund nach unserer Auffassung selbst ein Backbone-CO₂-Rohrleitungsnetz bauen und betreiben oder den Bau durch Dritte finanziell unterstützen. Dies schliesst die Kompetenz des Bundes ein, die Sachplanung und das Plangenehmigungsverfahren für ein konkretes Vorhaben eines Backbone-CO₂-Rohrleitungsnetzes zu regeln. Eine dauerhafte finanzielle Unterstützung Dritter ist hingegen nicht zulässig. Dementsprechend muss er sich für die Finanzierung von Unterhalt und Betrieb durch Dritte auf eine andere Sachzuständigkeit stützen.