

KURZGUTACHTEN

zuhanden

STAHL GERLAFINGEN AG

betreffend

ÜBERBRÜCKUNGSHILFEN FÜR EISEN-, STAHL- UND LEICHTMETALLGIESSEREIEN VON STRATEGISCHER BEDEUTUNG
(ART. 14^{BIS} STROMVERSORGUNGSGESETZ)

erstellt von

PROF. DR. FELIX UHLMANN, LL.M., ADVOKAT
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
KONSULENT IM ADVOKATURBÜRO WENGER PLATTNER

14. Dezember 2024

INHALTSVERZEICHNIS

I.	AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG.....	3
II.	BEURTEILUNG.....	4
1.	Kausalabgaben und Steuern	4
2.	Kostendeckung und Äquivalenzprinzip	5
a)	Kostendeckungsprinzip	5
b)	Äquivalenzprinzip.....	6
III.	FAZIT	9

I. AUSGANGSLAGE UND GUTACHTENSAUFTRAG

- 1 In den eidgenössischen Räten wird derzeit eine Änderung des Bundesgesetzes über die Stromversorgung vom 23. März 2007 (Stromversorgungsgesetz, StromVG, SR 734.7) diskutiert. Dabei soll ein neuer Art. 14^{bis} E-StromVG (Überbrückungshilfen für Eisen-, Stahl- und Leichtmetallgiessereien von strategischer Bedeutung) ins Gesetz eingefügt werden. Für Unternehmen, die mindestens 20'000 Tonnen Eisen-, Stahl- oder Aluminium produzieren, können unter bestimmten Voraussetzungen die Netznutzungsentgelte während vier Jahren reduziert werden (Art. 14^{bis} Abs. 1-3 E-StromVG). Die Reduktion beträgt 50% im ersten Jahr, 37.5% im zweiten Jahr, 25% im dritten Jahr und 12.5% im vierten Jahr (Art. 14^{bis} Abs. 4 E-StromVG). Art. 14^{bis} Abs. 5 u. 6 E-StromVG regeln Verfahrensfragen, Art. 14^{bis} Abs. 7 E-StromVG erlaubt dem Bundesrat, weitere Kriterien für die Überbrückungshilfen festzulegen. Art. 14^{bis} Abs. 8 E-StromVG hält fest, dass die durch die Reduktion entgangenen Netznutzungsentgelte «als anrechenbare Kosten des Übertragungsnetzes» gelten und dass der Bundesrat die Einzelheiten regelt.
- 2 In den parlamentarischen Beratungen ist die Frage aufgekommen, ob diese Regelung eine Grundlage in der Verfassung benötige, weil damit eine Steuer erhoben werde. Dies würde ein obligatorisches Referendum notwendig machen (Art. 140 Abs. 1 lit. a BV).
- 3 Stahl Gerlafingen AG hat über ihren Rechtsvertreter am 13. Dezember 2024 den Unterzeichnenden kontaktiert und um ein Rechtsgutachten zu dieser Frage gebeten. Der Fortgang der parlamentarischen Beratungen findet am 16. Dezember 2024 statt. Aufgrund der ausserordentlichen Dringlichkeit beschränkt sich das vorliegende Gutachten auf die wichtigsten Fragen und auf wenige Zitate aus Lehre und Praxis.

II. BEURTEILUNG

1. Kausalabgaben und Steuern

- 4 Das Netznutzungsentgelt ist im Stromversorgungsgesetz in Art. 14 StromVG geregelt. Es «darf die anrechenbaren Kosten sowie die Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen nicht übersteigen» (Art. 14 Abs. 1 StromVG). Art. 14 Abs. 3 StromVG legt Grundsätze für die Höhe der Tarife fest, diese «müssen einfache Strukturen aufweisen und die von den Endverbrauchern verursachten Kosten widerspiegeln» (Art. 14 Abs. 3 lit. a StromVG), «unabhängig von der Distanz zwischen Ein- und Ausspeisepunkt sein» (Art. 14 Abs. 3 lit. b StromVG) und «sich am Bezugsprofil orientieren und im Netz eines Netzbetreibers pro Spannungsebene und Kundengruppe einheitlich sein» (Art. 14 Abs. 3 lit. c StromVG). Unverhältnismässige Unterschiede sollen vermieden werden; die «Kantone treffen die geeigneten Massnahmen zur Angleichung unverhältnismässiger Unterschiede der Netznutzungstarife in ihrem Gebiet» (Art. 14 Abs. 4 Satz 1 StromVG), und falls «diese Massnahmen nicht ausreichen, trifft der Bundesrat andere geeignete Massnahmen» (Art. 14 Abs. 4 Satz 1 StromVG).
- 5 Art. 15 StromVG legt fest, welche Kosten für das Netznutzungsentgelt anrechenbar sind. Darauf nimmt Art. 14^{bis} Abs. 8 E-StromVG Bezug, wenn dort festgehalten wird, dass die durch die Reduktion entgangenen Netznutzungsentgelte als anrechenbare Kosten des Übertragungsnetzes gelten. Im Ergebnis führt die Entlastung der Eisen-, Stahl- und Leichtmetallgiessereien von strategischer Bedeutung zu einer Mehrbelastung aller anderen Bezügerinnen und Bezüger. Stahl Gerlafingen AG schätzt diese Mehrbelastung auf 0.2 %.
- 6 Die Rechtsnatur des Netznutzungsentgelts ist umstritten und wird zum Teil als «irrelevant» bezeichnet (vgl. TANJA PETRIK-HALTINER, Spannungsfelder rund um die Stromkosten und -tarife, Diss., Zürich 2017, S. 136 ff., 137). Klar ist, dass das Netznutzungsentgelt «nicht vertraglich festgelegt, sondern staatlich reguliert und seitens der Netzbetreiber gestützt auf öffentliches Bundesrecht von den Stromkonsumenten als Gegenleistung für das Zurverfügungstellen des Netzes erhoben wird»; es liegt deshalb nahe, es «als Kausalabgabe i.S. einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsgebühr zu qualifizieren» (PETRIK-HALTINER, a.a.O., S. 138).
- 7 Als Kausalabgabe unterscheidet sich das Netznutzungsentgelt insofern von einer Steuer, dass diese «nicht als Entgelt für eine spezifische staatliche Leistung oder einen bestimmten Vorteil erhoben wird» (ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, Rz. 2380). Eine

Kausalabgabe kann zu einer (Gemeng-)Steuer werden, wenn sie in ihrer Höhe nicht durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt wird, womit die gleichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen wie bei einer Steuer (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, a.a.O., Rz. 2866). Eine solche Steuer des Bundes würde eine Verfassungsgrundlage notwendig machen, wobei die genauen Grenzen der Bundeskompetenzen durchaus umstritten sind, insbesondere bei Lenkungssteuern mit einem gewissen Fiskalzweck (vgl. FELIX UHLMANN / JASMINA BUKOVAC, Rechtsgutachten zur Einführung einer Gasabgabe in der Stadt Zürich vom 26. August 2022, abrufbar unter <https://www.stadt-zuerich.ch/de/aktuell/publikationen/2024/rechtsgutachten-gasabgabe.html>, abgerufen am 14. Dezember 2024, Rz. 27). Diese Fragen dürften vorliegend aber keine Rolle spielen. Zu prüfen ist im Wesentlichen, ob die geplanten Überbrückungshilfen für Eisen-, Stahl- und Leichtmetallgiessereien von strategischer Bedeutung das Netznutzungsentgelt derart verändert, dass es zur Steuer wird. Das ist dann der Fall, wenn die vorgeschlagene Regelung die abgaberechtlichen Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz verlässt.

- 8 Der Massstab dafür sind die (beim Äquivalenzprinzip) verfassungsrechtlichen bzw. die (beim Kostendeckungsprinzip) in Lehre und Praxis entwickelten Grundsätze. Nicht massgeblich sind hingegen die Vorgaben des Stromversorgungsgesetzes. Von diesen kann der Gesetzgeber ohne Weiteres abweichen, indem er einen spezielleren Tatbestand, hier für Eisen-, Stahl- und Leichtmetallgiessereien von strategischer Bedeutung, schafft.

2. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip

a) *Kostendeckungsprinzip*

- 9 Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Abgaben die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, a.a.O., Rz. 2778 m.w.H.). Das Kostendeckungsprinzip soll verhindern, «dass die Eingänge von vornherein höher als der Gesamtaufwand ausfallen sollen, dass also ein Gewinn angestrebt wird» (BGer, Urteil 2C_1061/2015 vom 9. Januar 2017, E. 2.2.1 f.). Ein geringfügiger Überschuss wird aber gemeinhin akzeptiert, so etwa 5% durch das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil vom 29. März 2012 (BVGer, Urteil A-5998/2010 vom 29. März 2012).
- 10 Im vorliegenden Fall ist zunächst festzuhalten, dass das Gemeinwesen bzw. die Empfänger des Netznutzungsentgelts gar keinen Gewinn erhalten. Anders gewendet: Art. 14^{bis} E-StromVG verschiebt nicht Entgelte hin zum Empfänger, sondern innerhalb der Abgabepflichtigen. Die Eisen-, Stahl- und Leichtmetallgiessereien von

