



Bern, 2. Februar 2022

Änderung des Energiegesetzes vom 30. Sep- tember 2016

Vorentwurf vom 2. Februar 2022

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

Übersicht

Ausgangslage

Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund und die Kantone, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung einzusetzen (vgl. Art. 89 Abs. 1 BV). Der Bundesrat richtet sich bei der Umsetzung dieses Auftrags an den Zielen der Energiestrategie 2050 aus. Zur Umsetzung der in der Volksabstimmung von 2017 bestätigten Energiestrategie 2050 sind die Schaffung neuer und der Ausbau bestehender Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien unabdingbar. Dabei kommen vor allem der Energiegewinnung aus Wasserkraft und Windenergie sowie der Photovoltaik grosse Bedeutung zu.

Am 18. Juni 2021 hat der Bundesrat den Entwurf zu einem Bundesgesetz für eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Revision des Energie- und Stromversorgungsgesetzes) zuhanden des Parlaments verabschiedet. Mit der Vorlage will er den Ausbau der einheimischen erneuerbaren Energien sowie die Versorgungssicherheit der Schweiz stärken, insbesondere auch für den Winter. Verfahrensrechtliche Vorschriften zur Planung und Bewilligung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien sind darin jedoch nicht enthalten. Um die im Energiegesetz vorgesehenen Ausbauziele rechtzeitig zu erreichen, sind aber auch die Verfahren für Bau, Erweiterung oder Erneuerung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien zu optimieren. Heute dauern diese Verfahren zu lange. Bisweilen verstreichen namentlich für Grossenergieanlagen zwischen Projektierungsbeginn und Projektrealisierung über 20 Jahre. Solch lange Verfahrensdauern sind auch aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch, da sie dem Beschleunigungsgebot zuwiderlaufen. Bei der Planung bedeutender Energieanlagen fehlt zudem eine gesamtschweizerische Perspektive.

Für die Planung und Bewilligung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien sind heute grösstenteils kantonale und kommunale Behörden zuständig. Das kantonale Recht ist jedoch oft nicht auf die Bearbeitung und Lösung der speziellen Probleme ausgerichtet, die bei der Planung und Bewilligung von Grossanlagen in den Bereichen Wasserkraft und Windenergie zu bewältigen sind. Die Folgen sind lange Verfahrensdauern. Dies schreckt potenzielle Investorinnen und Investoren davon ab, Grosswasserkraft- und Windenergieanlagen in der Schweiz zu planen. Um diese Problematik zu entschärfen, sollen sowohl im Bundesrecht als auch im kantonalen Recht verfahrensrechtliche Verbesserungen vorgenommen werden, welche die finanziellen Fördermassnahmen wirksam ergänzen.

Der Bundesrat schlägt daher vor, das Energiegesetz mit Vorschriften zu ergänzen, welche die Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen gewährleisten sollen, ohne dabei Abstriche am materiellen Natur- und Umweltschutzrecht vorzunehmen.

Gleichzeitig sollen auch die Rahmenbedingungen für den raschen Ausbau der Solarenergie verbessert werden. Diese soll in den kommenden Jahrzehnten zu einer tragenden Säule der Schweizer Energieversorgung werden. Grosses Potenzial besteht nicht zuletzt im Gebäudebereich, auf Dächern und Fassaden, wo die Anlagen günstig, weitestgehend konfliktfrei und rasch realisiert werden können. Dennoch wird derzeit nur ein kleiner Teil der Neubauten mit Solarenergie-Anlagen ausgestattet, obwohl verschiedene Kantone Vorschriften zur Eigenstromversorgung von Gebäuden vorsehen. In steuerlicher Hinsicht besteht heute bei Investitionen in Solaranlagen eine Ungleichbehandlung. Im Gegensatz zur Erstellung von Solarenergie-Anlagen anlässlich von Sanierungen können Anlagen auf Neubauten in der Steuererklärung nicht vom Einkommen abgezogen werden.

Inhalt der Vorlage

Ziel der Vorlage ist es zum einen, die Planungs- und Bewilligungsverfahren für die bedeutendsten Anlagen der Wasserkraft und der Windenergie zu beschleunigen. Zum anderen soll der Ausbau der Solaranlagen durch steuerliche Anreize und die Ausweitung des Meldeverfahrens vorangetrieben werden.

Gegenwärtig richten sich Planung und Bewilligung von Wasserkraft- und Windenergieanlagen weitgehend nach kantonalem Recht. Eine auf die gesamtschweizerische Sicht ausgerichtete Planung des Bundes und der Kantone in Bezug auf Anlagen für erneuerbare Energien in den Bereichen Wasserkraft und Windenergie fehlt. Zudem fehlen bundesrechtliche Vorgaben für effiziente und umfassend koordinierte kantonale Planungs- und Bewilligungsverfahren für die Errichtung solcher Anlagen. Das geltende Recht soll daher mit besonderen Planungs- und Bewilligungsvorschriften für Wind- und Wasserkraftanlagen ergänzt werden, die für die Umsetzung der Energiestrategie 2050 von besonderer Bedeutung sind. So soll ein Konzept mit den Standorten der bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen geschaffen werden. Dieses dient als

Vorgabe für die kantonale Richtplanung und stützt sich auf Artikel 13 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979. Zudem soll den Kantonen für die planerische und bewilligungsrechtliche Umsetzung der bedeutendsten Anlagen ein konzentriertes kantonales Plangenehmigungsverfahren vorgeschrieben werden, das sämtliche notwendigen Bewilligungen mit Einschluss des Enteignungsrechts sowie bei Wasserkraftanlagen der Wasserrechtskonzession umfasst. Damit wird verhindert, dass ein Projekt in mehrere zeitlich auseinanderfallende Etappen aufgeteilt wird und jede Etappe einzeln bis vor Bundesgericht angefochten werden kann. Stattdessen soll es nur noch einen Rechtsmittelzug geben, in dem sämtliche Rechtsfragen geklärt werden. Da der Bund im Bereich der erneuerbaren Energien lediglich über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt, kann er betreffend Planung und Bewilligung von Wasser- und Windkraftwerken keine umfassenden Verfahrensvorschriften erlassen. Vielmehr muss er sich hier auf Massnahmen zugunsten der energiepolitisch bedeutendsten Anlagen beschränken. Das Konzept für erneuerbare Energien dient ihm dabei als Instrument zur systematischen Ermittlung und Förderung der bedeutendsten Anlagen.

Gleichzeitig soll mit dieser Vorlage der Ausbau der Sonnenenergie auf Gebäuden beschleunigt werden, indem das Meldeverfahren auf Solaranlagen an Fassaden ausgeweitet wird. Zudem sollen Investitionen in Solaranlagen auf Neubauten steuerlich abzugsfähig werden.

Erläuternder Bericht

1 Notwendigkeit bundesrechtlicher Vorgaben für das kantonale Recht

Für die Gewährleistung der Energiestrategie 2050 und die Versorgungssicherheit sind Anpassungen auf Gesetzesebene notwendig. Der Bundesrat schlägt daher vor, den Kantonen für die *bedeutendsten Anlagen im Bereich Wasserkraft und Windenergie* Planungs- und Bewilligungsregeln für eine einheitliche, materiell und formell umfassend koordinierte Ausgestaltung ihres Planungs- und Bewilligungsverfahrens vorzugeben. Dies soll eine rasche Realisierung von Anlagen gewährleisten, die für die Umsetzung der Energiestrategie 2050 besonders wichtig sind. Zudem soll das Potential der Photovoltaik dank steuerlicher Anreize stärker ausgeschöpft werden.

Im Parlament zielen zwei Motionen in eine ähnliche Richtung:

Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich Wasserkraft und Windenergie knüpfen an die vom Nationalrat am 3. Juni 2021 angenommene Motion UREK-N vom 27. Oktober 2020 (20.4268 «Erhöhung der Planungssicherheit für Projekte für Anlagen von nationalem Interesse zur Nutzung erneuerbarer Energien») an. Diese zielt darauf ab, die gegenwärtig regelmässig unverhältnismässig lange dauernden Verfahren stark zu verkürzen. Der Bundesrat hat diese Motion wegen verfassungsrechtlicher Bedenken abgelehnt. Das UVEK hat aber in einer juristischen Studie¹ ausloten lassen, wie der Bund unter Wahrung der föderalistischen Zuständigkeitsordnung und damit verfassungskonform eine aktivere Rolle bei der Planung von bedeutenden Energieanlagen einnehmen kann. In der Studie wurden konkrete Vorschläge für eine schnellere Realisierbarkeit von Projekten zur Nutzung erneuerbarer Energien unterbreitet.²

Mit der Motion Bourgeois vom 26. September 2019 (19.4243 «Ausbau der Fotovoltaik») wird der Bundesrat beauftragt, gemeinsam mit den Kantonen dafür zu sorgen, dass die Dächer aller Neubauten auf der dafür geeigneten Seite mit Sonnenpaneelen statt mit herkömmlichen Ziegeln gedeckt werden. Zudem sollen auch im Steuerrecht entsprechende Anpassungen vorgenommen werden. Die Motion wurde vom Nationalrat am 23. September 2021 mit 191:1 Stimmen angenommen.

¹ *Heinz Aemisegger/Arnold Marti*, Juristische Studie «Energiewende – Vereinfachung der Planung für Projekte zur Nutzung erneuerbarer Energien» vom 27. Oktober 2021 zuhanden der Bundesämter BFE, ARE und BAFU.

² Vgl. auch Ziff. 2 der Gemeinsamen Erklärung des Runden Tisches Wasserkraft vom 13. Dezember 2021 (www.uvek.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilung > [Runder Tisch Wasserkraft mit gemeinsamer Erklärung abgeschlossen](#)).

Die heutigen komplexen kantonalen Planungs- und Bewilligungsverfahren sollen durch weitere bundesrechtliche Anordnungen umfassender koordiniert und erleichtert sowie gestrafft werden. So sollen die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen nach Auffassung des Bundesrats im Konzept für erneuerbare Energien festgesetzt und näher beschrieben werden. Für diese sollen die Kantone konzentrierte Plangenehmigungsverfahren einführen, die sowohl die Nutzung des erforderlichen Landes festlegen (vgl. Art. 14 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979³ [RPG]) als auch die Baubewilligung (Art. 22 RPG) und alle durch die Kantone zu erteilenden bundesrechtlichen Spezialbewilligungen (z. B. Rodungsbewilligungen, gewässerschutzrechtliche Bewilligungen) umfassen. Überdies sollen in diesen Verfahren die bei der Wasserkraftnutzung erforderlichen Konzessionen verliehen und bei allen Anlagen allenfalls notwendige Enteignungsrechte erteilt werden (kombiniertes Verfahren). Die Realisierung der priorisierten Projekte würde so mit einem einzigen anfechtbaren Rechtsakt ermöglicht. Das ist nichts grundlegend Neues. Bei Wasserkraftanlagen ist dies in einzelnen Kantonen schon heute der Fall und für Kraftwerke bei internationalen Gewässern gilt es von Bundesrechts wegen (Art. 7 und Art. 62–62k des Wasserrechtsgesetzes vom 22. Dezember 1916⁴ [WRG]).

Weil die Planungs- und Bewilligungskompetenz für die entsprechenden Anlagen neu auf kantonaler Ebene angesetzt ist, verfügen die Standortgemeinden bezüglich der Planung und Bewilligung entsprechender Projekte zwar über keine Kompetenzen und damit auch über keine Autonomie mehr. Sie werden jedoch bei der Erarbeitung des Konzepts für erneuerbare Energien und im Rahmen des gestützt darauf erfolgenden Richtplanverfahrens informiert, angehört und können mitwirken (vgl. Art. 4 RPG und die Art. 7 Bst. a und Art. 18 f. der Raumplanningverordnung vom 28. Juni 2000⁵ [RPV]). Um das Verfahren zu vereinfachen, soll die direkte Anfechtungsmöglichkeit von Richtplanfestsetzungen durch die Gemeinden ausgeschlossen werden. Dies ist vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts nötig.⁶ Die Gemeinden können die gestützt auf die Richtplananordnungen getroffenen kantonalen Plangenehmigungsverfügungen jedoch in gleicher Weise wie die betroffene Grundeigentümerschaft und beschwerdelegitimierte Organisationen bei den zuständigen Rechtsmittelinstanzen anfechten. Sie können dabei unter anderem die vorfrageweise bzw. akzessorische Überprüfung der Richtplanfestsetzungen verlangen. Gleichzeitig können auch die Konzeptfestsetzungen des Bundesrats in Frage gestellt werden. Damit bestehen für alle Beteiligten gleich lange Spiesse. Die kantonale Plangenehmigung soll in einem *einzigsten Rechtsmittelzug* beim oberen kantonalen Gericht (Art. 86 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005⁷ [BGG]), in der Regel dem Verwaltungsgericht, angefochten und hernach mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht weitergezogen werden können (Art. 82 Bst. a und Art. 86 Abs. 1 Bst. a BGG).

Das neue Konzept für erneuerbare Energien soll dazu beitragen, die Rechtsprechung in diesem Bereich zu erleichtern. Werden die vom Bundesrat im Konzept für erneuerbare Energien getroffenen planerischen Ermessensentscheide im Plangenehmigungsverfahren mit Begehren um akzessorische bzw. vorfrageweise Überprüfung in Frage gestellt, so kann davon ausgegangen werden, dass die Gerichte diese bundesrätlichen Entscheide nicht ohne triftige Gründe umstossen werden. Es ist zu erwarten, dass sie sich Zurückhaltung auferlegen. Rückweisungsentscheide wie jener des Bundesgerichts betreffend den Ausbau des Grimselstausees (BGE 147 II 164) sollen so künftig vermieden werden.

Bei den zur Sicherstellung der Energiewende priorisierten Anlagen in den Bereichen Wasserkraft und Windenergie ergibt sich damit ein äusserst effizienter Planungs- und Bewilligungsweg. Dieser stellt für alle Beteiligten gleichzeitig den nötigen Rechtsschutz sicher. Für potenzielle Gesuchstellende sowie Investorinnen und Investoren gewährleistet die vereinfachte Verfahrensstruktur eine gewisse Investitionssicherheit, die durch die vom Bundesrat im vorgeschlagenen Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien vorgeschlagenen Fördermassnahmen verstärkt wird.⁸ Gleichzeitig bleiben die Beschwerderechte der Natur- und Umweltschutzorganisationen gewahrt.

³ SR 700

⁴ SR 721.80

⁵ SR 700.1

⁶ Vgl. das zur Publikation bestimmte Urteil 1C_644/2019, 1C_648/2019 vom 4. Februar 2021 E. 2.4 (Grünigen ZH, Beschwerden gegen den Beschluss des Zürcher Kantonsrats vom 28. Oktober 2019 betreffend den Deponiestandort Tägernauer Holz).

⁷ SR 173.110.

⁸ Botschaft des Bundesrates vom 18. Juni 2021 zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien, BBl 2021 1666 S. 1.

Zusammenfassend sieht das hier vorgeschlagene Verfahren für die Erstellung der bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen wie folgt aus:

1. Der Bund soll im Sinne einer Priorisierung für die *bedeutendsten und geeignetsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen*, die verfahrensmässig zurzeit hauptsächlich dem kantonalen Recht unterstehen, ein *Konzept für erneuerbare Energien* im Sinne von Artikel 13 RPG schaffen. Diese Anlagen können so aus einer gesamtschweizerischen Perspektive geplant werden. Das Konzept für erneuerbare Energien soll in Zusammenarbeit mit den Kantonen und unter Einbezug der Gemeinden und spezialisierten Organisationen sowie der betroffenen Bevölkerung erarbeitet werden. Dem Konzept soll im Hinblick auf die anschliessenden kantonalen Verfahren (Richtplan- und konzentriertes Plangenehmigungsverfahren) die Wirkung einer standort- und projektbezogenen Positivplanung zukommen. Der Bundesrat soll das bestehende Konzept Windenergie von 2020 sowie die gemeinsame Erklärung des Runden Tisches Wasserkraft vom 13. Dezember 2020⁹ bei der Erarbeitung des Konzepts für erneuerbare Energien als Grundlage beiziehen. Gleiches gilt für die methodischen Grundlagen, die der Bund gemäss Artikel 11 des Energiegesetzes vom 30. September 2016¹⁰ (EnG) zur Unterstützung der Kantone erarbeitet.
2. Gestützt auf das behördenverbindliche Konzept für erneuerbare Energien sollen die Kantone für die darin aufgeführten bedeutendsten Anlagen möglichst rasch *standortbezogene Richtplanungsverfahren* durchführen.
3. Die Kantone sollen für die im Konzept für erneuerbare Energien aufgelisteten *bedeutendsten Anlagen* ein bundesrechtlich vorgegebenes *kantonales konzentriertes Plangenehmigungsverfahren* vorsehen, in dem sämtliche nötigen Bewilligungen (bei Wasserkraftanlagen mit Einschluss der Wasserrechtskonzession) erteilt werden. Dieses Plangenehmigungsverfahren soll zusätzlich mit der Erteilung des Enteignungsrechts verbunden werden (kombiniertes Verfahren). Sichergestellt werden soll auch die Koordination mit erforderlichen Spezialbewilligungen und Stellungnahmen von Bundesbehörden.
4. Die im Rahmen des in drei Stufen gegliederten Planungs- und Bewilligungsprozesses (1. Konzept für erneuerbare Energien, 2. Richtplanfestsetzung, 3. konzentriertes Plangenehmigungsverfahren) von den Kantonen erteilten Plangenehmigungsverfügungen sollen Beschwerdeberechtigte in einem einzigen Rechtsmittelzug vom oberen kantonalen Gericht (in der Regel Verwaltungsgericht) und vom Bundesgericht überprüfen lassen können.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der von ihm vorgeschlagene Verfahrensablauf einen wesentlichen Zeitgewinn mit sich bringt. Voraussetzung ist allerdings, dass das Verfahren sorgfältig geführt wird.

Gleichzeitig soll mit dieser Vorlage der Zubau der Nutzung der Sonnenenergie auf geeigneten Gebäuden beschleunigt werden. Die Elektrizitätserzeugung mittels Photovoltaik soll in den kommenden Jahrzehnten zu einer tragenden Säule der Schweizer Energieversorgung werden. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 18. Juni 2021¹¹ zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien Vorschläge unterbreitet, um den Ausbau der Photovoltaik zu verstärken.¹² Demnach sollen ab 2035 pro Jahr mindestens 14 TWh Elektrizität aus Photovoltaik-Anlagen erzeugt werden, was über 20 Prozent des aktuellen Stromverbrauchs und einer Verfünffachung der momentanen Stromproduktion aus Photovoltaik-Anlagen entspricht. Um das Ziel des Bundesrats zu erreichen, ist bis 2035 ein jährlicher Zubau der Photovoltaik von mindestens 730 MW nötig. Im Vergleich zum Zubau des Jahres 2020 von 475 MW bedeutet dies eine Steigerung von über 50 Prozent. Im Gebäudebereich lassen sich Photovoltaikanlagen günstig, weitestgehend konfliktfrei und rasch realisieren. Zudem befinden sie sich nahe an den Verbrauchsstätten. Das Potenzial der gut geeigneten Flächen entspricht auf Dächern einer jährlichen Elektrizitätsproduktion von 50 TWh und an Fassaden von 17 TWh, zusammen liegt das Produktionspotenzial knapp 20 Prozent höher als der aktuelle jährliche Stromverbrauch der Schweiz. Dabei können die Anlagen im Gebäudepark auch vergleichsweise günstig Winterstrom erzeugen, wie der Bundesrat im Bericht zum Postulat Reynard vom 25. September 2019 (19.4157 «Stromerzeugung im Winter dank Fotovoltaik») gezeigt hat.

⁹ Gemeinsame Erklärung des Runden Tisches Wasserkraft vom 13. Dezember 2021 (www.uvek.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilung > Runder Tisch Wasserkraft mit gemeinsamer Erklärung abgeschlossen).

¹⁰ SR 730.0

¹¹ BBl 2021 1666.

¹² www.bundesrat.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat verabschiedet Botschaft zum Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien.

Um die Rahmenbedingungen für den Ausbau der Photovoltaik auf Gebäuden zu verbessern, sieht diese Vorlage folgende Anpassungen vor:

1. Eigentümerinnen und Eigentümer sollen steuerlich entlastet werden. Sie sollen die Kosten zur Erstellung von Solaranlagen in der Steuererklärung auch bei Neubauten abziehen können. Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990¹³ über die direkte Bundessteuer (DBG) und das Steuerharmonisierungsgesetz vom 14. Dezember 1990¹⁴ (StHG) sollen entsprechend angepasst werden. Die steuerliche Entlastung bei Neubauten ergänzt die bereits bestehende steuerliche Entlastung bei der Erstellung von Solaranlagen im Rahmen von Sanierungen.
2. Zudem soll das Meldeverfahren, das heute bereits in vielen Fällen ein Baubewilligungsverfahren für neue Solaranlagen auf Dächern ersetzt, auf Anlagen an Fassaden ausgeweitet werden. Dazu soll die Regelung in Artikel 18a RPG, die sich für Solaranlagen auf Dächern bewährt hat, entsprechend angepasst werden.

Zusätzlich zur steuerlichen Entlastung für Investitionen in Solarenergie hat der Bundesrat die Option geprüft, eine Pflicht zur Nutzung von Solarenergie an geeigneten Neubauten einzuführen. Dies verlangt die Motion 19.4243 «Ausbau der Fotovoltaik», die der Nationalrat deutlich angenommen hat. Die Kantone könnten dabei Ausnahmen von der Pflicht vorsehen.

Der Bundesrat hat entschieden, von einer solchen Pflicht abzusehen. Er ist aber interessiert, im Rahmen der Vernehmlassung in Erfahrung zu bringen, ob die in der Motion geforderte Pflicht zur Nutzung von Solarenergie auf geeigneten Neubauten in Kombination mit steuerlichen Entlastungen begrüsst würde.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Energiegesetz

Art. 9a Konzept für erneuerbare Energien

Das vom Bund gemäss Absatz 1 zu erarbeitende Konzept bezieht sich aus verfassungsrechtlichen Gründen ausschliesslich auf die Anlagen zur Nutzung der Wasserkraft und der Windenergie, die *für die Erreichung der Ausbauziele des Energiegesetzes entscheidend* sind. Im Konzept für erneuerbare Energien sollen gemäss Absatz 2 die Standorte der *bedeutendsten Anlagen* festgesetzt werden.

Konzepte gemäss Artikel 13 RPG sind ein Instrument der Raumplanung. Sie dienen als Grundlage zur Umsetzung der raumwirksamen Aufgaben des Bundes und zur Abstimmung derselben mit den Kantonen. Sie enthalten Ziele, die auf eine gesamtschweizerische Perspektive ausgerichtet sind und eine umfassende und übergreifende Koordination erfordern.¹⁵ Die verfassungsrechtliche Grundlage bildet Artikel 75 der Bundesverfassung¹⁶ (BV). Die Raumplanung dient unter anderem auch der in Artikel 89 BV verankerten Energiepolitik des Bundes. Das *Konzept für erneuerbare Energien* soll die Umsetzung dieser Bundesaufgabe wirksam und effizient vorantreiben. Es soll einen zentralen Beitrag leisten für die Gewährleistung der ausreichenden, breit gefächerten, sicheren, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung der Schweiz (vgl. Art. 89 Abs. 1 BV). Es soll einen gesamtschweizerischen Überblick über die Standorte der bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen des Landes verschaffen.

Dem Konzept für erneuerbare Energien kommt kein Sachplancharakter zu. Sachpläne werden in Bereichen erstellt, in denen der Bund über eine umfassende Kompetenz verfügt, was bei den verfahrensrechtlich schwerwichtig von den Kantonen zu bewilligenden Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien nicht zutrifft. Der Bund verfügt in der Energiepolitik (Art. 89 BV)¹⁷, in der Raumplanung (Art. 75 BV)¹⁸ und bei der Wassernutzung (Art. 76 BV) nur über eine teilweise Regelungszuständigkeit im Sinne einer Grundsatzgesetzgebungskompetenz. So ist bei der Wassernutzung etwa der Entscheid über die Erteilung von Wasserrechtskonzessionen den Kantonen vorbehalten (Art. 76 Abs. 4 BV; BGE 103 Ia 329 E. 8). Sie haben jedoch

¹³ SR 642.11

¹⁴ SR 642.14

¹⁵ Jeannerat/Bühlmann, Praxiskommentar RPG: Richtplan- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 13 Rz. 20.

¹⁶ SR 101

¹⁷ Vgl. Jäger Christoph/Schäppi Andrea, Raumplanungsrechtliche Pflichten aus Art. 10 EnG, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern 2020, Rz. 13 ff.

¹⁸ Vgl. BBl 1997 I 227; Griffel Alain, Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern 2017; Häfelin/Haller/Keller Thumherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. A., Zürich/Basel/Genf 2020, N. 1087 ff.

die im WRG dazu enthaltenen Rahmenvorschriften zu beachten (Art. 60–62k WRG). In solchen Sachgebieten kommen Konzepte nach Artikel 13 RPG zur Anwendung. Ein Beispiel dafür ist das Konzept Windenergie von 2020, das nach Auffassung des Bundesrats als Grundlage in das vorgeschlagene Konzept für erneuerbare Energien einbezogen werden soll.¹⁹

Das Konzept für erneuerbare Energien besteht in gleicher Weise wie ein Sachplan aus zwei Teilen: aus einem *allgemeinen Teil* (Programmteil) und einem *besonderen Teil* (Objektteil). Der allgemeine Teil soll die Ziele, Grundsätze und Prioritäten des Bundes für die Realisierung der bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen und die nötigen Grundlagen zur Festsetzung der dafür geeigneten Standorte enthalten. Die Grundlagen dienen der stufengerechten Beurteilung, ob eine Anlage mit den Vorschriften des Bundes und der Kantone voraussichtlich vereinbar ist. Im Objektteil werden die Standorte der Anlagen im Sinne von Artikel 9a stufengerecht festgesetzt. Diese Festsetzung auf der Stufe eines Konzepts ist erforderlich, weil für diese Anlagen (und nur für diese) als Hauptzweck des vorliegenden Revisionsvorschlags von Bundesrechts wegen ein besonderes, beschleunigtes und konzentriertes Plangenehmigungsverfahren eingeführt werden soll. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung ist dies nur für besonders wichtige ausgewählte Energieanlagen zulässig.

Bei den Vorschriften, mit denen eine Anlage aufgrund einer groben Machbarkeitsbeurteilung vereinbar sein muss, geht es im Bereich des Bundesrechts primär um die umweltrechtlichen Vorschriften in einem weiten Sinn, namentlich um Bestimmungen des RPG, des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983²⁰ (USG), des Natur- und Heimatschutzgesetzes vom 1. Juli 1966²¹ (NHG), des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991²², des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991²³, des Jagdgesetzes vom 20. Juni 1986²⁴, des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei²⁵, usw. sowie des entsprechenden Ordnungsrechts. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die Sachpläne des Bundes und die anderen Konzepte. Im Bereich des kantonalen Rechts bilden insbesondere die einschlägigen Pläne (vor allem Richt- und Nutzungspläne), soweit diese mit dem Konzept vereinbar sind, und das kantonale Bau-, Planungs-, Erschliessungs- und Umweltrecht Grundlage für die Erarbeitung des Konzepts für erneuerbare Energien.

Eine Übersicht über die Standorte der in den kantonalen Richtplänen bereits festgesetzten und weiteren geeigneten Wasserkraft- und Windenergieanlagen sowie die gemeinsame Erklärung des Runden Tisches Wasserkraft vom 13. Dezember 2020²⁶ bilden ebenfalls Bestandteile der Grundlagen des Konzepts für erneuerbare Energien.

Bei der Erarbeitung des Konzepts für erneuerbare Energien sind die Vorschriften in den Artikeln 14–23 RPV zu beachten. Zweck und Inhalt des Konzepts sind in Artikel 14 Absatz 2 RPV näher geregelt. Die formellen und materiellen Anforderungen an die Erarbeitung und Ausgestaltung des Konzepts für erneuerbare Energien orientieren sich an Artikel 15 RPV. Gemäss dessen Absatz 3 dürfen konkrete Vorhaben erst festgesetzt werden, wenn

- a. eine Prüfung von *Alternativstandorten* stattgefunden hat und das Vorhaben auf den betreffenden Standort angewiesen ist (Bst. b);
- b. sich die *wesentlichen Auswirkungen des Vorhabens auf Raum und Umwelt* in einer der *Planungsstufe entsprechenden Weise* beurteilen lassen (Bst. c);
- c. das Vorhaben mit der *massgeblichen Gesetzgebung voraussichtlich vereinbar* ist (Bst. d).

Bei der Konzepterarbeitung, d. h. bei der Festsetzung der Standorte für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen, sind somit die Planungsgrundsätze des Raumplanungsrechts des Bundes und die raumwirksamen Tätigkeiten der Kantone sowie anderer Bundes- und weiterer Stellen zu beachten (vgl. insbesondere Art. 1 und 3 RPG). Gleich verhält es sich mit den in Artikel 2 RPV vorgeschriebenen Grundsätzen für die Planung und Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten. Bei jeder Standortfestsetzung im Konzept für erneuerbare Energien ist eine stufengerechte Interessenabwägung durchzuführen. In diese Abwägung sind sämtliche Interessen einzubeziehen, die für die Beurteilung einer Anlage erheblich sind. Dazu gehören insbesondere die räumlichen, umweltbezogenen und wirtschaftlichen Interessen, hier vor allem die Interessen

¹⁹ Vgl. dazu *Jeannerat/Bühlmann*, Praxiskommentar RPG: Richtplan- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 13 Rz. 21 ff.

²⁰ SR 814.01

²¹ SR 451

²² SR 814.20

²³ SR 921.0

²⁴ SR 922.0

²⁵ SR 923.0

²⁶ Gemeinsame Erklärung des Runden Tisches Wasserkraft vom 13. Dezember 2021 (www.uvek.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilung > Runder Tisch Wasserkraft mit gemeinsamer Erklärung abgeschlossen).

an der Energienutzung, sowie die Interessen an der Erreichung der Ausbauziele und an der Versorgungssicherheit. Zur Ermittlung dieser Interessen müssen die relevanten Auswirkungen auf Raum und Umwelt bekannt und beurteilbar sein.

Wie aus Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe c RPV hervorgeht, hat diese Interessenabwägung der Konzeptstufe entsprechend, d. h. stufengerecht, zu erfolgen. Dabei genügt eine grobe rechtliche Machbarkeitsbeurteilung für den betreffenden Anlagestandort bzw. das vorgesehene Vorhaben. Durch das Konzept werden keine neuen Schutzauflagen getroffen.

Bei der Erarbeitung des Konzepts für erneuerbare Energien sind die *Grundsätze der Zusammenarbeit* im Sinne von Artikel 18 RPV zu beachten. Sie dienen dazu, Konflikte rechtzeitig zu erkennen und diese partnerschaftlich zu lösen. Besonders wichtig ist im vorliegenden Zusammenhang die Zusammenarbeit des Bundes mit den Behörden der Kantone. Wichtig ist auch die Anhörung und Mitwirkung der Gemeinden sowie die Information und Mitwirkung der Bevölkerung (vgl. Art. 4 RPG und Art. 19 RPV).

Im Unterschied zum Konzept Windenergie von 2020 werden im Konzept für erneuerbare Energien für die bedeutendsten Anlagen *konkrete Standorte* zuhanden der kantonalen Richtplanung und des anschliessenden Plangenehmigungsverfahrens festgesetzt. Die Realisierung der bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen ist für die Umsetzung der Energiestrategie 2050 und für die Sicherstellung der Energieversorgung der Schweiz, insbesondere in den Wintermonaten, zentral. Die Realisierung weiterer Wasserkraft- und Windenergieanlagen – insbesondere derjenigen, welche die Kriterien des nationalen Interesses gemäss Artikel 8 und 9 der Energieverordnung vom 1. November 2017²⁷ (EnV) erfüllen – ist für die Energieversorgung des Landes zwar ebenfalls wichtig. Die Planung dieser Anlagen erfolgt jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht im Rahmen des Konzepts für erneuerbare Energien. Soweit sie gewichtige Auswirkungen auf Raum und Umwelt aufweisen, unterliegen sie jedoch gemäss Artikel 8 Absatz 2 RPG jedenfalls der Richtplanpflicht.

Unter den Begriff der Anlage nach Artikel 9a fallen nicht nur ein isoliertes, einzelnes Wasserkraftwerk bzw. einzelne Windenergieanlagen, sondern auch ganze Anlagenkomplexe, z. B. ein Windpark, der aus mehreren Anlagen zusammengesetzt ist, die in einer nahen räumlichen und gemeinsamen Anordnung stehen (vgl. hierzu die Definition des Windparks in Art. 9 EnV). Sofern eine Anlage aus mehreren, separat aufgestellten Betriebselementen besteht, wird ihr Standort als *Gesamtanlage* im Konzept für erneuerbare Energien festgesetzt. Das ist insbesondere mit Blick auf das in Artikel 8 USG verankerte Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise umweltrechtlicher Einwirkungen nötig.

Das Konzept für erneuerbare Energien soll möglichst rasch, im Idealfall innert *zweier Jahre* erarbeitet werden. So kann die dringend nötige Planungssicherheit für potentielle Betreiberinnen und Betreiber sowie Investorinnen und Investoren geschaffen werden. Dabei sind erst grobe Skizzen der Vorhaben erforderlich, die als bedeutendste Anlagen ins Konzept aufgenommen werden sollen. Es sollen – im Sinne von Machbarkeitsstudien – nur so viele Abklärungen und Untersuchungen vorgenommen werden, wie sie für eine stufengerechte Interessenabwägung nötig sind und eine entsprechende fachliche Beurteilung erlauben. Zur Verminderung des Realisierungsrisikos und des damit verbundenen finanziellen Risikos sieht der Entwurf des ans Parlament überwiesenen Bundesgesetzes über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien Projektierungsbeiträge bis zu 40 Prozent der Projektierungskosten vor.

Ein grosser Vorteil des Konzepts für erneuerbare Energien liegt darin, dass der Bundesrat damit aus einer gesamtschweizerischen Optik und in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstmals eine Planungsgrundlage für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen schafft. Damit kann die Rechtssicherheit für die kantonale Richtplanung deutlich erhöht werden. Davon profitieren nicht nur die Gesuchstellenden und Investorinnen und Investoren, sondern auch die kantonalen Richtplanungsbehörden. Werden die vom Bundesrat im Konzept für erneuerbare Energien getroffenen planerischen Ermessensentscheide im Plangenehmigungsverfahren mit Begehren um akzessorische bzw. vorfrageweise Überprüfung in Frage gestellt, so kann davon ausgegangen werden, dass die Gerichte diese bundesrätlichen Entscheide nicht ohne triftige Gründe umstossen werden. Rückweisungsentscheide wie jener des Bundesgerichts betreffend den Ausbau des Grimselstausees (BGE 147 II 164) sollen künftig vermieden werden.

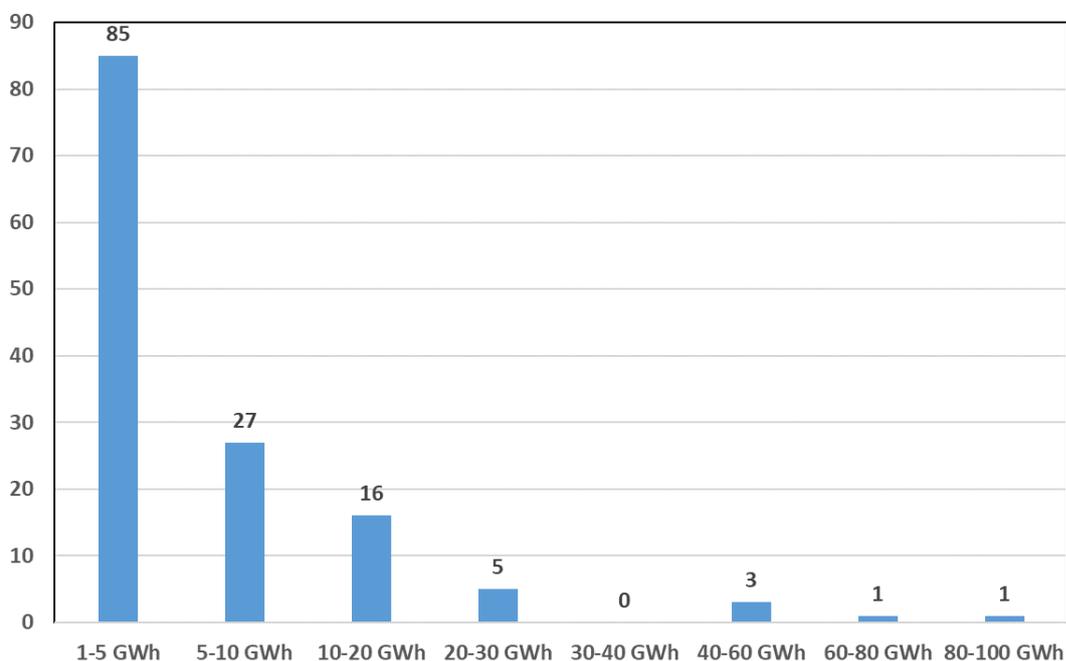
Gemäss Absatz 3 legt der Bundesrat auf Verordnungsstufe namentlich fest, welche Grösse und Bedeutung eine Anlage aufweisen muss, um ins Konzept für erneuerbare Energien aufgenommen werden zu können. Als wichtigste Kriterien hierfür wird der Bundesrat die mittlere erwartete bzw. geschätzte Jahresproduktion

²⁷ SR 730.01

und den Beitrag zur Winterstromproduktion, mit der insbesondere die Versorgungssicherheit gestärkt wird, berücksichtigen.

Wasserkraftanlagen sollen dann zu den für den Ausbau der Energieversorgung bedeutendsten Anlagen gezählt werden, wenn sie 40 GWh Jahresproduktion aufweisen. In den Jahren 2009 – 2020 wurden in der Schweiz zirka 140 neue Wasserkraftwerke mit einer Leistung über 0,3 MW in Betrieb genommen. Fünf der Anlagen haben eine Jahresproduktion von über 40 GWh. Im Produktionsbereich von 30 bis 40 GWh wurde kein einziges Kraftwerk neu in Betrieb genommen. Es ist zu erwarten, dass die Verteilung sich in den nächsten Jahren, mit Ausnahme der Anlagen unter 5 GWh Jahresproduktion, nicht stark ändert. Anlagen unter 5 GWh Jahresproduktion liegen in der Regel unter der Förderuntergrenze von 1 MW und dürften daher in den nächsten Jahren nur realisiert werden, wenn sie unter eine Ausnahme nach Artikel 19 Absatz 5 EnG fallen. Eine Grenze von 40 GWh würde daher dafür sorgen, dass nur relativ wenige grosse Projekte ins Konzept aufgenommen werden könnten. Die fünfzehn Projekte, die der Runde Tisch Wasserkraft identifiziert hat²⁸, führen nicht alle zu neuer Energieproduktion. Teilweise bewirken sie ausschliesslich eine Verlagerung der Stromproduktion vom Sommerhalbjahr in das Winterhalbjahr. Die Projekte liegen alle über 40 GWh Umlagerung oder neuer Produktion, was dem Vierfachen des Werts des nationalen Interesses von Anlagen mit Speicher entspricht. Der Wert von 40 GWh soll daher nicht nur für Projekte mit neuer Produktion gelten, sondern auch für Projekte, die eine neue Winterproduktion von 40 GWh schaffen, unabhängig davon ob durch Umlagerung oder durch neue Produktion. Sollte sich die Grenze von 40 GWh als zu niedrig erweisen, könnte für Wasserkraftwerke mit deutlichem Produktionsschwerpunkt im Sommerhalbjahr die Grenze höher gelegt werden, z. B. auf 60 GWh. Dies entspricht dem Dreifachen des Werts für das nationale Interesse für Anlagen ohne Speicher. Es befinden sich bereits einige Projekte im Konzessionsverfahren, diese würden nicht dem neuen Verfahrensrecht unterstellt werden.

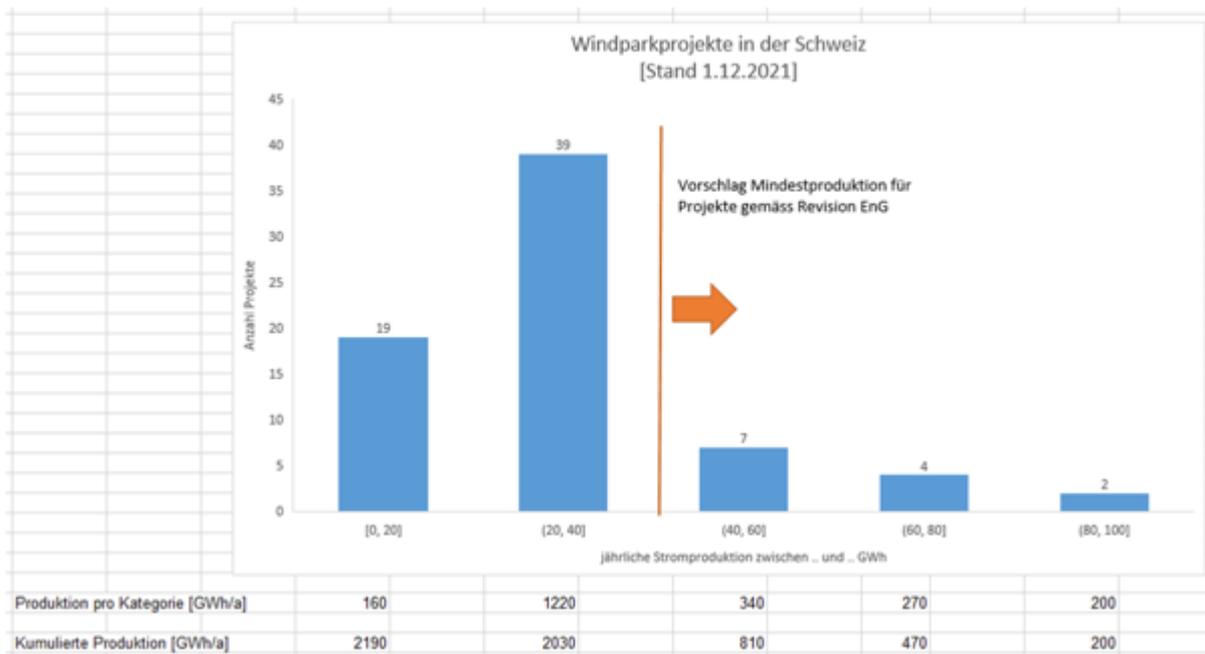
Anzahl der 2009 - 2020 neu in Betrieb genommenen Wasserkraftzentralen > 0.3 MW



Windenergieanlagen sollen dann zu den für den Ausbau der Energieversorgung bedeutendsten Anlagen gezählt werden, wenn sie 40 GWh Jahresproduktion aufweisen. Windenergieanlagen in der Schweiz produzieren rund zwei Drittel ihrer Jahresproduktion in den Wintermonaten. Sie sind aus diesem Grund für die Stromversorgung der Schweiz generell als bedeutend anzusehen. Ende 2021 existierten in der Schweiz gut 80 Windenergieprojekte in verschiedenen Planungsstadien. Bei rund 70 Projekten mit einer geschätzten Jahresproduktion von ca. 2200 GWh ist die Nutzungsplanung von der zuständigen kantonalen Behörde noch nicht genehmigt worden. Bei einem Schwellenwert der Jahresproduktion von 40 GWh würden gemäss aktuellem Kenntnisstand von den 70 Vorhaben die dreizehn grössten mit insgesamt einer Produktion von insgesamt rund 800 GWh/a (rund 35 Prozent des Totals) ins Konzept für erneuerbare Energien aufgenommen. Eine

²⁸ Gemeinsame Erklärung des Runden Tisches Wasserkraft vom 13. Dezember 2021 (www.uvek.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilung > Runder Tisch Wasserkraft mit gemeinsamer Erklärung abgeschlossen).

weitere Anhebung der Mindestproduktionsschwelle würde die Anzahl der Projekte noch weiter verringern, siehe nachfolgende Grafik:



Art. 10a Richtplanfestsetzungen gemäss Konzept für erneuerbare Energien

Die Kantone sind gemäss Absatz 1 verpflichtet, unter Beachtung des Konzepts für erneuerbare Energien in ihrem Richtplan die Standorte für die *bedeutendsten Anlagen* zur Nutzung von Wasserkraft und Windenergie stufengerecht festzusetzen. Vororientierungen und Zwischenergebnisse genügen dieser Vorgabe nicht. Die Pflicht zur Festlegung im Richtplan gilt auch für die Anlagen mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt (Art. 8 Abs. 2 RPG), die nicht im Konzept für erneuerbare Energien enthalten sind. Die richtplanpflichtigen Anlagen, die nicht zu den bedeutendsten Anlagen nach Artikel 9a gehören, sind für die Gewährleistung der Energieversorgung der Schweiz ebenfalls wichtig und notwendig. Sie müssen daher ebenfalls mit grosser Dringlichkeit entwickelt, geplant und bewilligt werden (vgl. Art. 14 Abs. 1 EnG). Für sie ist das Verfahren nach Artikel 10a jedoch nicht anwendbar.

Das Konzept für erneuerbare Energien weist in Bezug auf die darin aufgelisteten Anlagen weder Sachplan- noch Richtplan- noch Nutzungsplancharakter auf. Die einzelnen Vorhaben, die im Konzept für erneuerbare Energien enthalten sind, müssen von den Kantonen im Richtplanverfahren sorgfältig analysiert und einer vertieften und der Planungsstufe entsprechend umfassenden Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV unterzogen werden. Fällt diese zugunsten eines Projekts aus, müssen dessen Standort im kantonalen Richtplan stufengerecht festgesetzt und die nötigen nutzungsplanerischen Vorgaben gemacht werden. Ergibt die Interessenabwägung dagegen, dass das Konzept für erneuerbare Energien bezogen auf eine darin figurierende Anlage nicht wie vorgesehen umgesetzt werden kann, weisen die Kantone dies gemäss Absatz 2 in ihren Richtplänen aus.

Ist absehbar, dass sich Richtplanfestsetzungen verzögern, können die Bundesstellen gemäss Artikel 9 Absatz 2 RPG in Verbindung mit Artikel 12 RPV über das Departement die Anpassung des kantonalen Richtplans verlangen. Im Vordergrund steht dabei ein entsprechender Antrag des Bundesamtes für Energie oder des Bundesamtes für Raumentwicklung. Gesuchstellende, deren Gesuche um Festsetzung richtplanpflichtiger Wasserkraft- und Windenergieanlagen im Richtplanverfahren nicht innert angemessener Zeit behandelt werden, können entsprechende Mängel bei den genannten Bundesämtern vorbringen. Gleiches gilt für den Fall, dass die Festsetzung solcher Anlagen zu Unrecht abgelehnt wurde.

Gehört das Vorhaben zu den bedeutendsten Anlagen nach Artikel 9a, muss es nach erfolgter Standortfestsetzung im kantonalen Richtplan dem konzentrierten Plangenehmigungsverfahren gemäss Artikel 14a unterzogen werden. Dieses erfüllt sowohl die Funktion der Nutzungsplanung als auch der Bewilligungserteilung.

Für Standortfestsetzungen der bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen im Konzept für erneuerbare Energien kann im kantonalen Plangenehmigungsverfahren eine vorfrageweise bzw. akzessorische

gerichtliche Überprüfung verlangt werden. Das Gleiche gilt für die Festsetzungen dieser Standorte in den kantonalen Richtplänen. Eine *direkte Anfechtung von Festsetzungen des Bundesrats im Konzept für erneuerbare Energien* ist mit Blick auf Artikel 189 Absatz 4 BV (vgl. auch Art. 86 Abs. 1 BGG) unzulässig. Die *direkte Anfechtung von Richtplanfestsetzungen* soll gemäss Absatz 3 ausdrücklich ausgeschlossen sein. Dieser Ausschluss ist mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts²⁹ nötig um sicherzustellen, dass nur ein einziger Rechtsmittelzug bis zum Bundesgericht offensteht. Ohne diesen Ausschluss könnten Gemeinden, die sich durch den kantonalen Richtplan in ihrer Autonomie verletzt fühlen, den Richtplanentscheid im Unterschied zu Privatpersonen und beschwerdeberechtigten Organisationen direkt anfechten, was zu einer erheblichen Verlängerung des Verfahrens führen würde. Die Gemeinden können jedoch die gestützt auf die Richtplananordnungen getroffenen kantonalen Plangenehmigungsverfügungen anfechten und dabei unter anderem deren vorfrageweise bzw. akzessorische Überprüfung verlangen. In einem Beschwerdeverfahren können sie überdies die vom Bundesrat im Konzept für erneuerbare Energien vorgenommenen Festsetzungen vorfrageweise bzw. akzessorisch gerichtlich überprüfen lassen. Im Rahmen des Richtplanverfahrens werden sie schliesslich umfassend informiert und angehört. Dabei können sie ihre Interessen bereits in einem frühen Zeitpunkt im Rahmen der bundesrechtlich vorgeschriebenen Mitwirkung wirksam geltend machen (vgl. Art. 4 RPG, Art. 10 Abs. 2 RPG und die Art. 7 Bst. a und Art. 18 f. RPV).

Mit der vorliegenden Revision des Energiegesetzes sollen die Gemeinden von der Aufgabe entlastet werden, aufwendige und anspruchsvolle Verfahren durchführen zu müssen, in denen es um die bedeutendsten Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien geht. Eine relevante Autonomie steht ihnen mit der Schaffung kantonaler konzentrierter Plangenehmigungsverfahren materiell nicht mehr zu.

Gemäss Absatz 4 regelt der Bundesrat die Fristen für die Anpassung der kantonalen Richtpläne.

Art. 14a Kantonales Plangenehmigungsverfahren

Artikel 14a gilt von Bundesrechts wegen *nur für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen*, deren Standorte im Konzept für erneuerbare Energien nach Artikel 9a festgesetzt sind. Gemäss Absatz 1 haben die Kantone für die Planung und Bewilligung solcher Anlagen, deren Standorte im kantonalen Richtplan festgesetzt wurden, ein konzentriertes Plangenehmigungsverfahren vorzusehen. Die zu schaffenden gesetzlichen Regelungen haben die Grundsätze von Artikel 14a zu beachten.

Artikel 14a setzt somit für die bedeutendsten Anlagen den in Artikel 14 Absatz 1 EnG vorgeschriebenen Beschleunigungsgrundsatz im Rahmen detaillierter, direkt anwendbarer bundesrechtlicher Vorgaben zuhanden des kantonalen Rechts um. Für diese Anlagen stellt Artikel 14a im Verhältnis zur weiter gefassten Rahmenvorschrift von Artikel 14 Absatz 1 EnG eine Spezialvorschrift dar. Einzelne Kantone kennen namentlich im Strassenrecht bereits ein solches, auf umfassende Koordination ausgerichtetes konzentriertes Plangenehmigungsverfahren. Wegen seiner beschränkten Gesetzgebungskompetenz kann der Bund dies von ihnen jedoch nur für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen verlangen.

Die richtplanpflichtigen Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, die nicht zu den bedeutendsten Anlagen gemäss Artikel 9a gehören, für die Energieversorgung des Landes aber ebenfalls wichtig sind, unterstehen dagegen dem Verfahrensrecht, das die Kantone autonom dafür vorsehen. Sie sind in der Regel auch nutzungsplanungspflichtig. Ausserhalb der Bauzonen werden dafür bisher meist besondere kommunale oder kantonale Nutzungszonen festgesetzt. Gestützt darauf werden dann die erforderlichen Bewilligungen erteilt.

Die Kantone könnten für solche Anlagen von sich aus ebenfalls ein rasches und umfassend koordiniertes konzentriertes Plangenehmigungsverfahren vorsehen. Nach Artikel 14 Absatz 1 EnG müssen sie für den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien bereits nach geltendem Recht rasche Bewilligungsverfahren schaffen und nach Artikel 10 Absatz 2 EnG wenn nötig dafür sorgen, dass Nutzungspläne erstellt oder angepasst werden.

Absatz 2 bestimmt den Inhalt der im Plangenehmigungsverfahren zu erteilenden Plangenehmigung. Darin ist die zulässige Nutzung des Bodens gemäss Artikel 14 Absatz 1 RPG zu ordnen. Bestehende Nutzungsplanungen werden durch die Plangenehmigung verdrängt. Zudem sind sämtliche für ein bestimmtes Projekt notwendigen, der kantonalen Zuständigkeit unterstehenden Bewilligungen und Konzessionen zu erteilen und es sollen auch die für die Erstellung eines Vorhabens nötigen Enteignungsrechte eingeräumt werden (kombiniertes Verfahren). Zu den erwähnten Bewilligungen gehören auch die bundesrechtlich geregelten Spezial-

²⁹ Vgl. das zur Publikation vorgesehene Urteil 1C_644/2019, 1C_648/2019 vom 4. Februar 2021 E. 2.4 (Grüningen ZH, Beschwerden gegen den Beschluss des Zürcher Kantonsrats vom 28. Oktober 2019 betreffend den Deponiestandort Tägernauer Holz).

bewilligungen (z. B. Rodungsbewilligungen, gewässerschutzrechtliche Bewilligungen), deren Erteilung Sache der Kantone ist. Sie müssen zumindest in der Begründung der Plangenehmigungsverfügung ausdrücklich erwähnt werden.

Das Planungs- und Bewilligungsverfahren für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen soll nicht in zeitlich auseinanderliegende separate Etappen im Sinne einer Gliederung in Nutzungsplanung, Baubewilligungs-, Spezialbewilligungs-, Enteignungs-, Konzessions- und Erschliessungsverfahren aufgeteilt werden. Eine solche Verfahrensetappierung erhöht die Gefahr, dass die Koordinationspflicht gemäss Artikel 25a RPG und die notwendige Gesamtinteressenabwägung (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 RPG und Art. 3 RPV) verletzt werden. In der Vergangenheit führten dieses Vorgehen und damit die Verletzung der genannten bundesrechtlichen Vorgaben denn auch immer wieder zu unerwünschten Rückweisungsentscheiden mit negativen Folgen für Gesuchstellende und Investorinnen und Investoren. Die Aufteilung in einzelne Verfahrensetappen verlängert zudem das gesamte Nutzungsplanungs- und Bewilligungsverfahren bei umstrittenen Vorhaben in der Regel stark, da das Entscheidungsergebnis jeder Etappe jedenfalls kantonsintern einem eigenen Rechtsmittelverfahren unterliegt. Die in einzelne Etappen aufgegliederte Verfahrensausgestaltung hat sich daher nicht bewährt. Das in einem Umsetzungsschritt zusammengefasste konzentrierte Plangenehmigungsverfahren löst die beschriebene Problematik dagegen in bundesrechtskonformer, zweckmässiger und effizienter Weise.

Die Aufnahme des Standorts einer Anlage ins Konzept für erneuerbare Energien und dessen nachfolgende Festsetzung im kantonalen Richtplan vermitteln Gesuchstellenden und Investorinnen und Investoren eine höhere *Realisierungssicherheit* als heute. Die Richtplanfestsetzung des Standorts und die damit verbundenen, im Richtplan für das Plangenehmigungsverfahren gemachten Vorgaben bestimmen das weitere Vorgehen bei der Planung und Bewilligung der Anlagen massgeblich. Sie müssen, wie dargelegt, im Rahmen von Rechtsmittelverfahren gegen die Plangenehmigung jedoch in gleicher Weise wie die Festsetzungen im Konzept für erneuerbare Energien akzessorisch, d. h. vorfrageweise, überprüft werden können. Dabei auferlegen sich die gerichtlichen Behörden in materieller Hinsicht jedoch grundsätzlich Zurückhaltung. Bei formellen, d. h. verfahrensrechtlichen Fehlern (z. B. Verweigerung des rechtlichen Gehörs, Verweigerung der gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungsmöglichkeiten),³⁰ ist es dagegen wahrscheinlicher, dass die Gerichte einschreiten. Solche Fehler, die in gerichtlichen Verfahren nur sehr eingeschränkt geheilt werden können, müssen daher vermieden werden. Das auf umfassende Koordination ausgerichtete kantonale Plangenehmigungsverfahren soll dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

In diesem Zusammenhang ist auch auf den Entwurf zu einem Bundesgesetz für eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Revision des Energie- und Stromversorgungsgesetzes) hinzuweisen. In dieser Vorlage schlägt der Bundesrat eine Verstärkung der finanziellen Fördermassnahmen vor. Insbesondere sollen *Projektierungsbeiträge* für Wasserkraft- und Windenergieanlagen vorgesehen werden. Diese Beiträge, die bis zu 40 Prozent der Projektierungskosten betragen, sollen das Risiko, das mit der Realisierung solcher Anlagen verbunden ist, *reduzieren*.

Die Durchführung des kantonalen Plangenehmigungsverfahrens gemäss Artikel 14a erfolgt in Erfüllung einer Bundesaufgabe, da es sich in der Regel um Vorhaben ausserhalb der Bauzonen handelt, bundesrechtlich geregelte Bewilligungen insbesondere des Bundesumweltrechts erteilt werden müssen und Bundessubventionen im Spiel sind. Im Rahmen des kantonalen Plangenehmigungsverfahrens ist deshalb für die im Konzept für erneuerbare Energien aufgelisteten bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen, die ein Inventar des Bundes gemäss Art. 5 NHG betreffen, ein «*Gutachten*» der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) einzuholen, wenn die Voraussetzungen der obligatorischen Begutachtung nach Artikel 7 Absatz 2 NHG erfüllt sind. Im Zweifelsfall entscheidet die kantonale Fachstelle im Sinne von Artikel 25 Absatz 2 NHG über den Beizug der ENHK (Art. 7 Abs. 1 NHG).

Gemäss Absatz 3 soll die Kantonsregierung als Plangenehmigungsbehörde amten. Sie soll diese Aufgabe auf dem Verordnungsweg jedoch einer Stelle der kantonalen Verwaltung delegieren können.

Nach der Durchführung eines zur Wahrung des rechtlichen Gehörs erforderlichen Einspracheverfahrens (vgl. Art. 16f des Elektrizitätsgesetzes vom 24. Juni 1902³¹ [EleG]) soll die Plangenehmigung verfügt werden. Nach Absatz 4 soll gegen die Plangenehmigung aus Gründen der Verfahrenseffizienz direkt die Beschwerde an das obere kantonale Gericht gemäss Artikel 86 Absatz 2 BGG zulässig sein. In der Regel ist dies das

³⁰ Vgl. z. B. BGE 147 II 319 Sainte-Croix VD, Windenergiepark.
³¹ SR 734.0.

kantonale Verwaltungsgericht. Aus Gründen der Beschleunigung soll es nur eine kantonale Rechtsmittelinstanz geben. Der Entscheid des oberen kantonalen Gerichts soll mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden können (Art. 82 Bst. a und Art. 86 Abs. 1 Bst. a BGG).

Vor dem Hintergrund des Ausschlussgrundes von Artikel 83 Buchstabe w BGG soll klargestellt werden, dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Urteile der oberen kantonalen Gerichte betreffend Plangenehmigungen im Sinne von Artikel 14a zulässig ist. Dies ist im Interesse der einheitlichen Durchsetzung des Bundesrechts sowie angesichts des vorgesehenen straffen Verfahrens nötig.

Um unerwünschte Rückweisungsentscheide zu vermeiden, sieht Absatz 5 vor, dass die Rechtsmittelinstanzen so weit als möglich reformatorisch entscheiden sollen. Aus dem gleichen Grund sollten die für die Bearbeitung von verfügbaren Plangenehmigungen zuständigen Gerichtsbehörden den Sachverhalt soweit rechtlich zulässig und fachlich möglich von Amtes wegen ergänzen. Von ihnen angeordnete Fristen im Rahmen der Verfahrensinstruktion sollten in der Regel nicht verlängert werden.

Bis zum Inkrafttreten der kantonalen Gesetzesbestimmungen zum konzentrierten Plangenehmigungsverfahren sollen gemäss Artikel 75a Absatz 1 die Vorschriften der Artikel 16–17 EleG als subsidiäres kantonales Recht sinngemäss anwendbar sein. Die Planung und Bewilligung der im Konzept aufgelisteten Anlagen sind so rasch als möglich an die Hand zu nehmen. Verzögerungen können angesichts der bestehenden Dringlichkeit des Neu- und Ausbaus von Grosswasserkraft- und grossen Windenergieanlagen nicht in Kauf genommen werden.

