



Regierungsrat

Luzern, 5. April 2022

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 707

Nummer: A 707
Protokoll-Nr.: 438
Eröffnet: 26.10.2021 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Nussbaum Adrian und Mit. über rechtliche Hürden bei der konkreten Umsetzung der Klimapolitik

Zu Frage 1: Wie ist die Haltung des Kantons Luzern zu den vorgenannten Beispielen?

Unser Rat anerkennt die mit den aufgeführten Projekten und Vorhaben erwähnten Herausforderungen. Ohne nachfolgend die einzelnen Projekte zu kommentieren, gilt es Folgendes zu beachten:

- Der Schutz der Gewässer ist für die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, die Sicherstellung von Trink- und Brauchwasser, die Erhaltung natürlicher Lebensräume für die einheimische Tier- und Pflanzenwelt, aber auch für die landwirtschaftliche Bewässerung und die Sicherung der natürlichen Funktion des Wasserkreislaufs von grundlegender Bedeutung (vgl. Art. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer [\[GSchG\]](#)). Eine umfassende Interessenabwägung ist daher unverzichtbar. Gewässer sollen nur beansprucht werden, wenn das Verhältnis zwischen negativen Auswirkungen auf die Gewässerfunktionen einerseits und Ertrag (Energie-/Stromproduktion) andererseits angemessen erscheint. Darauf achten wir gemeinsam sowohl in Vorprüfungs- wie auch in Bewilligungsverfahren für entsprechende Projekte. Auch wenn den verschiedenen Akteuren und vor allem auch Direktbetroffenen in einem Rechtsstaat zurecht Verfahrensrechte zustehen und auch zustehen sollen, ist es nicht von der Hand zu weisen, dass Rechtsmittelverfahren häufig zu Projektverzögerungen führen, mitunter langwierig sein können und damit zuweilen dem Interesse eines raschen Ausbaus der erneuerbaren Energien entgegenstehen. Eine frühe Einbindung der Betroffenen und ein konstruktiver Dialog erscheinen uns daher umso wichtiger – trotz des damit verbundenen personellen Ressourcenbedarfs und auch wenn sich dadurch Rechtsmittelverfahren nicht immer vermeiden lassen. Dank verschiedenen Anpassungen am Projekt konnte das Kleinwasserkraftwerk Waldemme mittlerweile rechtskräftig bewilligt werden und soll 2023 in Betrieb gehen.
- Der Ausbau der Windenergie stösst bisweilen auf Widerstand der Bevölkerung vor Ort und von Verbänden. Die Bereitschaft, Partikularinteressen in den Vordergrund zu stellen und diese auch durchsetzen zu wollen, nimmt zu und führt bei der Realisierung von Vorhaben im öffentlichen Interesse – etwa von Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie – zu zunehmend aufwändigeren Verfahren. Windparks mit einer Produktion von 20 GWh pro Jahr oder mehr sind gemäss eidgenössischem Energiegesetz von nationalem Interesse. Das Interesse an der Energieproduktion ist in einem solchen Fall gegenüber anderen nationalen Interessen als gleichwertig zu gewichten. Der Ausbau der Windenergie im Kanton Luzern ist wichtig. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Windenergie einen wichtigen Beitrag zur Winterstromproduktion zu leisten vermag und das

Windpotenzial in Luzern als gut gilt (vgl. dazu Kapitel 3 des [Konzepts Windenergie Kanton Luzern](#)).

- Im Zusammenhang mit der Installation von aussenliegenden Luft/Wasser-Wärmepumpen (LWWP) kommt dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [\[USG\]](#)) nach der neusten Rechtsprechung (mehrere Bundesgerichtsentscheide zu Fällen im Kanton Luzern) eine grosse Bedeutung zu. Bezweckt werden soll der Schutz der Nachbarschaft vor Schall (Lärm). Der Kanton Luzern optimiert die Bewilligungsverfahren aufgrund der neuen Erkenntnisse und technischen Entwicklungen laufend. Auch in der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen (Cercle Bruit) sind Bestrebungen im Gang, die Verfahren zu vereinfachen. Verschiedene Kantone haben in letzter Zeit das Baubewilligungsverfahren für Wärmepumpen vereinfacht. Ein aktuelles Beispiel ist der Kanton Zürich, welcher in sogenannten einfachen Situationen die heute erforderliche Baubewilligung durch ein Meldeverfahren ersetzt hat, wie es sich im Kanton Luzern beim Zubau von Solaranlagen bewährt hat. Der Kanton Luzern fördert bereits heute den Umstieg auf Wärmepumpen mit dem Förderprogramm Energie. Um den Umstieg weiter zu erleichtern und damit auch dem Klimaschutz zusätzlichen Schub zu verleihen, sollen in einem nächsten Schritt auch die kantonsinternen Bewilligungsabläufe weiter überprüft und soweit möglich vereinfacht werden. Wir verweisen dazu auf unsere Antwort auf die Motion [M 753](#) Piazza Daniel und Mit. über die vereinfachte Bewilligung für klimafreundliche Wärmepumpen in einfachen Situationen, die wir Ihrem Rat gleichzeitig unterbreiten.
- Die mit der Blendwirkung von Photovoltaikanlagen verbundenen Probleme sind insbesondere auch von der Branche erkannt und stellen unserer Ansicht nach nur noch in seltenen Fällen ein Problem dar.

