



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5334.02

BD/P075334
Basel, 9. April 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 8. April 2008

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; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Januar 2008 die nachstehende Motion Jürg Stöcklin und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Eines der erfolgreichsten Instrumente der Basler Energiepolitik ist die Förderabgabe auf Strom (Energiesparrappen). Seit 1984 erhebt der Kanton BS auf jede Stromrechnung eine Förderabgabe von zur Zeit 5%. Die Einnahmen von jährlich rund 10 Millionen Franken werden zur Förderung von erneuerbaren Energien, Energieeffizienz, Energiebewusstsein und Zukunftsideen verwendet. Von den Förderbeiträgen, Aktionen und Projekten profitiert die Bevölkerung, das heimische Gewerbe, die Beschäftigten im Kanton BS und natürlich die Umwelt.

Dass die Förderabgabe bisher nur auf Strom, nicht aber auf leitungsgebundener fossiler Energie, namentlich auch auf dem Erdgas, erhoben wird, hat eher historische als sachliche Gründe. Rund drei Viertel des Energieverbrauchs in der Schweiz beruht auf fossilen Energieträgern (Öl und Gas) und der grösste Anteil davon macht der Energieverbrauch von Gebäuden aus, der in erster Linie für Heizzwecke benötigt wird. Soll der CO₂-Ausstoss nachhaltig gesenkt werden, muss deshalb durch bauliche Sanierungen der Energieverbrauch bei bestehenden Gebäuden und bei Neubauten für Heizung und Warmwasser im Vergleich zu heute deutlich gesenkt werden. Beides ist technisch kein Problem, erfolgt aber sehr langsam. Basel hat bei der energietechnischen Sanierung von Gebäuden einen besonderen Nachholbedarf, weil 95% der Gebäudesubstanz älter ist als 20 Jahre. Schweizweit werden pro Jahr nur gerade mal 1.7% der Gebäude durch Neubau, Umbau und Sanierung erneuert. In einer Stadt wie Basel ist dieser Wert gemäss AUE noch deutlich geringer. Eine zusätzliche Förderung von energiesparenden Gebäudesanierungen ist deshalb angesichts der Klimaveränderung ein Gebot der Stunde.

Um die dafür zur Verfügung stehenden Fördermittel im Kanton Basel-Stadt zu erhöhen, soll so rasch als möglich das bewährte Instrument der Förderabgabe auf Strom durch eine Förderabgabe auf fossiler, leitungsgebundener Energie, namentlich auch auf Erdgas, ergänzt werden.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Änderung des Energiegesetzes zu unterbreiten, die zum Inhalt hat, die bestehende Förderabgabe auf dem Strompreis von höchstens 5% (§ 16 Energiegesetz) auch auf dem Preis des leitungsgebundenen Erdgases zu erheben. Die zusätzlichen Erträge dieser Abgabe sollen ausschliesslich zur Förderung von energetischen Sanierungen bestehender Gebäude nach dem Minergie oder einem

gleichwertigen Standard oder zur Förderung von Neubauten, die mindestens den Minergie-P oder einen gleichwertigen Standard erfüllen, verwendet werden.

Diese Gesetzesänderung soll dem Grossen Rat innert eines Jahres vorgelegt werden.

Jürg Stöcklin, Peter Malama, Beat Jans, Urs Joerg, Michael Wüthrich, Oswald Inglin, Tino Krattiger, Heiner Vischer, Tobit Schäfer, Christian Egeler, Loretta Müller, Thomas Baerlocher, Annemarie von Bidder, Marcel Rünzi“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt über die Motion in § 42 Abs. 1 und 2 Folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion wird eine Änderung des Energiegesetzes vom 9. September 1998 (SG 772.100) verlangt. Die Änderung soll zum Inhalt haben, die bestehende Förderabgabe auf dem Strompreis von höchstens 5% (§ 16 Energiegesetz) auch auf dem Preis des leitungsgebundenen Erdgases zu erheben. Die zusätzlichen Erträge der Abgabe auf Erdgas sollen ausschliesslich zur Förderung von energetischen Sanierungen bestehender Gebäude nach dem Minergie oder einem gleichwertigen Standard oder zur Förderung von Neubauten, die mindestens den Minergie-P oder einen gleichwertigen Standard erfüllen, verwendet werden. Mit der Motion wird also eine Gesetzesänderung gefordert, was eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates fällt.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob der Kanton Basel-Stadt befugt ist, eine Förderabgabe auf den Preis des leitungsgebundenen Erdgases zu erheben. Es muss daher zunächst ermittelt werden, um welchen Abgabentyp es sich bei der Förderabgabe handelt. Diese ist zwar als Abgabe bezeichnet, doch ist bei der Bestimmung des Abgabentyps nicht die Bezeichnung, sondern die tatsächliche Ausgestaltung massgebend (BGE 92 I 456).

