

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

20

MO 43

474

Frauenfeld, 5. Dezember 2023

689

Motion von Josef Gemperle, Beat Pretali, Marina Bruggmann, Simon Vogel, Marco Rüegg, Roland Wyss, Stefan Leuthold, Kilian Imhof und Cornelia Hasler vom 1. März 2023 „Gesetzliche Grundlagen für die Windenergie im Thurgau schaffen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Energieversorgung und zum Nutzen für die Thurgauer Bevölkerung“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion (9 Erst- und 51 Mitunterzeichnerinnen und -unterzeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, „damit Windenergieprojekte im Thurgau auf breite Akzeptanz stossen und damit ermöglicht werden können“. Gemäss den Motionärinnen und Motionären braucht es ein Windnutzungsgesetz, das Unsicherheiten in Bezug auf die Auswirkungen beseitigt und Entschädigungen regelt. Es habe sich gezeigt, dass die Zweifel in den Standort- und Nachbargemeinden nicht oder zu wenig ausgeräumt werden könnten. Windenergieanlagen seien zwingend notwendig, um die Winterstromlücke zu schliessen und die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

Die gesetzliche Grundlage soll mindestens die folgenden fünf Anforderungen erfüllen:

1. Die direkt betroffenen Gemeinden und Grundstückeigentümerinnen und -eigentümer werden in die Genehmigungsprozesse einbezogen.
2. Die direkt betroffenen Gemeinden und Grundstückeigentümerinnen und -eigentümer werden für ihre Kosten und Lasten entschädigt.
3. Die lokale Bevölkerung wird an der Wertschöpfung der Windenergieanlagen beteiligt.
4. Für Lärm und Schattenwurf werden die geltenden Grenzwerte ins Gesetz aufgenommen. Die minimalen Abstände zu Gebäuden setzt ausschliesslich die Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) fest.

5. Die Betreiber der Anlagen garantieren die Sicherheit und den späteren Rückbau der Anlagen.

1. Rechtliche Ausgangslage

1.1. Information und Mitwirkung als Teil der Planungsverfahren

Raumwirksame Tätigkeiten unterliegen der Planungspflicht (Art. 2 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes [RPG; SR 700]). Grosse Windenergieanlagen dürfen deshalb nur in Gebieten erstellt werden, die im Kantonalen Richtplan (KRP) für Grosswindanlagen vorgesehen sind (vgl. Art. 8 Abs. 2 RPG). Mit der Revision des KRP-Kapitels Energie (Stand: Juni 2019) ist der Kanton Thurgau dieser Planungspflicht nachgekommen. Die Windenergiegebiete sind seitdem auf der Übersichtskarte „Elektrizitätsproduktion aus erneuerbaren Energien“ ausgeschieden. Daneben enthält der KRP verschiedene Planungsgrundsätze zur Windenergie. Zusätzlich erfordert die Bewilligung von Grosswindanlagen eine geeignete Nutzungszone in der kommunalen Nutzungsplanung. Die Politischen Gemeinden legen dazu im Rahmen des Nutzungsplanverfahrens (Rahmennutzungsplan und gegebenenfalls Sondernutzungsplan) eine Zone für Grosswindanlagen sowie die dazugehörigen Bestimmungen in der Bauordnung fest. Die Entscheidungshoheit über die Nutzungsplanung obliegt den Standortgemeinden.

Die Information und die Mitwirkung sind an diese Planungsschritte gekoppelt. Gemäss Art. 4 RPG unterrichten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf von Planungen und sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Es handelt sich um Mindestanforderungen, die durch die Kantone konkretisiert werden können. Auf kantonaler Stufe sind Information und Mitwirkung in § 9 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) geregelt. Gemäss dieser Bestimmung informieren die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung rechtzeitig und sachgerecht über Stand, Ablauf, Ziele und Mittel von Planungen. Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung und die betroffenen Nachbargemeinden in geeigneter Weise mitwirken können.

Der Mitwirkungsprozess steht einem breiten Personenkreis offen. Sinn und Zweck von Art. 4 RPG und § 9 PBG gebieten eine grosszügige Anwendung dieser Bestimmungen. Die Informations- und Mitwirkungsrechte stehen daher nicht nur jenen Personen zu, die durch die Planung in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen und in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren als legitimiert zu betrachten sind. Sie beschränken sich auch nicht auf die politisch Stimmberechtigten der planenden Gebietskörperschaft. Vielmehr stehen die Informations- und Mitwirkungsrechte allen natürlichen und juristischen Personen zu, die von der Planung in irgendeiner Weise berührt werden. Ein besonderer Interessensnachweis ist nicht erforderlich (vgl. WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 4 N 8 ff.). Zur Partizipation berechtigt sind daher mit Bezug auf Grosswindanlagen auch angrenzende Gemeinden und deren Einwohnerinnen und Einwohner. In diesem Sinne verlangt der KRP im Planungsgrundsatz 4.2 R, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dafür sorgen, dass die Bevölkerung und die betroffenen Nachbargemeinden in geeigneter Weise mitwirken können. Die zuständige Planungsbehörde hat im Einzelfall das sachgerechte Vorgehen zu bestimmen.

1.2. Bundesrechtliche Umweltvorgaben bei Windenergieanlagen

Im Zusammenhang mit Windkraftanlagen stehen immer wieder die damit verbundenen Auswirkungen auf die Bevölkerung zur Diskussion. Hierbei gilt zu beachten, dass das Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) samt Nebenerlassen umfassende Regelungen zur Immissionsbegrenzung beinhaltet. Das USG begrenzt die möglichen Belastungen über das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG), die ganzheitliche Betrachtungsweise (Art. 8 USG), die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP; Art. 10a ff. USG) und Immissionsgrenzwerte (Art. 13 USG). Im Zusammenhang mit Immissionsgrenzwerten ist darauf hinzuweisen, dass die LSV eine generellen Abstandsvorschriften für einzelne Lärmquellen enthält. Das Konzept des Lärmschutzes funktioniert über Grenzwerte, gemessen in Dezibel (dB). Das hat gegenüber generellen Abstandsvorschriften den Vorteil, dass lokale Gegebenheiten berücksichtigt werden können. Die Topographie, die Vegetation, die Hauptwindrichtung etc. spielen eine wichtige Rolle bei der Ausbreitung von Schallwellen. Auch der Anlagentyp beeinflusst die Lärmauswirkungen. Das bereits heute geltende System lässt deshalb eine differenzierte und ortsspezifische Beurteilung zu. Obschon das Bundesrecht den Bereich der Umweltschutzgesetzgebung umfassend regelt, sind gestützt auf das Vorsorgeprinzip kantonale Vorschriften theoretisch denkbar, beispielsweise lärmschutzrechtlich begründete Abstandsvorschriften. Kantonale Abstandsvorschriften dürfen aber dem Sinn und Zweck der Lärmschutzvorgaben des Bundes nicht zuwiderlaufen. Das USG will mit dem darin verankerten Vorsorgeprinzip erreichen, dass weitere Massnahmen im Sinne der Vorsorge trotz Einhaltung der Planungswerte nur dann zulässig sind, wenn damit mit verhältnismässig geringem Aufwand eine wesentliche zusätzliche Reduktion erreicht wird. Eine unverhältnismässige Erschwernis durch Abstandsvorschriften könnte sich somit nicht auf das Vorsorgeprinzip stützen und wäre damit bundesrechtswidrig. Genauso bundesrechtswidrig wären aber auch Abstandsvorschriften, welche die Immissionsziele des USG unterwandern und dadurch Anlagen erlauben, welche die Planungswerte verletzen.

1.3. Nebenbestimmungen zu Rückbau und Sicherheiten in der Baubewilligung

Grosswindanlagen stellen einen nicht unbedeutenden Eingriff in das Landschaftsbild dar. Das öffentliche Interesse am Rückbau von Anlagen, die ihren Verwendungszweck nicht mehr erfüllen und an der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes, ist daher sehr gross. Mit Planungsgrundsatz 4.2 S wurde eine entsprechende Verpflichtung ausdrücklich im KRP verankert. Weil diese Bestimmung jedoch nur für Behörden, nicht aber für Grundeigentümerinnen und -eigentümer verbindlich ist, ist der Rückbau von Grosswindanlagen mittels Auflagen nach § 106 Abs. 2 PBG in der Baubewilligung sicherzustellen. Auflagen können im Grundbuch angemerkt werden. Die Anforderungen an den wiederherzustellenden ursprünglichen Zustand sind im Gestaltungsplan festzulegen.

§ 106 Abs. 2 PBG erlaubt es sodann, die Kosten einer allfälligen Ersatzvornahme für den Rückbau und die Wiederherstellung mit Sicherheitsleistungen zu sichern. Die Sicherstellung wird mit finanziellen Garantien wie der Hinterlegung einer Kautions, einer Bankgarantie oder einer Bürgschaft geleistet. Der Betrag kann so bemessen werden,

dass das Gemeinwesen im Fall einer Ersatzvornahme Kostendeckung besitzt. Die Anordnung einer Sicherstellung setzt voraus, dass die Erfüllung der infrage stehenden Pflicht nach den Umständen des konkreten Falls oder nach allgemeiner Erfahrung als gefährdet erscheint (vgl. JÜRIG BEREUTER/JÖRG FREI/WERNER RITTER (Hg.), Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020, Art. 147 N. 1).

1.4. Geplanter Beschleunigungserlass auf Bundesebene

Das kürzlich verabschiedete Bundesgesetz über die Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für Windenergieanlagen (Änderung des Energiegesetzes [EnG; SR 730.0] und des Bundesgerichtsgesetzes [BGG; SR 173.110]) beinhaltet Vorgaben, die eine Beschleunigung von fortgeschrittenen Windparkprojekten sicherstellen sollen. Darüber hinaus hat der Bundesrat am 21. Juni 2023 eine weitere Änderung des EnG zuhanden des Parlaments verabschiedet (Curia Vista 23.051). Der „Beschleunigungserlass“ sieht unter anderem vor, Bewilligungsverfahren und Rechtsmittelverfahren für grosse Anlagen zu straffen. Für Solar- und Windenergieanlagen von nationalem Interesse sollen die Kantone ein konzentriertes Plangenehmigungsverfahren vorsehen und in einem Zug sämtliche kantonalen und bisher kommunalen Bewilligungen erteilen. Die parlamentarische Kommissionsberatung läuft.

1.5. Vorgeschlagene Gesetzesanpassungen auf kantonaler Ebene

Auch auf kantonaler Stufe sind Bestrebungen für Verfahrensvereinfachungen im Gange. So schlägt die derzeit laufende PBG-Revision unter anderem ein Instrumentarium für die zeitliche und inhaltliche Koordination der Verfahren für planungspflichtige Vorhaben vor, unter Wahrung der kommunalen Zuständigkeiten. Voraussetzungen für solche Verfahren sind neben einer koordinierten Projektausarbeitung eine zeitgleiche öffentliche Auflage und zeitgleiche Entscheide der zuständigen Behörde.

Zudem ist mit der PBG-Revision eine Präzisierung und Anpassung der geltenden Bestimmungen zur kantonalen Nutzungszone (KNZ; § 22 Abs. 1 PBG) vorgesehen. Insbesondere soll eine KNZ inskünftig auch als Zone des Nichtbaugebiets ausgeschieden werden können, womit die Kontingente an Siedlungsgebieten gemäss KRP zu Gunsten der Planungen der Gemeinden geschont werden können. Rein rechtlich wäre der Erlass von kantonalen Nutzungszonen auch für Grosswindenergieanlagen zur Gewinnung von erneuerbaren Energien denkbar, da die kommunalen Behörden durch die Vielzahl an Verfahrensfragen, die sich rund um komplexe planungspflichtige Vorhaben ergeben, stark gefordert sind. Hinzu kommt bei umstrittenen Vorhaben der Druck aus der Bevölkerung auf die Mitglieder der Gemeindebehörden. Durch den Erlass einer KNZ könnten die Gemeinden mit Bezug auf die Schaffung der planungsrechtlichen Grundlagen entlastet werden. Allerdings müsste dafür zunächst der KRP mit einer ausdrücklichen Ermächtigung ergänzt und vom Grossen Rat genehmigt werden. Derzeit sind allerdings keine kantonalen Nutzungszonen für Windanlagen in Arbeit.

2. Inhaltliche Beurteilung der Motion

2.1. Schärfung der gesetzlichen Regelung sinnvoll

Energiepolitik und Klimapolitik gehen eng miteinander einher. Der Umstieg auf erneuerbare Energiequellen ist notwendig, um die nationalen und kantonalen Klimaziele erreichen zu können. Mit der Klimastrategie, die der Regierungsrat mit RRB Nr. 15 vom 10. Januar 2023 genehmigt hat, verfolgt der Kanton Thurgau im Sektor Energieproduktion und Energieversorgung das Ziel, die Energieproduktion und die Energieübertragung Netto-Null kompatibel zu machen und Potenziale für eine nachhaltige, erneuerbare Energieproduktion konsequent zu nutzen. Besonders die Nutzung von Umweltwärme (Luft, Wasser, Erdreich), (Tiefen-)Geothermie, Solarthermie und die Stromproduktion aus Photovoltaik und Windenergieanlagen sowie Abwärme aus erneuerbaren Energiequellen sollen gefördert und Wärmeverbünde forciert werden. Die Windenergie wird insbesondere bei der Erhöhung der Winterstromproduktion eine entscheidende Rolle spielen. Die verstärkte Förderung und Nutzung erneuerbarer lokaler Energiequellen erhöht auch die Versorgungssicherheit.

In Bezug auf die Nutzung der Windenergie hinkt die Schweiz weit hinter den Nachbarländern hinterher. Grund dafür sind allerdings nicht die fehlenden gesetzlichen Grundlagen. So sind die 41 Grosswindenergieanlagen in der Schweiz auf der Grundlage einer sauberen Planung und der Einhaltung sämtlicher rechtlicher und demokratischer Vorgaben entstanden. Ein grosser Teil der Anlagen steht im Jura. In der gesamten Ostschweiz hingegen steht lediglich eine einzige Grosswindenergieanlage: im Rheintal in der Bündner Gemeinde Haldenstein.

Die fehlenden Erfahrungen mit Windenergieanlagen, insbesondere in der Deutschschweiz, mögen ein Grund dafür sein, dass das Thema Windenergie nur schleppend vorwärtskommt. Gegner der Windenergie nutzen dies aus, um ihre Sicht der Dinge zu verbreiten, die einer wissenschaftlichen Evidenz entbehren. So wird etwa behauptet, dass die Schweiz kein „Windland“ sei, obschon Windparks in der Schweiz und an der Schweizer Grenze Jahr für Jahr das Gegenteil beweisen. Am Beispiel des geplanten Windparks in der Politischen Gemeinde Thundorf der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich wurden die Vorbehalte und Widerstände der Bevölkerung gegenüber Grosswindanlagen einmal mehr deutlich. Die Diskussion zeigt, wie schwierig es ist, im Kanton Thurgau Grosswindanlagen zu realisieren.

In diesem Klima der Unsicherheit erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, die gesetzlichen Regelungen auf kantonaler Ebene zu schärfen. So lässt sich gesetzlich verankern, was bereits heute Praxis ist.

2.2. Mitwirkung: Einbezug der direkt betroffenen Gemeinden und Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer in die Genehmigungsprozesse

Der Regierungsrat sieht das Problem der fehlenden Mitwirkung der Nachbargemeinden. Bei der Mitwirkung geht es darum, möglichst früh und möglichst breit zu informieren und die verschiedenen Interessensvertreterinnen und -vertreter einzubeziehen. Der Einbezug der Nachbargemeinden ist von besonderer Bedeutung, weil diese nicht über die

Nutzungsplanung bestimmen können. Unnötige Opposition mit dem Argument, man sei nicht oder zu spät informiert worden, kann so allenfalls bei Teilen der Bevölkerung verhindert werden. Diesbezüglich ist eine Lösung zu finden.

2.3. Ausgleich von Kosten und Lasten: Entschädigung der direkt betroffenen Gemeinden und Grundstückeigentümerinnen und -eigentümer

Die finanzielle Entschädigung der Grundeigentümerinnen und -eigentümer sowie der Standort- oder Nachbargemeinden geschieht heute in Verhandlungen zwischen dem Projektanten und den Gemeinden. Obwohl sich diesbezüglich eine Praxis herauskristallisiert, indem beispielsweise ähnliche Beträge bezahlt werden, kann eine gesetzliche Regelung zu einer erwünschten Vereinheitlichung und Absicherung führen.

