



Botschaft

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

Gegenvorschlag zur Initiative Pro Windenergie (Ergänzung des Energiegesetzes)

1. Ausgangslage

Am 2. Dezember 2019 hat der Grosse Rat die Initiative Pro Windenergie beraten. Grossrat Romeo Premerlani stellte gemäss Protokoll der Session, S. 14, folgenden Antrag:

«Die Standeskommission sei mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zu beauftragen, welcher folgende Punkte beinhaltet:

- 1. Der Kanton setzt die rechtlichen Rahmenbedingungen so, dass mindestens 10GWh pro Jahr an Windenergie im Kanton Appenzell I.Rh. produziert werden können.*
- 2. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind dahingehend anzupassen, dass die Versorgungssicherheit in der Interessenabwägung bei Windenergiestandorten höher gewichtet wird als der Landschaftsschutz, bis das Minimalziel gemäss Punkt 1 erreicht ist.»*

Der Antrag gründet auf dem Umstand, dass die Standeskommission entschieden hat, den Standort Honegg provisorisch im Richtplan zu belassen. Da der Grosse Rat bei dieser Sachlage keine Möglichkeit für eine Mitwirkung habe, sei eine politische Sackgasse entstanden, die mit dem Antrag aufgelöst werden soll.

Aufgrund der ablehnenden Haltung der vorberatenden Kommission zur Initiative Pro Windenergie sei das vom Bund angestrebte Ziel des Ausbaus erneuerbarer Energien gefährdet. Mit einem Gegenvorschlag sei die Grundlage zu schaffen, die vom Bund gesetzten Ziele minimal umzusetzen. Der Gegenvorschlag sei mit der in Auftrag gegebenen Energieplanung zu koordinieren.

Der Grosse Rat nahm den Antrag von Grossrat Romeo Premerlani an. Zudem war der Grosse Rat damit einverstanden, die Abstimmung über die Initiative um ein Jahr und somit auf die Landsgemeinde 2021 zu verschieben.

Die Standeskommission schlägt in Ausführung des Auftrags des Grossen Rates vor, der Landsgemeinde als Gegenvorschlag eine Ergänzung des Energiegesetzes zu unterbreiten. Anschliessend soll die Landsgemeinde über die definitive Eintragung des Windkraftstandorts Honegg im Richtplan entscheiden.

2. Ergänzung Energiegesetz

2.1. Geltungsbereich und Zweck

Art. 1 Abs. 1 des Energiegesetzes vom 29. April 2001 (EnerG, GS 730.000) besagt, das Gesetz ordne die Tätigkeiten und die Befugnisse des Kantons auf dem Gebiet der Energiepolitik. Art. 1 Abs. 2 EnerG ergänzt, das Gesetz schaffe Rahmenbedingungen für die sparsame und rationelle Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien. Der Geltungsbereich und der

Zweck des bestehenden Gesetzes bietet damit die Möglichkeit, die mit dem Auftrag des Grossen Rates geforderte Neuregelung zur Nutzung der Windenergie aufzunehmen. Eine Anpassung des Geltungsbereichs und des Zwecks ist für die Revision nicht notwendig.

2.2. Ergänzungen

Die Standeskommission schlägt vor, das Energiegesetz um zwei Artikel im Kapitel «III. Förderung» zu ergänzen. Da es sich um einen Gegenvorschlag zu einer Initiative handelt, ist die Änderung anderer Artikel des Gesetzes, welche nicht mit dem Thema Windenergie zusammenhängen, nicht möglich und statthaft. Die Revision hat sich strikte auf die mit der Umsetzung des Gegenvorschlags zusammenhängende Ergänzung, also auf die geforderten Präzisierungen für die Windenergie, zu beschränken.

2.3. Zu den einzelnen Artikeln

Art. 14b Erneuerbare Energien

Die Bestimmung konkretisiert den bereits in Art. 1 Abs. 2 EnerG festgehaltenen Grundsatz: Der Kanton ist bei der Annahme des Gegenvorschlags verpflichtet, günstige Rahmenbedingungen für die Erzeugung von erneuerbarer Energie zu schaffen. Der Fokus ist nicht nur auf Windkraftanlagen zu setzen. Auch andere erneuerbare Energien, insbesondere die Solarenergie, sollen von günstigen Rahmenbedingungen profitieren.

