

**Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Gegenvorschlags zur «Berner Solar-Initiative» mit
der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV)**

von

Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich/Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

im Auftrag

der Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) des Grossen Rates des
Kantons Bern

6. November 2023

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
A. Ausgangslage und zu beurteilende Fragen	3
B. Frage 1: Chancengleichheit von Volksinitiative und Gegenvorschlag.....	4
I. Vorgaben aus der Abstimmungsfreiheit	4
II. Form des Gegenvorschlags.....	4
III. Abstimmungsverfahren.....	5
C. Frage 2: Insbesondere: Einheit der Materie von Volksinitiative und Gegenvorschlag	6
I. Ableitung der Einheit der Materie aus der Abstimmungsfreiheit.....	6
II. Bestimmungen des Gegenvorschlags zur «Berner Solar-Initiative»	7
1. Art. 39a KEnG.....	7
2. Art. 39b KEnG	8
3. Art. 39c KEnG.....	9
4. Art. 62 Abs. 3 KEnG.....	10
5. T2 Übergangsbestimmungen	10
D. Frage 3: Abschliessende rechtspolitische Bemerkung.....	11
Literaturverzeichnis.....	12

A. Ausgangslage und zu beurteilende Fragen

Der Regierungsrat hat die «Berner Solar-Initiative», die eine Änderung des Kantonalen Energiegesetzes (KEng)¹ verlangt, am 3. Mai 2023 zusammen mit seinem Gegenvorschlag dem Grossen Rat zur Beratung unterbreitet. Der Gegenvorschlag sieht u.a. eine Solarpflicht auf geeigneten Dächern von Neubauten und bei Dachsanierungen von bestehenden Bauten vor, verzichtet jedoch auf eine Solarpflicht an Fassaden und auf eine Frist für die Nachrüstung bestehender Bauten. Die Bau-, Energie-, Verkehrs- und Raumplanungskommission (BaK) des Grossen Rates hat am 29. Juni 2023 beschlossen, einen eigenen Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten. Der Nachtrag der BaK stellt eine Ergänzung zum betreffenden Vortrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2023 dar. Der Gegenvorschlag der BaK stützt sich in wesentlichen Teilen auf den Gegenvorschlag des Regierungsrates ab, nimmt aber zusätzliche Elemente auf.

Das nachfolgende Gutachten erörtert im Auftrag der BaK die Vereinbarkeit des entworfenen Gegenvorschlags mit der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV)² im Verhältnis zur Volksinitiative.

Die Fragen für das Gutachten lauten wie folgt:

1. Wie ist der Entwurf der BaK für einen Gegenvorschlag zur «Berner Solar-Initiative» zu beurteilen in Bezug auf den Grundsatz der Chancengleichheit zwischen Initiative und Gegenvorschlag? (dazu B.)
2. Wie ist der Entwurf der BaK hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Materie zu beurteilen? (dazu C.)
3. Gibt es weitere Hinweise, die dem Gutachter zur vorliegenden Thematik wichtig sind, oder ergänzende Bemerkungen? (dazu D.)

¹ Kantonales Energiegesetz (KEng) – BSG 741.1.

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – SR 101.

B. Frage 1: Chancengleichheit von Volksinitiative und Gegenvorschlag

I. Vorgaben aus der Abstimmungsfreiheit

«Wer eine formulierte Volksinitiative unterzeichnet, muss damit rechnen, dass das Parlament mit einem Gegenentwurf antwortet».³ Das Bundesgericht anerkennt vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage, dass die Vorlage eines Gegenvorschlags die Aussichten eines Volksbegehrens, in der Volksabstimmung angenommen zu werden, mehr oder weniger vermindert.⁴ Es nimmt dies aber im Hinblick auf die den Stimmberechtigten gebotene grössere Entscheidungsfreiheit sowie in Anbetracht der dem Parlament zukommenden Aufgabe der Gesetzgebung und der durch ein Initiativbegehren ausgelösten Fortentwicklung des Rechts in Kauf. Die Gegenüberstellung eines Gegenvorschlags ist indessen an gewisse Schranken in formeller und materieller Hinsicht gebunden. In formeller Hinsicht ist darauf zu achten, dass das Abstimmungsverfahren eine genügend differenzierte Stimmabgabe ermöglicht. Der Gegenvorschlag darf gegenüber der Initiative im Abstimmungsverfahren nicht bevorteilt werden und insbesondere nicht vor der Initiative zur Abstimmung gelangen.

Die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Abstimmungsfreiheit garantiert der Volksinitiative im Verhältnis zu einem vom Parlament ausgearbeiteten Gegenvorschlag somit die *formelle* und die *materielle Chancengleichheit*. Die formelle Chancengleichheit umfasst vor allem zwei Elemente.⁵ 1. Der Gegenvorschlag muss die *gleiche Form* aufweisen wie die Initiative, sodass beispielsweise einer Initiative in der Form der einfachen Anregung nicht ein Gegenvorschlag in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes gegenübergestellt werden dürfte. 2. Volksinitiative und Gegenvorschlag müssen den Stimmberechtigten *gleichzeitig unterbreitet* werden. Die Abstimmungsfreiheit begrenzt den Gegenvorschlag darüber hinaus in materieller Hinsicht auf denselben Gegenstand wie die Initiative.⁶ Diese Vorgabe gelangt im Gebot der Einheit der Materie von Initiative und Gegenvorschlag zum Ausdruck (dazu C. Frage 2).

II. Form des Gegenvorschlags

Der Grosse Rat kann (nur) einer ausformulierten Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen (Art. 60 Abs. 1 KV)⁷. Bei der «Berner Solar-Initiative» handelt es sich um eine Gesetzesinitiative gemäss Art. 58 Abs. 1 lit. b KV, welche die Form des ausgearbeiteten Entwurfes aufweist (vgl. Art. 58 Abs. 3 KV).⁸ Der Regierungsrat wählte daher für den von ihm ausgearbeiteten Gegenvorschlag die Form des ausgearbeiteten Entwurfes.⁹ Der von der BaK auf der Grundlage des Vorschlags des Regierungsrates entworfene Gegenvorschlag ist ebenfalls in der Form

³ TSCHANNEN, N. 1850.

⁴ Dazu und zum Folgenden BGE 113 Ia 46 E. 5.a) S. 54.

⁵ Dazu und zum Folgenden GRISEL, N. 752; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2071, 2074; TORNAY, S. 126.

⁶ GRISEL, N. 753; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2073.

⁷ Verfassung des Kantons Bern (KV) – BSG 101.1.

⁸ Siehe Vortrag des Regierungsrates vom 3. Mai 2023, Grossratsbeschluss betreffend die Gesetzesinitiative «Berner Solar-Initiative» und den Gegenvorschlag zur Änderung des kantonalen Energiegesetzes (KENG) (im Folgenden: Vortrag), S. 1.

⁹ Vortrag, S. 9 ff.

des ausgearbeiteten Entwurfes verfasst. Volksinitiative und Gegenvorschlag weisen somit die gleiche Form auf. Die Chancengleichheit ist somit insoweit gewahrt.

III. Abstimmungsverfahren

Das Verfahren in der – im vorliegenden Fall obligatorisch durchzuführenden (vgl. Art. 61 Abs. 2 Bst. b KV) – Volksabstimmung ist in Art. 60 Abs. 2 KV geregelt. Die Abstimmung über die Initiative und den Gegenvorschlag findet gleichzeitig statt (Satz 1). Die Stimmberechtigten können gültig beiden Vorlagen zustimmen und darüber befinden, welcher sie im Falle der Annahme beider Vorlagen den Vorzug geben würden (Satz 2).

Gemäss Art. 158 Abs. 1 PRG¹⁰ richtet sich das Abstimmungsverfahren bei Initiativen mit Gegenvorschlag im Übrigen sinngemäss nach Art. 137 und 138 PRG. Dies bedingt, dass Gegenvorschlag und Initiative einander jeweils als Ganzes gegenübergestellt werden (Art. 137 Abs. 1 Satz 1 PRG). Art. 137 Abs. 1 Satz 2 PRG wiederholt die Verfassungsbestimmung, dass die beiden Vorlagen gleichzeitig der Volksabstimmung unterbreitet werden. Art. 138 Abs. 1 PRG konkretisiert die Ausgestaltung der Abstimmungsfragen im Einklang mit der Verfassungsbestimmung, die das doppelte Ja erlaubt. Insbesondere wird die Formulierung der Stichfrage vorgegeben. Ausserdem wird in Art. 138 Abs. 3 bis Abs. 5 PRG die Ermittlung des Mehrs bei der Stichfrage geregelt.