Sowohl das Erreichen der Klimaziele als auch Massnahmen zur Klimaanpassung sind von hohem öffentlichen Interesse und verlangen nach einer entsprechend hohen Priorisierung. Eine pauschale Qualifizierung von Massnahmen zum Schutz des Klimas oder zum Ausbau der Energieproduktion als alles überwiegendes öffentliches Interesse ist aber nicht gerechtfertigt. Im Ergebnis ist eine differenzierte Betrachtungsweise angezeigt. Es ist korrekt, dass rechtliche und faktische Hürden einem schnellen und wirksamen Zubau erneuerbarer Energie teilweise entgegenstehen. Gewisse Hürden scheinen uns zum Schutz anderer wichtiger öffentlicher oder auch privater Interessen sinnvoll, andere weniger. Festzustellen ist wie gesagt, dass ein grosser Teil der Bevölkerung zwar den Ausbau der erneuerbaren Energie befürwortet, konkrete Projekte jedoch oftmals nicht geduldet und auch bekämpft werden, wenn dadurch private Interessen betroffen und allenfalls Nachteile damit verbunden sind.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass es zwischen dem Klima-, dem Gesundheits- und dem Umweltschutz zahlreiche Beispiele von Synergien gibt – wie die Verbesserung der Luftqualität durch die Elektrifizierung im Verkehr und im Sektor Gebäude oder der verbesserte Schutz der Gesundheit durch die Reduktion von Lärm. Zudem ist die Stabilisierung des Klimas letztlich für die Umwelt von tragender Bedeutung. Die Artenvielfalt gerät global und in der Schweiz mit dem zunehmenden Klimawandel weiter unter Druck.

Vor dem Hintergrund des aktuell bestehenden Risikos einer Energieversorgungslücke gehen wir aber davon aus, dass es eine Flexibilisierung des eidgenössischen Umweltrechts braucht. Eine langfristig sichere Stromversorgung ist für die Gesellschaft und die Wirtschaft in der Schweiz existenziell. Das Stromabkommen mit der EU ist aufgrund des fehlenden Rahmenabkommens nicht gesichert. Die Eigenproduktion in der Schweiz muss mit dem beschlossenen Ausstieg aus der Kernenergie massiv gesteigert werden. Und auch das aktuelle Weltgeschehen führt uns deutlich vor Augen, dass eine Reduktion der Abhängigkeit vom Ausland bei unserer Energieversorgung anzustreben ist. Sowohl die Senkung des Ausstosses von Treibhausgasen auf netto null bis 2050 als auch die Gewährleistung der Versorgungssicherheit wird nur mit einem möglichst raschen Ausbau der erneuerbaren Energien möglich sein. Wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zur [Anfrage A 698](#) von Kurmann Michael und Mit. über die zukünftige Energieversorgung im Kanton Luzern, die wir Ihrem Rat

gleichzeitig mit der vorliegenden Antwort unterbreiten, sowie auch auf unsere Ausführungen zu Frage 6 des vorliegenden Vorstosses.

Zu Frage 2: Gibt es weitere Handlungsfelder, in welchen der Kanton rechtliche Probleme bei der Umsetzung ortet?

Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele, die Gesetzesrevisionen voraussetzen, können erst nach einem meist mehrjährigen Gesetzgebungsprozess, unter Umständen inklusive Volksabstimmung, umgesetzt werden – unabhängig davon, dass wir Seitens Verwaltung und Regierung bestrebt sind, schnellstmöglich Vernehmlassungsentwürfe auszuarbeiten. Eine Grundlage, diesen Prozess infolge Dringlichkeit zu verkürzen respektive zu beschleunigen, besteht nicht. Verlangen Massnahmen nach einer neuen oder geänderten gesetzlichen Grundlage, dauert es daher lange, bis diese greifen.

Vor Inkraftsetzung neuer kantonaler Rechtsgrundlagen können Massnahmen von den zuständigen Behörden zum Teil freiwillig umgesetzt werden. Das geltende Recht erlaubt zudem Verschärfungen von kantonalen Energievorschriften auf kommunaler Ebene für in der Nutzungsplanung besonders bezeichnete Gebiete (vgl. z.B. § 9 KEnG). Nicht zulässig ist hingegen eine generelle Verschärfung für das gesamte Gemeindegebiet.

Neben der rechtlichen Seite sehen wir auch in der oftmals langen Dauer der Rechtsmittelverfahren ein Hemmnis für eine rasche Massnahmenumsetzung.

Zu Frage 3: Welche Möglichkeiten sieht der Kanton Luzern, um Einzel- oder Partikularinteressen in solchen Projekten zu Gunsten des öffentlichen Interesses Klimaschutz zu beschränken?

Ein theoretisch denkbarer – wenn auch kaum mehrheitsfähiger – Ansatz wäre es, die Parteirechte Einzelner auf kantonaler Stufe gesetzlich einzuschränken. Ob und in welchem Umfang dies mit der verfassungsmässig geschützten Rechtsweggarantie und dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 BV) überhaupt vereinbar wäre, müsste vertieft geprüft werden. Dasselbe gilt auch für eine allfällige Einschränkung der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV, die in Ausnahmefällen rechtlich möglich ist. Entsprechende Bestrebungen gibt es aktuell auf Bundesebene (siehe Frage 6), davon betroffen sollen nach heutigem Stand allerdings nur sogenannte Grossanlagen nach Art. 12 des Energiegesetzes des Bundes ([EnG](#)) sein. Kleinere Anlagen sind weniger effizient, weshalb die Einschränkung oder gar der Entzug von Parteirechten auf kantonaler Ebene mangels Verhältnismässigkeit schwieriger sein dürfte. Offen ist auch, ob eine solche Einschränkung der Parteirechte bei kleinen Anlagen wirklich zu einer spürbaren Beschleunigung der Verfahren und damit zu einem massgebenden Zubau erneuerbarer Energien führen würde. Auf jeden Fall sehen wir zurzeit keine Einschränkung von Parteirechten Einzelner auf kantonaler Ebene vor.

Das ideelle Verbandsbeschwerderecht basiert auf Bundesrecht (Art. 12 Abs. 1b NHG). Für das kantonale Verfahren ist § 207 Abs. 1c und d des Planungs- und Baugesetzes ([PBG](#)) massgebend. Eine Einschränkung des Verbandsbeschwerderechts wurde und wird auf nationaler Ebene immer wieder diskutiert, bislang ist das Verbandsbeschwerderecht jedoch unangetastet geblieben. Da der Ausbau der erneuerbaren Energien sowohl aus Sicht Klimaschutz, aber auch aus Sicht der Versorgungssicherheit immer dringlicher wird, wird der Fokus künftig noch mehr auf der Dauer der Bewilligungsverfahren liegen. Vor diesem Hintergrund schliessen wir deshalb nicht aus, dass weiter nach Lösungen gesucht werden muss, um Projektverzögerungen möglichst zu vermeiden. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf unsere Ausführungen zu Frage 6.

Zu Frage 4: Wird vom Kanton genügend getan, um der Priorisierung des öffentlichen Interesses an der Klimawende einen höheren Stellenwert zuzuordnen?

Der Klimawandel und die damit verbundenen Herausforderungen werden künftig nicht nur das kantonale Handeln, sondern das Leben aller prägen. Wir sind der Ansicht, dass mit dem Planungsbericht Klima und Energie, den Ihr Rat am 21. März 2022 zustimmend zur Kenntnis genommen hat, nun ein guter Grundstein im Kanton Luzern gelegt ist. Der Bericht alleine reicht aber nicht. Er kann sein Potenzial nur entfalten, wenn die vorgesehenen Massnahmen umgesetzt werden. Dafür braucht es nicht nur die Regierung und die Verwaltung, sondern auch Ihren Rat, dem insbesondere die Gesetzgebung und die Budgetierung obliegen, und nicht zuletzt muss auch die Gesellschaft und die Wirtschaft ihren Beitrag leisten. Dazu sind viel Überzeugungsarbeit und entsprechende Ressourcen notwendig.

Zu Frage 5: Wo müssten oder könnten diese übergeordneten Klimainteressen verankert werden, um in solchen Rechtsverfahren der Klimapolitik ein höheres Gewicht (öffentliches Interesse) zuzuordnen und damit Projektinitianten mehr Rechtssicherheit zu verschaffen?

