



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

Initiative pro Windenergie

1. Initiative pro Windenergie

Am 28. Mai 2019 wurde die «Initiative pro Windenergie» in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs für ein neues Windenergiegesetz eingereicht. Die Initiative ist unterzeichnet von

- Fabian Ulmann, Oberegg
- Ruth Corminboeuf-Schiegg, Appenzell
- Markus Ehrbar, Oberegg
- Werner Geiger, Oberegg
- Bernhard Gmünder, Haslen
- Gerlinde Neff-Stäbler, Appenzell Steinegg

Das vorgeschlagene Windenergiegesetz enthält im Wesentlichen folgende Forderungen:

- Der Kanton setzt sich zum Ziel, mit der Nutzung des Windenergiepotenzials auf dem Kantonsgebiet einen Beitrag zu den energiepolitischen Zielen des Bundes zu leisten, soweit dafür erschliessbare Standorte mit einer mittleren Windgeschwindigkeit von mindestens 4.5 m/s vorhanden sind.
- Bis 2025 soll auf dem Kantonsgebiet im Vergleich zum Jahr 2018 mindestens 10 Mio. kWh pro Jahr mehr elektrische Energie mit Windkraft erzeugt werden. Ist das Ausbauziel an einem Standort erreicht, sind die übrigen Windkraftstandorte aus dem Richtplan zu entfernen.
- Windparks, die gemäss Planung mindestens 10 Mio. kWh elektrische Energie pro Jahr ins Netz einspeisen, sind von kantonalem Interesse. Das Interesse daran ist dann von besonderem Gewicht. Das Gewicht soll jenem des Landschafts-, Orts- und Denkmalschutzes entsprechen. Die Standeskommission kann bei solchen Anlagen beim Bund die Zuerkennung eines nationalen Interesses beantragen.

Der Wortlaut der Initiative samt Windenergiegesetz und Begründung ist im Bericht des Büros an den Grossen Rat über die Initiative pro Windenergie vom 3. Juli 2019 wiedergegeben.

2. Umfeld

2.1. Zuständigkeit für Energieproduktion

Die Versorgung der Schweiz mit Energie ist grundsätzlich Sache der Energiewirtschaft. Hinsichtlich der Elektrizität sind die Betreiber von Verteilnetzen nach Art. 6 des Stromversorgungsgesetzes (StromVG, SR 734.7) verpflichtet, die erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit sie in ihrem Netzgebiet den Endverbrauchern jederzeit die gewünschte Menge an Strom mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen liefern können.

Dem Bund kommt die Aufgabe zu, Grundsätze zur Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien sowie zum sparsamen und rationellen Energieverbrauch festzulegen. Er fördert die

Entwicklung von Energietechniken im Bereich des Energiesparens und der erneuerbaren Energien. Für die Massnahmen, die den Energieverbrauch in Gebäuden betreffen, sind demgegenüber vor allem die Kantone zuständig. Zudem sind sie für die Richtplanung zuständig, welche als vorgelagerte Ebene für die Realisierung von Energieproduktionsanlagen von grosser Bedeutung ist.

2.2. Energiepolitik des Bundes

Der Bundesrat hat nach der Nuklearkatastrophe in Fukushima von 2011 beschlossen, die Energiepolitik neu auszurichten. Er entwickelte die Energiestrategie 2050. Im Zentrum der Strategie stehen der Ausstieg aus der Kernenergie, die Senkung des Energieverbrauchs und die Förderung der erneuerbaren Energie. Zur Plausibilisierung der Energiestrategie wurden eine ganze Reihe von Konzepten entwickelt, unter anderem auch zur Windenergie. Gemäss dem Windenergiekonzept sollen in der Schweiz bis 2050 aus der Windkraft 4'300 Mio. kWh gewonnen werden. Als Anhaltspunkt für die Grössenordnung der möglichen kantonalen Anteile am Ausbau der Windenergie gibt das Bundesamt für Raumentwicklung im Windenergiekonzept von 2017 für Appenzell I.Rh. bis ins Jahr 2050 eine Zubaumenge von 0 bis 40 Mio. kWh an. Gleichzeitig hält das Konzept fest, dass der Ausbau nur gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung vorgenommen werden soll. Neuerschliessungen mit einem ungünstigen Verhältnis zwischen erwarteter Energieproduktion und negativen Auswirkungen des zu tätigenden Eingriffs auf die Landschaft und Ökosysteme sind zu vermeiden.

Als ersten Schritt in der Umsetzung der Energiestrategie 2050 hat das Bundesparlament ein neues Energiegesetz (EnG, SR 730.0) erlassen. Dieses enthält unter anderem Massnahmen, um den Energieverbrauch zu senken, die Energieeffizienz zu erhöhen und erneuerbare Energien wie Wasser, Sonne, Wind, Geothermie und Biomasse zu fördern. Hauptförderinstrumente für die erneuerbaren Energien sind die Einspeisevergütung für Strom und Investitionsbeiträge für gewisse Anlagen.

Hinsichtlich der Raumplanung enthält das Energiegesetz die Vorgabe an die Kantone, dafür zu sorgen, dass insbesondere die für die Nutzung der Wasser- und Windkraft geeigneten Gebiete und Gewässerstrecken im Richtplan festgelegt werden. Eine analoge Bestimmung besteht auch im Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700).

Sodann enthält das Energiegesetz eine Grundsatznorm, dass Windkraftanlagen ab einer gewissen Grösse von nationalem Interesse sind. Der Bundesrat hat die entsprechende Grenze in der eidgenössischen Energieverordnung (EnV, SR 730.1) mit 20 GWh pro Jahr festgelegt. Dies bedeutet, dass die Energienutzung bei Windkraftanlagen mit einer höheren Leistung nicht unter dem blossen Hinweis abgelehnt werden kann, dass ein anderes nationales Interesse, insbesondere der Natur- und Heimatschutz, dem Projekt entgegensteht. Bei solchen Hochleistungsanlagen ist im Einzelfall eine Abwägung vorzunehmen, welches Interesse dem anderen vorgeht.

Gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen. In der Abstimmung vom 21. Mai 2017 hat das Stimmvolk das Energiegesetz angenommen.

2.3. Richtplanung des Kantons

Den Kantonen kommt die Aufgabe zu, in ihren Richtplänen die geeigneten Gebiete für die Windkraftnutzung festzulegen.

Nach Art. 11 des Baugesetzes (BauG, GS 700.000) ist innerkantonal die Standeskommission für die Richtplanung zuständig. Erhebliche Änderungen bedürfen der Genehmigung des Grossen Rates.

Die Festlegung von Standorten für eine bestimmte Nutzung im Richtplan wird schrittweise vorgenommen. Inhaltlich wird unterschieden zwischen richtungsweisenden Festlegungen (Leitplanken und Handlungsrahmen) und Abstimmungsanweisungen (Anweisungen zum konkreten weiteren Vorgehen und Abstimmung). Diese werden je nach Stand der Abstimmung verschiedenen Koordinationsständen (Festsetzung, Zwischenergebnis und Vororientierung) zugewiesen. Erst wenn ein Gebiet oder Standort definitiv als Windenergiestandort festgelegt ist, ist der Bau einer Windkraftanlage nach Erlass des notwendigen kantonalen Nutzungsplans möglich. Eine solche Festlegung setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus. Namentlich sind die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes, der Verträglichkeit mit der Umwelt, der regionalen Abstimmung mit den Nachbarkantonen und der allgemeinen Akzeptanz mit dem Interesse der Energieproduktion abzuwägen.

Gestützt auf eine Windpotenzialstudie für die Kantone Appenzell A.Rh. und Appenzell I.Rh. aus dem Jahr 2012 hat die Standeskommission 2015 im Richtplan vier Gebiete, für die durch theoretische Berechnungen gute Windwerte ermittelt wurden, als potenzielle Standorte für die Windenergienutzung festgesetzt. Dies sind im inneren Landesteil die Standorte Sollegg-Neuenalp-Klosterspitz, Hirschberg-Brandegg und Ochsenhöhe sowie im Bezirk Oberegg der Standort Honegg-Oberfeld.

2.4. Projekt Windkraftanlage Honegg-Oberfeld

Die Appenzeller Wind AG plant am Standort Honegg-Oberfeld die Errichtung einer Windenergieanlage mit zwei Grosswindrädern. Ein Windrad käme im Wald gleich an der Grenze zum Kanton Appenzell A.Rh. zu stehen, das andere im Offenland rund 430m südöstlich davon. Die Standorte liegen zirka 3km südwestlich von Oberegg und etwa 3km nordwestlich von Altstätten auf einer Höhe von 1'130 m.ü.M. Gemäss den Angaben der Initiantinnen und Initianten sollen mit den Anlagen zirka 14 bis 17 Mio. kWh Strom pro Jahr erzeugt werden.

Die Standeskommission hat im November 2018 nach einlässlicher Interessenabwägung entschieden, das im Richtplan als potenzieller Windkraftstandort geführte Gebiet Honegg-Oberfeld nicht als definitiven Standort zur Nutzung der Windenergie festzusetzen. Sie hat in einem Bericht an den Grossen Rat vom 18. Dezember 2018 über den Entscheid in Sachen Windkraftstandort Honegg-Oberfeld ihre Interessenabwägung im Detail dargelegt. Der Bericht ist im Internet unter «<https://grinfo.ai.ch/businesses/6>» zu finden.

m Einzelnen wurden beim Entscheid zum Windkraftstandort Honegg-Oberfeld folgende Interessen bewertet und gegeneinander abgewogen:

Energiepotenzial	Gross Grösser als 10 GWh. Beitrag von rund 12% an die Elektrizitätsversorgung im Kanton
Rahmenbedingungen	Schwierig Nicht abgestimmt mit den Nachbarkantonen. Die Regierungen der Kantone Appenzell A.Rh. und St.Gallen sowie des Landes Vorarlberg sowie die ausserkantonalen Nachbargemeinden lehnen das Projekt ab. Dem Konzentrationsgebot kann nicht wie erhofft kantonsübergreifend Rechnung getragen werden. Erhebliche Gegnerschaft.
Konflikt Landschaft	Gross Gemäss dem eingeholten Landschaftsgutachten ist die Verträglichkeit mit dem Landschaftsbild deutlich nicht gegeben. Der Bau der Anlagen würde einen massiven Eingriff in die Landschaft bringen. Die Identität der Landschaft ginge weitgehend verloren.
Konflikt Umwelt	Mittel Mittels Auflagen, Ausgleichsmassnahmen und Betriebseinschränkungen können die Konflikte soweit entschärft werden, dass der Betrieb vertretbar wäre.
Konflikt Siedlung	Mittel Im Umkreis von 700m sind 50 Bewohnerinnen und Bewohner von den Auswirkungen der Windenergieanlage direkt betroffen.
Gesamtbewertung	Negativ

Die Nutzung erneuerbarer Energien und damit auch der Windkraft ist von grossem Interesse. Mit den Windkraftanlagen am Standort Honegg-Oberfeld könnten rund 12% des im Kanton benötigten Stroms produziert werden. Das ist eine erhebliche Grösse, auch wenn heute noch nicht gesagt werden kann, ob der in Oberegg produzierte Strom tatsächlich in Innerrhoder Haushalte fließen würde. Die Standeskommission hat dem Energiepotenzial der Anlage in ihrer Abwägung gebührend Platz eingeräumt.

Die Erhaltung der appenzellischen Natur- und Kulturlandschaft ist ebenfalls sehr wichtig. Das für den Standort Honegg-Oberfeld angefertigte Landschaftsgutachten «Windpark Oberegg» kommt zum Schluss, das Appenzellerland sei wegen seiner Topografie der kleinräumigen Strukturen seiner Landschaft keine geeignete Region für die Entwicklung der Windkraft. Die Windturbinen kämen auf einer Krete zu stehen, sodass der Eingriff gravierend wäre. Für die Standeskommission ist ein landschaftlicher Eingriff, wie ihn die geplanten Anlagen bringen würden, nur dann denkbar, wenn sich die Situation bei der Stromversorgung künftig massiv verschlechtern würde. Zudem wäre eine Entwicklung als Windkraftstandort erst vertretbar, wenn sie gemeinsam mit dem Gebiet Suruggen vorgenommen würde, was das Einverständnis des Regierungsrats des Kantons Appenzell A.Rh. voraussetzt.

Die Festlegung eines Windkraftstandorts an der Grenze zu den Kantonen Appenzell A.Rh. und St.Gallen erfordert eine gewisse Abstimmung mit den Nachbarn, zumal der verursachte landschaftliche Eingriff in erster Linie von diesen Gebieten aus wahrnehmbar ist.

In der Abwägung gegen einen Windpark Honegg-Oberfeld fällt weiter ins Gewicht, dass in einem Umkreis von weniger als 700m um die Windkraftanlagen Wohngebäude mit rund 50 Einwohnerinnen und Einwohnern liegen.

Gegen eine Festlegung sprechen auch die vielen betriebseinschränkenden Massnahmen, die zur Erreichung der Umweltverträglichkeit erforderlich wären, sodass derzeit und mit den bestehenden Rahmenbedingungen wirtschaftlich betrachtet nur ein suboptimaler Betrieb zu erwarten ist. Ohne eine solche Perspektive rechtfertigt sich das Ausscheiden eines Gebiets für die Produktion von Windenergie im Richtplan nicht.

Die Ständekommission gelangte in Abwägung aller Interessen zum Schluss, den Standort Honegg-Oberfeld nicht als Windparkstandort definitiv im Richtplan festzusetzen. Sie stellte aber in Aussicht, auf ihren Entscheid zurückzukommen, sollten sich die Rahmenbedingungen für die Windenergieproduktion - z.B. infolge einer drastischen Verknappung der Stromversorgung - ändern.

3. Haltung zur Initiative

3.1. Beitrag zu den Energiezielen des Bundes

Gemäss Initiative soll sich der Kanton das Ziel setzen, mit der Nutzung des Windenergiepotenzials auf dem Kantonsgebiet einen Beitrag zu den energiepolitischen Zielen des Bundes zu leisten.

Zunächst gilt es zu sagen, dass der Kanton nicht Energieproduzent ist. Er ist lediglich verantwortlich für die Richtplanung und die Regelung der nachgeordneten Planung. Diese Belange werden allerdings weitgehend im Bundesrecht geregelt, nämlich in Art. 8 bis Art. 12 und Art. 14 bis Art. 27a RPG sowie in Art. 4 bis Art. 13 und Art. 30a bis Art. 38 der Raumplanungsverordnung (RPV, SR 700.1). Aus diesen Vorgaben ergibt sich unter anderem, dass Richtplanänderungen nicht einfach mit Blick auf ein Nutzungsziel vorgenommen werden dürfen. Eine Richtplanänderung kann also nicht direkt gestützt auf ein kantonales Interesse oder kantonale Nutzungsziele vorgenommen werden. Jede Richtplanänderung bedingt von Bundesrechts wegen ein sorgfältiges Abwägen aller massgeblichen Interessen. Daran ändert auch ein Bekenntnis zur Nutzung des Windenergiepotenzials im Kanton nichts.

Die Energiestrategie des Bundes sieht vor, aus der Atomenergie auszusteigen und die fossilen Energieträger, wenn immer möglich abzulösen. Um die sich daraus ergebende Lücke füllen und die Energieversorgung dauerhaft auf solide Beine stellen zu können, sind verschiedene Massnahmen nötig. Durch den Erlass eines Windenergiegesetzes würde der Kanton Appenzell I.Rh. von sich aus eine einzige Technologie im Versorgungsbereich priorisieren. Das ist nach Meinung der Ständekommission nicht zielführend. Wenn sich der Kanton Ziele bezüglich der Energieerzeugung und der Förderung erneuerbarer Energien setzen will, müsste dazu ein ganzheitlicher Ansatz gewählt werden. Es müssten auch die anderen Technologien miteinbezogen werden.

3.2. Kantonales Interesse

Windparks, die gemäss Planung mindestens 10 Mio. kWh elektrische Energie pro Jahr ins Netz einspeisen, sollen gemäss Initiative von kantonalem Interesse sein. Das Interesse daran soll dann das Gewicht des Landschaftsschutzes haben. Solche Projekte sollen in der Interessenab-

wägung ein besonderes Gewicht haben. Gemäss Windenergiegesetz würde das Gewicht insbesondere den Interessen nach Art. 1 Abs. 3 und 4 des Baugesetzes und Art. 1 der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz entsprechen.

In Art. 1 Abs. 3 und 4 BauG wird gesagt, dass das Baugesetz die baukulturelle Differenzierung zu anderen Landschaften und damit die kontinuierliche Fortführung des einzigartigen appenzellischen Landschaftsbildes stärkt und dem Schutz von Ortschaften, Landschaften und Kulturobjekten, insbesondere in ihrer appenzellischen Eigenart, sowie dem Schutz der Grundlagen von Natur und Leben dient. Auf der Ebene der Raumplanung bedeutet dies, dass bei Richtplanänderungen der Schutz von Ortschaften, Landschaften und Kulturobjekten sowie der Schutz von Natur und Leben wichtige Ziele sind. Mit dem Windenergiegesetz würde in der Richtplanung die konzentrierte Windenergienutzung mit einem Projekt ab einer Grösse von 10 Mio. kWh als gleichwertiges Interesse gesetzt. Gleiches soll hinsichtlich der Schutzobjekte gemäss Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (VNH, GS 450.010) gelten, nämlich den Landschafts- und Ortsbildschutz sowie den Schutz von Natur- und Kulturdenkmälern.

Diese Gleichstellung ist so zu verstehen, dass bei einem Konflikt zwischen dem Nutzungsinteresse an der Windenergie und dem Interesse am Schutz der Ortschaften, Landschaften, Kultur- und Naturobjekten das erste Interesse grundsätzlich als gleichwertig zu betrachten ist. Der Widerstreit der Interessen muss aber in der Praxis nach wie vor anhand von konkreten Aspekten im Einzelfall gelöst werden. Dabei kann der Entscheid zugunsten der Windenergie ausfallen, aber auch gegen sie.

Mit der ausdrücklichen Nennung von Windkraftanlagen ab einer bestimmten Grösse als Anlagen von kantonalem Interesse werden andere erneuerbare Energienutzungen mit ebenfalls erheblichem Potenzial, etwa die Photovoltaik oder Windenergieanlagen geringerer Grösse, indirekt benachteiligt. Die Ständekommission erachtet dies als nicht korrekt.

3.3. Wirkung des kantonalen Interesses

In der Begründung für die Initiative wird gesagt, dass mit dieser die rechtlichen Voraussetzungen zur definitiven Festsetzung des Gebiets Honegg-Oberfeld geschaffen werden sollen. Offenkundig soll mit der Gleichstellung des Interesses an leistungsstarken Windenergieanlagen mit den Interessen an der Landschaft und dem Heimatschutz eine Verschiebung der Gewichte vorgenommen werden, sodass dann im Richtplan der Standort Honegg-Oberfeld als definitiver Standort festzusetzen wäre.

Zunächst ist festzuhalten, dass unklar ist, was mit dem in Art. 5 Abs. 2 verwendeten Begriff «besonderes Gewicht» genau gesagt werden will. Da es in anderen Gesetzen - auch auf der Ebene des Bundes - keine ähnlichen Regelungen gibt, ist nicht abzusehen, wie der Begriff in der Praxis interpretiert wird.

Immerhin sagt die Bestimmung weiter, dass das Gewicht des Interesses an der Nutzung des Windpotenzials ebenbürtig zum Interesse am Schutz der Landschaft, des Ortsbildes und der Denkmäler sein soll. Damit ergibt sich allerdings im Vergleich zur Situation, wie sie in der Interessenabwägung der Ständekommission beim Richtplanentscheid im November 2018 bestand, grundsätzlich keine Änderung.

Die Ständekommission hat im Richtplanentscheid vom November 2018, bei dem auf eine definitive Festlegung des Standorts Honegg-Oberfeld verzichtet wurde, alle massgeblichen Interessen gewichtet und gegeneinander abgewogen. Sie hat die Förderung der Windenergie als wichtiges Interesse anerkannt. Diesem wichtigen Interesse standen aber andere wichtige Interessen gegenüber, denen in der Summe ein grösseres Gewicht zuerkannt wurde.

Das Energiepotenzial wurde in der Abwägung als gross und wichtig beurteilt. Dem standen die ebenfalls wichtigen Interessen an der Landschaft entgegen. Zudem sprachen die Rahmenbedingungen mit der fehlenden Abstimmung mit den umliegenden Kantonen, dem Widerstand der Nachbargemeinden und der fehlenden Konzentration in der kantonsübergreifenden Entwicklung der Windkraft gegen eine Richtplanänderung. Weiter ergaben sich Vorbehalte bei der Verträglichkeit mit der Umwelt. Den festgestellten Konflikten mit der Umwelt kann zwar weitgehend mit Auflagen Rechnung getragen werden, der Betrieb würde aber mit diesen stark eingeschränkt. Wenn aber der Betrieb nur bedingt erfolgsversprechend ist, erscheint eine definitive Festlegung nicht gerechtfertigt. Schliesslich wurde auch in die Waagschale gelegt, dass die Windanlagen sehr nahe zu umliegenden Wohnhäusern gebaut würden, für welche der Betrieb zu grossen Beeinträchtigungen führen würde.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass die Ständekommission nicht nur die grossen Interessen an der Nutzung erneuerbarer Energien dem ebenfalls grossen Interesse der Unversehrtheit der Landschaft gegenübergestellt hat, sondern noch weitere Kriterien in die Abwägung einbezogen hat, die sich ebenfalls als mehrheitlich negativ herausgestellt haben. In der Summe ergab sich schliesslich eine Ablehnung der Richtplanänderung.

Wird nun mit der Initiative verlangt, dass das Interesse an der Windenergie gleich hoch zu gewichten ist wie das Interesse an der Landschaft, ist daher für die Gesamtbeurteilung im Zusammenhang mit Richtplanänderungen noch nicht viel gewonnen. Zum einen hat die Ständekommission das Interesse an der Nutzung der Windenergie, gleich wie jenes an der Landschaft, bereits in ihrer Abwägung vom November 2018 als gross beurteilt. Zum anderen müssen in der Abwägung zwingend noch weitere Interessen mitberücksichtigt werden. Diese Mitberücksichtigung trug wesentlich dazu bei, dass im November 2018 letztlich ein negativer Richtplanentscheid resultierte.

Sodann wäre die Art der Bestimmung im Recht des Kantons Appenzell I.Rh. beispiellos. Bei einer Interessenabwägung werden zunächst die betroffenen Interessen benannt, anschliessend gewichtet und danach gegeneinander abgewogen. Dass nun in einem Gesetz ausdrücklich geregelt werden soll, wie ein einziges, grössenmässig genau festgelegtes Interesse zu gewichten ist, hat folgende Konsequenzen:

- Es schränkt die Behörden in ihrer Exekutivfunktion ein, ohne dass es klare Leitlinien vorgibt, wie die Interessenabwägung ausfallen muss;
- eine Interessenabwägung ist weiterhin notwendig; diese wird durch das zusätzliche, gesetzlich festgelegte kantonale Interesse noch komplexer;
- andere Interessengruppen könnten dazu ermuntert werden, ähnliche Gesetzesbestimmungen mittels Initiative im kantonalen Gesetz zu verankern; so könnten die Gegner des Windparks Honegg-Oberfeld beispielsweise zu einem späteren Zeitpunkt eine Initiative lancieren, dass der Erhalt der dortigen Landschaft im kantonalen Interesse liege.

3.4. Günstige Voraussetzungen

Die Initiative verlangt, die Behörden des Kantons und der Bezirke hätten «günstige Voraussetzungen für die Realisierung der Projekte» zu schaffen (Abs. 2 Satz 3 Windgesetz). Was unter «günstigen Voraussetzungen» zu verstehen ist, geht aus dem Initiativtext nicht hervor.

Die Standeskommission erachtet es als heikel, der Verwaltung und den Behörden vorzuschreiben, sie hätten einzelnen Projekten in gewissen Verfahren eine Vorzugsbehandlung zu gewähren. Bundesrechtlich vorgegebene Verfahren und Prozesse können nicht durch solche Vorgaben geändert werden. In der Nutzungsplanung oder in Baubewilligungsverfahren können sich Betroffene wehren. Gleiches gilt für Natur- und Landschaftsschutzverbände, welche sich als Parteien in die Verfahren einbringen können. Die Verfahren müssen rechtsstaatlich korrekt abgewickelt werden. Die Argumente sind neutral und ohne irgendwelche Bevorzugung zu würdigen.

3.5. Nationales Interesse

Art. 5 Abs. 3 des vorgeschlagenen Windenergiegesetzes enthält die Möglichkeit, dass die Standeskommission beim Bundesrat beantragen kann, Windparks mit einer geplanten Leistung von mindestens 10 Mio. kWh pro Jahr das nationale Interesse gemäss Art. 13 EnG zuzuerkennen.

Gemäss Art. 13 Abs. 1 lit. a EnG kann ein nationales Interesse nur dann zuerkannt werden, wenn eine Anlage einen zentralen Beitrag zur Erreichung der Ausbaurichtwerte leistet. Es ist nach der Meinung der Standeskommission kaum denkbar, dass der Bundesrat bei einer Leistung von 10 Mio. kWh pro Jahr einen zentralen Beitrag zur Erreichung der Ausbaurichtwerte für erneuerbare Energien anerkennt. Der Beitrag würde im Jahr 2020 0.227% und im Jahr 2035 noch 0.088% des nationalen Ausbaurichtwerts betragen. Es ist ernstlich zu befürchten, dass der Bund einem solchen Gesuch nicht stattgeben würde.

Dem Kriterium des nationalen Interesses an Windenergieanlagen kommt allerdings im Kanton Appenzell I.Rh. ohnehin nur eine eingeschränkte Bedeutung zu. Es kann nur dort zum Tragen kommen, wo andere nationale Interessen, etwa der Schutz an Landschaften und Naturdenkmälern von nationaler Bedeutung (BLN-Gebiete), betroffen sind. Die Anerkennung der hochproduktiven Windenergie als nationales Interesse bedeutet zudem lediglich, dass die Interessenabwägung nicht bereits mit dem Argument entschieden ist, dass ein Gebiet oder ein Objekt von nationaler Bedeutung betroffen ist. Die Interessen müssen in einem solchen Fall gegeneinander abgewogen werden.

Nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten soll das kantonale Windenergiegesetz dazu dienen, dem Standort Honegg-Oberfeld zum Durchbruch zu verhelfen. Würde dies gelingen, wäre danach keine weitere Windkraftentwicklung mehr vorzunehmen, sodass die Zuerkennung eines nationalen Interesses nicht mehr von Belang wäre.

Gelingt das Vorhaben allerdings nicht, könnte eine Abwägung zwischen den Interessen an der Nutzung von Windkraft und dem Erhalt eines Objekts von nationaler Bedeutung höchstens noch für die Standorte im inneren Landesteil in Betracht fallen. Der Bau von Windkraftanlagen unmittelbar vor der Kulisse des Alpsteins könnte dieses national geschützte Naturobjekt, das im Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) enthalten ist, in seiner Bedeutung ernstlich tangieren. Es ist jedoch sehr fraglich, ob man mit einem Gesuch um Zuerkennung des nationalen Interesses für Windanlagen mit einer Leistung von 10 Mio. kWh tatsächlich aktiv die Bedeutung des Alpsteins schwächen möchte.

Insgesamt ist daher festzustellen, dass das Mittel der Zuerkennung des nationalen Interesses an der Windenergie unter keinem Gesichtspunkt begrüsst werden kann.

3.6. Mengenziel

Gemäss Art. 5 Abs. 3 des vorgeschlagenen Gesetzes ist auf dem Kantonsgebiet bis 2025 im Vergleich zu heute mindestens 10 Mio. kWh pro Jahr mehr elektrische Energie mit Windkraftwerken zu erzeugen. Laut Begründung der Initiative ist dieser Wert tief angesetzt und kann alleine durch die geplanten Windkraftanlagen auf dem Standort Honegg-Oberfeld erreicht werden.

Die Ständekommission hält die Festsetzung eines Mengenziels in der Initiative für nicht sinnvoll. Die Erreichung eines Ziels führt im Bereich der Raumplanung meist zu Zielkonflikten. Dies ist auch beim Bau von Windkraftwerken der Fall. Es ist der Ständekommission wichtig, dass ein Bau von Windenergieanlagen in Appenzell I.Rh. auf einer breit abgestützten Interessenabwägung basiert, in welcher die verschiedenen Ziele gegeneinander abgewogen werden.

Das festgelegte Ziel kann das Richtplanverfahren nicht ausser Kraft setzen. Windkraftanlagen stehen immer unter dem Vorbehalt einer Gebietsausscheidung im Richtplan. Ist eine definitive Bezeichnung des Gebiets im Richtplan nicht möglich, kann das Ziel nicht erreicht werden. Ein gesetzlich verankertes Ziel kann das Richtplanverfahren nicht aushebeln, zumal dieses weitgehend vom Bundesgesetzgeber vorgegeben ist.

Die Festsetzung einer Zielvorgabe für einen einzelnen Energieträger in einem Gesetz hätte sodann zur Folge, dass der Richtplan bezogen auf die Ziele und Abstimmungsanweisungen sämtlicher Energieträger neu justiert werden muss. Ein statischer und gesetzlich festgesetzter oberer Richtwert für Windenergieanlagen bedingt folglich Änderungen bei den anderen Energieerzeugern (Photovoltaik, Wasserkraftwerke), sollen die Energieziele des Kantons gesamthaft erfüllt werden.

Das Erreichen des Mengenziels hängt nicht von der öffentlichen Hand ab. Im Falle der Windanlagen am Standort Honegg-Oberfeld stehen private Interessenten hinter dem Projekt. Dem Kanton fehlt die gesetzliche Grundlage, Private zu verpflichten, Windkraftanlagen zu errichten. Es könnte daher der Fall eintreten, dass die Initiantinnen und Initianten des Windparks Honegg-Oberfeld ihr Projekt zurückziehen oder es schliesslich nicht die gewünschte Leistung bringt. In diesem Fall würde das mit der Initiative statuierte Ziel nicht erreicht.

Aus der Bestimmung, dass sich der Kanton mit der Nutzung der Windenergie zum Ziel setzt, einen energiepolitischen Beitrag zu leisten, und im Kanton bis 2025 mindestens 10 Mio. kWh mehr elektrische Windenergie erzeugt werden sollte, könnte abgeleitet werden, dass in einem solchen Fall der Kanton einspringen müsste und selber ein Projekt zu realisieren hätte. Die Ständekommission hält eine solche Möglichkeit für unrealistisch. Der Kanton sollte nicht selber zum Energieproduzenten werden und Windkraftanlagen bauen, um die Mengenvorgabe der Initiative auf diesem Wege zu erfüllen.

3.7. Zeitliche Vorgabe

Die Initiative fordert, dass die verlangte Mehrproduktion aus der Windkraft bis 2025 realisiert ist. Diese Frist ist nicht realistisch.

Nach einer allfälligen Zustimmung der Landsgemeinde zur Initiative wäre die Ständekommission bereit, eine Neubeurteilung ihres Richtplanentscheids vom November 2018 vorzunehmen.

Ob sie dabei allerdings zu einem anderen Schluss gelangt als im letzten Jahr, ist offen. Das Windenergiegesetz gemäss der eingereichten Initiative lässt jedenfalls beide Entscheidungsmöglichkeiten, das heisst eine Festlegung im Richtplan oder einen Verzicht darauf, zu.

Sollte die Standeskommission letztlich zum Schluss gelangen, dass der Richtplan nun doch geändert wird, würde die Richtplanänderung rund ein Jahr beanspruchen. Danach müssten ein kantonaler Nutzungsplan erlassen und die Nutzungsplanung auf der Bezirksebene durchgeführt werden. Erst dann wäre ein Baubewilligungsverfahren möglich. Nach Eingang der Bewilligung kann mit der Realisierung begonnen werden. Zunächst ist eine grössere Erschliessungsstrasse zu bauen, danach könnten die Windenergieanlagen samt Nebenanlagen und Anschlüssen gebaut und in Betrieb genommen werden.

Auch bei einem absolut schlanken Ablauf lässt sich dies alles nicht in fünf Jahren erledigen. Zudem ist zu erwarten, dass Windkraftgegner das Projekt auf allen Stufen bekämpfen und Rechtsmittel ergreifen würden, was allein jahrelange Verzögerungen verursachen würde.

3.8. Streichung der übrigen Windkraftstandorte

Gemäss Art. 4 Abs. 1 des vorgeschlagenen Gesetzes ist der verlangte Zubau von 10 Mio. kWh an maximal zwei Standorten mit je zwei Windenergieanlagen zu erreichen. Gemäss Abs. 2 sind die übrigen Windkraftstandorte nach Erreichen dieses Zielwerts definitiv aus dem Richtplan zu streichen.

Gemäss Art. 10 Abs. 1 EnG und Art. 8b RPG müssen die Kantone für die Nutzung erneuerbarer Energien geeignete Gebiete und Gewässerstrecken im Richtplan festlegen. In Bezug auf die Windenergie hat dies der Kanton Appenzell I.Rh. im Jahr 2015 gemacht und vier Gebiete als potenzielle Windkraftstandorte festgelegt, nämlich Sollegg-Neuenalp-Klosterspitz, Ochsenhöhe, Hirschberg-Brandegg und Honegg-Oberfeld.

Die Standeskommission hat 2018 beschlossen, alle als potenzielle Standorte bezeichneten Gebiete im Richtplan zu belassen, um sich für die Zukunft Handlungsspielraum zu sichern. Diesen Entscheid hat sie im Bericht vom 18. Dezember 2018 ausführlich begründet.

Die Streichung von Windkraftstandorten aus dem Richtplan bedarf nach Art. 11 Abs. 1 RPG der Genehmigung des Bundesrats. Richtplananpassungen werden gemäss Art. 11 Abs. 2 RPG erst mit dieser Genehmigung verbindlich.

Ob diese Streichung der nach dem Erreichen der Zielgrösse von 10 Mio. kWh nicht mehr benötigten Windkraftstandorte vom Bundesrat genehmigt würde, ist zu bezweifeln. Nimmt nämlich der Bund seinen Auftrag ernst, dass die Kantone die potenziellen Windkraftstandorte auf ihrem Gebiet ausscheiden müssen, darf er eine Streichung von Standorten mit einem ausgewiesenen Windenergiepotenzial aus dem einfachen Grund, dass inzwischen eine kantonale Nutzungsmenge erreicht ist, nicht genehmigen.

Sodann bestehen gegenüber der in der Initiative vorgeschlagenen Streichung der weiteren Standorte ökonomische Vorbehalte. Von der Nutzung der Windenergie sollten nicht nur einzelne Vereinigungen oder Unternehmen profitieren können. Es wäre anderen Anbieterinnen und Anbietern gegenüber unfair, ihnen durch die Streichung der übrigen Standorte die Möglichkeit zu nehmen, in Zukunft ebenfalls Windenergieanlagen zu erstellen. Die Entwicklung auf den Energiemärkten ist heute nicht absehbar. Es kann sein, dass der Bedarf an Windstrom in Zu-

kunft massiv ansteigt. Aus welchen Gründen heute beschlossen werden soll, das kantonale Potenzial gegen oben zu begrenzen, ist nicht einzusehen. An der Festsetzung aller potenzieller Standorte im Richtplan soll daher festgehalten werden.

Mit dem Gesetz möchten die Initiantinnen und Initianten dem Windparkprojekt Honegg-Oberfeld zum Durchbruch verhelfen. Ist die dortige Anlage erstellt, sollen die Windkraftstandorte im inneren Landesteil ohne weitere Prüfung aus dem Richtplan gestrichen werden. Die Ständekommission erachtet ein solches Vorgehen nicht nur als rechtlich nicht möglich, sondern ein Stück weit auch als unlauter. Mit dem Versprechen, dass die im inneren Landesteil drohende Beeinträchtigung der Landschaft mit dem dortigen Bau einer Windkraftanlage bei einem Ja zur Initiative wegfällt, wird ein Abstimmungskampf mit unsachlichen und vermutlich auch unrealistischen Argumenten geführt.

3.9. Realisierung des Windparks Honegg-Oberfeld

Die Initiantinnen und Initianten möchten mit dem Gesetz dem Windparkprojekt auf dem Standort Honegg-Oberfeld zum Durchbruch verhelfen.

Für die Ständekommission ist es der falsche Weg, für ein Einzelprojekt ein Gesetz zu schaffen. Gesetze haben einen generell-abstrakten Charakter, sie sollen für eine breite Palette von Fällen Anwendung finden. Demgegenüber enthält der Richtplan - zumindest teilweise - auch Vorgaben und Festlegungen, die sich auf einzelne Anlagen beziehen, die aufgrund ihrer Auswirkungen neben einer Nutzungsplanung und einer Baubewilligung eine Abstimmung und Koordination auf der Richtplanstufe bedürfen. Eine gesetzliche Bestimmung mit generell-abstraktem Charakter, die in diese Hierarchie eingreift, ist systemfremd.

Die Ständekommission lehnt das Vorhaben ab, dieses gesetzgeberische Gefüge durch den Erlass eines auf ein einzelnes Projekt ausgerichteten Gesetz zu verändern. Dies hat einerseits zur Folge, dass die bestehenden Prozesse geändert werden, was zu einer Ungleichbehandlung führen kann. Andererseits ist unklar, wie sich die neuen Rahmenbedingungen auf zukünftige Projekte auswirken werden. Gesetze sollen nicht mit einem begrenzten zeitlichen Horizont und einzig zur Realisierung eines einzelnen Projekts erlassen werden. Vielmehr gebieten es der Vertrauensgrundsatz, das Gebot der Rechtssicherheit, der Verlässlichkeit und der Rechtsgleichheit, dass eine langfristige und nicht nur auf einen Einzelfall bezogene Gesetzgebung vorgenommen wird.

3.10. Zustimmung zur Windenergie

Zur Begründung ihres Anliegens führen die Initiantinnen und Initianten an, mit der Zustimmung des Kantons Appenzell I.Rh. zur Energiestrategie 2050 des Bundes und dem darin enthaltenen Ziel, landesweit 4'500 Mio. kWh Strom mit Windenergie zu erzeugen, habe die Bevölkerung indirekt zum Ausdruck gebracht, dass sie Windkraftanlagen wolle.

Die Energiestrategie des Bundes war nie Gegenstand einer Volksabstimmung. Sie ist ein Planungsinstrument des Bundes, anhand welchem die nötigen Schritte für die rechtliche Umsetzung festgelegt werden sollen. Als erster Schritt wurde das Energiegesetz erlassen, über welches das Stimmvolk am 21. Mai 2017 abgestimmt hat. In diesem Gesetz wird allerdings kein Mengenziel zur Windenergie festgelegt. Die Windenergie nimmt im Gesetz nur eine untergeordnete Stellung ein. Sie wird lediglich bei der Festlegung geeigneter Standorte in den kantonalen Richtplänen, hinsichtlich der Gleichwertigkeit zu anderen nationalen Interessen und bei der Einspeisevergütung genannt. Da dort beispielsweise die Geothermie ebenfalls genannt wird,

könnte in analoger Anwendung argumentiert werden, dass das Stimmvolk mit der Abstimmung vom 21. Mai 2017 auch die erhöhte Nutzung von Geothermie wolle.

Es ist nicht korrekt, dass in der Argumentation ein Ja der Bevölkerung zur Energiestrategie, welche eine Zielvorgabe für die Windenergie enthält, unterstellt wird, wenn tatsächlich nur über das Energiegesetz abgestimmt wurde, das keine solche Zielvorgabe enthält.

3.11. Gesamtwürdigung

Die Standeskommission lehnt die Initiative ab. Für diese Haltung sind hauptsächlich folgende Gründe ausschlaggebend:

- Die Festlegung eines Mengenziels ist wenig praktikabel. Wird das Ziel nicht erreicht, ist offen, wie in der Sache weiter zu verfahren ist.
- Die zeitliche Festlegung für die Fertigstellung eines Windkraftprojekts ist nicht realistisch.
- Das mit der Initiative gemachte Versprechen, dass nach der Realisierung einer Windkraftanlage mit mindestens 10 Mio. kWh die übrigen Standorte gestrichen werden, lässt sich voraussichtlich nicht umsetzen. Zudem sind die Motive hinter dem Versprechen wohl weniger sachlich begründet als abstimmungstaktisch.
- Die Initiantinnen und Initianten suggerieren, dass nach der Annahme der Initiative die Windkraftanlage Honegg-Oberfeld gebaut wird. Dies ist nicht so, weil die Initiative hinsichtlich der Interessenabwägung im Richtplanverfahren keine wesentliche Änderung bringt und eine erneute Abwägung erneut zu einer ablehnenden Entscheidung führen kann.
- Das Gesetz enthält eine Reihe unklarer Begriffe, was in der Praxis zu Schwierigkeiten führen kann.
- Ein Gesetz sollte nicht darauf angelegt sein, für ein spezifisches Projekt die Realisierung zu ermöglichen, sondern einen Sachverhalt mit Blick auf alle möglichen Fälle zu regeln.

4. Gegenvorschlag

Gemäss Art. 7^{bis} Abs. 5 KV kann der Grosse Rat einer Initiative einen Gegenvorschlag entgegenstellen.

Die Standeskommission erachtet das mit der Initiative vorgeschlagene Gesetz als ungeeignetes Mittel für die Förderung der erneuerbaren Energie. Der eingeschlagene Weg und die vorgeschlagenen Mittel sind nicht zielführend. Die Standeskommission sieht daher keine realistische Möglichkeit für einen Gegenvorschlag. Sie stellt den Antrag, der Landsgemeinde einzig die Initiative zur Abstimmung vorzulegen.

5. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, die «Initiative pro Windenergie» abzulehnen und ohne Gegenvorschlag der Landsgemeinde 2020 vorzulegen.

Appenzell, 17. September 2019

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig