



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 25. August 2004

B+A 31/2004

Initiative

**„Der Stromrappen für die
Energiezukunft der Stadt
Luzern“**

**Von den Stimmberechtigten
abgelehnt am
27. Februar 2005**

**Vom Grossen Stadtrat
beschlossen am
4. November 2004**

Übersicht

Am 29. Juni 1998 reichte das Grüne Bündnis die Initiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ ein. Die unterzeichnenden Stimmberechtigten verlangen in Form der allgemeinen Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag (B+A) mit folgendem Zweck vorzulegen:

Die Stadt Luzern erhebt auf dem über Netze auf dem Stadtgebiet vertriebenen Strom eine zweckgebundene Abgabe von mindestens 1 Rappen pro kWh. Die Einnahmen aus der Abgabe dienen in erster Priorität der Förderung der dezentralen erneuerbaren Energieversorgung; weiter der rationellen Verwendung von Energie, sowohl durch bauliche und betriebliche Massnahmen, Investitions- und Betriebsbeiträge an stadteigene Unternehmungen und Abteilungen der Stadt als auch durch Investitions- und Betriebsbeiträge an Dritte.

Aufgrund von Unsicherheiten in Bezug auf die Rechtslage, namentlich infolge der damals auf Bundesebene noch laufenden Beratungen des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG), beantragte der Stadtrat deshalb dem Grossen Stadtrat an der Sitzung vom 27. Januar 2000, die Behandlung der Initiative zu sistieren, bis die Entscheide auf Bundesebene vorliegen. Der Grosse Stadtrat hiess diesen Antrag gut. In derselben Ratsitzung wurde die Gültigkeit der Initiative vor dem Hintergrund der übergeordneten kantonalen Rechtsgrundlagen kontrovers diskutiert. Aufgrund dieser offenen Fragen beschloss der Stadtrat, die Frage der Gültigkeit der Initiative in einem Rechtsgutachten umfassend abzuklären.

Zwei Rechtsgutachten, welche durch die Sicherheitsdirektion in Auftrag gegeben wurden, kommen zum Schluss, dass die Initiative keinen Verstoß gegen übergeordnetes Recht beinhaltet und durchführbar ist. Da der Stromrappen Lenkungswirkung beim Endkunden hat, ist die Initiative auch mit dem kantonalen Steuergesetz vereinbar.

Mit B+A 9/2004 vom 31. März 2004: „Lenkungsabgabe auf dem Stromverbrauch“ schlug der Stadtrat vor, mit einer Änderung des Reglements über den (bestehenden) Energiefonds der in der Form der allgemeinen Anregung formulierten Initiative Rechnung zu tragen und die Initiative als erledigt zu betrachten. Dieser Vorschlag fand im Stadtparlament keine Zustimmung. Der B+A wurde am 3. Juni 2004 mit 18:22 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt. Damit ist ein neuer B+A auszuarbeiten und die Initiative zur Abstimmung zu bringen.

Nachdem der Grosse Stadtrat den B+A 9/2004, welcher einen Beschluss im Sinn des Initiativbegehrens beinhaltete, am 3. Juni 2004 abgelehnt hat, respektiert der Stadtrat den Entscheid des Parlamentes und beantragt dem Grossen Stadtrat, die Initiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ abzulehnen.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Initiative: „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“	4
1.1 Ausgangslage und Rückblick	4
1.2 Zweck der Volksinitiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ vom 29. Juni 1998	5
1.3 Erläuterungen zur Volksinitiative gemäss Initiativtext	5
1.4 Mittelherkunft und Beschaffung der Mittel	6
1.5 Höhe der Mittel	6
2 Gültigkeit der Initiative (Rechtsgutachten)	7
2.1 Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Heribert Rausch	7
2.2 Stellungnahme der kantonalen Steuerverwaltung	7
2.3 Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. René Rhinow, Basel, und Prof. Dr. iur. Regula Kägi-Diener, St. Gallen	8
3 Fazit	8
4 Antrag	9

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Initiative: „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“

1.1 Ausgangslage und Rückblick

Vor über sechs Jahren, am 29. Juni 1998, reichte das Grüne Bündnis die Initiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ ein. Der Stadtrat erklärte mit Beschluss 1018 vom 9. Juli 1998, dass das Volksbegehren zu Stande gekommen sei. Am 13. Dezember 1999 leitete der Stadtrat die Initiative mit B+A 21/1999 vom 17. November 1999 dem Grossen Stadtrat weiter. Der Stadtrat beantragte dem Grossen Stadtrat, die Initiative für gültig zu erklären, den Stimmberechtigten zu empfehlen, diese abzulehnen, und das Reglement über den Energiefonds der Stadt Luzern als Gegenvorschlag anzunehmen.

Aufgrund von Unsicherheiten in Bezug auf die Rechtslage, namentlich infolge der damals auf Bundesebene noch laufenden Beratungen des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG), beantragte der Stadtrat deshalb dem Grossen Stadtrat an der Sitzung vom 27. Januar 2000, die Behandlung der Initiative zu sistieren, bis die Entscheide auf Bundesebene vorliegen. Der Grosse Stadtrat hiess diesen Antrag gut. In derselben Ratssitzung wurde die Gültigkeit der Initiative vor dem Hintergrund der übergeordneten kantonalen Rechtsgrundlagen kontrovers diskutiert. Aufgrund dieser offenen Fragen beschloss der Stadtrat, die Frage der Gültigkeit der Initiative in einem Rechtsgutachten umfassend abzuklären.

Dieses Rechtsgutachten, datiert vom 25. Mai 2001, ergab keine Anhaltspunkte, die auf eine Rechtswidrigkeit der Initiative schliessen liessen. Zudem wurde das Elektrizitätsmarktgesetz in der Referendumsabstimmung vom 22. September 2002 mit 53 % Nein-Stimmen abgelehnt. Somit waren auch sämtliche Fragen im Zusammenhang mit dem Elektrizitätsmarktgesetz nicht mehr relevant.

Mit dem B+A 7/2003 vom 26. März 2003: „Lenkungsabgabe auf dem Stromverbrauch“ schlug der Stadtrat vor, mit einer Änderung des Reglements über den (bestehenden) Energiefonds der in der Form der Anregung formulierten Initiative Rechnung zu tragen und die Initiative als erledigt zu betrachten. Aufgrund der Diskussionen und der anschliessenden Rückweisung des B+A 7/2003 durch den Grossen Stadtrat am 12. Juni 2003 wurde ein erneutes Rechtsgut-

achten in Auftrag gegeben. Dieses Rechtsgutachten hatte zum Ziel, die Schlüsselfrage „Lenkungsabgabe oder Steuer“ zu beantworten.

Dieses zweite Rechtsgutachten kam zum Schluss, dass es sich beim Stromrappen um eine Lenkungsabgabe handelt und die Stadt Luzern berechtigt ist, eine solche Abgabe einzuführen. Der Stadtrat beantragte deshalb mit B+A 9/2004 vom 31. März 2004: „Lenkungsabgabe auf dem Stromverbrauch“ dem Grossen Stadtrat, die allgemeine Anregung anzunehmen und einen referendumspflichtigen Beschluss im Sinne des Initiativbegehrens zu erlassen (vgl. Art. 10 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern). Er unterbreitete dem Grossen Stadtrat eine Änderung des Reglements über den Energiefonds, die freiwillig dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollte. Dieser B+A wurde durch das Stadtparlament am 3. Juni mit 18:22 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt.

Da der Grosse Stadtrat den Bericht und Antrag 9/2004 abgelehnt hat, unterliegt nun die Initiative der Volksabstimmung. Mit dem vorliegenden B+A wird die Initiative dem Grossen Stadtrat überwiesen.

1.2 Zweck der Volksinitiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ vom 29. Juni 1998

Gestützt auf Art. 15 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern und § 131 des kantonalen Stimmrechtsgesetzes verlangen die unterzeichnenden Stimmberechtigten in Form der allgemeinen Anregung vom Stadtrat, dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag mit folgendem Zweck vorzulegen:

„Die Stadt Luzern erhebt auf dem über Netze auf dem Stadtgebiet vertriebenen Strom eine zweckgebundene Abgabe von mindestens 1 Rappen pro kWh. Die Einnahmen aus der Abgabe dienen in erster Priorität der Förderung der dezentralen erneuerbaren Energieversorgung; weiter der rationellen Verwendung von Energie, sowohl durch bauliche und betriebliche Massnahmen, Investitions- und Betriebsbeiträge an stadteigene Unternehmungen und Abteilungen der Stadt als auch durch Investitions- und Betriebsbeiträge an Dritte.“

1.3 Erläuterungen zur Volksinitiative gemäss Initiativtext

- Die zweckgebundene Abgabe soll für die Förderung der zukunftsgerichteten Energieversorgung aus dezentralen und erneuerbaren und einheimischen Quellen eingesetzt werden. Energiequellen wie Holz, Fotovoltaik und Warmwassergewinnung aus Sonnenenergie, Kleinwasserkraftwerke, Biogas und andere Quellen mit dezentralem und erneuerbarem Charakter sollen mindestens mit einem Drittel der Mittel im Schnitt der Jahre aus der Abgabe gefördert werden.

- Weiter soll die Abgabe die Förderung von Energiesparmassnahmen ermöglichen. Darunter fallen Investitionen in Heiz- und Energieversorgungsanlagen mit höherem Wirkungsgrad, Wärmepumpen, insbesondere zur Nutzung der Seewasser-Wärme, Wärme/Kraft-Kopplungsanlagen und in Wärmedämmung für Gebäude und Anlagen der Dienstabteilungen der Stadt, der städtischen Unternehmungen und der öffentlichen Schulen.
- Der Zweck der Abgabe bezieht sich weiter auf die Investition in energieeffiziente und umweltfreundliche Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs (VBL, Trambahn) und der Fahrzeuge der städtischen Dienstabteilungen und Unternehmungen.
- Durch die Abgabe soll dann der Rückkauf von Elektrizität aus privaten Blockheizkraftwerken oder Kleinkraftwerken attraktiviert werden können.
- Die Abgabe dient weiter der Finanzierung von werkunabhängigen Energieberatungsleistungen, Energiesparkampagnen und der Erstellung von Energiekonzepten.
- Sind die sinnvollen Massnahmen in den obigen Bereichen ergriffen und bleiben weitere Mittel, können die städtischen Verkehrsbetriebe als energieeffiziente und umweltgerechte Verkehrsmittel finanziell unterstützt werden.
- Der Grosse Stadtrat legt die Höhe der Abgabe fest. Dabei kann er Abgaben auf nationaler Ebene mit gleicher Zielsetzung (z. B. Solarrappen) anrechnen.
- Die Mittel der Abgabe können über einen speziellen Fonds mit eigener Rechnung bei den Städtischen Werken oder der Stadt verwaltet werden. Der bestehende Energiesparfonds der Städtischen Werke kann bei gleicher Zweckbestimmung zur Abwicklung herangezogen werden. Die Details der Beitragsgewährung im Sinne der obigen Zweckbindung regelt ein Reglement.

1.4 Mittelherkunft und Beschaffung der Mittel

Der Stromrappen wird gemäss dem Wortlaut der Initiative allen Kunden im Verteilnetz der Stadt Luzern belastet. Energieabgaben im Elektrizitätsbereich auf Kantons- und Bundesebene können angerechnet werden.

Der Stromrappen müsste also im Auftrag der vollziehenden Behörde von den Stromlieferanten bzw. den Netzbetreibern bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern erhoben werden. Das Inkasso könnte an Dritte (z. B. ewl) übertragen werden. Die Mittel könnten über den bestehenden Energiefonds verwaltet werden. Die Vollzugskosten wären aus dem Energiefonds zu finanzieren.

1.5 Höhe der Mittel

Die ewl setzten 2002 rund 373 Gigawattstunden (373 Mio. Kilowattstunden) Strom auf dem Gebiet der Stadt Luzern ab. Wird auf diesen 373 GWh ein Stromrappen von 1 Rappen pro Kilowattstunde erhoben (= Mindestansatz der Initiative), so kommt jährlich ein Betrag von 3,7 Mio. Franken zusammen, der für die Förderung der effizienten Energienutzung und der erneuerbaren Energien zur Verfügung steht.

2 Gültigkeit der Initiative (Rechtsgutachten)

2.1 Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Heribert Rausch

Der Stadtrat beauftragte im Frühjahr 2001 Prof. Dr. Heribert Rausch (Ordinarius für Umweltrecht und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich), zur Gültigkeit der Initiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ ein Gutachten zu erstellen. Das Gutachten von Professor Rausch, datiert vom 25. Mai 2001, kommt zu den einzelnen Gutachterfragen zu folgendem zusammenfassenden Befund:

- Der „Stromrappen“ weist nicht die Merkmale einer Gebühr auf. Er ist rechtlich entweder als Lenkungsabgabe oder als Zwecksteuer zu qualifizieren.
- Der „Stromrappen“ kann auch dann erhoben werden, wenn die Stadt Luzern nicht Stromlieferantin ist.
- Die „Stromrappen-Initiative“ ist bundesrechtskonform.
- Bei Qualifikation als Lenkungsabgabe ist die „Stromrappen-Initiative“ eindeutig sowohl mit dem Bundes- wie mit dem kantonalen Recht vereinbar. Aber auch im anderen Falle – Qualifikation als Zwecksteuer – steht dem „Stromrappen“ kein höherrangiges Recht entgegen.
- Wird der „Stromrappen“ als Lenkungsabgabe und somit als etwas anderes als eine Steuer qualifiziert, kann es keinen Konflikt zwischen ihm und dem Mehrwertsteuerrecht geben. Auch wenn der Stromrappen als Zwecksteuer qualifiziert wird, sind der energiepolitisch motivierte, zweckgebundene „Stromrappen“ und die Mehrwertsteuer so verschieden, dass man es nicht mit gleichartigen Steuern zu tun hat.

Das Gutachten von Professor Rausch ergibt also keine Anhaltspunkte, die auf eine Rechtswidrigkeit der Initiative schliessen lassen.

2.2 Stellungnahme der kantonalen Steuerverwaltung

Aufgrund des Rechtsgutachtens von Professor Rausch wurde der kantonalen Steuerverwaltung die Frage unterbreitet, ob die Gemeinden des Kantons Luzern in eigener Kompetenz eine Zwecksteuer erheben dürfen. Gemäss Schreiben der kantonalen Steuerverwaltung vom 9. Januar 2002 dürfen Gemeinden im Kanton Luzern keine Zwecksteuer erheben, wohl aber eine Lenkungsabgabe. Somit ist der Stromrappen nur gesetzeskonform als Lenkungsabgabe.

2.3 Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. René Rhinow, Basel, und Prof. Dr. iur. Regula Kägi-Diener, St. Gallen

Nach der Rückweisung des B+A 7/2003 durch den Grossen Stadtrat beauftragte der Stadtrat am 3. September 2003 die Gutachter Prof. Dr. iur. René Rhinow und Prof. Dr. iur. Regula Kägi-Diener abzuklären, ob der Stromrappen eine Lenkungswirkung hat und ob man ihn deshalb als Lenkungsabgabe auffassen kann. Die Gutachter beantworteten diese Frage wie folgt:

- Beim Stromrappen (1 Rappen/kWh) handelt es sich um eine **Lenkungsabgabe**, die mit einer **unmittelbaren** und einer **mittelbaren Lenkungswirkung** ausgestaltet ist. Deren Fiskalzweck ist, soweit ein solcher überhaupt angenommen werden will, auf jeden Fall untergeordnet. Es handelt sich beim Stromrappen nicht um eine Steuer, die eine besondere Abgabekompetenz der Stadt Luzern voraussetzen würde. Aus staatsrechtlicher Sicht bestehen keine Bedenken zur Einführung der Abgabe.
- Bei einer betragsmässigen Höhe des Stromrappens von 1 Rappen lässt sich die Zuständigkeit der Stadt Luzern ohne weiteres bejahen.

Nach Ansicht der Gutachter muss ein überwiegender Teil der aus dem Stromrappen generierten Mittel wieder in den Stromeffizienzbereich fliessen. Konkret müssen Stromsparmassnahmen und Massnahmen zu Gunsten einer nachhaltigen Energieversorgung (d. h. Förderung der Herstellung und des Bezugs von erneuerbarer Energie zu Lasten anderer elektrischer Energie) finanziert werden. Gesetzgeberisch lässt sich dies mit einer entsprechenden Prioritätenregel in einem nach der Annahme der Initiative zu überarbeitenden Energiefondsreglement sicherstellen.

3 Fazit

Wie die beiden Rechtsgutachten eindeutig zeigen, ist die Initiative gültig und durchführbar und kann dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Der Stadtrat hat im B+A 9/2004 vom 31. März 2004 „Lenkungsabgabe auf dem Stromverbrauch“ aufgezeigt, wie er sich die Umsetzung des Initiativbegehrens mit einer Anpassung des bestehenden Energiefondsreglements der Stadt Luzern bei einer Annahme vorstellt.

Der B+A wurde am 3. Juni 2004 vom Grossen Stadtrat abgelehnt. Die Hauptargumente gegen den Antrag des Stadtrates waren:

- Es mache keinen Sinn, Lenkungsabgaben nur auf kommunaler Ebene als Insellösung einzuführen;
- es könnten nur vereinzelte Unternehmer und Immobilienbesitzer vom Stromrappen profitieren;

- die Wertschöpfung des Stromrappens sei nicht auf das Gebiet der Stadt Luzern beschränkt;
- der Stromrappen gefährde den Wirtschaftsstandort Luzern.

Nachdem der Grosse Stadtrat den B+A 9/2004, welcher einen umsetzbaren Beschluss im Sinne des Initiativbegehrens gemäss Art. 10 Abs. 1 GO darstellte, abgelehnt hat, respektiert der Stadtrat den Entscheid des Parlamentes und beantragt, die Initiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ abzulehnen.

4 Antrag

Gestützt auf die voranstehenden Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat deshalb,

- in eigener Kompetenz die Volksinitiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ für gültig zu erklären,
- den Stimmberechtigten die Ablehnung der Volksinitiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ zu empfehlen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 25. August 2004

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 31/2004 vom 25. August 2004 betreffend

Initiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“,

gestützt auf den Bericht der Spezialkommission,

in Anwendung von § 62 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 9. Oktober 1962 sowie Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. In eigener Kompetenz:
Die Volksinitiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ ist gültig.
- II. Zuhanden der Stimmberechtigten:
Die Volksinitiative „Der Stromrappen für die Energiezukunft der Stadt Luzern“ wird abgelehnt.
- III. Der Beschluss gemäss Ziffer II unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Luzern, 4. November 2004

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Bruno Heutschy
Ratspräsident

Toni Göpfert
Stadtschreiber

