



**Kellerhals  
Carrard**

# **Vorschläge zur Beschleunigung von Bevollziehungsverfahren für Kraft- werke**

von

Dr. Martin Föhse

Im Auftrag der

Konferenz Kantonaler Energiedirektoren EnDK



und der

Bau-, Planungs- und Umweltdirektionenkonferenz BPUK



Bern, 14. September 2023

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1</b>	<b>ERGEBNISSE / VORSCHLÄGE</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>AUSGANGSLAGE UND FRAGSTELLUNG</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>ENTWICKLUNGEN IM BUNDERSRECHT</b>	<b>6</b>
<b>3.1</b>	<b>Jüngste Änderungen im Bundesrecht</b>	<b>6</b>
<b>3.2</b>	<b>Laufende parlamentarische Debatten</b>	<b>7</b>
3.2.1	Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien	7
3.2.2	Parlamentarische Initiative 22.461 («Windexpress»)	8
<b>3.3</b>	<b>Beschleunigungsvorlage des Bundesrats</b>	<b>9</b>
3.3.1	Richt- und Nutzungsplanung	9
3.3.2	Kantonales Plangenehmigungsverfahren (konzentriertes Bewilligungsverfahren)	10
3.3.3	Projektbezogene Richtplangrundlage nach Art. 8 Abs. 2 RPG	13
3.3.4	Ordnungsfristen und Übergangsbestimmung	14
3.3.5	Netze	14
3.3.6	Fazit	14
<b>3.4</b>	<b>Netze</b>	<b>15</b>
<b>3.5</b>	<b>Fazit</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG UND VERFAHRENSBESCHLEUNIGUNG IN DER EU</b>	<b>16</b>
<b>4.1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>16</b>
<b>4.2</b>	<b>Strategische Umweltprüfung</b>	<b>17</b>
4.2.1	Europäische Union	17
4.2.2	Schweiz	18
<b>4.3</b>	<b>Verfahrensbeschleunigung in der EU</b>	<b>19</b>
<b>4.4</b>	<b>Verfahrensbeschleunigungsvorlage in Deutschland</b>	<b>19</b>
<b>4.5</b>	<b>Fazit</b>	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>PLANUNGS- UND BAURECHTLICHE EBENE</b>	<b>21</b>
<b>5.1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>21</b>
<b>5.2</b>	<b>«Richtplan +»</b>	<b>22</b>
5.2.1	Konzeption	22
5.2.2	Anfechtbarkeit des Richtplans als Kompensationsmassnahme	23
5.2.3	Politische Einordnung	24
<b>5.3</b>	<b>Konzentriertes Verfahren?</b>	<b>24</b>
<b>5.4</b>	<b>Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren Netze</b>	<b>24</b>
<b>5.5</b>	<b>Darstellung Richtplan + vs. «heute» bzw. Bundesrat</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>VERFAHRENSRECHTLICHE EBENE</b>	<b>26</b>
<b>6.1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>26</b>
<b>6.2</b>	<b>Anfechtbarkeit des Richtplans</b>	<b>26</b>

<b>6.3</b>	<b>Anfechtbarkeit der Nutzungsplanung und Entzug der Planungskompetenz</b>	<b>27</b>
<b>6.4</b>	<b>Insbesondere: Verbandsbeschwerderecht</b>	<b>27</b>
<b>6.5</b>	<b>Verkürzung Instanzenzug</b>	<b>28</b>
<b>6.6</b>	<b>Steigerung in der Effizienz der Verfahrensführung</b>	<b>29</b>
6.6.1	Behandlungsfristen, «rasche Verfahren», Umgang mit fehlenden Dokumenten	29
6.6.2	Behördeninterne Koordination	30
6.6.3	Mündliche Verfahrensführung	30
6.6.4	Ressourcen und Setzung von Prioritäten	31
6.6.5	Rechtsmittelverfahren	31
6.6.6	Vorzeitiger Baubeginn	32

---

Der Gutachter war frei hinsichtlich der Würdigung des aktuellen Standes und der hier gemachten Vorschläge. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind demnach einzig als Vorschläge zuhanden der Auftraggebenden zu verstehen, die sie selbst prüfen und frei würdigen werden.

## 1 ERGEBNISSE / VORSCHLÄGE

### Zum Entwurf des Bundesrats (Rz. 22 ff.)

- 1 In der Stossrichtung ist der Entwurf des Bundesrats, mit einschliessend die seit der Vernehmlassung vorgenommenen Anpassungen, zu begrüssen. Die Option des **konzentrierten Planungs- und Bewilligungsverfahrens** für grosse Solar- und Windenergieanlagen (der Begriff «kantonales Plangenehmigungsverfahren» ist mehr als nur unglücklich) scheint zweckmässig. Die Kantone bleiben frei, dies auch bei der Wasserkraft umzusetzen, falls entsprechender Bedarf besteht (Rz. 28 f.). Zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten über die Verfahrensart sollte entweder eine Bestimmung eingeführt werden, wonach der Entscheid über die Verfahrensart **nicht anfechtbar** ist oder es sollte den Gesuchstellenden diesbezüglich ein **Wahlrecht** eingeräumt werden (Rz. 30 f.). Die Pflicht zur Umsetzung im kantonalen Recht sollte aber auf jene Kantone beschränkt sein, die überhaupt über ein entsprechendes Potenzial verfügen. Auf die vorläufige Anwendung des EleG sollte verzichtet werden (Rz. 32).
- 2 Die Idee, auf die **projektbezogene Richtplangrundlage** nach Art. 8 Abs. 2 RPG unter bestimmten Voraussetzungen (u.a. eine qualifizierte Interessenabwägung) **zu verzichten**, scheint auf den ersten Blick hilfreich (vgl. Rz. 36 ff.). Anders als vom Bundesrat behauptet, ist dies aber eine **Änderung des materiellen Rechts**, denn damit einher gehen Abstriche bei der Qualität der Richtplanung. Abgesehen davon, dass die vorgeschlagene qualifizierte, vorstrukturierte **Interessenabwägung** ohne konkretes Projekt **schwierig** sein dürfte (Rz. 37) und die Planung damit am Ende trotzdem in die Nähe einer projektbezogenen Richtplangrundlage rückt, schafft sie zusätzlich einen **neuen rechtlichen Angriffspunkt** für Beschwerden, nämlich jenen, dass der Bundesrat zu Unrecht erklärt habe, dass eine projektbezogene Richtplanung nicht erforderlich sei (Rz. 39). Der Vorschlag ist daher m.E. **nicht ratsam** (vgl. aber den Vorschlag «Richtplan +», Rz. 69 ff.).
- 3 Im Übrigen enthält der Vorschlag **zahlreiche redundante** oder aus anderen Gründen **überflüssige Normen**, auf die zu verzichten ist (v.a. wegen der damit einhergehenden Fehleranfälligkeit und dem klassischen Risiko von E-Contrario-Schlüssen) – vgl. dazu die Liste in Rz. 44 in fine und die entsprechende Begründung im Text davor.

### Konzept «Richtplan +» (Ziff. 5.2)

- 4 Die Kürzung des kantonalen Instanzenzugs, kombiniert mit konzentrierten kantonalen Bewilligungsverfahren, sind die «low hanging fruits» bei der Verfahrensbeschleunigung (abgesehen von den Folgen für die Gemeinden, vgl. Rz. 34). Der hier gemachte Vorschlag des «Richtplans +» dürfte auf dieser Ebene (Beschleunigung) immerhin **mittelbar eine Wirkung** erzielen, nämlich dadurch, dass er insbesondere die **UVP entlasten** kann. Der Gewinn der

Konzeption liegt v.a. in der **gesteigerten** (stufengerechten) **Planungsqualität** sowie in der **gesteigerten Rechtssicherheit** der Projektierenden (Rz. 70 f.).

- 5 Das Konzept beruht darauf, dass bereits auf Stufe Richtplan eine **«Wirkungsbeurteilung Umwelt»** durchgeführt wird. Damit können frühzeitig gewichtige Umweltaspekte berücksichtigt und v.a. auch der Standort festgelegt werden. Um die gewünschte Rechtssicherheit herzustellen, ist dagegen die spätere, akzessorische Prüfung des Richtplans zu unterbinden. Im Gegenzug sollte aber der **Richtplan – eingegrenzt auf den «Richtplan +»** – für Parteien (d.h. für Betroffene) **anfechtbar** sein (Rz. 72 f.; s. auch das Schema in Ziff. 5.5).

### **Weiteres Beschleunigungspotenzial (Ziff. 6)**

- 6 Schliesslich gibt es weitere Möglichkeiten zur Verfahrensbeschleunigung, die normativ, d.h. über Gesetze ergriffen werden können (Rz. 82 ff.) Denkbar wäre z.B. eine Vorschrift, wonach **Verbände**, die aufgrund des einschlägigen Rechts beschwerdelegitimiert sind, dies nur **gemeinsam** tun können (ohne Pflicht zur materiellen Koordination). Bereits die Pflicht, Eingaben gemeinsam vorzunehmen und einen Vertreter oder eine Vertreterin zu benennen, könnte zu einer Beschleunigung beitragen, weil z.B. behördliche Fristen alle gleichzeitig erfassen (Rz. 90 f.). Weitere Optionen sind die zwingende **«Vermündlichkeit»** von Verfahrensschritten, die **Schärfung von Fristen** – auch behördenintern – oder die Möglichkeit von Projektanten, direkt an die übergeordnete Behörde zu gelangen und einen Entscheid herbeizuführen, wenn erkennbar ist, dass sich beteiligte Ämter gegenseitig blockieren.
- 7 Weiteres, erhebliches Beschleunigungspotenzial gibt es schliesslich auch auf der nicht-normativen Ebene, namentlich bei den eingesetzten **Ressourcen**, deren Kompetenzen, der Priorisierung von Verfahren und der effizienten Verfahrensführung innerhalb des bereits heute geltenden Rechts, was auch eine professionelle **Koordination** der beteiligten Behörden mit einschliesst. Hier dürfte es heute im Wesentlichen an den Mitteln sowie an rechtzeitig verfügbarem und genügend ausgebildetem **Personal** fehlen. Für beides gibt es aber Möglichkeiten zur Abhilfe (vgl. Rz. 108 und 110).

## **2 AUSGANGSLAGE UND FRAGSTELLUNG**

- 8 Bereits seit Jahren wird um die Frage der Beschleunigung von Bewilligungsverfahren gerungen. Gewisse Anpassungen – sowohl materiell-rechtlicher Natur als auch rein verfahrensrechtliche Aspekte – wurden nun unlängst auf Bundesebene beschlossen. Sie gelten z.T. aber nur für eine befristete Übergangszeit und/oder zielen auf ausgewählte Vorhaben ab. Am 21. Juni 2023 hat nun auch der Bundesrat seinen Vorschlag zu einer Anpassung des

Energiegesetzes verabschiedet (sog. «Beschleunigungsvorlage erneuerbare Energien»).

- 9 In diesem Bericht sollen Ideen skizziert werden, die zu einer Beschleunigung der Verfahren führen können. Dabei sollen auch die kürzlich verabschiedeten Beschleunigungsmassnahmen im benachbarten Ausland (EU und Deutschland) grob analysiert werden, um daraus allfällige Erkenntnisse für das schweizerische Recht zu gewinnen.
- 10 Dieser Bericht versteht sich nicht als wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Frage. Insbesondere werden verfassungsrechtliche Aspekte, namentlich Fragen der staatsrechtlichen Zuständigkeit bewusst ausser Acht gelassen. Es geht vielmehr darum, offen zu bleiben und auch Erfahrungen aus der Praxis einfließen zu lassen. Erkenntnisse aus Gesprächen mit verantwortlichen Kantonsplanern, mit Vertretern von Energieversorgungsunternehmen aber auch aus der eigenen Praxis fließen deshalb ebenfalls mit ein – freilich im Bewusstsein darum, dass es hier keinesfalls um repräsentative Befragungen handelt, sondern um nicht mehr, aber auch nicht weniger als die Inputs einiger weniger Personen aus der Praxis.
- 11 Zuletzt bleibt darauf hinzuweisen, dass ich von den Auftraggebenden weder Vorgaben hinsichtlich der Würdigung des aktuellen Standes noch hinsichtlich der hier gemachten Vorschläge hatte. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind demnach einzig als Vorschläge zuhanden der Auftraggebenden zu verstehen, die sie selbst prüfen und frei würdigen werden.

### **3 ENTWICKLUNGEN IM BUNDERSRECHT**

- 12 Das vorliegend einschlägige Recht wird dieser Tage in einem grossen Tempo revidiert. Diesen jüngsten Entwicklungen gilt es vorliegend angemessen Rechnung zu tragen. So gilt es hier zunächst sowohl die kürzlich ergangenen Rechtsänderungen zu erfassen, die aktuell in der Bundesversammlung hängigen Gesetzgebungsverfahren und die Vorschläge, die der Bundesrat unlängst gemacht hat.

#### **3.1 Jüngste Änderungen im Bundesrecht**

- 13 Das "Bundesgesetz über dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter"<sup>1</sup> trat am 1. Oktober 2022 in Form einer Revision des EnG in Kraft. Es ist **bis am 31. Dezember 2025 befristet**.
- 14 Enthalten sind insbes. **(1)** eine Pflicht zur Nutzung von **Sonnenenergie** (Photovoltaik oder Solarthermie) auf Dächern von Gebäuden mit einer

---

<sup>1</sup> AS 2022 543

anrechenbaren Gebäudefläche von mehr als 300 m<sup>2</sup>, **(2)** Regelungen zur Erstellung von **Photovoltaik-Grossanlagen** (PV-Grossanlagen) mit einer Mindestproduktion von 10 GWh, wovon mindestens 500 kWh im Winterhalbjahr zu erzeugen sind, und **(3)** Regelungen zur Produktion von zusätzlicher **Elekttrizität aus Speicherwasserkraftwerken**. Aus der Perspektive der Bewilligungsverfahren interessieren hier in erster Linie die Regelungen zu den PV-Grossanlagen und zu den Speicherwasserkraftwerken.

- 15 Was die **PV-Grossanlagen** betrifft, enthält Art. 71a E EnG Vorgaben zur Bewilligung vorwiegend materiell-rechtlicher Natur. Ihr **Bedarf** ist ex lege **ausgewiesen** (Art. 71a Abs. 1 Bst. a E EnG), sie sind von **nationalem Interesse** und **standortgebunden** (Art. 71a Abs. 1 Bst. b E EnG), es besteht **keine Planungspflicht** (Art. 71a Abs. 1 Bst. c E EnG) und das **Interesse** an ihrer Realisierung geht gegenläufigen Interessen grundsätzlich vor (Art. 71a Abs. 1 Bst. d EnG). Darüber hinaus hat der **Kanton** die Bewilligung zu erteilen, diese bedarf aber der **Zustimmung der Gemeinde** und der **Grundeigentümer**.
- 16 Ein vergleichbares Konzept sieht das Gesetz für die Erhöhung des **Grimsees** vor. Für die «Erweiterung» des Speicherwasserkraftwerks gilt, **(1)** dass der **Bedarf ausgewiesen** ist, **(2) keine Planungspflicht** besteht und **(3)** das **Interesse** an der Realisierung anderen nationalen, regionalen und lokalen Interessen **grundsätzlich vorgeht** (s. Art. 71b E EnG).

### 3.2 Laufende parlamentarische Debatten

#### 3.2.1 Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien

- 17 Die Debatten sind hier noch im Gange im Stadium der Differenzbereinigung – nachfolgend ein grober Überblick. Was sich hinsichtlich der **Richtplanung** abzuzeichnen scheint, ist u.a., dass die Kantone fortan im Richtplan auch Gebiete für **Solaranlagen von nationalem Interesse** ausscheiden sollen. Ferner dürfte in materieller Hinsicht das **Bauverbot in Biotopen** von nationalem Interesse sowie in Wasser- und Zugvogelreservaten in Art. 12 Abs. 2 E EnG in einen neuen Art. 12 Abs. 2bis E EnG **aufgeweicht** werden (wohl v.a. im Hinblick auf das Trift-Projekt). Mit Blick auf die **Interessenabwägung** will das Parlament offenbar deutlich machen, dass nationale Interessen kantonalen und regionalen Interessen vorgehen und dass bei einem Eingriff in ein Inventar nach Art. 5 NHG ein Abweichen von dessen ungeschmälerter Erhaltung in Erwägung gezogen werden darf. Inwiefern dies materiell eine Änderung zum geltenden Recht darstellen soll, erschliesst sich zumindest nicht auf den ersten Blick. In Bezug auf das Prädikat «nationale Bedeutung» dürfte schliesslich der Katalog der Kraftwerke um Solaranlagen erweitert werden.

- 18 Ein neuer Art. 9<sup>bis</sup> E StromVG soll den «Zubau für die Stromproduktion im Winter», v.a. durch **Speicherwasserkraftwerke** sowie **Solar- und Windkraftanlagen** von «nationalem Interesse» begünstigen. In Bezug auf die Speicherwasserkraftwerke enthält ein Anhang 1 eine Liste mit 15 Projekten mit denen der Zubau in «erster Linie» erreicht werden soll. Die Konzeption betreffend die Begünstigung des Zubaus orientiert sich an jener aus dem bestehenden EnG hinsichtlich von PV-Grossanlagen oder der Erhöhung der Stau-mauern am Grimsensee.
- 19 Bei **Speicherwasserkraftwerken** soll in die **Planungspflicht** eingegriffen werden – allerdings **nicht** auf Stufe Richtplan. Offenbar scheint man also auf die **Nutzungsplanung** zu zielen – inwiefern man sich hiervon etwas verspricht, ist vorderhand allerdings nicht zu erkennen (vgl. Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 Bst. a<sup>0</sup> E StromVG). Ferner soll ihr **Bedarf ausgewiesen** und die **Standortgebundenheit gegeben** sein (Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 Bst. a und b E StromVG). Bemerkenswert ist, dass bei der Interessenabwägung das **Realisierungsinteresse** auch gegenüber anderen **nationalen** Interessen **vorgehen** soll (Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 Bst. c E StromVG). Dabei seien allerdings «zusätzliche Ausgleichsmassnahmen» vorzusehen (Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 Bst. d E StromVG). Bezüglich **Solar- und Windkraftanlagen** «von nationalem Interesse» in Diskussion ist schliesslich, dass, sofern sie in der Richtplanung vorgesehen sind und ausserhalb von Schutzgebieten zu liegen kommen, **(1)** der diesbezügliche **Bedarf ausgewiesen** ist, sie **(2) standortgebunden** sind und dass **(3)** das **Interesse** an der Realisierung ebenso gegenläufigen nationalen Interessen **vorgehen** soll (Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2bis E StromVG).
- 20 Schliesslich sollen **Solaranlagen** «auf freien Flächen ausserhalb der Bauzone und ausserhalb der landwirtschaftlichen Nutzfläche, die nicht von nationaler Bedeutung sind» unter gewissen Voraussetzungen standortgebunden sein (Art. 18b Abs. 1 Bst. a und b E RPG). Solaranlagen die sich «innerhalb der landwirtschaftlichen Nutzflächen» befinden, gelten als standortgebunden, sofern sie u.a. die landwirtschaftlichen Interessen nicht beeinträchtigen und Vorteile für die landwirtschaftliche Produktion bewirken (Art. 18b Abs. 2 Bst. a E RPG). Ob auch Vorschriften für **Windenergieanlagen** im Wald und ausserhalb von Schutzobjekten erlassen werden, ist derzeit noch stark umstritten (Art. 18c E RPG). In Diskussion ist auch eine Anpassung des Waldgesetzes (Art. 5<sup>bis</sup> E WaG). Die parallellaufende Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (2. Etappe) enthält keine hier relevanten Bestimmungen.

### 3.2.2 Parlamentarische Initiative 22.461 («Windexpress»)

- 21 Nach der Parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. 22.461) soll schliesslich ein Art. 71c E EnG geschaffen werden, der auf **Windenergieanlagen** zielt, die über eine **rechtskräftige Nutzungsplanung** verfügen. Danach soll die Bau-bewilligung auf kantonaler Stufe erteilt werden und der Rechtsweg soll direkt «an das obere kantonale Gericht nach Artikel 86 Absatz 2 des

Bundesgerichtsgesetzes» gehen (Art. 71c Abs. 1 Bst. b und c E EnG). Ferner soll das Bundesgerichtsgesetz dahingehend geändert werden, dass kantonal letztinstanzliche Entscheide nur noch bei Fragen grundsätzlicher Bedeutung angefochten werden können sollen (Art. 83 Bst. z BGG). Die Bestimmung soll so lange gelten, bis eine zusätzliche Produktionsmenge von 1 TWh pro Jahr im Vergleich zum Jahr 2021 erreicht ist (Art. 71c Abs. 1 E EnG).

### 3.3 Beschleunigungsvorlage des Bundesrats

22 Am 21. Juni 2023 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft und den Erlasentwurf zu einer Änderung des Energiegesetzes (EnG), die bereits erwähnte «Beschleunigungsvorlage erneuerbare Energien». Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage hat er erhebliche Anpassungen vorgenommen. Namentlich die zusätzliche Planungsebene für Standorte mit «bedeutsamen» Anlagen, die der Bund bezeichnen und die Kantone anschliessend in die Richtplanung aufnehmen sollte, ist entfallen. Nachfolgend soll kurz auf die wesentlichen Elemente dieses Entwurfs eingegangen werden.

#### 3.3.1 Richt- und Nutzungsplanung

23 In Bezug auf die Richtplanung **neu** ist die Pflicht, auch **für Solaranlagen von nationalem Interesse** geeignete Gebiete im Richtplan festzulegen (Art. 10 Abs. 1 E EnG). Bis anhin beschränkte sich die entsprechende (ausdrückliche) Pflicht auf Wasser- und Windkraftwerke (soweit sie sich allerdings nicht ohnehin bereits aus Art. 8b RPG ergab).

24 Nunmehr soll das Gesetz auch ausdrücklich festhalten, dass die Anpassung oder Schaffung von Nutzungsplänen im Rahmen eines konzentrierten Bewilligungsverfahrens (im Entwurf «Plangenehmigungsverfahren») erfolgen kann (Art. 10 Abs. 2 E EnG). Dies ist allerdings in jenen Kantonen kein Novum, die bereits konzentrierte Verfahren, in welchen gleichzeitig mit der Nutzungsplanung auch die Baubewilligung erteilt werden kann, kennen (in der Regel wohl über einen Sondernutzungsplan). Ferner hält der Entwurf fest, dass auch das Richtplanverfahren parallel mit dem Nutzungsplan- oder dem konzentrierten Bewilligungsverfahren durchgeführt werden könne. Auch dies ist bereits heute möglich – neu ist lediglich, dass es nun ausdrücklich erwähnt wird.

25 Freilich, gemäss den Erläuterungen des Bundesrats in der Botschaft soll die parallele Planung «grundsätzlich» **wohl zwingend** sein – nur in «begründeten Fällen» soll man davon abweichen können. Der Gesetzesentwurf scheint mit diesen Erläuterungen indessen nicht ganz konform zu gehen, denn dort steht lediglich, dass in «geeigneten» Fällen die Planung parallel geführt werden soll. Der Entscheid, ob eine «Eignung» gegeben ist, dürfte damit im (weiten) Ermessen der zuständigen Behörde liegen, womit man am Ende wohl keinen Effekt im Vergleich zum heutigen Recht erzielen dürfte, da genau dies,

wie gesagt, schon möglich ist. Im Ergebnis ist diese Bestimmung also wohl primär als Appell an die zuständigen Behörden zu werten.

### 3.3.2 Kantonales Plangenehmigungsverfahren (konzentriertes Bewilligungsverfahren)

- 26 Art. 14a E EnG sieht – zusammen mit Art. 14b E EnG ein «kantonales Plangenehmigungsverfahren bei Solar- und Windenergieanlagen von nationalem Interesse» vor. Der Begriff «Plangenehmigungsverfahren» ist dabei m.E. etwas verunglückt, denn er ist im baurechtlichen Kontext v.a. ein Instrument für Planungen und Bewilligungen in der **Zuständigkeit des Bundes**. Freilich, auch bei Kantonen taucht der Begriff auf, wohl aber primär in anderen Zusammenhängen, z.B. bei anderen polizeilich motivierten Erlassen wie Gastgewerbe- und Arbeitsgesetzen oder beim Wasserbau. Eine bundesrechtliche Plangenehmigung setzt dagegen ggf. einen **Sachplan** voraus, der das Pendant zum Richtplan der Kantone darstellt. Die gewählte Begrifflichkeit könnte zu weiten **Konfusionen** führen, zumal schon heute im Baurecht ein heilloses Begriffswirrwarr herrscht. Es wäre besser, man spräche einfach von einem **konzentrierten Planungs- und Bewilligungsverfahren** (ein Begriff, den der Bundesrat in der Botschaft für kantonale Verfahren ja selbst auch verwendet). Immerhin dürften die Kantone im Rahmen der allfälligen Umsetzung in der Wahl der Begrifflichkeit frei bleiben, solange die bundesrechtliche Vorgabe materiell umgesetzt wird – der Gesetzesentwurf steht dem m.E. nicht entgegen und so ist wohl auch die Botschaft zu deuten.
- 27 In der Sache selbst ist der **Ansatz**, dass alle Kantone für Solar- und Windenergieanlagen über konzentrierte Verfahren verfügen müssen, grundsätzlich **begrüßenswert** – jedenfalls soweit, als dass Anlagen der betreffenden Technologien überhaupt existieren bzw. ein Potenzial besteht. Ebenso begrüßenswert ist die Ausweitung auf Solaranlagen und der Umstand, dass **nicht in jedem Fall das konzentrierte Verfahren** zur Anwendung kommen muss, sondern dass auch das ordentliche (besser: getrennte) Verfahren zur Anwendung kommen kann (Art. 14b E EnG). Dennoch gibt es nach meinem Dafürhalten hier **zwei Kritikpunkte**:
- 28 **(1)** Die **Wasserkraft** wird ausgeklammert, nachdem sie in der Vernehmlassungsvorlage noch erfasst war. Der Bundesrat begründet dies damit, dass die Vernehmlassung ergeben habe, dass das konzentrierte Verfahren für Wasserkraftanlagen **nicht geeignet sei**. Das konzentrierte Verfahren, wie es der Bundesrat seinerzeit vorschlug, wollte bei der Wasserkraft allerdings nicht nur das Planungs- und Bewilligungsverfahren zusammenlegen, sondern **zusätzlich** noch **das Konzessionierungsverfahren**. Hierbei zwingend alles in einem Verfahren bewältigen zu müssen (so der damalige Vorschlag), wäre auch nach der hier vertretenen Auffassung nicht zielführend gewesen. Hingegen kann es wohl dennoch zweckmässig sein, zumindest das Planungs- und Bewilligungsverfahren konzentriert zu führen (unter Ausklammerung der

Konzessionierung). In Einzelfällen wäre es möglicherweise gar denkbar, dennoch die Konzessionierung mit einzubeziehen. Insofern ist prima Vista nicht ersichtlich, weshalb man nicht zumindest **auch bei der Wasserkraft** die entsprechende **Option** (konzentriertes Verfahren, soweit zweckmässig, allenfalls gar unter Einbezug der Konzessionierung) vorgibt. Freilich bleiben die Kantone frei, dies dennoch zu tun, falls ein entsprechendes Bedürfnis aus der Praxis auftauchen sollte.

- 29 Das (scheinbare) Gegenargument, das Wasserkraftpotenzial sei bereits ausgeschöpft, griffe im Übrigen zu kurz. Abgesehen davon, dass es – trotz einer überschaubaren Anzahl von Standorten – noch grössere Projekte geben wird, sind z.B. auch gewisse, erhebliche **Erweiterungen und Erneuerungen bestehender Anlagen** zu beachten. Auch hier kommen die gleichen Verfahren zur Anwendung und auch dafür lohnt es sich, Anpassungen vorzunehmen.
- 30 **(2)** In Art. 14b E EnG ist nun auch nicht etwa ein Wahlrecht der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers bezüglich des Verfahrens vorgesehen, sondern bloss ein **Antragsrecht**. Das Problem, das dies nach sich zieht, ist, dass damit ein (weiterer) anfechtbarer (Zwischen)Entscheid einher geht, der allenfalls gar **noch für Dritte, d.h.** für die (anderen) **Parteien anfechtbar** wäre. Dies ist m.E. mit dem aktuellen Wortlaut nicht ausgeschlossen und kann zu erheblichen Verzögerungen führen (selbst dann, wenn die selbständige Anfechtbarkeit von den Rechtsmittelinstanzen verneint würde). Dem Problem kann auf zwei Arten begegnet werden. Die eine Variante ist eine zusätzliche Bestimmung im Gesetz, wonach der Entscheid über die Verfahrensart **nicht anfechtbar** ist. Mit Blick auf die Rechtsweggarantie dürfte dies in diesem Punkt nicht problematisch sein.
- 31 Die zweite Variante wäre die Einführung eines **Wahlrechts** der Gesuchstellerin hinsichtlich der Verfahrensart. Damit läge freilich auch die entsprechende Verantwortung in Bezug auf die Folgen der Entscheidung allein bei der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller. Dass daraus dem Gemeinwesen Nachteile entstehen könnten, ist nicht ersichtlich. Dieses hat ohnehin keine Wahl, es **muss** ein Verfahren durchführen. Die Interessenlage der Beteiligten ist in der Sache identisch, sowohl das Gemeinwesen wie auch die Gesuchstellerin bzw. der Gesuchsteller wollen das effizienteste Verfahren wählen – die Konsequenzen der (allenfalls falschen) Wahl trägt hingegen in erster Linie die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller.
- 32 Zur **raschen Umsetzung** des Bundesrechts sollen ferner Art. 16 - 17 EleG (die Regeln zum Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen) «als kantonales Recht sinngemäss» zur Anwendung kommen, wobei die Kantone das Verfahren auf Verordnungsstufe regeln könnten bis zum Inkrafttreten des neuen kantonalen Rechts. Die Idee ist immerhin originell – ob sie tatsächlich zu einer Beschleunigung und nicht eher zu einer Verkomplizierung führt, ist allerdings alles andere als offensichtlich. Jedenfalls scheint ein erhebliches **Risiko für Rechtsunsicherheiten und Probleme** im Hinblick auf die

Umsetzung in die Praxis zu bestehen. Hinsichtlich dessen muss man sich fragen, ob es sich lohnt, es einzugehen. Gerade auch in Kantonen, deren Organisation und Abläufe allenfalls spezielle Verfahrensvorschriften erfordern, könnte die Vorgabe am Ende zu einem erheblichen Zusatzaufwand und gar zu Verzögerungen führen, indem zunächst mehr schlecht als recht funktionierendes (und rechtlich allenfalls gar angreifbares) Verordnungsrecht zur Anwendung kommen würde und anschliessend wiederum andere Regeln massgeblich sind, sobald der Kanton die dann auf die lokalen Bedürfnisse massgeschneiderten Regeln in Kraft setzen kann. Der Preis, einfach das kantonale Rechtsetzungsverfahren abwarten zu müssen, scheint dagegen prima Vista nicht allzu hoch zu sein – zumal die kantonalen Regierungen auch zeitig die Arbeit an den Entwürfen an die Hand nehmen könnten. Insofern wirkt der Vorschlag ein wenig übers Knie gebrochen und scheint m.E. **wenig ratsam**.

33 Weshalb der Bundesrat ferner das Bedürfnis hatte, die **Kantonsregierung** als **zuständig** für die Erteilung der «Plangenehmigung» zu bezeichnen (Art. 14a Abs. 4 E EnG), ist aus den Erläuterungen nicht ersichtlich. Dass für die betreffenden Anlagen **eine einzige Bewilligungsbehörde** auf kantonaler Stufe zuständig sein soll, ergibt sich bereits mittelbar aus Art. 14c Abs. 1 E EnG – dafür hätte es die Regel nicht gebraucht. Ebenso wenig ist sie nötig, um einen Rahmen vorzugeben für das (m.E. nicht zielführende) Konzept, bei dem die Kantone in Bezug auf das Verfahren direkt Bundesrecht anwenden. Die Kantone hätten im Rahmen des Vorschlags auch so eine Zuständigkeit auf dem Verordnungsweg festlegen können (freilich behaftet mit denselben Rechtsunsicherheiten). M.E. ist die Regel daher **überflüssig** und greift damit auch ohne Not (und damit auch ohne rechtliche Legitimation) in kantonale Zuständigkeiten ein.

34 Dass die **Gemeinden** damit – gerade bei der Windkraft – ihre allfällige **Be-  
willigungskompetenz verlieren**, wird vom Bundesrat, wie schon in der Vernehmlassungsvorlage, leider weitgehend unter den Teppich gekehrt. In der Botschaft heisst es dazu lapidar, die Gemeinden würden «entlastet». Angesichts der erheblichen, zumindest lokalpolitischen Sprengkraft der Regel hätte man doch eine etwas substanziellere Auseinandersetzung mit der Problematik erwarten dürfen. Später führt der Bundesrat dann zwar aus, dass «indem die Kantone dafür sorgen müssen, dass die betroffenen Gemeinden frühzeitig in das konzentrierte Plangenehmigungsverfahren einbezogen werden» würde der Situation der Gemeinden Rechnung getragen. Das dürfte den Wegfall der Planungs- und Bewilligungskompetenz indes schwerlich kompensieren. Die Massnahme würde für gewisse Gemeinden einschneidend sein, wengleich sie **in der Sache wohl richtig und hilfreich** ist (Verkürzung des Instanzenzugs und «Entpolitisierung» bzw. «Verrechtlichung» des Entscheids). Sie hätte daher zumindest eine angemessenere Auseinandersetzung mit der Problematik und eine solide Begründung verdient gehabt. Die nebulösen Verweise auf die BV und die EMRK verbessern dieses Defizit nicht.

35 Art. **14c Abs. 2 E EnG** (Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht) ist dagegen **überflüssig**, die Anfechtbarkeit ergibt sich direkt aus dem BGG. Es ist unüblich das in den Spezialgesetzen zu wiederholen, weil dies z.B. zu ungewollten E-Contrario-Schlüssen («nur» hier ist die Beschwerde möglich, andernorts dann nicht) führen kann ansonsten einzig den Effekt hat, dass man beginnt, in sämtlichen Gesetzen das BGG zu wiederholen. Die (allfällige) zwingende Einschränkung der Beschwerdelegitimation im kantonalen Verfahren (Art. 14c Abs. 3, erster Satz) ist dagegen sinnvoll, weggelassen sollte aber – aus den gleichen Gründen wie bei Art. 14c Abs. 2 E EnG) der zweite Satz zur Beschwerdelegitimation der Kantone und Gemeinden.

### 3.3.3 Projektbezogene Richtplangrundlage nach Art. 8 Abs. 2 RPG

36 Auf den ersten Blick verlockend und innovativ ist die vielleicht etwas technisch anmutende Vorschrift von Art. 8 Abs. 3 E RPG. Die in Art. 8 Abs. 2 RPG vorgeschriebene projektbezogene Richtplangrundlage soll wegfallen, **(1)** sofern ein Gebiet nach Art. 10 Abs. 1 EnG für die entsprechende Technologie festgelegt wurde, **(2)** der Kanton bei der Festlegung «eine Interessenabwägung durchgeführt hat, bei der insbesondere die Interessen des Landschaftsschutzes, des Biotopschutzes, der Walderhaltung, des Kulturlandschutzes und des Schutzes von Fruchtfolgeflächen berücksichtigt wurden und **(3)** der Bundesrat im Rahmen der Richtplangenehmigung einen entsprechenden Entscheid trifft.

37 Bei genauer Betrachtung hat er Vorschlag m.E. aber erhebliche Nachteile. Schon nur bei der Aufzählung der zu berücksichtigenden Interessen bei der geforderten Interessenabwägung fragt man sich, ob dann überhaupt noch ein erheblicher **Unterschied zur projektbezogenen Interessenabwägung** gegeben ist. Der Unterschied liegt v.a. darin, dass (wohl) noch keine Projekte vorhanden sind – die **Interessenabwägung** muss man also teilweise **«ins Blaue hinaus»** machen.

38 Der Vorteil des Vorgehens wäre sicher, dass eine auf «grüner Wiese und weisen Plänen» erstellter Richtplan als Grundlage bereits ausreichen soll und nicht erst (projektbezogen) zu erstellen ist, wenn ein konkretes Vorhaben vorhanden ist. Anders als der Bundesrat aber schreibt, handelt es dabei aber sehr wohl um eine Änderung im einschlägigen materiellen Recht. Man ist offensichtlich bereit, bei der **Qualität der Richtplanung Abstriche** zu machen.

39 Die Frage ist allerdings, ob man damit tatsächlich Zeit gewinnt. So, wie sich der Vorschlag gegenwärtig darstellt, führt dieses Vorgehen m.E. zu **erheblichen zusätzlichen Risiken** im Rahmen der akzessorischen Prüfung des Richtplanes (die noch immer möglich ist). Man schafft nämlich einen **neuen Angriffspunkt** im Beschwerdeverfahren. Es ist das Argument, der Bundesrat hätte zu Unrecht erklärt, eine projektbezogene Richtplanung sei nicht

erforderlich und die Interessenabwägung sei unzureichend vorgenommen worden. Daher sei sie nicht ausreichend, um damit die projektbezogene Richtplanung zu ersetzen. Man macht im Ergebnis also Abstriche im materiellen Recht und schafft neue Verfahrens- und Verzögerungsrisiken und damit erhebliche zusätzliche Rechtssicherheit, nur um eine (allfällige zusätzliche) projektbezogene Richtplanung zu vermeiden. Ob man diese Risiken im Auge hatte, ist aus der Botschaft leider nicht ersichtlich. Entsprechende Ausführungen fehlen gänzlich. M.E. ist die Umsetzung dieses Vorschlages **nicht ratsam** (s. als Alternative die Vorschläge ab Rz. 69 ff.).

### 3.3.4 Ordnungsfristen und Übergangsbestimmung

40 Die Norm, wonach die Gerichte wenn möglich reformatorisch und nicht kasatorisch entscheiden sollen (Art. 14c Abs. 4 E EnG) ist ebenso eine überflüssige Bestimmung, die sich aus dem Grundsatz der Verfahrensökonomie ergibt und im Wesentlichen z.B. auch bereits in Art. 107 Abs. 2 BGG angelegt ist. Auch hier sollte man es mit Montesquieu halten: « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ».

41 Im Übrigen sind **Ordnungsfristen**, wie z.B. in Art. 14c E EnG vorgesehen in der Praxis nutzlos. Wenn man hier etwas machen will, dann müssen Konsequenzen bei Fristversäumnis vorgesehen werden – ansonsten schafft man nichts als eine weitere **überflüssige** Ordnungsfrist. Effizienter wäre es, z.B. die Mündlichkeit im Beschwerdeverfahren vorzusehen, evtl. kombiniert mit einem einzelnen Schriftenwechsel.

42 Die Übergangsbestimmung (Art. 75c E EnG) sieht schliesslich vor, dass in hängigen Verfahren das neue Recht zur Anwendung kommen soll. Diese Vorschrift ist m.E. nicht empfehlenswert und dürfte **mehr Chaos als Nutzen** stiften – es kann an dieser Stelle auf die Ausführungen in Rz. 32 verwiesen werden.

### 3.3.5 Netze

43 Der Vorschlag in Bezug auf die Netze (Änderung des EleG) ist m.E. zweckmässig und bedürfen keiner Kommentierung.

### 3.3.6 Fazit

44 Zusammenfassend kann zum Vorschlag des Bundesrats folgendes festgehalten werden:

- Die Option des **konzentrierten Baubewilligungs- und Planungsverfahrens** ist m.E. **sinnvoll** (soweit entsprechende Anlagen bzw. ein Potenzial vorhanden sind). Ein solches könnte – entgegen der Auffassung des Bundesrates – allenfalls auch hinsichtlich der **Wasserkraft** nützlich sein (wahlweise, inklusive Konzessionierung). Indessen scheint es sich

nicht derart aufzudrängen, dass der Bund dies den Kantonen als Option aufzwingen müsste. Die Kantone bleiben auch so frei, auch für die Wasserkraft entsprechende Verfahren vorzusehen.

- Der Projektantin oder dem Projektanten sollte in Bezug auf das Verfahren entweder ein **Wahlrecht** gegeben werden, oder es ist die **Anfechtbarkeit** des entsprechenden Entscheides per Gesetz zu **unterbinden**;
- Der Begriff «Plangenehmigungsverfahren» sollte durch «**konzentriertes Nutzungsplanungs- und Bewilligungsverfahren**» ersetzt werden;
- Auf die provisorische Anwendung des Plangenehmigungsverfahrens nach EleG sollte verzichtet werden;
- Auf die Anwendung des neuen Verfahrensrechts in laufenden Verfahren sollte verzichtet werden;
- Dem Vorschlag, auf die projektbezogene Richtplanung ggf. zu verzichten sollte in dieser Form **nicht** gefolgt werden, dieses Vorgehen wäre m.E. kontraproduktiv;
- Redundant da ohnehin gültig oder anderweitig überflüssig da nutzlos und deshalb **wegzulassen** sind m.E.:
  - Art. 10 Abs. 2 E EnG, 2. Satz und Art. 10 Abs. 3 E EnG;
  - Art. 14a Abs. 4 und Abs. 5 E EnG;
  - Art. 14c Abs. 2 E EnG, Art. 14c Abs. 3, 2. Satz E EnG und Art. 14c Abs. 4 E EnG.

**Ergänzende Vorschläge** werden **nachfolgend** (Rz. 66 ff.) gemacht.

### 3.4 Netze

- 45 Soweit ersichtlich, enthält der Mantelerlass keine Vorschläge in Bezug auf die Beschleunigung der Bewilligungsverfahren für Netze. Allerdings liegt die letzte Revision des Elektrizitätsgesetzes (EleG), nicht allzu lange zurück – und diese hatte die Beschleunigung der Verfahren im Fokus. Die Anpassungen wurden im Rahmen des Bundesgesetzes vom 15. Dez. 2017 über den Um- und Ausbau der Stromnetze<sup>2</sup> vorgenommen und sind am 1. Juni 2019 in Kraft getreten. Dabei fand u.a. ein neuer Art. 15d EleG Aufnahme, der, analog der Regelung im EnG in Bezug auf Kraftwerke, Anlagen des Übertragungsnetzes und – ausnahmsweise – auch Anlagen des Verteilnetzes als im **nationalen Interesse** liegend qualifiziert. Ferner gab es Anpassungen im Sachplan- und im Plangenehmigungsverfahren. Kleinere Modifikationen schlägt nun aber der

---

<sup>2</sup> AS 2019 1349

Bundesrat vor, die m.E. sinnvoll sind – im Übrigen scheinen die Möglichkeiten hier (abgesehen vom den «weichen Faktoren», Rz. 97 ff. ziemlich ausgereizt).

### 3.5 Fazit

46 Die auf Bundesebene bislang ergriffenen Massnahmen zielen m.E. weniger auf die Beschleunigung der Bewilligungsverfahren, sondern vielmehr auf das **Ermöglichen** des Zubaus an sich. Insofern überrascht es nicht, dass die meisten neuen Regeln **materiell-rechtlicher Natur** sind, also in das materielle Umwelt- und Raumplanungsrecht eingreifen (vorstrukturierte Interessenabwägung; Fiktion der Standortgebundenheit bei Anlagen ausserhalb der Bauzone; Fiktion des Bedarfs; Zulässigkeit von PV in der Landwirtschaftszone). Vorwiegend prozessualer Natur ist v.a. der vorläufige Wegfall der Planungspflicht für PV-Grossanlagen. Der Wegfall der Planungspflicht bei der Speicherwasserkraft bleibt m.E. vorderhand in Bezug auf dessen Gehalt diffus.

47 Abgesehen vom Wegfall der Planungspflicht dürften die ergriffenen Massnahmen nur einen **untergeordneten Effekt** auf die **Verfahrensbeschleunigung** haben indem z.B. die Interessenabwägung ein wenig einfacher sein kann oder gewisse rechtliche Fragen betreffend das Bauen ausserhalb der Bauzone (Standortgebundenheit und Bedarf) bereits positiv-rechtlich geklärt sind. Dies kann immerhin einerseits Bauten ermöglichen, die nach heutigem Recht nicht zulässig wären und ggf. auch eine gewisse Rechtssicherheit in den betreffenden Punkten nach sich ziehen.

48 Der Vorschlag des Bundesrats kann durch die Option des **konzentrierten Plangenehmigungs- und Bewilligungsverfahrens** und der **Verkürzung des kantonalen Instanzenzugs** einen positiven Effekt auf die Verfahrensdauer erzielen. Beides ist m.E. begrüssenswert. Hinsichtlich der Wasserkraft bleiben die Kantone frei, dies bei Bedarf ebenfalls zu ermöglichen oder darauf zu verzichten. Daneben dürfte er aber kaum einen Effekt haben oder gar zu Verkomplizierung und zu grösserer Rechtsunsicherheit – u.a. auch durch neue angreifbare Zwischenentscheide – führen, sofern nicht gewisse Modifikationen vorgenommen werden (s. dazu nachfolgend, Rz. 66 ff.).

## 4 STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG UND VERFAHRENSBESCHLEUNIGUNG IN DER EU

### 4.1 Vorbemerkung

49 Nachfolgende Ausführungen sollen einen groben Überblick zur **strategischen Umweltprüfung (SUP)** sowie zur Herangehensweise i.S. Verfahrensbeschleunigung in der Europäischen Union verschaffen. Es handelt sich dabei nicht um eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem betreffenden Institut.

Ebenso wenig um eine rechtsvergleichende, wissenschaftliche Analyse. Letzteres soll, wie einleitend ausgeführt, nicht Gegenstand dieser Arbeit sein.

- 50 Vielmehr bezweckt ist eine Auslegeordnung, die eine erste Vorstellung der Herangehensweise an die grundsätzlich gleich gelagerten Fragestellungen im umliegenden Ausland vermitteln soll. Die Erkenntnisse sollen helfen, Ideen zu entwickeln, deren Vertiefung lohnend erscheint.

## 4.2 Strategische Umweltprüfung

### 4.2.1 Europäische Union

- 51 Die **SUP** ist ein in der EG bzw. der EU seit annähernd 20 Jahren bestehendes Planungsinstrument. Basierend auf der Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter «Pläne und Programme» (RL 2001/42/EG) war sie von den **Mitgliedstaaten bis im Jahr 2004 einzuführen** (Art. 13 Abs. 1 RL 2001/42/EG).

- 52 Mit der SUP soll ein **«hohes Umweltschutzniveau»** erreicht werden, indem umweltbezogene Erwägungen bereits auf der strategischen Ebene verstärkt in Planungsprozesse einbezogen werden sollen, soweit besagte «Pläne und Programme» «voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben» (Art. 3 RL 2001/42/EG). Die SUP mündet in einen **Umweltbericht**, in welchem die voraussichtlichen erheblichen **Auswirkungen**, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige **Alternativen**, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet (Art. 5 RL 2001/42/EG). Die EU legt dabei aber nicht nur Wert auf das Endprodukt, sondern ebenso auf das Verfahren selbst, das Konsultationen vorsieht (Art. 6 ff. RL 2001/42/EG). Die SUP ist insofern eine zusätzliche Planungskomponente mit Fokus auf die Umwelt auf strategischer Planungsebene.

- 53 Die SUP sollen also bereits im **frühen Stadium** der Planung, auf strategischer Ebene, die Umweltauswirkungen v.a. verschiedener planerischer Alternativen bewertet werden. Insofern bezweckt die SUP namentlich die Förderung der nachhaltigen, strategischen Raumentwicklung sowie der Verwirklichung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips.

- 54 Nicht zu verwechseln mit der SUP ist die **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)**, die **nachgelagert** und **projektspezifisch** – ggf. in mehreren Stufen – durchzuführen ist (vgl. dazu den Anhang der UVPV<sup>3</sup>). Die SUP als übergeordnetes strategisches Planungsinstrument hat aber freilich insofern einen Bezug zur UVP, als dass sie Letztere ergänzt und dazu führt, dass sie (also

---

<sup>3</sup> Verordnung vom 19. Oktober 1988 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (SR 814.011).

die UVP) stufengerechter, d.h. in der Schweiz fokussiert auf Fragen der Nutzungsplanung durchgeführt werden kann.

#### 4.2.2 Schweiz

- 55 Die **SUP** (auch «**Wirkungsbeurteilung Umwelt**») ist in der Schweiz auf Stufe Bund **nicht vorgesehen**. Auf politischer Ebene und im Schrifttum wird sie, resp. die ihr zugrundeliegende Idee, allerdings wohl bereits seit annähernd 20 Jahren diskutiert.<sup>4</sup> Niederschlag fand das Anliegen indessen vorderhand lediglich in der stärkeren Betonung des Aspekts «Umwelt» in der Richtplanung (vgl. Art. 8 Abs. 2 RPG) und – sofern es um Sachpläne und Konzepte des Bundes geht – in Art. 14 Abs. ff. RPV.
- 56 Eine Pflicht zur Durchführung einer SUP existiert wohl einzig im **Kanton Genf** (Art. 6 ff. REE<sup>5</sup>). « Tout plan, programme ou projet dont la mise en œuvre est susceptible d'affecter l'environnement fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique » (Art. 6 Abs. 1 REE). Aus raumplanerischer Sicht betroffen sein dürfte im Wesentlichen der Richtplan (Art. 6 Abs. 2 REE).<sup>6</sup>
- 57 Prima vista scheint das Institut im Kanton GE an das EU-Recht angelehnt zu sein. Im zu erstellenden Bericht sind u.a. **Szenarien und Varianten** zu erarbeiten und zu würdigen sowie eine Interessenabwägung vorzunehmen (Art. 7 Abs. 3 Bst. a – i REE). Der Umweltbericht ist öffentlich aufzulegen (Art. 8 i.V.m. Art. 13 REE). In einer Publikation aus dem Jahr 2018 erwähnt das BAFU zu den Zielen und Eigenschaften einer SUP – nebst dem Hauptziel der Sicherstellung eines **hohen Umweltschutzniveaus** – auf prozeduraler Ebene v.a. die frühzeitige, gesamtheitliche Erfassung von Umweltauswirkungen, den Einbezug der Öffentlichkeit aber auch die **Ergänzung und Entlastung der** danach folgenden **UVP** auf Stufe Projekt.<sup>7</sup> Namentlich das Ziel der Entlastung der UVP und die Funktion bei der Evaluation von Varianten sollen, gemäss den Erfahrungen im Kanton Genf, Vorteile bringen und dem Hauptziel (besserer Umweltschutz) zuträglich sein.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. die Motion 04.3664, «Bessere Koordination von Umweltschutz und Raumplanung» oder die Motion 08.3004, «Forderung nach besserer Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz»; für das frühe Schrifttum s. z.B. RUDOLF MUGGLI, Umweltprüfung vor der Projektierung, URP 2004 S. 445 ff., etwas jüngeren Datums aber auch schon knapp 10 Jahre alt ist die Dissertation von STEPHANIE WALTI, «Die strategische Umweltprüfung», Diss. Univ. Zürich, Zürich 2014.

<sup>5</sup> Règlement du 2 novembre 2022 sur les évaluations environnementales (K 1 70.05)

<sup>6</sup> Auch in der Waadt wird die SUP offenbar angewandt, allerdings nur auf freiwilliger Basis.

<sup>7</sup> Bundesamt für Umwelt (BAFU, Hrsg.), Wirkungsbeurteilung Umwelt für Pläne und Programme, Bern, 2018, S. 10.

<sup>8</sup> S. Infras/Bosch & Partner, Schlussbericht Strategische Umweltprüfung (SUP) – Erfahrungen in der Schweiz und in Nachbarländern, Studie im Auftrag des Bundesamts für Umwelt (BAFU), Zürich/Hannover, 29. August 2014, S. 50 ff.

### 4.3 Verfahrensbeschleunigung in der EU

58 V.a. vor dem Hintergrund der Energieknappheit in Europa als Folge des Angriffskriegs der Russischen Föderation gegen die Ukraine, verabschiedete die EU am 22. Dezember 2022 die Verordnung 2022/2577 «zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien» (VO EU 2022/2577). Die Verordnung ist auf 18 Monate befristet (Art. 10 Abs. 2 VO EU 2022/2577). Die EU wählte dabei einen Ansatz, der ohne aufwändige Änderungen im jeweiligen Landesrecht auskommen sollte.<sup>9</sup>

59 Die Verordnung der EU zielt sowohl auf Neuanlagen wie auch auf die Erneuerung bestehender Anlagen (Repowering) und enthält, soweit hier relevant, folgende Eckpunkte zur Verfahrensbeschleunigung (die Vorgaben sind z.T. direkt anwendbar, z.T. bedürfen sie der Umsetzung ins nationale Recht):

- **Interessenabwägung:** (Widerlegbare) Vermutung, dass Projekte im Bereich der erneuerbaren Energien, ihr Netzanschluss, das Netz selbst und die Speicheranlagen von überwiegendem öffentlichem Interesse sind und bei der Fallweisen Abwägung Priorität haben (Art. 3 Abs. 1 und 2 VO EU 2022/2577);<sup>10</sup>
- **Solarenergie:** Erteilung der Genehmigung innerhalb von drei Monaten; Genehmigung gilt im Falle von Anlagen mit einer Kapazität von höchstens 50 kW als erteilt, wenn die zuständige Behörde nicht innerhalb eines Monats eine Antwort übermittelt (Art. 4 VO EU 2022/2577);
- **Repowering:** Verfahrensdauer begrenzt auf maximal sechs Monate (inkl. UVP); sofern keine Kapazitätserhöhung > 15% sind netzbezogene Bewilligungen grundsätzlich innerhalb von drei Monaten zu erteilen; Begrenzung der UVP auf die Änderung oder Erweiterung im Vergleich zum ursprünglichen Projekt (sog. Delta-Prüfung; vgl. Art. 5 VO EU 2022/2577);
- **Ausnahme von UVP und Bewertung Artenschutz:** Möglichkeit zur Ausnahme von UVP und von Bewertungen zum Artenschutz für Projekte im Bereich erneuerbare Energien, Speicherung und Netze, sofern das entsprechende Projekt in einem dafür vorgesehenen Gebiet durchgeführt wird, ein solches Gebiet ausgewiesen und dafür eine SUP vorgenommen wurde.

### 4.4 Verfahrensbeschleunigungsvorlage in Deutschland

60 In Deutschland wurden die Vorgaben der EU im «Gesetz vom 22. März 2023 zur Änderung des Raumordnungsgesetzes und anderer Vorschriften»

---

<sup>9</sup> Vgl. die Erläuterungen zur VO EU 2022/2577, Abs. 4.

<sup>10</sup> Erläuterungen zur VO EU 2022/2577, Abs. 4 und 8, Art. 3 VO EU 2022/2577; in Bezug auf den Artenschutz gibt es in Art. 3 Abs. 2 VO EU 2022/2577 einen Vorbehalt.

(ROGÄndG) umgesetzt. Beim Gesetz handelt es sich um ein sog. Artikelgesetz, vergleichbar mit einem Mantelerlass in der Schweiz. Damit werden in der Schweiz mehrere verschiedene Erlasse revidiert, ohne dass damit ein neues Gesetz in die systematische Rechtssammlung aufgenommen würde.

61 Hervorzuheben sind folgende Punkte:

- **Interessenabwägung:** Das «Erneuerbaren-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014» (EEG) sah in § 2 bereits vor, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse sind. Solange die Stromerzeugung nicht nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Erfasst sind durch eine Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes (§ 11c) nun auch Speicher;
- **Solarenergie:** Bei Anlagen im Aussenbereich (wohl sog. Freiflächenanlagen) entfällt die UVP, sofern für das betreffende Gebiet entsprechende Anlagen vorgesehen sind und eine SUP durchgeführt wurde (noch immer muss aber eine sog. artenschutzrechtliche Prüfung vorgenommen werden; vgl. Art. 2 ROGÄndG);
- **Repowering:** Im Bereich des Repowerings sind die Vorgaben der VO EU 2022/2577 direkt anwendbar, die Umsetzung ins nationale Recht entfällt;
- **Ausnahme von UVP und Bewertung Artenschutz:** Grundsätzlich Entfall der UVP-Pflicht sowie der Pflicht einer artenschutzrechtlichen Bewertung, sofern das betroffene Gebiet entsprechende Anlagen vorsieht und eine SUP durchgeführt wurde; (finanzielle) Kompensationspflichten beim Artenschutz (vgl. Art. 9, Art. 13 und Art. 14 ROGÄndG);
- **Windenergie (onshore):** Ausnahmen sind dort nicht anwendbar, wo ein sog. «Natura-2000-Gebiet» betroffen ist.

#### 4.5 Fazit

62 Nebst der materiell-rechtlichen Vorgabe des **Vorrangs** für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien **bei der Interessenabwägung** – den die Schweiz der Idee nach auch kennt – bildet die **SUP** den **Dreh- und Angelpunkt der Beschleunigungsvorlage** der EU. Im Wesentlichen soll die SUP für einen beschränkten Zeitraum die im Rahmen der Realisierung eines konkreten Projekts üblicherweise noch durchzuführenden UVP substituieren. Die Beschleunigung liegt schlicht darin, **auf die UVP** (und «Bewertungen für den Artenschutz») **zu verzichten**.

63 Der Verfahrensschritt, auf den die EU verzichtet (UVP), setzt indessen einen anderen Verfahrensschritt voraus (SUP), den die Schweiz noch gar nicht

eingeführt hat. Die **SUP** ist dabei aber an sich **nicht** etwa **ein Instrument, um Verfahren zu beschleunigen**, sondern vielmehr ein Instrument, um Umweltanliegen bereits auf übergeordneter strategischer Ebene besser Rechnung zu tragen. Nun kommt die (aus schweizerischer Perspektive zusätzliche) SUP-Pflicht der EU insofern zupass, als dass man sich erlaubt, für eine bestimmte Zeit in ausgewählten Fällen auf die nachfolgende und teilweise darauf aufbauende UVP zu verzichten. Im Normalfall kann und soll die SUP dies nicht leisten – sie kann aber immerhin den späteren Effekt haben, dass u.a. die UVP entlastet und damit beschleunigt werden kann.

64 Die **Verkürzung gewisser Fristen** ist ein weiteres – allerdings wenig kreatives – Mittel, um Verfahren zu beschleunigen. Erfahrungsgemäss ist dies nur dann zielführend, wenn **(1)** das Einhalten der Frist überhaupt machbar ist (Stichwort Ressourcen) und **(2)** das Nichteinhalten der betreffenden Frist Konsequenzen nach sich zieht. Dies ist im Fall der einschlägigen Vorschrift der EU bezüglich Solaranlagen gegeben (vgl. oben, Rz. 59 – keine Antwort innert Frist, bedeutet Genehmigung). In Bezug auf Solaranlagen gibt es in der Schweiz aber mittlerweile Bereiche, in denen die Bewilligungspflicht ohnehin nicht mehr besteht (vgl. Art. 18a RPG). Eine scharfe Rechtsfolge in Bezug auf behördliche Fristen findet sich schliesslich bereits in Art. 14 Abs. 3 EnG in Bezug auf Kommissionen und Fachstellen nach Art. 25 NHG. Danach entscheidet die Bewilligungsbehörde aufgrund der Akten, sofern das Gutachten nicht innert drei Monaten eintrifft.

65 Die **Beschleunigungsmassnahmen aus dem EU-Raum** bzw. aus Deutschland können nach dem Gesagten **nicht unbesehen ins schweizerische Recht übernommen werden**. Teilweise existieren die betreffenden Massnahmen in der Schweiz bereits (positiv-rechtlich vorstrukturierte Interessenabwägung und Fristenverkürzung) teilweise basieren sie auf Voraussetzungen, über die die Schweiz (noch gar) nicht verfügt (Verzicht auf UVP nach Durchführung einer SUP). Die Einführung der SUP, z.B. im Rahmen der Richtplanung, dürfte wohl zunächst zu Mehraufwand führen und eher nicht zur Beschleunigung beitragen (allenfalls höchstens danach im Rahmen der UVP).

## 5 PLANUNGS- UND BAURECHTLICHE EBENE

### 5.1 Vorbemerkung

66 Einen **unmittelbaren Effekt** in Bezug auf die Beschleunigung der Verfahren erreicht man – unter der Prämisse, dass das materielle Recht, abgesehen von der Interessenabwägung, unangetastet bleiben soll – wohl nur, wenn man einen üblichen **Planungsschritt** oder eine **Massnahme** sowie **Instanzen** (dazu nachfolgend) **weglässt** und gezielt **Ressourcen** (dazu ebenfalls nachfolgend) einsetzt. Das zeigt das Beispiel der EU in Bezug auf die wegfallende UVP oder der Vorschlag des Bundesrats, der im Instanzenzug

verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanzen oder allfällige erstinstanzliche kantonale Gerichte eliminiert.

- 67 Anders als in der EU existiert in der Schweiz die SUP, die eine nachfolgende UVP zumindest in einer bestimmten Übergangszeit ersetzen könnte, wie gezeigt nicht. Auf welche Schritte im Übrigen verzichtet werden könnte, ist nicht ersichtlich. Weder eine SUP noch eine UVP vorzunehmen und allein auf die Erkenntnisse aus der Richtplanung abzustellen, ist keine Option. Die umweltbezogenen Abklärungen auf dem heutigen Richtplanniveau sind hierfür, nach der hier vertretenen Auffassung, nicht ausreichend. Dieser Weg wäre auch für eine beschränkte Übergangsphase aus Umweltperspektive nicht vertretbar.
- 68 Eine im Rahmen der Richtplanung durch die Kantone vorzunehmende **«Wirkungsbeurteilung Umwelt»** könnte indessen zumindest **mittelfristig zu einer Beschleunigung** führen. Dies nicht nur, wie sich im Kanton Genf offenbar gezeigt hat, indem die UVP entlastet wird. Allenfalls liessen sich über eine SUP auch weitere Elemente, wie z.B. der Standort nach durchgeführter Variantenevaluation, festlegen, die die nachfolgende Planung vereinfachen und die Anfechtungsmöglichkeiten einschränken könnten, ohne qualitative Einbussen hinnehmen zu müssen. Nachfolgend soll eine solche Idee für Neuanlagen skizziert werden.

## 5.2 «Richtplan +»

### 5.2.1 Konzeption

- 69 Vorderhand ist festzuhalten, dass eine der **Richtplanung formal übergeordnete zusätzliche Planung nicht zielführend scheint**. Freilich ist eine kantonsübergreifende strategische Koordination wünschenswert. Diese kann aber auch über das bereits bestehende Instrument der Richtplanung, namentlich auch durch die Unterstützung des Bundes, erfolgen. Hierzu bedarf es weder neuer Bundesaufgaben noch neuer Instrumente. Beides würde m.E. nur zu zusätzlichem Aufwand und einer noch grösseren Verkomplizierung der Verfahren führen, weil dann **drei Planungsstufen voneinander abzugrenzen** wären (neue übergeordnete Planung, Richt- und Nutzungsplanung) und nicht nur zwei (d.h. nur die Richt- und Nutzungsplanung). Gleichzeitig würden die **prozessualen Risiken** und die **Rechtsunsicherheit** steigen, da nunmehr auch die übergeordnete Planung akzessorisch angegriffen werden könnte. Eine direkte Anfechtbarkeit mit anschliessend eingeschränkten Rügemöglichkeiten im Rahmen der nachgelagerten Verfahren macht hier m.E. keinen Sinn, zumal sich beim Richtplan noch einmal dieselben Fragen (direkte oder akzessorische Anfechtbarkeit) stellen würden.
- 70 Mittelfristig zu einer grösseren Rechtssicherheit und zu einer Beschleunigung könnte allerdings die **Einführung einer Wirkungsbeurteilung Umwelt auf Stufe Richtplan** für Standorte bzw. Projekte im Bereich erneuerbarer

Energien führen, soweit sie von nationalem Interesse sind. Die Wirkungsbeurteilung Umwelt könnte dann **freiwillig** durch die Projektanten bzw. zusammen mit dem betroffenen Kanton in im Richtplan dafür vorgesehenen Gebieten im Hinblick auf geplante Anlagen durchgeführt werden.

- 71 Damit daraus ein Mehrwert entsteht, müsste man mit dieser Art der Richtplanung (hier **Richtplan +** genannt) die **Standorte** – und damit gewissermassen **die Lage** aber auch **das «ob»** - **rechtlich fixieren**; die Prüfung von (grossräumigeren) Varianten bzw. Alternativen müsste damit also bereits abgeschlossen sein. Fixieren bedeutet auch, dass anschliessend eine **akzessorische Prüfung** der diesbezüglichen Richtplanelemente **unterbunden** werden müsste und es im Verfahren im Wesentlichen nur noch um das **«wie»** ginge.

#### 5.2.2 Anfechtbarkeit des Richtplans als Kompensationsmassnahme

- 72 Als **Kompensation** müsste man im Gegenzug das betreffende Richtplanelement (Standortfestlegung mit der Wirkungsbeurteilung Umwelt) **direkt anfechten** können (Anfechtbarkeit im Rahmen der Beschwerdelegitimation gemäss BGG, auch für Verbände). Die Richtplanfestlegung durch den Kanton könnte dann also **direkt beim Bundesgericht** angefochten werden (vor der Genehmigung durch den Bundesrat), so wie es heute bereits für Gemeinden möglich ist.<sup>11</sup> Um der Rechtsweggarantie nach EMRK zu genügen, müsste man dem **Bundesgericht** wohl die **volle Kognition** einräumen. Will man dies nicht, dann müsste man noch ein oberes kantonales Gericht mit voller Kognition dazwischenschalten.
- 73 Diese Möglichkeit könnte zwar kurzfristig zu einer Verzögerung führen, mittelfristig aber einen Zeitgewinn bringen. Dies, weil **(1)** allfällige **Fehler frühzeitig korrigiert** werden könnten (es gibt auch nur eine Instanz und das ist das Bundesgericht); **(2)** es eine **verbesserte Rechtssicherheit** nach sich ziehen würde, und zwar insofern, als die Richtplanung zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr akzessorisch angegriffen werden könnte. Stellt man später in einem Nutzungsplanungs- und Bewilligungsverfahren Fehler auf Stufe Richtplan fest, ist die Verzögerung enorm (s. Fall Grimsel).
- 74 Um mehr Klarheit in das Verfahren zu bringen, sollte der Bundesrat die Anforderungen an die Wirkungsbeurteilung Umwelt zu besagtem Zweck auf Verordnungsstufe **konkretisieren**. Diese Lösung könnte **mittelfristig** ein gangbarer Weg sein, um einerseits übergeordneten Planungsbedürfnissen Rechnung zu tragen, gleichzeitig aber auch dem Thema Umwelt besser gerecht zu werden sowie den Bedürfnissen der Projektanten auf Rechtssicherheit in Bezug auf die (Investitions-)Planung nachzukommen.

---

<sup>11</sup> Vgl. BGE 136 I 265, E. 1.

- 75 Ob man **kurzfristig** ein Modell wie die EU umsetzen könnte, d.h. «Richtplan +» und der befristete **Verzicht auf die Durchführung einer UVP**, scheint mir zweifelhaft. Die Option macht v.a. dort Sinn, wo, wie im EU-Raum mitunter gegeben, bereits eine Standortfestlegung, kombiniert mit einer SUP erfolgte. Ist dies noch nicht der Fall, dürfte die Massnahme zumindest kurzfristig kaum einen Effekt erzielen.

### 5.2.3 Politische Einordnung

- 76 Das Abschneiden des Rechts der akzessorischen Prüfung des Richtplans dürfte politisch dann weniger brisant sein, wenn man gleichzeitig das Recht einräumt, (auch für Verbände) den Richtplan direkt anzufechten – jedenfalls soweit es um eine Standortfestlegung im Sinne des hier skizzierten «Richtplan +» handelt. Im Übrigen bliebe die Richtplanung wie gehabt.

## 5.3 Konzentriertes Verfahren?

- 77 Das **konzentrierte Verfahren**, d.h. die Zusammenlegung von Nutzungsplanungs- und Baubewilligungsverfahren, ggf. zusätzlich noch kombiniert mit einem Konzessionierungsverfahren ist heute bereits bekannt. Die geführten Interviews haben aber gezeigt, dass die konzentrierten Verfahren nicht per se zu einer Beschleunigung führen. Sie können im Gegenteil die Verfahren **verkomplizieren und schwerfällig** machen. Was in einem Fall zweckmässig und angemessen erscheint, kann also im anderen Fall das Gegenteil bedeuten.

- 78 **Sinnvoll** scheint daher, dass die **Projektanten in Absprache mit den zuständigen Behörden festlegen, welches Verfahren man wählt**, d.h. ob man in ein konzentriertes Verfahren geht, oder ob man separate (freilich aber dennoch untereinander zu koordinierende) Verfahren durchführt. Selbstredend müssen die Kantone dafür aber beide Verfahrensoptionen vorsehen.

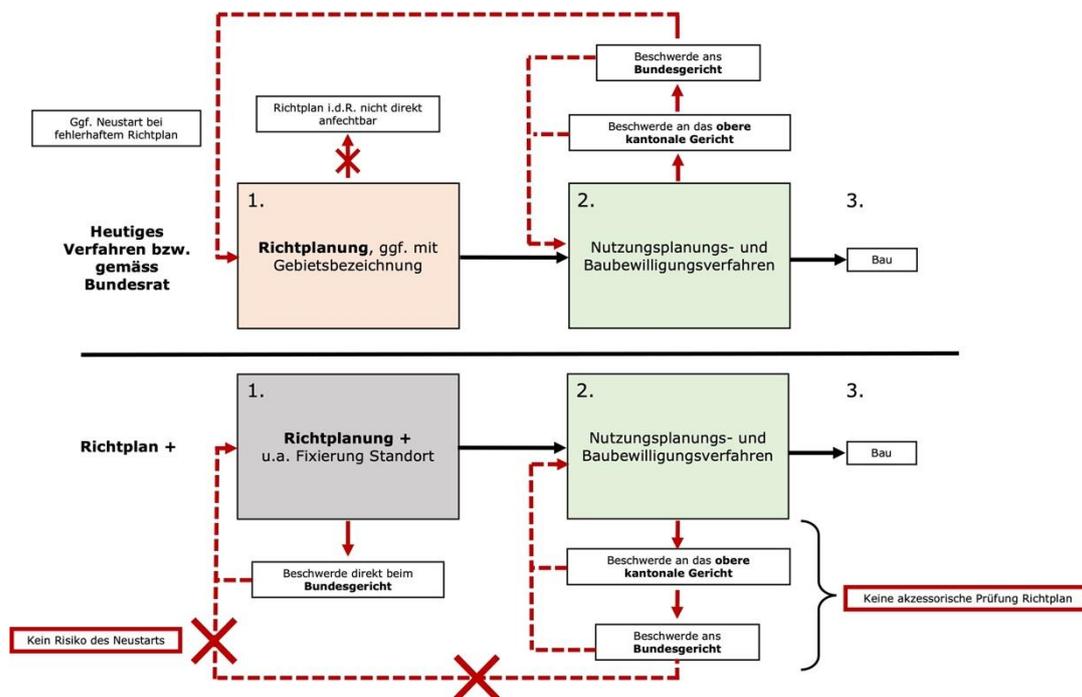
- 79 Aus politischer Sicht scheint das konzentrierte Verfahren wenig problematisch. Es ist vielmehr ein technischer Aspekt, namentlich werden dabei auch keine Partizipationsrechte abgeschnitten.

## 5.4 Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren Netze

- 80 Das Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren in Bezug auf die Stromnetze liegt in der Zuständigkeit des Bundes bzw. dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat (ESTI) und dem Bundesamt für Energie (BFE). Insoweit kommt das einschlägige Sachplan- und Plangenehmigungsverfahren nach dem Elektrizitätsgesetz (EleG) zur Anwendung. Das Verfahren ist bereits nur zweistufig ausgestaltet, d.h. mit der auf die Sachplanung in der Regel folgende Plangenehmigung wird direkt auch die Baubewilligung erteilt.

81 Inwiefern sich hier Verbesserungen auf planungsrechtlicher Ebene aufdrängen könnten, ist vorderhand nicht ersichtlich. Der Vorschlag des Bundesrats erscheint hier zweckmässig

### 5.5 Darstellung Richtplan + vs. «heute» bzw. Bundesrat



#### Vor- und Nachteile des Konzepts «Richtplan +»

Vorteile	Nachteile
+ Projektspezifische Richtplanung (wie bisher) unter verbessertem Einbezug umweltrechtlicher Aspekte;	- Richtplanung wird aufwändiger;
+ Bessere/raschere Rechts- und Planungssicherheit für Projektierende durch Anfechtung direkt beim Bundesgericht und Verbot der späteren akzessorischen Prüfung	- Richtplanung ist unmittelbar anfechtbar – es kann im Laufe des Projekts zu zwei Rechtsmittelverfahren kommen (Richtplan und konzentriertes Verfahren)  Hinweis: Sofern eine Gemeinde gegen den Richtplan vorgeht, ist dies bereits heute der Fall.

+ Vereinfachung und Beschleunigung der nachgelagerten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	- Methodik ist noch nicht erprobt in der Schweiz (nur Kanton GE)
---	--

## 6 VERFAHRENSRECHTLICHE EBENE

### 6.1 Vorbemerkung

82 Die verfahrensrechtliche Ebene besteht aus **zwei** unterschiedlichen **Dimensionen**. **(1)** die **normative Dimension**; **(2)** die Dimension der – ich nenne sie hier **«weichen Faktoren»**. Gerade letztere dürften regelmässig auch politisch auf wenig Widerstand stossen.

83 Die **normative Dimension** widerspiegelt sich in den einschlägigen Erlassen, sowohl im Verfahrensrecht als auch im einschlägigen sektoriellen Recht. Gemeint sind hier v.a. die **Rechtsmittelordnung**, die **Zuständigkeiten**, die **Fristen** und das **weitere Verfahrensrecht**. Das normative Recht allein vermag indessen nicht sämtliche sich stellende Herausforderungen zu meistern. Nicht minder wichtig sind die **«weichen Faktoren»**. Gemeint ist die Art und Weise wie die Betroffenen – sowohl die verfahrensleitenden Behörden, die Rechtsmittelinstanzen und Gerichte als auch die Projektanten und die übrigen sog. Stakeholder – im konkreten Projekt **agieren**, ihre Spielräume ausnutzen, kompetent oder weniger kompetent handeln, zögerlich oder mutig entscheiden und vorangehen, die Verfahren straff führen oder sie schleifen lassen.

84 Letzteres kann vor allem auf **zwei Ebenen** angegangen werden. **(1)** Durch **genügend Ressourcen** und **(2)** durch **gut ausgebildetes und fähiges Personal** – sowohl auf der Führungsebene wie auch auf Stufe Sachbearbeitung. Die geführten Interviews lassen v.a. vermuten, dass auch gerade dann, wenn seitens der obersten Führungsebene wichtige Projekte für prioritär eingestuft und die nötigen Ressourcen eingesetzt werden, erhebliche Zeitgewinne erzielt werden können.

85 Nachfolgend ist zunächst die normative Ebene angesprochen, bevor danach auf die Ebene der «weichen Faktoren» eingegangen wird.

### 6.2 Anfechtbarkeit des Richtplans

86 Zur Möglichkeit der (erweiterten) Anfechtung des Richtplanes im Rahmen des «Richtplans +») kann auf das oben (Rz. 72 f.) Gesagte verwiesen werden. Die Ermöglichung der Anfechtbarkeit des Richtplans in bestimmten Konstellationen (Festlegung eines Standortes und Wirkungsbeurteilung Umwelt) könnte zumindest mittelfristig zu einer Beschleunigung der Verfahren

beitragen und auch den Bedürfnissen nach Rechtssicherheit besser Rechnung tragen.

- 87 Im Rahmen des «Richtplans +» wäre zu beachten, wie die Kantone die Richtplanung bzw. die Richtplanfestsetzung umgesetzt haben. Herausfordernd kann es v.a. dort werden, wo die **Richtplanung «verpolitisiert»** ist und allenfalls Volksabstimmungen durchgeführt werden, so untersteht im Kanton Basel-Landschaft der Richtplan dem fakultativen Referendum (§ 11 Abs. 3 RBG).

### 6.3 Anfechtbarkeit der Nutzungsplanung und Entzug der Planungskompetenz

- 88 Der (grundeigentümergebundene) Nutzungsplan muss anfechtbar bleiben. Idealerweise werden indessen Nutzungsplanung und Baubewilligung kombiniert, sodass nicht sequentiell zunächst die Nutzungsplanung bekämpft werden kann und erst zu einem späteren Zeitpunkt dann noch die Baubewilligung. Insofern sollte beides, soweit sinnvoll und zweckmässig, kombiniert und gleichzeitig entschieden werden. Dies ist heute bereits möglich bzw. wird auch praktiziert im Rahmen der sog. Sondernutzungsplanung.

- 89 Entscheidend gerade für grosse Anlagen ist indessen weniger die Frage der Anfechtbarkeit, sondern vielmehr die Frage nach der entsprechenden Kompetenz, einen Plan zu erlassen. Wird diese z.B. für Anlagen von nationaler Bedeutung zwingend **auf Stufe Kanton** gehoben, entfallen allfällige politische Prozeduren auf Gemeindeebene (Gemeindeversammlungsbeschluss oder Urnenabstimmung). Das Ablehnen eines Windparks aus politischen Motiven auf Stufe Gemeinde wäre dann nicht mehr möglich. Die politische Tragweite letzteren Vorschlags ist freilich gross.

### 6.4 Insbesondere: Verbandsbeschwerderecht

- 90 Das Verbandsbeschwerderecht (vgl. Art. 12 NHG und Art. 55 USG) ist ein wichtiger Eckpfeiler des schweizerischen Umweltrechts. Es muss **zweifels-ohne erhalten** bleiben.

- 91 Zu einer Beschleunigung des Verfahrens beitragen könnte aber allenfalls, dass Verbände, die aufgrund des einschlägigen Rechts zur Beschwerde legitimiert sind, dies **nur gemeinsam** tun können (sowohl im Beschwerdeverfahren wie auch im erstinstanzlichen Verfahren). Sie hierbei zu einer materiellen Koordination zu verpflichten oder gar zu fordern, dass das Beschwerderecht nur dann gegeben ist, wenn die Mehrheit der legitimierten Verbände eine Beschwerde einreichen will, dürfte allerdings zu extrem sein.

- 92 Das Erfordernis, sich gemeinsam am Verfahren zu beteiligen würde sich nur (aber immerhin) darin erschöpfen, **schriftliche Eingaben gemeinsam vorzunehmen** und einen Vertreter zu benennen, der zumindest die

Korrespondenz abwickelt. Wie sich die Verbände dafür koordinieren, bliebe ihnen überlassen. Behördliche Fristen betreffen dann immer gleichzeitig alle gemeinsam. So könnten allfällige Verzögerungen durch Fristverlängerungen mehrerer Parteien reduziert werden und die Verfahrensführung würde vereinfacht. Ergänzend könnte man bei den Fristen für Stellungnahmen einen rechtlichen Rahmen vorgeben. Das würde der verfahrensleitenden Behörde, die vorwärts machen möchte, den Rücken stärken.

- 93 Politisch würde dies freilich bei den betroffenen Verbänden auf Widerstand stossen. Der Aufwand würde für sie sicher grösser. Aus den einschlägigen politischen Kreisen könnte dagegen gar das Argument vorgebracht werden, dass damit **faktisch eine Beschränkung des Verbandsbeschwerderechts** eingeführt werde, weil die Ressourcen für die Koordination nicht vorhanden seien. Dem könnte entgegen gehalten werden, dass eine **materielle Koordination nicht verlangt** ist und es im Wesentlichen darum geht, eine (fristenmässig) straffe Verfahrensführung zu ermöglichen.

## 6.5 Verkürzung Instanzenzug

- 94 Die Verkürzung des Instanzenzugs im Rechtsmittelverfahren – zumindest für Anlagen von nationaler Bedeutung – ist sicherlich ein probates Mittel, um Verfahren zu beschleunigen. Wenn nicht-richterliche Rechtsmittelbehörden wegfallen und erstinstanzlichen Entscheide zwingen **direkt** beim obersten kantonalen Gericht angefochten werden können, dürfte dies zu einem nicht unerheblichen Zeitgewinn führen. Allerdings ist hier dann fraglich, ob es sinnvoll ist, dass auch Entscheide auf kommunaler Ebene direkt an das kantonale Gericht gezogen werden können oder ob man in diesem Fall nicht vielleicht besser eine erstinstanzliche Behörde auf kantonaler Stufe für zuständig erklärt (sofern diese Konstellation gegeben ist). Dies hat aber ggf. eine nicht unerhebliche politische Dimension (s. Rz. 89 f.).
- 95 Eine andere Idee wäre die **Beschränkung des Weiterzugs** vom letztinstanzlichen kantonalen Gericht **an das Bundesgericht**. Diese Option existiert bereits bei den Netzen, wonach nur bei Fragen grundsätzlicher Bedeutung ein Beschwerderecht gegeben ist (Art. 83 Bst. w BGG; vgl. dazu aber auch oben Rz. 21 zur Pa. Iv. 22.461 i.S. Windenergie).
- 96 Diese Idee ist deshalb problematisch, weil dadurch das Bundesgericht seine **harmonisierende Funktion** bei der Anwendung des Bundesrechts nicht mehr oder **nur noch eingeschränkt wahrnehmen** könnte. Die Folge könnte sein, dass sich in den Kantonen für die an sich gleichen Gesetze eine **unterschiedliche Praxis** entwickelt (jedenfalls dort, wo keine Bundesbehörden involviert sind). Dies wäre einerseits unglücklich mit Blick auf die Wirkungsmacht des Bundesrechts, andererseits könnte es die Rechtssicherheit gefährden und die Verfahrensführung in unterschiedlichen Kantonen erschweren. Ob also dieser Weg – und der damit verbundene zeitliche Gewinn des

Wegfalls gerichtlichen Instanz – sich lohnt, um diesen möglichen Preis zu zahlen, scheint doch fraglich. Politisch dürfte der Vorschlag ebenfalls nicht unumstritten sein, v.a. seitens jener, die Projekte verhindern oder einschränken möchten.

## 6.6 Steigerung in der Effizienz der Verfahrensführung

97 Bei der Steigerung der Effizienz in der Verfahrensführung sind wir nun meist im Bereich der oben erwähnten **«weichen Faktoren»**. Denkbar sind hier unterschiedliche Optionen, die nachfolgend kurz skizziert werden sollen.

### 6.6.1 Behandlungsfristen, «rasche Verfahren», Umgang mit fehlenden Dokumenten

98 Gemäss Art. 14 Abs. 1 EnG sehen die Kantone für den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien **rasche Bewilligungsverfahren** vor. Diese Vorgabe dürfte im kantonalen Recht unterschiedlich umgesetzt worden sein. Im Kanton Bern enthält z.B. das Koordinationsgesetz (KoG) Bestimmungen, die die verwaltungsinterne Koordination verbessern sollen. Es enthält u.a. auch **Behandlungsfristen** (Art. 2 KoG, z.B. sind Amtsberichte innert 30 Tagen zu erstatten). Ferner sieht das kantonale Recht die Möglichkeit vor, dass der Regierungsrat gewisse Verfahren per Beschluss für **prioritär** erklärt (Art. 2a KoG). Danach haben die beteiligten Behörden die fraglichen Verfahren «beschleunigt» zu behandeln.

99 Reine Ordnungsfristen, so wie hier, werden in der Praxis leider nur allzu oft bloss als wohlgemeinte Empfehlungen verstanden, denn als verbindliche Vorgabe. Eine Beschleunigung bringt die Frist dann, wenn bei Versäumen der Frist **ex lege eine Rechtsfolge** eintritt. Dies könnte hier sein, dass die verfahrensleitende Behörde bei Ausbleiben eines Amtsberichts schlicht **aufgrund der Akten entscheidet**. Ein solches System sollte indessen sicherstellen, dass die betreffenden Behörden auch tatsächlich, d.h. ressourcenmässig so aufgestellt sind, dass es auch realistisch ist, die betreffende Frist einzuhalten.

100 Nicht selten kommt es auch vor, dass gewisse Unterlagen noch fehlen – dies kann seitens Behörden der Fall sein, aber selbstredend auch seitens der Projektanten. Mitunter sind die Gesuche derart mangelhaft, dass die Behörde gar nicht erst in der Lage ist, die Sache an die Hand zu nehmen. Umgekehrt muss aber auch sichergestellt werden, dass **fehlende Unterlagen** nicht in jedem Fall dazu führen dürfen, dass ein Verfahren auf die lange Bank geschoben wird. Behörden sollten deshalb angehalten sein, mit dem zu arbeiten, was sie bereits haben, sofern und soweit dies zweckmässig ist. M.a.W. soll es nicht (mehr) geschehen, dass Dossiers liegen bleiben, nur weil ein nebensächliches Dokument noch nicht beigebracht wurde.

101 Eine Herausforderung in dieser Hinsicht kann sich insbesondere auch bei einer (allfälligen) Wirkungsbeurteilung Umwelt oder einer UVP stellen. Dies dann, wenn **saisonale Bedingungen** die erforderliche **Begutachtung von Flora und Fauna** verunmöglichen und man z.B. auf den Frühling oder den Sommer warten muss, oder wenn das Erfordernis einer längeren Beobachtungsphase gegeben ist. Gerade in solchen Konstellationen kann eine SUP in Bezug auf ein Gebiet, in welchem Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energie vorgesehen sind, nützlich sein. Eine Wirkungsbeurteilung Umwelt könnte hier allenfalls bereits in einem frühen Zeitpunkt gewisse Erkenntnisse bringen, die dann im Rahmen einer späteren UVP nicht erst noch erhoben werden müssen.

#### 6.6.2 Behördeninterne Koordination

102 Die behördeninterne Koordination scheint mitunter mangelhaft zu sein. Dies kann sich dahingehend äussern, dass sich die an sich zur Koordination verpflichteten **Ämter gegenseitig blockieren** – zur Ohnmacht von Projektanten.

103 Solchen Problemen gilt es vorzubeugen, indem das einschlägige kantonale Recht bzw. das einschlägige Bundesrecht die notwendigen Instrumente bereitstellt, dass eine übergeordnete behördeninterne Instanz – dies dürfte in der Regel eine Person auf Stufe Regierungsrat oder Bundesrat sein – eine Entscheidung fällt. Die fraglichen Instrumente bzw. Möglichkeiten sollten an sich vorhanden sein. Es scheint aber, dass davon zu wenig oder nur zögerlich Gebrauch gemacht wird. Eine **Option** wäre, **Projektanten** die Möglichkeit zu geben, **behördenintern zu eskalieren**, um einen Entscheid herbeizuführen, falls sich Ämter gegenseitig blockieren. Dies müsste unkompliziert ermöglicht werden und selbstredend, ohne dass dagegen ein Rechtsmittel erhoben werden könnte.

104 Dieser Ansatz könnte zumindest innerhalb ein und desselben Gemeinwesens umgesetzt werden – im Verhältnis zwischen Bund und Kanton geht dies freilich nicht. Widerstand seitens der Behörden dürfte hierbei aber garantiert sein.

#### 6.6.3 Mündliche Verfahrensführung

105 Zu einer Beschleunigung führen könnte ferner die **«Vermündlichung»** von Verfahrensschritten. Gerade wenn es um Bereiche geht, in welchen man nach Interessenausgleichen sucht, sollten man sich gegenseitig keine Briefe schreiben, sondern sich vielmehr gemeinsam an einen Tisch setzen. Sind alle einbezogen hat das den grossen Vorteil, dass auch alle gleichzeitig informiert sind und ggf. ihre Meinung äussern können.

106 Selbstredend ist dies, v.a. bei einer grossen Zahl Verfahrensbeteiligter nicht immer oder nicht vernünftig machbar. Ggf. gibt es hier aber Mittelwege oder

z.B. die Pflicht, dass sich einzelne Betroffene so organisieren, dass eine Vertreterin oder ein Vertreter entsandt wird. In zu bezeichnenden Verfahren, d.h. dort, wo dies sinnvoll erscheint, könnte man z.B. vorsehen, dass nach Eingang aller Einsprachen (selbstredend muss das Verfahren dann auch Einsprachen ohne Rechtsmittelfunktion vorsehen – dies fehlt z.B. im Kanton Zürich) **maximal drei Einigungsverhandlungen innerhalb von 6 Wochen** stattfinden. Danach muss die betreffende Behörde entscheiden. Dies löst auch das Problem, dass Behörden über einen sehr langen Zeitraum – im schlimmsten Fall schriftlich – versuchen, eine Einigung zu erzielen, nur um einem unangenehmen, allenfalls riskanten Entscheid aus dem Weg zu gehen.

#### 6.6.4 Ressourcen und Setzung von Prioritäten

107 Geführte Interviews haben gezeigt, dass man mit einem **gezielten Einsatz von Ressourcen** erhebliche Zeitgewinne erzielen kann. Dies würde in erster Linie die in das erstinstanzliche Verfahren involvierten Behörden betreffen aber auch die darauf folgenden (allfälligen) verwaltungsinternen Beschwerdeinstanzen und die Gerichte.

108 Selbstredend muss dafür auch das nötige ausgebildete Personal vorhanden sein oder innert nützlicher Frist rekrutiert werden. Sofern dies nicht möglich ist, wäre z.B. aber auch denkbar, dass gewisse Arbeiten im Hinblick auf den zu erarbeitenden Entscheid und/oder die Redaktion des Entscheids selbst einem fachlich geeigneten Dienstleister in Auftrag gegeben werden, ohne dass dabei die zuständige Behörde die Verantwortung delegiert oder gar die Entscheidkompetenz selbst delegiert würde.

109 Die **Setzung von Prioritäten** kann schliesslich mittels formalen Akts geschehen (wie im Kanton Bern vorgesehen) oder aber schlicht von Vorgesetzten eingefordert werden. Letzteres hat erfahrungsgemäss den grösseren Effekt. Am besten ist freilich die Kombination von beidem, d.h. der formale Akt zur Verpflichtung ein Dossier prioritär zu behandeln, verbunden mit dem Einfordern diese Priorisierung über die Linie.

110 Die **Finanzierung** besagter Ressourcen kann schliesslich ebenfalls noch eine Herausforderung sein. Hier wären – nebst der Finanzierung durch die Kantone – beispielsweise folgende Wege denkbar. **(1)** Eine befristete Finanzierung über den bestehenden Netzzuschlag (der allerdings bereits heute äusserst strapaziert wird) oder **(2)** eine Finanzierung durch die Projektanten in Form von kostendeckenden Gebühren.

#### 6.6.5 Rechtsmittelverfahren

111 Im Rechtsmittelverfahren vor dem **kantonalen Gericht** oder dem **Bundesgericht** gibt es ebenfalls Mittel, um die Verfahren zu beschleunigen. So könnte man z.B. vorschreiben, dass nur ein Schriftenwechsel stattfindet und

anschliessend die Verhandlung **mündlich** durchgeführt wird. Die Frist für die Einreichung einer Beschwerdeantwort könnte man auf 4 Wochen fixieren (was in der Regel der Anfechtungsfrist der Beschwerdeführerin bzw. des Beschwerdeführers entspricht. Anschliessend könnte man vorsehen, dass das Gericht einen Verhandlungstermin innerhalb von drei Monaten ab Einreichung der Beschwerdeantwort ansetzt und wiederum innerhalb von weiteren drei Monaten ein Urteil fällt (wobei die schriftliche Begründung, jedenfalls auf Stufe Bundesgericht, nachgereicht werden könnte).

#### 6.6.6 Vorzeitiger Baubeginn

- 112 Das Recht zum vorzeitigen Baubeginn ist schliesslich ein weiteres Instrument, dass im kantonalen Recht mitunter – in unterschiedlicher Ausprägung – bereits vorhanden ist. Es erlaubt Projektanten mit dem Baubeginn zu starten, bevor eine rechtskräftige Baubewilligung vorhanden ist.
- 113 Bei diesem Instrument geht es im Wesentlichen um eine **Risikoabwägung** bzw. um die **Risikoverteilung**. Schlimmstenfalls muss ein allfälliger Bau wieder rückgängig gemacht werden. Lässt man den vorzeitigen Baubeginn in Projekten grösserer Tragweite zu, dann unter zwei Voraussetzungen: **(1)** Projektanten leisten Sicherheit für den Fall, dass sie wieder zurückbauen müssen; **(2)** es darf nichts vorgenommen werden, dass mit vernünftigem Aufwand nicht wieder rückgängig gemacht werden könnte. Gerade letzteres bedeutet im Umkehrschluss, dass ein vorzeitiger Baubeginn v.a. dann ins Auge gefasst werden kann, wenn es um Aspekte geht, die im Nachhinein ohne grösseren Aufwand abänderbar oder anpassbar sind. Ein Streit über einen solchen Punkt – auch wenn er von der Tragweite erheblich sein kann – sollte ein Projekt nicht blockieren, sofern Projektanten in dieser Situation die Anlage auch so ausführen würden, d.h. unter allenfalls erschwerten oder ungünstigeren Bedingungen.