

Baden, 11. April 2022 / MP

Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

info@are.admin.ch

Vernehmlassung Änderung des Energiegesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nutzen die Möglichkeit, im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung des Energiegesetzes Stellung zu beziehen und senden Ihnen in der anberaumten Frist unsere Kommentare.

Der Schweizerische Wasserwirtschaftsverband (SWV) setzt sich als gesamtschweizerischer Fachverband seit mehr als 100 Jahren für die Interessen der Wasserkraftnutzung ein. Zusammen mit seinen Verbandsgruppen Aare-Rheinwerke, Rheinverband und dem Tessiner Wasserwirtschaftsverband zählt der Verband rund 800 Mitglieder. Neben Unternehmen der Zulieferindustrie, der öffentlichen Hand und der Forschung sind das primär die Wasserkraftbetreiber – der SWV vereint mehr als 90 % der Schweizer Wasserkraftproduktion.

Entsprechend der Zweckbestimmung des Verbandes konzentriert sich unsere Stellungnahme auf die Wasserkraftproduktion als Hauptpfeiler der Schweizer Stromversorgung – in den Bereichen der Produktion, der Speicherung und der Flexibilität.

Beschleunigungsbestrebungen beim Ausbau der Wasserkraft werden begrüsst

Die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen einerseits – Abbruch der Verhandlungen zu einem Rahmenabkommen mit der EU, gestiegene Energiepreise aufgrund ansteigender wirtschaftlicher Aktivität in Europa und jahrelang unterschätzte geopolitische Risiken in Europa – und der vom Volk beschlossene Ausstieg aus der Kernenergie sowie die internationale Verpflichtung nach Substitution von fossilen Energieträgern durch CO₂-freie Stromproduktionsquellen andererseits, verdeutlichen, dass die Schweiz vor erheblichen energiepolitischen Herausforderungen steht. Dabei geht es nicht nur um die Gewährleistung der langfristigen Versorgungssicherheit, sondern auch um die kurz- und mittelfristige Versorgungssicherheit. Es ist deshalb dringender Handlungsbedarf angezeigt, wenn es um den raschen Ausbau¹ von zuverlässigen inländischen Stromerzeugungskapazitäten wie der Wasserkraft geht.

¹ Die Begrifflichkeiten orientieren sich an [BFE Energieperspektiven 2035 – Band 4](#), Seite 112.

Stellungnahme SWV

Der SWV begrüsst deshalb die Bestrebungen des Bundesrates sehr, den Ausbau der Wasserkraft zu beschleunigen und ist der Meinung, dass nach wie vor ein erhebliches technisches Ausbaupotenzial vorhanden ist, das es zu nutzen gilt. Die heute langen Verfahren, verbunden mit hohen Hürden für die Bewilligungen, erschweren oder verhindern die Nutzung dieses Potenzials.

Exemplarisch lässt sich der Handlungsbedarf zu einer Beschleunigung der Realisierung von Projekten bei den Kraftwerken Oberhasli (KWO) zeigen, wo nachweislich für die Umsetzung der Energiestrategie 2050 notwendige Ausbauprojekte mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen und Einsprachemöglichkeiten über Jahre und sogar Jahrzehnte blockiert werden können. Dies betrifft namentlich die Projekte Trift – das Konzessionsgesuch wurde im Jahr 2017 eingereicht – und die Erhöhung der Staumauern am Grimsensee – dieses Projekt wurde erstmals im Jahr 1999 vorgestellt. So wird mit dem letzten [Bundesgerichtsentscheid](#) vom 26. November 2020 die Realisierung dieser beiden Projekte um weitere wertvolle Jahre verzögert.

Vor diesem Hintergrund schätzt und unterstützt der SWV die Zielsetzung des Bundesrats, die Bewilligungsverfahren zu vereinfachen und damit zu beschleunigen.

Bremser des Ausbaus ist die schutzdominierte Interessenabwägung und nicht der Verfahrensablauf per se

Die Erfahrungen der Betreiber zeigen allerdings, dass in der Wasserkraft meist nicht das Verfahren bzw. der Verfahrensablauf mit Konzessions- und Baubewilligungsverfahren per se Projekte verzögert, verlangsamt oder sogar verunmöglicht, sondern die geltenden gesetzlichen Bestimmungen und die daraus abgeleitete Auslegung bei der Interessenabwägung zwischen Schutz und Nutzen von Wasserkraftwerken.

Obschon nämlich die Nutzung erneuerbarer Energien gemäss Art. 12 des Energiegesetzes (EnG) von nationaler Bedeutung ist, zeigt sich, dass dieser Artikel bisher kaum Wirkung entfalten konnte und Projekte vorangetrieben hat. Das liegt einerseits daran, dass mit dem umfassenden Verbandsbeschwerderecht die Landschafts- und Umweltschutzorganisationen – die ihrerseits in keiner Weise homogen auftreten, sondern diverseste Interessen vertreten – über ein Mittel verfügen, zahlreiche Projekte mindestens über lange Jahre zu verzögern oder aber auch ganz zu verhindern.

Andererseits sind von Gesetzes wegen beispielsweise in Biotopen von nationaler Bedeutung neue Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien ausgeschlossen. Diese gesetzliche Regelung führt in Kombination mit der auf Verordnungsstufe geregelten Möglichkeit zur Schaffung vorsorglicher Schutzzonen dazu, dass die Nutzung neuer Potenziale in vielen Fällen von vorneherein ausgeschlossen wird.

So gibt beispielsweise Art. 3a der Auenverordnung vor, dass das UVEK den Perimeter von Objekten des Typs Gletschervorfeld ändern kann, sofern darin Gebiete aufgenommen werden, die unmittelbar an das Objekt angrenzen und nach dessen Aufnahme in das Aueninventar eisfrei geworden sind. Damit werden zahlreiche Wasserkraftprojekte verunmöglicht.

Stellungnahme SWV

Im Vergleich zu den diversen Inventaren, die die Schutzinteressen qualifizieren, werden in der Energieverordnung (EnV) nur minimale quantitative Angaben vorgegeben, die erfüllt werden müssen, um den Status des nationalen Interesses zu bekommen. Dieses Ungleichgewicht in der Beurteilung von Schutz und Nutzen erschwert bzw. verunmöglicht eine ausgewogene Interessenabwägung.

So dürften die fünfzehn vom Runden Tisch in der [Gemeinsamen Erklärung](#) namentlich erwähnten Projekte auch weiterhin von Landschafts- und Umweltschutzverbänden bekämpft werden, wie dies im Nachgang zur Erklärung den Medien² zu entnehmen war.

Mit dem Einreichen der Biodiversitätsinitiative und dem nun kürzlich in der [Botschaft](#) vorgeschlagenen indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates sollen zusätzliche Schutzgebiete ausgeschrieben werden. Falls entweder die Initiative oder der indirekte Gegenvorschlag vom Volk gutgeheissen wird, dann wird die Nutzung der Wasserkraft weiter erschwert werden – sowohl mit der Initiative als auch mit dem indirekten Gegenvorschlag.

Über diese zu erwartenden Einschränkungen zum Ausbau der Wasserkraft hatte der SWV sich bereits ausführlich in seiner [Stellungnahme](#) vom 21. Juni 2021 zur Vernehmlassung zur Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» geäußert. Leider muss er feststellen, dass der Bundesrat nicht auf seine Anliegen eingegangen ist. Insbesondere der explizite Ausschluss von Objekten des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) als Kerngebiete und damit als Beitrag an die Flächenzieleerreichung ist für den SWV nicht nachvollziehbar.

Der SWV würde sich wünschen, dass (ebenfalls im UVEK) die Nutzeninteressen der Wasserkraft umfassender dargestellt und in Gesetzgebung und Vollzug gewürdigt werden. Die vorliegende Vorlage enthält diesbezüglich keine materiellen Bestimmungen, womit der Kern des Problems nicht adressiert wird.

Fehlende Einordnung der Vorlage in die Zielsetzung der Energiestrategie 2050

Im Energiegesetz werden für die Wasserkraft für das Jahr 2035 mindestens 37.4 TWh Jahresproduktion und für das Jahr 2050 gemäss Botschaft zum Energiegesetz 38.6 TWh vorgegeben.

Der Bundesrat schlägt in der vorliegenden Gesetzesrevision vor, in der Verordnung als Kriterien für die «bedeutendsten Wasserkraftanlagen» einen Ausbau von 40 GWh/a vorzugeben, und zwar sowohl für die Jahresproduktion als auch für die Umlagerung in den Winter. Während ersteres gemäss BFE für die Quantität³ hilfreich ist, entspricht zweiteres der Qualität. Der SWV begrüsst diese Differenzierung und würde den Fokus noch vermehrt auf das Qualitätskriterium setzen.

