

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bau- und Umweltschutzdirektion
Katja Jutzi, Generalsekretärin

Liestal, 16. Mai 2024

030 24 6 / FL

Formulierte Gesetzesinitiative «Potential nutzen - Versorgung sichern: Für eine vorausschauende Energiepolitik im Baselbiet» («Solar-Initiative») / Überprüfung der Rechtsgültigkeit

Sehr geehrte Frau Jutzi

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. April 2024 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Potential nutzen – Versorgung sichern: Für eine vorausschauende Energiepolitik im Baselbiet» («Solar-Initiative») 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 [ZBI], 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 Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. Sep-

tember 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskantlei vom 24. April 2024, publiziert im Amtsblatt vom 29. April 2024, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'723 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 «Potential nutzen – Versorgung sichern: Für eine vorausschauende Energiepolitik im Baselbiet» («Solar-Initiative») 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 § 10 des kantonalen Energiegesetzes vom 16. Juni 2016 (nachfolgend kurz: EnG) geändert werden und § 10a EnG neu im Gesetz verankert werden.

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 Volksinitiative verlangt im Wesentlichen, dass geeignete Dach- und Fassadenflächen von Neubauten zur Solarstrom- oder Solarwärmeerzeugung genutzt und bestehende Bauten für die Solarstrom- und Solarwärmeerzeugung nachgerüstet werden (vgl. § 10a des Initiativtextes).

tes). Für Neubauten mit geeigneten Dach- und Fassadenflächen soll von Anfang an eine Solarpflicht gelten (Abs. 1). Bestehende Bauten in Industrie und Gewerbebezonen sowie Zonen öffentlicher Bauten mit einer für den Solarstrom- oder für die Solarwärmeerzeugung geeigneten Dachfläche sind bis 2035 für die Solarstrom- oder Solarwärmeerzeugung nachzurüsten (Abs. 2). Bestehende Bauten in den übrigen Bauzonen mit geeigneten Dachflächen sind ab einer festgelegten Grösse der Dachfläche bei grösseren Umbauten für die Solarstrom- oder Solarwärmeerzeugung nachzurüsten (Abs. 3). Ungedeckte grössere Parkierungsanlagen sind grundsätzlich für die Solarstrom- oder für die Solarwärmeerzeugung zu nutzen (Abs. 4). Die Initiative sieht die Unterstützung mit öffentlichen Investitionen vor und erlaubt Ausnahmen von der Solarpflicht bei öffentlichen Interessen und in Härtefällen (Abs. 5 und 6).

Mit Blick darauf wird ersichtlich, dass die Vorschriften von § 10a des Initiativtextes insgesamt auf die übergeordnete Zielsetzung ausgerichtet sind, vorhandenes Potential in Bezug auf erneuerbare Solarenergie bestmöglich auszuschöpfen und damit eine vorausschauende Energiepolitik im Kanton zu betreiben. Mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien soll die Versorgung sichergestellt werden und das Klima besser geschützt werden. Somit 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. 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).

6.1 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.

6.2 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.).

6.3 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 erneuerbaren 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 Subsidiari-

tätsprinzip 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 der Nutzung erneuerbarer Solarenergie gesetzgeberisch tätig werden dürfen.

6.4 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.

6.5 In diesem Zusammenhang ist auf Art. 45 und Art. 45a EnG hinzuweisen. Art. 45 Abs. 2 EnG bestimmt in allgemeiner Weise, 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. Art. 45a EnG geht weiter und verankert eine Pflicht zu Nutzung der Sonnenenergie bei Gebäuden. Gemäss Art. 45a Abs. 1 EnG ist beim Bau neuer Gebäude mit einer anrechenbaren Gebäudefläche von mehr als 300 m² auf den Dächern oder an den Fassaden eine Solaranlage, beispielsweise eine Photovoltaik- oder eine Solarthermieanlage, zu erstellen. Die Kantone können diese Pflicht auch bei Gebäuden mit einer anrechenbaren Gebäudefläche von 300 m² oder weniger vorsehen. Gestützt auf Art. 45a Abs. 2 EnG regeln die Kantone die Ausnahmen, insbesondere wenn das Erstellen einer Solaranlage öffentlich-rechtlichen Vorschriften widerspricht, technisch nicht möglich ist oder wirtschaftlich unverhältnismässig ist. Mit Blick auf die vorstehenden rechtlichen Erörterungen ist nicht ersichtlich, inwiefern das Anliegen der vorliegenden Initiative gegen übergeordnetes Bundesrecht verstossen sollte.

6.6 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. Aus diesem Grund steht § 10a des Initiativtextes auch im Einklang mit dem übergeordneten kantonalen Recht.

7. Zusammenfassend erachten wir aufgrund der vorstehenden Erörterungen die formulierte Gesetzesinitiative «Potential Nutzen – Versorgung sichern: für eine vorausschauende Energiepolitik im Baselbiet» («Solar-Initiative») als rechtsgültig. 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. Namentlich ist der Kanton Basel-Landschaft kompetent, im Rahmen seiner Gesetzgebung Vorschriften über die sparsame und effiziente Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Solarenergie in Neubauten und in bestehenden Gebäuden zu erlassen.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüssen



MLaw Fabienne Liederer
Wiss. Sachbearbeiterin



Dr. iur. Noah Birkhäuser Schucan
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. an Regierungsrätin Kathrin Schweizer