strategischer Bedeutung zahlen etwas weniger, die übrigen Pflichtigen etwas mehr. Solche Verschiebungen innerhalb der Pflichtigen sind nicht eine Frage der Kostendeckung – die Kosten sind heute gedeckt und werden auch in Zukunft gedeckt sein – sondern eine Frage der Rechtsgleichheit und der Äquivalenz. Darauf ist sogleich einzugehen (unten Ziff. 12 ff.)

- 11 Damit kann meines Erachtens die Frage offen bleiben, ob nicht schon die Geringfügigkeit des «Überschusses» – laut Stahl Gerlafingen AG 0.2 % – noch im Rahmen der Kostendeckung läge. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass die Massnahme auch nur temporär wäre, also der «Gewinn» nicht verstetigt werden soll.

b) **Äquivalenzprinzip**

- 12 Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie das Willkürverbot und verlangt, dass die Höhe der Abgabe im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis steht zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, a.a.O., Rz. 2785 f. m.w.H.).

- 13 Dabei arbeitet der Gesetzgeber oft mit *Pauschalisierungen*. Es ist nicht notwendig, «dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind» (BGE 139 III 334, 337). Meiner Meinung nach ist «ein gewisser Ausgleich im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung und das Interesse der Privaten an der Leistung [...] zulässig. Abzulehnen ist dagegen ein eigentlicher 'Sozialtarif' mit erheblichen Quersubventionierungen von den wirtschaftlich Leistungsfähigeren zu den wirtschaftlich Schwächeren» (HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, a.a.O., Rz. 2787 m.w.H.). Oder nochmals in den Worten des Bundesgerichts (BGE 141 I 105 E. 3.3.2):

«[Bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips dürfen] schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden [...]. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind [...].»

- 14 Typische Beispiele solcher Pauschalisierungen sind *Gerichtstarife*, bei denen Verfahren mit höherem Streitwert regelmässig solche mit geringerem Streitwert quersubventionieren (vgl. HÄFELIN / MÜLLER / UHLMANN, a.a.O., Rz. 2790 m.w.H.). Das Bundesgericht hält dazu fest (BGE 139 III 334 E. 3.2.4):

«Bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren darf deshalb innerhalb eines gewissen Rahmens auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden, und bei Gerichtsgebühren darf namentlich der Streitwert eine massgebende Rolle spielen. Dem Gemeinwesen ist es nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall in weniger

bedeutsamen Fällen auszugleichen. In Fällen mit hohem Streitwert und starrem Tarif, der die Berücksichtigung des Aufwandes nicht erlaubt, kann die Belastung allerdings unverhältnismässig werden, namentlich dann, wenn die Gebühr in Prozenten oder Promillen festgelegt wird und eine obere Begrenzung fehlt [...].»

- 15 Zusammenfassend verlangt das Äquivalenzprinzip zwei Voraussetzungen: Die Regelung des Gesetzgebers muss erstens «sachlich vertretbaren Kriterien» entsprechen und darf «nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind» (BGE 141 I 105 E. 3.3.2). Dies läuft im Wesentlichen auf eine Willkürprüfung der Regelung hinaus. Zweitens müssen Leistung und Gegenleistung in «einem vernünftigen Verhältnis» stehen, d.h. auch eine an sich zulässige Pauschalisierung kann verfassungswidrig werden, wenn sie im Einzelfall unverhältnismässig wird.

- 16 Im vorliegenden Fall ist zunächst ersichtlich, dass schon heute Bund und Kantone im Bereich des Netznutzungsentgelts komplexe Austarierungen zwischen den Abgabepflichtigen vornehmen müssen, wenn sie den Vorgaben von Art. 14 StromVG entsprechen wollen (vgl. oben Ziff. 4). Art. 14^{bis} E-StromVG fügt dieser «Rechenaufgabe» eine weitere hinzu, indem Eisen-, Stahl- und Leichtmetallgiessereien von strategischer Bedeutung entlastet werden sollen. Hier wird «innerhalb eines gewissen Rahmens [...] der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen» Rechnung getragen, was wie ausgeführt bei Kausalabgaben durchaus verbreitet ist. Von einem verpönten «Sozialtarif» kann noch nicht wirklich gesprochen werden, da vorliegend die Eisen-, Stahl- und Leichtmetallgiessereien tatsächlich «wirtschaftlich schwächer» erscheinen – und auch ihr Verschwinden vom Markt möglicherweise Mehrkosten auf Nutzerseite erzeugen würde, die letztlich von den Abgabepflichtigen getragen werden müssten. In diesem Sinne kann die Regelung des Gesetzgebers durchaus als «vernünftig» gelten und überschreitet auf jeden Fall die Grenze zur Willkür nicht.

- 17 Etwas ungewöhnlich erscheint, dass von der Entlastung grosse Unternehmen profitieren. Doch auch dafür gibt es Beispiele. So privilegiert etwa der baselstädtische Stromspar-Bonus besonders energieintensive Betriebe: «Besonders energieintensive Betriebe können ganz oder teilweise von der Lenkungsabgabe befreit werden, sofern sie erkennbar dem Wettbewerb ausgesetzt sind und die Nettomehrbelastung im Vergleich mit anderen Standorten erheblich ist» (§ 30 Energiegesetz vom 16. November 2016, EnG, SG 772.100). Dabei ist unter anderem die Grösse entscheidend: «Als Grossbezüger von der Lenkungsabgabe befreit sind Betriebe im Sinne von § 4 Abs. 2, deren Stromkonsum im Kanton Basel-Stadt 40 GWh pro Jahr übersteigt» (§ 6 Verordnung zur Lenkungsabgabe und zum Strompreis-Bonus vom 11. Mai 1999, SG 772.140). Es handelt sich dabei um ein Lenkungsabgabe, aber hier wie bei Art. 14^{bis} E-StromVG geht es um den Schutz von Unternehmen, die im

Bereich des Strombezugs mit erheblichen Kosten zu kämpfen haben. Massnahmen des Gesetzgebers in dieser Hinsicht kann man politisch unterschiedlich beurteilen, sie können aber ohne Weiteres als «vernünftig» im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezeichnet werden.

- 18 Aus Sicht der Pflichtigen steigt laut Stahl Gerlafingen AG die Belastung um 0.2 %. Damit wird das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung nicht in Frage gestellt; es besteht also weiterhin ein vernünftiges Verhältnis zwischen Netznutzung und Netznutzungsentgelt. Damit verletzt Art. 14^{bis} E-StromVG das Äquivalenzprinzip meines Erachtens nicht.

III. FAZIT

- 19 Die Überbrückungshilfen für Eisen-, Stahl- und Leichtmetallgiessereien von strategischer Bedeutung (Art. 14^{bis} E-StromVG) führen keine Steuer ein. Der Bund regelt darin die andere Verteilung der Kosten für die Netznutzung innerhalb der Nutzerinnen und Nutzer. Eine solche Regelung würde erst dann zur (Gemeng-)Steuer, wenn sie das Kostendeckungs- oder das Äquivalenzprinzip verletzen würde. Dies ist nicht der Fall.
- 20 Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Abgaben die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Vorliegend erfolgt gar keine Verschiebung der Erträge zu den Berechtigten der Netznutzungsentgelte, sondern eine andere Verteilung der Kosten innerhalb der Pflichtigen. Damit ist das Kostendeckungsprinzip gar nicht tangiert (und es kann offen bleiben, ob der «Gewinn» nicht ohnehin zu geringfügig wäre, um von einer Verletzung dieses Prinzips zu sprechen).
- 21 Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass die Höhe der Abgabe im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen muss zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Dabei arbeitet der Gesetzgeber oft mit Pauschalisierungen, die zulässig sind, soweit sie sachlich vertretbaren Kriterien folgen und nicht geradezu Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind. Die Überbrückungshilfen für Eisen-, Stahl- und Leichtmetallgiessereien von strategischer Bedeutung lassen sich sachlich rechtfertigen (was nicht ausschliesst, dass sie politisch kontrovers diskutiert werden). Auch im konkreten Einzelfall bleibt das Netznutzungsentgelt in einem vernünftigen Verhältnis zur Netznutzung.
- 22 Da beide abgaberechtlichen Prinzipien mit Erlass von Art. 14^{bis} E-StromVG eingehalten werden, liegt keine Steuer vor, die ein obligatorisches Referendum (Art. 140 Abs. 1 lit. a BV) notwendig machen würde.

* * *



Prof Dr. Felix Uhlmann