



Kommission Bau und Volkswirtschaft, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 20. Februar 2023

0100.120

Motion der Kommission Bau und Volkswirtschaft betreffend Standesinitiative für Solar- und Kleinwindanlagen ausserhalb der Bauzonen; Bericht des Regierungsrates

2. Bericht und Antrag der Kommission Bau und Volkswirtschaft vom 20. Februar 2023

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2020 reichte die Kommission Bau und Volkswirtschaft (KBV) eine Motion ein, die den Regierungsrat beauftragt, eine Standesinitiative auszuarbeiten, die den Bau von Kleinwind- und Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen forciert. An seiner Sitzung vom 29. März 2021 erklärte der Kantonsrat die Motion der KBV nach Diskussion mit 36:23 Stimmen bei 3 Enthaltungen für erheblich. Der Regierungsrat erfüllt den Auftrag der Motion mit dem vorliegenden Bericht.

Die KBV hat an ihrer Sitzung vom 20. Februar 2023 den Bericht beraten. Für die Beratung standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. Dezember 2022 «Motion der Kommission Bau und Volkswirtschaft betreffend Standesinitiative für Solar- und Kleinwindanlagen ausserhalb der Bauzonen» mit zwei Beilagen

An der Sitzung vom 20. Februar 2023 standen Regierungsrat Dölf Biasotto, Departementssekretär Lukas Gunzenreiner und stv. Departementssekretär Michael Baumann für Erläuterungen und Auskünfte zur Verfügung.

B. Erwägungen

Ursprüngliche Begründung für die Standesinitiative

In Sachen neue erneuerbare Energien liegt die Schweiz gemäss einer Studie der Schweizerischen Energiestiftung im europäischen Vergleich weit abgeschlagen auf dem 23. Platz von 28¹. Dem gegenüber steht das an sich grosse Potenzial, welches sich der Schweiz und dem Kanton Appenzell Ausserrhoden bei der Solar- und der Windenergie bietet. Gemäss der neuesten Studie zur Ermittlung von Eignungsgebieten für Windenergie im Kanton Appenzell Ausserrhoden² könnte theoretisch über die Hälfte des Ausserrhoder Strombedarfs mit Windenergie gedeckt werden. Bei der Solarenergie wären es gar 60 %. Hinzu kommen grosse technische Fortschritte in den letzten Jahren, vor allem bei der Windenergie.

Der Ausbau von Stromerzeugung mittels erneuerbaren Energien ausserhalb der Bauzonen wird durch die sehr restriktive Bundesgesetzgebung gebremst. Dies läuft den Zielen im kantonalen Regierungsprogramm 2020–2023, den Zielen aus dem Energiekonzept 2017–2025 und den Zielen im revidierten Energiegesetz entgegen. Um sowohl Kleinwind- als auch Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen zu forcieren, wäre eine Anpassung des Bundesrechts nötig. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden ist als ländlicher Kanton mit ausgeprägter Streusiedlung speziell von dieser sehr restriktiven Bundesgesetzgebung betroffen. Nebst den vielen Landwirtschaftsbetrieben wohnen im Kanton auch besonders viele Menschen in Häusern, die ausserhalb der Bauzonen stehen.

Die Kommission hat anlässlich der Debatte im Kantonsrat folgende Beispiele für mögliche Lockerungen der gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene genannt:

- Photovoltaikanlagen (PV-Anlagen) im alpinen Raum, beispielsweise Anlagen an oder auf Infrastrukturbauten wie Staumauern, Lawinenverbauungen oder schwimmende PV-Anlagen auf Stauseen;
- PV-Anlagen auf Bauten in der Landwirtschaftszone, viel Potenzial hätten beispielsweise Zäune mit Solarzellen (sog. Solarzäune), Gewächshäuser oder Folientunnels;
- PV-Anlagen auf Lärmschutzwänden, beispielsweise entlang von Strassen und Eisenbahnen.

