

Ökostrom Schweiz, Technoparkstrasse 2, 8406 Winterthur

---

Eidgenössisches Departement für Um-  
welt, Verkehr, Energie und Kommunika-  
tion UVEK  
Bundesamt für Raumentwicklung

Versand an: [verordnungsrevisionen@bfe.admin.ch](mailto:verordnungsrevisionen@bfe.admin.ch)

Winterthur, 13.01.2022

## Teilrevisionen der Raumplanungsverordnung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen der vom Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vorgesehenen Teilrevision der Raumplanungsverordnung (RPV) möchte sich Ökostrom Schweiz als Fachverband der landwirtschaftlichen Biogasanlagenbetreibenden zu den bestehenden Herausforderungen für landwirtschaftliche Biomasseanlagen in der Raumplanungspraxis äussern.

### Beurteilung der Vorlage

Unserem Verband ist es wichtig zu betonen, dass wir die Grundzüge der Vorlage bezüglich der Anpassungen zur Vereinfachung des Baus von Solaranlagen ausserhalb von Bauzonen sehr begrüssen. Wir erachten es als Schritt in die richtige Richtung und als ein positives Signal, dass insbesondere die Landwirtschaft die richtigen raumplanerischen Rahmenbedingungen bekommt, um in die Produktion von erneuerbaren Energien investieren zu können. Denn gerade in der Landwirtschaft ist das Potenzial und der Wille gross, im Bereich Biomasse und in den Bereichen PV- und Windenergie einen grossen Beitrag an die Energie- und Klimaziele der Schweiz zu leisten. Es braucht jedoch mehr raumplanerischen Spielraum für Energieproduktion und Klimaschutz ausserhalb der Bauzone als in der Vorlage vorgeschlagen.

### A. Konkrete Änderungsanträge betreffend Errichtung von Photovoltaikanlagen

Die Vorlage geht bezüglich der Ausweitung des Begriffs «Standortgebundenheit» für Solaranlagen ausserhalb von Bauzonen in die richtige Richtung, ist aber aus unserer Sicht unvollständig und noch zu restriktiv. Ökostrom Schweiz schlägt daher folgende Präzisierungen vor:

#### **RPV Art. 32c Standortgebundene Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen**

---

<sup>1</sup> Solaranlagen mit Anschluss ans Stromnetz können ausserhalb der Bauzonen insbesondere dann standortgebunden (Art. 24 Bst. a RPG) sein, wenn sie:

a. in ästhetischer Hinsicht in Flächen wie **Dächer**, Fassaden, Staumauern, **Strassenverbauungen**, **Zäune**, **Böschungen** oder Lärmschutzwände integriert werden, ~~die voraussichtlich längerfristig rechtmässig bestehen;~~

**Begründung:** Die vom Bundesrat vorgeschlagene Aufzählung möglicher Standorte ist aus unserer Sicht unvollständig und bedingt sinnvollerweise die Ergänzung durch Verbauungen/Überdachungen von Strassen sowie entsprechenden Zäune und Böschungen. Zudem erachten wir es als vorteilhaft auch Dächer von Gebäuden ausserhalb Bauzonen explizit in Artikel 32c zu regeln.

b. mobil auf einem Stausee ~~im alpinen Raum~~ schwimmend angebracht werden;  
oder

**Begründung:** Solaranlagen auf Stauseen sollen zugelassen werden, aber nur solche über 1800 m.ü.M. Dies würde bedeuten, dass faktisch nirgendwo solche Anlagen entstehen, weil die meisten Stauseen tiefer liegen, nämlich zwischen 800 bis 1800 m ü. M.

c. ~~in Gebieten, die an Bauzonen angrenzen,~~ in Strukturen integriert werden, die Vorteile für die landwirtschaftlichen Bewirtschaftung bewirken oder die entsprechenden Versuchs- und Forschungszwecken dienen.

**Begründung:** Mit der verbindlichen Vorgabe geeignete Strukturen an die Bauzone anzugrenzen, wird eine unsachgemässe Abstufung geschaffen. Denn entweder ist für eine bestimmte Anlage die Standortgebundenheit ausserhalb Bauzone gegeben oder nicht, unabhängig von der Distanz zur Bauzone. Letztere kann es bestehen die Gefahr, dass der Vollzug und die Gerichte aus dieser Regelung den Umkehrschluss ziehen, dass Solaranlagen in Strukturen, die nicht an Bauzonen angrenzen, nicht standortgebunden sind. Zahlreiche bereits existierende Agri-Photovoltaikanlagen würden dadurch zonenwidrig werden. Daher ist diese Einschränkung unbedingt zu streichen.

Bemerkung zur Bewilligungsfähigkeit: Das Kriterium der Vorteilhaftigkeit für die Produktion im Sinne von Mehrerträgen gemäss erläuterndem Bericht halten wir für vermessen. Zur Beurteilung der Standortgebundenheit von Agri-PV Anlagen sollte es ausreichen, sicherzustellen, dass die PV-Anlage keine negativen Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion und die Biodiversität verursacht. Die Bewilligungspraxis ist so schlank wie möglich zu halten, damit die Landwirtschaft ihr grosses Potenzial bezüglich Produktion erneuerbarer Energien grosszügig und zeitnah nutzen kann.

## **B. Ergänzende Änderungsanträge betreffend Errichtung von landwirtschaftlichen Biomasseanlagen**

Ökostrom Schweiz erbittet das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) als Fachverband der landwirtschaftlichen Biogasanlagenbetreibenden **den Ausbau erneuerbarer Technologien ausserhalb der Bauzonen ganzheitlich mitzudenken** und umfassender anzugehen. Unsere Organisation möchte die Vernehmlassung zur Teilrevision der RPV nutzen, um präzisierende Ergänzungen zu den Grundzügen der Vorlage anzubringen, mit deren Hilfe eine Harmonisierung und Vereinfachung der Verfahren im Bereich der landwirtschaftlichen Biomasseanlagen erwirkt werden soll.

### **Raumplanerische Hürden und Herausforderungen von Biomasseanlagen**

Die raumplanerischen Erschwernisse, welche sich Biogasprojekte gegenübersehen, sind vielschichtig. Aus Erfahrung stellt Ökostrom Schweiz fest, dass die Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden in vielen Fällen meistens gut funktioniert und oft pragmatische Lösungen gefunden werden. Bei Rekursen gegen Bewilligungen, sehen sich ProjektantInnen zunehmend mit der Tatsache konfrontiert, dass Gerichte zugunsten von Rekurrierenden entscheiden, obwohl die rechtlichen Kriterien für eine Zonenkonformität erfüllt sind. In vielen Fällen wird aufgrund des hohen Interpretationsspielraumes eine vermeintlich fehlende «Unterordnung» der Biogasanlage in den Landwirtschaftsbetrieb moniert, auf dessen Basis Gerichte eine fehlende nutzungsplanerische Grundlage ableiten. In der Konsequenz können Baubewilligungen durch die Gerichtsbehörden aufgehoben werden und Auflage eines Planungsverfahrens.

### **Erschwernisse durch auferlegte Planungspflicht**

Die Auferlegung einer Planungspflicht für Biomasseanlagen bedeutet, dass sich die Planung um ein Vielfaches verlängert und massiv verteuert, was in der Regel zum Scheitern von Biogasprojekten führt. Die Kantone sind verantwortlich für den Vollzug des RPG/RPV und können im Rahmen der Planungspflicht unterschiedliche Auflagen vorschreiben. Bis heute ist unklar, was eine Planung beinhalten muss. Der Kanton Zürich ist bisher der einzige Kanton, welcher für den Bau von landwirtschaftlichen Biogasanlagen eine Planungspflicht vorschreibt. Die Erfahrungen im Kanton Zürich haben gezeigt, dass es durchaus 8 bis 10 Jahre dauern kann, bis der ganze Prozess abgeschlossen ist und letztlich eine Baubewilligung einer BGA vorliegt. Das wird die meisten Projektanten davon abhalten, überhaupt ein Projekt anzustossen.

Im Zusammenhang mit zwei Bundesgerichtsfällen von 2019 und 2020 gab das ARE diesbezüglich eine Empfehlung an die Gerichtsbehörde ab, welche unter anderem impliziert, die UVP-Pflicht als Indiz für eine Planungspflicht zu berücksichtigen. Das Bundesgericht leistete dieser Argumentation leider Folge und hob die Baubewilligungen auf. Diese Empfehlung des ARE entspricht keiner rechtlichen Grundlage, hat jedoch tiefgreifende Auswirkungen für zukünftige Biogasprojekte. Denn UVP-pflichtig sind Anlagen bereits ab einer jährlichen Behandlungskapazität von 5000 t Substrat (Frischsubstanz). Somit wären insbesondere hofdüngerbasierte Biogasanlagen durch eine Planungspflicht benachteiligt, da solche Anlagen für einen rentablen Betrieb in der Tendenz eine erhöhte Menge an Hofdünger verarbeiten müssen. Hinzu kommt, dass diesbezüglich auch keine Gleichbehandlung mehr gegeben wäre mit gewerblichen Anlagen in der Bauzone. Es kann nicht sein, dass für Biomasseanlagen in der Landwirtschaftszone willkürlich zusätzliche Hürden aufgebaut werden, die keiner rechtlichen Grundlage entsprechen.

Dieser Umstand ist umso kontraproduktiver, da der wichtigste Standortfaktor nach wie vor das Vorhandensein grosser Hofdüngermengen auf dem Standortbetrieb und der näheren Umgebung ist. Dies fordert nicht nur die Raumplanungsgesetzgebung ein, dieser Standortfaktor ist auch deshalb sehr sinnvoll, weil landwirtschaftliche Biogasanlagen gerade dort ihre Mehrwerte maximieren können, wo eine intensivere Tierhaltung besteht. Sei dies im Bereich Klimaschutz oder bei der Entschärfung regionaler Nährstoffproblematik (Biogasanlage als Nährstoffpool). Die Planungspflicht im Zusammenhang mit der Unterordnung als nicht näher definiertes Beurteilungskriterium auf Verordnungsstufe, scheint die raumplanerischen Hürden ausserhalb der Bauzonen auf eine Weise zu erhöhen, dass in

der Schweiz kaum mehr ein Zubau an landwirtschaftlichen Biomasseanlagen stattfinden wird und damit die grossen Potenziale in der Landwirtschaft bezüglich Energieproduktion und Klimaschutz leider kaum noch genutzt werden können.

Daher schlägt Ökostrom Schweiz folgende beiden Änderungsvarianten vor, um in der aktuellen Teilrevision der RPV Bauten und Anlagen zur Energiegewinnung ausserhalb Bauzone ganzheitlich mitzudenken und die entsprechenden Bewilligungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen.

### **Änderungsantrag 1: Streichung der «Unterordnung»**

#### **RPV Art. 34a – Bauten und Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse (Art. 16a Abs. 1<sup>bis</sup> RPG)**

<sup>3</sup> Die ganze Anlage muss ~~sich dem Landwirtschaftsbetrieb unterordnen und~~ einen Beitrag dazu leisten, dass die erneuerbaren Energien effizient genutzt werden.

#### **Begründung – Streichung Unterordnung**

Die Zonenkonformität landwirtschaftlichen Biogasanlagen beruht aus gesetzgeberischer Sicht auf dem engen Bezug der verarbeiteten Biomasse zur Landwirtschaft sowie zum Standortbetrieb und **nicht** auf betriebswirtschaftlichen oder visuellen Faktoren. Das Kriterium der «Unterordnung» soll aufgehoben werden, um die Zonenkonformität von Biomasseanlagen gemäss dem Willen des Gesetzgebers in der Raumplanungsverordnung zu stärken.

Der Begriff «Unterordnung» ist in der RPV nicht näher definiert, was dessen Interpretationsspielraum für Kantone und Gerichtsbehörden erhöht. Sei dies nach dem Einkommenskriterium, der visuellen Unterordnung, den Arbeitsstunden oder dem entsprechenden Investitionsaufkommen. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Interpretationsspielraum die Bewilligungspraxis erschwert und zwangsläufig zu mehr Einsprachen und Gerichtsfällen führt. So schreiben gewisse Kantone unter anderem Obergrenzen bezüglich finanziellen Ertrags vor und/oder Maximalmengen für die verarbeiteten Substrate. Dies hat eine sehr einschränkende Wirkung zur Folge und setzt zudem falsche ökonomische Anreize. Für die Biomasseverwertung (Bioenergie, Biogasanlagen, Kleinwärmeverbünde, Kompostierung) als Umweltleistung, können zudem Standardarbeitskräfte (SAK) von 0.4 SAK geltend gemacht werden, was die Energieproduktion heute schon agrarrechtlich als Teil eines landwirtschaftlichen Betriebes anerkannt und das Kriterium der Unterordnung obsolet macht.

### **Änderungsantrag 2: Einführung eines praxistauglichen Schwellenwertes für die Planungspflicht**

#### **RPV Art. 34a – Bauten und Anlagen zur Energiegewinnung aus Biomasse (Art. 16a Abs. 1<sup>bis</sup> RPG)**

**neu:**

<sup>4</sup> Die Kantone können eine Planungspflicht verlangen, sofern das eingesetzte nicht-landwirtschaftliche Co-Substrat mindestens eine jährliche Menge von 8'000 t Frischsubstanz überschreitet.

#### **Begründung – Einführung Schwellenwert**

Die geschaffenen Unsicherheiten durch aktuelle Bundesgerichtsentscheide und entsprechende Empfehlungen des ARE könnten dazu führen, dass Kantone bei bestehenden Einsprachen vermehrt auf

Baubewilligungen verzichten, oder sich zukünftig verpflichtet sehen, bei UVP-pflichtigen Anlagen präventiv Planungsverfahren vorzuschreiben. Dieser Entwicklung muss unter allen Umständen entgegen gewirkt werden.

Der vorliegende Änderungsantrag bezweckt die Regelungen eines Planungsverfahrens in die Verordnung aufzunehmen und an ein sinnvolles und praktikables Kriterium zu knüpfen. Dieses Kriterium soll bei den Kantonen Klarheit schaffen bezüglich Abwägung einer Planungspflicht während eines Bewilligungsverfahrens. Landwirtschaftliche Biogasanlagen setzen mind. 80% Hofdünger ein, welche vom Standortbetrieb oder aus einem Umkreis von in der Regel 15 km stammen müssen. Dies bedeutet ein geringes Transportaufkommen mit entsprechend geringen Umweltbelastungen. Zudem beugen Biogasanlagen durch den Vergärungsprozess Geruchsemissionen vor und reduzieren messbar den klimaschädlichen Methanausstoss. Das Kriterium der Planungspflicht soll daher an die eingesetzte Menge nicht-landwirtschaftlicher Co-Substrate gebunden werden, wobei die Schwelle von 8000 t in diesem Fall als sinnvoll erscheint, um den bestehenden Anlagen, welche ihr Produktionskonzept auf den Einsatz von Co-Substraten ausgerichtet haben, auch weiterhin einen rentablen Betrieb zu ermöglichen.

### **Abschliessende Bemerkungen**

Landwirtschaftsbetriebe benötigen mehr raumplanerischen Spielraum für Energieproduktion und Klimaschutz, um das enorme Potenzial an landwirtschaftlicher Biomasse wie Hofdünger und Ernterückstände durch Biogasanlagen energetisch nutzen können. Neben der Reduktion von Treibhausgasemissionen und der Produktion erneuerbarer Energie (Biogas und Strom/Wärme), tragen Biogasanlagen auch zur Stabilität im Stromnetz bei, schliessen Nährstoffkreisläufe und generieren Wertschöpfung und Arbeitsplätze im ländlichen Raum. Diese Leistungen werden angesichts der grossen Herausforderungen in den Bereichen erneuerbarer Energieproduktion und Klimaschutz immer wichtiger. Durch die in der vorliegenden Stellungnahme vorgeschlagene Änderung in der Raumplanungsverordnung können diese Leistungen beträchtlich verstärkt werden. An dieser Stelle möchte Ökostrom Schweiz zudem auf die am 10. März 2021 vom Parlament oppositionslos überwiesene Motion 20.3485 „*Biomasseanlagen in der Schweiz nicht gefährden, sondern erhalten und ausbauen*“ hinweisen, welche die Bundesverwaltung beauftragt, ämterübergreifende Massnahmen und Gesetzesanpassungen zu erarbeiten, um den Erhalt und Zubau von Biomasseanlagen sicher zu stellen.

Wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Position im Sinne einer zusätzlichen Änderung von Art. 34a wohlwollend aufnehmen.

Freundliche Grüsse



Michael Müller  
Präsident Ökostrom Schweiz

T +41 79 698 74 50



Fabienne Thomas  
Stv. Vorsitzende der Geschäftsleitung Ökostrom  
Schweiz

+ 41 79 919 11 82