

Bundesamt für Raumentwicklung
Konzept Windenergie
3003 Bern
(per Mail an aemterkonsultationen@are.admin.ch)

Bern, 25. Januar 2016

Konzept Windenergie des Bundes gemäss Art. 13 RPG: Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Lezzi

Die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) wurde mit Schreiben vom 21. Oktober 2015 vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) eingeladen, eine Stellungnahme zur Anhörung und öffentlichen Mitwirkung zum Konzept Windenergie des Bundes zu verfassen. Die BPUK bedankt sich für diese Gelegenheit und die gewährte Fristverlängerung.

Die Stellungnahme wurde in Zusammenarbeit mit der Kantonsplanerkonferenz (KPK), der Konferenz der Vorsteher der Umweltschutzämter der Schweiz (KVU) und der Konferenz der kantonalen Energiedirektoren (EnDK) verfasst und vom BPUK-Vorstand am 22. Januar 2016 verabschiedet.

1. Ausgangslage

Das Konzept Windenergie stellt eine Präzisierung und Ergänzung der „Empfehlungen zur Planung von Windenergieanlagen“ aus dem Jahr 2010 dar. Es soll die Rahmenbedingungen für die Planung von Windenergieanlagen aus Sicht des Bundes festlegen und gleichzeitig eine Entscheidungs- und Planungshilfe für Planungsträger sowie Projektentwickler von Windenergieanlagen darstellen. Die Kompetenz zur Ausscheidung von Gebieten, welche für eine Windenergienutzung als geeignet erscheinen, verbleibt weiterhin bei den Kantonen.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Sämtliche Interessen des Bundes erfasst

Die Kantone begrüssen es ausdrücklich, dass sämtliche Interessen des Bundes im Bereich Windenergie im Konzept zusammengefasst wurden. Damit wird die Planungssicherheit für Behörden und Investoren erhöht.

Die verbindlichen Teile sind für die Behörden deutlich gekennzeichnet. Dadurch, dass die Ebenen „Richtplanung“ und „Nutzungsplanung“ eindeutig von einander unterschieden werden, besteht eine klare Zuordnung der Aufgaben von Kantonen und Gemeinden.

Durch die Aufgliederung „behördenverbindliche Kapitel“, „erläuternde Kapitel“ und „Erläuterungsbericht“ entstehen Redundanzen. Hier wäre eine Überarbeitung von Konzept und Erläuterungsbericht angezeigt.

Die Kantone beantragen deshalb eine Verschlinkung des ganzen Pakets.

2.2 Abwägung der Bundesinteressen

Die Kantone stellen bei einer Gesamtbetrachtung der Vorlage fest, dass die erforderliche Abwägung der verschiedenen Bundesinteressen nicht stattfindet und die weiteren Bundesinteressen kollektiv höher bewertet werden als der Ausbau der Windkraft. Dadurch wird in vielen Regionen der Bau von Windanlagen verunmöglicht oder stark eingeschränkt.

Die Kantone beantragen, dass der Bund bereits auf der Stufe Konzept die nötige Interessenabwägung vornimmt, unter Berücksichtigung der in der Energiestrategie 2050 genannten Ausbauziele für die Windenergie und das Konzept entsprechend überarbeitet.

2.3 Bereinigung bei vollständigem Konzept

Die Beurteilung des Konzepts stellt eine Schwierigkeit dar, weil das Konzept nicht in seiner Vollständigkeit vorliegt. Konkret liegen nur die Daten von einigen Gebieten vor (Abbildung 5 und Anhang 3). Ferner werden die Projekte von nationalem Interesse nicht definiert. Ebenso fehlt die Quantifizierung der kantonalen Beiträge zur Windenergie. Dieser Mangel kann nur mit einer Bereinigung nach Art. 20 RPV geheilt werden.

Die Kantone beantragen demnach, dass das vollständige Konzept den Kantonen zur Konsultation vor der endgültigen Beschlussfassung vorgelegt wird (Art. 20 RPV).

2.4 Übereinstimmung des Konzepts mit Art. 13 RPG

Von Seiten Bund muss sodann auf die Frage eingegangen werden, in wie weit das vorliegende Konzept Art. 13 RPG entspricht. Im Konzept werden seitens Bund Ausschlusskriterien festgelegt und die kantonalen und kommunalen Instanzen konkreten territorialen Auswirkungen unterworfen, was den Rahmen eines Konzepts allerdings sprengt. Ferner wird in Kapitel 1.3 darauf hingewiesen, dass sich die explizit behördenverbindlichen Aussagen des Konzepts im Kapitel 2 befinden und grau hinterlegt sind. Es bleibt dabei unklar, ob alle anderen Aussagen fakultativ sind – was wiederum nicht vereinbar wäre mit einem Konzept nach Art. 13 RPG. Darüber hinaus müssen die Ausführungen in den Kästchen von Seite 1 und 2 klarer formuliert werden. Denn es ist fraglich, wie die Aussagen „Die Kompetenz der Kantone ...bleibt... *grundsätzlich* erhalten.“ und „Die Inhalte der Kapitel 3 und 4 ...sind selbst aber *nicht direkt behördenverbindlich*.“ auszulegen sind. Es bestehen damit verschiedene Fragen, welche geklärt werden müssen. Andernfalls besteht bezüglich der rechtlichen Qualifikation dieses Konzepts eine grosse Unsicherheit und die Gefahr von Rechtsstreitigkeiten.

Die acht Kantone der Westschweizer Regionalkonferenz der BPUK (CDTAPSOL) gehen sogar soweit, dass sie ein Konzept nach Art. 13 RPG ablehnen. Sie verlangen, dass das Konzept als Weiterentwicklung der Empfehlungen aus dem Jahr 2010 angesehen wird.

Die Kantone beantragen folglich, dass Bund und Kantone gemeinsam klären wie das vorliegende Konzept eingeordnet werden soll bzw. muss und wie die rechtliche Einordnung im Verhältnis zu Art. 13 RPG erfolgt.

2.5 Ergänzung des UVP-Handbuchs

An verschiedenen Stellen wird auf die Erarbeitung eines Moduls „Windenergie“ hingewiesen, mit dem das UVP-Handbuch ergänzt werden soll. Die Kantone begrüssen eine solche Ergänzung des UVP-Handbuchs. Erfahrungen verschiedener Kantone mit Umweltverträglichkeitsberichten von Windenergie-

anlagen (WEA) haben gezeigt, dass sowohl bei UVB-Verfassern als auch bei den (Umwelt-)Behörden erhebliche Unsicherheiten bestehen. Diese betreffen unter anderem Umfang und Methodik der Untersuchungen, mögliche und bewährte Massnahmen (beispielsweise zur Minimierung der Schlagopferzahlen bei Vögeln und Fledermäusen) sowie das erforderliche Monitoring etc. Diese Unsicherheiten führen zu UVBs von unterschiedlichster Qualität. Nachforderungen von Fachstellen fallen folglich sehr verschieden aus und haben aufwändige Nachuntersuchungen zur Folge. Die Publikation der Ergänzung des UVP-Handbuchs wurde den kantonalen Umweltschutzfachstellen vom BAFU bereits mehrfach angekündigt. Es zeichnet sich ab, dass das BAFU dieses Modul „Windenergie“ zur Mitwirkung demnächst in eine Konsultation schickt.

Die Kantone beantragen, dass das Modul „Windenergie“ vom BAFU so rasch als möglich (nach Konsultation bei den Kantonen) veröffentlicht wird.

2.6 Anpassung der Übersetzung

Im Übrigen sind verschiedene Begriffe in der französischen Übersetzung anzupassen.

Die Kantone beantragen, dass der Begriff „zone“ durch „secteur“ oder „site“ ersetzt wird. Ebenso soll der Begriff „Windenergieertrag“ mit „production énergétique“ übersetzt werden. Schliesslich soll der Begriff „suprarégional“ im Zusammenhang mit Massnahme D2 (Kapitel 2.3) überdacht werden.

3. Stellungnahme zu einzelnen Aspekten der Vorlage

3.1 Akzeptanz der betroffenen Bevölkerung (Kapitel 2.1)

Die Kantone unterstützen die aufgeführten strategischen Ziele und Leitvorstellungen. Gleichzeitig weisen sie darauf hin, dass erfahrungsgemäss die Akzeptanz der betroffenen Bevölkerung ein zentrales Kriterium für den Bau von Windenergieanlagen ist. Dieser Aspekt wird in den aufgeführten Zielen und Leitvorstellungen zu wenig abgebildet.

3.2 Strategische Ziele und Leitvorstellungen (Kapitel 2.1)

In Bezug auf die Bestimmungen für die Behörden sollte der Begriff „Zusammenschluss von Windparks“ bei den strategischen Zielen (Seite 4) aufgenommen werden. Die Leitvorstellung C (Seite 5) können dagegen weggelassen werden. Durch die Leitvorstellung B (Seite 5), und damit durch den kantonalen Richtplan und die kantonalen Vorschriften, wird das Konzept auch für die Gemeinden verbindlich.

Die Kantone beantragen folgende Ergänzungen bzw. Streichungen:

- Die Ergänzung der strategischen Ziele mit dem Begriff „Zusammenschluss von Windparks“.
- Die Streichung von Leitvorstellung C.

3.3 Restriktive Kriterien für Radar, Windprofiler und Flughäfen (Kapitel 2.2)

Kapitel 2.2 führt in den Punkten 5.1, 5.2 und 5.3 der Tabelle technische Anlagen in der Kompetenz des Bundes auf. Dabei werden grosse, kreisförmige „grundsätzliche Ausschlussgebiete“ und „Vorbehaltsgebiete“ rund um Windprofiler, meteorologische Radare und Flughäfen und deren Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsanlagen festgelegt. Diese flächenübergreifenden Vorbehalts- und Ausschlussgebiete lassen aus Sicht der Kantone topologische Aspekte ausser Acht und sind zu wenig fein abgestimmt. Der Flugverkehr wird weitgehend durch nationale Interessen (Zivil- und Militärluftfahrt) bestimmt.

Die Kantone beantragen, dass der Bund eine Sichtbarkeitsberechnung für technische Anlagen durchführt, welche eine differenzierte Betrachtung der Vorbehalts- und Ausschlussgebiete erlaubt und eine Eingrenzung dieser Gebiete ermöglicht.

3.4 Ergänzung der allgemeinen Planungsgrundsätze (Kapitel 2.2.1)

Aus Sicht der Kantone sollen verschiedene allgemeine Planungsgrundsätze (Seite 5 und 6) umformuliert bzw. präzisiert werden.

Die Kantone beantragen folgende Ergänzungen der allgemeinen Planungsgrundsätze:

- I.: „räumliche Konzentration der Anlagen“ mit dem Begriff „Grösse“ oder „Skala“
- II.: Welches ist der Durchschnitt beim überdurchschnittlichen erwarteten Windenergieertrag?
- III.: Die Bedeutung eines ungünstigen Berichts zu negativen Auswirkungen.
- IV.: Präzisierung des Begriffs „grossregional“.
- V.: Es muss verdeutlicht werden, dass die Netzbetreiber für die Bereitstellung verantwortlich sind.

3.5 Bezeichnung „grundsätzlich Ausschlussgebiet“ (Kapitel 2.2.2)

Der Begriff „grundsätzlich Ausschlussgebiet“ ist irritierend, wenn man die Definition (Seite 7 des Konzepts) mit der Synthesekarte (Anhang 2) vergleicht. Tatsächlich besagt die Definition, dass eine Interessenabwägung „in hinreichend begründeten Ausnahmefällen“ möglich ist, während auf der Karte durch die rote Einfärbung ein Ausschluss von Windkraftanlagen signalisiert wird. In diesem Sinn ist der Schutz bei BLN-Gebieten sowie ISOS- und IVS-Objekten nicht absolut. Dies spricht dafür, diese Gebiete bzw. Objekte als „Vorbehaltsgebiete“ zu bezeichnen und nicht, wie im vorliegenden Konzept vorgesehen, als „grundsätzlich Ausschlussgebiet“.

Die Kantone beantragen, dass ein anderer Begriff verwendet und die Einfärbung angepasst wird.

3.6 Pauschalabstände (Kapitel 2.2.2, Punkt 2.1 der Tabelle)

Als gesetzliche Grundlage definiert die Lärmschutzverordnung die einzuhaltenden Grenzwerte. Abstände werden darin nicht definiert. Pauschalabstände tragen weder der technischen Entwicklung (Aerodynamik der Rotorflügel) noch den unterschiedlichen Typen von Windenergieanlagen (horizontal, vertikal) oder örtlichen Gegebenheiten (Topographie) Rechnung. Auch wenn es sich hier nur um einen „Grundsatz mit empfehlendem Charakter“ handelt, sind solche sachlich und rechtlich unbegründeten Aussagen in einem verbindlichen Bundeskonzept zu vermeiden.

Die Kantone beantragen, dass die Empfehlung auf Stufe Richtplanung betreffend den Lärmschutz gestrichen wird.

3.7 Artenschutz (Kapitel 2.2.2, Punkt 4 der Tabelle)

Das Thema „Artenschutz“ ist aus Sicht der Kantone unvollständig. Es bleibt unklar, auf welchen rechtlichen Grundlagen sich diese Bundesinteressen und insbesondere die als behördenverbindlich bezeichneten Vorgaben abstützen. Gemäss Konzeptentwurf weisen Bartgeier und Auerhuhn hochgradige Konflikte mit dem Betrieb von Windenergieanlagen auf. Dementsprechend seien die Habitate dieser zwei Arten als „grundsätzlich Ausschlussgebiet“ zu behandeln. Im Konzeptentwurf sind keine wissenschaftlichen Grundlagen für diese Aussagen erkennbar. Es wird ausserdem auf das Modul im UVP-Handbuch verwiesen, welches aber noch nicht vorliegt.

Die Kantone beantragen eine grundlegende Überarbeitung dieses Punktes. Es ist im Konzept darzulegen, welche wissenschaftlichen Untersuchungen (z.B. Langzeitbeobachtungen) zu diesem Grundsatz geführt haben. Ferner soll die Frage geklärt werden, wie mit der Dynamik der Lebensräume von gefährdeten Arten umgegangen werden soll.

3.8 Technische Beurteilung Vorprojekt (Kapitel 3.2)

Der neue Prozess „Technische Beurteilung Vorprojekt“ wird als relevant beurteilt. Einerseits erlaubt er, frühzeitig mögliche Konflikte zwischen Windprojekten und den Interessen des Bundes festzustellen. Andererseits können dadurch die Bedingungen für den Betrieb der Anlagen bestimmt werden.

3.9 Frühzeitige Durchführung der UVP (Kapitel 3.2)

Gemäss der Grafik im Konzept auf Seite 20 besteht die Möglichkeit, dass im Rahmen der Sondernutzungsplanung „nur“ eine UVP-Voruntersuchung eingereicht wird. Die Hauptuntersuchung erfolgt dann zusammen mit dem eigentlichen Bauprojekt. Aufgrund unserer Erfahrungen gehen die Kantone davon aus, dass eine Voruntersuchung im Rahmen der Sondernutzungsplanung nicht genügt, weil auf dieser Planungsstufe wichtige Grundsatzfragen beantwortet werden müssen, nämlich: Ist das Projekt bewilligungsfähig und welche Auflagen sind dafür nötig? Lässt sich das Projekt mit diesen Auflagen ökonomisch betreiben? Diese Fragen können nur abschliessend geklärt werden, wenn ein UVB vorliegt. Gestützt auf dieses Dokument kann beispielsweise entschieden werden, welche Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen erforderlich sind und wann die Anlage abgestellt werden muss (z.B.: Abschaltung während Vogel- und Fledermauszug, Abschaltung in der Nacht). Diese letztgenannten Aspekte haben einen entscheidenden Einfluss auf die ökonomische Realisierbarkeit der Anlage. Im Baubewilligungsverfahren, das auf die Sondernutzungsplanung folgt, können eher untergeordnete Umweltfragen geklärt werden, die allerdings die Machbarkeit des Projektes nicht mehr grundsätzlich infrage stellen.

Generell haben einige Kantone, auf deren Gebiet bereits Windkraftanlagen bewilligt wurden, die Erfahrung gemacht, dass es einer betroffenen Öffentlichkeit kaum vermittelt werden kann, dass Grossprojekte in mehrstufigen Verfahren bewilligt werden und relevante Fragen lange Zeit ungeklärt bleiben. Die Kantone plädieren deshalb dafür, dass die UVP „möglichst frühzeitig“ durchgeführt wird, damit Antworten zu den wichtigen Fragen rechtzeitig vorliegen und damit sich nicht unnötig eine Gegnerschaft formiert (die sich durch Fakten, die zu einem späteren Zeitpunkt erarbeitet werden, kaum mehr umstimmen lässt).

Die Kantone beantragen, dass in den Unterlagen darauf hingewiesen wird grundsätzlich eine UVP möglichst frühzeitig durchzuführen. In Kantonen, die das Instrument der Sondernutzungsplanung kennen, ist die UVP möglichst im Rahmen der Sondernutzungsplanung durchzuführen.

3.10 Guichet unique (Kapitel 3.2)

Die Kantone begrüssen die Einführung einer Koordinationsstelle für Bewilligungen, welche die Stellungnahmen und die Bewilligungen der verschiedenen Bundesämter sammelt und gebündelt weiterleitet. Die Idee des „Guichet unique“ muss indes noch klarer definiert werden. Ferner muss sichergestellt sein, dass das „Guichet unique“ durch das ARE geleitet wird. So kann sichergestellt werden, dass das ARE seine Koordinationsrolle wahrnehmen kann. Ebenfalls muss sichergestellt sein, dass die Kantone auch eingebunden sind. Eine unverzügliche Einführung des Guichets wird von den Kantonen ausdrücklich begrüsst.

Die Kantone beantragen deshalb detaillierte Ausführungen zum „Guichet unique“ und die Leitung des Guichets durch das ARE.

3.11 Bestimmung von Potenzialgebieten für die Windenergienutzung (Kapitel 4.6)

Die Bestimmung von Potenzialgebieten für die Windenergienutzung liegt in der Kompetenz der Kantone. Durch die durch den Bund vorgenommene Priorisierung besteht die Gefahr, dass nur noch Projekte in Gebieten erster Priorität realisiert werden können.

Die Kantone beantragen die Streichung des Kapitels 4.6, insbesondere der Priorisierungen.



Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anträge zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

**Bau-, Planungs und
Umweltdirektoren-Konferenz BPUK**

Der Präsident

Paul Federer

Die Generalsekretärin

Christa Hostettler

Kopie an:

- BPUK-Mitglieder (per Mail)
- KPK-Mitglieder (per Mail)
- Geschäftsstelle der EnDK (per Mail)
- Geschäftsstelle der RKGK (per Mail)