Die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen soll dazu beitragen, dass der Kanton Appenzell I.Rh. seinen Beitrag zur Energiestrategie 2050 des Bundes, insbesondere zur Versorgungssicherheit, leisten kann.

Art. 14c Windkraft

Abs. 1 Ausbauziel

Art. 14c Abs. 1 EnerG konkretisiert die Vorgabe aus Art. 14b EnerG und setzt den Punkt 1 des Antrags von Grossrat Romeo Premierlani um. Der Kanton soll die Voraussetzungen schaffen, dass mindestens 10GWh/Jahr elektrischer Strom aus Windkraftanlagen erzeugt werden können.

Unter den «Voraussetzungen» im ersten Satzteil sind nur die rechtlichen Voraussetzungen gemeint. Die Bestimmung verpflichtet den Kanton nicht dazu, sämtliche Voraussetzungen für die effektive Stromerzeugung mit Windkraft zu schaffen. Projektstudien, Windmessungen, Verhandlungen mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, der Bau von Erschliessungsstrassen und ähnliches bleiben nach wie vor im Verantwortungsbereich der Projektverantwortlichen sowie der Investorinnen und Investoren.

Die Bestimmung ist nicht so zu interpretieren, dass der Kanton verpflichtet wird, selber einen Beitrag an die Versorgungssicherheit zu leisten, bis das Ausbauziel erreicht ist. Der Kanton hat einzig die Voraussetzungen dafür zu schaffen, soweit dies möglich ist. Der Bau von Windkraftanlagen ist privaten Unternehmen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften vorbehalten. Der Kanton Appenzell I.Rh. wird durch die gesetzliche Vorgabe nicht zur Stromproduktion verpflichtet.

Abs. 2 Standort

Das Ziel der Bereitstellung von Rahmenbedingungen gemäss Art. 14c Abs. 1 EnerG bezieht sich primär auf den Standort Honegg. Diese Fokussierung wird vorgenommen, weil bereits die Initiative Pro Windenergie auf den Standort Honegg konzentriert und der vom Grossen Rat geforderte Gegenvorschlag daran festhält. Für diesen Standort liegt denn auch bereits ein Projekt vor.

Abs. 3 Festsetzung im Richtplan und Interessenabwägung

Festsetzung im Richtplan

Die Standeskommission beabsichtigt, unmittelbar nach der Annahme der Revision des Energiegesetzes die Landsgemeinde über die definitive Festsetzung des Windkraftstandorts Honegg befinden zu lassen. Die rechtliche Grundlage dazu wird in Art. 14d Abs. 3 EnerG geschaffen. Mit dieser Bestimmung wird die Zuständigkeit für den Richtplanentscheid der Landsgemeinde zugewiesen.

Sofern der Grosse Rat den Gegenvorschlag an die Landsgemeinde überweist, wird die Standeskommission das Landsgemeindegeschäft für die definitive Festlegung des Windkraftstandorts Honegg im Richtplan ausfertigen. Wird der Gegenvorschlag an der Landsgemeinde angenommen, wird direkt im Anschluss an dieses Geschäft darüber abgestimmt, ob der Standort Honegg definitiv im Richtplan festgesetzt wird.

Interessenabwägung

Ziffer 2 des Antrags von Grossrat Romeo Premierlani verlangt, dass die Interessenabwägung bei Windenergiestandorten neu geregelt wird. Die Versorgungssicherheit sei bei der Interessenabwägung bei Windkraftstandorten höher zu gewichten als der Landschaftsschutz, bis das Minimalziel gemäss Art. 14b Abs. 2 EnerG erfüllt sei. Dieser Auftrag von Grossrat Romeo Premierlani kann aus den nachfolgend erläuterten Gründen nicht vollständig umgesetzt werden.

Vorgaben des Bundes zur Richtplanung

Gemäss Art. 9 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) sind Richtpläne für die Behörden verbindlich. Der Richtplan gilt als Vorbereitungshandlung innerhalb des Behördengefüges und nicht als Verfügung oder als ein Rechtserlass. Es entsteht kein Staat-Bürger-Verhältnis, weshalb Richtpläne durch Private nicht anfechtbar sind. Dies gilt im Übrigen auch dort, wo der Richtplan örtlich präzise Vorgaben formuliert. Möglich ist aber die vorfrageweise Anfechtung eines Richtplans im Zuge der Nutzungsplanung (kantonaler Nutzungsplan) oder eines Baubewilligungsverfahrens.