Zudem hat die Kommission folgende Forderungen gestellt:

- gesetzliche Regelung, damit PV-Anlagen auf bestehenden Bauten und Anlagen ausserhalb von Schutzzonen vom Erfordernis der Standortgebundenheit befreit wären;
- Klärung im Raumplanungsgesetz, wann und unter welchen Bedingungen eine PV-Anlage in der Landwirtschaftszone zonenkonform ist und unter welchen Voraussetzungen sie mit einer Ausnahmegewilligung bewilligt werden könnte.

Entwicklungen auf Bundesebene in den letzten zwei Jahren

Seit der Erheblicherklärung der Motion im Kantonsrat haben sich unter anderem durch den Ausbruch des Krieges in der Ukraine und einer möglichen Strommangellage einige Veränderungen auf Bundesebene im Bereich der Energiegesetzgebung ergeben. Das Departement hat der Kommission eine Übersicht über die Entwicklungen zur Verfügung gestellt, auf die sich die Kommission im folgenden stützt:

¹ [Solar- und Windenergieproduktion der Schweiz im europäischen Vergleich - energiestiftung.ch](https://www.energiestiftung.ch/de/energie/erneuerbare-energien/solar-und-windenergieproduktion-der-schweiz-im-europaeischen-vergleich)

² [Erläuterungsbericht Eignungsgebiete Windenergie AR Publikation](#)

- Revision der Raumplanungsverordnung: Die Revision trat am 1. Juli 2022 in Kraft und soll die Bewilligung von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen erleichtern. Neu werden wichtige Kategorien von Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen als (möglicherweise) standortgebunden erklärt (Art. 32c Raumplanungsverordnung [RPV; SR 700.1]). Dazu gehören beispielsweise Solaranlagen an Fassaden, Stau Mauern, Lärmschutzwänden, schwimmende Solaranlagen auf Stauseen im alpinen Raum oder auch in wenig empfindlichen landwirtschaftlichen Gebieten (insbesondere angrenzend an Bauzonen). Weiter wurden die Bedingungen gelockert respektive präzisiert, unter denen Solaranlagen auf Dächern bewilligungsfrei errichtet werden können (Art. 32a Abs. 1 Bst. b und d RPV). Zudem sind neu unter bestimmten Voraussetzungen auch Solaranlagen auf Flachdächern bewilligungsfrei möglich (Art. 32a Abs. 1^{bis} RPV).
- Gesetz über die dringlichen Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter: seit 1. Oktober 2022 in Kraft, befristete Gesetzgebung bis Ende 2025. Für PV-Grossanlagen im alpinen Bereich mit einer jährlichen Produktion von über 10 GWh gilt von Gesetzes wegen, dass ihr Bedarf ausgewiesen ist, dass sie standortgebunden sind, dass für sie keine Planungs- und Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht gilt, und dass das Interesse an ihrer Realisierung anderen Interessen von nationaler und kantonaler Bedeutung vorgeht. Vorausgesetzt wird die Zustimmung der Grundeigentümer und Standortgemeinden. Der Bund fördert diese Anlagen zudem mit einem Investitionsbeitrag.
- Anpassung des Bundesgesetzes über die sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Energiamantelerlass): momentan in parlamentarischer Beratung. Es geht vorwiegend um den Zubau von PV-Anlagen. Solaranlagen ab einer Leistung von einem Megawatt sollen auf freien Flächen ausserhalb der Bauzonen und ausserhalb der landwirtschaftlich genutzten Flächen unter bestimmten Bedingungen als standortgebunden gelten (Art. 18b Abs. 1 Raumplanungsgesetz [RPG; SR 700]). Es geht vor allem um Anlagen im alpinen Gebiet und Anlagen auf unproduktiven Flächen, ähnlich wie beim dringlichen Bundesgesetz (Solaroffensive). Auch auf landwirtschaftlich genutzten Flächen sollen Solaranlagen zonenkonform und standortgebunden sein, solange sie neben der Stromproduktion auch landwirtschaftlichen Interessen dienen (Art. 18b Abs. 2 RPG), wie zum Beispiel der Erhöhung des landwirtschaftlichen Ertrags, dem Schutz oder der Verbesserung von Kulturen oder der Einzäunung von Weiden, Äckern oder anderen Flächen.
- Revision des Raumplanungsgesetzes 2 (RPG 2): Diese Revision ist seit einigen Jahren im Gespräch. Es sind weder PV- noch Windkraftanlagen ein Thema.

Aus Sicht des Departementes gibt es bei den Änderungen des Bundes grundsätzlich die Tendenz, dass die Interessen zwischen der Nutzung der erneuerbaren Energien und dem Landschaftsschutz abgewogen werden. Bei kleineren Anlagen an einzelnen Gebäuden wird im Sinne des Landschaftsschutzes das genutzt, was schon bebaut ist (Dach, Fassade, Zaun etc.). Das wird neu als standortgebunden definiert. Bei grossen Anlagen wird das Interesse der Nutzung gegenüber dem Landschaftsschutz höher gewichtet, dieses gilt vor allem in alpinen Gebieten. Bei landwirtschaftlichen Betrieben können Anlagen auf bestehende Bauten gebaut werden, aber nicht auf der Weide für die Kühe, die noch genutzt wird.

Der Regierungsrat hat in der Zwischenzeit auf kantonaler Ebene seine Strategie zu Grosswindkraftanlagen verabschiedet. Es wurden drei prioritäre Eignungsgebiete und drei weitere mit zweiter Priorität ermittelt. Für den Regierungsrat ist Windkraft eine wichtige Ergänzung zu Solar- und Wasserkraft. Er spricht sich für ein Konzentrationsgebot aus, das heisst für Grosswindkraftanlagen anstelle von kleinen Anlagen, weil diese wirtschaftlicher und besser mit dem Landschaftsschutz vereinbar sind.



Teile der Standesinitiative, die bereits umgesetzt wurden

Von den Beispielen, die die Kommission in der Kantonsratsdebatte im März 2021 genannt hat, wurden einige durch die Lockerungen auf Bundesebene in den letzten zwei Jahren bereits umgesetzt.

- PV-Anlagen im alpinen Raum: erleichtert durch Revision der Raumplanungsverordnung, dringliches Bundesgesetz (Grossanlagen) sowie Energiemantelerlass (noch nicht in Kraft);
- PV-Anlagen auf Bauten in der Landwirtschaftszone: auf Dächern schon seit 2014 bewilligungsfrei, sofern gut angepasst; erleichtert an bestehenden Bauten und Anlagen und in weniger empfindlichen landwirtschaftlichen Gebieten durch Revision der Raumplanungsverordnung; erleichtert durch Energiemantelerlass (noch nicht in Kraft);
- PV-Anlagen auf Lärmschutzwänden: erleichtert durch Revision der Raumplanungsverordnung.

Teile der Standesinitiative, die noch nicht umgesetzt wurden

Einige Elemente, die die Kommission mit der Standesinitiative gefordert hat, wurden noch nicht umgesetzt:

- Solaranlagen ohne Anschluss an das Stromnetz werden ausserhalb der Bauzone nicht erleichtert, das heisst, dass die einschlägigen Bestimmungen des RPG gelten (insbesondere Art. 16a, 24, 24c, 24d).
- Freistehende Solaranlagen (optisch keine Einheit mit bestehender Baute/Anlage) werden derzeit nicht erleichtert, das heisst, die einschlägigen Bestimmungen des RPG gelten (insbesondere Art. 16a, 24, 24c, 24d).
- Mit dem Energiemantelerlass sollen auch freistehende Solaranlagen ausserhalb der landwirtschaftlich genutzten Flächen sowie auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, solange sie neben der Stromproduktion auch landwirtschaftlichen Interessen dienen, erleichtert werden. Das gilt aber nicht für zonenfremde Wohnbauten.
- Kleinwindkraftanlagen (unter 30 Meter) werden nicht erleichtert, das heisst, dass die einschlägigen Bestimmungen des RPG gelten (Art. 16a, 24, 24c, 24d).

Fazit

Die Kommission hat die Motion für die Standesinitiative im Dezember 2020 eingereicht. Der Regierungsrat hat seit der Erheblicherklärung im März 2021 fast zwei Jahre gebraucht, um die Motion umzusetzen und einen Entwurf für eine Standesinitiative vorzulegen. Die Kommission ist überrascht und bedauert es sehr, dass der Regierungsrat so lange gebraucht hat. Hinzu kommt, dass die Vorlage inhaltlich in weiten Teilen dem exakten Wortlaut der Motion der Kommission entspricht. Die umfangreichen Entwicklungen auf Bundesebene in den letzten zwei Jahren werden im Bericht und Antrag des Regierungsrates nicht ausgeführt. Die Kommission ist entsprechend konsterniert und kann nicht nachvollziehen, warum die Ausarbeitung zwei Jahre gedauert hat. Die Vorlage beinhaltet keinerlei neue Abklärungen oder neue Aspekte, die die Bearbeitungsdauer erklären würden.

Die Dynamik in der Gesetzgebung auf Bundesebene war in den letzten zwei Jahren ungewohnt gross. Die meisten Punkte, die die Standesinitiative fordert, wurden in der Zwischenzeit umgesetzt. Die Kommission bedauert sehr, dass der Kanton die Chance verpasst hat, mit der Standesinitiative eine Vorreiterrolle in Bern zu übernehmen. Sie ist überzeugt, dass die Standesinitiative bei einer Einreichung Mitte / Ende 2021 grosse Erfolgchancen gehabt hätte.



Eine Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass die Standesinitiative trotz den Entwicklungen auf Bundesebene eingereicht werden soll. Es gibt einige offene Punkte, die noch nicht umgesetzt wurden. Die ausgeprägte Streusiedlung im Kanton ist ein starkes Argument für die Einreichung, das andere Kantone nicht haben. Die Kommission ist sich sehr bewusst, dass die Chancen auf Erfolg einer Standesinitiative grundsätzlich gering sind. Sie wollte mit der Einreichung auf Bundesebene ein Zeichen setzen. Dass der Bund in den letzten zwei Jahren genau das umgesetzt hat, was die Kommission gefordert hat, zeigt, dass die Anliegen berechtigt und relevant sind. Es ist zudem öffentlich dokumentiert, wann die Kommission die Standesinitiative eingereicht hat.

Die Mehrheit der Kommission ist ausserdem der Ansicht, dass die Standesinitiative sehr breit formuliert ist und damit auch die noch offenen Punkte abdeckt. Im vorliegenden Bericht und Antrag wird ausgeführt, welche Punkte bereits umgesetzt und welche noch offen sind. Der Regierungsrat beantragt mit Datum vom Dezember 2022, der Standesinitiative zuzustimmen. Eine Mehrheit der Kommission möchte sich nicht gegen diesen Antrag stellen.

In der Kommissionssitzung ist eine Diskussion über das korrekte Verfahren bei der Einreichung einer Standesinitiative entstanden. Das Departement stellte sich auf den Standpunkt, dass der Kantonsrat die Standesinitiative nach der Erheblicherklärung selbständig hätte einreichen können. Dazu fehlt aus Sicht der Kommission jedoch die gesetzliche Grundlage in der Kantonsratsgesetzgebung. Es stellt sich die Frage, ob eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll, damit der Kantonsrat eine Standesinitiative künftig selbständig einreichen kann.

Eine Mehrheit der Kommission beantragt, dem Entwurf für eine Standesinitiative zur Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung zuzustimmen. Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion als erledigt abzuschreiben.

C. Antrag

Die Kommission Bau und Volkswirtschaft beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten,
2. dem Entwurf für eine Standesinitiative zur Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Solar- und Kleinwindanlagen ausserhalb der Bauzonen) zuzustimmen,
3. die Motion der Kommission Bau und Volkswirtschaft vom 15. Dezember 2020 betreffend Standesinitiative für Solar- und Kleinwindanlagen ausserhalb der Bauzonen als erledigt abzuschreiben.

Im Namen der Kommission Bau und Volkswirtschaft

sign. Matthias Tischhauser

Matthias Tischhauser, Präsident

sign. Sabrina Baumgartner

Sabrina Baumgartner, Aktuarin