

Bundesamt für Raumentwicklung
Konzept Windenergie
3003 Bern

aemterkonsultationen@are.admin.ch

Bern, 22. März 2016

Konzept Windenergie des Bundes; Anhörung

Sehr geehrte Frau Dr. Lezzi
Sehr geehrter Herr Zwiauer
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung zum Konzept Windenergie und auch für die gewährte Fristerstreckung bis 31. März 2016. Der Schweizerische Städteverband, der die Interessen der Schweizer Städte und Agglomerationen vertritt, nimmt gerne Stellung.

Ausgangslage

Das Konzept Windenergie betrifft zwar nur wenige unserer Mitgliedsstädte und –gemeinden **direkt**, da in urbanen Gebieten aufgrund der Bebauungsdichte und Siedlungsnähe kaum Potential für Windenergieanlagen besteht, die grösser als 30 m Gesamthöhe sind. Doch sind zahlreiche unserer Mitglieder in hohem Mass **indirekt** vom Konzept betroffen: Viele Städte und Agglomerationsgemeinden haben sich ehrgeizige Ziele für eine nachhaltige, effiziente und klimaschonende Energieversorgung (Stichworte 2000-Watt-Gesellschaft, 1 Tonne CO₂-Gesellschaft, Energiestadt, Ausstieg aus der Kernenergie) gesteckt und haben – unabhängig von der nationalen Energiestrategie 2050 – auch längst mit der Umsetzung dieser Zielsetzungen begonnen. Über ihre lokalen Energieversorgungsunternehmen treiben sie, oft pionierhaft, den Ausbau der erneuerbaren Energieproduktion voran. Dazu gehört auch der Einbezug der in unserem Land zweifellos limitierten, aber doch vorhandenen Potentiale der Windkraft. Vielerorts laufen bereits Vorabklärungen, wurden Projekte ausgearbeitet, stehen gar Investitionsentscheide an oder wurden schon getätigt. Allerdings zeigen Rückmeldungen, dass den einzelnen Projekten zur Nutzung der Windenergie in der Praxis sehr viele, teilweise willkürlich erscheinende Hindernisse in den Weg gelegt werden, nicht zuletzt auch von behördlicher Seite.



Grundsätzliche Bemerkungen

Der Städteverband unterstützt die Stossrichtungen der Energiestrategie 2050 des Bundes und namentlich auch die darin vorgesehene Förderung erneuerbarer Energien und der Windenergie. Ebenso legt er dabei grossen Wert auf eine nachhaltige Entwicklung und misst Umwelt-, Schutz- und Landschaftsaspekten in der Planung von erneuerbaren Energieanlagen grosse Bedeutung bei.

Vor diesem Hintergrund unterstützt der Städteverband die Bestrebungen des Bundes, mit dem vorgelegten Konzept Windenergie sämtliche Interessen des Bundes im Bereich Windenergie in einem Konzept zusammenzufassen und damit die Planungssicherheit für Behörden und Investoren zu erhöhen.

Positiv zu werten ist insbesondere, dass frühzeitig bzw. in jeder Phase der Projektentwicklung rasche und nachvollziehbare Entscheide auf Stufe Bund erreicht und dass Auflagen zum Betrieb nur dann verfügt werden sollen, wenn Konflikte zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen nicht anders entschärft werden können und dass auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der betrieblichen Auflagen gebührend zu berücksichtigen sind (Konzept S. 6).

Besonders erfreut ist der Städteverband, dass im Konzept die Gemeinden als dritte Politikebene explizit und ihrer Rolle entsprechend als relevante und gleichwertige Akteure angesprochen werden.

Zeitliche Abstimmung mit Referenzdokumenten und Bundesstrategien wenig einsichtig

Bei der Würdigung des vorliegenden Konzepts erstaunt uns, dass zum einen auf das Projekt «Windatlas Schweiz» und zum anderen auf das Modul Windenergie im Handbuch zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Bezug genommen wird, beides aber nicht vorliegt – obwohl es wesentliche Grundlagen zum Konzept sind. Die unvollständigen Kartendarstellungen innerhalb des Konzepts sind zwar nicht behördenverbindlich, aber sie sind dennoch notwendig für die Gesamtbeurteilung des Konzepts. Das UVP-Modul Windenergie scheint in Bezug auf die Umwelt und Schutzaspekte teilweise relevanter zu sein als das Konzept, bzw. es ersetzt viele Stellen und Verweise des Konzepts.

