

swisscleantech | Reitergasse 11, CH-8004 Zürich

Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

Per E-Mail an: stephan.scheidegger@are.admin.ch

Zürich, 23. Mai 2022

Stellungnahme zur Änderung des Energiegesetzes (Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Stromproduktion)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga,
sehr geehrte Damen und Herren

swisscleantech dankt Ihnen für die Möglichkeit, zu den Änderungen des Energiegesetzes Stellung nehmen zu können.

1 Grundsätzliche Positionierung von swisscleantech

Eine sichere Stromversorgung ist für die Schweiz und ihre Wirtschaft von entscheidender Bedeutung. Dabei muss gewährleistet werden, dass die Massnahmen für die Versorgungssicherheit kosteneffizient sind und die Bekämpfung der Klimakrise nicht behindern. Der beschleunigte Ausbau der erneuerbaren Energien ist aus der Sicht von swisscleantech eine der wichtigsten Aufgaben einer umfassenden Energie- und Klimapolitik. Dabei gilt es, drei Dinge zu berücksichtigen:

- Beschleunigung des Zubaus
- Kosteneffizienz beim Ausbau und bei der Versorgungssicherheit
- Möglichst objektiver Ausgleich zwischen Schutz- und Nutzeninteressen

Um die Ziele der Energiestrategie 2050 zu erreichen, muss die Schweiz die Produktion von einheimischer erneuerbarer Energie massiv ausbauen. Dabei steht die Energieversorgung im Winter im Vordergrund. Aktuell dauern die Verfahren für den Bau von Anlagen zur Produktion von erneuerbarer Energie und der damit zusammenhängenden Netzinfrastruktur viel zu lange. Bei grossen Anlagen dauert es teilweise mehr als 20 Jahre bis zur Fertigstellung.

1.1 Beschleunigung dank schnelleren Prozessen

Tatsache ist, dass überlange Bewilligungsverfahren für unsere Mitglieder erhebliche Herausforderungen mit sich bringen. Beispielsweise kann es nicht sein, dass ein Verfahren so lange dauert, dass die im Antrag vorgesehenen Anlagen nach Abschluss des Bewilligungsverfahrens nicht mehr lieferbar sind und deshalb das ganze Verfahren erneut gestartet werden muss.

Wir sind der Meinung, dass dies nicht zwingend damit zu tun hat, dass im Bewilligungsverfahren mehrere Stufen durchlaufen werden müssen, sondern dass es nicht gelingt, diese Stufen schnell genug zu absolvieren. Wir sehen deshalb eine grosse Chance darin, dass die einzelnen Bewilligungsschritte optimal umgesetzt und beschleunigt behandelt werden.

Dies gelingt am besten, wenn ein möglichst objektiver Ausgleich zwischen Schutz- und Nutzeninteressen sichergestellt ist. Wir empfehlen deshalb, dass der Bund prüft, ob die Verfahren durch die Schaffung spezifischer Gerichtsbarkeiten – welche mit der notwendigen fachlichen Kompetenz versehen sind – beschleunigt werden könnten. Dies ist insbesondere im Bereich der Schutzinteressen, welche die Biodiversität betreffen, besonders wichtig.

1.2 Vorgängige Schutz- und Nutzenabwägung

Wir sind überzeugt, dass es nicht nur eine prozedurale Beschleunigung braucht, sondern auch eine neue Justierung auf der Sachebene. Wir sind uns im Klaren, dass dies nicht Kern der aktuellen Vorlage ist und diese Frage eine Vielfalt von Gesetzen betrifft. Trotzdem möchten wir an dieser Stelle unsere grundsätzliche Einschätzung darlegen.

Nach intensiven Diskussionen sind wir zur Überzeugung gekommen, dass es notwendig ist, zwischen Umweltschutz und Landschaftsschutzinteressen zu unterscheiden und diesen eine unterschiedliche Gewichtung beizumessen.

1.2.1 *Interessen des Umweltschutzes*

Bei den Umweltschutzinteressen steht aus unserer Sicht die Biodiversität im Vordergrund. Der Verlust an Biodiversität ist, neben dem Klimawandel, die grösste Herausforderung bezüglich Umweltschutz in der Schweiz. Gründe dafür sind intensive Landwirtschaft und Zersiedelung, aber auch die Energieerzeugung. Die Systemdienstleistungen der Biodiversität werden auf jährlich mehrere Milliarden Franken geschätzt. Der Zusammenbruch der Biodiversität würde unabsehbare Folgen nach sich ziehen.

Aus unserer Sicht ist zwischen lokalem Artenschutz und systemischer Biodiversität zu unterscheiden. Bei der systemischen Biodiversität geht es darum, funktionierende Ökosysteme mit grosser genetischer Vielfalt zu erhalten, unter lokalem Artenschutz verstehen wir den Schutz einzelner lokaler Populationen von Pflanzen oder Tieren. Beim lokalen Artenschutz sehen wir durchaus Potenzial für Kompromisse - beim Schutz grossflächiger, funktionierender Ökosysteme hingegen sehen wir kaum

Spielraum. Ist ein solches Ökosystem zerstört, kann es auch mit sehr grossem Aufwand nicht wiederhergestellt werden. Diese Gefahr besteht besonders bei Wasserkraftprojekten. Gewässer sind eigentliche Biodiversitäts-Hotspots und brauchen Schutz.

1.2.2 Interessen des Landschaftsschutzes

Die Wahrnehmung der Landschaft ist ein kulturelles Phänomen und unterliegt der Veränderung. Während in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts beispielsweise neue Autobahnen als Zeichen des Fortschrittes verstanden wurden, sind diese heute deutlich weniger populär. Es ist davon auszugehen, dass der Klimawandel insgesamt die Landschaft erheblich umgestalten wird. Auch wenn akzeptiert werden muss, dass die schweizerischen Anstrengungen im Klimaschutz allein nicht dazu führen, dass der Klimawandel gebremst wird, können Anpassungen des Landschaftsbildes unter dem Titel des globalen Kampfes gegen die Klimakrise als akzeptabel angesehen werden. Deshalb ist die Argumentation vertretbar, dass eine kulturelle Neubewertung des Landschaftsbildes besser tolerierbar ist, als eine Belastung für die (systemische) Biodiversität. Ausserdem gilt festzuhalten, dass je nach Situation landschaftliche Veränderungen auch rückgängig gemacht werden können. Insbesondere bergen Projekte für alpine Solaranlagen ein interessantes Potential: PV-Anlagen in den Bergen produzieren im Winter deutlich mehr als Anlagen im Mittelland und können so einen wichtigen Beitrag zur erneuerbaren Stromversorgung leisten. Hier besteht Potential auf Infrastrukturflächen wie z. B. Parkplätzen. Es sollen jedoch auch Projekte im Freiland in geeigneter Form vorangetrieben werden.

1.3 Konkretes Anliegen: Bewilligungspraxis von PV-Freiflächenanlagen

Insbesondere bezüglich Biodiversität sind die negativen Auswirkungen der Photovoltaik sehr gering. Gleichzeitig ist das Wachstumspotential im Bereich der Solarenergie gross. Auch wenn wir den Ausbau der gebäudeintegrierten Photovoltaik stark unterstützen, sind wir zur Überzeugung gekommen, dass wir in Zukunft kaum auf Freiflächenanlagen verzichten können. Wir empfehlen deshalb, geeignete Rahmenbedingungen für den Bau von PV-Freiflächenanlagen voranzutreiben.

Damit diese einen relevanten Beitrag zur Winterstromversorgung leisten können, müssen sie im alpinen Raum gebaut werden. Heute sind solche Anlagen nur eingeschränkt bewilligungsfähig. Wir erachten es deshalb als notwendig, dass der Bund auch grosse Photovoltaik-Freiflächenanlagen in sein Konzept für erneuerbare Energien miteinbezieht und damit deren Realisierung erleichtert. Denkbar ist ausserdem ein runder Tisch rund ums Thema Freiflächen-Photovoltaikanlagen mit allen relevanten Interessengruppen – analog zum runden Tisch für die Wasserkraft.

1.4 Interessenausgleich als Kernelement des demokratischen Diskurses

Wir sind uns im Klaren, dass die Interessen je nach Stakeholder stark divergieren. Aus unserer Sicht scheint es daher zwingend notwendig, diesen Dialog heute zu führen

und zuhanden der gesetzlichen Instanzen möglichst objektive Grundlagen zur Verfügung zu stellen. Diese würden es ermöglichen, sinnvolle gesellschaftliche Kompromisse zu finden.

Im beiliegenden Anhang haben wir versucht, aus unserer Sicht eine technologiespezifische Beurteilung in den beiden Dimensionen Biodiversität und Landschaftsschutz vorzunehmen. Wir sind uns bewusst, dass diese Darstellung keine umfassende Abhandlung darstellt. Allerdings sind wir der Meinung, dass ähnliche verbindliche Grundlagen erarbeitet werden müssten, welche allgemeine Gültigkeit haben sollen, aber auch zur Beurteilung konkreter Projekte beigezogen werden können. Gleichzeitig sind wir überzeugt, dass solche Grundlagen einer politischen Legitimation bedürfen. Wir sind deshalb der Ansicht, dass diese auf gesetzgeberischer Ebene erarbeitet werden müssten.

2 Spezifische Inputs zur Vorlage

Diese grundsätzlichen Bemerkungen ändern nichts daran, dass wir die vorliegende Vorlage insgesamt unterstützen.

2.1 Grundsätzliche Unterstützung der Vorlage

swisscleantech unterstützt das Anliegen, die Verfahren bei Wasser- und Windkraftanlagen zu beschleunigen. Der Bundesrat hat dafür einen gangbaren Weg vorgeschlagen. Dass die Kantone und Gemeinden gewisse Kompetenzen abgeben müssen, scheint für uns vertretbar, da das Verfahren nur für Projekte von strategischer Bedeutung angewendet werden dürfte. Auch im beschleunigten Verfahren sollen Kantone und Gemeinden aber weiterhin ihre Positionen in allen relevanten Prozessen einbringen dürfen, so dass sie berücksichtigt werden können.

Grundsätzlich sind wir der Meinung, dass wir mit der Energiewende nicht vorankommen, wenn alle Akteure maximal auf ihren Rechten und Kompetenzen beharren. Wir erwarten ein gewisses Entgegenkommen von den Umwelt- und Landschaftsschutzverbänden, von den Stromfirmen, aber auch von den Kantonen und Gemeinden – ohne dass gleich wichtige Pfeiler des Umweltrechts oder des Föderalismus in Frage gestellt werden.

Dies bedeutet, dass man frühzeitig den Interessenausgleich sucht und gleichzeitig mit kurzen Verfahren die Lösungsfindung beschleunigt.

2.2 Beschleunigung durch spezialisierte Gerichtsbarkeiten

Wir empfehlen dem Bundesrat, die Schaffung einer spezifischen Gerichtsbarkeit als neues Element der Bewilligungspraxis für die Bewilligung von Energieerzeugung und Netzen zu prüfen. Diese Gerichtsbarkeit müsste mit den notwendigen Fachkompetenzen versehen sein.

Gelingt es, diese Kompetenzen auf der richtigen Ebene der Gerichtsbarkeit zusammenzufassen, können sich die nachfolgenden Gerichte im Verfahren darauf beschränken, die Rechtmässigkeit des Ablaufs zu untersuchen.

2.3 Geeinte Stimme pro Schutzinteresse

Ausserdem sollte untersucht werden, inwiefern das Bewilligungsverfahren so organisiert werden kann, dass die Interessenvertretungen dazu gezwungen werden, pro zu definierendem Schutzinteresse mit einer Stimme zu sprechen.¹ Wir sind überzeugt, dass dies nicht dazu führen würde, dass jeweils die Extrempositionen vor Gericht ausgefochten würden, sondern dass die Umwelt- und Landschaftsschutzverbände ein Interesse hätten, innerhalb der eigenen Reihen einen Konsens zu finden.

2.4 Optionales Verfahren

Von den Energieunternehmen ist zu vernehmen, dass das vorgeschlagene konzentrierte Plangenehmigungsverfahren bei komplexen Projekten zu zusätzlichen Risiken führen könnte. Sie müssen ein Projekt bis zur Baureife planen und erfahren erst am Schluss des Verfahrens, ob am entsprechenden Standort überhaupt gebaut werden darf. Deshalb sollten die Investoren die Wahl haben, welches Verfahren (konzentriertes Plangenehmigungsverfahren oder ordentliches Bewilligungsverfahren) sie einschlagen wollen. Damit würden die Unterschiede der Technologien und Projekte berücksichtigt.

Wir freuen uns, wenn Sie die oben dargelegten Überlegungen in Ihre weitere Gesetzgebungsarbeit miteinbeziehen. Wir sind überzeugt, dass jetzt der richtige Moment ist, diese Arbeiten voranzutreiben und dem Parlament eine noch besser passende und umfassendere Grundlage vorzulegen.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Vorschläge und stehen Ihnen für Rückfragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Stefan Dörig
Leiter Politik

Christian Zeyer
Geschäftsführer

¹ Beispielsweise eine Stimme für Landschaftsschutz, oder eine Stimme für das Thema Biodiversität.

Anhang 1: Auswirkungen von Kraftwerkstypologie auf Biodiversität und Landschaftsschutz

	Allgemeines	Biodiversität	Landschaftsschutz
Photovoltaik (PV)	Die PV hat ihren Produktionspeak im Sommer. Beim vorgesehenen grossen Ausbau der Fotovoltaik gehen wir davon aus, dass in Zukunft ein grosses Angebot von Strom im Sommer zur Verfügung steht. Dieses Angebot hat Potential die Schutz- und Nutzendiskussion im Bereich Wasserkraft positiv zu beeinflussen, indem Sommerproduktion generell weniger Wert wird und daher Kompromisse bei Restwassermengen möglich werden.	Bezüglich Biodiversität ist die PV in vielen Fällen eine no-regret-Massnahme. Allerdings sind viele der für PV geeigneten Ruderalflächen ¹ Biodiversität-Hotspots. Dies muss bei der Planung der Anlagen mit einbezogen werden.	Nach wie vor soll der Schwerpunkt der PV im Gebäudebereich erfolgen. Trotzdem sollen geeignete Flächen wie insbesondere Industriebrachen, Verkehrsinfrastrukturanlagen, etc. vermehrt benutzt werden. Agro-PV soll in einer Anfangsphase über Sandboxlösungen ermöglicht werden. Dem Verlust an Ackerfläche ist jedoch Bedeutung beizumessen. Insbesondere die Bergkantone sollen dazu angeregt werden, Potenziale für alpine Solaranlagen in einer Nutzungsplanung voranzutreiben.
Windenergie	Windkraftwerke produzieren typischerweise zwei Drittel der Energie im Winter. Aufgrund der absehbaren knappen Winterstrom Versorgungssituation in der Schweiz ist die Windenergie eine willkommene Ergänzung des Produktionsparks.	Die Bedrohung der systemischen Biodiversität durch die Windkraft ist als gering einzustufen. Bezüglich Artenschutz kann die Windenergie problematisch für Greifvögel sein. Punktuelle Schädigungen von Greifvogelpopulationen können im Sinn einer Güterabwägung in Kauf genommen werden.	Kompromisse sind einzugehen. Der Landschaftsschutz kann eingeschränkt werden, jedoch sind rationale Kriterien zu entwickeln. Windkraftwerke sind einfach und rasch rückbaubar.

¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Ruderalfl%C3%A4che>

	Allgemeines	Biodiversität	Landschaftsschutz
Wasserkraft	Die schweizerische Wasserkraft ist weitgehend ausgebaut. Es gibt noch ein relativ geringes Restpotenzial. Laufwasserkraft ist sehr saisonal mit Produktionsspitzen im Sommer, vergleichbar mit Photovoltaik. Es gibt jedoch ein ausgewiesenes Potenzial für neue und erweiterte Speicherseen ² von rund 2 TWh Winterproduktion. Diese Kraftwerke könnten essenziell werden. Pumpspeicherkraftwerke fungieren nur als Batterien und stehen in der direkten Konkurrenz zu den immer billiger werdenden Batteriespeichern.	Wasserläufe sollen, wie vom Gesetz vorgesehen, geschützt und womöglich auch revitalisiert werden. Restwassermengen sind ein wichtiges Element dieser Strategie. Speicherseen mit Winterproduktion sind dagegen eine wichtige Ergänzung des Produktionsparks. Lokaler Artenschutz kann bei diesen Projekten in den Hintergrund treten. Kompensationen können in der Aufwertung von Gewässern gefunden werden. Produktionsanlagen mit Stromproduktion, grösstenteils im Sommer, können nur dann unterstützt werden, wenn gleichzeitig eine Aufwertung der Biodiversität erfolgt.	Insbesondere bei Speicherseen sollten beim Landschaftsschutz Abstriche gemacht werden. Dagegen sind Wasserläufe mit genügenden Restwassermengen zu schützen.
Fossile Kraftwerke	Fossile Kraftwerke müssten längerfristig CO ₂ -neutral betrieben werden. Wie die Proteste in Utzensdorf gezeigt haben, ist der NIMBY-Effekt von solchen Kraftwerken relativ gross.	Fossile Kraftwerke haben geringe Auswirkungen auf die Biodiversität in der Schweiz (solange sie kein zusätzliches CO ₂ ausstossen und damit den Klimawandel beschleunigen).	Falls geeignete Standorte ausgewählt werden haben fossile Kraftwerke geringe Auswirkungen bezüglich Landschaftsschutz.
Kernkraftwerke	Zukünftige Kernkraftwerke müssten die acht Positivkriterien für Energieerzeugungsanlagen von swisscleantech erfüllen. Kernkraftwerke weisen einen NIMBY-Effekt aus, der wesentlich grösser ist als alle anderen Technologien.	Kernkraftwerke haben geringe Auswirkungen auf die Biodiversität in der Schweiz.	Falls geeignete Standorte ausgewählt werden haben Kernkraftwerke geringe Auswirkungen bezüglich Landschaftsschutz.

² Vergl. Dazu runder Tisch: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86432.html>