Bezirk **Einsiedeln**

«Gestützt auf Art. 14 des Preisüberwachungsgesetzes informiert der Bezirksrat die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Bezirks Einsiedeln über die Empfehlungen des Preisüberwachers zum Konzessionsvertrag mit der EKZ Einsiedeln AG, über den am 25. November 2018 abgestimmt wird.»

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Preisüberwachung PUE

Bezirkskanzlei Einsiedeln
E 28. Okt. 2018
R-Nr.

CH-3003 Bern, PUE, Pfs

Bezirk Einsiedeln
Herr Hanspeter Egli, Bezirksstatthalter
Herr Peter Eberle, Landschreiber
Bezirkskanzlei
Postfach 161
8540 Einsiedeln SZ

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: OM 516/18-311-1
Kontakt: Simon Pfister
Bern, 25. Oktober 2018

Neuer Konzessionsvertrag mit der EKZ Einsiedeln AG
Empfehlung des Preisüberwachers

Sehr geehrter Herr Egli
Sehr geehrter Her Eberle
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Konsultation gemäss Art. 14 Preisüberwachungsgesetz (PüG) in oben erwähnter Angelegenheit. Gerne nehmen wir wie folgt Stellung:

Gegenstand

Bei der vorliegend zu beurteilenden Konzessionsgebühr handelt es sich um eine kommunale Abgabe. In der Stromrechnung wird die Konzessionsgebühr separat unter dem Titel «Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen» aufgeführt. Die Konzessionsgebühr wird als Gegenleistung für das Erteilen der Sondernutzung von öffentlichem Grund und Boden und der damit verbundenen Durchleitungsrechte und anderen Dienstbarkeiten verstanden. Die Konzessionsgebühr wird in Ihrem Schreiben als kostenunabhängige Kausalabgabe bezeichnet, welche abgabenrechtlich näher bei einer Steuer als einer Gebühr oder Kausalabgabe liegt.

Rechtliche Grundlage, Transparenz und politische Legitimität

Das Stromversorgungsgesetz erlaubt den Gemeinden und Kantonen weiterhin, Abgaben auf Strom zu erheben. Erforderlich für die Erhebung einer Konzessionsgebühr ist eine gesetzliche Grundlage sowie der transparente Ausweis der Gebühr auf der Stromrechnung. Beides scheint vorliegend erfüllt zu sein.

Preisüberwachung PUE
Einsteinstrasse 2, 3003 Bern
Tel. +41 58 462 21 01, Fax +41 58 462 21 08
simon.pfister@pue.admin.ch
www.preisueberwacher.admin.ch

Als positiv erachten wir, dass vorliegend der Konzessionsvertrag und die Abgabe dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden. Der Preisüberwacher hält es für wichtig, dass Gebührenanpassung wie Steueranpassungen behandelt werden, wenn diese den allgemeinen Staatshaushalt speisen und die Gebührenhöhe politisch und nicht exogen anhand eines spezifischen Zwecks (z.B. zur Finanzierung einer definierten Leistung oder als Zuteilungskriterium für knappe öffentliche Ressourcen) bestimmt wird.

Verzicht auf die Gebühr verbessert die Steuergerechtigkeit und verringert den administrativen Aufwand

Das Amt für Raumplanung weist in seiner Vorprüfung zu Recht darauf hin, dass der Preisüberwacher Konzessionsgebühren für die Inanspruchnahme von Grund und Boden für die Elektrizitätsversorgung aus grundsätzlichen Überlegungen in Frage stellt. Eine funktionierende und preisgünstige Stromversorgung dient der gesamten Wohnbevölkerung und Wirtschaft. Haushalte oder Gewerbebetriebe ohne Stromanschluss und Strombezug stellen heute eine absolute Ausnahme dar. Es ist deshalb fragwürdig, für die Erstellung und den Betrieb einer für das heutige Leben unabdingbaren Infrastruktur eine Gebühr zu belasten. Die Nutzung von öffentlichem Grund und Boden für die Stromversorgung sollte kostenlos sein, soweit der Gemeingebrauch durch die Leitungen nicht beeinträchtigt wird. Dies auch deshalb, weil die Konzessionsgebühr vollumfänglich den Endkunden überwälzt wird und damit nicht den Elektrizitätsversorger belastet, der aus der Nutzung des öffentlichen Grunds einen Profit erzielen kann.

Bau, Instandhaltung und Betrieb der Stromnetze werden durch die Strombezüger bereits über die einmaligen Anschlussgebühren und Netzkostenbeiträge sowie über die monatlichen Grundgebühren und die verbrauchsabhängigen Netznutzungsentgelte abgegolten. Die Erträge aus zusätzliche Abgaben an das Gemeinwesen dienen nicht dem Zweck der Stromversorgung, sondern speisen, soweit nicht anders geregelt, den allgemeinen Gemeinde- bzw. Bezirkshaushalt. Sie unterscheiden sich nur punkto Erhebungsart, nicht aber punkto Verwendung von Steuern. Im Gegensatz zu Steuern bemessen sich die Gebühren aber nicht an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern am Verbrauch und benachteiligen namentlich einkommensschwächere Mehrpersonenhaushalte und das stromintensivere Gewerbe. **Aus diesen Überlegungen lehnt der Preisüberwacher die Erhebung von kommunalen Konzessionsgebühren auf Strom für die Nutzung des öffentlichen Grunds ab und empfiehlt, darauf zu verzichten.** Mit dem Wegfall der Konzessionsgebühr entfallen zusätzlich die administrativen Kosten des Bezirks und der EKZ, die für die Einführung, die Erhebung, die periodische Überprüfung und für allfällige Rechtsstreitigkeiten anfallen. Somit verbessert ein Verzicht auf die Konzessionsgebühr nicht nur die Steuergerechtigkeit, sondern führt zu einer Kosteneinsparung.

Bezeichnung der Abgabe

Die Konzessionsgebühr wird den Endkunden von EKZ vollumfänglich überwälzt und transparent auf der Rechnung ausgewiesen. Dies bestätigte die EKZ Einsiedeln AG gemäss Ihrem Schreiben gegenüber dem Bezirksrat. Die Höhe der Netznutzungsentgelte sowie der zulässige Gewinn der EKZ ergeben sich somit unabhängig der Konzessionsgebühr aus der kommerziellen Tätigkeit der EKZ und den Bestimmungen des Stromversorgungsgesetzes. Solange die Gebühr nicht zu einer erheblichen Senkung der Nachfrage und damit zu geringeren Einnahmen der EKZ führt, ist die Höhe der Gebühr für die EKZ als Konzessionierten nicht von Belang. Die Gebühr stellt somit keine Abgeltung für die kommerzielle Nutzung von Grund und Boden durch das konzessionierte Unternehmen dar, die auf ihre Äquivalenz oder Kostenorientierung hin geprüft werden könnten. Die Bezeichnung «Konzessionsgebühr» für Gemeindeabgaben auf Strom ist aus heutiger Sicht unzutreffend, auch wenn die früher übliche Bezeichnung «Konzessionsgebühr» vielerorts weiterhin verwendet wird. **Wir empfehlen zu Gunsten der Transparenz, den Begriff «Konzessionsgebühr» durch eine treffendere Bezeichnung wie beispielsweise «Gemeindeabgabe auf elektrischer Energie» zu ersetzen.**

Höhe der Abgabe

Die Konzessionsgebühr wird in Ihrem Schreiben als kostenunabhängige Kausalabgabe bezeichnet, welche abgabenrechtlich näher bei einer Steuer als einer Gebühr oder Kausalabgabe liegt. Kostenseitig kann die Höhe der Gebühr deshalb nicht nach preisüberwachungsrechtlichen Kriterien geprüft werden. Wie oben ausgeführt, profitiert ohne Zweifel der Konzessionär von der Nutzung des öffentlichen Grunds. Er kann im Rahmen der Regeln des StromVG einen Gewinn erwirtschaften. Dieser kommerzielle Gegenwert der Konzession steht wie erwähnt aber nicht im Zusammenhang mit der Gebührenhöhe.

Der Preisüberwacher hat zur Kenntnis genommen, das bei einer Gebührenhöhe von 0.65 Rp./kWh gegenüber der aktuellen Abgabe, die zu Einnahmen von Fr. 865'000 pro Jahr führt, eine Senkung auf ca. Fr. 560'000.- resultiert.[1] Er begrüsst diese Entlastung der Stromkunde gegenüber der Abgabenhöhe der Jahre 2016 bis 2018.

Gemäss Ihrem Schreiben vom 4. Oktober 2018 dient die Konzessionsgebühr als Ersatz für die führen Entschädigungen (Ausgleichsvergütung, Konzessionsabgabe) von ca. Fr. 480'000 pro Jahr, die gestützt auf den alten Energieliefervertrag, gültig bis am 30.9.2015, vom EKZ dem Bezirk Einsiedeln vergütet wurde. Angestrebt werde eine Entschädigung in vergleichbarer Höhe. Wir weisen darauf hin, dass eine rechnerische Umsetzung dieses Ziels zu einer leicht tieferen Gebühr führen würde. Gestützt auf die im vorangehenden Absatz genannten Angaben der Botschaft, würden bei einer Gebühr von 0.55 Rp./kWh Einnahmen von Fr. 473'846 resultieren. **Falls nicht vollständig auf die Erhebung der Konzessionsgebühr verzichtet wird, empfehlen wir, die Gebühr entsprechend der Zielsetzung auf 0.55 Rp./kWh festzusetzen, was den Einnahmen aus den früheren Entschädigungen gemäss dem alten Energieliefervertrag genauer entspricht.**

Teilweise Zweckbindung: Initiative «Energiestadt – jetzt!»

In Ihrem Schreiben sprechen Sie auch die mögliche, teilweise Zweckbindung der Konzessionsgebühr an, die im Falle der Annahme der Initiative «Energiestadt – jetzt!» eingeführt wurde. Hierzu können wir Folgendes festhalten:

Es ist zu begrüssen, wenn politische Parteien und das Volk die Initiative ergreifen, um die kommunale Energiepolitik aktiv mitzugestalten. Dies ermöglicht eine breite Debatte, die mit einem demokratischen Volksentscheid ihren Abschluss findet. Die nachfolgenden Bemerkungen sind deshalb als ergänzende Bemerkungen zu den Abstimmungsunterlagen zu verstehen und stellen keine Abstimmungsempfehlung dar:

Bei der vorgeschlagenen teilweisen Zweckbindung geht es um die Frage *der Verwendung von öffentlichen Mitteln*. Es geht in erster Linie um die Frage, ob der Bezirk energiepolitische Massnahmen aus der Bezirkskasse mitfinanzieren will. Die Tatsache, dass mit den Konzessionsgebühren statt einer Steuerfinanzierung eine andere Finanzierungsquelle vorgeschlagen wird, ändert nichts daran, dass die öffentlichen Gelder nicht mehr für andere Zwecke oder eine allfällige Steuersenkung zur Verfügung stehen.

[1] Bezirk Einsiedeln: Botschaft des Bezirkrats Einsiedeln, Berichte und Anträge zu den Sachvorlagen, S. 6.

Eine Zweckbindung für energiepolitische Projekte legitimiert unseres Erachtens die geplante Konzessionsgebühr somit nicht zusätzlich. **Die Empfehlung auf eine Konzessionsgebühr zu verzichten, gilt auch bei einer (teilweisen) Zweckbindung.**

Unseres Erachtens ist der Zusammenhang zwischen der Basis der Gebührenerhebung (Stromverbrauch) und der Verwendung ungenügend. Subventioniert werden sollen unter anderem auch rein private Projekte, von denen in erster Linie Einzelne und nicht die Bezirksgemeinschaft profitieren. Zudem stehen die Projekte nicht oder höchstens indirekt in einem Zusammenhang mit dem Stromverbrauch (z.B. Förderung von Solaranlagen für Warmwasser und Heizung, Subventionierung von Anschlüssen ans Wärmenetz). Zahler und Nutzniesser der Gelder sind in vielen Fällen nicht identisch. Wer beispielsweise eine Ölheizung durch eine Wärmepumpe ersetzt, um einen Beitrag an den Umweltschutz zu leisten, zahlt durch den zusätzlichen Stromverbrauch für die Wärmepumpe höhere Konzessionsgebühren, was kaum im Sinne der Energiepolitik sein kann. Zu befürchten sind schliesslich Mitnahmeeffekte. Es besteht die Gefahr, dass (private) Projekte finanziell unterstützt werden, die ohnehin realisiert würden. Die öffentlichen Gelder ersetzen in diesem Fall private Investitionen und führen nicht zu zusätzlichen Investitionen, die der Nutzung erneuerbarer Energien dienen.

Der Preisüberwacher ist der Auffassung, dass die energiepolitischen Ziele (Energiestrategie 2050) am effektivsten und effizientesten mit einer Lenkungssteuer inkl. Rückerstattung an die Bevölkerung erreicht werden könnten. Mit einer Lenkungssteuer könnte der Strom je nach Produktionsart unterschiedlich belastet werden. Die Produktion von erneuerbarer Energie würde so rentabler. Ebenfalls rentabler würden Bemühungen, Energie einzusparen oder effizientere Geräte oder Prozesse einzusetzen. Eine Lenkungssteuer könnte die Vielzahl der Regulierungen und Vorschriften der heutigen Energiestrategie ersetzen. Da Unternehmen und Haushalte gestützt auf Ihre Bedürfnisse und in Kenntnis der individuellen Situation besser als der Staat abschätzen können, wo sie am einfachsten und günstigsten Energie einsparen können, werden Energiesparziele mit einer Lenkungssteuer auf eine effiziente Art erreicht. Wichtig ist, dass die Lenkungssteuer Wirtschaft und Bevölkerung zurückerstattet wird. So kann die Steuer problemlos reduziert oder aufgehoben werden, wenn der gewünschte Energiespareffekt eingetreten ist, ohne dass dem Staatshaushalt Mittel entzogen werden.

Empfehlung des Preisüberwachers

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen und in Anwendung der Artikel 2, 13 und 14 PüG empfiehlt der Preisüberwacher dem Bezirk Einsiedeln Folgendes:

Empfehlung: Verzicht auf die Erhebung einer Konzessionsgebühr für die Nutzung von öffentlichem Grund und Boden

Eventualantrag 1: Senkung der Gebühr auf 0.55 Rp./kWh, Verzicht auf Mehreinnahmen gegenüber dem alten Energieliefervertrag, gültig bis am 30.9.2015.

Eventualantrag 2: Verzicht auf den Begriff *«Konzessionsgebühr»*. Die Abgabe wird von den Stromkonsumenten bezahlt und nicht vom Konzessionsär. Dieser übernimmt nur das Inkasso. Es ist eine treffendere Bezeichnung zu wählen wie beispielsweise «Gemeindeabgabe auf elektrischer Energie».

Zweckbindung: Ob und in welchem Umfang energiepolitische Projekte mit finanziellen Mitteln des Bezirks gefördert werden sollen, darf nicht von der Erhebung der Konzessionsgebühr abhängig gemacht werden. Die vorgeschlagene Unterstützung energiepolitische Projekte verleiht der Konzessionsgebühr für die Nutzung von öffentlichem Grund und Boden keine zusätzliche Legitimation. Umgekehrt sollte die Sprechung von Subventionen grundsätzlich nicht davon abhängen, dass Gebühren statt Steuern zur Finanzierung zur Verfügung stehen, insbesondere wenn die Erhebungsbasis (Strombezug in kWh) und die Verwendung für energiepolitische Projekte verschiedenster Art nur sehr begrenzt in einem Zusammenhang stehen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Prüfung unserer Empfehlungen. Wir weisen darauf hin, dass die Empfehlung des Preisüberwachers dem Stimmvolk vor dem Entscheid offengelegt werden muss. Wir bitten Sie, uns über den Zeitpunkt, die Form der Publikation (Abstimmungsunterlagen) sowie über das Ergebnis der Abstimmung zu informieren.

Freundliche Grüsse

Stefan Meierhans
Preisüberwacher