



Bericht des Stadtrates an den Gemeinderat

Nr. 494.04

811.25

Auftrag der Fraktionen Freies Grünes Bündnis/GLP und SP betreffend

Einführung einer Förderabgabe für Energieeffizienz und erneuerbare Energien

Antrag

Der Auftrag sei im Sinne der Erwägungen zu überweisen.

Begründung

1. Ausgangslage

Mit der am 6. Oktober 2011 beschlossenen Teilrevision des Gesetzes über die Industriellen Betriebe der Stadt Chur (IBC-Gesetz, RB 811) hat der Gemeinderat eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um einen Energiefonds einzurichten. Mit dem Fonds sollen erneuerbare Energien und stromeffiziente Technologien gefördert werden, indem Projekte, Investitionen, Dienstleistungen etc. finanzielle Unterstützung erhalten (Art. 38 Abs. 1 IBC-Gesetz). Gemäss Art. 38 Abs. 2 IBC-Gesetz ist beabsichtigt, den Energiefonds durch eine vom Gemeinderat festzusetzende Abgabe pro kWh Strom und pro kWh Gas zu finanzieren, die der Kunde zu übernehmen hätte. Für die Detailbestimmungen erlässt der Gemeinderat ein Reglement (Art. 38 Abs. 3 IBC-Gesetz).

Mit dem vorliegenden Auftrag wird die Einführung eines Energiefonds und die Festlegung der Abgabe pro kWh Strom und Gas beantragt. Zudem sind die Projekte, Investitionen und Dienstleistungen, die von der Förderabgabe profitieren sollen, zu konkretisieren. Weiter soll der Stadtrat ein Reglement für den Energiefonds ausarbeiten und dem Gemeinderat unterbreiten. Zusammengefasst geht es beim Auftrag um die Umsetzung von Art. 38 IBC-Gesetz. Wie der Stadtrat nachfolgend aufzeigen wird, ist die in Art. 38 Abs. 2 IBC-Gesetz vorgesehene Förderabgabe mit der Gesetzgebung des Bundes nicht vereinbar.



2. Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit einer Abgabe auf Strom und Gas (Ziff. 1)

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die in Art. 38 Abs. 2 IBC-Gesetz vorgesehenen Förderabgaben stellen im verwaltungsrechtlichen Sinne öffentliche Abgaben dar. Lehre und Rechtsprechung unterscheiden bei den öffentlichen Abgaben zwischen den Kausalabgaben einerseits und den Steuern andererseits (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, S. 606). Bei der vorgesehenen Abgabe pro kWh bezogenem Strom bzw. Gas handelt es sich nicht um eine Kausalabgabe, sondern um eine Steuer, die „voraussetzungslos“, d.h. nicht als Entgelt für eine spezifische staatliche Leistung oder einen besonderen Vorteil, geschuldet ist. Die vorgesehenen Abgaben für Strom und Gas sollen für die Erfüllung bestimmter staatlicher Förderaufgaben erhoben und nur für diese verwendet werden. Sie sind daher als Zwecksteuern und nicht etwa als Lenkungsabgaben zu bezeichnen, zumal eine eigentliche Lenkungswirkung aufgrund ihrer Ausgestaltung nicht erzielt werden kann.

Die Kantone verfügen gestützt auf Art. 3 BV über die Steuerhoheit, d.h. „es steht ihnen im Rahmen des übergeordneten Rechts das Steuererfindungsrecht zu. Sie sind also kompetent, Steuern zu erheben, soweit das mit dem Verfassungsrecht und dem übrigen Bundesrecht im Einklang steht.“ (Klaus A. Vallender/René Wiederkehr, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Hrsg. Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, N. 47 zu Art. 127 BV). Im Kanton Graubünden bestimmt Art. 94 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, BR 110.100), dass die Kompetenzen des Kantons und der Gemeinden zur Erhebung von Steuern durch Gesetz festgelegt werden. Gemäss Art. 39 Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons (GG, BR 175.050) wiederum decken die Gemeinden ihren Finanzbedarf insbesondere aus Steuern, Vermögenserträgen sowie Beiträgen und Gebühren (vgl. auch Art. 48 ff. Stadtverfassung, RB 111). Grundsätzlich steht der Stadt daher die Befugnis zu, eine neue Steuer einzuführen. Die Voraussetzungen dazu, dass die Stadt die erwähnten Abgaben in der Form von Zwecksteuern einführen könnte, sind jedoch - wie nachfolgend dargelegt werden soll - nicht erfüllt, da das Bundesrecht dies nicht zulässt.

2.2 Strom

Der Strompreis setzt sich aus folgenden Kostenfaktoren zusammen (Quelle: swissgrid.ch):

- Energie (Produktion, Handel, Lieferung);
- Netze, Übertragung und Verteilung (Betrieb, Infrastruktur);
- öffentliche Abgaben der Werke (Steuern, Konzessionsabgabe);
- kostendeckende Einspeisevergütung (Fördermittel für erneuerbare Energien).



Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Auftrag interessiert in erster Linie die kostendeckende Einspeisevergütung. Am 23. März 2007 hat das Bundesparlament mit der Verabschiedung des Stromversorgungsgesetzes (StromVG, SR 734.7) auch das Energiegesetz (EnG, SR 730.0) revidiert. Das revidierte Energiegesetz schreibt in Art. 1 Abs. 3 vor, die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Stand im Jahr 2000 um mindestens 5400 GWh zu erhöhen. Es enthält dazu verschiedene Massnahmen zur Förderung der erneuerbaren Energien sowie zur Förderung der Effizienz im Elektrizitätsbereich. Im Wesentlichen geht es dabei um die kostendeckende Einspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energien (KEV; Art. 7a EnG, Art. 15b Abs. 1 lit. a EnG). Die Finanzierung der KEV erfolgt über eine Abgabe beim Endverbraucher mit einem maximal möglichen Zuschlag von zurzeit 0.6 Rp. pro verkaufte Kilowattstunde Strom (Art. 15 Abs. 4 EnG). Für eine zusätzliche kommunale Abgabe in der Form einer Zwecksteuer mit dem gleichen Ziel wie die KEV, nämlich die Förderung von erneuerbaren Energien und von stromeffizienten Technologien, bleibt daher kein Raum.

Ergänzend sei erwähnt, dass auch das Gebäudeprogramm, das Beiträge an Gebäudesanierungen und an die Haustechnik beinhaltet, vom Kanton nicht über eine Abgabe, sondern über den ordentlichen Voranschlag und daher mit allgemeinen Steuergeldern (mit-) finanziert wird. Einzig der Kanton Basel-Stadt erhebt auf jede Stromrechnung der Kundinnen und Kunden eine spezielle Förderabgabe. Diese wurde allerdings bereits im Jahr 1984 in einer Volksabstimmung beschlossen und war die erste Förderabgabe auf Strom in der Schweiz. Bis heute gibt es schweizweit keine vergleichbare Regelung. Ob die Förderabgabe („Energiesparappen“) im Kanton Basel-Stadt mit den inzwischen eingetretenen und vorstehend dargelegten Rechtsänderungen auf Bundesebene kompatibel wäre, ist zu bezweifeln, kann jedoch letztlich an dieser Stelle offen bleiben.

2.3 Gas

Gemäss Art. 131 Abs. 1 lit. e BV hat der Bund die alleinige Kompetenz, eine besondere Verbrauchssteuer auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den aus ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen zu erheben. Es handelt sich hierbei um besondere Verbrauchssteuern, die systematisch im Verfassungstext direkt nach der Mehrwertsteuer als allgemeine Verbrauchssteuer (Art. 130 BV) aufgeführt sind. Die besonderen Verbrauchssteuern sind Wirtschaftsverkehrssteuern, die den Verbrauch bestimmter Güter belasten (Urs R. Behnisch, in: Die schweizerische Bundesverfassung, a.a.O., N. 5 zu Art. 131). Die vom Auftrag aufgrund von Art. 38 Abs. 2 IBC-Gesetz verlangte Einführung einer Förderabgabe auf Erdgas belastet den Verbrauch von Gas, weshalb sie ebenfalls als Wirtschaftsverkehrssteuer zu bezeichnen ist. Die Kantone und Gemeinden sind nun aber von



der Erhebung von Wirtschaftsverkehrssteuern weitgehend ausgeschlossen. Gemäss Art. 134 BV dürfen die Kantone und Gemeinden nicht mit gleichartigen Steuern belasten, was bereits die Bundesgesetzgebung als Gegenstand der besonderen Verbrauchssteuern bezeichnet. Oder mit anderen Worten: Sobald der Bund seine Zuständigkeit ausgeschöpft hat, sind die Kantone und Gemeinden nicht mehr befugt, gleichartige Steuern zu erheben (vgl. dazu auch BGE 125 I 449 ff.). Im Bereich der besonderen Verbrauchssteuer hat der Bund durch Erlass des Mineralölsteuergesetzes (MinöStG; SR 641.61) von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. Gemäss Art. 1 lit. a MinöStG erhebt der Bund eine Steuer u.a. für Erdgas. Eine zusätzliche kommunale Abgabe auf Erdgas ist daher rechtswidrig und somit ausgeschlossen.

2.4 Andere Lösungsansätze

Im Auftrag wird in der Begründung u.a. ausgeführt, viele Energiestädte und andere Gemeinden würden heute einen Energiefonds oder Stromsparfonds für erneuerbare Energien und Energieeffizienz kennen. Dazu gehören zum Beispiel die Städte Zürich und St. Gallen sowie die Gemeinde Buchs/SG. All diesen Beispielen ist gemeinsam, dass für die finanzielle Ausstattung des Fonds keine zusätzliche kommunale Förderabgabe bei den Endverbrauchern erhoben wird. Vielmehr leisten die Städte und Gemeinden selbst eine jährliche Einlage in den Energiefonds oder Stromsparfonds. In der Stadt Zürich sind es gemäss Voranschlag für das Jahr 2012 10 % des vom gemeindeeigenen Elektrizitätswerk budgetierten Gewinns, in der Stadt St. Gallen jährlich fest und pauschal zwei Millionen Franken (vgl. Art. 2 Energiefondsreglement der Stadt St. Gallen vom 26. August 2008) und in Buchs eine Einlage, die aus dem Entgelt für die Netznutzung gemäss Art. 12, Art. 14 und Art. 15 Stromversorgungsgesetz (StromVG, SR 734.7) entnommen - mithin nicht zusätzlich verrechnet - und jährlich festgelegt wird (vgl. Art. 2 Energiefondsreglement der Gemeinde Buchs vom 27. Februar 2009). Solche oder ähnliche Lösungen wären auch in Chur denkbar, doch sieht dies Art. 38 IBC-Gesetz nicht vor. Der Stadtrat ist deshalb bereit, eine Änderung dieser Bestimmung in die Wege zu leiten und dem Gemeinderat einen entsprechenden Lösungsvorschlag zu unterbreiten, der mit dem übergeordneten Recht in Einklang steht.

3. Beantwortung der Anträge Ziff. 2 und 3

Im Auftrag fordern die Unterzeichnenden unter Ziff. 2 und 3 den Stadtrat auf, aufzuzeigen wie Projekte, Investitionen und Dienstleistungen von möglichen Förderabgaben profitieren können, um die energiepolitischen Ziele der Stadt erreichen zu können. Es sei ein Reglement zum Energiefonds auszuarbeiten und dem Gemeinderat zu unterbreiten.



Ein Reglement, welches die Zweckbestimmungen des Energiefonds festhält, sollte auch fest-schreiben, welche Projekte, Investitionen und Dienstleistungen in welcher Form förderungs-berechtigt sind und welche Ziele damit erreicht werden sollen. Aus den Weisungen eines möglichen Reglements sollten nach Ansicht des Stadtrates die Fragen zum Antrag Ziff. 3 ab-geleitet werden können. Solange die Speisung des Fonds jedoch nicht geregelt ist, erübrigen sich Äusserungen zum Reglement und dessen Zweckbestimmung.

Für die Einwohnenden von Chur sind aktuell folgende Förderprogramme zugänglich:

| Förderprogramm | Ebene | Zweck | Reglemente |
|-------------------------|---------------|--|--|
| KEV Stiftung | Bund / Kanton | Kostendeckende Einspeisever-gütung (KEV) für Strom aus erneuerbaren Energieanlagen | Strom VG, EnG, ENV |
| Klimarappen | Freiwillig | Reduktion CO ₂ Ausstoss | - |
| Gebäudeprogramm | Bund / Kanton | Gebäudesanierungen | BEG, BEV |
| Bonus Gebäude Pro-gramm | Kanton | Gesamtsanierung Gebäude | www.aev.gr.ch |
| Förderung durch IBC | IBC | Einspeisevergütung Erneuer-bare Energie Anlage ohne KEV | VR-Beschluss |
| EnAW* KMU-Modell | IBC | Energieeffizienz KMU-Modell | 2 Pilotprojekte |

*Energieagentur Wirtschaft

4. Auswirkungen der Förderbeiträge auf die lokale Wirtschaft (Ziff. 4)

Die Auswirkungen auf die Privaten und die lokale Wirtschaft würde stark davon abhängen, welche Projekte, Investitionen und Dienstleistungen durch den Fonds gefördert werden. Ohne diese Angaben ist eine Schätzung der positiven Effekte nicht möglich oder aber zu vage. Für die lokale Wertschöpfung kämen vor allem Projekte und Investitionen in Frage, die durch das heimische Gewerbe ausgeführt werden könnten. Eine reine Produktförderung, z.B. energiesparenden Küchengeräte, dürfte keine grossen Auswirkungen auf die Wertschöpfung in der Region haben, da diese Produkte in der Regel nicht vor Ort produziert werden.



Aufgrund der vorstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat, sehr geehrter Präsident, sehr geehrte Mitglieder des Gemeinderates, den Auftrag im Sinne der Erwägungen zu überweisen.

Chur, 21. Mai 2012

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Christian Boner

Markus Frauenfelder

Aktenauflage

- Energiegesetz (EnG)
- Energieverordnung (EnV)
- Bundesgesetz über die Stromversorgung (StromVG)
- Energieverordnung des Kantons Graubünden (BEV)
- Gesetz über die Industriellen Betriebe der Stadt Chur (IBC-Gesetz)
- Energiefondsreglement St. Gallen
- Der ewz-Stromsparfonds
- Der Stromsparfonds der Stadt Zürich
- Energiefondsreglement der Gemeinde Buchs
- Motion Jürg Stöcklin und Konsorten betreffend Ergänzung der Förderabgabe auf Strom durch eine Abgabe auf fossiler, leitungsgebundener Energie zur Förderung der energetischen Sanierung von Gebäuden; Antwort des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 8. April 2008

Fraktion Freies Grünes Bündnis / Grünliberale Partei

SP-Fraktion

M. Frauenfelder, Stadtschreiber

Auftrag für die Einführung einer Förderabgabe für Energieeffizienz und erneuerbare Energien

Mit der Revision des IBC-Gesetzes hat der Gemeinderat die gesetzliche Grundlage für die Einführung eines Energiefonds geschaffen. Gemäss Art. 38 soll dieser Fonds durch eine Abgabe pro kWh Strom und Gas gespiesen werden und für die Förderung von erneuerbaren Energien und stromeffizienten Technologien eingesetzt werden.

Der Energiefonds leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Energiestadt, der 2000 Watt-Gesellschaft sowie des bis 2025 zu vollziehenden Atomausstiegs. Viele Energiestädte und andere Gemeinden kennen heute Energiefonds oder Stromsparmögens für erneuerbare Energien und Energieeffizienz, so auch die Bündner Gemeinden im EWZ-Versorgungsgebiet, die Stadt Zürich, St. Gallen oder die Gemeinde Buchs. Die ersten Erfahrungen sind durchaus positiv.

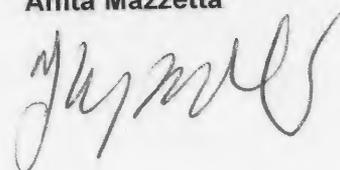
Das vom Bundesrat 2001 lancierte Programm EnergieSchweiz hat in der Vergangenheit eindrücklich gezeigt, dass der Einsatz von Mitteln für Energieeffizienz und erneuerbare Energien eine positive Wirkung für die Volkswirtschaft hat und zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft beiträgt. Die Förderbeiträge der Kantone beliefen sich 2010 auf 147 Mio. Franken. Die ausgelösten Investitionen waren vier Mal höher. Die Beschäftigungswirkung betrug 2'460 Personenjahre. Von den Fördermitteln für erneuerbare Energien und Energieeffizienz profitieren Wirtschaft und Bevölkerung gleichermassen. Das Fördersystem führt nicht nur dazu, dass Strom effizienter genutzt wird, es führt auch zur Senkung der Stromrechnungen von Unternehmen und Haushalte.

Deshalb fordern die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner den Stadtrat auf:

1. dem Gemeinderat einen Vorschlag für die Einführung eines Energiefonds zu unterbreiten und die Abgabe pro kWh Strom und Gas zu definieren.
2. die Projekte, Investitionen und Dienstleistungen, die von der Förderabgabe profitieren sollen, zu konkretisieren und aufzuzeigen wie die energiepolitischen Ziele damit erreicht werden können.
3. ein Reglement für den Energiefonds auszuarbeiten und dem Gemeinderat zu unterbreiten.
4. aufzuzeigen wie Wirtschaft und Private von den Förderbeiträgen profitieren können und welche positiven Effekte diese auf Investitionen und Beschäftigung haben.

Für die Fraktion Freies Grünes
Bündnis/Grünliberale Partei


Anita Mazzetta



Chur, 2.2.2012

für die SP-Fraktion


Thomas Hensel

S. W. W.