Gestützt auf § 16 des Energiegesetzes besteht im Kanton Basel-Stadt bereits eine Förderabgabe auf Strom. Der Kanton erhebt auf jede Stromrechnung eine Abgabe in der Höhe von 5% des Strompreises. Diese Förderabgabe stellt im verwaltungsrechtlichen Sinne eine öffentliche Abgabe dar. Lehre und Rechtsprechung unterscheiden bei den öffentlichen Abgaben zwischen den Kausalabgaben einerseits und den Steuern andererseits. Bei der

Abgabe auf den Strompreis handelt es sich zweifellos 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 wird. Die Abgabe soll für die Erfüllung bestimmter staatlicher Aufgaben erhoben und nur für diese verwendet werden. Sie muss deshalb als Zwecksteuer bezeichnet werden. Da die Förderabgabe mit maximal fünf Prozent unter der Grenze bleibt, die für die Erzielung einer eigentlichen Lenkungswirkung notwendig wäre, ist sie keine Lenkungsabgabe [Ratschlag Nr. 8834 zum Entwurf zu einem neuen Energiegesetz (EnG) als Ersatz des Energiespargesetzes vom 21. April 1988].

Analog zur Förderabgabe auf den Strompreis ist auch bei der Förderabgabe auf den Preis des Erdgases von einer Zwecksteuer auszugehen.

Die Kantone verfügen über Steuerhoheit, d.h. „es steht ihnen im Rahmen des übergeordneten Rechts das Steuererfindungsrecht zu“ (Klaus A. Vallender/René Wiederkehr, Kommentar zu Art. 127 BV, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Hrsg. Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Zürich/Basel/Genf 2002, Art. 127 BV, Rz. 41). Die Kantone sind demnach befugt, Steuern zu erheben, soweit diese Abgaben verfassungs- und bundesrechtskonform sind.

Gemäss Art. 131 Abs. 1 lit. e BV hat der Bund die Kompetenz, eine besondere Verbrauchssteuer auf Erdöl, anderen Mineralölen, Erdgas und den aus ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen zu erheben. Diese besonderen Verbrauchssteuern werden systematisch nach der Mehrwertsteuer (als allgemeine Verbrauchssteuer, Art. 130 BV; vgl. Art. 1 Abs. 1 MWSTG) aufgeführt. Bei den besonderen Verbrauchssteuern nach Art. 131 Abs. 1 BV handelt es sich um Wirtschaftsverkehrssteuern, die den Verbrauch bestimmter Güter belasten sollen (Urs R. Behnisch, Kommentar zu Art. 131 BV, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Hrsg. Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Zürich/Basel/Genf 2002, Art. 131 BV, Rz. 2-5). Nicht die steuerpflichtigen Personen sollen mit der Verbrauchssteuer belastet werden, sondern die Steuern sind auf die Konsumenten (Verbraucher) zu überwälzen; diese sollen Steuerträger sein (Ernst Höhn/Robert Waldburger, Steuerrecht, Band I, 9. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2001, § 25, Rz. 1).

Die von der Motion verlangte Förderabgabe auf den Preis des Erdgases belastet den Verbrauch von Gas, weshalb sie als Wirtschaftsverkehrssteuer qualifiziert werden kann.

Die Kantone und Gemeinden sind von der Erhebung von Wirtschaftsverkehrssteuern weitgehend ausgeschlossen. Gemäss Art. 134 BV dürfen sie keiner gleichartigen Steuer unterstellen, was der Bund mit der Mehrwertsteuer oder mit einer besonderen Verbrauchssteuer belastet oder für steuerfrei erklärt. Die Funktion dieser Bestimmung liegt darin, die kantonalen Abgabbeerhebungskompetenzen zu beschränken. Zudem soll eine Doppelbelastung durch Bundessteuern und kantonale Steuern in diesem Bereich vermieden werden. Sobald der Bund seine Kompetenz ausgeschöpft hat, sind die Kantone und Gemeinden also nicht mehr befugt, gleichartige Steuern zu erheben (Klaus A. Vallender, Kommentar zu Art. 134 BV, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Hrsg. Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Zürich/Basel/Genf 2002, Art. 134 BV, Rz. 2 f.).

Im Bereich der besonderen Verbrauchssteuer hat der Bund durch Erlass des Mineralölsteuergesetzes vom 21. Juni 1996 (MinöStG) und seinen Ausführungsbestimmungen von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. Gemäss Art. 1 lit. a MinöStG erhebt der Bund eine Steuer unter anderem für Erdgas.

Es stellt sich nun die Frage, ob die mit der Motion verlangte Förderabgabe auf den Preis des Erdgases eine gleichartige besondere Verbrauchssteuer im Sinne von Art. 131 lit. e BV und Art. 1 lit. a MinöStG darstellt. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt als gleichgeartet „jede Verbrauchssteuer, die nach dem Preis der Ware bemessen wird und dazu bestimmt ist, wirtschaftlich vom Endverbraucher getragen zu werden“ (BGE 122 I 218; BGE 125 I 452).

Gemäss der Motion würde sich die Höhe der Förderabgabe nach dem Preis des leitungsgebundenen Erdgases berechnen und höchstens fünf Prozent des Erdgaspreises betragen. Im Weiteren bestimmt § 16 des Energiegesetzes im 3. Satz, dass die Förderabgabe von den Lieferanten für Rechnung der vollziehenden Behörde bei den Verbrauchern erhoben wird. Falls die Förderabgabe auf den Preis leitungsgebundenen Erdgases ausgeweitet wird, würde diese Abgabe nach dem genannten Verfahren erhoben. Somit käme dem Erdgaslieferant also lediglich die Funktion zu, im Auftrage des Staates die Steuern beim Erdgaskonsumenten einzuziehen. Mit der Steuer belastet wäre also letztlich der Erdgasverbraucher. Die Förderabgabe auf den Preis leitungsgebundenen Erdgases ist daher als eine gleichartige besondere Verbrauchssteuer zu qualifizieren.

Da der Bund gestützt auf Art. 131 lit. e BV und Art. 1 lit. a MinöStG bereits eine besondere Verbrauchersteuer auf Erdgas erhebt und eine gleichartige kantonale Steuer nach Art. 134 BV ausdrücklich ausgeschlossen ist, kann die Förderabgabe auf den Preis leitungsgebundenen Erdgases nicht mit dem Bundesrecht vereinbart werden. Die Motion ist somit **rechtlich unzulässig**.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Förderabgabe auf fossile Energieträger

Die Erhebung einer Förderabgabe auf alle fossilen Energieträger kann aus allgemeiner Sicht als durchaus sinnvoll bezeichnet werden. Dieses Vorhaben ist jedoch auf eidgenössischer Ebene im Jahr 2000 in einer Volksabstimmung gescheitert. Zur Zeit ist eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe im Gespräch, welche die damals verpasste Möglichkeit einer Förderung, insbesondere von Gesamtsanierungen, ermöglichen soll. Mit diesem Vorhaben wird eine Abgabe, welche als staatsquotenneutrale Lenkungsabgabe gedacht war, in eine Förderabgabe umgewandelt. Dabei sind alle fossilen Energieträger in Abhängigkeit ihrer Klimarelevanz betroffen. Bei der vorliegenden Motion sollen jedoch lediglich die Gaskonsumenten und Gaskonsumentinnen zur Zahlung einer Abgabe verpflichtet werden, die Eigentümer resp. Eigentümerinnen einer Ölheizung sind dagegen nicht betroffen. Dies widerspricht der baselstädtischen Energiepolitik, nach der der Ersatz

von Ölheizungen durch Gasheizungen sinnvoll ist in den Fällen, bei denen keine Lösung mit erneuerbaren Energien zur Verfügung steht.

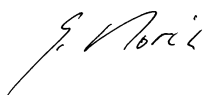
3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die 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 wegen ihrer rechtlichen Unzulässigkeit nicht zu überweisen.

Gestützt auf diese Stellungnahme beantragen wir dem Grossen Rat:

://: Die 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 wird nicht überwiesen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber