



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK
3003 Bern

Per E-Mail an: info@are.admin.ch

Bern, 23. Mai 2022

Änderung des Energiegesetzes vom 30. September 2016 – Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 2. Februar 2022 hat uns das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'600 dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen. Unsere Stellungnahme unterbreiten wir Ihnen wie folgt:

I. Grundsätzliche Bemerkungen zur Vorlage

Wasser- und Windkraftanlagen sind ein wichtiger Teil der Stromproduktion, um die Ausbauziele der Energiestrategie 2050 zu erreichen. Der Bundesrat möchte deshalb die Planungs- und Bewilligungsverfahren beschleunigen und schlägt eine entsprechende Revision des Energiegesetzes vor. Weiter setzt er auf den Ausbau von Solaranlagen durch steuerliche Anreize sowie auf die Ausweitung des Meldeverfahrens.

Der Schweizerische Gemeindeverband SGV kann zwar die grundsätzliche Zielsetzung der Vorlage, namentlich den Bau von erneuerbaren Stromproduktionsanlagen in der Schweiz zu beschleunigen, unterstützen. Die Vorlage des Bundesrats zur Revision des Energiegesetzes wird aber als untauglich erachtet, diese Ziele mit einem offensichtlichen Mehrwert zu heute zu erreichen. Einerseits geht die Kritik in Richtung der demokratischen Beteiligungsrechte. Die Kompetenzen der betroffenen Standortgemeinden dürfen im Rahmen der generellen Interessenabwägung nicht fundamental beschnitten werden. Will man Wasserkraft- und Windenergieanlagen erfolgreich in die Tat umsetzen, müssen solche Projekte von allem Anfang an von der kommunalen Ebene (Behörden und Bevölkerung) mitgetragen werden. Das bedeutet nicht nur demokratische, sondern auch angemessene verfahrensmässige Beteiligung auf Ebene Gemeinde. Den Gemeinden als direkt betroffene dritte föderale Staatsebene die direkte Beschwerdemöglichkeit zu entziehen, ist eine nicht akzeptable Verletzung der Gemeindeautonomie und in Bezug auf die Ziele kontraproduktiv. Die ernsthafte Partizipation der Gemeinde ist kein Selbstzweck, sondern sichert nachhaltig die Akzeptanz und den Erfolg der Energievorhaben vor Ort. Das kann in der föderalen und

basisdemokratisch aufgebauten Schweiz nicht zentralstaatlich verfügt, sondern muss ausgehend von der Gemeindeebene zusammen erarbeitet werden.

Um die anvisierten Ziele erreichen zu können, reicht es im Weiteren nicht, nur die Bewilligungsverfahren für den Ausbau von Wind- und Wasserkraft zu befördern. In diesem Zusammenhang müssen auch die Verfahren beim Ausbau der dazugehörigen (thermischen) Netze beschleunigt werden können. Dieser ebenfalls wichtige Teil bleibt in der aktuellen Vorlage unerwähnt.

Die Vorschläge zur konzentrierten (sequentiellen) Verfahrensbeschleunigung beinhalten zusätzliche Risiken, da mit diesen generell die Komplexität ansteigt. So besteht die Gefahr, dass sich die Verfahren nicht verkürzen, sondern gar noch länger werden. Die Lösung liegt unter anderem darin: Einige Kantone kennen bereits heute die Parallelität von Verfahren, was ohne eine Rechtsänderung angewandt werden könnte. Solches tangiert auch die Gemeindeautonomie nicht grundsätzlich negativ.

Mit zusätzlichen Risiken behaftet, ist der Vorschlag zur Einführung eines «Konzepts für erneuerbare Energien» und der neuen Kategorie «Anlagen von besonders bedeutendem Interesse». Die zusätzliche Planungsgrösse müsste in Bezug auf die Richt- und Nutzungsplanung (etwa bei der Interessenabwägung) – wohl auch gerichtlich – neu ausgelegt werden. Zudem müsste sich eine frische Praxis in Bezug auf den neuen Rechts- und Planungsbegriff «besonders bedeutend» herausbilden. Alles Punkte, welche die Prozesse und Verfahren offensichtlich verlängern als verkürzen werden.

Der Vorschlag für eine Revision des Energiegesetzes beschränkt sich einzig auf die Verfahrensebene. Staatspolitisch Leidtragende sind vor allem die Gemeinden und Kantone. Das wird der Ausgangslage nicht gerecht, da sich viele der analysierten Probleme aus dem geltenden materiellen Umweltrecht der Bereiche Umweltschutz, Wasser, Natur- und Heimatschutz usf. ergeben. Eine entsprechende umfassende Revision des materiellen Umweltrechts hinsichtlich Beschleunigung von Energieanlagen fasst der Bundesrat aber nicht ins Auge, was aus sachlogischer Sicht zu beklagen ist.

In der Vorlage werden Wasserkraft- und Windenergieanlagen materiell gleichbedeutend behandelt. In den Kantonen sind jedoch in Bezug auf die jeweilige Energiegewinnung grundlegend verschiedene Ausgangslagen vorhanden. So bestehen in Bezug auf die Gewässerhoheit unterschiedliche Voraussetzungen, dementsprechend sind auch die Befugnisse und die Genehmigungsprozesse different ausgestaltet. Dieser Grundvoraussetzung sollte in der weiteren Behandlung der Vorlage inhaltlich angemessen Rechnung getragen werden.

Aus diesen Gründen lehnt der SGV die Revision des Energiegesetzes, was die Vorschläge zur Beschleunigung von Wind- und Wasserkraftanlagen angeht, in der vorgeschlagenen Form dezidiert ab. Die Vorlage ist auf der Basis des Grundziels, die einzelnen Verfahren zu beschleunigen, neu aufzulegen. Hierfür sind die betroffenen Staatsebenen Kantone und Gemeinden als institutionelle Partner angemessen einzubeziehen. Der Ausbau von Solaranlagen durch steuerliche Anreize und die Ausweitung des Meldeverfahrens soll dagegen wie vorgeschlagen umgesetzt werden können.



Generell bedauert der SGV, dass die Vorarbeiten des Bundes zu diesem Revisionsprojekt einseitig ohne die Mitwirkung der Kantone und Gemeinden stattgefunden haben, was nicht dem heutigen Standard des kooperativen Föderalismus entspricht. Kantone und Gemeinden sind von Wind- und Wasserkraftprojekten aktuell bereits stark betroffen und hätten wichtige Erfahrungen und Erkenntnisse zu den Verfahren einbringen können. So kennen diverse Kantone heute bereits konzentrierte Verfahren. Die Vorlage wird diesem Aspekt denn auch zu wenig gerecht, weil sie unter anderem nicht auf bereits bestehende, gute kantonale und kommunale Beispiele abstellt. **Beide Punkte betrachtet der SGV jedoch als vorausgesetzt, um in einem zweiten Schritt nach Beendigung der Vernehmlassung zusammen mit den Kantonen und den Gemeinden eine Vorlage zu erarbeiten, welche die wichtigen Ziele, ohne die grundlegenden Fehler des aktuellen Entwurfs zu wiederholen, auf konstruktive und staatspolitisch angemessene Art und Weise erreichen soll.**