Bei einem Schwellenwert der Jahresproduktion von 40 GWh schätzt der Bundesrat, dass dreizehn Wasserkraftprojekte in das Konzept für erneuerbare Energie aufgenommen würden, was rund 800 GWh/a Jahresproduktion entspricht.

² Stellvertretend ein Artikel aus der [NZZ](#) vom 14. Dezember 2021.

³ [BFE Elcom-Forum 2021](#), Seite 14.

Stellungnahme SWV

Die Erarbeitung des vorgeschlagenen Konzeptes für erneuerbare Energien führt zu einer weiteren Liste – diesmal mit den «bedeutendsten Wasserkraftanlagen» – und reiht sich ein neben die Liste vom Runden Tisch und neben die Definition von Wasserkraftwerken von nationalem Interesse gemäss Art. 8 EnV.

Mit der steigenden Zahl von Listen und Kriterien nimmt die Unübersichtlichkeit und die Interpretierbarkeit zu. Dabei geht das eigentliche Hauptziel, nämlich die Zielerreichung der Richtwerte gemäss Energiegesetz bzw. gemäss Botschaft verloren. Der SWV schlägt deshalb vor, vom anzuvisierenden Ziel von 38.6 TWh im Jahr 2050 auszugehen und konkrete Projekte über einem gewissen Richtwert⁴ zu nennen, mit denen die Ziele der Energiestrategie 2050 erreicht werden können.

Mit Nachdruck weist der SWV darauf hin, dass einerseits mit den Neukonzessionierungen und den laufenden Sanierungsmassnahmen von bestehenden Anlagen ein nicht unerheblicher Teil der heutigen Produktion verloren geht, wie der SWV in einer umfassenden [Untersuchung](#) im Jahr 2018 gezeigt hat. Andererseits ist auch zu beachten, dass während des Konzessionierungsprozesses von Neuanlagen durch Schutzmassnahmen in der Regel 10-15 % der ursprünglich veranschlagten Energiemenge verloren geht. Das bedeutet, dass bei einer Auflistung von Projekten die Richtwerte des Gesetzes bzw. der Botschaft deutlich übertroffen werden müssen, um die Einbussen kompensieren zu können.

Der SWV schlägt deshalb auch vor, den bisher nur summarisch dargestellten Zielerreichungsgrad im Monitoringbericht des BFE detailliert auszuweisen. In diesem Bericht ist zu zeigen, ob mit den in den kantonalen Richtplänen erfassten Projekten, zusammen mit den Projekten des Runden Tisches, das Ausbauziel des Bundes erreicht werden kann oder ob weitere Standorte erfasst werden müssen. Ebenfalls auszuweisen sind die bereits realisierten und absehbar geschätzten Einbussen aufgrund der Umsetzung des Gewässerschutzgesetzes. Bei Veränderungen der Einbussen sind die Ausbauziele anzupassen, damit die angestrebte Gesamtproduktion erreicht werden kann.

Verfahrensflexibilität statt Verfahrensanpassung

Der Bundesrat sieht für die von den Kantonen zu definierenden «bedeutendsten Wasserkraftanlagen» ein konzentriertes Plangenehmigungsverfahren vor.

Stellungnahme SWV

Dieser gut gemeinte Ansatz enthält aus Sicht des SWV zahlreiche Tücken, die nachfolgend aufgeführt und erläutert werden:

- Der Bundesrat schlägt vor, für die «bedeutendsten Wasserkraftanlagen» ein Konzept für erneuerbare Energien zu schaffen. Diesem Konzept «soll im Hinblick auf die anschließenden kantonalen Verfahren die Wirkung einer standort- und projektbezogenen Positivplanung zukommen».

Der SWV befürchtet, dass eine Positivplanung für die einen Projekte gleichzeitig einer Negativplanung für die übrigen Projekte entspricht. Das heisst, dass bei Projekten, die nicht explizit im Konzept enthalten sein werden, mit noch grösseren Widerständen zu rechnen sein wird.

⁴ Schwellenwert lehnt der SWV ab, da es sich dabei um einen starren Wert und somit eine unnötige Einschränkung handelt.



- Das konzentrierte Plangenehmigungsverfahren suggeriert, dass Projekte schneller realisiert werden können als dies heute der Fall ist. Der SWV kann dieser Argumentation für grosse Wasserkraftprojekte nicht folgen.

Der SWV bezweifelt, dass das konzentrierte Verfahren für komplexe Projekte, insbesondere für grosse Wasserkraftprojekte, zeitliche Vorteile bringt. Der Koordinationsbedarf unter allen Betroffenen in einer einzigen Verfahrensstufe wäre sehr komplex und zeitintensiv. Im Übrigen sieht die Vorlage keine verbindlichen Fristen für Entscheide vor.

Darüber hinaus sieht der SWV bei der vorgeschlagenen Verfahrensanpassung erhebliche Risiken auf die Betreiber zukommen: Wenn das gesamte Projekt in einem einstufigen Verfahren behandelt und zu bewilligen sein wird, ist dies für den Betreiber mit hohen Projektierungsrisiken verbunden, da er erst am Schluss des Verfahrens sehen wird, ob sein Projekt (wirtschaftlich) realisierbar sein wird oder nicht.

- Sollte ein Entscheid zu einem Projekt aus dem Konzept negativ ausfallen, dann stellt sich die Frage, ob das Projekt definitiv nicht umsetzbar ist oder ob es trotz negativem Entscheid in anderer Form wieder aufgegriffen werden kann.

Mit der Einführung eines einstufigen Verfahrens wird – unter gleichzeitiger Beibehaltung des zwei- oder mehrstufigen Verfahrens – die Verfahrensflexibilität erhöht. Es sollte aber den Betreibern und der konzessionsgebenden Behörde überlassen werden, welches Verfahren sie für ein konkretes Ausbauprojekt als zielführend erachten und wählen wollen. Folglich ist für die im Konzept für erneuerbare Energien festgehaltenen «bedeutendsten Anlagen» auf Gesetzesebene kein obligatorisches konzentriertes Plangenehmigungsverfahren vorzusehen, sondern eine Wahlmöglichkeit einzuführen.

Im Weiteren gilt es zu verhindern, dass mit der Revision des Gesetzes laufende Verfahren verzögert werden. Umgekehrt sollte es möglich sein, das einstufige Verfahren auf laufende Projekte anzuwenden, wenn es die Umsetzung des Projektes beschleunigt.

Weitere Punkte

Gemäss Terminologie der [BFE Energieperspektiven 2035 – Band 4](#), Seite 112 beinhalten Ausbauten sowohl Neubauten als auch Erneuerungen und Erweiterungen. Sinnvollerweise sollten diese Begriffe in der Vorlage definiert werden, damit kein unnötiger Interpretationsspielraum entsteht.

Es ist davon auszugehen, dass in Kantonen, wo nicht der Kanton (alleine) die konzessionsgebende Behörde ist, sondern auch noch die Gemeinden, Korporationen oder Private ins Konzessionsverfahren mit einzubeziehen sind, die Koordination auf Behördenseite bei einem einstufigen Verfahren komplizierter wird und damit der Idee der Verfahrensbeschleunigung widerspricht.

Fazit des SWV

- Der SWV begrüsst ausdrücklich die Bestrebungen des Bundesrates, den Ausbau der Wasserkraft voranzutreiben und unterstützt die Zielsetzung des Bundesrates, die Bewilligungsverfahren zu vereinfachen und damit zu beschleunigen.
- Der SWV unterstützt das konzentrierte Plangenehmigungsverfahren unter der Annahme, dass es als Ergänzungsvariante zum heute bestehenden Verfahrensablauf dient.
- Der SWV bezweifelt allerdings, dass die vorgeschlagenen Massnahmen ausreichen. Die vorgeschlagene Gesetzesrevision mit Einführung eines Konzeptes und einem konzentrierten Plangenehmigungsverfahren genügt nicht, um Verfahren wirksam zu beschleunigen und die Umsetzungsrate von Projekten zu erhöhen.
- Aus Sicht SWV liegen die gesellschaftlichen Hemmnisse für den Ausbau der Wasserkraft vorwiegend bei der aktuellen Gesetzgebung und Umsetzung im Bereich des Natur- und Heimatschutzes sowie des Gewässerschutzes, insbesondere in der Abwägung von Schutz und Nutzen.
- Das Gewässerschutzgesetz wird insbesondere dazu führen, dass die bestehende Wasserkraft mit den anstehenden Konzessionserneuerungen a priori und sicher einen substantziellen Produktionsrückgang verzeichnen wird. Diesen gilt es bei Überlegungen zur Zielerreichung zu berücksichtigen und transparent darzustellen.

Freundliche Grüsse



Albert Rösti
Präsident SWV



Andreas Stettler
Geschäftsführer SWV