

Einschreiben

Bundesgericht
I. öffentlich-rechtliche Abteilung
Av. du Tribunal-Fédéral 29
CH-1000 Lausanne 14

Tobias Morandi*
Rechtsanwalt und Notar

Simon Schnider*
Rechtsanwalt und Notar

Seline Borner
Rechtsanwältin

Fabian Schneiter
Rechtsanwalt

Noemi Sprenger
Rechtsanwältin

Samuel Walter
Rechtsanwalt

Dr. Niklaus Studer*
Konsulent

Datum 5. Oktober 2022
Fallnr. 27320
Betreff **Stimmrechtsbeschwerde**

RA eing. im Anwaltsregister
*unabhängige Notare

**Stimmrechtsbeschwerde
gegen den Beschluss zum Bundesgesetz über dringliche Massnahmen
zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im
Winter (Änderung des Energiegesetzes)**

Sehr geehrte Frau Bundesgerichtspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren BundesrichterInnen

In Sachen

1. **Meier-Vogt Elias**, Däderizstrasse 61, 2540 Grenchen

2. B

3. D

4. D

5. C

6. S

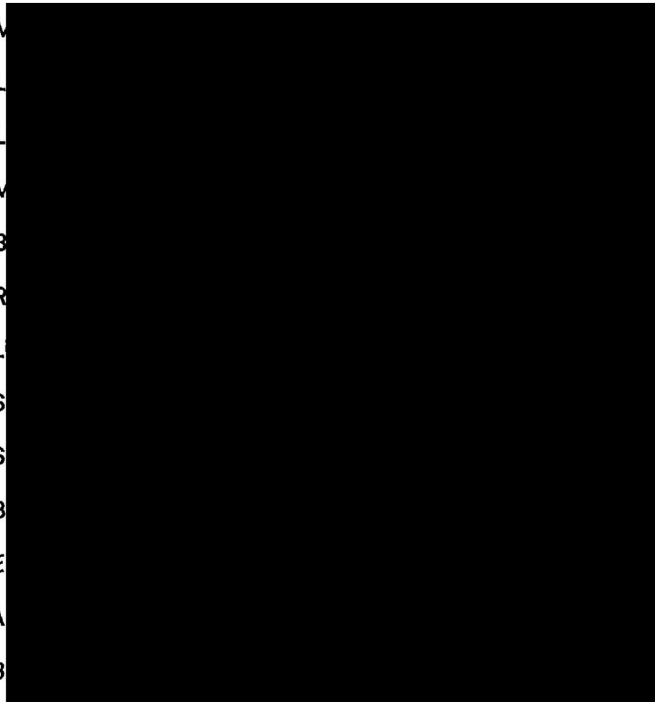
7. K

8. F

9. R

10. G

11. M
12. L
13. L
14. M
15. B
16. R
17. L
18. S
19. S
20. B
21. E
22. A
23. B



alle vertreten durch Simon Schnider, Rechtsanwalt und Notar, Morandi Schnider Rechtsanwälte und Notare, Dammstrasse 14, 2540 Grenchen

-Beschwerdeführende-

gegen

1. Nationalrat, Ständerat und vereinigte Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
2. Schweizerische Eidgenossenschaft

-Beschwerdegegnerschaft-

stelle ich namens und auftrags meiner Klientschaft folgende

Rechtsbegehren:

- 1) Es sei der Beschluss zum Bundesgesetz über dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter (Änderung des Energiegesetzes) aufzuheben.
- 2) Eventualiter sei Ziffer II (Dringlicherklärung und Referendums Klausel) des Beschlusses zum Bundesgesetz über dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter (Änderung des Energiegesetzes) aufzuheben und der Bundesrat zu verpflichten, für diese Änderung des Energiegesetzes ein obligatorisches Referendum nach Art. 140 Bst. c Bundesverfassung durchzuführen.
- 3) Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerschaft.

Begründung:

I. Formelles

1. Die Beschwerdeführenden sind volljährig, in der Schweiz stimmberechtigt und haben Wohnsitz an den im Rubrum aufgeführten Adressen. Die Beschwerdeführenden werden durch den Beschwerdeführer Nr. 1 und dieser wiederum durch den gehörig bevollmächtigten Rechtsanwalt vertreten.

Beweismittel:

- Anwaltsvollmachten in Kopie Sammelurkunde 1-23

2. Der angefochtene wurde am 30. September 2022 vom Nationalrat, Ständerat und zuletzt noch von der Bundesversammlung gefasst. In analoger Anwendung von Art. 100 Abs. 3 Bst. b Bundesgerichtsgesetz (BGG) wird von einer fünftägigen Beschwerdefrist ausgegangen. Mit der heutigen Eingabe der Beschwerde bei einer schweizerischen Poststelle ist diese Frist bezogen auf die Beschlussfassung vom 30. September 2022 und nach Massgabe von Art. 44 Abs. 1 BGG gewahrt.

Beweismittel:

- Angefochtener Beschluss v. 30.09.2022 Urkunde 24

3. Da nicht abschliessend klar ist, ob die Beschwerde direkt vor Bundesgericht zu erheben ist, wird sie im Sinne von Art. 77 Bundesgesetz über die politischen Rechte ordnungshalber auch noch bei der Kantonsregierung eines Kantons, in dem mehrere Beschwerdeführende stimmberechtigt sind, eingegeben, namentlich dem Regierungsrat des Kantons Solothurn. Die Beschwerdeführenden haben die Verletzung ihrer politischen Rechte beim angefochtenen Beschluss am Sonntag, 2. Oktober 2022, entdeckt. Mit der heutigen Eingabe der Beschwerde ist auch die dreitägige Frist nach Art. 77 Abs. 2 BPR gewahrt.

