

Bundesamt für Raumentwicklung
Sektion Recht
3003 Bern

Elektronisch an: info@are.admin.ch

2. September 2021

Nadine Brauchli, Direktwahl +41 62 825 25 10, nadine.brauchli@strom.ch

Stellungnahme zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (2. Etappe mit Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) dankt Ihnen für die Möglichkeit, zu den im Raumplanungsgesetz vorgeschlagenen Änderungen im Rahmen der 2. Etappe der Revision sowie als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)» Stellung nehmen zu können. Er nimmt diese Gelegenheit gerne wahr.

Die wichtigsten Forderungen des VSE in Kürze:

Der VSE lehnt die Landschaftsinitiative als zu weitgehend ab. Er bevorzugt einen massvollen Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe. Dieser muss die Umsetzung der Energie- und Klimastrategie, eine sichere Versorgung mit erneuerbarer Energie sowie die Bereitstellung eines effizienten Netzes gewährleisten:

- Für eine nachhaltige Energieversorgung braucht es Erzeugungsanlagen (insb. Winterproduktion wie alpine Photovoltaik, Windenergie und Wasserkraft), Speicher und die dazu notwendige Netzinfrastruktur. Diese erstrecken sich über das Baugebiet und das Nichtbaugebiet. Ihre Standorte können nicht beliebig gewählt werden. Für diese Anlagen muss die Rechts- und Planungssicherheit verbessert werden, indem die Planung besser koordiniert und die Bewilligungsfähigkeit sichergestellt werden.
- Die Raumplanung muss verstärkt und frühzeitig die verschiedenen Nutzungen und Interessen aufeinander abstimmen. Dazu gehören sowohl die verschiedenen Interessen an der Nutzung der Oberflächen im Bau- und Nichtbaugebiet als auch die Interessen an der Nutzung des Untergrunds. Werden Mehr- oder Umnutzungen ausserhalb des Baugebiets zugelassen, ist auch deren Erschliessung einzuplanen.
- Verschiedene Arten von Bauten und Anlagen für die Energieversorgung sind heute ausserhalb des Baugebietes nicht automatisch bewilligungsfähig. Für Anlagen, die der sicheren Energieversorgung und der Umsetzung der Energie- und Klimastrategie dienen, sollen im Sinne der Standortgebundenheit Ausnahmeregelungen vom Grundsatz der Trennung des Baugebiets und des Nichtbaugebiets gelten. Zudem sollten die bestehenden Bauten und deren Umschwung ausserhalb der Bauzone für die Energieversorgung genutzt werden können.

1. Allgemeine Bemerkungen

Zunehmender Bedarf an Produktion und Transport erneuerbarer Energien inner- und ausserhalb der Bauzonen

Die Schweiz hat sich mit der Energiestrategie 2050 und der Ratifikation des Klimaabkommens von Paris ehrgeizige Ziele gesetzt. Deren Umsetzung wird sich in einem weitgehenden Umbau der Energieversorgung hin zu erneuerbaren Energien und einer dezentraleren Versorgung niederschlagen. Einerseits muss im Rahmen der Energiestrategie die Kernenergie durch erneuerbaren Strom ersetzt werden. Andererseits müssen zur Erreichung der Klimaziele die Sektoren Wärme und Verkehr dekarbonisiert werden. Dabei spielt die Elektrifizierung eine zentrale Rolle.

Der starke Ausbau der Energieversorgung aus erneuerbaren Energien im Inland ist für die Umsetzung der Energie- und Klimastrategie daher eine zentrale Voraussetzung: Der Bedarf an erneuerbarem Strom steigt deutlich an. Zudem gewinnen Fernwärme und erneuerbare Gase (Biogas, synthetische Gase aus erneuerbarem Strom, Wasserstoff) an Bedeutung.

Für die Stromversorgungssicherheit wird insbesondere der Zubau von Anlagen für die Winterproduktion entscheidend sein. Dazu gehören vor allem die alpine Photovoltaik, die Windenergie und die Wasserkraft. Aber auch die Strom- bzw. Energieproduktion im Landwirtschaftsgebiet mit Biomasse- und grossen dachintegrierten Photovoltaikanlagen wird verstärkt benötigt. Die Energieperspektiven 2050+ des Bundes rechnen entsprechend bis 2050 mit einer Verdoppelung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien im Vergleich zu heute. Für den erneuerbaren Strom ohne Wasserkraft bedeutet dies eine Verzehnfachung der heutigen Produktion. Die Fernwärme dürfte gegenüber heute einen doppelt so hohen Verbrauch verzeichnen, während erneuerbare Gase ihre Produktion fast verzehnfachen werden.¹

All diese Anlagen zur Produktion von Energie (Strom, Fernwärme und erneuerbare Gase) benötigen Erschliessungsleitungen und weitere Netzinfrastrukturen zum Abtransport und zur Verteilung der Energie an die Endverbrauchsstätten. Zudem werden Speicher benötigt, um überschüssige Energieproduktion für einen späteren Verbrauch bereitzuhalten.

Im Zuge der Transformation des Energiesystems wird der Flächenbedarf der Energieversorgung zunehmen. All diese Infrastrukturen benötigen Bodenflächen, die sich über das Baugebiet und das Nichtbaugebiet erstrecken. Zahlreiche der Anlagen, die zur Umsetzung der Energie- und Klimastrategie und für die Winterversorgung unabdingbar sind, liegen ausserhalb des heutigen Baugebiets, denn ihre Standorte können nicht beliebig gewählt werden.

Die Raumplanung setzt für die Realisierung dieser Bauten entscheidende Rahmenbedingungen. Die Erfahrungen mit zahlreichen Projekten haben jedoch Grenzen und Schwächen des heutigen Raumplanungsrechts aufgezeigt. Mit der Anwendung der heutigen Planungsgrundsätze wird der Umbau der Energieversorgung hin zu erneuerbaren Energien und einer dezentraleren Versorgung kaum gelingen. Wenn also die Ziele der Energie- und Klimastrategie erreicht und die Energieversorgung durch einen angemessenen Eigenversorgungsanteil mit erneuerbaren Energien im Inland sichergestellt werden sollen, sind Anpassungen im Raumplanungsgesetz unumgänglich, um diese Transformation zu ermöglichen und die Rechts- und Planungssicherheit zu erhöhen.

¹ BFE. (2020). Energieperspektiven 2050+. <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/politik/energieperspektiven-2050-plus.html> (erneuerbare Gase entsprechen Summe aus Biogas/-methan und H₂-Produktion)

Frühzeitige Abstimmung verschiedener Nutzungen und Interessen

Eine sichere Energieversorgung ist zentral für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft. Der Raumplanung kommt die Aufgabe zu, den Raum, den die für die Energieversorgung notwendigen Bauten und Anlagen (Produktion, Speicher, Netze) benötigen, zu sichern. Dazu ist eine gesamträumliche Koordination unumgänglich. Die Mittel dafür liegen insbesondere in der Definition von Potenzialgebieten für die Energiegewinnung und der Ausscheidung von Korridoren für Leitungsinfrastrukturen. Zunehmend wichtig wird auch die Koordination und gegenseitige Abstimmung der unterschiedlichen raumwirksamen Tätigkeiten untereinander sowie mit allfälligen Schutzzielen, um mögliche Konflikte frühzeitig zu erkennen und aufzulösen.

Den Kantonen kommt bei der Ausarbeitung der Planungsgrundlagen und der konkreten Güterabwägung eine zentrale Rolle zu. Grundsätzlich bietet ihnen das Raumplanungsrecht für diese Aufgaben heute bereits das geeignete Instrumentarium. Es ist jedoch sicher zu stellen, dass die verschiedenen Nutzungen und Interessen künftig noch verstärkt und vor allem frühzeitig aufeinander abgestimmt werden. Dazu gehören sowohl die verschiedenen Interessen an der Nutzung der Oberflächen inner- und ausserhalb des Baugebietes, als auch an der Nutzung des Untergrunds. Entsprechend sind die Planungsinstrumente auf allen Entscheidungsebenen konsequent anzuwenden und deren Resultate in den anschliessenden Genehmigungsverfahren zu beachten. So kann die Rechts- und Planungssicherheit für Projektanten verbessert werden.

Werden Mehr- oder Umnutzungen ausserhalb des Baugebiets zugelassen, ist zu bedenken, dass diese auch erschlossen werden müssen. Bereits auf Ebene der Planung sind daher die notwendigen Erschliessungsanlagen zu berücksichtigen.

Bewilligungsfähigkeit von Anlagen für die Energieversorgung gewährleisten

Für eine sichere Energieversorgung basierend auf erneuerbaren Energien braucht es einerseits Erzeugungsanlagen, Speicher und die notwendige Netzinfrastruktur für die Erschliessung dieser Anlagen sowie der Verbrauchsstätten und andererseits die dafür geeigneten Standorte. Diese Standorte können nicht beliebig gewählt werden, sondern hängen vom jeweiligen örtlichen Energieangebot ab – Flussläufe, Windaufkommen, Anfall von Biomasse, Sonneneinstrahlung – sowie von der geografischen Lage der Endverbrauchsstätten.

Für Wind- und Wasserkraftanlagen sowie (gestützt auf den Sachplan im weiteren Sinn auch) für Übertragungsleitungen gilt heute eine Standortgebundenheit. Für weitere erneuerbare Erzeugungsanlagen wie Biomasse, landwirtschaftliche und alpine PV, die insbesondere der Winterproduktion dienen, sowie das Energieverteilnetz inkl. Fernwärmenetze gilt dies jedoch nicht. Die Landwirtschaft verfügt über ein erhebliches Potenzial für die Gewinnung erneuerbarer Energien (Photovoltaik, Biomasse, Fernwärme). Die Nutzung von bestehenden Bauten ausserhalb der Bauzone (inklusive Umschwung) für die Energieversorgung wäre sinnvoll und ohne erhebliche zusätzliche Bodennutzung möglich. Gestützt auf geltendes Recht und die heutige Auslegung der Standortgebundenheit sind solche Anlagen indes nicht automatisch bewilligungsfähig und ihre Realisierung führt zu Konflikten mit den Grundsätzen der Raumplanung.

Der raumplanerische Grundsatz der Trennung des Baugebiets und des Nichtbaugebiets hat seine Berechtigung und soll grundsätzlich aufrecht erhalten werden. Die Energieversorgung basierend auf erneuerbaren Energien bildet indes als unabdingbare Basisinfrastruktur das Rückgrat einer modernen und nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft und erfüllt Aufgaben des öffentlichen Interesses. Deren Anlagen müssen daher bewilligungsfähig sein und für sie ist Rechts und Planungssicherheit sicherzustellen. Entsprechend ist für

Anlagen, die der sicheren Energieversorgung und der Umsetzung der Energie- und Klimastrategie dienen, im Sinne der Standortgebundenheit eine Ausnahmeregelung vom strikten Grundsatz der Trennung des Baugebiets und des Nichtbaugebiets vorzusehen.

2. Die Landschaftsinitiative zementiert Konflikte – das Raumplanungsgesetz braucht weitergehende Optimierungen

Landschaftsinitiative im diametralen Widerspruch zur sicheren und erneuerbaren Energieversorgung

Die Landschaftsinitiative sieht eine noch strikere Durchsetzung des Grundsatzes der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet vor, als dies mit dem geltenden Raumplanungsrecht bereits der Fall ist. Sie führt somit zu einer Zementierung der bereits heute auftretenden Konflikte mit einer erneuerbaren Energieversorgung. Die von der Initiative vorgesehenen, kumulativ zu erfüllenden Ausnahmeveraussetzungen würden faktisch ein absolutes Verbot für jegliche Ausweitung der Nutzung darstellen. Damit steht die Initiative im diametralen Widerspruch zu den Bedürfnissen einer erneuerbaren und zunehmend dezentralen Energieversorgung.

Die Initiative würde nicht nur die Umnutzung und Erweiterung von bestehenden Bauten mit Potential zur energiewirtschaftlichen Nutzung verunmöglichen, sondern auch die Erweiterung und den Ersatz von bestehenden energiewirtschaftlichen Nutzungen im Nichtbaugebiet verhindern. Die Folge wäre, dass bestehende, nicht standortgebundene Erzeugungsanlagen und Netzinfrastrukturen nicht mehr erneuert werden könnten und gegebenenfalls ausser Betrieb genommen werden müssten.

Gemäss Argumentation der Initianten wäre der Ausbau erneuerbarer Energien von der Initiative nicht betroffen. Dem muss klar widersprochen werden. Denn entgegen der Argumentation der Initianten unterscheidet das Raumplanungsrecht generell nicht zwischen Bauten und Anlagen. Der Wortlaut der Initiative kann daher nicht dahingehend uminterpretiert werden, dass Anlagen zur Nutzung von erneuerbaren Energien ausserhalb der Bauzone nicht als Bauten qualifiziert würden.

Aus diesen Gründen lehnt der VSE die Landschaftsinitiative klar ab. Er bevorzugt einen massvollen Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe.

Raumplanungsgesetz auf erneuerbare und dezentrale Energieversorgung ausrichten

Für die Energieversorgung notwendige Bauten und Anlagen sind heute teilweise vom Grundsatz der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet betroffen und können mangels Standortgebundenheit nicht bewilligt werden (insb. Biomasse, landwirtschaftliche und alpine PV sowie das Energieverteilnetz inkl. Fernwärmenetze). Der VSE begrüsst daher ausdrücklich, dass der Gesetzesentwurf der UREK-S bestrebt ist, für die Energieversorgung mit erneuerbaren Energien diesbezüglich Verbesserungen herbeizuführen. Allerdings muss der Entwurf noch konsequenter in diese Richtung weiterentwickelt werden.

Die Basisinfrastruktur der Energieversorgung bestehend aus Erzeugungsanlagen, Speichern und der dazu notwendigen Netzinfrastruktur erstreckt sich über das Baugebiet und das Nichtbaugebiet. Zudem müssen Endkunden wie Landwirtschaftsbetriebe auch künftig erschlossen sein und deren Eigenproduktion abgeführt werden können. Die Infrastrukturstandorte können daher nicht beliebig gewählt werden und brauchen künftig eine verbesserte Rechts- und Planungssicherheit:

- Die Planungsbehörden haben die Nutzungsinteressen vorgängig zu koordinieren. Das Interesse an einer erneuerbaren Energieversorgung inkl. der notwendigen Erschliessungsanlagen muss frühzeitiger mit anderen raumwirksamen Tätigkeiten und allfälligen Schutzinteressen abgestimmt werden.
- Wenn im Gesamtinteresse der Gesellschaft ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet wird (Energie- und Klimastrategie), müssen entsprechende Vorhaben auch ausserhalb der Bauzone zulässig sein und im Sinn der Standortgebundenheit bewilligt werden können.

3. Anträge zur unterbreiteten Vorlage

Der VSE lehnt die Landschaftsinitiative als viel zu weitgehend ab. Stattdessen ist ein massvoller Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe anzustreben. Dieser muss im Bereich der Planungsgrundlagen und der Bewilligungsfähigkeit von Infrastrukturen, die einer sicheren Versorgung mit Energie, einem effizienten Netz und der Umsetzung der Energie- und Klimastrategie dienen, Verbesserungen umfassen. Dazu beantragt der VSE in folgenden Bereichen Änderungen am unterbreiteten Gesetzesentwurf:

Abstimmung der Interessen und Güterabwägung

Die heutige und gemäss Gegenvorschlag vorgesehene strikte Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet schränkt die Energieversorgung und die Transformation des Energiesystems ein und widerspricht den Zielen der Energie- und Klimastrategie sowie der Notwendigkeit, eine sichere Energieversorgung zu gewährleisten. Es ist daher eine raumplanerische Güterabwägung im Gesamtinteresse der Gesellschaft unter Berücksichtigung einer sicheren Energieversorgung mit erneuerbaren Energien vorzunehmen. Diese ist in den Zielen (Art. 1) und Planungsinstrumenten (Art. 16) zu verankern.

Nebst Nutzungen im Untergrund sollten auch oberirdische Nutzungen, insbesondere wenn sie im öffentlichen Interesse liegen, explizit frühzeitig untereinander und mit anderen Interessen abgestimmt werden. Der VSE beantragt daher eine entsprechende Ergänzung (Art. 3 Absatz 4, neuer Buchstabe d).

Anträge:

Art. 1 Ziele

- 2 Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen:
- d. die ausreichende Versorgungsbasis einschliesslich einer erneuerbaren Energieversorgung des Landes zu sichern;

Art. 3 Planungsgrundsätze

- 4 Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen. Insbesondere sollen:
- d. frühzeitig die massgebenden öffentlichen Interessen, namentlich betreffend die erneuerbare Energieproduktion und die notwendige Netzinfrastruktur, bestimmt und mit anderen Nutzungen sowie entgegenstehenden Interessen abgestimmt werden.

Art. 16 Landwirtschaftszonen

3 Die Kantone tragen in ihren Planungen den verschiedenen Funktionen der Landwirtschaftszone und der Energieversorgung angemessen Rechnung.

Bewilligungsfähigkeit von Energieinfrastrukturen

Für Energieinfrastrukturanlagen können die Standorte nicht beliebig gewählt werden. Für Wind- und Wasserkraftanlagen sowie (gestützt auf den Sachplan im weiteren Sinn auch) für Übertragungsleitungen gilt heute eine Standortgebundenheit. Für andere erneuerbare Energien wie Biomasse, landwirtschaftliche und alpine PV sowie das Energieverteilnetz oder Fernwärmenetze ist dies indessen nicht der Fall.

Der VSE begrüsst, dass für Biomasseanlagen in der Landwirtschaftszone Verbesserungen angestrebt werden, in dem eine grundsätzliche Zonenkonformität etabliert und das Einzugsgebiet für die verarbeiteten Rohstoffe ausgeweitet wird (Art. 16a Abs. 1^{bis}).

Auch thermische Netze sollen gemäss dem Entwurf ausserhalb der Bauzonen bewilligungsfähig werden (Art. 24^{ter}). Der VSE unterstützt dies, fordert jedoch, dass diese Bestimmung verallgemeinert und ausgeweitet wird. Auch elektrische Anlagen und Leitungen müssen teilweise ausserhalb der Bauzone errichtet werden, da sie die Erschliessung von Erzeugungsanlagen und Endverbrauchsstätten sicherstellen müssen (Art. 18 Abs. 1^{bis}). Ihre Standortgebundenheit im Sinn des Raumplanungsrechts ist jedoch nicht gegeben. Dies führt regelmässig zu Problemen bei der Standortwahl und der Bewilligung. Die gleiche Problematik wird künftig vermehrt auch bei landwirtschaftlichen und alpinen Photovoltaikanlagen auftreten. Es ist daher im Interesse einer sicheren Energieversorgung und der Umsetzung der Energie- und Klimastrategie des Bundes, dass im Raumplanungsrecht die Grundlagen geschaffen werden für die Bewilligungsfähigkeit solcher Anlagen auch ausserhalb der Bauzone im Sinn der Standortgebundenheit.

Bei dachintegrierten Solaranlagen hat der Gesetzgeber bereits einen Ausnahmetatbestand von der Bewilligungspflicht vorgesehen (Art. 18a). In Fällen, die kantonale oder nationale Kultur- und Naturdenkmäler betreffen, bleibt die Bewilligungspflicht bestehen. Bei diesen offenbaren sich in der Praxis jedoch hohe Hürden bei der Bewilligungsfähigkeit. Auch hier ist im Interesse der Umsetzung der Energie- und Klimastrategie eine Klärung unabdingbar. Es sollte daher auf Verordnungsstufe eine Präzisierung der Bewilligungsvoraussetzungen angestrebt werden.

Anträge:

Art. 18 Weitere Zonen und Gebiete

1^{bis} In solchen Nutzungszonen ausserhalb der Bauzonen können Bauten oder Anlagen für standortgebundene Nutzungen einschliesslich der für deren Erschliessung notwendigen Infrastruktur zugelassen werden, soweit damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.

Art. 24^{ter} Bauten und Anlagen für die Energieversorgung thermische Netze

Bauten und Erschliessungsanlagen, die zur Erzeugung, zur Speicherung, zum Transport oder zur Verteilung von Energie notwendig sind ~~Thermische Netze, die für die Reduktion des Verbrauchs nicht erneuerbarer Energien einen Beitrag erbringen,~~ können wenn nötig ausserhalb der Bauzonen bewilligt werden, wenn sie

den Zielen des Energiegesetzes vom 30. September 2016 und des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen sowie des Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902 dienen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Zusätzliche Nutzungen und Kompensation

Der Entwurf sieht vor, dass die Kantone gewisse Mehrnutzungen ausserhalb der Bauzonen vorsehen können (Art. 8c und 18^{bis}). Der VSE weist darauf hin, dass im Rahmen der Planung und Bewilligung solcher zusätzlichen Nutzungen oder Umnutzungen die notwendigen Erschliessungsanlagen ebenfalls bedacht werden müssen. Entsprechende Bauten und Anlagen müssen bewilligungsfähig sein. Zudem ist bei der Planung zu berücksichtigen, dass in Gebieten, in welchen Mehrnutzungen zulässig sind, Konflikte entstehen können mit bestehenden oder geplanten Infrastrukturen wie Übertragungsleitungen.

Als flankierende Massnahmen zu diesen neuen Zonen mit Möglichkeit zu Mehrnutzungen definiert der Entwurf eine Pflicht, substantielle Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen sicherzustellen (Art. 18^{bis} Abs. 1 Bst. a). Der erläuternde Bericht verweist dabei unter anderem auf die Möglichkeit von Erdverlegungen elektrischer Leitungen. Dazu ist anzumerken, dass diese Bestimmung nicht dazu führen darf, dass Dritte gezwungen werden, zu Aufwertungsmassnahmen beizutragen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Für allfällige Fragen oder zur Diskussion stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Frank'.

Michael Frank
Direktor

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'N. Brauchli'.

Nadine Brauchli
Bereichsleiterin Energie