II. Spezielle Bemerkungen zur Vorlage

Zur Einführung von neuen Verfahren

Zur Ermittlung der bedeutendsten Anlagen möchte der Bundesrat gestützt auf Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) ein Konzept für erneuerbare Energien erarbeiten. Die bedeutendsten und geeignetsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen werden im Konzept für erneuerbare Energien festgesetzt und beschrieben. Es bezieht sich auf diejenigen Anlagen, die «für die Erreichung der Ausbauziele des Energiegesetzes entscheidend sind» (Art. 9a: Konzept für erneuerbare Energien). Dieses Konzept wird für die Kantone verbindlich sein. Sie werden in ihrem Richtplan die Standorte der bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen angeben müssen. Danach müssen die Kantone ein kantonales *konzentriertes Plangenehmigungsverfahren* vorsehen, in dem die Nutzung des benötigten Bodens (Art. 14 RPG, Nutzungspläne) geregelt ist, wobei alle bundesrechtlichen Spezialbewilligungen sowie die allenfalls notwendigen Enteignungsrechte von den Kantonen erteilt werden müssen. Die Realisierung der *priorisierten Projekte* würde so mit einem einzigen Rechtsakt ermöglicht, der in einem einzigen Rechtsmittelzug beim oberen kantonalen Gericht und hernach mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht angefochten werden kann. Der Bund möchte dieses Konzept für erneuerbare Energien innert zwei Jahren erarbeiten. «Dabei sind erst grobe Skizzen der Vorhaben erforderlich, die als bedeutendste Anlagen ins Konzept aufgenommen werden sollen» (Bericht, S. 9).

Dies ist ein neues raumplanerisches Instrument, das nicht nur verfassungsmässig fragwürdig ist, sondern auch neue Unsicherheiten und Unschärfen mit sich bringt und damit auch nicht den erwünschten Effekt erzielen dürfte. Auf das vorgeschlagene Bundeskonzept gemäss Artikel 13 RPG ist zu verzichten. Die Koordination erfolgt auf Basis von Artikel 11 des Energiegesetzes.

Die Planungs- und Bewilligungskompetenz für die im Konzept für erneuerbare Energien beschriebenen Anlagen ist künftig ausschliesslich auf kantonaler Ebene angesetzt: Die Standortgemeinden würden bezüglich Planung und Bewilligung dieser Anlagen über keine Kompetenzen und auch keine Autonomie mehr verfügen. Dabei müssen die einzelnen Vorhaben, die im Konzept für erneuerbare Energien enthalten sind, von den Kantonen im

Richtplanverfahren sorgfältig analysiert werden (Interessenabwägung). Die kantonale Raumplanungssouveränität bleibt somit fast erhalten.

Die Gemeinden hingegen werden bei der Erarbeitung des Konzepts für erneuerbare Energien und im Rahmen des Richtplanverfahrens nur noch informiert und angehört. Von dieser Anhörung ist im Änderungsentwurf des Energiegesetzes allerdings nichts zu finden. Sie ist somit auf kantonalen Ebene nicht verbindlich. Das Vorhaben sieht vor, den Gemeinden jegliche Möglichkeit einer direkten Anfechtung des Richtplans zu entziehen. In gleicher Weise wie die betroffene Grundeigentümerschaft und beschwerdelegitimierte Organisationen könnten die Gemeinden ausschliesslich die gestützt auf die Richtplananordnungen getroffenen *kantonalen Plangenehmigungsverfügungen* anfechten. Eine direkte Anfechtung von Festsetzungen des Bundesrats im Konzept für erneuerbare Energien ist unzulässig (Art. 189 Abs. 4 BV). Die Absicht, den Gemeinden wichtige Rechtsmittel zu entziehen, ist eindeutig ersichtlich. Dieser Ausschluss ist laut dem Bundesrat nötig, «um sicherzustellen, dass nur ein einziger Rechtsmittelzug bis zum Bundesgericht offensteht. Ohne diesen Ausschluss könnten Gemeinden, die sich durch den kantonalen Richtplan in ihrer Autonomie verletzt fühlen, den Richtplanentscheid im Unterschied zu Privatpersonen und beschwerdeberechtigten Organisationen direkt anfechten, was zu einer erheblichen Verlängerung des Verfahrens führen würde» (S. 11 des Berichts).

Diese Vorlage schliesst somit die Gemeinden (aber vor allem auch die Bevölkerung) als erste institutionelle Stufe im Wesentlichen aus und hebt ihre raumplanerischen Grundkompetenzen auf. Dies ist ein direkter und stark nachteiliger Eingriff in die Gemeindeautonomie, der in einem föderalen Bundesstaat nicht akzeptierbar ist.

Windkraftanlagen

Zu den für die Energieversorgung wichtigsten Windkraftanlagen gehören solche mit einer Jahresproduktion von 40 Gigawatt-Stunden (GWh). Das impliziert nach Schätzungen des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), dass etwa 13 Projekte in der Konzeption für erneuerbare Energien enthalten sein müssten.

Um die Herausforderungen bei der Umsetzung von Windenergieanlagen auf kommunaler Ebene besser zu verstehen und in der Folge konkrete Vorschläge zu entwickeln, werden die aus Sicht des SGV wichtigsten Erfolgsfaktoren genannt, die anhand von Praxisbeispielen in den Gemeinden erkannt wurden:

- **Ein Bottom-up-Prozess zur Förderung der Akzeptanz eines Projekts, der auf konkreten Messdaten beruht:** Präzise Windmessungen und deren Visualisierung durch die Bevölkerung sowie die konkrete Beschreibung des Projekts in aller Transparenz und Verständlichkeit sind zwei Schlüssel zur Förderung der Akzeptanz der Errichtung eines Windkraftprojekts. Diese Instrumente ermöglichen es, ein konkretes Projekt vorzustellen, das durch einen konkreten Mehrwert für die Einwohner gerechtfertigt ist: die Produktion von erneuerbarer Energie in ausreichender Menge. Der aktuelle Entwurf basiert auf einer Beschleunigung des Prozesses und möchte nur grobe Projektskizzen integrieren. Dieser Zeitgewinn zu Beginn des Prozesses wäre kontraproduktiv und würde zu einer stärkeren Opposition des Standortes führen. Transparenz und Dialog mit der Bevölkerung von Beginn des Prozesses an (partizipatives Vorgehen) ermöglichen es,



ein Projekt zu begleiten und die Zustimmung der direkt Betroffenen zu bewirken. Auch die Entscheidungsfindung muss so nah wie möglich an den Menschen erfolgen, die von den direkten Belastungen der Windenergieanlagen betroffen sind. In den aktuellen Debatten über Windenergie taucht immer wieder das Argument der standörtlichen Betroffenheit ("Warum gerade bei uns?") auf, das konstruktiv antizipiert und nach Möglichkeit transparent und ehrlich beantwortet werden sollte. Dieser scheinbare Zeitgewinn zum Anfang könnte sich langfristig negativ auf die Ansiedlung auswirken.

Auf Stufe des Bundeskonzeptes wird nur eine rudimentäre Interessenabwägung stattfinden können, weil viele Projekte erst auf Stufe «Machbarkeit» vorliegen und viele entscheidende Details, insbesondere die Auswirkungen auf die Umwelt, noch gar nicht bekannt sind. Es besteht also die Gefahr, dass die Richtplanung und danach das konzentrierte Plangenehmigungsverfahren auf Grundlage einer groben Interessenabwägung durchgeführt werden, die einer akzessorischen Vorprüfung bei einem Gerichtsverfahren am Schluss des Genehmigungsverfahrens, wie sie in der Vorlage ebenfalls vorgesehen ist, nicht standhält. Das heisst: Es besteht ein erhebliches Risiko, dass ein Projekt nach jahrelangen Verfahren ganz am Schluss scheitert, weil die Interessenabwägung auf Stufe Bundeskonzept nicht in der notwendigen Tiefe gemacht werden konnte.

- **Beschleunigung der Prozesse, um eine übermäßige Belastung der Gemeindeverwaltung und der gewählten Vertreter zu vermeiden:** Eine Beschleunigung der Prozesse ist auf allen staatlichen Ebenen notwendig, um zu verhindern, dass ein Windkraftprojekt eine Ortschaft spaltet und die gewählten politischen Vertreter und Vertreterinnen zu stark belastet. Eine Beschleunigung erfordert nicht automatisch die Aufhebung der Zuständigkeit einer staatlichen Ebene. Die Beispiele der Kantone Waadt und Neuenburg, die bereits für besondere Fälle über konzentrierte kantonale Plangenehmigungen verfügen, schließen die kommunale Ebene mit ein. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die bestehenden bewährten Praktiken diskutiert und in die zukünftige Arbeit einbezogen werden.

Bestehende Doppelspurigkeiten in den Verfahren auf allen Staatsebenen sollen überprüft und wenn möglich beseitigt werden. Stellungnahmen und Beurteilungen durch verschiedene Stellen sind besser zu koordinieren und Synergien zu nutzen. Es ist zu prüfen, ob den Bundesbehörden und den Gerichten verbindliche und kürzere Fristen zur Beurteilung von Projekten und Fragen im Zusammenhang mit Energieanlagen von nationalem Interesse gesetzt werden können.

- **Der Umgang mit technologischen und emotionalen Aspekten im Thema:** Es gibt viele Beispiele, welche die Emotionalität im Thema Windkraft aufzeigen. Auch sind die wirtschaftlichen Interessen gross. Die gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertreter müssen in diesem Umfeld als Garanten der Institutionen fungieren, indem sie in allen Entscheidungsschritten neutral bleiben. Dritte Akteure müssen ebenfalls neutral sein und dürfen keine partikulären finanziellen Interessen am Prozess haben. So sollten Investoren nicht die einzige treibende Kraft hinter einem Projekt sein und ihre Interessen sollten nicht die Quelle für eine Gesetzesänderung darstellen. Hier kommt einem dritten Akteur, wie dem Kanton, eine wichtige Rolle zu. Es ist notwendig, diese Rolle zu identifizieren und zu unterstützen, um eine Beschleunigung der Prozesse zu ermöglichen.

Wasserkraftanlagen

Die Unterschiede der Wasserkraft im Vergleich zur Windkraft sind vielfältig und wurden in der aktuellen Vorlage nur ungenügend berücksichtigt. Diese sind ernsthaft anzugehen und in den weiteren Arbeiten angemessen zu erläutern und zu würdigen. Daraus ergeben sich auch verschiedene Massnahmen für die unterschiedlichen Energiegewinnungsbereiche.

Aus Gemeindesicht der wohl bedeutendste Unterschied zwischen Wasser- und Windkraft sind die Eigentumsverhältnisse resp. Nutzungsrechte am Wasser. Diese gestalten sich von Ort zu Ort, von Kanton zu Kanton unterschiedlich aus. Wo die Gemeinde etwa Konzessionsgeberin ist, hat sie eine fundamental andere Rechtsstellung als an Orten, wo sie das nicht ist resp. der Kantone diese Funktion innehat. Zwei Beispiele dafür sind der Kanton Graubünden (Gemeinde als Konzessionärin) und der Kanton Aargau (Befugnisse beim Kanton). Solche Grundvoraussetzungen müssen in einer Vorlage des Bundesrats angemessen gewürdigt werden. Vorliegend ist das nicht der Fall, was der Bedeutung der Angelegenheit nicht gerecht wird.

Bei der Wasserkraft sind heute bereits rund 90 Prozent aller wesentlichen Anlagen gebaut, die Verfahren entsprechend etabliert. So gibt es in vielen Kantonen bereits heute die Möglichkeit von konzentrierten Bewilligungsverfahren. Vieles dreht sich beim Wasser um Neukonzessionierungen und Erweiterungen. Die grössten Herausforderungen sind die Wirtschaftlichkeit (unsichere Preisentwicklung) sowie die Vorgaben des materiellen Umweltrechts (Restwasserbestimmungen bei Neukonzessionierungen; Moratorium bei Gletschervorfeldern etc.). Und nicht die formellen Genehmigungsverfahren an sich.

Die Wasserkraft stösst zudem oft auf hohe Akzeptanz in der Bevölkerung, insbesondere auch bei den betroffenen Gemeinden, die auch einen wirtschaftlichen Nutzen daraus ziehen. Einsprachen gibt es dagegen in der Regel von Seiten Umweltverbänden, welche die Möglichkeit zur Ergreifung der Verbandsbeschwerde haben. Es ist aus politischer Sicht nicht angebracht, diesen Teil der heutigen Realität aussen vor zu lassen und sich bei der Problemlösung einseitig auf die Verfahren und die Rolle der Gemeinden zu beschränken. Will man im Thema weiterkommen, sollte auch das materielle Umweltrecht in diversen Punkten revidiert werden; der Bundesrat hat entsprechende Vorschläge vorzulegen.

Weitere Tatsache ist, dass die Verfahrenskoordination im Bereich Wasserkraft schon seit längerem gilt und gelebt wird. Das gleiche gilt für die Koordination bezüglich Richtplan- und Konzessionsverfahren. Nicht ausser Acht zu lassen ist die Tatsache, dass für heute bestehende Wasserkraftanlagen (zwischen 80 und 90 Prozent aller Anlagen) gar keine Richtplanpflicht mehr besteht, was insbesondere ein zusätzliches neues Richtplan-Konzept des Bundes obsolet erscheinen lässt.

Ferner ist die in einigen Kantonen bestehende Zerteilung des Bewilligungsverfahrens praxiserprobt und sinnvoll. Dies nicht zuletzt auch im Interesse von potentiellen Investoren, welche die Energieprojekte letztlich finanzieren und in die Tat umsetzen; sie haben bei den zweistufigen Verfahren in der Regel eine höhere Investitionssicherheit. Hier gibt es diverse gute Anschauungsbeispiele, welche trotz oder allenfalls gerade wegen den aktuellen rechtlichen Grundlagen innert nützlicher Frist umgesetzt werden konnten. Es sind dies etwa die Projekte Pumpspeicherwerk Limmern (Linthal GL; Fertigstellung im Jahr 2015), das



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Pumpspeicherkraftwerk Ritom (Kanton Tessin; Projektdauer: 5 ½ Jahre) sowie das Projekt Kraftwerk Buholzbach (Kanton Nidwalden; Projektdauer 2 1/3 Jahre).

Die Gemeinden ermöglichten in diesen Beispielen zusammen mit den kantonalen Behörden wichtige strategische Projekte. Ungeachtet solch erfolgreichen Projekten die rechtlichen Grundlagen nun zuungunsten der Gemeinden zu revidieren, entbehrt jeglicher sachlichen Einschätzung und scheint von Seiten des Bundesrats in erster Linie politisch motiviert zu sein. Dies lehnt der SGV als Vertreter der Interessen der kommunalen Ebene dezidiert ab.

Solaranlagen

Die Vorschläge für Steuererleichterungen und die Ausweitung des Meldeverfahrens auf Solaranlagen an Fassaden werden vom SGV unterstützt. Im Speziellen wird darauf verwiesen, dass in erster Linie Kantone und Gemeinden von den daraus resultierenden Steuereinnahmeausfällen betroffen sein werden. In diesem Sinne sind das aus kommunaler Sicht direkte Investition in die Energiewende und somit eine weitere wesentliche Unterstützung der bundesrätlichen Energiepolitik.

Angesichts der starken Förderung von Solaranlagen über staatliche Massnahmen darf nicht vergessen gehen, dass es bei der konkreten Umsetzung an Bauten immer wieder zur Kollision zwischen unterschiedlichen Interessenlagen kommt. Das stellt für die Gemeinden als Bewilligungsbehörde eine nicht immer leichte Situation dar, da vor Ort eine rechtliche Interessen- und Güterabwägung vollzogen werden muss. Etwa zwischen Baukultur, Denkmalschutz und energiepolitischen Zielen. Die Gemeinden sind sich hier der besonderen Verantwortung bewusst und versuchen die Interessenabwägung jederzeit nach Massgabe der geltenden rechtlichen Vorgaben zu vollziehen. Dass die Interessenabwägung nicht immer nur energiepolitische Projekte bevorzugen kann, gilt es gerade aus staatlicher Sicht zu akzeptieren.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor

Hannes Germann
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie an: Schweizerischer Städteverband SSV / Energiedirektorenkonferenz EnDK / Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK / Regierungskonferenz für Gebirgskantone RKGK