Die Bewilligungsbehörden haben jeweils im Einzelfall die verschiedenen, sich teilweise auch widersprechenden Interessen, die von einem konkreten Projekt betroffen sind, zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Diese Interessenabwägung muss – gerade mit Blick auf all-fällige Rechtsmittelverfahren – nachvollziehbar und schlüssig begründet sein. Sie hat die im konkreten Fall massgebenden Rechtsvorschriften anzuwenden. Dabei können konkrete Regelungen in der Gesetzgebung die Interessenabwägung einschränken oder – wie in wenigen Fällen, etwa beim Schutz der Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung gemäss Artikel 78 Absatz 5 der Bundesverfassung – gar ausschliessen. Um in Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren den Klimaschutzaspekten ein höheres Gewicht gegenüber anderen Interessen zuzumessen, wäre also eine entsprechende spezialgesetzliche Grundlage erforderlich, die vom Parlament und allenfalls auch vom Stimmvolk gutgeheissen wird. Wie stark diese bei der Interessenabwägung ins Gewicht fällt, hängt von der konkreten Ausformulierung der Grundlage ab. Dabei wird das kantonale Recht allerdings übergeordnetem Bundesrecht nicht widersprechen dürfen.

Zu Frage 6: Gibt es Erfahrungen aus anderen Rechtsgebieten oder anderen Kantonen für Lösungen, um diesen Problemen zu begegnen?

Die Dynamik im Bereich Klimawandel und Klimaanpassung ist schweizweit gross. Der Kanton Luzern steht mit den anderen Kantonen und ihren Klimafachstellen in ständigem und regem Austausch.

Zur Umsetzung der Energiestrategie 2050 sind der Bau neuer und der Ausbau bestehender Anlagen für erneuerbare Energien zwingend nötig. Gegenwärtig dauern die Planungs- und Bewilligungsverfahren bei Grossanlagen für erneuerbare Energien (Wasser und Wind) zu lange. Dadurch wird der Ausbau erschwert. Als Reaktion darauf hat der Nationalrat eine Motion angenommen, die für bestimmte Anlagen eine Positivplanung durch den Bund verlangt ([Motion 20.4268](#) betreffend Erhöhung der Planungssicherheit für Projekte und Anlagen von nationalem Interesse zur Nutzung erneuerbarer Energie vom 27. Oktober 2020 von Nationalrat Nicolo Paganini [Die Mitte / SG]). Die Bundesämter für Raumentwicklung (ARE), Energie (BFE) und Umwelt (BAFU) haben als Folge darauf die Studie «[Energiewende – Vereinfachung der Planung für Projekte zur Nutzung erneuerbarer Energien](#)» in Auftrag gegeben. Am 2. Februar 2022 hat der Bundesrat die [Vernehmlassung zur Anpassung der Planungs- und Bewilligungsverfahren](#) gestartet, mit dem Ziel, die Verfahren für Wasserkraft- und Windenergieanlagen zu beschleunigen. Der Bundesrat schlägt vor, die Planungs- und Bewilligungsverfahren für die bedeutendsten Anlagen der Wasserkraft und der Windenergie zu vereinfachen und zu straffen, ohne Abstriche beim Natur-, Umwelt- und Denkmalschutz zu machen. Für

die Bewilligung dieser Anlagen soll auf Kantonebene ein konzentriertes kantonales Plangenehmigungsverfahren eingeführt werden, das neben der Baubewilligung alle weiteren etwa forst-, gewässer- und umweltrechtlichen Bewilligungen sowie das Enteignungsrecht umfasst. Damit will der Bundesrat verhindern, dass ein Projekt in mehrere zeitlich auseinanderfallende Etappen aufgeteilt wird und das Projekt in jeder Etappe bis vor Bundesgericht angefochten werden kann. Künftig soll es nur noch ein Rechtsmittelverfahren vor den Gerichten geben, das sämtliche Rechtsfragen klärt. Davon verspricht sich der Bundesrat eine wesentliche Beschleunigung der Verfahren. Zusätzlich will der Bundesrat den Ausbau der Photovoltaik vorantreiben, indem die Investitionen für Photovoltaikanlagen auch bei Neubauten steuerlich abgezogen werden können und die Zulassung von Solaranlagen an Fassaden vereinfacht wird.

Auf kantonaler Ebene gibt es zurzeit noch keine in die gleiche Richtung zielende Bestrebungen bezüglich Verfahrensbeschleunigung. Denkbar ist aber, analog des Vorschlages auf Bundesebene über die dort erfassten Vorhaben hinaus für Anlagen zur Erzeugung von erneuerbarer Energie ungeachtet ihrer Grösse ebenfalls ein kantonales Plan- oder Projektbewilligungsverfahren einzuführen, mit dem sämtliche Bewilligungsverfahren zusammengeführt werden und das allenfalls auch – analog einem kantonalen Nutzungsplanverfahren – die kommunale Zonenplanung mitumfasste.