

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

20

PI 15

617

Frauenfeld, 27. Februar 2024

114

Parlamentarische Initiative von Ruedi Zbinden, Eveline Bachmann und Stefan Mühlemann vom 20. Dezember 2023 „Windkraft im Thurgau: Mitbestimmung finanzieren und Akzeptanz stärken“

Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt für die Möglichkeit der Stellungnahme zur oben erwähnten Parlamentarischen Initiative (PI):

1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden PI (3 Erst- und 40 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) wird beantragt, das Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700) mit einem neuen § 22 Abs. 3^{bis} wie folgt zu ergänzen:

§ 22 Abs. 3^{bis} (neu)

3^{bis} Kantonale Nutzungszonen für Windenergieanlagen bedürfen der Zustimmung der betroffenen Gemeinden.

Zur Begründung wird vorgebracht, dass für die Akzeptanz des Ausbaus der erneuerbaren Energien die Bevölkerung mitzunehmen und aktiv in die Entscheidung einzubeziehen sei. Der Grosse Rat habe am 6. Mai 2020 mit der Beschlussfassung zum Kantonalen Richtplan (KRP) fraktionsübergreifend die Haltung bezeugt, dass der Bau von Windenergieanlagen zwingend der Akzeptanz der Bürger und des Volksentscheids der betroffenen Bevölkerung bedürfe. Der zuständige Regierungsrat habe zugesichert, dass die betroffenen Gemeinden im Nutzungsplanungsverfahren wie auch im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens „schon noch zur gegebenen Zeit das Wort“ hätten. In der

Vernehmlassungsantwort vom 17. Mai 2022 zur Änderung des Energiegesetzes (EnG; SR 730.0) an den Bundesrat habe der Regierungsrat seine Haltung bekräftigt, wonach die Gemeindeautonomie in der Schweiz und insbesondere auch im Kanton Thurgau einen sehr hohen Stellenwert genieße, mit einem Ausschalten der kommunalen Entscheidungsträger sich das Risiko von politischem Widerstand und Rechtsmittelverfahren erhöhe und sich für die Beschleunigung der Verfahren kontraproduktiv auswirke. Die entsprechende Änderung des EnG betreffend Energiegewinnungsanlagen aus Wasserkraft und Windenergie hat der Regierungsrat aus diesem Grund abgelehnt.

Die PI nimmt in der Begründung direkten Bezug auf die Vernehmlassung zur PBG-Revision mit präzisierten Bestimmungen zu kantonalen Nutzungszonen, die vom 7. Juli 2023 bis zum 7. November 2023 einer öffentlichen Vernehmlassung unterzogen worden war (siehe dazu Bericht für die externe Vernehmlassung vom 4. Juli 2023 zu § 22 bis § 22f E-PBG). Kritisiert wird, dass damit eine Ausdehnung der kantonalen Nutzungszonen auf das Nichtbaugelände vorgeschlagen werde. Die Initiantin und Initianten deuten das so, dass inskünftig kantonale Nutzungszonen für Windenergieanlagen unter massiv tieferen Hürden vorgesehen werden könnten. Dies würde fundamental gegen die Versprechungen von Parlament und Regierungsrat gehen. Auf nationaler Ebene gebe es Bestrebungen, ein kantonal konzentriertes Plangenehmigungsverfahren für Windparks vorzusehen, sodass die kommunale Nutzungsplanung und das kommunale Baubewilligungsverfahren entfallen würden. Mittels der beantragten Ergänzung des PBG könne sichergestellt werden, dass die lokale Bevölkerung eine Mitbestimmung erhalte. Angesichts neuer möglicher Bestimmungen auf kantonaler und nationaler Ebene sei daher zur Schaffung von Rechtssicherheit die beantragte Ergänzung im PBG erforderlich.

2. Verfahren

Nach § 44 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) weist das Büro des Grossen Rates nach Anhören des Regierungsrates eine PI zurück, wenn sie sich auf einen Gegenstand bezieht, der schon als Ratsgeschäft anhängig ist, oder wenn der Gegenstand vom Regierungsrat als Vorlage vorbereitet und innerhalb eines halben Jahres dem Grossen Rat vorgelegt wird.

Die eingereichte PI bezieht sich nicht auf einen Gegenstand, der schon als Ratsgeschäft anhängig ist. Sie bezweckt aber eine Modifikation von § 22 PBG und ist damit Bestandteil der PBG-Revision, die der Regierungsrat dem Grossen Rat bis spätestens am 20. Juni 2024 vorlegen wird. In ihrer Begründung nehmen die Initiantin und die Initianten direkten Bezug auf die in diesem Zusammenhang durchgeführte Vernehmlassung. Nach Auffassung des Regierungsrates ist die PI deshalb gestützt auf § 44 Abs. 1 GOGR aus formellen Gründen zurückzuweisen. Das Anliegen der PI kann in der vorbereitenden Kommission als Antrag zu § 22 E-PBG eingebracht und diskutiert werden.

3. Inhaltliche Stellungnahme

3.1. Einleitende Bemerkung

Windenergieanlagen und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Bevölkerung waren bereits verschiedentlich Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. Zu erwähnen sind die Motion vom 16. August 2017 „Abstandsvorschriften für Windkraftanlagen gegenüber Bauten und Anlagen“ (GR 16/MO 7/130), die Einfache Anfrage vom 23. November 2022 „Keine Manöver zur Verhinderung von Windenergieanlagen“ (GR 20/EA 164/417), die Parlamentarische Initiative vom 21. Dezember 2022 „Mindestabstände zu Windkraftanlagen: Betroffene schützen und Rechtssicherheit schaffen“ (GR 20/PI 8/433) und die Motion vom 1. März 2023 „Gesetzliche Grundlagen für die Windenergie im Thurgau schaffen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Energieversorgung und zum Nutzen für die Thurgauer Bevölkerung“ (GR 20/MO 43/474). Im Zusammenhang mit der Thematik der vorliegenden PI ist insbesondere die Beantwortung des Regierungsrates vom 5. Dezember 2023 der letztgenannten Motion zu erwähnen. Darin beantragte der Regierungsrat, die Motion teilerheblich zu erklären und insbesondere die Mitwirkung und den Einbezug der Nachbargemeinden durch die Schaffung entsprechender zusätzlicher gesetzlicher Regelungen im PBG zu stärken.

3.2. Rechtslage und Inhaltliche Beurteilung der PI

3.2.1. Kantonale Nutzungszonen

Mit § 22^{bis} des kantonalen Baugesetzes von 1977 wurde durch den Gesetzgeber die Möglichkeit einer kantonalen Nutzungszone (KNZ) für Abfallanlagen geschaffen. Es ging darum, bei dringendem Bedarf eine Abfallanlage auch gegen die Unterstützung einer Standortgemeinde errichten zu können. Mit § 16 des PBG von 1995 wurde die Möglichkeit geschaffen, auch für andere Vorhaben eine KNZ zu errichten. Welche Vorhaben den Erlass einer KNZ erlauben würden, legte der Gesetzgeber damals bewusst nicht fest, damit das Instrument der KNZ grundsätzlich für eine unbestimmte Art von Vorhaben genutzt werden könnte. Für Abfallanlagen blieb der damalige § 15 bestehen. Mit § 22 PBG von 2011 erliess das Parlament sodann eine allgemeine Formulierung für alle KNZ. Fortan gab es keine gesonderte Bestimmung mehr für Abfallanlagen.

Bei der Schaffung der ursprünglichen Bestimmung für KNZ (1977) und auch anlässlich der vorgenommenen Revisionen wurde bewusst keine Abstimmung in den betroffenen Standortgemeinden vorgesehen, da dieses Instrument insbesondere auch dazu dienen soll, nötige Vorhaben für die Bevölkerung des Kantons Thurgau zu realisieren, die in keiner Standortgemeinde je eine Mehrheit finden würden. Dies ist der Sinn und Zweck einer KNZ. Eine Zustimmung der Gemeinden würde das Instrument ad absurdum führen. Eine KNZ soll geschaffen werden können, wenn Exekutive (Kantonsregierung) und Legislative (Kantonsparlament) dies für notwendig erachten. Hierfür muss der Regierungsrat jeweils eine entsprechende Festsetzung im KRP beschliessen und der Grosse

Rat diese Richtplanänderung genehmigen. Es versteht sich von selbst, dass solche Vorhaben jeweils einem erheblichen öffentlichen Interesse von kantonaler Tragweite dienen müssen. Ansonsten hat weder der Regierungsrat noch das Parlament ein Interesse daran, solch einer aufwendigen Planungsmassnahme zuzustimmen. Müsste eine KNZ gar gegen den Willen von betroffenen Gemeinden erlassen werden, würde ohne eigentliche Notlage weder der Regierungsrat noch das Parlament dem Erlass zustimmen. Nichts anderes würde auch für die in der PI angesprochene Teilrevision des PBG gelten (Bericht für die externe Vernehmlassung vom 4. Juli 2023 zu § 22 bis § 22f E-PBG).

Bis heute sind denn auch lediglich zwei KNZ in Kraft (für die Kehrichtverwertungsanlage [KVA] in Weinfelden und für die Deponie Rüti in Frauenfeld). Für den Entwicklungsschwerpunkt Wil West ist ausserdem eine weitere KNZ im KRP festgesetzt und in Planung. Diese KNZ haben die betreffenden Politischen Gemeinden beim Kanton beantragt.

Denkbar ist, dass künftig eine KNZ für einen Deponiestandort Typ C (v.a. Rückstände Rauchgasreinigung, schwerlösliche metallhaltige und anorganische Abfälle), D (v.a. Kehrichtschlacke und andere Schlacken, gewaschene Aschen) und E (Abfälle, bei denen einfache Reaktionen noch möglich sind, Bauabfälle mit höheren Schadstoffen) errichtet werden muss, wenn sich die ausserkantonale Ablagerung der Kehrichtschlacke der KVA Thurgau erschöpfen sollte und die kantonale Entsorgungssicherheit dies erfordert. Eine entsprechende Festsetzung im KRP ist aber noch nicht erfolgt.

Im Bereich Windenergie hat der Regierungsrat mit seinem Antrag, die einleitend erwähnte Motion (GR 20/MO 43/474) teilerheblich zu erklären, deutlich gemacht, dass er die Akzeptanz für Windenergieanlagen fördern will. Er ist weiterhin der Auffassung, dass sich solche Anlagen ohne die Unterstützung der Gemeinden vor Ort nicht realisieren lassen. Deshalb hat der Regierungsrat auch nicht vor, gegen den Willen von Gemeinden KNZ für Windenergieanlagen zu schaffen. Ein solcher Schritt wäre Ultima ratio und ist heute nicht in Sicht.

3.2.2. Vernehmlassung zu § 22 ff. E-PGB

Zu den geplanten Änderungen von § 22 ff. E-PBG haben sich hauptsächlich Politische Gemeinden und einige Private vernehmen lassen, in deren Umgebung gemäss dem KRP Grosswindanlagen möglich sein sollen (Amlikon-Bissegg, Lommis, Stettfurt, Thundorf, Wuppenau, Braunau). Bei dieser Festsetzung 4.2 A im KRP handelt es sich aber nicht um die Festlegung einer KNZ für Windenergieanlagen, sondern lediglich um die Festlegung von möglichen Windenergiegebieten, in denen das Erstellen von Grosswindanlagen im Rahmen eines kommunalen Nutzungsplanungs- und Baubewilligungsverfahrens möglich wäre.

Die in der Vernehmlassung zum E-PBG teilweise geforderten Einschränkungen und Erschwernisse für eine KNZ erscheinen mit Blick auf die bis anhin an den Tag gelegte Zurückhaltung des Kantons unangebracht. Wenn immer möglich erfolgt die Schaffung einer KNZ in enger und einvernehmlicher Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Wie erwähnt, beantragten im Fall von Wil West die Standortgemeinden selbst die Errichtung einer KNZ. Ausserdem gilt auch für KNZ nach wie vor das Recht auf Information und Mitwirkung der Bevölkerung gemäss § 9 PBG. Des Weiteren sind die Behörden der betroffenen Gemeinden anzuhören (in § 22 Abs. 3 PBG bzw. § 22e Abs. 1 E-PBG geregelt). Gegen den Erlass von KNZ kann ausserdem anlässlich der öffentlichen Auflage Einsprache an das Departement für Bau und Umwelt (DBU) erhoben werden (in § 22 Abs. 4 PBG bzw. § 22e Abs. 1 E-PBG geregelt) und auch der weitere Rechtsmittelweg an das kantonale Verwaltungsgericht und an das Bundesgericht steht offen.

Heute gelten KNZ ungeachtet des damit verfolgten Zwecks und der geplanten Nutzung als Bauzonen. Anlässlich der Vernehmlassung zum E-PBG wehren sich die bereits erwähnten Kreise gegen eine KNZ im Nichtbaugebiet. Es wird dabei verkannt, dass KNZ regelmässig im Nichtbaugebiet ausgeschieden werden. Dies war bei der KVA Weinfelden und der KVA Rütli der Fall, und auch das Gebiet für die KNZ Wil West liegt heute überwiegend im Nichtbaugebiet. Erst mit dem Erlass einer KNZ wird das betreffende Nichtbaugebiet aufgrund der heutigen Regelung von § 22 Abs. 1 PBG immer eine Bauzone. Die Ausscheidung einer Bauzone ist sachgerecht bei der KNZ für die KVA in Weinfelden und bei einer künftigen KNZ für die Realisierung des Entwicklungsschwerpunktes Arbeiten Wil West. Bei einer KNZ für ein Deponievorhaben erscheint die Ausscheidung einer Bauzone jedoch nicht zwingend. Werden Deponien im kommunalen Verfahren ausgeschieden, handelt es sich bei der betreffenden Zone um eine Deponiezone gemäss § 17 PBV, die eine Zone des Nichtbaugebietes ist. Identische Vorhaben sollten nicht in Abhängigkeit vom jeweiligen Erlassverfahren (kommunal/kantonal) in einem Fall einer Nichtbauzone und im anderen Fall einer Bauzone zugewiesen werden. Ausserdem liegen solche Vorhaben in der Regel abgeschieden vom Siedlungsgebiet und beanspruchen, wenn bisweilen auch nur vorübergehend, meist grosse Flächen. Diese wiederum würden unnötigerweise das kantonale Kontingent für Bauzonenflächen gemäss der Festsetzung 1.1 B im KRP stark belasten. Es soll darum mit der geplanten Änderung ermöglicht werden, dass KNZ, soweit zweckmässig, Zonen des Nichtbaugebietes bleiben.

Für Grosswindanlagen im Nichtbaugebiet muss ein kommunales Nutzungsplanverfahren durchgeführt werden. Dabei wird eine „Zone für Windenergie“ ausgeschieden. Bei dieser Zone handelt es sich um eine Zone der Grundnutzung, und zwar im Sinne von Art. 18 des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700), und somit um eine Zone des Nichtbaugebietes. Es ist dem Regierungsrat deshalb nicht klar, was die Initiantin und die Initianten damit meinen, wenn sie behaupten, für eine KNZ für Windenergieanlagen würden massiv tiefere Hürden gelten, wenn das betreffende Gebiet – genau gleich wie

im Rahmen eines kommunalen Nutzungsplanverfahren – eine Zone des Nichtbaugebietes bleiben würde, statt eine Bauzone zu werden. Auch in diesem Fall bedürfte der Erlass einer KNZ für Windenergieanlagen zunächst der Richtplanfestsetzung durch den Regierungsrat und der Richtplangenehmigung durch den Grossen Rat.

3.2.3. Geplanter Beschleunigungserlass auf Bundesebene

Das kürzlich verabschiedete Bundesgesetz über die Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für Windenergieanlagen (Änderung EnG und des Bundesgerichtsgesetzes [BGG; SR 173.110]) beinhaltet Vorgaben, die eine Beschleunigung fortgeschrittener Windparkprojekte 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.

Die beantragte Änderung der Bestimmungen für KNZ würde entgegen der Annahme der Initiantin und der Initianten freilich nicht bedeuten, dass im Rahmen von bundesrechtlich vorgegebenen konzentrierten Plangenehmigungsverfahren ebenfalls die Zustimmung der Politischen Gemeinden eingeholt werden müsste. Bundesrecht geht kantonalem Recht immer vor. Das Bundesrecht müsste den Kantonen also explizit die Option einräumen, die Zustimmung der betroffenen Gemeinden einzuholen. Oder rechtlich gesprochen: Möchte man ein Zustimmungserfordernis der betroffenen Politischen Gemeinden für die bundesrechtlich vorgegebenen konzentrierten Plangenehmigungsverfahren festlegen, ginge dies nicht ohne eine entsprechende Ermächtigung der Kantone durch den Bundesgesetzgeber und die Einführung dieser Bedingung durch den kantonalen Gesetzgeber im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zum konzentrierten Plangenehmigungsverfahren.

4. Zusammenfassende inhaltliche Beurteilung

Die in der Vernehmlassung zum E-PBG teilweise verlangte und mit der vorliegenden PI geplante gesetzliche Verankerung einer positiven Gemeindeabstimmung als Voraussetzung für den Erlass einer KNZ für Windenergieanlagen ist abzulehnen. Dieses Anliegen führt den Grundgedanken der KNZ – die als letztmögliches Instrument zum Einsatz kommen kann – wie oben erwähnt ad absurdum. In einer ausgewiesenen Notlage müssen Regierung und Parlament die nötigen planerischen Voraussetzungen durch Erlass einer KNZ auch gegen den Willen der Standortgemeinde schaffen können. Aus

7/7

diesem Grund ist an der heutigen Regelung bzw. am geplanten § 22 Abs. 1 E-PBG festzuhalten und die mit der PI beantragte Änderung abzulehnen.

Weshalb die geplante Änderung von § 22 E-PBG, wonach inskünftig der Perimeter einer erlassenen KNZ nicht mehr automatisch zu einer Bauzone wird, sondern je nach Nutzung auch eine Nichtbauzone bleiben darf, zu tieferen Hürden für den Erlass einer KNZ für Windenergieanlagen führen soll, wird in der PI nicht erklärt und ist auch nicht ersichtlich. Es ändert sich nichts daran, dass für eine entsprechende KNZ vorab die Zustimmung von Regierungsrat und Parlament erforderlich ist.

Unzutreffend ist die Argumentation, dass mit der beantragten Vorgabe für eine KNZ für Windenergieanlagen auch bei einem allfälligen bundesrechtlich vorgesehenen konzentrierten Plangenehmigungsverfahren das Zustimmungserfordernis der Politischen Gemeinden gelten würde. Erst die Ergebnisse zur Änderung des EnG (Beschleunigungserlass; Curia Vista 23.051) werden zeigen, ob die Zustimmung der Politischen Gemeinden auf kantonaler Ebene überhaupt zu einer Vorgabe des Plangenehmigungsverfahrens gemacht werden darf. Wäre dies von Bundesrechts wegen möglich, könnte diese Bedingung zweifelsohne nicht einfach analog für das konzentrierte Plangenehmigungsverfahren gelten, bloss weil sie für den Erlass einer KNZ vorgesehen ist. Vielmehr müsste das Zustimmungserfordernis bei den kantonalen Ausführungsbestimmungen zum konzentrierten Plangenehmigungsverfahren erneut eingeführt werden.

5. Antrag

Die Parlamentarische Initiative ist aus formellen Gründen (§ 44 Abs. 1 GOG) zurückzuweisen. Sollte auf die Rückweisung verzichtet werden, empfiehlt der Regierungsrat gestützt auf die vorstehenden inhaltlichen Ausführungen, die Parlamentarische Initiative nicht zu unterstützen.

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber


