

LU_GERICHTE 7H 21 79 vom 30. Juni 2022

LU Gerichte, 2022-06-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_21_79

FR: LU_GERICHTE 7H 21 79 du 30 juin 2022

IT: LU_GERICHTE 7H 21 79 del 30 giugno 2022

Regeste

Aufgrund der abschliessenden bundesrechtlichen Regelung kann auf kommunaler Ebene keine Regelung eingeführt werden, mit welcher die Netzbetreiber dazu verpflichtet werden, eingespeisten Solarstrom in bestimmter Höhe zu vergüten (E. 5.5.2). Eine Abgabe, die vom Elektrizitätsunternehmen eingefordert wird, aber in die Gemeindekasse fliesst, stellt keine "Abgabe und Leistung" an das Gemeinwesen im Sinn des nationalen Stromversorgungsgesetzes dar (E. 5.6.3.). Die im Reglement vorgesehene Abgabe hat den Charakter einer Steuer. Der Gemeinde fehlt eine gesetzliche Grundlage zur Erhebung einer derartigen Steuer (E. 6.4). | Art. 15 EnG; Art. 14 Abs. 1 StromVG; § 23 Abs. 2 KEnG; § 145 Abs. 2 lit. f StRG. | Stimmrecht

Erwägungen

E. 4

Abteilung Rechtsgebiet: Stimmrecht Entscheiddatum: 30.06.2022 Fallnummer: 7H 21 79 LGVE: Gesetzesartikel: Art. 15 EnG; Art. 14 Abs. 1 StromVG; § 23 Abs. 2 KEnG; § 145 Abs. 2 lit. f StRG. Leitsatz: Aufgrund der abschliessenden bundesrechtlichen Regelung kann auf kommunaler Ebene keine Regelung eingeführt werden, mit welcher die Netzbetreiber dazu verpflichtet werden, eingespeisten Solarstrom in bestimmter Höhe zu vergüten (E. 5.5.2). Eine Abgabe, die vom Elektrizitätsunternehmen eingefordert wird, aber in die Gemeindekasse fliesst, stellt keine "Abgabe und Leistung" an das Gemeinwesen im Sinn des nationalen Stromversorgungsgesetzes dar (E. 5.6.3.). Die im Reglement vorgesehene Abgabe hat den Charakter einer Steuer. Der Gemeinde fehlt eine gesetzliche Grundlage zur Erhebung einer derartigen Steuer (E. 6.4). Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. 1C_433/2022 vom 12. Dezember 2023 Entscheid: Sachverhalt (zusammengefasst) Der Gemeinderat E._____ erklärte die Initiative des Initiativkomitees B._____ mit Beschluss vom 26. März 2020 für ungültig. Die Initiative verlangt die Schaffung eines Reglements mit folgendem Wortlaut: "In Anwendung von § 2 Abs. 1 und Abs. 2 Buchstabe c des Kantonalen Stromversorgungsgesetzes führt die Gemeinde E._____ folgende Regelung ein: Reglement zur Förderung des Solarstroms in der Gemeinde E._____ Art. 1 Zweck Dieses Reglement hat zum Ziel, die Solarstromproduktion in der Gemeinde E._____ zu fördern und damit zu einer klimaschonenden und sicheren Energieversorgung beizutragen. Art. 2 Grundsatz Der Gemeinderat sorgt dafür, dass ins Netz eingespeister Solarstrom von Solaranlagen in E._____ über eine Nutzungsdauer der Anlagen von 20 Jahren mit insgesamt mindestens 12 Rappen pro kWh vergütet wird. Dies gilt für ins Netz eingespeisten Solarstrom ab dem 1. Januar 2021. Wenn das für die Grundversorgung zuständige Elektrizitätsversorgungsunternehmen ins Netz eingespeisten Solarstrom und den dazu gehörenden ökologischen Mehrwert mit einem geringeren Betrag pro kWh vergütet, führt

der Gemeinderat eine lokale kostendeckende Einspeisevergütung ein. Art. 3 Vergütung Mit der lokalen kostendeckenden Einspeisevergütung wird sichergestellt, dass Betreiber der Solaranlagen insgesamt eine Vergütung von mindestens 12 Rappen pro kWh produzierten und ins Netz eingespeisten Solarstrom erhalten, inklusive dem Einspeisetarif des zuständigen Elektrizitätsversorgers, über einen Zeitraum von 20 Jahren nach Erstellung der Anlage. Der Gemeinderat kann die Höhe der Vergütung aufgrund des technologischen Fortschritts für zukünftig erstellte Anlagen senken, solange ein kostendeckender Betrieb der Anlage nach wie vor gewährleistet ist. Die Vergütung bleibt während der ganzen Vergütungsdauer gleich und wird jährlich ausbezahlt. Art. 4 Vergütungsberechtigte Die lokale kostendeckende Einspeisevergütung können Betreiber von sich auf dem Gemeindegebiet befindender Photovoltaikanlagen erhalten, sofern sie den ökologischen Mehrwert des ins Netz eingespeisten Solarstroms nicht bereits anderweitig veräussern und keine andere kostendeckende Vergütung erhalten. Art. 5 Verteilung des ökologischen Mehrwerts Die Gemeinde sorgt dafür, dass der ökologische Mehrwert des geförderten Solarstroms an alle Strombezügler in E._____ verteilt wird. Art. 6 Finanzierung Wird eine solche lokale kostendeckende Einspeisevergütung eingeführt, richtet die Gemeinde zu deren Finanzierung wie auch zur Deckung der entsprechenden Vollzugskosten einen Solarstromfonds ein. Die Gemeinde weist den Netzbetreiber an, den Solarstromfonds über einen zusätzlichen Betrag pro ins Gemeindegebiet gelieferte kWh Strom ausreichend zu finanzieren. Die Höhe des Betrags, der demzufolge pro kWh Strom an das Gemeinwesen abzugeben ist, richtet sich nach dem Bedarf zur Finanzierung des Solarstromfonds. Der Gemeinderat legt diese Höhe jährlich fest. Der Netzbetreiber kann den Zuschlag durch eine Erhöhung des Netznutzungsentgelts an die Endverbraucherinnen und Endverbraucher im Gemeindegebiet überwälzen. Falls es zur Einführung einer entsprechenden Regelung eine Anpassung des Konzessionsvertrags braucht, wird die Einführung einer entsprechenden Regelung spätestens im neuen Konzessionsvertrag ab 2024 vorgesehen. Die lokale kostendeckende Einspeisevergütung gilt, sofern sie eingeführt wird, in einem solchen Fall nur für Solarstrom, der ab Inkrafttreten des geänderten Konzessionsvertrags ins Netz eingespeist wird. Erreicht der Zuschlag für die Endverbraucherinnen und Endverbraucher 3 Rappen pro kWh, werden bis auf weiteres keine neuen Anlagen in die lokale kostendeckende Einspeisevergütung aufgenommen, und der zur Finanzierung erforderliche Betrag pro kWh Strom wird dementsprechend bis auf weiteres nicht erhöht. Der Gemeinderat unterbreitet in einem solchen Fall dem Stimmvolk eine Vorlage, mit der dieses über einen weiteren Ausbau der lokalen kostendeckenden Einspeisevergütung abstimmen kann. Art. 7 Ausnahmen Der Gemeinderat kann in Härtefällen auf schriftlichen Antrag hin eine teilweise oder vollständige Rückerstattung des zusätzlich bezahlten Netznutzungsentgelts gewähren. Dies gilt insbesondere für Industrie- und Gewerbebetriebe, die den Nachweis erbringen, dass sie auch den eidgenössischen Netzzuschlag nach Art. 39 des Schweizerischen Energiegesetzes ganz oder teilweise rückerstattet erhalten. Wer eine Rückerstattung erhält, kann nicht gleichzeitig eine kostendeckende Einspeisevergütung nach diesem Reglement beanspruchen und erhält auch keinen Anteil am ökologischen Mehrwert des geförderten Solarstroms. Art. 8 Vollzug Der Gemeinderat sorgt für den Vollzug. Er kann das für die Grundversorgung zuständige Elektrizitätsversorgungsunternehmen oder eine andere Stelle mit dem Vollzug beauftragen. Zudem kann er weitere Ausführungsbestimmungen zu diesem Reglement erlassen." Der Regierungsrat wies eine gegen die Ungültigkeitserklärung erhobene Stimmrechtsbeschwerde mit Entscheid vom 23. Februar 2021 ab. Gegen diesen Entscheid

erhoben das Initiativkomitee sowie A._____ Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht. Die Beschwerde wurde abgewiesen. Aus den Erwägungen:

E. 4.1

Sowohl der Gemeinde- als auch der Regierungsrat erachten das Initiativbegehren als mit höherrangigem Recht nicht vereinbar und erklären die Initiative daher für ungültig. Die Beschwerdeführer halten diesen Ausführungen entgegen, der Regierungsrat verletze mit dieser Handhabung ihr Initiativrecht gemäss Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101), § 17 der Verfassung des Kantons Luzern (KV; SRL Nr. 1) sowie § 10 der Gemeindeordnung der Gemeinde E._____ (GO). § 145 Abs. 1 und 2 des kantonalen Stimmrechtsgesetz (StRG; SRL Nr. 10) seien unrichtig angewendet worden und würden zur Einschränkung des Initiativrechts keine genügende gesetzliche Grundlage darstellen.

E. 4.2

Art. 34 Abs. 1 BV gewährleistet die politischen Rechte auf Ebene des Bundes, der Kantone und Gemeinden (BGE 139 I 292 E. 5.2). Zu den politischen Rechten gehören unter anderem das Ergreifen und Unterzeichnen von Volksinitiativen (Art. 136 BV; § 17 KV). Den Stimmberechtigten des Kantons Luzern steht auch die Gesetzesinitiative zu (§ 21 KV). Auf Gemeindeebene können die Stimmberechtigten mittels Gemeindeinitiative die Abstimmung über ein Sachgeschäft der Gemeinde verlangen, welches in ihrer Zuständigkeit liegt (§ 38 Abs. 1 des Gemeindegesetzes [GG; SRL Nr. 150]; § 10 Abs. 1 GO). Gemeindeinitiativen können in der Form der Anregung (nicht-formulierte Initiative) eingereicht werden. Für Gemeindeinitiativen, die den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Reglementen oder die Änderung der Gemeindeordnung verlangen, ist auch die Form des Entwurfs (formulierte Initiative) zulässig (§ 38 Abs. 3 GG; vgl. § 10 Abs. 1 GO).

E. 4.3

Volksinitiativen dürfen keine Bestimmungen enthalten, die dem übergeordneten Recht widersprechen. Materielle Schranke für nationale Verfassungsinitiativen bildet das zwingende Völkerrecht (vgl. 139 Abs. 3 BV). Eine entsprechende Beschränkung auf zwingendes Völkerrecht findet auf kantonale und kommunale Volksbegehren keine Anwendung. Diese müssen vielmehr vorbehaltlos mit dem höherrangigen Recht vereinbar sein (BGE 142 I 216 E. 3.1; vgl. Steinmann, in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender], 3. Aufl. 2014, Art. 34 BV N 13). Gemeindeinitiativen haben demnach das Völkerrecht, das Bundesrecht, das interkantonale Recht, das Verfassungsrecht des Kantons sowie das übrige kantonale Recht zu wahren. Zum übergeordneten Recht gehört nicht nur das gesetzte Recht, wie die allgemeinverbindlichen Erlasse und die rechtsetzenden Verträge, sondern auch nicht gesetztes Recht, wie das Gewohnheitsrecht und die Rechtsgrundsätze sowie in dem Sinn verbindliches Behördenrecht, als von dessen Grundsätzen nicht ohne qualifizierte Begründung abgewichen werden darf (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2118). Der Grundsatz der Respektierung des übergeordneten Rechts gilt von Bundesrechts wegen (Art. 49 Abs. 1 BV). Er ist selbst dann verletzt, wenn kantonales bzw. kommunales Recht einen Regelungsspielraum missachtet, welcher auf der Grundlage des höherrangigen Rechts gewahrt werden muss (Ruch, in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm., a.a.O., Art. 49 BV N 12). In der Luzerner Rechtsordnung ist der Grundsatz der

Respektierung des übergeordneten Rechts ausdrücklich verankert. Gemäss § 145 Abs. 1 StRG ist ein Volksbegehren ungültig, wenn es rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist (vgl. auch § 39 Abs. 2 lit. a GG; § 11 Abs. 3 GO). Rechtswidrig ist es namentlich dann, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist oder der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2 lit. a und f StRG; Heselhaus/Seiberth/Langensand, In dubio pro populo?, in: Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Verwaltungsrecht – Staatsrecht – Rechtsetzungslehre [Hrsg. Caroni/Heselhaus/Mathis/Norer], Zürich/St. Gallen 2011, S. 271). Stellt eine Behörde – ohne selbst eine Rechtsverletzung zu begehen – fest, dass eine Vorlage höherrangigem Recht zuwiderläuft, begeht sie nach dem Gesagten ihrerseits keine Rechtsverletzung, wenn sie eine solchermassen belastete Vorlage der Abstimmung entzieht. Das bedeutet nach der von Teilen der Lehre eher kritisch gewürdigten Praxis des Bundesgerichts allerdings nicht, dass – im umgekehrten Fall – eine Behörde eine Rechtsverletzung begehen würde, wenn sie eine Vorlage, die mit übergeordnetem Recht in Widerspruch steht, dessen ungeachtet dennoch der Volksabstimmung unterbreitet (zum Ganzen LGVE 2016 IV Nr. 17 E. 3.3.1; BGer-Urteil 1C_92/2010 vom 6.7.2010 E. 2.1; vgl. Notter, «Eine Initiative ist gültig, wenn ...», in: Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag [Hrsg. Rüssli/Hänni/Häggi Furrer], Zürich/Basel/Genf 2012, S. 243 f.). Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer kann das Stimmrecht bzw. können die politischen Rechte mittels § 149 Abs. 1 StRG eingeschränkt werden.

E. 4.4

Bei der Beurteilung der Gültigkeit bzw. Ungültigkeit einer Initiative ist die hohe Bedeutung der Volksrechte zu beachten (Heselhaus/Seiberth/Langensand, a.a.O., S. 261). Der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Auslegung von Volksinitiativen liegt daher der Leitgedanke zugrunde, Initiativen nach Möglichkeit – durch Auslegung – vom Verdikt der Rechtswidrigkeit und damit der Ungültigkeit zu bewahren (in dubio pro populo; Heselhaus/Seiberth/Langensand, a.a.O., S. 261; Pedretti, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 2017 S. 308). Die Gültigkeit einer Initiative kann dennoch nicht dadurch erreicht werden, dass ihr ein Sinn beigemessen wird, der vom Grundanliegen der Initianten abweicht bzw. die Natur des Begehrens tiefgreifend verändert (BGE 139 I 292 E. 7.2.4; Pedretti, a.a.O., S. 309).

E. 5.1

Die kommunale Initiative B._____ sieht den Erlass eines ausformulierten Reglements vor, welches die Solarstromproduktion in der Gemeinde E._____ fördern soll. Bei Inkrafttreten des Reglements wäre der Gemeinderat dazu verpflichtet, eine kostendeckende Einspeisevergütung von mindestens 12 Rappen pro kWh produzierten und in das Stromnetz eingespeisten Solarstroms zu sichern. Soweit eine Vergütung in diesem Umfang nicht anderweitig gesichert wäre, verlangt das Reglement die Errichtung eines Solarstromfonds zur Finanzierung dieser Einspeisevergütung. Dieser Fonds soll durch einen – jährlich variierenden – Betrag geäufnet werden, der pro kWh bezogenen Stroms primär durch den Netzbetreiber zu leisten wäre, jedoch als Netznutzungsentgelt auf die Endverbraucher im Gemeindegebiet überwältzt werden könnte. Die Einführung einer derartigen Regelung ist nur dann zulässig, wenn der Gemeinde hinsichtlich der Förderung von Solarstrom, der Verpflichtung zur Abnahme und Vergütung von Solarstrom sowie deren Modalitäten und der Erstellung und Finanzierung des Energiefonds Regelungskompetenz zukommt.