II. Materielles

A. Ausgangslage

4. Am letzten Tag der Herbstsession 2022 (30. September 2022) fasste die Bundesversammlung den Beschluss, das Energiegesetz zu ändern (Beilage 2). Die Änderung trägt den Titel "Dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter". Das Gesetz geht auf eine parlamentarische Initiative zurück und entstand in einer dreiwöchigen Hauruckübung. Viele Inhalte des Gesetzes wurden während der Verhandlungen in der Herbstsession ungewöhnlich kurzfristig hinzugefügt oder geändert. So beantragte die UREK-N die Erhöhung der beiden Grimselstaumauern erst am 23. September zuhanden des Nationalrats, also sieben Tage vor der Schlussabstimmung, der National- und Ständerat stimmte darüber erst in der letzten Woche der Session ab.
5. Die Änderungen umfassen einerseits unproblematische Bestimmungen zur Nutzung der Sonnenenergie bei Gebäuden und Infrastrukturen des Bundes (Art. 45a, 45b und 75a).
6. Zum anderen beinhalten sie aber sehr problematische (verfassungswidrige) Regeln zur "Produktion von zusätzlicher Elektrizität aus Photovoltaik-Grossanlagen" (Art. 71a) und zur "Produktion von zusätzlicher Elektrizität aus Speicherkraftwerken" (Art. 71b) in Verbindung mit einer Dringlicherklärung und der blossen Unterstellung des Gesetzes unter das fakultative Referendum nach 141 Abs. 1 Bst. b Bundesverfassung (BV) (Ziffer II des Beschlusses).
7. Stein des Anstosses und Gegenstand der vorliegenden Beschwerde ist insbesondere diese Ziffer II des Beschlusses, welche lautet:

"1 Dieses Gesetz wird dringlich erklärt (Art. 165 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV]). Es untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV).

2 Es tritt am 1. Oktober 2022 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2025."
8. Wie im Folgenden ausgeführt wird, besteht weder eine Dringlichkeit, noch hätte das Gesetz lediglich dem fakultativen Gesetzesreferendum unterstellt werden dürfen, weil es die Verfassung bricht.

B. Fehlende Dringlichkeit

9. Ein Gesetz darf im Sinne von Art. 165 BV nur dann dringlich erklärt werden, wenn drei kumulative Voraussetzungen erfüllt sind: Erstens muss ein qualifiziertes Beschlussquorum der Räte vorliegen. Zweitens muss eine sachliche und zeitliche Dringlichkeit bestehen und drittens muss die Geltungsdauer angemessen befristet werden. Im vorliegenden Fall fehlt es an der sachlichen und zeitlichen Dringlichkeit für das Gesetz.

Fehlende sachliche und zeitliche Dringlichkeit

10. Diese Voraussetzung ist nur erfüllt, wenn einem rechtspolitisch gewichtigen Anliegen ein nicht wiedergutzumachender Nachteil droht, sollte das Bundesgesetz nicht unverzüglich Geltung erlangen können. Durch die sofortige Inkraftsetzung entsteht ein Zeitgewinn von **sechs bis maximal zwölf Monaten**, weshalb sich eine Dringlicherklärung und damit der Ausschluss der vorgängigen demokratischen Partizipation nur dann rechtfertigen lassen, wenn ein Gesetz oder eine Gesetzesänderung einen derartigen Aufschub nicht erträgt. Keinesfalls vermag die Angst vor einem Referendum oder die Absicht, ein bloss nachträgliches Referendum zu ermöglichen, eine Dringlicherklärung begründen¹.
11. Mit dem Gesetz sollen zum einen Photovoltaik-Grossanlagen mit einer jährlichen Mindestproduktion von 10 GWh pro Anlage erstellt werden (Art. 71a). Die Sonneneinstrahlung in den Alpen beträgt rund 1'600 kWh/m² pro Jahr. Da der Wirkungsgrad einer Fotovoltaikanlage etwa 20 % beträgt, können mit einem Quadratmeter Solarzellen in den Alpen im optimalen Fall rund 300 kWh pro Jahr gewonnen werden². Für eine einzelne Anlage, die 10 GWh pro Jahr erzeugt, bedarf es daher einer Solarzellen-Fläche von 33'000 Quadratmeter und einer Landfläche, die etwa das Doppelte beträgt (weil zwischen den Photovoltaik-elementen noch Zwischenraum zum Unterhalt bleiben muss), total somit **ca. 66'000 Quadratmeter pro 10 GWh-Anlage**.
12. Dazu kommen Zufahrtswege in teils sehr schwierigem Gelände (Alpen), Stromleitungen, elektronische Nebenbauten (Wechselrichter und Trafostationen) etc. Schon allein die Planung und Beschaffung der technischen Komponenten (Solarzellen und Wechselrichter meist aus China) und dann der Bau einer Anlage erfordern mehrere Jahre Zeit. Dazu kommt die Landbeschaffung und Zustimmung der Besitzer und der Gemeinde, was ebenfalls mehrere Jahre dauern kann, insbesondere wenn noch Enteignungsverfahren durchzuführen sind. Ausserdem herrschen momentan weltweit Lieferengpässe aufgrund von Unterbrüchen in den Lieferketten und Produktionsausfällen, die weltweite Wirtschaftslage ist aufgrund verschiedener Faktoren angespannt. Eine Entspannung ist nicht in Sicht. Insbesondere bei Stahl und Silizium ist mit hohen Preisen und geringer Verfügbarkeit zu rechnen. Der mit der Dringlicherklärung erzielbare Zeitgewinn von 6 bis 12 Monaten steht in keinem Verhältnis zu der Zeit, welche für die Umsetzung auch nur einer einzigen Anlage benötigt wird.
13. Tatsächlich sollen mit der Gesetzesänderung aber 2 TWh alpiner Solarstrom pro Jahr erzeugt werden, was 200 Photovoltaik-Grossanlagen à 10 GWh pro Jahr entspricht. Der dafür nötige Flächenbedarf beträgt **13.2 Millionen Quadratmeter respektive 13.2 km²**. Das entspricht einer Fläche von rund 1'750 Fussballfeldern, die an technisch anspruchsvollen, besonnten Steilhängen der Alpen überbaut werden müssten. Es ist eine blanke Illusion zu glauben, dies sei innerhalb von wenigen Monaten oder Jahren möglich, realistisch ist eine Erstellungszeit von mindestens vier bis fünf Jahren. Für das Projekt Gondosolar, welches nur 0.1 km² Solaranlagen beinhaltet, rechnet der