Schliesslich ist auch die zeitliche und inhaltliche Abstimmung mit der Energiestrategie 2050 des Bundes zu wenig erkennbar ausgeführt. Insbesondere fehlt eine Einschätzung, ob mit dem vorgeschlagenen konzeptuellen Rahmen ein massiver Ausbau der Windkraft von heute 0.05 TWh/Jahr auf über 4 TWh/Jahr bis im Jahr 2050 überhaupt möglich ist.

Wir beantragen deshalb, dass der Bund das Konzept Windenergie aufgrund der Rückmeldungen in dieser ersten Anhörung inhaltlich überarbeitet und eine konsolidierte Fassung nach Vorliegen des UVP-Moduls Windenergie sowie des bereinigten «Windatlas Schweiz» und in Abstimmung mit dem vom Parlament und gegebenenfalls vom Volk beschlossenen ersten Massnahmenpaket zur Energiestrategie 2050 zur erneuten Konsultation vorlegt. Nur so ist eine gesamthafte Würdigung des Konzeptes möglich.



Interessenabwägung fehlt

In der Praxis gehen wir davon aus, dass beim weiteren Ausbau der Windenergienutzung neben Zielkonflikten technischer Natur (Netzkonfiguration Stromnetz) oder Fragen des Immissionsschutzes (Lärm, Erschütterungen) vor allem die Konflikte mit Schutzgebieten und Schutzobjekten gemäss Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) und den darauf gestützten eidgenössischen Verordnungen, aber auch jene im Zusammenhang mit Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 Raumplanungsgesetz, mit Rodungsbewilligungen nach eidgenössischer Waldgesetzgebung sowie mit dem Gewässerschutz im Vordergrund der Interessenabwägungen stehen.

Beim vorliegenden Konzept ist in dieser Hinsicht zu bemängeln, dass der Inhalt des Entwurfes doch sehr allgemein gehalten ist und vordergründig praktisch keine detaillierten Aussagen hinsichtlich der Interessenabwägung macht, insbesondere zur Berücksichtigung der verschiedenen Bundesinteressen, aber auch zur Beachtung kantonaler und kommunaler Interessen. Das Fehlen solcher Aussagen bedeutet, dass derartige Konflikte vielfach dann doch auf dem gerichtlichen Weg, durch die höchstgerichtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Einzelfall, entschieden werden müssen, mit ungewissem Ausgang. Damit besteht aber die Gefahr, dass eine geordnete Richt- und Nutzungsplanung, wenn überhaupt, nur noch unter sehr schwierigen und einschränkenden Bedingungen – ohne die erforderliche Planungssicherheit – möglich ist. Dadurch wird in vielen Regionen der Bau von Windanlagen verunmöglicht oder stark eingeschränkt.

Soll das Konzept seine beabsichtigte Wirkung entfalten, muss der Bund auf Stufe Konzept diese Interessensabwägung vornehmen und dabei explizit Bezug auf die in der Energiestrategie 2050 genannten Ausbauziele für die Windenergie nehmen.

Komplexität muss reduziert werden

Das vorliegende Konzept zeigt deutlich, wie komplex die Realisierung von Windkraftanlagen in der Schweiz ist. Durch die kleinräumige Gebietsaufteilung und die enge Besiedelung ist davon auszugehen, dass Windprojekte beinahe überall auf Vorbehalte der Bevölkerung stossen werden. Durch die Subsidiarität im Baubewilligungsverfahren ergibt sich für Planer und Investoren zudem ein sehr komplexes Umfeld.

Insgesamt muss festgestellt werden, dass das vorliegende Konzept die Komplexität bei der Realisierung von Windenergieanlagen weiter erhöht. Das Ziel sollte jedoch sein, mit einem Gesamtkonzept die Planungs- und Bewilligungsprozesse zu vereinfachen. Die dichte Besiedelung, die grosse Zahl von Ausschlussgebieten und die komplexe Bewilligungspraxis, welche in jedem Kanton, eventuell gar in jeder Gemeinde unterschiedlich ist, halten Projektentwickler und Investoren bereits heute davon ab, in der Schweiz Windanlagen zu planen.

Obwohl das Konzept fordert, frühzeitig auch über Kantons Grenzen hinweg zu planen, wird nicht aufgezeigt, wie eine mögliche Harmonisierung der Vorgehensweise unter den Kantonen die Realisierung von Windenergieanlagen vereinfachen könnte.

Sollte die Politik des Bundes gemäss der Energiestrategie 2050 einen verstärkten Zubau von Windenergieanlagen zum Ziel haben, dann müssten die bisher vorgeschriebenen Verfahrensschritte ver-



einfacht werden. Wünschenswert wäre beispielsweise eine interkantonal harmonisierte «Muster-UVP».

Planung- und Verfahrenssicherheit verbessern

Wie weiter vorne ausgeführt, muss eine bessere Planungs- und Verfahrenssicherheit als zentrales Kriterium für das Konzept Windenergie stehen. Dabei sind die folgenden Punkte aus unserer Sicht unabdingbar:

- Das Konzept hält explizit fest, dass im Richtplan ausgewiesene oder sich im Genehmigungsprozess befindliche Standorte für Windenergie nicht in Frage gestellt werden.
- Genehmigte Richtpläne müssen für die nachfolgenden Verfahren eine möglichst optimale Rechtssicherheit bieten. So muss insbesondere die Interessenabwägung zwischen Windenergienutzung und Landschaftsschutz stufengerecht und im Wesentlichen mit dem Richtplan abschliessend geklärt werden.
Das Konzept muss weiter festhalten, dass sich Änderungen der Nutzungsansprüche der Luftsicherheit, der Landesverteidigung, des Richtstrahls, der Meteostationen etc. durch den Bundesrat an die entsprechenden Ausscheidungen eines genehmigten Richtplanes zu halten haben und allfällige Anpassungen zulasten der verfügenden Behörden erfolgen.
- Die Regeln und Direktiven zur Planung müssen unbedingt eine ausreichende zeitliche Konstanz aufweisen. Es ist nahezu unmöglich, eine nachvollziehbare, bezahlbare Projektentwicklung zu bewerkstelligen, wenn die Rahmenbedingungen im Laufe der Entwicklung regelmässig ändern. Gutachten (betreffend Flugsicherheit, Richtfunk etc.) müssen in diesem Sinne während 5 Jahren Gültigkeit behalten.

Behördenverbindlichkeit, Positivplanung und rechtliche Wirkung

Die vorgesehene Behördenverbindlichkeit eines Teils der Elemente des Konzeptes begrüssen wir grundsätzlich. Kritisch sehen wir aber, dass der Bund die Planung von Windanlagen im Sinne einer Positivplanung konzipiert. Aus unserer Sicht fehlen dazu die rechtlichen Grundlagen und eine gesamtheitliche Güterabwägung. Mit dieser Positivplanung und Priorisierung von Standorten besteht die Gefahr, dass gewisse bisher kantonal und regional vorangetriebene Projekte blockiert werden, obwohl die kantonalen Abklärungen in der Regel umfassender, genauer und ortsspezifischer sind als jene des Bundes.

Mit Nachdruck weisen wir darauf hin, dass die im Konzept gemachte Unterscheidung in Aussagen mit «behördenverbindlichem» und solche mit «empfehlenden» Charakter in einer juristischen Auseinandersetzung de facto hinfällig wird, weil in einer richterlichen Auslegung bei fehlenden bindenden Normen ebenso Empfehlungen zur Richtschnur genommen werden können. So gab – als Beispiel – das Verwaltungsgericht des Kantons Waadt in seinem Urteil vom 2. März 2015 in einem Rechtsstreit betreffend Festsetzung der Pegelkorrektur K3 gemäss Lärmschutzverordnung einer Empfehlung des BAFU den Vorrang vor der Auslegung der zuständigen, erfahrenen, kantonalen Vollzugsbehörde. Da kaum eine Windkraftanlage ohne gerichtliche Verfahren realisiert werden kann, besteht eine hohe



Wahrscheinlichkeit, dass auch die empfehlenden Aussagen des Konzeptes Windenergie normative rechtsetzende Wirkung entfalten.

Positiv zu bewerten ist, dass für Raumplanungsaktivitäten im Bereich Windenergienutzung eine Ausrichtung vorgegeben wird. Die Raumplanungsbehörden auf Kantons- und Gemeindeebene sollen unserer Meinung nach vom Bund jedoch klarer definierte Anforderungen für die Prüfung von Windprojekten erhalten. Diese Anforderungen sollen im Laufe der Projektentwicklung nicht geändert werden und in jedem Kanton gleich sein. Eine genauere Definition wäre auch für die Projektanten von grosser Bedeutung.

Unschärfe und tendenziöse Begrifflichkeiten

Die im Konzept verwendeten Begriffe sind nicht immer eindeutig. Der Interpretationsspielraum schafft Unklarheiten, was letztlich den Ausbau der Windenergienutzung in der Schweiz eher verhindert als ermöglicht oder sogar begünstigt.

Was bedeutet zum Beispiel «grundsätzliches Ausschlussgebiet»? An und für sich ist «Ausschluss» ein eindeutiger Begriff, der aber durch das Wort «grundsätzlich» wieder relativiert wird. Daneben gibt es Gebiete, in denen «keine Planung von Windenergieanlagen» möglich sein soll, sowie «Vorbehaltsgebiet», bei denen das Potenzial zur Nutzung von Windenergie besser eingestuft wird. Rein semantisch ist ein Unterschied zwischen «Ausschlussgebieten» und «Gebieten ohne Windenergieanlagen» schwer erkennbar. Eine Unterscheidung ist sicher notwendig, doch empfehlen wir, für den Begriff «Ausschlussgebiet» einen geeigneteren, den Sachverhalt besser beschreibenden Begriff zu verwenden.

Wir ersuchen die Autoren – ganz generell und auch im Hinblick auf die Wirkungen der «nicht verbindlichen Passagen» – dringend um grösstmögliche Sorgfalt bei der Formulierung des Konzeptes und des erläuternden Berichtes. Formulierungen müssen wertfrei und lösungsorientiert gewählt werden. Als Negativ-Beispiel sei Kapitel 2.1., Punkt B angeführt: «Der Ausbau der Windenergie erfolgt in den insgesamt geeignetsten Gebieten für die Nutzung von Windenergie» (unsere Hervorhebung). Mit dieser Formulierung müssen die Projektproponenten nachweisen, dass für ein bestimmtes Gebiet kein besser geeignetes vorhanden ist – ein solcher Nachweis dürfte kaum zu erbringen sein! Die Formulierung «Der Ausbau der Windenergie erfolgt in den geeigneten Gebieten für die Nutzung von Windenergie» wäre demgegenüber sachgerecht und lösbar.

Befristung der Nutzungsdauer

Im Erläuterungsbericht (S. 14/15) wird von einer Befristung der Nutzungsdauer der Anlagen in der Grössenordnung von 15-20 Jahren gesprochen. Da die Lebensdauer einer modernen Windenergieanlage 20-25 Jahre beträgt, schlagen wir hier ein Minimum von 25 Jahren vor.



Beurteilung von Vorprojekten

Wir begrüßen grundsätzlich das vorgesehene Angebot einer technischer Beurteilung von Vorprojekten zur Verbesserung der Planungssicherheit (Konzept S. 20/21) durch den Bund. Zu präzisieren ist jedoch, auf wen sich die freiwillige Basis bezieht (Projektant oder Bewilligungsbehörde), wie lange diese technische Beurteilung dauert und wie sich der genaue Ablauf gestalten soll. Damit diese Beurteilung durch den Bund ihre Wirkung für die Planungssicherheit entfaltet, müssen die Aussagen des Bundes auch explizit als verbindlich definiert werden.

Guichet unique

Wir begrüßen die Einführung einer zentralen Anlaufstelle («Guichet unique», Konzept S. 22) für die Koordination von Bundesinteressen bei der Planung von Windenergieanlagen. Diese soll auch die Kontaktstelle für die Projektentwickler sein.

Planungsgrundsatz 8 zu Kleinanlagen

Wir beantragen, diesen achten Planungsgrundsatz zu streichen. Dies einerseits aus formellen Betrachtungen, bezieht sich das vorliegende Konzept Windenergie gemäss Einleitung doch auf Windenergieanlagen ab 30 m Gesamthöhe. Andererseits, weil ein solcher Grundsatz den Einsatz und die Weiterentwicklung von Kleinanlagen ohne räumliche Auswirkungen – wie z.B. Windströmungsturbinen, Kleinanlagen auf Dächern oder innovative Fassadenwindanlagen – faktisch verbietet oder zumindest stark behindert. Solche Anlagen könnten gerade in urbanen Räumen eine zunehmend wichtigere Rolle spielen, dies zum Beispiel für Gebäude, deren Dächer sich nicht für eine Nutzung der Photovoltaik eignen.

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anliegen und Anregungen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Die detaillierte **Stellungnahme der Stadt Lausanne** mit konkreten Änderungsvorschlägen ist Ihnen mit Brief vom 11. Januar 2016 bereits direkt zugegangen.

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband
Fachorganisation Kommunale Infrastruktur