Art. 9 Abs. 2 RPG regelt Richtplananpassungen. Art. 9 Abs. 2 RPG verlangt zwingend ein überwiegendes Änderungsinteresse für eine Anpassung. Einer Richtplananpassung muss mithin eine Interessenabwägung vorweggehen. Von den Richtplananpassungen zu unterscheiden sind Korrekturen am Richtplan, welche als (rechtlich irrelevante) Fortschreibung betitelt werden (Bundesamt für Raumplanung/Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Der kantonale Richtplan, Leitfaden für die Richtplanung, Richtlinien nach Art. 8 RPV, S. 100). Als typische Fälle von Fortschreibung gilt der Aufstieg eines Zwischenergebnisses zur Festsetzung in Ausführung der vom Zwischenergebnis ausgesprochenen Anweisung (Art. 5 Abs. 2 lit. b der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000, RPV, SR 700.1). Da es sich bei der definitiven Eintra-

gung eines Windkraftstandorts nicht bloss um die Ausführung einer Anweisung handelt, sondern im Plan neue Tatsachen geschaffen werden, macht die Festsetzung eine Plananpassung nach Art. 9 Abs. 2 RPG notwendig. Dieser hat nach Bundesrecht eine Interessenabwägung vorweg zu gehen. Aufgrund der Behördenverbindlichkeit des Richtplans ist diese Interessenabwägung nicht justizierbar; sie kann einzig in einem nachgelagerten Nutzungsplanverfahren vorfrageweise in Frage gestellt werden.

Als Interesse gilt die Anteilnahme eines Subjekts, des Interessenträgers, an einem Objekt, dem Interessensgegenstand. Es bezeichnet ein Anliegen, das von seinem Träger möglichst unbehindert verwirklicht werden will; insofern weist es eine finale Struktur auf. Interessen dürfen als Elemente der Rechtsfindung soweit beigezogen werden, als sie vom anwendbaren Recht anerkannt sind.

Abwägung ist eine Argumentationstechnik zur kontrollierten Konkretisierung von rechtlich vermittelnden Handlungsspielräumen. Sie führt von der offenen Norm zur fallbezogenen Entscheidung, indem sie alle in der Sache erheblichen Gesichtspunkte nach einem bestimmten Muster verarbeitet und dabei dem Ziel verpflichtet bleibt, diese Gesichtspunkte in optimaler Weise zu berücksichtigen. Als standardisiertes Denkprozedere hat die Interessenabwägung den Sinn, die Konkretisierung von Handlungsspielräumen plausibel erscheinen zu lassen: nachvollziehbar und einsehbar, daher auch anfechtbar und überprüfbar. Eine Interessenabwägung umfasst in der Regel drei Gedankenschritte: Ermitteln der Interessen; Beurteilen der Interessen; Optimieren der ermittelten und beurteilten Interessen, sodass sie mit Rücksicht auf die Beurteilung, die ihnen zu Teil wurde, im Entscheid möglichst umfassend zur Geltung gebracht werden können.

Antrag Grossrat Romeo Premerlani

Gemäss dem Antrag von Grossrat Romeo Premerlani soll das Interesse an der Versorgungssicherheit bei einer Interessenabwägung allen anderen Interessen vorgehen, bis das Ziel gemäss Art. 14b Abs. 1 «10GWh/Jahr Strom aus Windkraft» erreicht ist.

Die definitive Festsetzung eines Windkraftstandorts im kantonalen Richtplan bedarf der Prüfung der Machbarkeit im Sinne des kantonalen Richtplans, gestützt auf eine umfassende Interessenabwägung durch den Kanton. Diese kann im Rahmen des Erlasses des kantonalen Nutzungsplans oder der Erteilung der Baubewilligung vorfrageweise angefochten werden.