Der elektrische Teil der Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien unterliegt dem Plangenehmigungsverfahren gemäss Artikel 16–17 EleG. Es wird getrennt vom Plangenehmigungsverfahren nach Artikel 14a von den zuständigen Bundesbehörden geführt. Der Elektroteil bedarf einer separaten bundesrechtlichen Plangenehmigung³² im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 EleG, mit der sämtliche damit zusammenhängenden und nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt werden (Art. 16 Abs. 3 EleG). Kantonale Bewilligungen sind für diesen Anlageteil nicht erforderlich (Art. 16 Abs. 4 EleG). Das kantonale konzentrierte Plangenehmigungsverfahren, das die bau-, planungs-, enteignungs- und wasserrechtlichen Fragen behandelt, muss mit dem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren nach Artikel 16–17 EleG formell und materiell sowie in zeitlicher Hinsicht koordiniert werden.³³

Artikel 75a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom [Datum]

Solange die kantonalen Gesetzesbestimmungen zum konzentrierten Plangenehmigungsverfahren (Art. 14a) fehlen, sollen gemäss Absatz 1 die Vorschriften der Artikel 16–17 EleG als subsidiäres kantonales Recht sinngemäss anwendbar sein. Es soll jedoch den Kantonsregierungen freistehen, an deren Stelle auf dem Verordnungsweg das Plangenehmigungsverfahren vorläufig anders zu regeln, bis entsprechende kantonale Gesetzesvorschriften in Kraft treten (Abs. 1). Diese Kompetenz des Regierungsrats ist somit an die Bedingung geknüpft, dass er dem Parlament baldmöglichst eine Gesetzesvorlage unterbreitet. Solche vorläufigen Einführungsvorschriften, die auf die Bedürfnisse der Kantone so weit als möglich Rücksicht nehmen, sind nötig, um das neue Bundesrecht sofort operabel zu machen. Die Planung und Bewilligung der im Konzept für erneuerbare Energien aufgelisteten Anlagen sind so rasch als möglich an die Hand zu nehmen.

Nach Absatz 2 sollen dem kantonalen Plangenehmigungsverfahren im Sinne von Artikel 14a alle im Konzept für erneuerbare Energien aufgeführten Anlagen unterliegen, bei denen die für ein Vorhaben oder für dessen Änderung erforderliche, auf das konkrete Projekt bezogene Nutzungsplanung von der nach Artikel 26 Absatz 1 RPG zuständigen kantonalen Behörde noch nicht genehmigt worden ist (Bst. a) und bei welchen die nach Artikel 25a Absatz 1 RPG mit der Nutzungsplanung zu koordinierenden kommunalen und kantonalen Bewilligungen erstinstanzlich noch nicht erteilt worden sind (Bst. b).

Planung und Bewilligung der in Absatz 2 umschriebenen Anlagen sollen unter Vorbehalt von Absatz 3 uneingeschränkt nach dem Plangenehmigungsverfahren gemäss Artikel 14a erfolgen. Bestehende Nutzungsplanungen und Konzessionen sollen jedoch nach Absatz 3 in dieses kantonale konzentrierte Plangenehmigungsverfahren einbezogen werden, soweit sie bei Inkrafttreten der vorliegenden Änderung des Energiegesetzes rechtskräftig sind und kein Änderungsbedarf besteht. Mit dieser Vorschrift soll im Interesse der Rechtssicherheit, der Verfahrensbeschleunigung und der Aufwandminderung sichergestellt werden, dass

³² Artikel 6 des Stauanlagengesetzes vom 1. Oktober 2010 (StAG; SR 721.101) sieht für Stauanlagen ebenfalls ein bundesrechtliches Plangenehmigungsverfahren vor.

³³ Vgl. zu den Möglichkeiten des Vorgehens bei dieser Koordination, *Giovannini Michelangelo*, in: Alain Griffel/Hans U. Liniger/Heribert Rausch/Daniela Thurnherr (Hrsg.), *Fachhandbuch öffentliches Baurecht*, Zürich-Basel-Genf, 2016, Rz. 5227 ff.

bestehende rechtskräftige, nichtprojektbezogene Nutzungsplanungen und Konzessionen, die eine rechtmässige Grundlage für eine neue oder zu ändernde Anlage bilden, im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens nach Artikel 14a verwendet werden können und nicht neu erarbeitet werden müssen.

Änderung anderer Erlasse

Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) und Steuerharmonisierungsgesetz vom 14. Dezember 1990 (StHG)

Artikel 32 DBG / Artikel 9 StHG

Die aktuelle Steuerpraxis in allen Kantonen (ausser Luzern) sieht vor, dass Privatpersonen die Investition in eine Solaranlage auf bestehenden Bauten als Liegenschaftsunterhaltskosten in der Steuererklärung vom Einkommen abziehen können. Die Grenzen zwischen einem Neubau und einer bestehenden Baute setzen die Kantone unterschiedlich an. In der Regel wird eine Baute dann als bestehend angenommen, wenn die Solaranlage auf einem Gebäude installiert wird, das mindestens fünf Jahre alt ist.

Mit der Anpassung des DBG und des StHG soll diese Abzugsmöglichkeit auf Solaranlagen auf neuen Gebäuden ausgedehnt werden, damit die Eigentümerinnen und Eigentümer von neuen Gebäuden nicht benachteiligt werden und keine finanziellen Nachteile erfahren. Damit kann auch verhindert werden, dass Solaranlagen erst mit Verzögerung (im Rahmen einer Erneuerung) gebaut werden, wie dies heute zur steuerlichen Optimierung oftmals geschieht. Mit der neuen Abzugsmöglichkeit wird auch die Frage obsolet, ab wie vielen Jahre nach dem Bau dieser nicht mehr als Neubau gilt.

Es ist davon auszugehen, dass jedes Jahr etwa 6 000 neue Wohngebäude mit Solaranlagen ausgestattet werden könnten. Die mittleren Erstellungskosten für Photovoltaik-Anlagen im Wohnbereich lagen 2020 bei einer mittleren Leistung von 13 kW bei etwa 27 000 Franken. Das Investitionsvolumen beträgt also etwa 162 Mio. Franken pro Jahr. Bei einer angenommenen (gesamtstaatlichen) durchschnittlichen Grenzsteuerbelastung von etwa 20–25 Prozent wäre mit gesamtstaatlichen Mindereinnahmen von rund 32–40 Mio. Franken (vor Verhaltensanpassungen) zu rechnen. Etwa 30 Prozent dieser Mindereinnahmen dürften bei der direkten Bundessteuer anfallen, 70 Prozent bei den Kantons- und Gemeindesteuern.

Mit diesen Anpassungen wird gleichzeitig in Teilen der Motion Bourgeois vom 26. September 2019 (19.4243 «Ausbau der Fotovoltaik») Rechnung getragen. Der Nationalrat hat diese als Erstrat am 23. September 2021 mit 191:1 Stimmen angenommen.

Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979

Artikel 18a

Die Regelung von Artikel 18a RPG, wonach auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen in Bau- und Landwirtschaftszonen keiner Baubewilligung nach Artikel 22 Absatz 1 RPG bedürfen, sondern der zuständigen Behörde lediglich zu melden sind, hat sich bewährt. Sie soll daher auf Solaranlagen an Fassaden ausgedehnt werden. Der Bundesrat kann festlegen, unter welchen Voraussetzungen eine Solaranlage an Fassaden als genügend angepasst gilt. Das geltende Recht sieht zudem vor, dass das kantonale Recht in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen kann (Art. 18a Abs. 2 Bst. b RPG). Zum anderen bedürfen Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung (Art. 18a Abs. 3 RPG).

Mit dieser Anpassung wird der Motion Cattaneo Rocco vom 4. Mai 2021 (21.3518 «Weniger Bürokratie für neue Solaranlagen. Das Meldeverfahren muss ausgeweitet werden») Rechnung getragen. Der Bundesrat hat am 11. August 2021 die Annahme der Motion beantragt, und der Nationalrat hat sie als Erstrat am 1. Oktober 2021 angenommen.

Wasserrechtsgesetz vom 22. Dezember 1916³⁴

Art. 60

Wasserrechtskonzessionen für die bedeutendsten Grosswasserkraftanlagen sind gemäss Artikel 14a durch die kantonale Plangenehmigungsbehörde im Rahmen des kantonalen Plangenehmigungsverfahrens zu erteilen. Die Konzessionserteilung ist in der Plangenehmigung ausdrücklich zu erwähnen.

³⁴ SR 721.80

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Der Bund wird das Konzept für erneuerbare Energien erarbeiten. Dies wird entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen bedingen. Die neu vorgeschlagenen steuerlichen Abzüge für die Erstellung von Solaranlagen beim Bau neuer Gebäude wird zudem zu gesamtstaatlichen Mindereinnahmen führen. Rund 30 Prozent dieser Mindereinnahmen von 32-40 Millionen Franken (vor Verhaltensanpassungen) dürften bei der direkten Bundessteuer anfallen.

4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Kantone werden Gesetzesbestimmungen zum konzentrierten Plangenehmigungsverfahren, das sie für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen vorsehen müssen, zu erlassen haben. Bis zum Inkrafttreten dieser Gesetzesbestimmungen wird den Kantonsregierungen zudem die Möglichkeit eröffnet, das konzentrierte Plangenehmigungsverfahren auf Verordnungsstufe zu regeln. Weiter werden die Kantone für die im Konzept festgesetzten Anlagen ihren Richtplan anzupassen sowie die kantonalen Plangenehmigungsverfahren durchzuführen haben. Ob dafür neue Ressourcen notwendig werden, lässt sich derzeit noch nicht mit Bestimmtheit sagen. Im Weiteren ist davon auszugehen, dass die Zusammenlegung der verschiedenen Verfahren in einem einzigen, konzentrierten Plangenehmigungsverfahren über das Ganze betrachtet zu einer Entlastung führen wird.

Mit der Einführung eines kantonalen konzentrierten Plangenehmigungsverfahrens für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen entfällt die eigenständige kommunale Nutzungsplanung, da die zulässige Nutzung des Bodens im Rahmen der Plangenehmigung geordnet wird. Auf der anderen Seite werden die Gemeinden bei der Erarbeitung des Konzepts für erneuerbare Energien und im Rahmen des gestützt darauf erfolgenden Richtplanverfahrens informiert, angehört und können mitwirken. Die Gemeinden können die gestützt auf die Richtplananordnungen getroffenen kantonalen Plangenehmigungsverfügungen zudem bei den zuständigen Rechtsmittelinstanzen anfechten. Mit dem konzentrierten Plangenehmigungsverfahren für die bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen entfällt zudem das kommunale Baubewilligungsverfahren für diese Vorhaben. Dies führt zu einer entsprechenden Entlastung der kommunalen Bewilligungsbehörden.

Da mit der Vernehmlassungsvorlage einzig die Verfahren neu geregelt werden, hat sie keine neuen Auswirkungen auf die urbanen Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

Die neu vorgeschlagenen steuerlichen Abzüge für die Erstellung von Solaranlagen beim Bau neuer Gebäude wird auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern zu Mindereinnahmen führen. Die Kantone und Gemeinden werden hier einen Anteil von rund 70 Prozent am Total der Mindereinnahmen von 32-40 Millionen Franken (vor Verhaltensanpassungen) zu tragen haben.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit dem beschleunigten Bau der bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen kann ein wichtiger Beitrag zur Erreichung der gesetzlich angestrebten Ausbauziele und damit für die sichere Versorgung des Landes mit Elektrizität geleistet werden. Davon profitiert auch die Wirtschaft. Schnellere Verfahren dürften zudem die Verfahrenskosten senken.

Es ist zudem davon auszugehen, dass jedes Jahr etwa 6 000 neue Wohngebäude mit Solaranlagen ausgestattet werden könnten. Die mittleren Erstellungskosten für Photovoltaik-Anlagen im Wohnbereich lagen 2020 bei einer mittleren Leistung von 13 kW bei etwa 27 000 Franken. Das Investitionsvolumen, von dem das lokale Gewerbe profitieren wird, beträgt daher etwa 162 Mio. Franken pro Jahr.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Mit der Beschleunigung gewisser Bewilligungsverfahren wird dem verfassungsrechtlichen Beschleunigungsgebot nachgelebt. Zudem werden dadurch auch die Rechte der Gesuchstellenden gestärkt.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage sieht keine Anpassungen am materiellen Umweltrecht vor. Der Bau neuer Wasserkraft- und Windenergieanlagen leistet einen wichtigen Beitrag zum Ausstieg aus der fossilen Energieversorgung, indem die fossile Energieproduktion durch elektrische ersetzt werden kann. Die Beschwerderechte von Umweltschutzorganisationen bleiben unangetastet.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bund verfügt in der Energiepolitik (Art. 89 BV)³⁵, in der Raumplanung (Art. 75 BV)³⁶ und im Wassernutzungsrecht (Art. 76 BV) nur über Grundsatzgesetzgebungskompetenzen und damit bloss über eine teilweise Regelungszuständigkeit. Er kann gestützt auf diese Grundsatzgesetzgebungskompetenzen keinen Sachplan für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien im Sinne von Artikel 13 RPG erstellen und keine konzentrierten bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren durchführen. Um von diesen Instrumenten Gebrauch machen zu können, bedürfte es einer Verfassungsänderung.

Mit Blick auf die ihm zustehenden Grundsatzgesetzgebungskompetenzen³⁷ sind die gesetzgeberischen Möglichkeiten des Bundes im Bereich Energie-, Raumplanungs- und Wasserrecht somit eingeschränkt. Er kann allerdings Fragen detailliert regeln, die zur Verwirklichung der Energiepolitik des Bundes von zentraler Bedeutung sind. Ist dies der Fall, darf er Konzepte mit Anlagestandorten erarbeiten (Art. 13 RPG) sowie direkt anwendbare Detailregelungen (wie die Bestimmungen zum kantonalen Plangenehmigungsverfahren) erlassen.³⁸ Er «darf gestützt auf Art. 75 Abs. 1 BV den gesamten Sachbereich Raumplanung regeln, muss den Kantonen aber substantielle Regelungsspielräume belassen, die über blosser Vollzugsregelungen hinausgehen. Die Regelungsdichte (Detaillierungsgrad) ist deshalb – übers Ganze gesehen – tendenziell tief zu halten.»³⁹ Sinngemäss gleich verhält es sich hinsichtlich der Energiepolitik.⁴⁰ Diesen Vorgaben trägt die Vorlage Rechnung, indem sie es den Kantonen ermöglicht, das kantonale Plangenehmigungsverfahren mit eigenen Vorschriften umzusetzen. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Standorte der bedeutendsten Wasserkraft- und Windenergieanlagen oft ausserhalb der Bauzonen liegen. In diesem Gebiet darf das Bundesrecht nach anerkannter Praxis detaillierte Bestimmungen aufstellen.⁴¹

Für die Beurteilung der Verfassungsmässigkeit der Gesetzgebungsvorschläge ist demnach entscheidend, wie wichtig solche Bundesvorschriften zur Gewährleistung der Energiestrategie und zur Sicherstellung der künftigen Landesversorgung mit elektrischer Energie sind. Der Bundesrat geht vor dem Hintergrund der Ausbauziele im Energiegesetz von einer hohen Wichtigkeit der von ihm vorgeschlagenen Vorschriften aus. Dies gilt allerdings nur in Bezug auf Anlagen, die für die Umsetzung der Energiestrategie 2050 von besonderer Bedeutung sind. Deshalb bezieht er die vorgeschlagenen bundesrechtlichen Vorgaben für das kantonale Recht in den Artikeln 9a, 10a und 14a auf die bedeutendsten Anlagen zur Nutzung von Wasserkraft und Windenergie. Sie bilden einen entscheidenden Faktor für die Umsetzung der Energiestrategie 2050. Der Erlass der Vorschriften erscheint zudem als dringlich, was ebenfalls auf ihren grossen Stellenwert hinweist. Zudem muss nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts «sichergestellt werden, dass das Verfahren insgesamt dem verfassungsrechtlichen Gebot genügt, im Rahmen eines *fairen Verfahrens* innert angemessener Frist einen wirksamen Rechtsschutz zu gewähren (Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK).»⁴² Dieser *verfassungsrechtliche Anspruch von Gesuchstellenden und Gesuchsgegnerinnen und -gegnern* von Projekten für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien auf ein faires Verfahren ist derzeit nicht gewährleistet. Die Verfahren für die Planung und Bewilligung von Grosswasserkraft- und grossen Windenergieanlagen dauern

³⁵ Vgl. *Jäger Christoph/Schäppi Andrea*, Raumplanungsrechtliche Pflichten aus Art. 10 EnG, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern 2020, Rz. 13 ff.

³⁶ Vgl. BBI **1997 I 227**; *Griffel Alain*, Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, Bern 2017; *Häfelin/Haller/Keller/Thumherr*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. A., Zürich/Basel/Genf 2020, N. 1087 ff.

³⁷ Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050, BBI **2013 7561**, hier 7740; BSK, BV-Kern, Art. 89 N 14; BSK, BV-Griffel, Art. 75 N 25; CR, Cst.-Grisel, art. 89 N 49; CR, Cst-Haag, art. 75 N 30; *Schaffhauser/Uhlmann*, St. Galler Kommentar zu Art. 89 BV, Rz. 11; *Ruch*, St. Galler Kommentar zu Art. 75 BV Rz. 27 ff.

³⁸ Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050, BBI **2013 7561**, hier 7740; *Jagmetti Ricardo*, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VII, Energierecht, Rz. 1321 f.

³⁹ Vgl. *Griffel* (Fn. 36), Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 16; Botschaft vom 4. September 2013 zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050, BBI **2013 7561**, 7740.

⁴⁰ *Jäger/Schäppi* (Fn. 35), Rz. 13. ff.

⁴¹ Vgl. *Griffel* (Fn. 36), Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 14 mit Hinweisen.

⁴² BGE 142 II 20 E. 3-7 S. 25 ff. und E. 1.4 S. 24 f. (Spreitenbach/AG); 136 II 165 E. 1.2.2 S. 171 (Flughafen Zürich, mit Hinweisen).

heute zu lange, als dass sie diesem Anspruch gerecht werden könnten. Die in dieser Vorlage enthaltenen Gesetzgebungsvorschläge sind daher auch mit Blick auf die BV und auf die EMRK nötig.

Für die Erstellung von Solaranlagen soll ein neuer Steuerabzug eingeführt werden. Dem Gesetzgeber ist es grundsätzlich nicht verwehrt, mit Hilfe des Steuerrechts ausserfiskalische Zwecke zu fördern und damit von den in Artikel 127 BV verankerten Steuergerechtigkeitsprinzipien abzuweichen. Für eine solche Lenkungs-massnahme muss der Gesetzgeber aber über eine Sachkompetenz verfügen. Die Massnahme muss über-dies im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein. Vorliegend betrifft die Massnahme die Nutzung ein-heimischer und erneuerbarer Energien und stützt sich auf die Grundlagen in diesem Gebiet (Art. 89 Abs. 2 BV). Indem Solaranlagen gefördert werden sollen, wird zudem ein zentrales Ziel von Artikel 89 Absatz 1 BV unterstützt, wonach sich Bund und Kantone unter anderem für eine breit gefächerte, umweltverträgliche Energieversorgung einzusetzen haben. Dieses in der Verfassung zum Ausdruck gebrachte öffentliche Inte-resse vermag die mit der Massnahme verbundene Relativierung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) zu rechtfertigen. Zudem kann mit der vorgesehenen Gesetzesanpassung eine Ungleichbehandlung beseitigt werden: Im Gegensatz zur Erstellung von Solaranla-gen im Rahmen von Sanierungen können Anlagen auf Neubauten bisher nicht vom Einkommen abgezogen werden. Die vorgesehenen Steuerabzüge sind geeignet, zur Förderung von Solaranlagen beizutragen. Sie erweisen sich somit auch als verhältnismässig.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage tangiert keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

5.3 Erlassform: Änderung eines Bundesgesetzes

Der Bundesrat schlägt dem Parlament für die vorn beschriebenen Anliegen die Änderung des Energiegeset-zes vor. Unter dem Titel «Änderung anderer Erlasse» werden zudem Änderungen des DBG, des StHG, des RPG und des WRG vorgeschlagen.