Die Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens im bernischen Recht verpflichtet zur gleichzeitigen Volksabstimmung über Volksinitiative und Gegenvorschlag. Über diese Mindestanforderung hinaus erlaubt das bernische Recht eine differenzierte Willensäusserung der Stimmberechtigten, indem das doppelte Ja zulässig ist und die endgültige Präferenz der Stimmberechtigten im Zweifel durch die Stichfrage ermittelt wird. Auf diese Weise können sie frei zwischen Volksinitiative, Gegenvorschlag und Beibehaltung des Status Quo entscheiden.¹¹ Demnach ist die formelle Chancengleichheit von Volksinitiative und Gegenvorschlag auch in Bezug auf das Abstimmungsverfahren gewahrt.

Antwort auf Frage 1: Der Entwurf der BaK für einen Gegenvorschlag zur «Berner Solar-Initiative» wahrt in formeller Hinsicht den in der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) wurzelnden Grundsatz der Chancengleichheit zwischen Initiative und Gegenvorschlag, indem das bernische Recht entsprechende Anforderungen an die Form des Gegenvorschlags und das Verfahren in der Volksabstimmung stellt.

¹⁰ Gesetz über die politischen Rechte (PRG) – BSG 141.1.

¹¹ Siehe dazu auch TORNAY, S. 126.

C. Frage 2: Insbesondere: Einheit der Materie von Volksinitiative und Gegenvorschlag

I. Ableitung der Einheit der Materie aus der Abstimmungsfreiheit

Im Kanton Bern ist nicht ausdrücklich vorgeschrieben, dass der Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative hinsichtlich der Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie einhalten muss. Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt indessen generell von Bundesrechts wegen.¹² Das aus der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) abgeleitete Prinzip der Einheit der Materie gebietet, dass verschiedene Materien nicht zu einer Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen.¹³ Danach muss der Gegenvorschlag den gleichen Regelungsgegenstand betreffen wie die Volksinitiative und einen sachlichen Zusammenhang zu ihr aufweisen.¹⁴ Das Bundesgericht formuliert im jüngsten Leitentscheid zum Verhältnis von Gegenvorschlag und Initiative wie folgt: «Il faut en effet que les deux objets soient en rapport étroit et qu'ils concernent la même matière».¹⁵

In materieller Hinsicht muss der Gegenvorschlag also mit dem Zweck und dem Gegenstand der Initiative eng zusammenhängen und den Stimmberechtigten eine echte Alternative einräumen.¹⁶ Mit dem Gegenvorschlag darf eine Initiative zwar sowohl formell als auch materiell verbessert werden; doch darf mit ihm keine andere Frage als mit der Initiative gestellt, sondern lediglich andere Antworten vorgeschlagen werden.¹⁷ Dieser materielle Aspekt hat eine enge Beziehung zum Grundsatz der Einheit der Materie und stellt gewissermassen das Prinzip der Einheit der Materie in einem weiteren Sinne dar. Fehlt es an der engen Beziehung zwischen Initiative und Gegenvorschlag, so können die Stimmberechtigten ihren Willen nicht frei und unverfälscht zum Ausdruck bringen.

Im Einzelfall ist ein Ausgleich zwischen dem verfassungsmässigen Vorschlagsrecht des Parlaments und dem verfassungsmässigen Initiativrecht zu schaffen.¹⁸ Müsste das Parlament seinen Gegenvorschlag auf den engen Bereich der Initiative beschränken, hätte dies oftmals zur Folge, dass eine weitergehende Gesetzesrevision in verschiedene Teilvorlagen unterteilt werden und unter Umständen in mehreren Abstimmungen dem Volk unterbreitet werden müsste. Im Umstand allein, dass einer auf einen engen Sachbereich beschränkten Initiative ein über diesen Bereich hinausgehender Gegenvorschlag gegenübergestellt wird, kann deshalb keine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie erblickt werden.

Im Folgenden ist anhand der einzelnen im Gegenvorschlag verankerten Bestimmungen zu untersuchen, ob diese jeweils einen hinreichenden sachlichen Zusammenhang zur Volksinitiative aufzuweisen. Dabei sind insbesondere die mit der Initiative verfolgten Ziele und die hierzu vorgeschlagenen Massnahmen in den Blick zu nehmen. Zugleich ist das Gesetzgebungsrecht des Grossen Rates zu berücksichtigen. Aufgrund dessen sind insbesondere Verbesserungen in

¹² BGE 113 Ia 46 E. 4.a) S. 52 f.

¹³ BGE 137 I 200 E. 2.2 S. 203 f.; so auch bereits BGE 113 Ia 46 E. 4.a) S. 52.

¹⁴ ATTINGER, S. 171; BISAZ, N. 435; HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, N. 2073; TSCHANNEN, N. 1934.

¹⁵ BGE 137 I 200 E. 2.2 S. 204.

¹⁶ Dazu und zum Folgenden BGE 113 Ia 46 E. 5.a) S. 54.

¹⁷ Siehe dazu auch BISAZ, N. 436.

¹⁸ Dazu und zum Folgenden BGE 113 Ia 46 E. 5.b) S. 56.

sprachlicher Hinsicht, rechtliche Präzisierungen und die Herstellung der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zulässig.

II. Bestimmungen des Gegenvorschlags zur «Berner Solar-Initiative»

1. Art. 39a KEnG

Art. 39a KEnG basiert weitgehend auf dem Antrag des Regierungsrates. Abs. 1 statuiert für Neubauten die Pflicht zur Ausstattung mit Anlagen zur Solarenergienutzung. Dies deckt sich mit dem Ziel der Initiative, wonach die Solarenergienutzung im Kanton Bern rasch ausgebaut und insbesondere das Potenzial der Nutzung von Photovoltaik und Solarthermie auf und an Gebäuden besser genutzt werden soll. Im Einklang mit dem Antrag des Regierungsrates enthält der Gegenvorschlag aus rechtlichen Gründen begriffliche Präzisierungen und Anpassungen, wie beispielsweise die Verwendung der Rechtsbegriffe «Solarenergienutzung» und «Bauten».¹⁹ Der von der BaK hinzugefügte Zusatz «insbesondere Photovoltaik- oder Solarthermieanlagen» illustriert in nicht abschliessender Weise den Begriff der «Anlagen zur Solarenergienutzung» und beabsichtigt eine Verankerung der Gleichstellung beider Erzeugungsformen auf Gesetzesstufe.²⁰ Der Gegenvorschlag greift dadurch den Wortlaut Art. 39d des Initiativtextes auf. Die Ergänzung weist somit einen offensichtlichen Zusammenhang zur Initiative auf.

Abs. 2 von Art. 39a des Gegenvorschlags beruht in Satz 1 auf dem Entwurf des Regierungsrates. Der Gegenvorschlag relativiert die von der Initiative verlangte Installationspflicht dahingehend, dass zunächst nur Dachflächen vollständig zu nutzen sind sowie neben Dachflächen und Fassaden weitere geeignete Flächen in Frage kommen.²¹ Die von der BaK beantragte Ergänzung in Satz 2 hält ausdrücklich fest, dass die Solarenergienutzung an Fassaden an die Gesamtnutzung angerechnet werden kann. Die Bestimmung enthält im Vergleich zur Initiative eine für einen Gegenvorschlag charakteristische Flexibilisierung. Auch insoweit steht der Gegenvorschlag also in engem Sachzusammenhang zur Initiative.

Abs. 3 des von der BaK verabschiedeten Gegenvorschlags entspricht dem Antrag des Regierungsrates.²² Die Möglichkeit der Pflichterfüllung durch Dritte ist in der Initiative in Art. 39e vorgesehen. Der Gegenvorschlag greift somit unmittelbar ein Anliegen der Initiative auf.