E. 5.2

Gemäss Art. 50 Abs. 1 BV ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet (vgl. § 68 Abs. 2 Satz 1 KV). Die kantonale Gesetzgebung bestimmt den Umfang der Gemeindeautonomie und gewährt den Gemeinden einen möglichst grossen Handlungsspielraum (§ 68 Abs. 2 Satz 2 KV). Gemeinden sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 147 I 136 E. 2.1; BGer-Urteile 1C_188/2020 vom 22.11.2021 E. 2.1.2, 1C_266/2020 vom 4.1.2021 E. 2.2). Soweit der Gemeinde in einem Bereich Erlassfreiheit zusteht, bedeutet dies nicht, dass sie ungeachtet bestehender Vorschriften legiferieren kann. Sie hat das übergeordnete Recht zu beachten.

E. 5.3.1

Gemäss Art. 89 Abs. 1 BV setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch. Der Bund legt Grundsätze fest über die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien und über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch (Art. 89 Abs. 2 BV). Weiter erlässt der Bund Vorschriften über den Transport und die Lieferung elektrischer Energie (Art. 91 Abs. 1 BV). Das nationale Energiegesetz (EnG; SR 730) erklärt, dass die Nutzung und der Ausbau von erneuerbaren Energien von nationalem Interesse sind (Art. 12 Abs. 1 EnG), und verpflichtet die Kantone, im Rahmen ihrer Gesetzgebung günstige Rahmenbedingungen für die sparsame und effiziente Energienutzung sowie die Nutzung erneuerbarer Energien zu schaffen (Art. 45 Abs. 1 Satz 1 EnG). Es fördert den Ausbau von Photovoltaikanlagen durch eine Beteiligung an den Produktionskosten über ein Einspeisevergütungssystem, welches Ende 2022 auslaufen soll (Art. 19 ff. und Art. 38 Abs. 1 lit. a EnG), sowie durch die Einmalvergütung im Sinne von Investitionsbeiträgen (Art. 24 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 25 Abs. 1 EnG). Diese Förderinstrumente werden durch einen Zuschlag auf dem von den Netzbetreibern zu leistenden Netznutzungsentgelt für das Übertragungsnetz (Netzzuschlag) finanziert (Art. 35 EnG; vgl. Art. 1 der Verordnung über die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien [Energieförderungsverordnung, EnFV; SR 730.03]). Er kann auf die Endverbraucherinnen und Endverbraucher überwältzt werden (Art. 35 Abs. 1 EnG) und darf höchstens 2,3 Rappen pro kWh betragen (Art. 35 Abs. 3 Satz 1 EnG).

E. 5.3.2

Kanton und Gemeinden setzen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für eine sichere, ausreichende, wirtschaftliche und umweltverträgliche Versorgung des Kantonsgebiets mit Elektrizität ein (§ 2 Abs. 1 Kantonales Stromversorgungsgesetz [KStromVG; SRL Nr. 772]). Anzustreben – und im Rahmen der verfügbaren Mittel zu fördern – sind dabei insbesondere die sparsame, effiziente, wirtschaftliche sowie umweltverträgliche Elektrizitätsnutzung und -verwendung (§ 2 Abs. 2 lit. b KStromVG; § 27 Abs. 1 Kantonales Energiegesetz [KEnG; SRL Nr. 773]). Weiter ist die Produktion und Einspeisung von

Strom aus erneuerbaren Energieträgern und Abwärme zu fördern (§ 2 Abs. 2 lit. c KStromVG). Der Kanton kann Finanzhilfen gewähren für Abklärungen und Massnahmen betreffend Nutzung von erneuerbaren Energien und von Abwärme (§ 27 Abs. 2 lit. b KEnG). Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) legt die Einzelheiten der Förderprogramme fest (§ 22 Abs. 1 Satz 1 der kantonalen Energieverordnung [KEnV; SRL Nr. 774]) und verweist bezüglich der Förderung von Solarstrom auf die Massnahmen des Bundes (<https://uwe.lu.ch>, Rubriken: Themen/Energie/Förderprogramme Energie, zuletzt besucht am 7.4.2022). Selbst wenn auf Bundesebene Regelungen zur Förderung von Photovoltaikanlagen bestehen, steht einer zusätzlichen kommunalen Regelung nichts im Weg, soweit diese in ihrer Ausgestaltung mit dem Bundesrecht vereinbar ist.

E. 5.4

Der Regierungsrat stellt fest, dass auf kommunaler bzw. kantonaler Ebene kein Raum für eine Regelung bestehe, welche dem Netzbetreiber vorschreibe, eingespeisten Solarstrom in einer bestimmten Höhe zu vergüten, die über dem vereinbarten bzw. bundesrechtlich vorgesehenen Preis liege. Er erwägt aber, dass – gestützt auf die bundesrechtlichen Grundlagen – eine kommunale Regelung, welche zur Speisung eines Energiesparfonds oder Förderprogramms einen Zuschlag auf das Netznutzungsentgelt in Form einer Abgabe bei den Endverbrauchern erhebe, grundsätzlich zulässig sei. Das Initiativbegehren sehe eine Kostenüberwälzung durch den Netzbetreiber an den Endverbraucher nur als Möglichkeit vor. Da der Netzbetreiber auf kommunaler Ebene aber gerade nicht dazu verpflichtet werden könne, Mehrkosten zu tragen, die aufgrund der Vergütung von Solarstrom in einer bestimmten Höhe entstehen, sei eine solche Regelung nur denkbar, wenn der Netzbetreiber zur Überwälzung der Kosten verpflichtet würde (und ihm nicht nur die Möglichkeit zur Überwälzung zustehe). Unter Anwendung des Günstigkeitsprinzips legt der Regierungsrat das Initiativbegehren in diesem Sinn aus. Entgegen der Vorbringen der Beschwerdeführer widerspricht sich der Regierungsrat in diesen Erwägungen (E. 5.5 und 5.6 des angefochtenen Entscheids) nicht. In E. 5.5 befasst er sich mit der Regulierung der Vergütung an Solarstromproduzenten durch die Netzbetreiber, welche bundesrechtlich klaren Vorgaben unterliegt. In der darauffolgenden Erwägung geht der Regierungsrat sodann auf die Regulierung des Strompreises ein, welchen die Endverbraucher zu tragen haben. Er behandelt in diesen beiden Erwägungen zwei unterschiedliche Themenkomplexe und kann daher zu unterschiedlichen Schlüssen kommen.