Bei einer wörtlichen Umsetzung des Antrags von Grossrat Romeo Premerlani würde die verlangte Interessenabwägung faktisch ausser Kraft gesetzt. Bei der Eintragung eines Standorts in den Richtplan gibt es verschiedene Interessenträgerinnen und -träger mit unterschiedlichen Interessenobjekten. Beispielsweise haben Naturschutzgruppen ein Interesse an einem schonenden Umgang mit der Natur oder die Initianten des Projekts haben das Interesse, jenes zu verwirklichen und mit den Windrädern Strom zu produzieren und Geld zu verdienen. Durch die Umsetzung des Antrags würde der Abwägung ein neuer Interessenträger mit einem Interessenobjekt hinzugefügt: Der Kanton als Interessenträger hat ein Interesse daran, mit erneuerbaren Energien Strom zu produzieren und so zur landesweiten Versorgungssicherheit beizutragen. Eine Abwägung der Interessen wäre, bis das Ziel nach Art. 14c Abs. 1 EnerG erreicht ist, nicht mehr durchzuführen. Das finale Interesse an Stromerzeugung überwiegt in diesem Fall allen anderen Interessen der verschiedenen Interessenträgerinnen und -träger. Es würde keine fallbezogene Entscheidung getroffen, sondern nur ein Gesichtspunkt berücksichtigt, bis die Mindestmenge gemäss Art. 14c Abs. 1 EnerG erreicht ist. Das wäre bei Umsetzung des Antrags nachvollzieh- und einsehbar. Eine eigentliche Interessenabwägung in den aufgeführten drei Schritten fände aber erst dann wieder statt, wenn die Mindestmenge von 10GWh/Jahr erreicht ist. Bis zu dieser Grenze wäre die Interessenabwägung obsolet.

Bundesrechtskonformität

Art. 3 der Raumplanungsverordnung sieht in Abs. 1 vor, wie die Interessenabwägung bei Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben vorzunehmen ist, wenn dem Kanton Handlungsspielräume zustehen. Die Kantone haben die Interessen gegeneinander abzuwägen, indem sie die betroffenen Interessen ermitteln (lit. a); diese Interessen beurteilen und dabei insbesondere die Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und die möglichen Auswirkungen berücksichtigen (lit. b); diese Interessen aufgrund der Beurteilung im Entscheid möglichst umfassend berücksichtigen (lit. c). Die vor der Änderung des Richtplans zu erfolgende Interessenabwägung muss umfassend sein und alle berührten Interessen miteinbeziehen (Art. 1 und Art. 3 PRG, Art. 2 und Art. 3 RPV). Die Interessenabwägung ist in der Begründung der Beschlüsse darzulegen (Art. 3 Abs. 2 RPV).

Das Bundesrecht konkretisiert bei einzelnen Interessenabwägungen bestimmte Aspekte. Es gibt unter anderem umfassende Abwägungsverbote, so zum Beispiel mit dem Moorschutzartikel in der Verfassung (Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101). Weiter gibt es auf der Bundesrechtsebene spezialgesetzliche Interessenselektionen, beispielsweise Vorschriften über Belange, die bei der Abwägung zwingend zu bedenken oder nicht berücksichtigt werden dürfen. Dazu gehört auch, dass in bestimmten Fällen nur Interessen von nationaler Bedeutung in die Abwägung einbezogen werden dürfen. Zudem gibt es im Bundesrecht spezialgesetzliche Interessenbeurteilungen. Darunter fallen Vorschriften, die bestimmten Belangen von vornherein ein bestimmtes Gewicht beimessen. Ein Beispiel dafür ist Art. 18a Abs. 4 RPG bezüglich der Sonnenenergie.

Die genannten Sondervorschriften zu Interessenabwägungen sind meist politisch motiviert. Sie setzen sektorielle Anliegen generell-abstrakt über eine umfassende Betrachtungsweise im Einzelfall. Die Planungsorgane sind dadurch in ihren Wirkungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Aufgrund der Vorgaben des Bundesrechts einer zwingenden, umfassenden Interessenabwägung bei Planungsgeschäften ist davon auszugehen, dass ein Ausschluss der Interessenabwägung durch das kantonale Recht den bundesrechtlichen Vorgaben widerspricht. Ein absoluter Vorrang einzelner, im kantonalen Recht statuierten Interessen dürfte Bundesrecht verletzen. Selbst der bundesrechtliche Vorrang der Sonnenenergie sieht nur einen grundsätzlichen Vorrang vor («gehen (...) grundsätzlich vor», Art. 18a Abs. 4 RPG).

Eine wörtliche Umsetzung des Antrags von Grossrat Romeo Premerlani und ein uneingeschränkter Vorrang des Interesses an der Versorgungssicherheit mit elektrischem Strom würde somit den bundesrechtlichen Vorgaben widersprechen. In einem Rechtsmittelverfahren könnte die betreffende Norm vorfrageweise angefochten werden und wäre im Gutheissungsfall nicht anzuwenden. Aus diesem Grund kann Ziffer 2 des Antrags von Grossrat Romeo Premerlani nicht wörtlich umgesetzt werden.