Abs. 4 der Version der BaK geht im Wesentlichen auf den Antrag des Regierungsrates zurück, wonach die Zuständigkeit zur Festlegung des Mindestumfangs der Solarenergienutzung und die Kriterien für geeignete Dachflächen an den Regierungsrat delegiert werden.²³ Der Regierungsrat regelt diese Fragen durch Verordnung. Die Bestimmung ähnelt Art. 39a Abs. 3 der Initiative. Die BaK hat einen Verweis auf Abs. 1 eingefügt und das Kriterium der Eignung um jenes der «möglichst vollständigen Ausstattung» ergänzt. Der Mindestumfang bezieht sich danach auf die generelle Solarpflicht. Ausserdem möchte die BaK sicherstellen, dass der

¹⁹ Vgl. Vortrag, S. 11.

²⁰ Der Regierungsrat will auf die mit Blick auf Art. 31a KEnV rechtlich überflüssige Regelung verzichten (vgl. Vortrag, S. 13).

²¹ Vortrag, S. 11.

²² Vortrag, S. 11 f.

²³ Vortrag, S. 12.

Regierungsrat in der Verordnung auch für das Erfordernis der möglichst vollständigen Ausstattung der Dachflächen klare Kriterien festlegt. Dies rückt den Gegenvorschlag noch näher an das Initiativanliegen. Der Entwurf der BaK steht folglich erst recht in sachlichem Zusammenhang mit der Initiative.

Abs. 5 des Gegenvorschlags in der von Regierungsrat und BaK übereinstimmend vorgeschlagenen Form sieht vor, dass bei technischer Unmöglichkeit und wirtschaftlicher Unverhältnismässigkeit Ausnahmen von der Pflicht zur Solarenergienutzung gewährt werden können. Der Initiativtext spricht diesbezüglich enger von Zumutbarkeit. Die Anpassungen im Gegenvorschlag sollen die Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Bundesrechts gemäss Art. 45a Abs. 2 EnG²⁴ sicherstellen.²⁵ Die BaK schliesst sich dem Ziel der Ausrichtung des Gegenvorschlags an den Vorgaben des Bundesrechts ausdrücklich an. Die Abschwächung des Initiativanliegens zwecks Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht lässt den Sachzusammenhang unberührt. Das Vorgehen stellt folglich eine von der Abstimmungsfreiheit gedeckte Vorgehensweise des Parlaments dar.

Ergebnis: Art. 39a KEnG des Gegenvorschlags steht in engem sachlichem Zusammenhang mit der Volksinitiative.

2. Art. 39b KEnG

Art. 39b Abs. 1 KEnG enthält die bedeutsamste Abschwächung der von der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen. Die Initiative verlangt eine Pflicht zur Ausstattung mit Solarenergieanlagen auch für bestehende Bauten. Der vom Regierungsrat entworfene, von der BaK übernommene Entwurf für den Gegenvorschlag sieht demgegenüber eine Nachrüstungspflicht nur für den Fall einer umfassenden Erneuerung der Dachflächen vor. Dadurch soll die Eigentums-garantie stärker gewichtet werden.²⁶ Gleichwohl sieht auch der Gegenvorschlag im Einklang mit der Initiative die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Anpassungspflicht vor. Während die Initiative indes eine uneingeschränkte Pflicht anordnen will, enthält der Gegenvorschlag eine eingeschränkte Pflicht. Die beiden Regelungsentwürfe beziehen sich auf die gleiche Pflicht, schlagen also grundsätzlich die gleiche Massnahme zur Zielerreichung vor, und weichen lediglich in der Intensität der Massnahmen voneinander ab. Hierin kommt die allgemeine Funktion des Gegenvorschlags idealtypisch zum Ausdruck. Der sachliche Zusammenhang zwischen Gegenvorschlag und Volksinitiative ist somit gegeben.

Die BaK hat neu Abs. 2 in den Gegenvorschlag eingefügt. Danach gelangt die Anpassungspflicht bei Kulturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung gemäss Art. 18a Abs. 3 RPG²⁷ von vornherein nicht zur Anwendung. Die BaK möchte dadurch im Interesse der Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht Konflikte zwischen der Anpassungspflicht und dem Denkmalschutz präventiv vermeiden. Ausserdem soll eine Angleichung mit der Bewilligungspflicht

²⁴ Energiegesetz (EnG) – SR 730.0.

²⁵ Vortrag, S. 12.

²⁶ Vortrag, S. 13.

²⁷ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) – SR 700.

für Solaranlagen erfolgen, indem die Anpassungspflicht (nur) für Bauten gelten soll, bei denen eine Solaranlage nach geltendem Recht ohne Baubewilligung errichtet werden kann. Die vorgeschlagene Regelung stellt im Vergleich zur Initiative eine Akzentverschiebung zugunsten des Denkmalschutzes dar. Jedenfalls brächte das kantonale Recht auf diese Weise potenzielle bundesrechtliche Einschränkungen der Anpassungspflicht deutlich zum Ausdruck. Da es auch hierbei um die Reichweite der Anpassungspflicht geht, besteht ein enger sachlicher Zusammenhang zur Initiative.

Ergebnis: Art. 39b KEnG des Gegenvorschlags steht in engem sachlichem Zusammenhang mit der Volksinitiative.

3. Art. 39c KEnG

Art. 39c KEnG wurde von der BaK vollständig neu entworfen. Abs. 1 statuiert im Unterschied zur Initiative eine Pflicht, bestimmte Fahrzeugabstellplätze für Personenwagen mit solaraktiven Überdachungen auszustatten. Abs. 2 ordnet diese Pflicht auch für bestehende Fahrzeugabstellplätze ab einer bestimmten Grösse an. Abs. 3 ermöglicht der Eigentümerschaft, die Pflichterfüllung auf Dritte zu übertragen. In Abs. 4 wird der Regierungsrat zur Regelung von Einzelheiten durch Verordnung ermächtigt. Abs. 5 lässt Ausnahmen bei technischer oder anders bedingter Unmöglichkeit und bei wirtschaftlicher Unverhältnismässigkeit zu.

Diese Bestimmung könnte mit Blick auf den sachlichen Zusammenhang mit der Initiative am problematischsten sein. Sie könnte die politischen Aussichten der Initiative am stärksten beeinträchtigen, da sie über die von der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen hinaus eine weitere Massnahme vorsieht. Für Befürworterinnen und Befürworter der Solarenergieerzeugung könnte diese Vorschrift den Gegenvorschlag – ungeachtet der im Übrigen vorgesehenen Abschwächungen – attraktiver machen als die Initiative selbst. Zu erörtern ist diesbezüglich die Zulässigkeit der Erstreckung der Errichtungs- und Anpassungspflicht in den Abs. 1 und 2 auf Fahrzeugabstellplätze für Personenwagen im Freien. Die Abs. 3 bis 5 enthalten hingegen vergleichbare Folgeregelungen wie bei sonstigen Bauten und sind unproblematisch, soweit die Abs. 1 und 2 zulässig sind.

Die Solarpflicht bezüglich Fahrzeugabstellplätzen für Personenwagen im Freien müsste demnach in sachlichem Zusammenhang mit der Solarpflicht bezüglich Dächern und Fassaden von Bauten stehen. Hinsichtlich des *Ziels* von Initiative und Gegenvorschlag, den Ausbau der Solarenergie voranzutreiben, ist dies der Fall, denn die Solarpflicht bei Abstellplätzen verstärkt die Gesamtwirkungen. Problematisch könnte aber allenfalls sein, dass Initiative und Gegenvorschlag unterschiedlich weit reichen, also materiell nicht deckungsgleich sind.²⁸ Gegen einen hinreichenden sachlichen Zusammenhang der *Massnahmen* könnte auch sprechen, dass im Grossen Rat unabhängig von der Initiative entsprechende Vorstösse angenommen wurden. Diese sollen nun im Wege der Integration in den Gegenvorschlag erfüllt werden.

²⁸ Zum Erfordernis der materiellen Deckungsgleichheit BISAZ, N. 440 ff.

Unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Spielraums des Grossen Rates und der unmittelbaren Sachnähe der beiden Massnahmen – Solarpflicht bei Bauten einerseits und bei Abstellplätzen andererseits – ist ein hinreichender sachlicher Zusammenhang jedoch zu bejahen. Dies belegen auch die Debatten in den Eidgenössischen Räten, die letztlich zu einem Verzicht auf Solarpflichten für Abstellplätze²⁹ bei gleichzeitiger Anordnung der Pflicht zur Errichtung von Solaranlagen auf Dächern und Fassaden von Gebäuden (vgl. Art. 45a Abs. 1 EnG (neu))³⁰ führten. Die Pflichten zur Ausstattung mit Solaranlagen bei Gebäuden und Fahrzeugabstellplätzen wurden gemeinsam diskutiert.³¹

Auch soll die Forderung nach materieller Deckungsgleichheit nicht jede inhaltliche Variation in Einzelpunkten ausschliessen.³² Dies belegt die Kontrollüberlegung, wonach der Gegenvorschlag eine Frage anders beantworten darf als die Initiative. Während die Initiative die Solarenergieerzeugung (einzig) durch Anlagen an Bauten steigern will, weitet der Gegenvorschlag das Instrumentarium auf Anlagen an Fahrzeugabstellplätzen aus, hält also eine zusätzliche «Antwort» bereit. Folglich besteht auch insoweit ein enger sachlicher Zusammenhang zwischen Gegenvorschlag und Volksinitiative.

Ergebnis: Art. 39c KEnG des Gegenvorschlags steht in engem sachlichem Zusammenhang mit der Volksinitiative.

4. Art. 62 Abs. 3 KEnG

Die von der BaK vorgeschlagene Fassung deckt sich mit dem Entwurf des Regierungsrates. Die Zuständigkeitsvorschrift wird um eine Bezugnahme wegen der Erteilung von Ausnahmegewilligungen ergänzt. Ausnahmen sind bereits in der Initiative angelegt. Der Gegenvorschlag nimmt eine rechtsetzungstechnisch veranlasste Ergänzung von Art. 62 Abs. 3 KEnG auf, die sich folgerichtig aus der vorgeschlagenen Änderung von Art. 39a KEnG ergibt. Sie steht folglich ebenfalls in engem sachlichem Zusammenhang mit der Initiative.

5. T2 Übergangsbestimmungen

Für die Übergangsbestimmung, die bei bestehenden Fahrzeugabstellplätzen eine Frist von 15 Jahren vorsieht, gelten die Ausführungen zu Art. 39c KEnG.

Antwort auf Frage 2: Der Entwurf der BaK erfüllt das Erfordernis der Einheit der Materie zwischen Gegenvorschlag und Volksinitiative, denn sämtliche Bestimmungen stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang zur Volksinitiative.

²⁹ Siehe zur Stromproduktion auf Fahrzeugabstellplätzen Art. 45abis EnG in der vom Nationalrat verabschiedeten Version AB 2023 N 461.

³⁰ Vgl. BBl 2023 2301 S. 10.

³¹ AB 2023 N 455 (Wismer-Felder); AB 2023 S 424 (Rieder); AB 2023 S 425 (Schmid).

³² BISAZ, N. 443 f.

D. Frage 3: Abschliessende rechtspolitische Bemerkung

Aus rechtspolitischer Sicht fällt auf, dass der Volksvorschlag (Gegenvorschlag von Stimmberechtigten) in Art. 133 bis Art. 139 PRG sehr detailliert, der Gegenvorschlag des Grossen Rates zu einer Volksinitiative hingegen nur in Ansätzen normiert ist. Insbesondere die Verweisung in Art. 158 PRG betreffend den Gegenvorschlag des Grossen Rates auf die Bestimmungen zum Volksvorschlag könnte in systematischer Hinsicht zu überdenken sein. Ein potenzieller rechtspolitischer Reformbedarf wird durch die Regelungstechnik in Art. 63 Abs. 4 KV verstärkt indiziert, wo für Eventualanträge und Volksvorschläge gerade umgekehrt auf das Abstimmungsverfahren bei einem Gegenvorschlag zu einer Initiative verwiesen wird. Im vorliegenden Fall führte dies indes nicht zu Problemen in der Rechtsanwendung. Ob dies inskünftig einmal der Fall sein könnte, lässt sich nicht prognostizieren. Ähnlich wie bei der Konstellation von Eventualantrag und Volksvorschlag hängt dies massgeblich von der Praxis des Grossen Rates ab.

Literaturverzeichnis

ATTINGER PATRIZIA, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen, Zürich 2016.

BISAZ CORSIN, Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Zürich/St. Gallen, 2020.

GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, 3. Auflage, Bern 2004.

HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS/BRAUN BINDER NADJA/GLASER ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2023.

TORNAY BENEDICTE, La démocratie directe saisie par le juge, Genf/Zürich/Basel, 2008.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern 2021.