

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bau- und Umweltschutzdirektion
Katja Jutzi, Generalsekretärin

Liestal, 20. Dezember 2024

030 24 16 / FL

Abklärung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative "Energiepolitik nur mit der Bevölkerung"

Sehr geehrte Frau Jutzi
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 12. November 2024 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative "Energiepolitik nur mit der Bevölkerung" abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

Allgemeines

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, Seite 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).
2. Zuständig für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskantlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die ent-

sprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 5. November 2024, publiziert im Amtsblatt vom 7. November 2024, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'968 Unterschriften zustandegekommen ist). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrats für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Formelles

3. § 28 Abs. 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Abs. 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Abs. 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die Initiative "Energiepolitik nur mit der Bevölkerung" wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist. Namentlich soll mit Hilfe der Initiative §§ 8, 9 Abs. 2, 10, 10a und 42 des kantonalen Energiegesetzes vom 16. Juni 2016 (nachfolgend kurz: EnG BL) geändert resp. aufgehoben werden. Mit der Initiative wird somit die Änderung resp. Aufhebung diverser Bestimmungen im EnG BL beabsichtigt. Das primäre Ziel ist es, dass ausführende Bestimmungen zum Energiegesetz nicht mehr in Form eines Dekretes durch den Landrat erlassen werden können.

4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Die zu beurteilende Gesetzesinitiative verlangt im Wesentlichen, dass im Energiegesetz sämtliche Bestimmungen geändert resp. aufgehoben werden, welche den Erlass von ausführenden Bestim-

mungen durch den Landrat in einem Dekret vorsehen. Erklärtes Ziel der Initiative ist es, dass die Bevölkerung des Kantons bei zentralen Änderungen der Energiepolitik ein Mitspracherecht erhalten soll. Damit soll es künftig nicht mehr möglich sein, im Bereich der Energiepolitik strengere Regelungen über Dekrete – welche nicht der Volksabstimmung unterliegen (§ 63 Abs. 2 KV) – einzuführen. Vor diesem Hintergrund ist auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 78 Abs. 2 GpR). Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung – aus welchen Gründen auch immer – nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der vorliegenden Gesetzesinitiative offensichtlich nicht gegeben.

6.1 Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, E. 3).

6.2 Eine kantonale Initiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort gibt als das höherrangige Recht (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2120). In diesem Sinne können kantonale Initiativen – abgesehen von der hier zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – insbesondere gegen übergeordnetes kantonales Recht, interkantonales Recht oder aber gegen Bundesrecht verstossen.

6.3 Gemäss Art. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung

beschränkt ist; sie [die Kantone] üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Als Ausfluss des dergestalt verbrieften Prinzips der Einzelermächtigung verfügt der Bund nur über jene Zuständigkeit, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Will der Bund eine neue Aufgabe aufgreifen und besitzt er dafür noch keine Grundlage in der Bundesverfassung, so muss er die Verfassung zuerst entsprechend ergänzen. Für Bundesaufgaben besteht mit anderen Worten ein Verfassungsvorbehalt. Entsprechend bestimmt Art. 42 Abs. 1 BV unter dem Titel "Aufgaben des Bundes", dass der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Demgegenüber bestimmen die Kantone laut Art. 43 BV, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Die eigentliche Kompetenzzuweisung geschieht im Wesentlichen im "Aufgabenteil" der Bundesverfassung, namentlich in den Art. 54 – 135 BV (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar Bundesverfassung, 2. Auflage, 2017, Art. 3, Rz. 5 ff.).

6.4 Zunächst ist zu prüfen, ob die vorliegende Initiative gegen Bundesrecht verstösst. Das Thema der Energiepolitik ist in Art. 89 BV verankert. Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch ein. Die Zielnorm erfüllt eine programmatische Funktion und soll als Leitlinie für die Ausrichtung der Energiepolitik und des Staatshandelns dienen, ohne dass damit neue Bundeskompetenzen begründet werden (MARKUS KERN, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, 2015, Art. 89 BV, Rz. 9). Art. 89 Abs. 2 BV, der im vorliegenden Zusammenhang von besonderem Interesse ist, beinhaltet eine konkurrierende Grundsatzgesetzgebungskompetenz und –pflicht des Bundes im Hinblick auf die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und den sparsamen und rationellen Energieverbrauch. In diesem Bereich ist der Bund befugt, die Materie in ihren Grundzügen zu regeln, wobei die detaillierte Regelung – innerhalb der vom Bund aufgestellten Rahmenordnung – den Kantonen vorbehalten bleibt (ULRICH HÄFELIN ET AL., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, 2020, Rz. 1087). Die Regelungstiefe der Bundesvorschriften muss sich vor dieser Ausgangslage somit auf die allgemeinen Prinzipien beschränken und darf lediglich ausnahmsweise konkrete Sachbelange regeln. Einzelregelungen und Vollzug verbleiben somit im Zuständigkeitsbereich der Kantone. Damit soll insbesondere dem Subsidiaritätsprinzip in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen Rechnung getragen und eine sich gegenseitig ergänzende Rechtsetzung ermöglicht werden (MARKUS KERN, a.a.O., Art. 89 BV, Rz. 14). Die Regelungen der Bundesverfassung schliessen es somit nicht aus, dass die Kantone auf dem Gebiet von Energiethemen gesetzgeberisch tätig werden dürfen.

6.5 Die Gesetzgebungskompetenz bei der Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien bezieht sich auf die Energiegewinnung, die Energieverteilung und den Energieverbrauch (Nutzung) namentlich von Wasser, Biomasse (insb. Holz), Sonnenenergie, Geothermie, Umgebungswärme und Windenergie (erneuerbare Energie) sowie – teilweise überschneidend – von in der Schweiz vorkommenden Energien (über die erneuerbaren Energien hinausgehend insb. aus Müll,

Abwärme etc). Sodann wird dem Bund die Zuständigkeit und Pflicht zur Umsetzung des Ziels eines sparsamen und rationellen Energieverbrauchs und damit zur Verwirklichung des übereinstimmend formulierten Verbrauchsziels gemäss Art. 89 Abs. 1 BV übertragen. Ausgeübt wurde diese Kompetenz durch den Erlass des Energiegesetzes vom 30. September 2016 (EnG) und der Energieverordnung vom 1. November 2017 (EnV), die Vorschriften zur sparsamen und rationellen Energienutzung enthalten.

6.6 In diesem Zusammenhang ist auf Art. 45 EnG hinzuweisen. Art. 45 Abs. 1 EnG bestimmt in allgemeiner Weise, dass die Kantone im Rahmen ihrer Gesetzgebung günstige Rahmenbedingungen für die sparsame und effiziente Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien schaffen. Sie unterstützen dabei die Umsetzung von Verbrauchsstandards zur sparsamen und effizienten Energienutzung. Art. 45 Abs. 2 EnG hält weiter fest, dass die Kantone Vorschriften über die sparsame und effiziente Energienutzung in Neubauten und in bestehenden Bauten erlassen. Sie geben bei ihren Vorschriften den Anliegen der sparsamen und effizienten Energienutzung sowie der Nutzung erneuerbarer Energien und von Abwärme nach Möglichkeit den Vorrang. Gemäss Art. 45 Abs. 5 EnG erlassen die Kantone einheitliche Vorschriften über die Angabe des Energieverbrauchs von Gebäuden (Gebäudeenergieausweis). Sie können für ihr Kantonsgebiet festlegen, dass der Energieausweis obligatorisch ist. Sehen sie ein Obligatorium vor, so legen sie fest, in welchen Fällen der Ausweis obligatorisch ist (Art. 45 Abs. 5 EnG). Mit Blick auf die Bestimmungen des Bundesrechts ist der Kanton Basel-Landschaft somit kompetent, im Rahmen seiner Gesetzgebung Vorschriften über die Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energie zu erlassen.

6.7 Inwiefern die vorliegende Initiative zudem gegen übergeordnetes kantonales Recht (namentlich die Kantonsverfassung) verstossen soll, ist nicht ersichtlich. So hält § 115 KV unter dem Titel "Energieversorgung" fest, dass der Kanton und die Gemeinden eine sichere, volkswirtschaftlich optimale und umweltgerechte Versorgung mit Energie sowie deren sparsame und wirtschaftliche Verwendung fördern. Die Volksinitiative hat zum Ziel, vorhandenes Potential in Bezug auf erneuerbare Solarenergie bestmöglich auszuschöpfen und somit eine vorausschauende Energiepolitik im Kanton zu betreiben. Damit besteht in unserem Kanton die erforderliche verfassungsmässige Basis für ein kantonales gesetzgeberisches Tätigwerden auf dem von der Initiative erfassten Regelungsgebiet.