Schlussfolgerung

Eine Konkretisierung einzelner Interessen und eine Strukturierung der Interessenabwägung ist nicht ausgeschlossen, sofern das kantonale Recht die im Bundesrecht vorgesehene, umfassende Interessenabwägung nicht aushebelt. Art. 14c Abs. 3 EnerG sieht deshalb vor, dass bei der Interessenabwägung für die Festsetzung des Standorts Honegg das Interesse an der Versorgungssicherheit mit elektrischer Energie gleich stark zu gewichten ist, wie die Interessen des Landschaftsschutzes. Diese Strukturierung der Interessenabwägung, welche die Landschaftsgemeinde vorzunehmen hat, ist gemäss der im Grossen Rat geführten Diskussion und gemäss Botschaft im Landsgemeindemandat aufzuzeigen.

Insbesondere sind im Mandat die verschiedenen Interessen darzulegen, welche die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gemäss der Auffassung des Grossen Rates ihrem Entscheid zu Grunde legen sollen. Auch die im Grossen Rat geäusserten Minderheitsmeinungen sind in angemessener Weise anzuführen. Die ganze Interessenabwägung wird unter Berücksichtigung der Vorgabe in Art. 14c Abs. 3 EnerG, das Interesse an der Versorgungssicherheit grundsätzlich gleich hoch zu gewichten wie die Interessen des Landschaftsschutzes, vorgenommen.

Die bundesrechtlichen Vorgaben, insbesondere die Vorgabe nach Art. 3 Abs. 1 RPV werden mit diesem Vorgehen eingehalten. Es findet insgesamt eine umfassende Interessenabwägung statt.

3. Vorgehen

Sofern der Grosse Rat mit dem Vorgehen einverstanden ist und den Gegenvorschlag wie von der Standeskommission vorgeschlagen an die Landsgemeinde überweist, wird die Standeskommission das Landsgemeindegeschäft für die definitive Festlegung des Windkraftstandorts Honegg im Richtplan vorbereiten. Die Landsgemeinde stimmt im Anschluss an die Abstimmung über die Revision des Energiegesetzes darüber ab, ob der Standort Honegg definitiv im Richtplan festgesetzt wird. Die Grundlagen für diesen Entscheid hat die Standeskommission im Landsgemeindemandat darzulegen. Insbesondere legt die Standeskommission im Mandat die verschiedenen Interessen dar, welche die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gemäss der Auffassung des Grossen Rates ihrem Entscheid zu Grunde legen sollen. Damit wird den Vorgaben der Raumplanungsverordnung entsprochen: Mit der Darlegung der unterschiedlichen Interessen im Landsgemeindemandat wird die Stimmbürgerin und der Stimmbürger in die Lage versetzt, eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen.

Nach einer Überweisung des Gegenvorschlags an die Landsgemeinde kann das Initiativkomitee die Initiative pro Windenergie noch bis zur Verabschiedung der Geschäftsordnung für die Landsgemeinde zurückziehen. Wird die Initiative zurückgezogen, gelangt an der Landsgemeinde nur der Gegenvorschlag zur Abstimmung. Wird sie nicht zurückgezogen, wird an der Landsgemeinde über die Initiative und den Gegenvorschlag abgestimmt.

In der Abstimmung werden die Initiative und der Gegenvorschlag einander gegenübergestellt. Die Vorlage, die mehr Stimmen erhält, wird der Möglichkeit gegenübergestellt, keine Änderung vorzunehmen und bei der heutigen Situation zu bleiben.

Nimmt die Landsgemeinde in der Schlussabstimmung den Gegenvorschlag an, tritt die Vorlage sofort in Kraft. Die Landsgemeinde wird diesfalls in einem unmittelbar danach traktandierten Geschäft über die Richtplanänderung für den Windkraftstandort Honegg entscheiden. Damit kann das Gesamtgeschäft gleichentags erledigt werden.

Wird der Windkraftstandort Honegg im Richtplan definitiv festgesetzt, muss dieser Entscheid dem Bund zur Genehmigung unterbreitet werden. Danach würde die Nutzungsplanung für die Windenergieanlage vorgenommen. Ist diese bereinigt, ist der Weg frei für die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens. Erst nach Abschluss dieses Verfahrens kann die Windkraftanlage gebaut werden.

4. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Energiegesetzes einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 17. August 2020

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig