

Zeitschrift: bulletin.ch / Electrosuisse
Herausgeber: Electrosuisse
Band: 105 (2014)
Heft: 3

Artikel: Langstreckenlauf mit Hindernissen
Autor: Eberhard, Simon
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-856196>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 14.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Langstreckenlauf mit Hindernissen

Komplexe Bewilligungsverfahren für Stromproduktionsanlagen aus Erneuerbaren

Der Weg zur Inbetriebnahme von Anlagen zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien erstreckt sich oft über mehrere Jahre. Um die ambitionierten Ziele der Energiestrategie 2050 zu erreichen, ist es notwendig, die langwierigen Verfahren zu beschleunigen. Sowohl auf Seiten der Behörden wie auch der Projekteigner müssen entsprechende Massnahmen getroffen werden.

Simon Eberhard

Die Stromproduktion aus erneuerbaren Quellen ist einer der Kernpunkte der bundesrätlichen Energiestrategie 2050. Im Jahr 2035 soll die inländische Stromproduktion ohne Wasserkraft mindestens 14,5 TWh betragen, jene aus Wasserkraft 37,4 TWh. Die Branche plant einen signifikanten Ausbau ihrer Produktionskapazitäten. In einer Befragung, die im Sommer 2013 im Auftrag des VSE durchgeführt wurde [1], gaben 73% der produzierenden Energieversorgungsunternehmen an, dass sie ihren Fokus auf erneuerbare Energien erhöhen oder neu ins Geschäft einsteigen wollen. Allerdings sind sie auf dem Weg dahin mit zahlreichen Hür-

den konfrontiert – besonders im Bereich der Windenergie: Dort sind nach den Angaben der Umfrageteilnehmer rund sechsmal so viele Projekte blockiert, wie in den vergangenen fünf Jahren realisiert wurden (Bild 1). Im Bereich Wasserkraft kommen auf jedes Projekt, das in den vergangenen fünf Jahren realisiert wurde, rund 1,5 Projekte. Weniger gravierend ist die Situation bei der Fotovoltaik, bei der die Zahl der realisierten Projekte deutlich überwiegt.

Gründe für die Verzögerungen sind einerseits in lokalen Widerständen zu suchen, andererseits in den gesetzlichen und administrativen Rahmenbe-

dingungen. Tatsächlich erweisen sich die zahlreichen Instanzen, Verfahren und teilweise ineinandergreifenden Prozesse als komplex und teilweise gar verwirrend. Nachfolgender Abschnitt gibt einen Überblick über die wichtigsten Verfahren und die involvierten Akteure. Die Zusammenstellung stützt sich dabei unter anderem auf einen Bericht des Bundes vom August 2013 [2], der eine Bestandesaufnahme von blockierten Projekten zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien vornimmt.

Überblick über die Verfahren

Die Verfahrenshoheit für den Bau von Anlagen zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien liegt bei den Kantonen. Die notwendigen Verfahren für den Erhalt einer Baubewilligung sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt und involvieren meistens kantonale wie auch kommunale Behörden. Bild 2 gibt einen vereinfachten Überblick über die gesetzlichen Grundlagen sowie die unterschiedlichen Verfahren. Für den Bau einer Neuanlage muss ein Baubewilligungsverfahren durchlaufen werden. Je nach Produktionsart und Ausgangslage

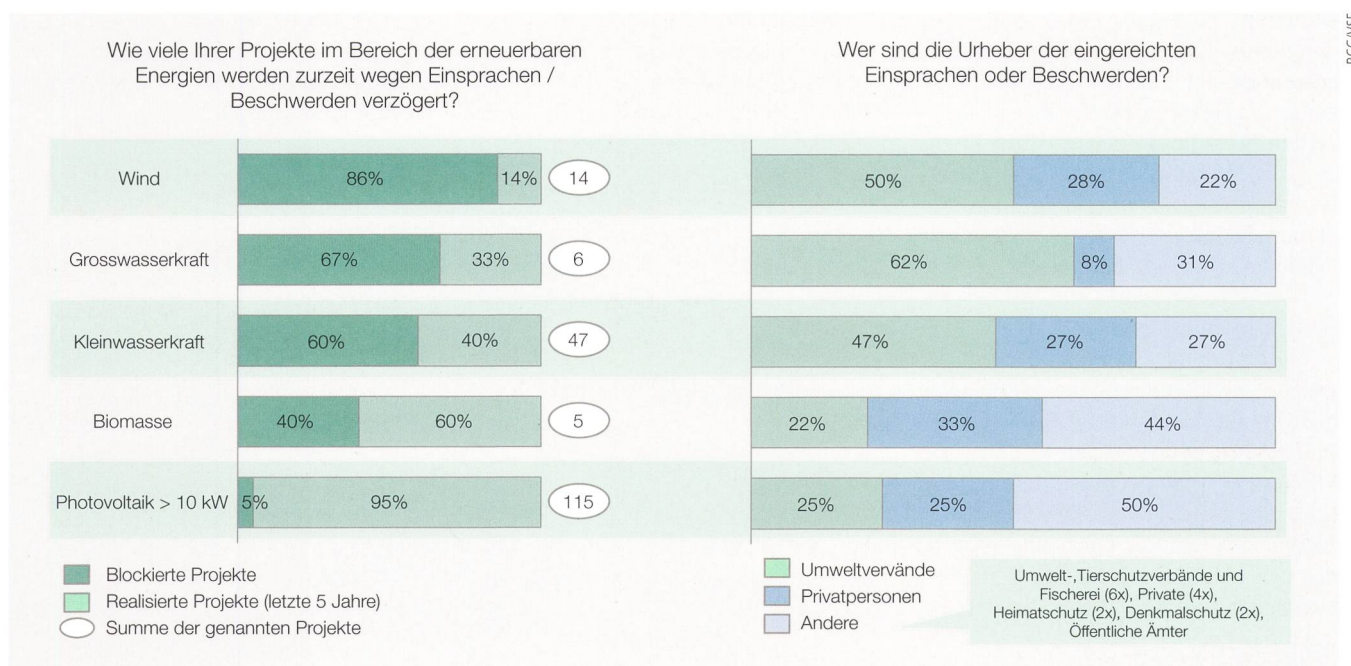


Bild 1 Vor allem Windenergie- und Grosswasserkraft-Projekte sind derzeit blockiert. Dies zeigt eine Umfrage unter EVUs vom Herbst 2013.

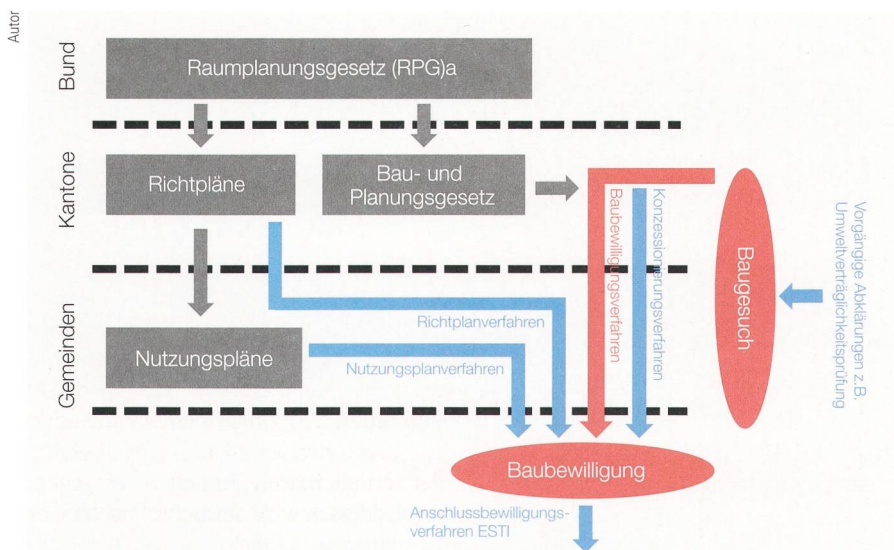


Bild 2 Vereinfachte Übersicht über die wichtigsten Gesetze und Bewilligungsverfahren.

können zusätzlich weitere Verfahren notwendig werden: Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen hier das Richtplanverfahren, das Nutzungsverfahren sowie das Konzessionsverfahren genannt werden.

Baubewilligungsverfahren

Die Richtlinien für Baubewilligungsverfahren werden in den kantonalen Bau- und Planungsgesetzen (BPG) festgehalten. Ein Verfahren beginnt mit dem Baugesuch und endet mit der Baubewilligung. Ein Baugesuch umfasst die Pläne und Beschreibungen des Projektes und allfällige vom BPG vorgeschriebene Gutachten wie beispielsweise Umweltverträglichkeitsberichte. Über die Baubewilligung innerhalb von Bauzonen entscheidet in der Regel die Gemeinde, ausserhalb der Bauzone die zuständige kantonale Behörde. Das Baubewilligungsverfahren kann in einigen Fällen in ein anderes Verfahren (z.B. Richtplan-, Nutzungsplan- oder Konzessionsverfahren) integriert werden, in anderen Fällen ist es diesem nachgelagert.

Richtplanverfahren

Die kantonalen Richtpläne legen fest, welche Gebiete schützenswert oder bedroht sind und welche Gebiete wirtschaftlich genutzt werden können. Sie können in verschiedene Teilrichtpläne unterteilt sein. Ist für den Bau einer Anlage eine Richtplanänderung notwendig, muss ein entsprechendes Verfahren eingeleitet werden. Dieses erfolgt auf kantonaler Ebene. Der geänderte Richtplan bedarf der Bewilligung durch den Bundesrat.

Nutzungsplanverfahren

Auf Grundlage der Richtpläne legen die kommunalen oder regionalen Nutzungspläne fest, wie der Boden genutzt wird. Hier wird unterschieden zwischen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen. Allenfalls können die Nutzungspläne weitere Zonen festlegen. Der Bau einer Anlage ausserhalb einer Bauzone ist in Ausnahmefällen möglich, wozu es aber einer Anpassung des Nutzungsplans bedarf. Das diesbezügliche Verfahren wird auf ein entsprechendes Gesuch hin bei der Gemeinde ausgelöst. Diese entscheidet sich nach Massgabe der gesetzlich vorgegebenen Interessensabwägung.

Konzessionierungsverfahren

Eine Konzession ist eine (zeitlich befristete) Verleihung des Rechtes zur Nutzung eines Gutes, das im Besitz des

Gemeinwesens verbleibt. Bei den erneuerbaren Energien betrifft das vor allem die Wasserkraft. Für den Bau einer entsprechenden Anlage ist das Baubewilligungsverfahren entweder in das Konzessionsverfahren integriert oder diesem nachgelagert.

Technologiespezifische Richtlinien

Neben den generellen gesetzlichen Vorgaben gibt es je nach Technologie weitere Vorschriften. Im Falle von Fotovoltaik beispielsweise sind bei der Integration von Solarzellen in Gebäuden denkmalschützerische Regeln zu beachten. Für Windenergieanlagen mit einer Leistung von mehr als 5 MW ist seit 2008 eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) obligatorisch, während bei der Geothermie Richtlinien bezüglich der Nutzung des Trinkwassers zu berücksichtigen sind.

Bestandesaufnahme über hängige Projekte

In der Bestandesaufnahme des Bundes [2] wurden Interviews für insgesamt 582 Projekte im Bereich der Wasserkraft, Windenergie, Fotovoltaik sowie der Biomasse geführt. Die Mehrzahl der Projekte war zum Zeitpunkt der Umfrage seit rund fünf Jahren hängig. In der Umfrage wurde zudem eruiert, in welchem Verfahrensschritt sie sich gerade befinden. Zur Auswahl standen Richtplanverfahren, Nutzungsplanverfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung, Konzessionsverfahren, Baubewilligungsverfahren und Anschlussverfahren. Ein grosser Teil der Projekte steckt dabei in der Baubewilligungsphase sowie – vor allem bei der Wasserkraft – in der Konzessionsphase.

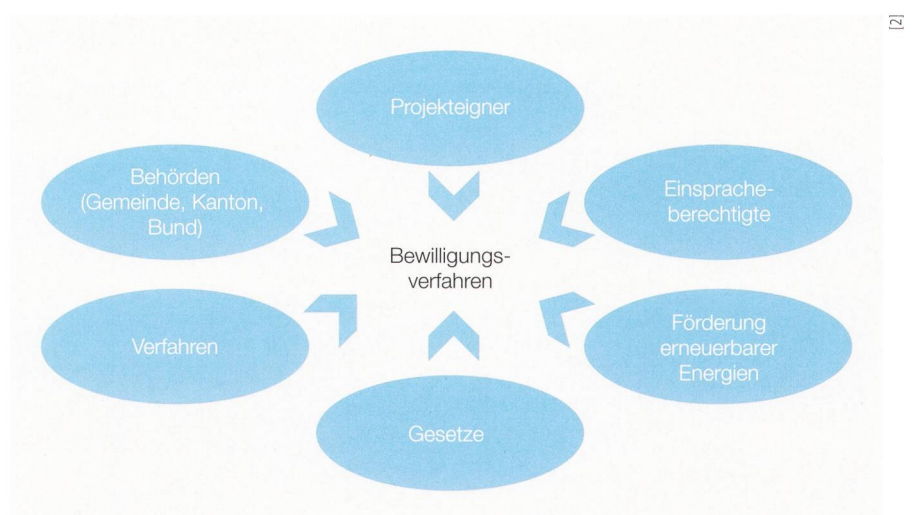


Bild 3 Faktoren, die auf Bewilligungsverfahren einwirken.

S. Aebi

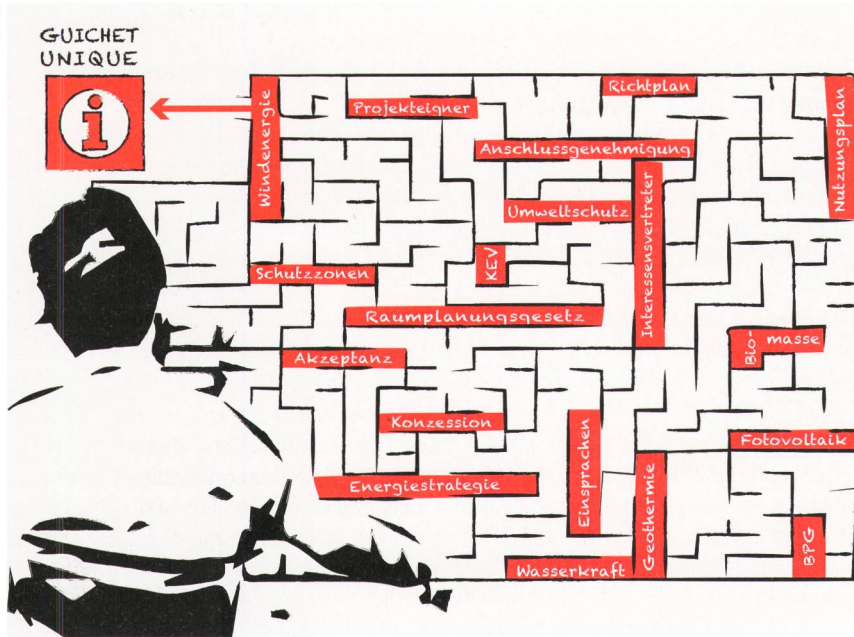


Bild 4 Der Weg zu einer Baubewilligung ähnelt oft einem Labyrinth. Eine zentrale Leitstelle («Guichet unique») für Bewilligungsverfahren könnte die Verfahren erheblich beschleunigen.

Zum Zeitpunkt der Befragung waren zudem gegen 72 der 582 Projekte Einsprachen hängig. Die Statistik bestätigt dabei die Erkenntnisse aus der VSE-Umfrage: Während Fotovoltaikprojekte kaum zu Beschwerden Anlass geben, lösen insbesondere Projekte im Bereich der Windenergie (45 von 194 Projekten) sowie der Wasserkraft (13 von 28 Projekten) Widerstände aus. Von den 72 Projekten, gegen die Beschwerde geführt wurde, sollen zum Zeitpunkt der Umfrage deren 67 weitergeführt werden, davon 41 in modifizierter Form.

Gründe für Verzögerungen

Verschiedene Faktoren beeinflussen die Dauer eines Bewilligungsverfahrens, wie Bild 3 verdeutlicht. Neben den Behörden, den Projekteignern, den Einspracheberechtigten oder der Komplexität der Verfahren und rechtlichen Vorschriften können auch die im Rahmen der nationalen Energiepolitik definierten Instrumente zur Förderung der Erneuerbaren auf die Baubewilligungsverfahren einwirken. So hat insbesondere die im Jahr 2009 eingeführte Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) zu einer deutlichen Zunahme der Projekte geführt, darunter auch von solchen, die aus verschiedenen Gründen noch nicht genügend ausgereift sind. Deren Prüfung bindet bei den Behörden Ressourcen, was sich negativ auf die Dauer der Bewilligungsverfahren auswirken kann.

Der Bericht des Bundes identifiziert aufseiten der Behörden eine unzurei-

chende Koordination zwischen den verschiedenen Ämtern sowie Gemeinden, Kantonen und Bund aufgrund mangelnder Erfahrung – was sich bei allen Anlagentypen ausser der Fotovoltaik verzögernd auswirkt. Im Falle der Wasserkraft sind mangelnde personelle Ressourcen ein weiterer Faktor, während bei den übrigen Anlagentypen Gemeinden und Kantone Schwierigkeiten bekunden, sich die nötige Fachkompetenz anzueignen.

Seitens der Projekteigner ist der fehlende frühzeitige Einbezug der Bevölkerung und einspracheberechtigter Organisationen wie auch der Bundes- und Kantonsbehörden ein verfahrenshemmender Faktor. Ebenfalls können sich die man-

gelnde Qualität der Gesuchsunterlagen oder ungenügend ausgearbeitete Projekte negativ auf die Bewilligungsdauer auswirken. Im Bereich der Windenergie und der Biomasse sind zudem Projektänderungen während der Bewilligungsphase häufig ein verzögernder Faktor.

Massnahmen zur Beschleunigung

Verzögerungen bei der Realisierung von Stromproduktionsanlagen aus erneuerbaren Energien kosten nicht nur Zeit und Geld, sondern laufen auch den ambitionierten Ausbauzielen im Bereich der erneuerbaren Energien entgegen. Infolgedessen wird der Bedarf nach einer Optimierung und Beschleunigung der Verfahren mittlerweile breit anerkannt. Gefordert ist dabei in erster Linie das Gemeinwesen, aber auch die Projekteigner sollten in die Pflicht genommen werden.

Massnahmen durch Kantone und Bund

Die geltende Kompetenzordnung im Verfahrensbereich räumt den Kantonen eine Schlüsselstellung ein, an der auch die Energiestrategie 2050[3] festhält. Entsprechend eingeschränkt sind die Handlungsmöglichkeiten des Bundes. Dies widerspiegelt sich auch in den Massnahmen, die der Bundesrat in seiner Botschaft vorschlägt: So sollen die Kantone lediglich «verpflichtet» werden, für rasche Bewilligungsverfahren zu sorgen. Vorgesehen ist ferner eine Ordnungsfrist für Gutachten des Natur- und Heimatschutzes. Schliesslich sieht die Botschaft die Einführung eines «Guichet unique»

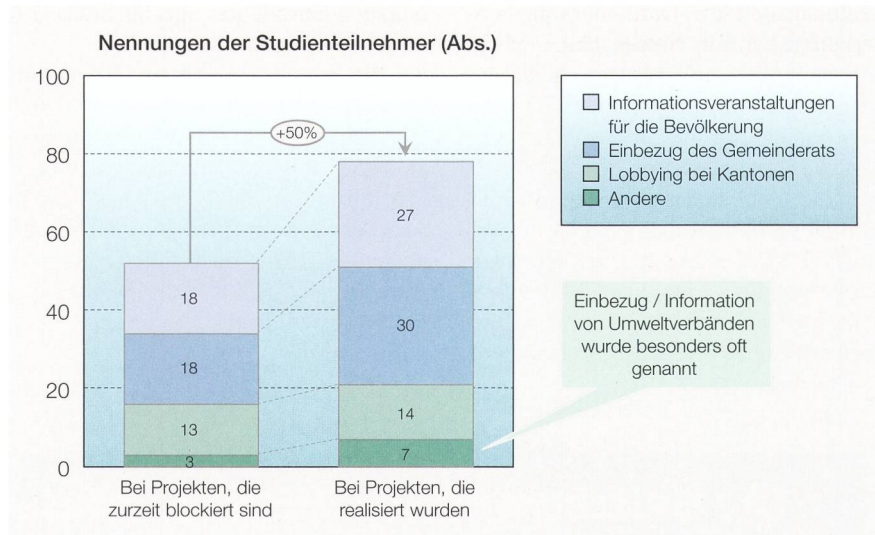


Bild 5 Der frühzeitige Einbezug aller Interessensvertreter erhöht die Chance, dass ein Projekt erfolgreich realisiert wird.

für Stellungnahmen und Bewilligungen vor, welche in die Zuständigkeit des Bundes fallen (Bild 4).

Gefordert sind vor allem die Kantone. Zielführend wären beispielsweise die Schaffung gemeinsamer Verfahrensstandards auf Basis von «Best practice»-Beispielen sowie die Einrichtung von Leitbehörden, welche für die (Verfahrens-) Koordination und den Baubewilligungsentscheid verantwortlich zeichnen. Ferner müssen die Kantone für hinreichende personelle Ressourcen sorgen.

Massnahmen aufseiten der Projekteigner

Neben diesen notwendigen Beschleunigungsmassnahmen auf Seite der Behörden sind auch die Projekteigner selbst gefordert: Denn oft scheitern Projekte oder werden signifikant verzögert, weil sie nicht vollständig ausgearbeitet sind oder weil notwendige Unterlagen fehlen. Empfehlenswert ist es insbesondere, Interessensgruppen rechtzeitig über bevorstehende Projekte zu informieren. Dazu gehört auch, auf allfällige Bedenken einzugehen. Informationsveranstaltungen sowie der Einbezug der lokalen Behörden helfen, Hürden abzubauen. Dies bestätigen auch die Resultate aus der VSE-Umfrage (Bild 5): Bei erfolgreich abgeschlossenen Bau-Projekten wurden deutlich häufiger entsprechende Massnahmen vorgenommen als bei Projekten, die derzeit noch blockiert sind.

Massnahmen aufseiten betroffener Dritter

Aufseiten der betroffenen Dritten ist – neben dem Postulat «faires» Verhaltens – auch eine massvolle Einschränkung des Rechtsschutzes denkbar. So könnte beispielsweise bei Entscheiden betreffend die Genehmigung von Anlagen zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien der Zugang zum Bundesgericht eingeschränkt werden, wie dies der Bundesrat bezüglich der Plangenehmigung von Starkstrom- und Schwachstromanlagen vorschlägt. Zu bedenken ist dabei allerdings, dass einer Einschränkung des Rechtsschutzes enge Grenzen gesetzt sind, da dieser einen hohen Stellenwert geniesst.

Résumé

Une course de fond semée d'embûches

Complexité des procédures d'autorisation pour les installations de production d'électricité à partir des énergies renouvelables

Si la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables constitue l'un des points-clés de la Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral, la complexité et la longueur des procédures d'autorisation représentent actuellement un grand défi.

La procédure pour la construction d'installations de production d'électricité à partir des énergies renouvelables relève de la souveraineté cantonale. Or les procédures d'obtention d'une autorisation de construire sont régies différemment d'un canton à l'autre. Pour la construction d'une installation nouvelle, il est nécessaire d'engager une procédure d'autorisation de construire. En fonction du type de production et de la situation initiale, d'autres procédures peuvent être requises, comme celles relatives au plan directeur, à l'utilisation ou à la concession.

La complexité et le manque d'harmonisation des procédures représentent une source importante de retards potentiels. En ce qui concerne les autorités, la diversité des instances impliquées et la longueur des canaux décisionnels peuvent donner lieu à des ajournements. Enfin, au niveau des propriétaires de projet, le manque d'implication de la population et des organisations habilitées à formuler des recours sont susceptibles de ralentir les procédures. Afin d'accélérer les procédures d'autorisation, le Conseil fédéral a défini dans la Stratégie énergétique 2050 l'utilisation et le développement des énergies renouvelables comme un intérêt national, comparant les installations énergétiques à d'autres biens d'importance nationale. Il prévoit en outre de désigner un service de coordination central (dit «guichet unique»). Pour le propriétaire de projet, il s'avère nécessaire d'élaborer son dossier de manière exhaustive et d'impliquer tous les groupes d'intérêt en amont du processus décisionnel. Toutes les parties peuvent ainsi contribuer à rationaliser les processus afin d'atteindre les objectifs de la Stratégie énergétique 2050.

Se

Fazit

Die Gründe, weshalb sich ein Bauprojekt für eine Anlage zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien verzögern kann, sind vielfältig. Es würde deshalb zu kurz greifen, den Schwarzen Peter einem der beteiligten Akteure zuzuschreiben. Mit Blick auf den allseits gewollten Ausbau der Erneuerbaren und die damit verbundene verstärkte Dezentralisierung der Stromproduktion stehen alle Akteure in der Pflicht, ihren Beitrag zu leisten. Wer A sagt, muss auch B sagen.

Die Möglichkeiten des Bundes sind aufgrund der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen begrenzt, was sich auch in den vorgeschlagenen Massnahmen der Energiestrategie 2050 niederschlägt. Gegen föderalismuspolitisch bedingte Rücksichtnahme ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Umso mehr müssen aber die Kantone jetzt rasch für Vereinfachungen und gemeinsame Standards sorgen.

Staatliche Massnahmen können ihre Wirkung aber nur dann voll entfalten, wenn Bevölkerung und Umweltverbände zusätzliche Eingriffe in Natur und Landschaft akzeptieren. Die Projekteigner ihrerseits stehen dabei in der Pflicht, diese im Rahmen des technisch Möglichen und wirtschaftlich Vernünftigen möglichst gering zu halten.

Referenzen

- [1] The Boston Consulting Group, Schweizer Stromwirtschaft: Durch falsche Anreize ins Abseits?, Zürich, 2013.
- [2] Bundesamt für Energie BFE, Verzögerungen von Projekten zur Stromproduktion aus erneuerbaren Energien, August 2013.
- [3] Schweizerischer Bundesrat, 13.074 Botschaft zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 (Revision des Energierechts) und zur Volksinitiative «Für den geordneten Ausstieg aus der Atomenergie (Atomausstiegsinitiative)» vom 4. September 2013.

Angaben zum Autor

Simon Eberhard, M.Sc.com, ist Chefredaktor VSE des Bulletin SEV/VSE.

Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE), 5001 Aarau
simon.eberhard@strom.ch

Anzeige

Die Beiträge dieser Ausgabe finden Sie auch unter
www.bulletin-online.ch