7.1 Wie gesehen ist der Kanton Basel-Landschaft kompetent, im Rahmen seiner Gesetzgebung Vorschriften über eine sparsame und effiziente Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien zu erlassen. In welcher Erlassform der Kanton Basel-Landschaft gesetzgeberisch tätig werden kann, ist dahingegen nicht geregelt. Im Kanton Basel-Landschaft erlässt der Landrat alle wichtigen und grundlegenden Bestimmungen in der Form des Gesetzes (§ 63 Abs. 1 KV). Ausführliche Bestimmungen – mithin die nicht grundlegenden bzw. wichtigen Bestimmungen – kann der

Landrat in der Form eines Dekretes erlassen, soweit ein Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt. Dekrete unterliegen nicht der Volksabstimmung (§ 63 Abs. 3 KV). Ferner ist in § 74 Abs. 2 KV vorgesehen, dass der Regierungsrat Verordnungen auf der Grundlage und im Rahmen der Gesetze erlässt, soweit nicht durch Gesetz ausnahmsweise der Landrat zum Erlass ausführender Bestimmungen ermächtigt ist. Verordnungen des Regierungsrats unterliegen ebenfalls nicht der Volksabstimmung. Es lässt sich somit festhalten, dass § 63 Abs. 3 KV – wonach der Landrat ausführende Bestimmungen in der Form eines Dekretes erlassen kann, soweit ein Gesetz ausdrücklich dazu ermächtigt – keine zwingende Bestimmung darstellt. Aus diesem Grund ist es ohne Weiteres zulässig, sämtliche Bestimmungen im EnG BL – welche den Erlass von ausführenden Bestimmungen durch den Landrat in einem Dekret vorsehen – ersatzlos aufzuheben. Der Erlass von ausführenden Bestimmungen durch den Regierungsrat mittels Verordnung ist gestützt auf § 74 Abs. 2 KV jedoch weiterhin möglich (vgl. Energieverordnung vom 20. Dezember 2016 [EnV BL]).

7.2 Abschliessend gilt es auf den Initiativtext resp. die einzelnen Bestimmungen der formulierten Gesetzesinitiative einzugehen. § 8 des Initiativtextes entspricht inhaltlich § 3 des Dekrets vom 26. Januar 2017 zum Energiegesetz (in der Version vom 1. Juli 2017). Das gleiche gilt für § 10 und 10a des Initiativtextes, welche inhaltlich mit § 2 resp. § 1 des Dekrets vom 26. Januar 2017 zum Energiegesetz (in der Version vom 1. Juli 2017) übereinstimmen. Somit orientiert sich der Initiativtext an einer alten Version des Energiedekrets, was ohne weiteres zulässig ist und aus diesem Grund nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst. Der Initiativtext sieht ferner die Aufhebung von § 9 Abs. 2 EnG BL vor, welcher dem Landrat die Möglichkeit einräumt, für die Sanierung bestehender Bauten und Anlagen zur Reduktion des Energiebedarfs in einem Dekret Massnahmen vorzuschreiben. Mit Blick auf die Ausführungen in E. 7.1 ist dies ebenfalls zulässig. § 42 des Initiativtextes widmet sich zum Schluss den Übergangsbestimmungen. Es wird festgehalten, dass mit dem Inkrafttreten der Teilrevision am Tag nach der Volksabstimmung die Verpflichtungen aus dem Dekret zum Energiegesetz wegfallen. Dies ist unseres Erachtens sehr sportlich bemessen. Es ist jedoch die logische Konsequenz, dass mit der Streichung der Bestimmungen im EnG BL, ausführende Bestimmungen mittels eines Dekretes erlassen zu können, auch das dazugehörige Dekret an sich wegfällt. Die Initiative ist unter diesem Blickwinkel somit nicht zu beanstanden resp. es ergeben sich keine Hinweise darauf, dass die Initiative deswegen als rechtsungültig zu betrachten wäre.

Fazit

In Anbetracht der eben dargelegten Überlegungen kommen wir zum Schluss, dass die formulierte Gesetzesinitiative "Energiepolitik nur mit der Bevölkerung" als rechtmässig zu erachten ist. Das Volksbegehren erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und verstösst weder gegen übergeordnetes Bundesrecht noch übergeordnetes kantonales Recht. Na-

mentlich ist der Kanton Basel-Landschaft kompetent, im Rahmen seiner Gesetzgebung Vorschriften über die sparsame und effiziente Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien zu erlassen. In welcher Erlassform (Gesetz, Verordnung, Dekret) der Kanton Basel-Landschaft auf dem Gebiet der Energiepolitik tätig wird, ist nicht durch übergeordnetes zwingendes Recht vorgeschrieben. Das Anliegen der Initianten, sämtliche Bestimmungen im EnG BL – welche den Erlass von ausführenden Bestimmungen durch den Landrat in der Form eines Dekretes vorsehen – ersatzlos aufzuheben, ist zulässig und verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüßen



M^haw Fabienne Stähli
Wiss. Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. an RR Kathrin Schweizer