

Einfache Anfrage Chandiramani-Rapperswil-Jona vom 28. November 2016

Erhebung der Kosten für gesteigerten Gemeingebrauch der Strassen über die Elektrizitätsrechnung

Schriftliche Antwort der Regierung vom 7. Februar 2017

Christopher Chandiramani-Rapperswil-Jona erkundigt sich in seiner Einfachen Anfrage vom 28. November 2016 bezüglich der Nutzungsabgabe nach Art. 29 des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG), ob es möglich sei, bei einer nächsten Revision der kantonalen Strassen- und Energiegesetzgebung in Zukunft diese Abgabe zu streichen bzw. in einer anderen Form und verursachergerechter zu erheben.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Bestimmungen des gesteigerten Gemeingebrauchs und der Sondernutzung in den Art. 21 ff. StrG gelten sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton als Träger der Strassenhoheit für Gemeinde- bzw. Kantonsstrassen. Sie stellen aufgrund langjähriger Praxis für die Gemeinden und den Kanton ausgewogene und praktikable Regelungen dar, die bereits heute eine verursachergerechte und rechtsgleiche Kostenverlegung ermöglichen. Die Art. 21 ff. StrG sind für die Regelung der Strassenbenutzung unabdingbar und werden regelmässig angewendet. Der Umgang der Gemeinden mit den Vorgaben des Strassengesetzes und insbesondere mit der darin vorgesehenen Nutzungsabgabe ist auf kommunaler Stufe zu regeln. Das kantonale Energiegesetz (sGS 741.1) bietet demgegenüber keine Grundlage für die Erhebung von Abgaben jeglicher Art.

Nach Art. 21 Abs. 1 Bst. f StrG stellt die Beanspruchung öffentlicher Strassen und Wege durch Leitungen und Kabel gesteigerten Gemeingebrauch dar. Dieser bedarf der Bewilligung des jeweiligen Trägers der Strassenhoheit, mithin bei Kantonsstrassen des Kantons (Art. 6 Abs. 1 StrG) und bei Gemeindestrassen der Gemeinde (Art. 11 Abs. 1 StrG). Dieser Regelung unterstehen grundsätzlich nicht nur Elektrizitätswerke, sondern alle Eigentümer von Leitungen und Kabeln in öffentlichen Strassen (vgl. auch Art. 27 StrG, wonach bewilligte oder konzessionierte Bauten und Anlagen Eigentum des Berechtigten sind).

Für gesteigerten Gemeingebrauch kann nach Art. 29 StrG eine Abgabe verlangt werden (Abs. 1). Sie bemisst sich insbesondere nach Nutzungsintensität, Nutzungsdauer und wirtschaftlichem Nutzen für den Berechtigten (Abs. 2). Der Schutz von Anwohnern und von gleichermassen Betroffenen vor umweltbelastenden Immissionen kann als weiteres Bemessungskriterium berücksichtigt werden (Abs. 3). Hingegen wird nach Art. 30 StrG für öffentliche Verkehrsanlagen wie Geleise und Busspuren keine Nutzungsabgabe verlangt. Des Weiteren darf von den Fernmeldediensten nach Art. 35 Abs. 4 des eidgenössischen Fernmeldegesetzes (SR 784.10) ausser kostendeckenden Gebühren keine Entschädigung für die Benutzung von Grund und Boden verlangt werden.

Als Mindestanforderung für die Erhebung öffentlicher Abgaben verlangt das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung, dass das Abgabesubjekt (Zahlungspflichtige), das Abgabeobjekt (Gegenstand der Abgabe) und die Bemessung der Abgabe in den Grundzügen in einem referendumspflichtigen Erlass geregelt sind.

Nach Art. 29 StrG abgabepflichtig sind die Eigentümer von Leitungen und Kabeln, die als Bewilligungsnehmer die Abgabe zu entrichten haben. Abgabeobjekt ist die Beanspruchung der Strasse

für Verlegung und Bestand von Leitungen und Kabel. Wie die Verwaltungsrekurskommission in ihrem Entscheid vom 8. Juli 2014 (Kaltbrunn) festhielt, stellt das Strassengesetz diesbezüglich eine genügende gesetzliche Grundlage dar.

Hingegen genügen die Bemessungskriterien für Nutzungsabgaben für gesteigerten Gemeingebrauch und Sondernutzung bei öffentlichen Strassen den Anforderungen des Gesetzmässigkeitsprinzips nicht (Art. 29 Abs. 2 und 3 StrG), was sich bereits aus Art. 21 Abs. 1 StrG ergibt. In dieser Bestimmung werden die unterschiedlichsten Formen des gesteigerten Gemeingebrauchs aufgezählt, weshalb die Bemessungskriterien notwendigerweise weder Berechnungsmodus, Abgabeframework noch Maximalbeträge enthalten können. Die in Art. 29 Abs. 2 StrG aufgezählten Bemessungskriterien bilden jedoch eine geeignete Grundlage, um die Nutzungsabgabe für die vielfältigen Formen des gesteigerten Gemeingebrauchs verursachergerecht festzulegen. Zu diesem Zweck setzt die zuständige Behörde in einem generell-abstrakten Erlass die Bemessungsgrundlage für die von ihr gewählte Form des gesteigerten Gemeingebrauchs fest. Solche generell-abstrakten Erlasse stellen auf Stufe Gemeinde die Reglemente dar, die dem fakultativen Referendum unterstellt worden sind.

Nachdem die Regelung von Art. 29 Abs. 1 StrG eine Kann-Vorschrift darstellt, entscheidet der jeweilige Träger der Strassenhoheit, ob und welche Nutzungsabgabe er erheben will. Der Kanton äussert sich dazu nicht, wie er sich auch nicht zu kommunalen Gebühren und Beiträgen vernehmen lässt (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. d des aufgehobenen Gemeindegesetzes vom 23. August 1979, wonach die Vorschriften über Gebühren und Beiträge in kommunalen Reglementen keiner kantonalen Genehmigung bedürfen).

Der Kanton selbst erhebt gestützt auf Art. 29 StrG von der öffentlichen Hand (Gemeinden) keine Nutzungsgebühren und von Privaten lediglich solche in Form von Bearbeitungsgebühren (gestützt auf Nr. 26.06.02.02 des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung [sGS 821.5]).

Seit einiger Zeit erheben zahlreiche Gemeinden von Elektrizitätsversorgern eine Gebühr für die Durchleitung von elektrischem Strom. Dies kommt daher, dass für die Elektrizitätsversorger mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz [SR 734.7; abgekürzt StromVG]) am 1. Januar 2008 neu Vorgaben hinsichtlich der Zusammensetzung des Netznutzungsentgelts gelten. In Art. 14 Abs. 1 StromVG ist festgelegt, dass das von den Strombezüglern verlangte Entgelt für die Netznutzung die anrechenbaren Kosten sowie die Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen nicht übersteigen darf. Die von einigen Elektrizitätsversorgungsunternehmen bis dahin geleisteten freiwilligen Zahlungen an die Gemeinden dürfen somit nicht mehr auf die Endverbraucher überwältzt werden. Die Gemeinden waren demzufolge gezwungen, eine kommunale Abgabe zu erheben, wenn sie der – bisher als freiwillige Zahlungen erhaltenen – Beiträge nicht verlustig gehen wollten.

Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) hat hinsichtlich Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen im Sinn des Stromversorgungsgesetzes festgehalten, dass diese zum Netznutzungsentgelt gehörten und folglich von allen Endverbrauchern eines Netzgebiets getragen würden. Voraussetzung sei, dass eine gesetzliche Grundlage vorliege, welche die gemäss Lehre und Rechtsprechung geltenden Anforderungen für die Erhebung von öffentlichen Abgaben erfüllten. Die ElCom untersucht hingegen nicht die Höhe der Abgaben und Leistungen (vgl. Newsletter ElCom 02/2011¹). Sie kann jedoch prüfen, ob eine gesetzliche Grundlage vorliegt.

Falls sich eine Gemeinde dazu entschliesst, das Elektrizitätsverteilnetz mit einer Abgabe zu belegen, ist sie gestützt auf die Stromversorgungsgesetzgebung mithin verpflichtet, die Abgabe von

¹ Abrufbar unter <https://www.elcom.admin.ch/elcom/de/home/dokumentation/newsletter.html>.

allen auf ihrem Gemeindegebiet tätigen Stromnetzbetreibern zu erheben, damit diese die Abgabe auf ihre Kundschaft abwälzen können. Weitere Vorgaben setzt die Stromversorgungsgesetzgebung den Gemeinden nicht.

Die in der Einfachen Anfrage angesprochene Anwendung von Art. 29 StrG durch die Gemeinden erfolgt erst seit wenigen Jahren. Sie ändert nichts daran, dass die in Art. 29 StrG enthaltenen Bemessungskriterien bereits heute eine verursachergerechte und rechtsgleiche Kostenverlegung ermöglichen.

Indessen obliegt es den Gemeinden zu entscheiden, für welche Formen des gesteigerten Gemeindegebrauchs sie eine Nutzungsabgabe erheben und wie sie diese bemessen wollen. Die Stimmberechtigten haben im Rahmen des dazu notwendigen Reglementserlasses die Möglichkeit, sich einzubringen. Daraus ergibt sich, dass allfälliger Kritik über abgabebedingte Zuschläge auf dem Netznutzungsentgelt auf kommunaler Stufe zu begegnen ist und nicht mittels Aufhebung oder Änderung von Art. 29 StrG.