

RECHTSINFORMATION: Zulässigkeit von Bestimmungen zu Mindestabständen von Windenergieanlagen in kommunalen Baureglementen

Handlungsempfehlung für Gemeinden

Die Frage der Zulässigkeit eines Mindestabstandes im Kanton St.Gallen ist politisch und rechtlich umstritten und Gegenstand eines Gerichtsverfahrens. Wir empfehlen den Gemeinden daher unbedingt, der gerichtlichen Klärung nicht vorzugreifen und die demokratischen Rechte ihrer Bürger nicht voreilig einzuschränken, bevor die Sache gerichtlich endgültig entschieden ist, sondern wie bisher Mindestabstandsinitiativen für zulässig zu erklären – nach dem Prinzip «*in dubio pro populo*».

Auch das Bau- und Umweltdepartement des Kantons St. Gallen muss nicht immer recht haben: das Departement wurde schon einmal gerichtlich verurteilt, weil es sich geweigert hatte, die Machbarkeitsstudie für das SFS-Windrad in Au im Rahmen der öffentlichen Mitwirkung herauszugeben.

EINLEITUNG

Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) im Bau- und Umweltdpartement hat neu und überraschend kommunale Initiativen für Mindestabstände zu Windenergieanlagen und entsprechende Regelungen in Baureglementen für unzulässig erklärt mit der Begründung, dass eine kantonale Rechtsgrundlage fehle. Damit wurde die bisherige Rechtspraxis, nach der Mindestabstandsinitiativen immer für gültig erklärt worden waren, geändert. Gegen diese Kehrtwende des Amtes gab es rechtliche und politische Kritik, insbesondere auch, weil dadurch die demokratische und gültige Abstimmung in der Gemeinde Au im nachhinein für ungültig erklärt wird. Der Kanton hat alle Gemeinden über seine geänderte Einschätzung informiert, und daraufhin hat Wartau als erste Gemeinde eine eingereichte Mindestabstandsinitiative für unzulässig erklärt. Das Initiativkomitee «Wartauer Windkraft ja, mit Anstands-Abstand» hat dagegen Rekurs eingelegt, das Verfahren ist hängig.

Wir informieren im Folgenden über die Gründe, die gegen die geänderte Rechtspraxis eingewendet wurden.

ÜBERSICHT

- ▶ Der abschliessende Katalog in Art. 79 Planungs- und Baugesetz (PBG) bezieht sich ausschliesslich auf Bauten und Bauteile, nicht aber auf «Anlagen» wie Windenergieanlagen. Für Anlagen sind Abstände nicht abschliessend geregelt.
- ▶ Nach der Kantonsverfassung (KV) Art. 89 «Gemeindeautonomie» hat die Gemeinde eine Entscheidungsfreiheit in der Rechtssetzung, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft.
- ▶ Kantonale Rechtsgrundlagen für einen Mindestabstand zu Windenergieanlagen:
 - Die Gemeinde ist ermächtigt, Vorschriften zur Gestaltung und Einordnung von Bauten und Anlagen zu erlassen (Art. 99 Abs. 2 PBG). Dies kann auch eine Abstandsregelung umfassen.
 - Die Abstandsregelungen für «Anlagen» sind im PBG nicht abschliessend definiert. Auf Grundlage von Art. 89 Abs. 2 der Kantonsverfassung kann die Gemeinde im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Nutzungsplanung für Anlagen weitere Abstände ergänzen. Dies ist eine Rechtsgrundlage für einen Mindestabstand von Windenergieanlagen.

- Im Rahmen ihrer Zuständigkeit zum Erlass von Sondernutzungsplänen für Energiegewinnungsanlagen kann die Gemeinde «Bedingungen und Auflagen» vorsehen, somit auch einen Mindestabstand. Was für Sondernutzungspläne gilt, muss auch für das Baureglement gelten.
- Die Gemeinden sind ermächtigt und verpflichtet, in ihrem Zuständigkeitsbereich für den Natur- und Heimatschutz die erforderlichen Eigentumseinschränkungen festzulegen und Massnahmen zu treffen (Art. 114 Abs. 1 PBG). Darunter ist auch eine Mindestabstandsregelung zu verstehen.
- Nach dem Umweltrecht kann die Gemeinde vorsorgliche Massnahmen zur Emissionsbegrenzung beschliessen. Dies kann auch einen Mindestabstand mitumfassen.
- Nach Art. 111 PBG gelten ergänzende kommunale Regelungen auch für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone.

BEGRÜNDUNG

Bislang hat das AREG kommunale Initiativen für Mindestabstände zu Windenergieanlagen für zulässig beurteilt, so in den Gemeinden Wattwil, Au und Sevelen. Nun, 9 Monate nach der Abstimmung in Au und nachdem in Wartau eine weitere Mindestabstandsinitiative eingereicht wurde, hat das AREG eine Kehrtwende vollzogen, erklärt Initiativen für Mindestabstände als unzulässig, will entsprechende Regelungen im Baureglement nicht genehmigen und erklärt damit die Abstimmung in Au im nachhinein für ungültig. Wartau hat als erste Gemeinde eine eingereichte Mindestabstandsinitiative für ungültig erklärt. Der von den Initianten dagegen erhobene Rekurs ist hängig.

Das Bundesgericht hat im Fall Tramelan (BE; Urteil 1C_149/2021 vom 25. August 2022) bestätigt, dass eine kommunale Mindestabstandsvorschrift für Windenergieanlagen im Baureglement zulässig ist. Der Kanton St.Gallen bestreitet dies nicht, wendet aber dagegen ein, dass im kantonalen St.Galler Recht dafür die Rechtsgrundlage fehle: 1. Die Regelbauvorschriften im PBG wären in einem abschliessenden Katalog (Art. 79 PBG) standardisiert und ein Mindestabstand zu Windenergieanlagen sei darin nicht vorgesehen. 2. Es fehle daher eine rechtliche Grundlage für einen Mindestabstand zu Windenergieanlagen.

Diese Rechtsansicht ist aus mehreren Gründen verfehlt.

1. Das Argument, der abschliessende Katalog von «Massangaben (Regelbauvorschriften) in Art. 79 PBG sehe keinen Mindestabstand für Windenergieanlagen vor und deshalb fehle es an der rechtlichen Grundlage, ist ein Fehlschluss, weil diese Bestimmung nur für «Bauten» gilt und nicht für «Anlagen».

Eine zentrale Regelung bei der Revision des Baugesetzes war: «Die Regelbauvorschriften werden in einem abschliessenden kantonalen Katalog standardisiert und soweit zweckmässig auch anzahlmässig reduziert.»¹ Art. 79 ist im Abschnitt «Bauten und Anlagen», Kapitel 2 spricht aber nur mehr von «Bauten und Bauteile», und der Artikel 79 selbst ist benannt mit «Massangaben für Hauptbauten».

2. Bauvorschriften für Bauten und Bauteile (2.2.2)

Art. 79 Massangaben für Hauptbauten

¹ Der kommunale Nutzungsplan enthält für Bauten und Bauteile Massangaben über Gesamthöhe und Grenzabstand.*

² Er kann Massangaben enthalten über:

- a) Gebäudelänge und Gebäudebreite;
- b) Gebäudehöhe und Winkelmaß für Dachraum;
- c) Fassadenhöhe;
- d) Baumassenziffer;
- d^{bis}*) Grünflächenziffer, ausgenommen in Arbeitszonen nach Art. 14 dieses Erlasses;
- e)* Terrainveränderungen;
- f)* Gebäudeabstand.

Der Begriff «Anlage» ist im PBG nicht definiert. Für die Abgrenzung zu «Bauten» gilt nach der Rechtsprechung der Grundsatz «Kein Dach, keine Baute». So heisst es dazu in der Botschaft zum PBG S. 66: *Analog zum Bundesrecht wird dagegen auch im PBG der nur schwer fassbare Begriff der «Anlagen» nicht näher definiert. Hinsichtlich der konkreten Abgrenzung von Bauten zu Anlagen gilt unverändert die bisherige Rechtsprechung. Massgebend für eine*

¹ Botschaft zum PBG, Seite 7.

Baute ist demnach der Schutz von Mensch, Tier oder Sachen durch eine feste Überdachung. So gelten beispielsweise Pergolas mit Wellblechdach als Bauten, während lediglich mit Weintrauben «gedeckte» Pergolas als Anlagen zu bezeichnen sind. Weiter gelten als Anlagen beispielsweise offene Schwimmbäder, Stützmauern, Geländeeveränderungen oder befestigte Autoabstellplätze ohne Überdachung.

Windturbinen haben kein Dach. Der Turm enthält zwar im Innern einen Hohlraum mit Aufstieg, dient aber nur technischen Wartungszwecken und nicht dem Aufenthalt von Personen oder der Lagerung von Sachen. Windenergieanlagen sind daher keine «Bauten», sondern (bauliche) Anlagen und werden im Planungs- und Baurecht auch durchwegs als solche bezeichnet (z. B. im Konzept Windenergie und in BG-Entscheidungen).

Die Regelbauvorschriften gelten also nicht für «Anlagen», und die Abstandsregelungen im PBG sind für Anlagen nicht als abschliessend definiert.

2. Im Kanton St.Gallen – wie in vielen anderen Kantonen auch – ist die Gemeindeautonomie auf Verfassungsstufe verankert. Die Gemeinden sind autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt (Art. 89 Abs. 1 Kantonsverfassung). In ihrer Rechtsetzung gewährleistet die Kantonsverfassung den Gemeinden Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt ist (Art. 89 Abs. 2 KV). Wenn die kantonalen Gesetze die Windenergieanlagen nicht abschliessend regeln bzw. wenn ernsthafte Zweifel am abschliessenden Charakter bestehen, sind die Gemeinden befugt, eigene zusätzliche Regelungen zu treffen.

3. Rechtsgrundlagen für einen Mindestabstand

3.1 Nach Art. 99 Abs. 2 PBG kann die Gemeinde für konkret bezeichnete Gebiete Vorschriften zur Gestaltung und Einordnung von Anlagen erlassen. Bei grossen Anlagen wie Windenergieanlagen sind die Abstände ein entscheidendes Mittel der Gestaltung.

Da die Wahl der Mittel nicht eingeschränkt wird, ist eine Abstandsregelung für Windenergieanlagen zulässig.

3.2 Abschliessend geregelt im PBG sind nur die Zonenarten (Art. 7 Abs. 3) und die Baumasse für Bauten (Regelbauvorschriften; Art. 79).

Abstände für Anlagen sind dagegen nicht abschliessend geregelt. Daher kann die Gemeinde weitere Abstände vorschreiben, darunter auch einen Mindestabstand zu Windenergieanlagen. Ein solcher Abstand dient anderen Zwecken als die Abstandsvorschriften gemäss Art. 79 PBG.

3.3 Im Rahmen ihrer Kompetenz für den Erlass von Sondernutzungsplänen für Energiegewinnungsanlagen² nach Art. 23 Abs. 1 lit. c Ziff. 3 PBG kann die Gemeinde «Bedingungen und Auflagen» vorsehen, somit auch Abstandsvorschriften. Dies bestätigt sogar die Einschätzung AREG (Seite 1). Wenn die Gemeinde im Rahmen von Sondernutzungsplänen Abstandsvorschriften für Windenergieanlagen erlassen kann, muss dies auch für das Baureglement gelten.

3.4 Natur- und Landschaftsschutz: Eine Mindestabstandsregelung kann sich auch auf die Kompetenzen der Gemeinden im Natur- und Landschaftsschutz stützen. Die Werdenberger Rheinauen (Buchs, Sevelen, Wartau) sind im kantonalen Richtplan als Schongebiet bezeichnet. Art. 114 Abs. 1 PBG ermächtigt und verpflichtet die Gemeinden, in ihrem Zuständigkeitsbereich die für den Natur- und Heimatschutz

7. Einordnung und Gestaltung

(2.2.7)

Art. 99 Grundsatz

¹ Die Erstellung von Bauten und Anlagen, die das Orts- oder Landschaftsbild verunstalten oder Baudenkmäler beeinträchtigen, ist untersagt.

² Die politische Gemeinde kann für Kern- und Schutzzonen sowie für weitere konkret bezeichnete Gebiete vorschreiben, dass Bauten und Anlagen so gestaltet und eingeordnet werden, dass mit der Umgebung zusammen eine gute Gesamtwirkung entsteht.

² Gilt nach dem kantonalen Richtplan für Windparks, die das nationale Interesse (Stromproduktion von 20 GWh/Jahr) nicht erreichen.

erforderlichen Eigentumseinschränkungen festzulegen. Die Abstandsvorschrift kann als eine im Sinne des Natur- und Landschaftsschutzes erforderliche Eigentumseinschränkung angesehen werden.

3.5 Umweltrecht: Nach Art. 6 des St.Galler Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung (EG-USG) kann die Gemeinde Regelungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes beschliessen. Nach Art. 11 Abs. 2 Umweltschutzgesetz (USG) sind Emissionen so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist; die Standortwahl gilt nach der Praxis als eine solche Emissionsbegrenzung an der Quelle. Eine Mindestabstandsvorschrift ist demnach auch eine umweltrechtliche Vorsorgemassnahme. Vorsorgliche Massnahmen zur Emissionsbegrenzung wie die Einhaltung von Abständen inklusive gewisser Sicherheitsmargen liegen in der Kompetenz der Gemeinde.

3.6 Nach Art. 111 PBG gelten kommunale Regelungen auch für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone. Kantonale oder kommunale Vorschriften sind zu beachten, wie beispielsweise die Landschaftsschutzzonen oder baupolizeiliche Vorschriften³.

4. Die bisherige Genehmigungspraxis des Kantons hat auf die Gemeindeautonomie Rücksicht genommen. Die Änderung beeinträchtigt die Rechtssicherheit und das Vertrauen des Souveräns in die Rechtsstaatlichkeit. Sie wiegt schwer, weil damit eine zulässige und rechtsgültige demokratische Volksabstimmung im nachhinein für ungültig erklärt wird, ebenso wie zukünftige demokratische kommunale Initiativen. Da jede Änderung der bisherigen Rechtsanwendung zwangsläufig mit einer Ungleichbehandlung der früheren und der neuen Fälle verbunden ist, muss sich eine Praxisänderung auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, und es muss eine Interessensabwägung mit der Rechtssicherheit vorgenommen werden. Die geänderte Rechtsauffassung des Kantons ist rechtlich umstritten und wird politisch kritisiert. Ohne zwingende Gründe die Praxis zu ändern, verstösst gegen Treu und Glauben.

5. Die generelle Vorschrift in Art. 7 Abs. 2, dass die Gemeinde nur Bauvorschriften erlassen darf, soweit das PBG solche vorsieht, muss im Sinne von Art. 89 Abs. 2 der Kantonsverfassung garantierten Gemeindeautonomie ausgelegt werden: «In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft (...).» Das PBG sieht eine abschliessende Regelung nur in zwei Fällen vor: die Zonenarten (Art. 7 Abs. 3) und die Massangaben für «Bauten» (Art. 79). Die vom Gesetz gewollte Standardisierung der Regelbauvorschriften beschränkt sich nach Art. 79 auf «Bauten und Bauteile» gemäss Kapitelüberschrift und gilt nicht für «Anlagen». Für diese gibt es keine abschliessende Regelung von Abständen bzw. überhaupt keine Regelbauweise. Daher kann die Gemeinde diese Lücke füllen und ergänzende Vorschriften erlassen, somit auch einen Mindestabstand zu Windenergieanlagen. **Dies ergibt sich auch zwingend daraus, dass die Gemeinde für die Nutzungsplanung von «Anlagen» mit oder ohne Sondernutzungsplan zuständig ist, und in diesem Rahmen die Instrumente der Nutzungsplanung wie Mindest- und Maximalvorschriften für Grössen und Abstände verwenden und daher auch in den Bauvorschriften Regelungen dafür erlassen können muss.** Dies entspricht auch der bisherigen Genehmigungspraxis. Auch das AREG bestätigt beispielsweise, dass die Gemeinde im Rahmen von Sondernutzungsplänen Abstandsregelungen treffen kann⁴, was bei einer strengen wortwörtlichen Auslegung von Art. 7 Abs. 2 für Anlagen gar nicht zulässig wäre, weil Abstände von Anlagen abgesehen vom Gewässer- und Waldabstand nicht geregelt sind.

ZUSAMMENFASSUNG

Für einen Mindestabstand für Windenergieanlagen im Baureglement der Gemeinden gibt es folgende Rechtsgrundlagen:

- Im PBG und im Umweltrecht (EG-USG) gibt es explizite Ermächtigungen für die Gemeinde, Vorschriften zu erlassen, die auch einen Mindestabstand zu Windenergieanlagen umfassen können.

³ Handbuch PBG, zu Art. 111 / S. 140.

⁴ Einschätzung AREG, Seite 1.

- Abstände für «Anlagen» sind im PBG nicht abschliessend geregelt. Daher kann nach Art. 89 Abs. 2 KV die Gemeinde diese Lücke füllen und ergänzende Vorschriften über Abstände erlassen, darunter auch einen Mindestabstand zu Windenergieanlagen.

LITERATUR UND QUELLEN:

Botschaft zum PBG: Planungs- und Baugesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2015.

Einschätzung AREG: Zulässigkeit von Bestimmungen zu Mindestabständen von Windenergieanlagen in kommunalen Baureglementen. Rechtliche Einschätzung AREG, Bau- und Umweltdepartement Kanton St.Gallen, Oktober 2025.

Handbuch PBG: Handbuch zum neuen Planungs- und Baugesetz (PBG), Bau- und Umweltdepartement St.Gallen, 10. Oktober 2023.

Freie Landschaft St.Gallen, im Dezember 2025