

Vorsicht bei Schnellschüssen

Weil die Politik die Energiewende nicht richtig aufgegleist hat, müssen in den Bergen im Eilverfahren riesige Solaranlagen hingestellt werden. Solche Entscheide verletzen nicht nur Verfassungsrecht. Sie schaden der Qualität der Gesetze und untergraben das Vertrauen in politische Prozesse.

Von Daniel Gerny

30.12.2022

Schon zeichnet sich ab, dass der im Eiltempo beschlossene Solar-Express zum Bummelzug wird. Um der Stromlücke entgegenzuwirken, hat das Parlament im Herbst innert weniger Tage ein dringliches Gesetz für den Bau alpiner Solarkraftwerke durchgepeitscht. Opposition gab es praktisch keine. Weniger regulatorische Hürden und mehr Fördergelder lautete die Stossrichtung, offenbar mit Erfolg: Kaum war das Gesetz unter Dach, schossen neue Projekte wie Pilze aus dem Boden. Doch inzwischen wird immer deutlicher, dass innert nützlicher Frist kaum ausreichend Strom fliessen wird. Bis 2025 werden die Anlagen höchstens einen Bruchteil ihrer vollen Leistung erbringen.

Ausser einer grosszügigen Bewilligungsvoraussetzung und generösen Finanzspritzen fehlt es vorerst an fast allem, was nötig wäre, damit aus den Planskizzen rasch reale Kraftwerke werden: Der Bau von Solaranlagen im unwegsamen Berggebiet ist teuer, komplex und verschlingt Zeit. Selbst die Vorgabe, bis zum Stichjahr 2025 wenigstens zehn Prozent der geplanten Kapazität in Betrieb nehmen zu können, scheint für die vielen Projekte ambitiös.

Bedenken in den Wind geschlagen

Gleichzeitig mangelt es an der notwendigen Infrastruktur, um die hoch oben produzierte Energie in die Städte und Agglomerationen zu befördern – dorthin, wo sie am dringendsten gebraucht wird. Zu alledem bahnt sich ein Streit über die Voraussetzungen an, unter denen die Projekte von den Fördergeldern profitieren können. Das hemmt die Investitionsfreudigkeit. Auch der Ausbau der Grimsel-Staumauer, ebenfalls Bestandteil der Expressvorlage, lässt weiter auf sich warten.

Von einer «kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter», wie dies der Titel des dringlichen Gesetzes verspricht, kann jedenfalls keine Rede mehr sein. Die Vorlage greift frühestens in drei Jahren. Für die Versorgungssicherheit wird das zum Problem: Weil die Schweiz kein Stromabkommen mit der EU hat, muss sie damit rechnen, ab 2025 deutlich weniger Elektrizität aus den EU-Staaten zu erhalten. Der Druck bleibt so trotz dem parlamentarischen Kraftakt vom Herbst fast unverändert bestehen.

Wie viel aber ist ein Expressverfahren wert, wenn dadurch die Probleme höchstens ansatzweise gelöst werden? Schnelligkeit allein führt in der Gesetzgebung selten zu guten Ergebnissen, doch in diesem Fall wurde dem Tempo praktisch alles andere untergeordnet. In wichtigen Punkten erweist sich das Solar-Express-Gesetz als unpräzise und unausgegoren, so dass sich der Streit prompt auf die Ausgestaltung der Ausführungsverordnung verlagert. Von ihr hängt nun ab, wie viel von der Offensive unter dem Strich überhaupt noch übrig bleibt. Gravierender aber ist, dass das Parlament unter Zeitdruck verfassungsrechtliche und demokratiepolitische Aspekte beinahe achtlos übergangen hat. Auf Argumente von Staatsrechtlerinnen und Staatsrechtlern, die das Vorhaben früh kritisierten, gingen die eidgenössischen Räte nur teilweise ein. Viele berechtigte Bedenken wurden mit dem Hinweis auf die Dringlichkeit in den Wind geschlagen. Der Preis für das verfassungsrechtlich bedenklichste Gesetz geht deshalb in diesem Jahr an das Solargesetz.

So sieht das Gesetz beispielsweise vor, dass der Bau von alpinen Solaranlagen allen anderen nationalen, regionalen und lokalen Interessen grundsätzlich vorgehen soll. Das steht im Widerspruch zum Natur- und Heimatschutzartikel in der Bundesverfassung, wonach Landschaften zu schonen, wenn nicht gar ungeschmälert zu erhalten sind. Die Bestimmung ist inzwischen zwar sechzig Jahre alt, doch sie wurde damals mit einem Ja-Stimmen-Anteil von sagenhaften 92,8 Prozent angenommen. Sie ist längst Teil des schweizerischen Selbstverständnisses.

Auch die Zuständigkeiten der Kantone werden beschnitten, indem die Grossanlagen nicht in die Richtpläne aufgenommen werden müssen. Der gigantische Ausbau von Photovoltaikanlagen ist damit für die Kantone kaum mehr steuerbar, und dies, obwohl von der Offensive selbst schützenswerte Landschaften betroffen sind. Wie sollen die Kantone ihrer verfassungsmässigen Pflicht zur «zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens» nachkommen, wenn ihnen der Bund das Instrument dazu handstreichartig entzieht?

Es mag angesichts des drohenden Energiemangels krämerhaft erscheinen, auf juristische Grenzüberschreitungen hinzuweisen. Doch es ist auch in der Krise ein Problem, wenn sich das Parlament über die Bundesverfassung hinwegsetzt. Möglich ist dies nur, weil die Räte wissen, dass das Bundesgericht – mangels Verfassungsgerichtsbarkeit – die Notbremse nicht ziehen kann. In derselben Session, in der hektisch die Solar-Offensive beschlossen wurde, würgte der Ständerat bezeichnenderweise auch einen Versuch zur Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit ab. Dafür gibt es gute Argumente, zum Beispiel die Angst vor einer Verrechtlichung politischer Entscheidungen. Doch wenn sich das Parlament dagegen wehrt, müsste es verfassungsrechtliche Prinzipien wenigstens selber besser achten.

Solche Leitlinien widerspiegeln gesellschaftliche Anliegen, auf die sich Volk und Stände an der Urne verständigt haben. Sie müssen bei der Gesetzgebung in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden – und zwar unabhängig davon, was gerade die Schlagzeilen dominiert. Dieser Mechanismus ist keine juristische Fingerübung, sondern er stellt nicht zuletzt ein wichtiges demokratisches Element dar. Die Pandemie hat gezeigt, dass die Bevölkerung ein gesundes Sensorium dafür hat, wenn die Dinge aus der Balance zu geraten drohen. Ausserdem trägt die Verfassung ganz wesentlich zu Rechtssicherheit und Stabilität bei, die für den Standort so zentral sind.

Die in aller Eile durchgepaukte und juristisch zweifelhafte Solarvorlage passt zu einer Tendenz, erst im letzten Moment zu handeln – dafür aber umso radikaler. Diese Mentalität zeigte sich in der Energiekrise auch bei anderer Gelegenheit: So verpasste es das Parlament trotz dem Drängen des Bundesrates noch im Sommer, den (bis jetzt nicht benötigten) Rettungsschirm für die Axpo frühzeitig aufzuspannen. Dies unter anderem mit dem lapidaren Hinweis, im Ernstfall habe man schliesslich noch das Notrecht. Doch solche Instrumente sind für Katastrophen und ähnliche Vorkommnisse gedacht. Für Situationen also, in denen so rasch eingegriffen werden muss, dass das Parlament zu spät käme. Ein Freipass für Planlosigkeit sind sie nicht.

Auch in der Aussenpolitik ins Abseits manövriert

Anders als die Pandemie ist die drohende Energiekrise nicht in erster Linie auf ein schweres Ereignis zurückzuführen, das Regierung und Parlament unvermittelt unter ultimativen Handlungsdruck setzte. Der Ukraine-Krieg hat die Probleme höchstens verschärft. Der drohende Strommangel ist in erster Linie das Ergebnis von Versäumnissen der schweizerischen Politik. So wurde die Energiewende zwar beschlossen, doch für die notwendige Erschliessung alternativer Stromquellen wurde während Jahren viel zu wenig getan. Es fehlte an Fördermitteln, und es wurde verpasst, Gaskraftwerke als Reserve zu erstellen. Auch dass die Bewilligungsverfahren für Solaranlagen zu kompliziert sind, ist nicht erst seit der Herbstsession bekannt.

Krisen machen politisches Handeln anspruchsvoller – das zeigt sich gegenwärtig nicht nur im Energiebereich. Auch in der Aussenpolitik befindet sich die Politik mangels Weitsicht in einer Situation, aus der es kaum mehr einen befriedigenden Ausweg gibt: Wenige Monate vor dem Ausbruch des Ukraine-Krieges hat das Parlament für den Export von Kriegsmaterial so restriktive Regeln definiert, dass die Schweiz Deutschland die Weitergabe von dringend benötigter Munition an die Ukraine verweigern muss. Die Handlungsoptionen sind auch hier alles andere als berauschend: Entweder die Schweiz stimmt der Weitergabe doch zu und nimmt damit eine Verletzung des Neutralitätsrechts in Kauf. Oder sie bleibt bei ihrer Haltung – und unterstützt auf diese Weise still Putins völkerrechtswidrigen Angriff.

Schnell handeln – diese Devise gewinnt in unruhigen Zeiten überall an Bedeutung, auch im Parlament. Doch um krisenfester zu werden, muss die Politik dafür sorgen, dass sie sich in ruhigen Zeiten nicht in Situationen manövriert, in denen immer neue Schnellschüsse notwendig werden. Auf Dauer leidet darunter die Qualität der Gesetzgebung – und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die politischen Prozesse.