2.4. Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Wertschöpfung der Windenergieanlagen

Zur Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Wertschöpfung der Windenergieanlagen sind weitere Abklärungen nötig. Der Regierungsrat ist bereit, diesen Punkt zu prüfen, ohne ein Ergebnis vorweg nehmen zu können.

2.5. Vorgaben zu Lärm und Schattenwurf

Das Bundesrecht geht dem kantonalen Recht vor. Es ergibt deshalb gesetzgeberisch keinen Sinn, bundesrechtliche Vorgaben in das kantonale Gesetz aufzunehmen, da daraus nur Doppelspurigkeiten entstehen. Im Rahmen der Ausarbeitung der Gesetzesänderungen im Bereich Wind ist der Regierungsrat allerdings bereit, die Aufnahme von Abstandsvorschriften zu Siedlungen im kantonalen Recht noch einmal vertieft zu prüfen, ohne auch hier ein Ergebnis vorweg nehmen zu können. Dabei sind auf jeden Fall die bundesrechtlichen Lärmschutzvorschriften zu berücksichtigen, und es ist zu beachten, dass baurechtliche Abstandsvorschriften bislang in der Kompetenz der Gemeinden liegen.

2.6. Sicherheit und Rückbau

Der Rückbau wird heute in der Regel in einer Auflage zur Baubewilligung definiert. Eine gesetzliche Regelung zum Rückbau kann zu mehr Sicherheit führen. Gleichzeitig könnten auch allfällige Sicherheitsleistungen der Investorinnen und Investoren für die Rückbaufinanzierung gesetzlich geregelt werden.

3. Fazit

Wie in den Kapiteln zur rechtlichen und verfahrensrechtlichen Ausgangslage ausgeführt wurde, sind alle nötigen Instrumente für die Erstellung von Windenergieanlagen bereits heute vorhanden. Verfahrensbestimmungen, die deren Erstellung erleichtern können, sind sodann in Vorbereitung. Was fehlt, ist – wie von den Motionärinnen und Motionären thematisiert – die breite Akzeptanz der Windenergieanlagen durch die Bevölkerung

der Standort- und Nachbargemeinden. Eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen kann die Akzeptanz zwar nicht herstellen, aber mehr Klarheit schaffen, was für die Akzeptanz förderlich sein kann.

Zusammengefasst erkennt auch der Regierungsrat Handlungsbedarf. Die Schaffung eines eigenständigen Windnutzungsgesetzes lehnt er hingegen ab. Er schlägt stattdessen vor, entsprechende Bestimmungen in das PBG aufzunehmen. Allfällige Regelungen zum Lärm und zum Schattenwurf sowie zur Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Wertschöpfung müssen zuerst noch einmal vertieft und ergebnisoffen geprüft werden. Der Regierungsrat sieht vor, diese Punkte bei den Gesetzgebungsarbeiten mitzunehmen, falls der Grosse Rat seinem Antrag einer Teilerheblicherklärung folgt.

In diesem Zusammenhang weist der Regierungsrat darauf hin, dass die gesetzgeberischen Arbeiten im Kanton Thurgau zwingend mit dem „Beschleunigungserlass“ auf Bundesebene zu koordinieren sein werden. Wenn das konzentrierte Plangenehmigungsverfahren im EnG eingeführt wird, hat dies Auswirkungen auf die heute geltenden Regelungen. Unter anderem müsste die erstinstanzliche Zuständigkeit der Gemeindebehörde für die Bewilligung der betreffenden Windenergie- und Solaranlagen angepasst werden, um die Vorgaben des neuen Bundesrechts umzusetzen. Der Entwurf des Bundesrates wird aktuell in der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) behandelt, die mit deutlicher Mehrheit auf das Geschäft eingetreten ist.

4. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion insofern teilerheblich zu erklären, als dass die in der Einleitung aufgelisteten Forderungen 1, 2 und 5 umgesetzt werden und die Forderungen 3 und 4 vertieft zu prüfen sind.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