¹ Stefan G. Schmid / Micha Herzog / Dumenig Stiffler, Dringliche Gesetzgebung und direkte Demokratie, in: Jusletter 7. Juni 2021, S. 6 f. mit Hinweisen.

² https://umweltallianz.ch/wp-content/uploads/2019/10/Faktenblatt_PhotoVoltaik.pdf

Projektant allein mit einer Lieferzeit der Komponenten von 1.5 Jahren³, alle weiteren Planungs- und Realisierungsschritte sind noch nicht inbegriffen. Die Gesetzesänderung möchte 132 Mal so viele Solaranlagen ermöglichen. Ob in dieser Lage noch 6 bis 12 Monate Zeit für die demokratische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger für die Gesetzesänderung "verloren" wird, ist ohne Bedeutung. Von einer Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV kann keine Rede sein.

14. Mindestens so gross wie bei den Photovoltaik-Grossanlagen ist das Missverhältnis zwischen der (kurzen) Zeit für eine Volksabstimmung und der Realisierungszeit beim Speicherkraftwerk auf der Grimsel, wo die zwei grossen Staumauern des Grimselsees⁴ um 23 m erhöht werden sollen. So geht selbst die Betreiberin der dafür zuständigen Kraftwerke Oberhasli AG (KWO) davon aus, dass die Bauzeit von zwei höheren Mauern etwa sechs Jahre dauert⁵. Allerdings wurde dafür bislang noch nicht einmal eine Konzession erteilt. Auch hier kann von einer Dringlichkeit im Sinne von Art. 165 BV keine Rede sein.

Bundesamt für Justiz hat Dringlichkeit ebenfalls verneint

15. Das Bundesamt für Justiz verfasste zum ersten Entwurf der Gesetzesrevision ein juristisches Gutachten zur Verfassungsmässigkeit. Es verneinte die Dringlichkeit des Gesetzes ebenfalls (S. 3).

Beweismittel:

- Bundesamt für Justiz, Art. 71a E-Energiegesetz gemäss Beschluss des Ständerats vom 15.09.2022; Verfassungsmässigkeit, 19. September 2022 Urkunde 25

16. Zum definitiven Gesetzesentwurf, der sich mit Bezug auf die Ausgangslage, nach welcher die Dringlichkeit zu beurteilen ist, nicht vom ersten Entwurf unterscheidet, verfasste das Bundesamt für Justiz ein zweites Gutachten zuhanden der UREK N. Es ist nicht davon auszugehen, dass das Bundesamt für Justiz in diesem zweiten Gutachten die Dringlichkeit bejaht hat.

17. Auf ein Offenlegungsgesuch hin weigerte sich die UREK N, den Inhalt dieses zweiten Gutachtens bekanntzugeben. Hiermit wird die Edition dieses zweiten Gutachtens verlangt.

Beweismittel:

- E-Mail Kommissionssekretariat UREK N Urkunde 26
- weiteres Gutachten des Bundesamts für Justiz zuhanden der UREK N zum definitiven Gesetzesentwurf zu edieren

18. Die Beschwerdeführenden verlangen, zu diesem zweiten Gutachten des Bundesamts für Justiz Stellung nehmen zu können.

³ <https://www.gondosolar.ch/das-projekt/projektplan-kosten-und-rueckbau>

⁴ Es handelt sich tatsächlich um zwei Mauern, nicht nur um eine, nämlich um die Spitalamm-Mauer und um die Seeuferegg-Mauer.

⁵ <https://www.blick.ch/politik/erhoehung-der-staumauer-zieht-sich-hin-bis-am-grimsel-mehr-strom-fliesst-dauert-es-noch-jahre-id17912823.html>

C. Beschluss und Gesetz verstossen mehrfach gegen Bundesverfassung

19. Nebst der Verletzung der Verfassungsvorschriften für eine dringliche Gesetzgebung (Art. 165 BV; oben Kapitel 2.2) brechen das Gesetz und damit auch der Beschluss mehrfach die Bundesverfassung. Im Einzelnen:

Verletzung des Natur- und Heimatschutzartikels (Art. 78 BV)

20. Nach den neuen Art. 71a Abs. 1 Bst. d und 71b Abs. 1 Bst. c geht das "Interesse an der Realisierung [Anm. der Photovoltaik-Grossanlagen und Erhöhung des Grimselsees] **anderen nationalen, regionalen und lokalen Interessen grundsätzlich**" vor.
21. Es handelt sich hier in verfassungsrechtlicher Hinsicht um eine generell-abstrakt geregelte grundsätzliche Vorrangstellung der Interessen an Photovoltaik-Grossanlagen und an der Erhöhung der Grimselsee-Staumauer. Dies steht im grossen Widerspruch zum Natur- und Heimatschutzartikel (Art. 78 BV). Dieser verlangt nämlich nicht nur, dass Landschaftsschutzobjekte von nationaler Bedeutung (namentlich BLN-Objekte) geschont werden. Vielmehr muss der Bund sie "ungeschmälert erhalten, wenn das öffentliche Interesse es gebietet" (Art. 78 Abs. 2 BV). Die Verfassung selbst verlangt damit eine umfassende Interessenabwägung. Es ist ein krasser Verfassungsbruch mit schlimmen Folgen für den Landschaftsschutz und die Biodiversität, wenn das Parlament ein Anliegen als generell übergeordnet bezeichnet, wie in den strittigen Art. 71a Abs. 1 Bst. d und 71b Abs. 1 Bst. c (...gehen grundsätzlich vor...). Insbesondere die BLN-Objekte würden für Photovoltaik-Grossanlagen künftig (und dies erst noch trotz bei weitem genügend anderen Flächen)⁶ freigegeben. Das könnte nur die Verfassung selbst.

Verletzung des Energieartikels (Art. 89 BV):

22. Nach Art. 89 Abs. 1 BV 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 von Bund und Kantonen zu verfolgenden fünf Ziele im Bereich der Energieversorgung sind gleichrangig. Die Bundesverfassung stellt keine Hierarchie auf. Offensichtlich ist, dass zwischen diesen Zielen unvermeidbare Zielkonflikte bestehen, teils sogar innerhalb der einzelnen Ziele. So spricht etwa bei der umweltverträglichen Energieversorgung der Teilgehalt "Erhalt der natürlichen Umwelt" **gegen** den Bau von Solaranlagen in der un bebauten Natur, während der Teilgehalt "Ausbau der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien" dafür spricht. Die Verfassungsnorm beinhaltet somit den Auftrag an den Gesetzgeber und die rechtsanwendenden Behörden, einen Ausgleich zwischen den sich widerstrebenden Zielen zu finden: "So sind etwa Massnahmen, die im Widerspruch zu einem oder mehreren Zielen stehen, ohne die Erreichung anderer Ziele zu befördern, verfassungsrechtlich unzulässig."⁷

⁶ Alleine die Gemeinde Crans-Montana VS hat ein Solarstrom-Potenzial von 158 GWh auf vorhandenen Dächern und an Fassaden.

⁷ Markus Kern in: Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, Astrid Epiney (Hrsg.), Komm. BV, Basel 2015, Art. 89 Rz. 9 f. und 12.

23. Nach den neuen Art. 71a Abs. 1 Bst. d und 71b Abs. 1 Bst. c geht das Interesse an der Realisierung von Photovoltaik-Grossanlagen und des Grimselsee-Ausbaus **jedoch allen anderen nationalen und kantonalen Interessen grundsätzlich vor**. Damit wird ein praktisch absoluter Vorrang des Interesses an einer ausreichenden Energieversorgung aufgestellt, während das Interesse an einer umweltverträglichen Energieversorgung (Teilgehalt "Erhalt der natürlichen Umwelt") zu einem nachrangigen Ziel erklärt wird⁸. Dies steht im Widerspruch zu Art. 89 Abs. 1 BV. Auch eine solche Vorrangstellung müsste in der Verfassung selbst geregelt werden.

Verletzung des Raumplanungsartikels (Art. 75 BV):

24. In den neuen Art. 71a Abs. 1 Bst. c und Art. 71b Abs. 1 Bst. b wird die Planungspflicht für Photovoltaik-Grossanlagen und die Erhöhung des Grimselsees aufgehoben. Dies widerspricht Art. 75 Abs. 1 und 3 BV. Nach Absatz 1 legt der Bund nur die Grundsätze der Raumplanung fest; er verfügt damit nur über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Demgegenüber steht die Ausführung der Grundsätze und insbesondere der Vollzug der Raumplanung den Kantonen zu. Nach Abs. 3 berücksichtigen Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben "die Erfordernisse der Raumplanung". Es besteht damit für solche Grossprojekte, wie sie mit der Neuregelung realisiert werden sollen, eine Planungspflicht. Dass eine solche Planungspflicht bestehen muss, erhellt umso mehr daraus, dass selbst eine einzelne Anlage 66'000 m² Fläche belegt⁹ und für die anvisierten 200 Grossanlagen über 13.2 km² Fläche in technisch anspruchsvollen Gebieten überbaut würden. Die Ausschaltung der Planungspflicht widerspricht der Bundesverfassung. Auch dies könnte nur die Verfassung selbst.

Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung (Art. 78 BV):

25. In Art. 71b regelt das neue Gesetz mit einer generell-abstrakten Regelung einen Einzelfall (Erhöhung Grimselsee). Dadurch wird der Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung (Art. 43 BV: "Die Kantone bestimmen, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen.") mehrfach durchbrochen:
- a) Erstens steht es dem Bund nach Art. 89 Abs. 2 BV nur zu, Grundsätze über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch festzulegen. Demgegenüber fehlt es ihm an der Kompetenz, Energieproduktionsanlagen im Einzelfall (mit örtlicher Festlegung) zu regeln, wie dies im neuen Art. 71b geschieht.
 - b) Zweitens greift der Bund wie vorstehend erwähnt in die Raumplanungskompetenzen der Kantone ein, indem er die Planungspflicht oder auch nur die Möglichkeit der Kantone, eine Planung zu verlangen, bei Photovoltaik-Grossanlagen ausschaltet. Auch diesbezüglich verstösst das Gesetz gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung.
26. Auch das Bundesamt für Justiz kam in seinem ersten Gutachten zum Schluss, dass das Gesetz verfassungswidrig ist (Beilage 3). Das zweite Gutachten zum definitiven

⁸ Ausserdem würden auch die Interessen der Landesverteidigung, der Sicherheit der Bevölkerung oder des Eigentumsschutzes zu nachrangigen Zielen.

⁹ Diese Fläche entspricht mehr als der Hälfte der Altstadt von Solothurn.

Gesetzestext ist den Beschwerdeführenden nicht bekannt und wird wie erwähnt zur Edition beantragt (oben Kap. 2.2). Da der definitive Gesetzestext vom ersten Entwurf nur marginal abweicht (so wurde bei der Interessen-Vorrangstellung der Photovoltaik-Grossanlagen etwa das Adverb "grundsätzlich" eingefügt), dürfte das zweite Gutachten weitgehend mit dem ersten übereinstimmen.

D. Begründung der Anträge

a) Antrag 1: Aufhebung des Beschlusses

27. Mangels einer im Sinne von Art. 165 BV bestehenden Dringlichkeit ist es nicht zulässig, das Gesetz dem fakultativen Referendum nach Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV zu unterstellen, wie es im Beschluss getan wird.
28. **Nicht dringliche verfassungsändernde** Gesetze sind nach der Bundesverfassung gar nicht möglich oder zulässig. Dies wird in der Bundesverfassung dadurch bestätigt, dass kein Abstimmungsprozedere für solche Gesetze vorgesehen ist. Einzig für **dringliche verfassungsändernde** Gesetze kann und muss ein obligatorisches Referendum bei Volk und Ständen durchgeführt werden (Art. 140 Abs. 1 Bst. c BV).
29. Nicht dringliche verfassungsändernde Vorschriften müssen deshalb zwingend in der Bundesverfassung selbst geregelt werden. Solche Änderungen müssen obligatorisch Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV). Da dies hier nicht geschehen ist, wurde das wichtigste politische Recht des Volkes, nämlich das Stimmrecht und namentlich das Stimmrecht der Beschwerdeführenden in äusserst schwerwiegender Weise verletzt. Der Schaden kann nicht anders geheilt werden, als durch eine Aufhebung des Beschlusses.
30. Als Zusatzbegründung machen die Beschwerdeführenden geltend, dass der Beschluss mangels jeglicher Rechtsgrundlage schlicht nichtig, mithin einen Nicht-Beschluss darstellt und der mit ihm "beschlossene" Erlass keine Gesetzesqualität hat. Antrag 1 ist auch aus diesem Grund gutzuheissen.

b) Antrag 2 als Eventualantrag: Aufhebung von Ziffer II des Beschlusses und Unterstellung unter das obligatorische Referendum nach Art. 140 Abs. 1 Bst. c BV

31. Sollte das Bundesgericht wider Erwarten eine Dringlichkeit des Gesetzes anerkennen, liegt ein dringliches und verfassungsänderndes Gesetz vor, über das Volk und Stände in einem obligatorischen Referendum abstimmen können müssen (Art. 140 Abs. 1 Bst. c BV). Entsprechend ist im Sinne des Eventualantrags (Antrag 2) nur Ziffer II des Beschlusses aufzuheben und der Bundesrat zu verpflichten, eine solche Abstimmung durchzuführen (Art. 158 Bundesgesetz über die politischen Rechte).

E. Zulässigkeit der Stimmrechtsbeschwerde

32. Die Beschwerdeführenden erheben eine Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 82 Bst. c Bundesgerichtsgesetz. Danach beurteilt das Bundesgericht Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und Abstimmungen. In formeller Hinsicht stützt sich die bundesgerichtliche Zuständigkeit auf Art. 189 Abs. 1 BV. Diese Bestimmung garantiert den Bürgerinnen und Bürgern, dass das Bundesgericht Streitigkeiten wegen Verletzung

von "eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die politischen Rechte" behandelt. Zu diesen Bestimmungen gehören namentlich die Vorschriften über die Dringlicherklärung von Gesetzen (Art. 165 BV) sowie die Vorschriften über das obligatorische Referendum bei verfassungsändernden Gesetzen (Art. 140 Abs. 1 Bst. c BV).

33. Zwar können nach Art. 189 Abs. 4 BV Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates, vorbehältlich einer Ausnahme im Gesetz, nicht beim Bundesgericht angefochten werden. Allerdings ist der Zweck dieser Bestimmung, einen Richterstaat zu verhindern, weil die Staatsmacht in der Schweiz auf das Volk zurück gehen muss. So steht namentlich **Volk und Ständen das Recht zu, über jegliche Verfassungsänderungen in einem obligatorischen Referendum zu entscheiden** (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV). Desgleichen gilt dies - wie erwähnt - für dringliche und verfassungsändernde Gesetze (Art. 140 Abs. 1 Bst. c BV). Dieses Recht kann nicht durch die Bundesversammlung ausgehebelt werden. Es würde der Zweck von Art. 189 Abs. 4 BV **ad absurdum** geführt, wenn das Bundesgericht den angefochtenen Beschluss der Bundesversammlung, der ebendiese, dem Volk von der Verfassung zugestandenen demokratischen Mitwirkungsrechte in krasser Weise hintertreibt, nicht überprüfen dürfte. Oder mit anderen Worten: Art. 189 Abs. 4 BV war nie dazu gedacht, eine Vorherrschaft des Parlaments über das Volk und die Stände zu begründen oder im gerichtlichen Streitfall zu schützen.
34. Abgesehen davon schliesst Art. 189 Abs. 4 BV die Anfechtung von Gesetzen und Beschlüssen der Bundesversammlung vor dem Bundesgericht nur insoweit aus, als diese Anfechtung die materiellen Belange eines Gesetzes betrifft. Um einen solchen Fall geht es hier jedoch nicht: Vielmehr wird mit der Beschwerde gerügt, dass mit der strittigen Referendums Klausel das verfassungsrechtlich garantierte obligatorische Referendum bei Volk und Ständen und damit die demokratischen Mitwirkungsrechte unterdrückt werden. Die Beschwerde betrifft damit nicht die materiellen Belange eines Gesetzes, sondern die förmlichen Anforderungen an die Verbindlicherklärung des Gesetzes gegenüber Volk und Ständen.
35. Den Materialien zu Art. 189 Abs. 4 BV kann nicht entnommen werden, dass der Sinn der Bestimmung darin besteht, auch eine solche Anfechtung auszuschliessen¹⁰. Auch aus dem Umstand, dass dieser Fall im BGG nicht explizit geregelt ist, könnte die Beschwerdegegnerschaft nichts für sich ableiten. Offenbar hat an eine solche Kalamität bislang nie jemand gedacht, weil sie in der Schweizer Demokratie nicht vorstellbar war.
36. Hinzu kommt ein weiteres: Nach Art. 29a BV hat jede Person Anspruch auf richterliche Beurteilung bei Rechtsstreitigkeiten. Umso mehr muss dies gelten, wenn einer Bürgerin oder einem Bürger - wie hier - sein fundamentales demokratisches Recht, über verfassungsändernde Erlasse in einem obligatorischen Referendum abstimmen zu können, verwehrt wird. Nach dem zweiten Satz von Art. 29a BV können Bund und Kantone zwar in Ausnahmefällen die richterliche Beurteilung durch Gesetz ausschliessen. Eine solche Ausnahme existiert hier aber nicht, weshalb der Anspruch auf richterliche Beurteilung nach Art. 29a BV durchschlagen muss.

¹⁰

Vgl. etwa Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, in: BBl 1997 I 1, S. 428 (damals figurierte der heutige Art. 189 Abs. 4 BV noch als Art. 180).

37. Die Beschwerdegegnerschaft mag vielleicht einwenden, die Bundesversammlung sei in Art. 88 BGG nicht als Vorinstanz in Stimmrechtssachen genannt und das Bundesgericht dürfe die Beschwerde daher nicht behandeln. Dagegen spricht jedoch namentlich die Rechtsweggarantie von Art. 29a BV und dass der Gesetzgeber bei der Formulierung von Art. 88 BGG schlicht nicht an einen solchen Fall einer verfassungswidrigen Beschlussfassung und Verletzung der politischen Rechte von Volk und Ständen gedacht hat¹¹. Das Fehlen der Bundesversammlung als Vorinstanz in Art. 88 BGG kann deshalb nicht als qualifiziertes Schweigen aufgefasst werden. Vielmehr liegt **eine echte Lücke** vor. Es besteht damit Raum für eine richterliche Lückenfüllung und die Anerkennung der Bundesversammlung als zulässige Vorinstanz für die vorliegende Beschwerde in Stimmrechtssachen.
38. Das "Fehlen" der Bundesversammlung in Art. 88 BGG ist zudem lediglich ein Ausfluss von Art. 189 Abs. 4 BV, der im vorliegenden Fall wie ausgeführt keine Anwendung finden kann.
39. Zudem wird die vorliegende Beschwerde auch an die Kantonsregierung des Kantons Solothurn gerichtet, welche eine anerkannte Vorinstanz ist.
40. Der strittige Beschluss der Bundesversammlung verletzt schliesslich auch noch Art. 34 BV, der die politischen Rechte gewährleistet. Die grundrechtliche Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 1 BV verlangt einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz. Auch dies muss bei der Beurteilung des vorliegenden Falles und der Abstimmung der verschiedenen, (nur scheinbar) widerstreitenden Vorschriften zu einem harmonischen Ganzen Berücksichtigung finden.
41. Soweit uns bekannt ist, liegt mit dem angefochtenen Beschluss **der erste Fall in der Geschichte des Schweizer Bundesstaates vor, in welchem das Parlament ein obligatorisches Referendum unterdrückt**. Man fragt sich wozu? Weder ist die Gesetzesänderung dringlich, noch vermag sie uns in diesem und vielen weiteren Jahren vor einer Strom-Mangellage zu bewahren. Ob diese eintritt, ist von gewichtigen anderen Faktoren abhängig und wird vor allem auf der Weltbühne entschieden. Sodann ist es wie erwähnt gar nicht nötig, die BLN-Objekte und damit die Perlen der Schweizer Landschaft der Stromproduktion zu opfern, weil bei weitem genügend andere Flächen zur Verfügung stehen.
42. Was wären die Folgen, in dieser Situation derart krasse Verfassungsbrüche vorzunehmen? Werden künftig auch für Autobahnen, Atomkraftwerke oder die Aussetzung von Wahlen, wenn der Zeitpunkt "ungünstig" ist, dringliche verfassungsändernde Gesetze erlassen? Es wurden gar von Parlamentariern während der Debatte Bedenken geäussert, dass die Tat des Verfassungsbruchs zu weiteren Missachtungen der obersten rechtssetzenden Grundlage unseres Landes führen würde¹².

¹¹ Siehe Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, in: BBl 2001 4202, S. 4327 f.

¹² Nationalrat Thomas Aeschi, 26.09.2022, Debatte im Nationalrat: „Wie sagte es Friedrich Schiller? ‚Das eben ist der Fluch der bösen Tat, dass sie, fortzeugend, immer Böses muss gebären.‘ Was Ihnen heute vorgelegt wird, war nur der erste Streich.“

43. Es darf nicht einen "halben" Rechtsstaat geben, weil ein solcher Dambruch in eine Willkürherrschaft führt, in der regelmässige Verfassungsbrüche zum Normalzustand gehören würden. In einer solchen Willkürherrschaft möchte ausser den Herrschenden und Profiteuren niemand leben.
44. Die in dieser Beschwerde geäusserten Bedenken werden auch von einem renommierten Schweizer Staatsrechtler geteilt.

Beweismittel:

- Tages Anzeiger v. 29.09.2022, interview mit Prof. Alain Griffel, «Bei dieser Hauruck-Gesetzgebung bleibt zu viel unklar»
Urkunde 27

45. Die Beschwerdeführenden ersuchen das Bundesgericht eindringlich, den Rechtsstaat und die Demokratie zu retten. Es gibt niemanden sonst, der dies noch tun könnte.

Die eingangs gestellten Rechtsbegehren sind damit hinreichend begründet und es wird höflich um Folgegebung ersucht.

Freundliche Grüsse



Simon Schnider, MLaw
Rechtsanwalt und Notar

Dreifach

Beilage: - gem. sep. Beilagenverzeichnis (dreifach)

Kopie: - Klientschaft (per Mail)

Tagesanzeiger, 29. September 2022

«Bei dieser Hauruck-Gesetzgebung bleibt zu viel unklar»

Rechtsprofessor Alain Griffel hält das neue Gesetz für den Bau alpiner Solarkraftwerke – die «Lex Grengiols» – für verfassungswidrig und untauglich. Er hat einen anderen Vorschlag, um Naturschutz und Versorgungssicherheit zu versöhnen.



Edgar Schuler



Ein vom Parlament in diesen Tagen verabschiedetes dringliches Gesetz soll grosse Solaranlagen in den Alpen möglich machen. Konkret sind solche in Grengiols VS oder – hier in einer Fotomontage – oberhalb von Gondo VS.

Visualisierung: Gondosolar



Prof. Dr. Alain Griffel ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Uni Zürich. Er gilt als einer der ausgewiesenen Experten der Umweltgesetzgebung.

Sie haben im Zusammenhang mit der «Lex Grengiols» von einem «Putsch» gegen Umweltrecht und Verfassung gesprochen. Unterdessen hat der Nationalrat korrigiert. Ist das bereinigte Gesetz nun vereinbar mit der Verfassung?

Ich stehe dazu: Der Ständerat hat jegliche Fesseln abgelegt und jedes Bewusstsein dafür verloren, dass er eigentlich die Verfassung hüten soll. Die vom Nationalrat korrigierte Version ist weniger dramatisch, aber es hat immer noch zahlreiche Punkte drin, die mit der Bundesverfassung nicht vereinbar sind. Insgesamt ist das derzeitige Verhalten des Parlaments für mich Ausdruck einer Allmachtsfantasie. Es meint offenbar, ohne Schranken alles tun zu können.

Beginnen Sie mit dem gravierendsten Punkt ...

Jeder Verfassungsbruch ist gravierend. Aber zuoberst auf der Liste steht für mich dieser Punkt: Das Gesetz sieht vor, dass der Bau von alpinen Solaranlagen allen anderen Interessen «grundsätzlich vorgeht». Aber: Der Natur- und Heimatschutz-Artikel in der Verfassung verlangt bei Landschaftsschutzobjekten von nationaler Bedeutung die «ungeschmälerte Erhaltung» oder jedenfalls die «grösstmögliche Schonung». Falls dem andere Interessen entgegenstehen, verlangt die Verfassung eine umfassende Interessenabwägung. Nun kann das Parlament nicht einfach ein Anliegen als generell übergeordnet bezeichnen. Das könnte nur die Verfassung selbst.

Was bedeutet «umfassende Interessenabwägung»?

Beim Bau von Kraftwerken bestehen ja immer mehrere verschiedene öffentliche Anliegen. Alle sind auf die Verfassung zurückzuführen. Dazu zählen eine sichere und klimaneutrale Stromversorgung oder der Schutz von Natur und Landschaft. Nicht alle Interessen können aber zu hundert Prozent berücksichtigt werden. Sie müssen gegeneinander aufgewogen werden, um insgesamt ein Optimum herauszuholen. Aber das ist nur im Einzelfall möglich, also bei einem konkreten Projekt. In Streitfällen müssen dann Gerichte urteilen.

Sagen Sie damit, dass das Parlament seine Kompetenzen überschreitet?

Genau. Das Parlament nimmt etwas vorweg, was eine Verwaltungsbehörde im Einzelfall prüfen soll und was dann allenfalls ein Gericht entscheiden muss. Etwa dann, wenn Betroffene oder Umweltverbände gegen ein Projekt Beschwerden einlegen.

Aber in Mooren ist eine Interessenabwägung nicht möglich: Der Moorschutz gilt absolut.

Ja, Volk und Stände haben das mit der Annahme der Rothenthurm-Initiative 1987 in die Verfassung geschrieben. In den übrigen Schutzgebieten aber muss die Interessenabwägung vorgenommen werden. Alles andere widerspricht der Verfassung und damit dem Volkswillen.

Sie kritisieren an der «Lex Grengiols» auch, das Parlament greife in die Kompetenzen der Kantone ein. Erklären Sie.

Der Nationalrat befreit Solargrossanlagen von der Planungspflicht. Präziser: Es muss dafür keine raumplanerische Grundlage mehr geschaffen werden. Für die Raumplanung sind aber die Kantone zuständig. Auch hier verhält sich das Parlament also übergriffig.

Die Mehrheit des Parlaments sieht das anders und will die «Lex Grengiols» schon in den nächsten Tagen in Kraft setzen, weil der Ausbau der Stromversorgung dringend ist.

Das Argument leuchtet mir nicht ein: Das Gesetz taugt nicht dafür, eine allfällige Strommangellage in diesem Winter abzuwenden. Denn die Kraftwerke, die das Gesetz ermöglichen soll, gehen frühestens in ein paar Jahren ans Netz. Aber ohne gut begründete Dringlichkeit sehe ich hier einen weiteren Verfassungsbruch. Das Gesetz müsste zudem einem obligatorischen Referendum unterstellt werden, weil die Vorlage inhaltlich gegen die Verfassung verstösst. Volk und Stände müssen darüber entscheiden können.

Der Ausbau der erneuerbaren Energieproduktion wurde jahrzehntelang durch Natur- und Landschaftsschützer immer nur blockiert. Jetzt gehört doch der Versorgungssicherheit der Vorrang.

Das ist ein Scheinargument. Ich mache ein Beispiel: Wer ist schuld, wenn ein Nachbar im Beschwerdeverfahren ein Bauprojekt zu Fall bringt? Der Nachbar oder der Bauherr, dessen Bauprojekt als rechtswidrig beurteilt wurde? Und so ist es auch bei Kraftwerkprojekten: Umweltorganisationen können ja nur eine gerichtliche Überprüfung herbeiführen. Ein rechtskonformes Projekt würde dem standhalten.

Widersprüche zur Verfassung gibt es auch in anderen Gesetzen. Das Volk hat auch schon Initiativen zugestimmt, die Verfassungsartikeln widersprechen. Warum soll das nicht auch hier möglich sein? Gerade wenn die Versorgungssicherheit auf dem Spiel steht?

Gegenfrage: Soll man die Verkehrsregeln «ein bisschen» übertreten dürfen? Soll man auch seine Frau «ein bisschen» schlagen dürfen? Und warum soll man ausgerechnet die Verfassung – also die rechtliche Grundordnung unseres Staates – verletzen dürfen? Das passt zu einer Bananenrepublik, aber nicht zu einem Rechtsstaat. Am anderen Ende dieser Denkweise, wirklich ganz am anderen Ende, stehen Putin und Lukaschenko. Sie machen einfach, was ihnen passt. Verfassung und Recht ist dazu da, die Macht der Politik zu begrenzen.

Wenn die «Lex Grengiols» der Verfassung widerspricht – was sind die Folgen? Was wird jetzt passieren?

Zunächst: Was das Parlament beschliesst, gilt – auch wenn es der Verfassung widerspricht. Auch das steht übrigens so in der Verfassung. Aber: Bei dieser Hauruck-Gesetzgebung bleibt so viel unklar. Und je unklarer die Regelungen sind, desto mehr zwingt man Betroffene und Verbände, mit ihren Anliegen ans Bundesgericht zu gelangen, um die Widersprüche zur Verfassung oder zu anderen Gesetzen zu klären. Das Gesetz wird unzählige neue Verfahren und Streitfälle generieren, mit den entsprechenden Verzögerungen.

Bedeutet das, für den Bau der Kraftwerke und die Versorgungssicherheit ist mit dem Gesetz gar nichts gewonnen?

Ja, überhaupt nichts. Wenn es den Haudegen im Parlament so gelingt, das Umweltrecht wieder auf den Stand von vor fünfzig Jahren zurückzustutzen, wird das heftigen Widerstand provozieren. Wir werden in den Alpen wieder Protestcamps haben, als einzige noch mögliche Widerstandsform. Dann kann man Lukaschenko und Putin fragen, wie man diese am besten wegknüpelt.

Da wollen wir nicht hin.

Eben. Da sind mir die komplizierten und halt langwierigen Rechtsverfahren weitaus lieber. Die Auseinandersetzungen, die bis zu einem gewissen Grad unvermeidbar sind, finden heute zumindest in diesem geordneten Rahmen statt.

Ist Ihnen auch lieber, dass uns der Strom ausgeht?

Nein, natürlich nicht. Aber es gibt andere Wege, um Rechtsstaat und Versorgungssicherheit unter einen Hut zu bringen.

Welche?

Es braucht zuerst eine umfassende, schweizweite Auslegeordnung: Wo und wie gewinnen wir am besten und am effizientesten erneuerbare Energien?

Das ist eine technische Frage.

Richtig, da bin ich nicht der Fachmann. Aber wenn das beantwortet ist, müssen wir klären, wie sich die sinnvollsten Projekte am besten mit den Anforderungen des Natur- und Landschaftsschutzes vereinen lassen.

Bundesrätin Simonetta Sommaruga hat das mit dem Runden Tisch Wasserkraft ja bereits versucht.

Ja, das ist ein guter Anfang. Frau Sommaruga hat die Umweltverbände und die Stromproduzenten zusammengebracht und die Diskussion moderiert. Aber wir müssen die Debatte wegholen von einzelnen Projekten wie Grengiols und im ganzen Land offen nach den besten Lösungen suchen. Erst wenn wir das gemacht haben, können wir die Frage beantworten, ob ein Ausbau der erneuerbaren Energien unter Wahrung von Natur- und Landschaftsschutz möglich ist.

E-Mail des Kommissionssekretariats UREK S:

"Gesendet: Freitag, 30. September 2022 um 15:04 Uhr

Von: "_PARL_Info_UREK.CEATE" <urek.ceate@parl.admin.ch>

An: "Elias.M@gmx.ch" <Elias.M@gmx.ch>

Cc: "_PARL_Info_UREK.CEATE" <urek.ceate@parl.admin.ch>

Betreff: AW: E. Meier-Vogt, Grenchen 20220927 an UVEK. Zugangsgesuch
Beurteilung BJ / EnG Art. 71a & 71b

Sehr geehrter Meier

Das zweite Gutachten des BJ ist von der Kommission nicht veröffentlicht worden. Es ist vertraulich gemäss Art. 47 ParlG und somit der Öffentlichkeit nicht zugänglich.

Danke für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Michael Ruch

Michael Ruch

Stv. Kommissionssekretär

Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie UREK von National- und Ständerat
Parlamentsdienste, CH-3003 Bern"