E. 5.5.1

Die mittels Photovoltaikanlagen produzierte und in das Stromnetz eingespeiste Elektrizität haben die Netzbetreiber in ihrem Netzgebiet abzunehmen und angemessen zu vergüten (Art. 15 Abs. 1 lit. a EnG; vgl. § 23 KEnG), soweit die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 15 Abs. 2 EnG). Jeder Netzbetreiber bzw. jedes Elektrizitätswerk kann die Vergütung im Rahmen des EnG selbst festlegen, weshalb die Tarife der Vergütung unterschiedlich sind (vgl. <https://www.vese.ch/pvtarif/>, besucht am 13.6.2022). Art. 15 Abs. 3 lit. a EnG legt jedoch ein Minimum fest. Die Einspeisevergütung für Elektrizität aus erneuerbaren Energien richtet sich im Streitfall nach den vermiedenen Kosten des Netzbetreibers für die Beschaffung gleichwertiger Elektrizität (Art. 15 Abs. 3 lit. a EnG). Im Übrigen sind die Parteien im Rahmen der Rechtsordnung theoretisch frei, wie sie das Vertragsverhältnis ausgestalten wollen. Faktisch stehen sich jedoch regelmässig zwei sehr unterschiedliche Parteien gegenüber: Das konzessionierte Elektrizitätsversorgungsunternehmen auf der einen und der auf dem Einfamilienhausdach

produzierende Solarstromproduzent auf der anderen Seite. Mutmasslich wird die Vergütung damit nicht auf dem Markt ausgehandelt, sondern – unter Beachtung der Mindestvorschriften – vom Netzbetreiber vorgegeben.

E. 5.5.2

Die Strompreisregulierung hat sich mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Stromversorgung [Stromversorgungsgesetz, StromVG; SR 734.7] grundlegend geändert: Das Bundesgericht hat diesbezüglich in seinem Urteil BGE 138 I 454 festgehalten, das Bundesrecht enthalte neu eine Strompreisregulierung und lege abschliessend fest, welche Komponenten der Strompreis für den Endverbraucher enthalten dürfe. Dies seien die anrechenbaren Kosten für die Netznutzung, die Kosten für die Energielieferung sowie die Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen (vgl. Art. 6 Abs. 3, 14 und 15 StromVG; Art. 12 ff. der Stromversorgungsverordnung [StromVV; SR 734.71]; BGE 144 III 111 E. 5.1). Die einzige Strompreiskomponente, die nicht bundesrechtlich geregelt sei und nicht der Regulierung durch das Fachsekretariat der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) unterliege, seien die Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen (vgl. BGer-Urteil 2C_297/2019 vom 28.5.2020 E. 6.2). In diesem gesetzlichen System bestehe – so die bundesgerichtliche Rechtsprechung in besagtem Urteil – kein Platz mehr für eine zusätzliche Strompreiskomponente, die durch kantonale Behörden gestützt auf weitergehende kantonale – respektive kommunale – Vergütungspflichten angeordnet wird: Müsste ein Elektrizitätsversorgungsunternehmen aufgrund solcher kantonalen (oder kommunaler) Vorschriften Elektrizität zu einem höheren als dem Marktpreis übernehmen, so könnte es diese Mehrkosten nicht auf die Endkunden überwälzen, da es sich dabei weder um anrechenbare Netzkosten noch um Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen handelte und nach dem EnG dafür kein Zuschlag vorgesehen sei. Es könnte diese Mehrkosten aber auch nicht über den Energiepreis auf den Endkunden überwälzen, da auch diese Preiskomponente einer bundesrechtlichen Preisbegrenzung und der Kontrolle durch die ElCom unterliege. Eine solche Verpflichtung hätte somit zur Folge, dass die Netzbetreiber verpflichtet würden, Kosten zu tragen, die sie nicht auf die Endkunden überwälzen könnten. Eine solche finanzielle Belastung ginge zu Lasten des Betriebsgewinns der Netzbetreiber, der seinerseits durch die ElCom reguliert wird (BGE 138 I 454 E. 3.6.5). Das zitierte Urteil des Bundesgerichts stammt vom 27. Oktober 2012. Die dort erwähnten massgebenden Gesetzesgrundlagen haben sich weder durch die Totalrevision des EnG noch der damit einhergehenden Teilrevision des StromVG entscheidend verändert. Der Inhalt und die Schlussfolgerungen des bundesgerichtlichen Urteils haben folglich noch heute Geltung. Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass die Vergütung für eingespeisten Solarstrom, die der Kleinproduzent vom Gebietsmonopolist erhält, verhandelbar ausgestaltet ist, faktisch aber höchstens ausnahmsweise verhandelt werden kann. Die lückenlose bundesrechtliche Regelung verbietet sodann eine Ergänzung der ausgehandelten oder tarifarischen Vergütung auf kommunaler Grundlage durch Festlegung einer solchen in bestimmter Höhe. Zu Recht verweist auch das KEnG in § 23 Abs. 2 hinsichtlich der Vergütung dezentral erzeugter Elektrizität auf die bundesrechtlichen Vorschriften. Die Art. 2, 3 und 4 der Initiative – welche auf kommunaler Ebene eine Vergütung eingespeisten Solarstroms in bestimmter Höhe vorschreiben –, missachten damit diese abschliessende bundesrechtliche Regelung, welche einer solchen Vorschrift keinen Raum lässt. Das Gemeinwesen ist für den Regelungsbereich demnach nicht zuständig, und die Initiative verstösst damit gegen übergeordnetes Recht (vgl. § 145 Abs. 2 lit. a und f StRG). Offen bleiben kann, ob eine bundesrechtskonforme Umsetzung der Initiative möglich wäre, indem

die Netzbetreiberin auf freiwilliger Basis die Vergütung für Strom aus privaten Photovoltaikanlagen nach dem Begehren der Initianten festlegt.

E. 5.6.1

Wie bereits vom Regierungsrat ausgeführt, machen die Beschwerdeführer geltend, es handle sich bei der erhobenen Abgabe um eine Abgabe und Leistung an Gemeinwesen im Sinne des StromVG. Der Begriff "Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen" ist auslegungsbedürftig. Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente. Abzustellen ist dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte, auf den Zweck der Norm, die ihr zugrundeliegenden Wertungen und ihre Bedeutung im Kontext mit anderen Bestimmungen (BGE 141 V 191 E. 3).

E. 5.6.2

Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen sind neben den anrechenbaren Kosten Teil des Netznutzungsentgelts (Art. 14 Abs. 1 StromVG). Dieses Entgelt ist die Vergütung für die Netznutzung durch Dritte (Art. 14 Abs. 2 StromVG). Die anrechenbaren Kosten orientieren sich an den Kosten eines effizient betriebenen Netzes (anrechenbare Netzkosten, vgl. Art. 15 Abs. 1 StromVG). Sie sind im StromVG konkretisiert und müssen von den Netzbetreibern auf Basis einer geeigneten Kostenrechnung nachgewiesen werden. Daneben werden die Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen gesetzlich nicht weiter definiert (vgl. zum Ganzen Botschaft zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz vom 3. Dezember 2004 [nachfolgend Botschaft; BBl 2005 1611, insb. 1650 f.]). Unter den Begriff gefasst werden gemäss Botschaft nur Abgaben und Leistungen, die zu den Netznutzungsentgelten gehören. Das seien beispielsweise Konzessionsgebühren für die Sondernutzung von öffentlichem Grund zur Verlegung von Leitungen (BBl 2005 1650). Eine zusätzliche Umschreibung des Begriffs ist der Botschaft nicht zu entnehmen. Sie hält jedoch fest, dass trotz der Regulierung des Strompreises auf Bundesebene die kantonale Kompetenz zum Erlass von Vorschriften betreffend die Erhebung eines zweckgebundenen Strompreiszuschlags für Sparmassnahmen und erneuerbare Energien bzw. die Einführung von Lenkungsabgaben auf dem Stromverbrauch bestehen bleiben (BBl 2005 1678). Gestützt auf diese Ausführungen wird der Begriff der Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen – insbesondere auch vom Bundesgericht – weit ausgelegt. Es müsse sich aber um Leistungen an ein Gemeinwesen handeln; Vergütungen, welche von einem Netzbetreiber an private Elektrizitätsproduzenten bezahlt werden müssten, fielen nicht darunter (BGE 138 I 454 E. 3.6.3; aus der neueren Rechtsprechung BGer-Urteil 2C_297/2019 vom 28.5.2020 E. 6.2; Stellungnahme des Fachsekretariats der ElCom vom 17. Februar 2011, Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen [nachfolgend: Stellungnahme ElCom], S. 2). So bezeichnet die ElCom auch Energiesparfonds, andere Förderprogramme sowie Gewinnablieferungen (Stellungnahme ElCom, S. 1) und das Bundesgericht Strompreiszuschläge für Sparmassnahmen und erneuerbare Energie, Lenkungsabgaben auf dem Stromverbrauch oder Gebühren für die Benützung von öffentlichem Grund und Boden (BGE 138 I 454 E. 3.7) als Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen (vgl. zum Ganzen Wyss, Tarife in der Stromversorgung, in: Kausalabgaben [Häner/Waldmann], Bern 2015, S. 208 f.; Petrik-Haltiner, Spannungsfelder rund um die Stromkosten und -tarife, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 315 ff.).

E. 5.6.3

Öffentliche Abgaben, wie etwa Steuern, erhebt im Grunde das mit hoheitlicher Gewalt ausgestattete Gemeinwesen vom Abgabesubjekt – vorliegend gemäss Initiativtext vom Stromverbraucher bzw. der Stromverbraucherin. Der Initiativtext sieht jedoch vor, dass bei Inkrafttreten der Initiative nicht die Gemeinde, sondern die Netzbetreiberin bei den Endverbrauchern eine Abgabe erhebt. Art. 14 Abs. 1 StromVG weist dem Elektrizitätsunternehmen aber gerade keine Kompetenz für den Vollzug dieser bzw. irgendwelcher Abgabbeerhebungen zu und bildet damit keine Grundlage für eine solche Vollzugsregelung. Anders verhielte es sich, soweit das konzessionierte Unternehmen selbst Abgabesubjekt wäre, wie es etwa bei Konzessionsgebühren der Fall ist. Wie ausgeführt dürfen diese Mehrkosten nicht der Netzbetreiberin auferlegt werden und können von dieser auch nicht an die Endverbraucher überwältzt werden (E. 5.5.2). Eine zusätzliche Abgabe wie die vorgesehene, welche vom Elektrizitätsunternehmen einzutreiben ist, jedoch schliesslich in die Gemeindekasse fliesst, kann folglich nicht als Abgabe und Leistung an Gemeinwesen qualifiziert werden. Aber selbst wenn die erhobene Abgabe in ihrer Ausgestaltung eine solche darstellen würde, ist deren Erhebung unzulässig. Aus den folgenden Gründen:

E. 6.1

Öffentliche Abgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten kraft öffentlichen Rechts dem Staat schulden. Sie dienen in erster Linie der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs (Fiskalfunktion), können aber auch – gar ausschliesslich – eine Verhaltenslenkung bezwecken. Sie werden gemeinhin in Kausalabgaben und Steuern unterteilt, wobei eine Abgrenzung nicht immer trennscharf möglich ist. Folglich bestehen auch sogenannte Sonderabgaben – wie etwa Lenkungsabgaben –, die sich weder der einen noch der anderen Kategorie eindeutig zuordnen lassen und in der Lehre teilweise als eigenständige Abgabekategorie aufgeführt werden (Blumenstein/Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, 7. Aufl. 2016, S. 2, mit Hinweis auf BGE 138 II 70 E. 2; vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 2756 f. und 2861 ff.; Wiederkehr, Sonderabgaben, in: recht – Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis 1/2017, S. 43 ff.; Wyss, Kausalabgaben, Diss. Basel 2009, S. 15).

Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für eine bestimmte, individuell zurechenbare, staatliche Leistung oder die Einräumung besonderer Vorteile (Individualäquivalenz) zu entrichten haben. Sie stehen mit einer bestimmten Leistung des Gemeinwesens in einem Austauschverhältnis im Sinn von Leistung und Gegenleistung. In dieser Beziehung findet die Abgabepflicht ihren Grund (causa) und – im Prinzip – zugleich ihre Begrenzung (Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Bd. II, Bern 2014, N 508; Wyss, Kausalabgaben, a.a.O., S. 7). Steuern werden demgegenüber zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs erhoben, unabhängig davon, ob und in welchem Masse die Abgabepflichtigen aus der Tätigkeit des Gemeinwesens (individuell) einen Nutzen ziehen oder eine Gegenleistung erhalten; es genügt, dass sie der Gebietshoheit des Gemeinwesens unterstehen und den vom Gesetz als beststeuerbar erklärten Tatbestand erfüllen (Wiederkehr/Richli, a.a.O., N 531). Die Steuerschuld ist damit eine abstrakte Schuld (auch als Gegenleistungs- bzw. Voraussetzungslosigkeit der Steuerschuld bezeichnet); eine Geldleistung für diverse, nicht näher bestimmte staatliche Leistungen (Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 266; Wyss, Kausalabgaben, a.a.O., S. 6 f. mit Hinweisen).

E. 6.2

Wie ausgeführt handelt es sich bei der Steuer um eine abstrakte Schuld. Die mittels Steuergelder finanzierten Leistungen – wie etwa Sicherheit, Bildung oder Umweltschutz – sind den Pflichtigen weder individuell zurechenbar, noch stehen sie zur Steuer in einem direkten Austauschverhältnis. Die Steuerpflichtigen profitieren dennoch vom Einsatz der Steuergelder (Wiederkehr, a.a.O., S 47). Wenn nun mittels der gemäss Reglement erhobenen Abgabe – wie von den Beschwerdeführern vorgebracht – zu mehr ökologischem Strom sowie einer sichereren Stromversorgung beigetragen wird, kommt den Abgabepflichtigen ein Mehrwert zu, wie er aus der Verwendung von Steuergeldern in typischer Weise resultiert. Dem Vorbringen der Beschwerdeführer, den Endverbrauchern komme in der Form von Solarstromzertifikaten eine direkte Gegenleistung zu, ist entgegenzuhalten, dass der rechtliche Charakter einer Abgabe nicht alleine durch die Ausstellung physischer Urkunden geändert werden kann. Die Förderung erneuerbarer Energien – und daraus entstehende Mehrwerte – stellen keine individuell zurechenbaren Leistungen dar. Wenn eine in ihrer Natur im Grunde als Steuer qualifizierte Abgabe mittels einer Konstruktion – wie beispielsweise dem Ausstellen eines individuellen Zertifikats – in eine Kausalabgabe umgewandelt werden könnte, werden die strengeren rechtlichen Voraussetzungen, welche bei Erlass einer Steuer einzuhalten sind, umgangen. Für Gemeinden wäre dies insoweit attraktiv, als ihnen die Kompetenz zum Erlass einer Kausalabgabe eher zusteht (vgl. hinten E. 6.4). Dies wäre rechtlich nicht zulässig. Für die Beurteilung der Frage, ob eine Steuer oder Kausalabgabe vorliegt, kann ebenfalls nicht massgebend sein, wie die Verteilung des ökologischen Mehrwerts des Stroms organisiert wird. Alleine die Zuständigkeit der Gemeinde zum Vollzug der Regelung und zur jährlichen Festlegung der Höhe der Abgabe begründet noch keine gebührende Gegenleistung im Sinn einer Causa, wie sie für Kausalabgabe charakteristisch ist. Aufgaben des Vollzugs liegen bei der Erhebung aller öffentlicher Abgaben beim Gemeinwesen. Die vorgesehene Abgabe wäre demnach als Steuer zu qualifizieren.

E. 6.3

Die Abgabe hat denn auch nicht den Charakter einer Lenkungsabgabe. Lenkungsabgaben sind Abgaben, die primär – wenn nicht sogar ausschliesslich – zur Verhaltenslenkung erhoben werden und damit keinen fiskalischen Zweck verfolgen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 2876; Wyss, Kausalabgaben, a.a.O., S. 15). Sowohl Kausalabgaben als auch Steuern können Lenkungsbestandteile enthalten, weshalb eine Differenzierung zwischen reinen Lenkungsabgaben, Lenkungssteuern und Lenkungskausalabgaben getroffen werden muss. Lediglich bei reinen Lenkungsabgaben, welche ausschliesslich der Verhaltenslenkungen dienen, wie etwa der CO₂-Abgabe oder der Abgabe auf flüchtige organischen Verbindungen (volatile organic compounds, VOC-Abgabe), gelten bezüglich der Voraussetzungen ihrer Erhebung Lockerungen (BGE 140 I 176 E. 5.4; Wiederkehr/Richli, a.a.O., N 1038; vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 2878 ff.). Die vorgesehene Regelung hat aber gerade nicht alleine Lenkungsfunktion. Sie will nicht primär die Senkung des Stromverbrauchs bezwecken, sondern verfolgt in erster Linie das Ziel, die notwendigen Mittel einzubringen, um die kommunale Einspeisevergütung zu finanzieren. Selbst wenn die Höhe der Abgabe im Einzelfall aufgrund der Strombezugsmenge bemessen wird, ist sie gleichzeitig abhängig vom lokal eingespeisten – und daher zu vergütenden – Solarstrom. Sollte es, aufgrund der höheren Strompreise, in der Gemeinde insgesamt zu einem geringeren Stromverbrauch kommen, wird die Abgabe pro

kWh bezogenen Stroms jedoch in der Höhe nicht sinken, sondern eher noch steigen, weil mittels der über die Abgabe erwirtschafteten Einnahmen weiterhin derselbe Fonds zu speisen ist bzw. dieselben Ausgaben zu decken sind.

E. 6.4

Die Feststellung, die Abgabe habe den Charakter einer Steuer, ist insbesondere hinsichtlich der Kompetenz zu deren Erhebung von Bedeutung. Der Bund ist nur insoweit zur Steuererhebung befugt, als ihn die Verfassung dazu ermächtigt. Den Kantonen kommt demnach originäre Abgabehoheit zu (Art. 3 und Art. 42 BV). Die Befugnis der Gemeinde, ihre finanziellen Angelegenheiten selbständig zu ordnen, gehört zwar zur Gemeindeautonomie (vgl. vorne E. 5.2), doch steht ihr die Steuerhoheit in der Regel nicht aufgrund ihrer Autonomie zu, sondern nur nach Massgabe des kantonalen Rechts zu (abgeleitete Steuerhoheit; BGE 126 I 122 E. 2b mit weiteren Hinweisen). Für die Erhebung von Steuern bedarf die Gemeinde einer Grundlage im kantonalen oder nationalen Recht (Wiederkehr, a.a.O., S. 45; Wyss, Kausalabgaben, a.a.O., S. 9 und 115; vgl. Gygi, a.a.O., S. 268). Wie vom Regierungsrat zurecht ausgeführt, begründen weder § 77 Abs. 1 lit. a noch § 78 Abs. 2 KV die kommunale Kompetenz zur Erhebung einer Steuer. Weiter räumt auch kein anderes kantonales Gesetz der Gemeinde eine Steuerkompetenz im Bereich des Stromrechts ein. Da der Gemeinde daher eine Kompetenz zum Erlass einer derartigen Steuer fehlt, wäre die Regelung auch dann nicht zulässig, wenn die Abgabe als Abgabe und Leistung an Gemeinwesen i.S.v. Art. 14 StromVG qualifiziert würde.

E. 7

Die Beschwerdeführer bringen vor, eine Umsetzung der Initiative sei auch mittels Anpassung des Konzessionsvertrags möglich. Die Initiative könne bei der Verhandlung des neuen Konzessionsvertrags mittels einer Erhöhung der Konzessionsgebühr umgesetzt werden. Hierbei verkennen die Beschwerdeführer, dass eine Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs vorliegt. Der Initiativtext kann durch das Kantonsgericht nicht im Belieben der Beschwerdeführer angepasst werden. Die vorgesehene Regelung sieht zwar die Möglichkeit einer Anpassung des Konzessionsvertrags vor, jedoch ist dies nur im Rahmen des vorgesehenen Reglements zulässig. Die vorgesehene Verpflichtung zur Vergütung von Solarstrom, wie auch die Finanzierung dieser Vergütung verstossen gegen übergeordnetes Recht. Diese Rechtswidrigkeit kann nicht alleine durch die Anpassung des Konzessionsvertrags beseitigt werden. Wenn die Finanzierung des Fonds in einer anderen als der vorgesehenen Form und durch Anpassung des Konzessionsvertrags erfolgen sollte, müsste Art. 6 des Reglements entsprechend angepasst werden. Diese Kompetenz steht dem Kantonsgericht nicht zu.

E. 8

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die bundesrechtliche abschliessende Regelung bezüglich der Vergütung von ins Netz eingespeisten Stroms, einer abweichenden kommunalen Regelung keinen Raum lässt. Zudem kann die erhobene Abgabe nicht als Abgabe und Leistungen an Gemeinwesen qualifiziert werden, und selbst wenn sie als solche qualifiziert würde, wäre deren Erhebung durch die Gemeinde unzulässig. Die Gemeinde ist für den Regelungsbereich demnach nicht zuständig und die Initiative verstösst gegen übergeordnetes Recht (§ 145 Abs. 2 lit. a und f StRG). Selbst der Grundsatz in dubio pro populo und die weiteren Einwände der Beschwerdeführer vermögen an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Die Initiative ist damit gestützt auf § 145 Abs. 2 lit. a und f StRG

i.V.m. § 11 GO zu Recht für ungültig erklärt worden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.