

Beschleunigungserlass mit geringem Effekt

Stellungnahme von energie-wende-ja zur Vorlage zur Änderung des Energiegesetzes vom 21. Juni 2023 (Beschleunigungserlass)

Das Wichtigste in Kürze

Mit dem sog. Beschleunigungserlass, den der Bundesrat dem Parlament vorlegt, sollen Planung und Bewilligung für Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie einfacher und rascher durchgeführt werden können. Wichtigste Massnahme ist die Einführung eines konzentrierten Bewilligungsverfahrens, bei welchem eine einzige Behörde im Kanton in einem Akt alle Bewilligungen erteilt, die in ihre Kompetenz fallen. Der Rechtsmittelweg wird auf zwei Instanzen verkürzt und die Legitimation zur Beschwerde auf gesamtschweizerisch bedeutsame Organisationen sowie Kantone und Gemeinden beschränkt.

Es ist dies zwar ein Fortschritt, doch die Wirkung dürfte eher bescheiden sein. Eine echte Beschleunigung würde voraussetzen, dass der Bund bei der Planung und Erstellung solcher Anlagen eine Führungsrolle übernimmt und das raumplanerische Instrumentarium vereinfacht würde. Dazu wäre allerdings eine Änderung der Verfassung nötig. Es ist zu hoffen, dass auch diese Option im Parlament noch gründlich geprüft wird.

1 Bundesverfassung und geltendes Planungsrecht als Hindernisse für beschleunigte Verfahren

Angesichts der Dringlichkeit einer Energiewende müssen Planung und Bewilligung von Wasserkraft-, Solar- und Windenergieanlagen beschleunigt werden. Es ist daher zu begrüssen, dass der Bundesrat dem Parlament mit Botschaft vom 21. Juni 2012 Änderungen im Energie-, Raumplanungs- und Elektrizitätsgesetz vorschlägt, um die Verfahren für Planung und Bau von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie zu vereinfachen und zu beschleunigen (Beschleunigungserlass).

Grundlegende neue und griffige Vorschläge zur Verfahrensbeschleunigung finden sich aber in der Vorlage aber kaum. Denn eine wirkliche Beschleunigung der Verfahren liesse sich nur realisieren, wenn

- erstens die entsprechenden Planungs- und Bewilligungskompetenzen auf den Bund übertragen würden und
- zweitens die vielen komplexen Planungs- und Bewilligungsverfahren nicht nur gestrafft, sondern zum Teil auch aufgehoben würden.

ewj ist der Ansicht, dass nur mit einem solchen Konzept auch grössere Anlagen für die Erzeugung erneuerbarer Energie innert nützlicher Zeit realisiert, werden können. Dies etwa nach dem Vorbild der Regelungen auf den Gebieten des Eisenbahnwesens, des Nationalstrassenbaus, der Kernenergien, wo der Bund zuständig ist. Und im sog. Solarexpress ist vorgesehen, dass für Photovoltaik-Grossanlagen gar keine Planungspflicht besteht (Art. 71a Abs.1 Bst. c EnG).

Eine generelle Verfahrenskompetenz des Bundes für Wasser-, Windkraft- und Solaranlagen ist allerdings mit dem geltenden Verfassungsrecht schwer zu vereinbaren, da auf dem Gebiet der Raumplanung (Art. 75 BV), der Wassernutzung (Art. 76) und der Energiepolitik (Art. 89) die Bundesverfassung dem Bund nur eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung gibt, in der Sache selber aber die Kantone zuständig sind.

ewj hätte es daher begrüsst, wenn in der bundesrätlichen Vorlage gerade auch eine entsprechende Änderung der Verfassung zur Diskussion gestellt worden wäre. Dies, um die Verfahrenskompetenzen beim Bund zu konzentrieren, und den Planungs- und Bauprozess substantiell von gewissen Verfahrensschritten zu entlasten.

2 Zur Vorlage im Einzelnen

Der Vorschlag des Bundesrates ist für ewj nach dem Gesagten nur eine second-best-Konzeption. Wir nehmen dazu gleichwohl gerne Stellung.

2.1 Betroffene Anlagen

Gegenstand der Vorlage sind Anlagen von nationalem Interesse. Gemäss Art. 12 und 13 der Energieverordnung sind Wasserkraft- und Windkraftanlagen dann von nationalem Interesse, wenn ihre Produktion ein gewisses Ausmass erreicht. Ob auch

für Solaranlagen solche Leistungsziele bereits definiert sind, erschliesst sich für uns nicht.

Nach unserer Auffassung sollten die Leistungsziele für Solaranlagen vergleichsweise hoch angesetzt werden und so die Beschleunigungsverfahren auf eher wenige Grossprojekte beschränkt werden. So liesse es sich besser rechtfertigen, die Anlagen von gewissen Planungsverpflichtungen auszunehmen, wobei wir vor allem an die Richtplanpflicht denken.

2.2 Verfahren

Eine Beschleunigung der Verfahren ist vor allem darum schwierig, weil erstens das Raumplanungsrecht selber schon fast überstrukturiert ist und zweitens vielfältige, auch verfahrensrechtliche Querbeziehungen zwischen Energie-, Raumplanungs- und auch dem Umweltrecht bestehen. So sind im geltendem Recht für Anlagen zur Stromerzeugung insbesondere folgende Verfahren von Relevanz: Richtplanungen, Nutzungsplanungen, Sachpläne, Konzessionen, Baubewilligungen, Spezialbewilligungen (Rodungsbewilligungen, Elektrotechnische Bewilligungen, Flugsicherungs-freigaben, Umweltverträglichkeitsprüfungen, Stellungnahmen der NHG-Gremien u.a.m.). Sicherlich macht es Sinn, all diese Bewilligungen weitestmöglich in einem einzigen Verfahren zusammen zu legen. Die damit erzeugte Beschleunigungswirkung dürfte jedoch eher bescheiden sein. Sie wäre wohl grösser, wenn bestimmte Verfahren gerade übersprungen würden.

2.2.1 Richtplanung und Nutzungsplanung

So sieht der Entwurf vor, dass neu auch für Solaranlagen eine Grundlage in den kantonalen Richtplänen geschaffen werden soll, wie das heute für Wasserkraft- und Windkraftanlagen der Fall ist. Richtpläne sind jedoch eine vergleichsweise aufwändige Angelegenheit. Deshalb könnte man, gerade wenn man den Geltungsbereich des Gesetzes auf eine überschaubare Zahl von Solaranlagen beschränkt, auch auf eine Richtplanung verzichten. Im Entwurf ist denn auch eine Befreiung von der Richtplanpflicht für Anlagen von nationaler Bedeutung vorgesehen, aber eben nur, wenn diese keine gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt haben. Anlagen von nationalem Interesse dürften aber fast immer derartige Auswirkungen haben.

Mit Blick darauf ist ewj der Meinung, dass auf die Richtplanpflicht für – wie wir uns vorstellen - eine kleinere Zahl von bedeutenden Solaranlagen – gerade verzichtet werden könnte. Wenn auf eine Richtplanung verzichtet wird, würde auch Art. 8 Abs. 3 RPG (neu) der Vorlage, wonach ein Eignungsgebiet gemäss Art. 10 Abs. 1 EnG als Festlegung im kantonalen Richtplan zu gelten habe, obsolet.

Man könnte sich immerhin vorstellen, anstelle eines Richtplans, wenn nicht in einem Sachplan, so doch in einem Konzept des Bundes nach Art. 13 RPG die grundsätzlichen planerischen Festsetzungen für Solaranlagen vorzunehmen. In der Vernehmlassungsvorlage war dies noch vorgesehen gewesen. Damit hätten Richt- und Nutzungsplanungen, wenn nicht ersetzt, so doch stark entlastet werden können.

Nachdem dieses Vorhaben in der Vernehmlassung aber auf starken Widerstand gestossen ist, scheint es immerhin sinnvoll, wie im Entwurf vorgesehen, die Nutzungsplanung gerade in das Plangenehmigungsverfahren der Kantone zu integrieren. Dieses Verfahren sollen die Kantone analog dem Plangenehmigungsverfahren von Art. 16 und 17 EleG durchführen, solange sie dazu keinen eigenen Vorschriften erlassen haben.

ewj begrüsst diesen Vorschlag, denn eine separate kantonale Nutzungsplanung dürfte viel Zeit in Anspruch nehmen, gerade weil gegen diese Beschwerde geführt werden kann.

2.2.2 Bewilligungsverfahren

Die Einführung eines konzentrierten Verfahrens vereinfacht in der Regel die Sache für die Gesuchsteller. Der Aufwand für die zuständige kantonale Verwaltung wird allerdings deswegen nicht geringer, weshalb die vorgesehene Bearbeitungsfrist von 180 Tagen wohl oft nicht eingehalten werden kann. Die mit einem konzentrierten Verfahren verbundene Einschränkung der Zahl der Beschwerdeverfahren wie auch die Beschränkung der Beschwerdelegitimation auf Kantone und Gemeinden und gesamtschweizerisch bedeutsame Organisationen trägt zur Beschleunigung der Verfahren bei. Dass dabei der Beschwerdestoff umfangreicher wird und demokratische wie föderale Mitwirkungsrechte beschnitten werden, ist angesichts der Bedeutung einer sicheren Energieversorgung vertretbar. Dass im konzentrieren

Verfahren nicht gerade alle einschlägigen Bewilligungen erfolgen können - ausgenommen sind etwa die elektrotechnischen Plangenehmigung durch das Starkstrominspektorat oder das BFE und die flugsicherungstechnische Freigabe durch das BAZL - ist hinzunehmen, da hierfür Spezialwissen notwendig ist, über welches die Kantone nicht verfügen.

Da aber weiterhin auch das ordentliche Bewilligungsverfahren mit separaten Bewilligungen möglich sein soll – es gibt hierfür verfahrensökonomische Argumente –, wird sich weisen, wie weit das konzentrierte Verfahren tatsächlich zur Anwendung gelangen wird.

Insgesamt begrüsst ewj aber die Schaffung eines konzentrierten Verfahrens.

2.2.3 Rechtsmittel

Die Beschränkung auf einen zweistufigen Instanzenzug – ein kantonales Gericht und Bundesgericht – kann wesentlich zur Beschleunigung bei der Errichtung von Energieanlagen beitragen.

In diesem Zusammenhang sehr zu begrüssen ist auch die Vorgabe an die Gerichte, nach Möglichkeit eine angefochtene Bewilligung nicht an die Vorinstanz zurückzuweisen sollen. Damit müssen die Gerichte in Grenzfällen den Entscheid der Fachbehörden schützen, womit Verzögerungen im Verfahren vermieden werden.

2.3 Netzausbau

Mit der Vorlage soll auch der Netzausbau beschleunigt werden. So soll im einschlägigen Sachplan nicht mehr erst ein Planungsgebiet, sondern direkt der Planungskorridor und die Übertragungstechnologie festgelegt werden.

Weil Produktionsanlagen und Übertragungsnetz sich im Gleichschritt entwickeln müssen, begrüsst ewj diesen Vorschlag.

3 Behördenorganisation

Richtig ist, wie im Entwurf vorgesehen, dass auf Stufe Kanton nur eine einzige Behörde, der Regierungsrat oder eine Verwaltungsstelle, die in die Kompetenz der

Kantone fallenden Bewilligungen erteilen kann. Dies bedeutet vor allem, dass die Gemeinden keine oder zumindest weniger Blockierungsmacht haben.

Man darf sich allerdings keine Illusionen machen: auch ein konzentriertes Verfahren bei einer einzigen Instanz setzt einen kantonsinternen Koordinationsprozess voraus, bei welchem mannigfache Meinungsverschiedenheiten überwunden werden müssen.

4 Ressourcen / Aufwand

Der Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung der Gesuche selbst dürfte sich tendenziell, namentlich durch die in einem konzentrierten Verfahren nötigen Koordinationsarbeiten, eher noch etwas erhöhen. Zudem entstehen für die Kantone, die ein solches Verfahren nicht kennen, gewisse «Transitionskosten» in dem Sinn, dass für solche Verfahren neue Regelungen eingeführt werden müssen.

ewj ist aber der Auffassung, dass mit einem regelmässigen Verfahrensaustausch unter den Kantonen der Aufwand in Grenzen gehalten werden kann.