

Stadtrat

Bericht und Antrag

Datum SR-Sitzung: 27. März 2017
Direktion: Baudirektion
Ressort: Tiefbau und Werkbetrieb
Verfasser: Peter Hänsenberger
Version: GRB: 2017-349 / 13. März 2017

Motion GLP betreffend Abschaffung wiederkehrende Grundgebühren für Energie und Wasser

I. Bericht

Die GLP reichte am 7. November 2016 eine Motion ein:

Wortlaut

Der Gemeinderat wird beauftragt, zuhanden Stadtrat die nötigen reglementarischen Anpassungen auszuarbeiten, um wiederkehrende verbrauchsunabhängigen Gebühren („Grundgebühren“) für den Bezug von Elektrizität, Gas und Wasser in Burgdorf abzuschaffen. Insbesondere sollen die Artikel 18, 20 und 22 des „Reglements über die Versorgung der Stadt Burgdorf mit Wasser, Elektrizität, Erdgas und Kommunikationssignalen“ entsprechend geändert werden. Nicht zu ändern sind die Bestimmungen über einmalige Anschlussgebühren.

Begründung

Verbrauchsunabhängige wiederkehrende Gebühren auf dem Bezug von Energie und Wasser sind problematisch. In Burgdorf heissen solche Gebühren auf den Rechnungen z. B. „Grundpreis Strom“ oder „Grundpreis Erdgas“ und werden manchmal auch als „Zählergebühr“ o. ä. bezeichnet. Sie mindern finanziell den Anreiz weniger Energie und Wasser zu brauchen, weil ein Minderverbrauch automatisch zu einem höheren Preis pro Einheit führt, wenn die Grundgebühren eingerechnet werden. Deshalb laufen solche Grundgebühren ökologischen Anstrengungen zuwider. Es ist wichtig, dass die tatsächlichen Kosten für Konsumentinnen und Konsumenten durch Minderverbrauch ungeschmälert beeinflussbar werden. Grundgebühren dieser Art wurden kürzlich auch andernorts abgeschafft, so in Bern.

Nicht Gegenstand des Vorstosses sind einmalige Anschlussgebühren, da hier der Gebühr eine konkrete Leistung gegenübersteht. Bei den wiederkehrenden Grundgebühren besteht eine solche Leistung praktisch nicht. Das blosses Ablesen der Zählerstände rechtfertigt aus Sicht der Motionärin keine separate Gebühr.

Antwort des Gemeinderates

Formelles

Die Motion ist ein Antrag, durch den der Gemeinderat beauftragt wird, dem Stadtrat eine Vorlage zu unterbreiten etc. (Art. 28 Stadtratsreglement). Motionen können nur über Gegenstände eingereicht werden, die nicht im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegen. Der vorliegende Vorstoss verlangt vom Gemeinderat die Abschaffung von verbrauchsunabhängigen Grundgebühren. Diese werden in Reglementen festgelegt, für die der Stadtrat zuständig ist. Die Motion ist somit zulässig.

Materielles

Allgemeines

Einleitend weist der Gemeinderat darauf hin, dass die Localnet AG mit all ihren Produkten ökologischen Grundsätzen Rechnung trägt. Dies betrifft insbesondere auch die Förderung der erneuerbaren Energien. Die Stadt Burgdorf ist seit 2012 atomstromfrei. Zudem wurde auf Initiative der Industrie die Solarstadt Burgdorf AG gegründet, an welcher die Localnet AG und die Stadt beteiligt sind. In der Plattform Energiestadt werden jährlich verschiedene Informationsveranstaltungen und Aktionen durchgeführt, die sich an die Bevölkerung und an die Industrie- und Gewerbebetriebe richten, und den sparsamen Umgang mit Energie zum Gegenstand haben. Der Gemeinderat als Alleinaktionärin hat die Localnet AG zudem im Rahmen der Eigentümerstrategie zur Umsetzung des Richtplans Energie verpflichtet.

Im ursprünglichen Versorgungsreglement (VersR) aus dem Jahr 2000 waren in den Bereichen Elektrizität und Erdgas keine Grundgebühren enthalten. Dies wurde durch den Stadtrat am 23. Mai 2005 auf Ersuchen der Localnet AG nachträglich geändert. Das damalige Hauptargument ist nach wie vor gültig (Auszug aus der damaligen Vorlage):

Eine Grundgebühr ist verursachergerecht: Die Versorgung mit Elektrizität und Erdgas verursacht, unabhängig vom Energiekonsum der einzelnen Kundinnen und Kunden, bestimmte wiederkehrende Kosten für die Erneuerung und den Betrieb/Unterhalt der Versorgungsanlagen, für Kontrollen und anderes mehr. Diese Kosten stellen eine Art „Bereitstellungskosten“ dar und fallen selbst dann an, wenn überhaupt keine Energie bezogen wird. Soll die Höhe der einzelnen Gebühren den damit abgegoltenen Leistungen verursachergerecht Rechnung tragen (Art. 16 Abs. 4), erscheint es angezeigt, auch die verbrauchsunabhängigen Kosten durch die Verrechnung einer Grundgebühr zu berücksichtigen.

Verbrauchsunabhängige Gebühren („Grundgebühren“) für den Bezug von Elektrizität, Gas und Wasser

Das mit der Absicht der Motionärin verbundene Dilemma wird im (alten) Handbuch zur Finanzierung der Wasserversorgung des Kantons Bern sehr treffend beschrieben (Ausgabe 1997, Punkt 7.5, Seite 16):

„Bei der Festlegung des Verhältnisses zwischen den Grund- und Verbrauchsgebühren bestehen zwei gegenläufige Interessen:

- a. Die festen Kosten machen in einer Wasserversorgung 70-90% der Jahreskosten aus. Somit müssen die Grundgebühren möglichst hoch sein.*
- b. Der Wasserpreis darf nicht verbrauchsfördernd wirken. Somit müssen die Verbrauchsgebühren möglichst hoch sein.*

Am zweckmässigsten ist es, ein betriebswirtschaftlich möglichst korrektes Vorgehen zu wählen.“

Zur Preisbildung in den einzelnen Bereichen können noch folgende Hinweise gemacht werden:

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass (relevante) Grundpreise beim Strom und beim Erdgas nur für Kleinkunden (auch Haushaltskunden und/oder Privatkunden genannt) zur Anwendung kommen. Bei grösseren Kunden wird sowohl beim Strom wie auch beim Gas die bezogene Leistung gemessen und „als Fixkosten“ in Rechnung gestellt. Beim Strom wird die Leistung monatlich gemessen, beim Gas

wird diese aufgrund der Anlagegrösse bei Inbetriebnahme bestimmt und verändert sich während der Lebensdauer der Anlage nicht mehr. Die nachfolgenden Berechnungen beziehen sich deshalb immer auf das Privatkundensegment, bei welchem heute Grundpreise erhoben werden.

Elektrizität

Bei der Elektrizität müssen die Preise aufgrund der gesetzlichen Regelungen auf die drei Bereiche Energie, Netznutzung und Abgaben aufgeteilt werden. Nur bei der Netznutzung wird eine Grundgebühr erhoben. Die Preise für die Energie sowie die Abgaben sind schon heute zu 100% verbrauchsabhängig.

Die aktuelle gesetzliche Regelung (Art. 14 Stromversorgungsgesetz) lautet wie folgt:

„Für die Festlegung der Netznutzungstarife gilt:

- a. Sie müssen einfache Strukturen aufweisen und **die von den Endverbrauchern verursachten Kosten widerspiegeln**.
- b. Sie müssen unabhängig von der Distanz zwischen Ein- und Ausspeisepunkt sein.
- c. Sie müssen im Netz eines Netzbetreibers pro Spannungsebene und Kundengruppe einheitlich sein.
- d. Aufgehoben.
- e. Sie müssen den Zielen einer effizienten Elektrizitätsverwendung Rechnung tragen.“

Im Geschäftsbereich Elektrizität machen die Energie 45%, die Netznutzung 37% und die Abgaben 18% der Erträge aus (Rechnung 2015). Lediglich an den Ertrag aus der Netznutzung (37% der Gesamterträge) steuern die Grundpreise etwas weniger als 30% bei. Dieser Anteil von 30% darf aufgrund gesetzlicher Regelung nicht überschritten werden:

Art. 18 Stromversorgungsverordnung legt zudem fest:

...der Netznutzungstarif muss bei Spannungsebenen unter 1 kV für Endverbraucher in ganzjährig genutzten Liegenschaften ohne Leistungsmessung zu mindestens 70 Prozent ein nicht-degressiver Arbeitstarif (Rp./kWh) sein.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Kosten des vorgelagerten Netzes, welche die BKW der Localnet AG verrechnet, zu rund 2/3 ebenfalls aus fixen und nur zu einem Drittel aus variablen Kosten bestehen.

Müsste beim Strom auf eine Grundgebühr verzichtet werden, müssten die heutigen Preise für den Tagesstrom um 11% und beim Nachtstrom um 18% angehoben werden, damit die gleichen Einnahmen erzielt werden könnten wie mit den bisherigen Grundpreisen. Die Preisunterschiede sind in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

Stromprodukt Easy Standard (80% Wasser, 20% Sonne)	Preise 2017 (mit Grundgebühren)	Preise 2017 (ohne Grundgebühren)	
Energie Tagesstrom	12.20	12.20	Rp./kWh
Energie Nachtstrom	8.30	8.30	Rp./kWh
Netznutzung			
Netz Tagesstrom	9.94	12.96	Rp./kWh
Netz Nachtstrom	3.78	6.80	Rp./kWh
Grundpreis	8.42	0.00	CHF/Mt.
Abgaben			

Systemdienstleistungen swissgrid	0.43	0.43	Rp./kWh
KEV (kostendeck. Einspeisevergütung)	1.51	1.51	Rp./kWh
Bundesabgabe Gewässerschutz	0.11	0.11	Rp./kWh
Gemeindeabgabe	2.21	2.21	Rp./kWh
Gesamt Strompreis			
Gesamtpreis Tagesstrom	26.40	29.42	Rp./kWh
Gesamtpreis Nachtstrom	16.34	19.36	Rp./kWh

Aus der Berechnung wird klar, dass bei einer Abschaffung der Grundpreise kleinere Kunden eher profitieren werden und grössere Kunden mehr bezahlen müssten. Die Grenze liegt dabei bei einem Verbrauch von rund 3'350 kWh pro Jahr. Der Jahresverbrauch von 3'350 kWh entspricht in etwa einer guten 4-Zimmer Wohnung mit normaler Ausstattung (Elektroherd/Kühlschrank).

Dies ist auch aus Sicht der Netzkosten eindeutig ein Fehlanreiz, da jede Wohnung, ob klein oder gross, grundsätzlich den genau gleichen Netzanschluss benötigt und somit unabhängig des Stromkonsums die gleichen Netzkosten verursacht.

Ob sich aufgrund der Erhöhung der (variablen) Strompreise von durchschnittlich 15% zudem eine Verhaltensänderung erzielen lässt, beurteilt die Localnet AG als sehr unwahrscheinlich.

Erdgas

Beim Erdgas müssten die Preise ohne Grundgebühren bei den kleineren Privatkunden (bis Jahresverbrauch von 60'000 kWh) um 11%, bei den grösseren Privatkunden (Jahresverbrauch 60'000 bis 300'000 kWh) um 12% angehoben werden.

Auch hier die berechneten Preise im Vergleich:

Gasprodukt Easy Standard (bis 60'000 kWh, 90% Erdgas, 10% Biogas)	Preise 2017 (mit Grundgebühren)	Preise 2017 (ohne Grundgebühren)	
Gaspreis	6.20	6.90	Rp./kWh
CO2-Abgabe	1.62	1.62	Rp./kWh
Grundpreis	18.00	0.00	CHF/Mt.
Gasprodukt Easy Power (60'–300'000 kWh, 90% Erdgas, 10% Biogas)	Preise 2017 (mit Grundgebühren)	Preise 2017 (ohne Grundgebühren)	
Gaspreis	5.80	6.50	Rp./kWh
CO2-Abgabe	1.62	1.62	Rp./kWh
Grundpreis	38.00	0.00	CHF/Mt.

Beim Erdgas kommt noch die zusätzliche Komponente der Sicherheit dazu. Die Localnet AG ist sehr daran interessiert, dass alte und selten benutzte Gasgeräte ausser Betrieb genommen werden und die Gasleitung somit ordnungsgemäss zurückgebaut werden kann. Wird z.B. ein Gasbackofen oder ein Durchlauferhitzer nur mehr selten benutzt, hat der Kunde ohne Grundgebühr keinen Anreiz, seine Kosten durch eine Ausserbetriebnahme zu senken und das Gerät zu demontieren.

Wasser

Am deutlichsten wird der Unterschied beim Wasser, weil hier aufgrund der einseitigen Kostenstruktur (über 90% Fixkosten) auch bei den Preisen möglichst hohe fixe Erträge angestrebt wurden. **Mit der Aufhebung der Grundgebühren müssten die Wasserpreise um 72% erhöht werden**, damit die Kosten der Wasserversorgung weiterhin gedeckt werden könnten.

Auch hier der Vollständigkeit halber die Auflistung der Preise mit und ohne Grundpreise:

Wasserpreis	Preise 2017 (mit Grundgebühren)	Preise 2017 (ohne Grundgebühren)	
Wasserpreis	1.00	1.72	CHF/m ³
Grundpreis, Zählergrösse 20 mm	15.00	0.00	CHF/Mt.
Grundpreis, Zählergrösse 25 mm	40.00	0.00	CHF/Mt.
Grundpreis, Zählergrösse 32 mm	100.00	0.00	CHF/Mt.
Grundpreis, Zählergrösse 40 mm	220.00	0.00	CHF/Mt.
Grundpreis, Zählergrösse 50 mm	460.00	0.00	CHF/Mt.
Grundpreis, Zählergrösse > 50 mm	460.00	0.00	CHF/Mt.

Wir verweisen ergänzend auf die ausführlichen Erläuterungen im Wasserversorgungsgesetz des Kantons Bern (vgl. Grundlageakten). Darin hält der Kanton Bern u.a. fest:

„Seit einiger Zeit ist das Verursacherprinzip hoch im Kurs, das vor allem den richtigen Grundsatz postuliert, keine Steuergelder für die Finanzierung der Wasserversorgung einzusetzen. Darüber hinaus verstand man aber in den 80er- und 90er-Jahren unter dem Verursacherprinzip auch die Abwälzung der meisten, wenn nicht sämtlicher Kosten auf den Kubikmeterpreis nach dem Prinzip: Wer viel Wasser braucht, soll auch viel bezahlen. Damit sollte ein Anreiz geschaffen werden, weniger Wasser zu verbrauchen und Kosten zu sparen. Diese Rechnung geht nicht auf, da rund 80 % Kosten unabhängig von der Wassermenge als Fixkosten anfallen. Die Kosten für Erschliessung, Hydrantenlöscheschutz, Vorratshaltung und Wasserdruck, allenfalls Kosten für Wasseraufbereitungsanlagen, hängen ab von der Siedlungsstruktur, der Hydrologie, der Topographie und der Anordnung der Wasserversorgungsanlagen, nicht aber vom Verbrauchsverhalten. Man kann sich daher diesen Kosten durch Wassersparen nicht entziehen. Es ist deshalb falsch, das Heil der Kostenbremse in steigenden Kubikmeterpreisen zu suchen. Im Gegenteil: Dadurch entsteht eine verhängnisvolle Kosten-Preisspirale. Da immer weniger Wasser verkauft wird und die Fixkosten gleich bleiben, steigt der m³ – Preis. Auch die teuren privaten Regenwasser-Nutzungsanlagen wirken in diese Richtung. Letztlich besteht die Gefahr, dem Wasserversorgungsunternehmen eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung zu verunmöglichen.“

Das Verursacherprinzip nach heutigem Verständnis bedeutet, dass die Kostenarten durch korrespondierende Preiselemente gedeckt werden müssen, nämlich:

- *die Kapitalkosten durch Grundgebühren*

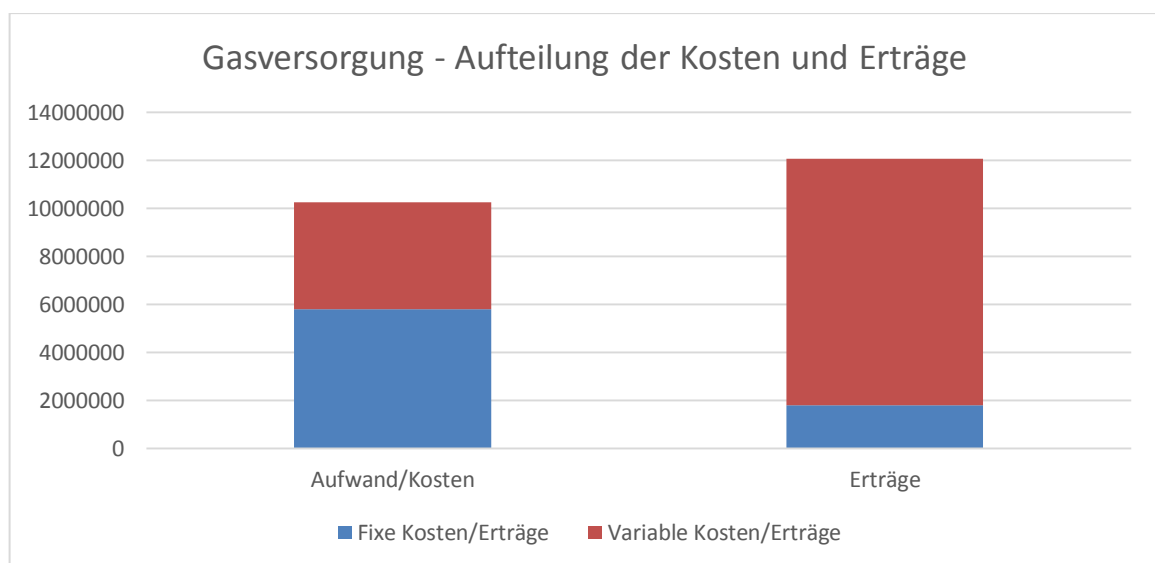
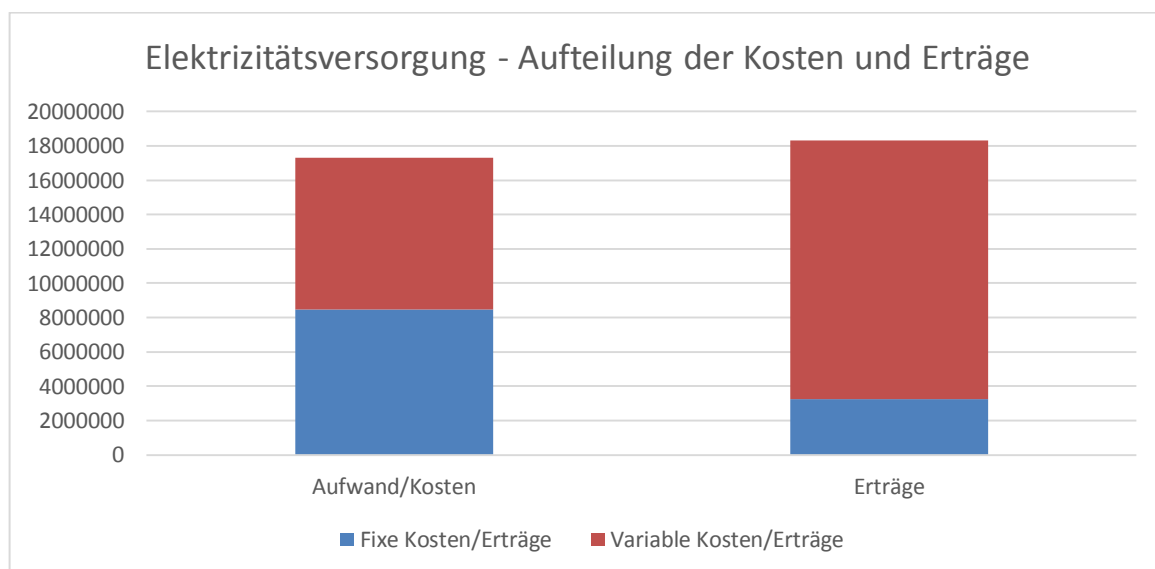
- *die Betriebskosten durch Verbrauchsgebühren.*“

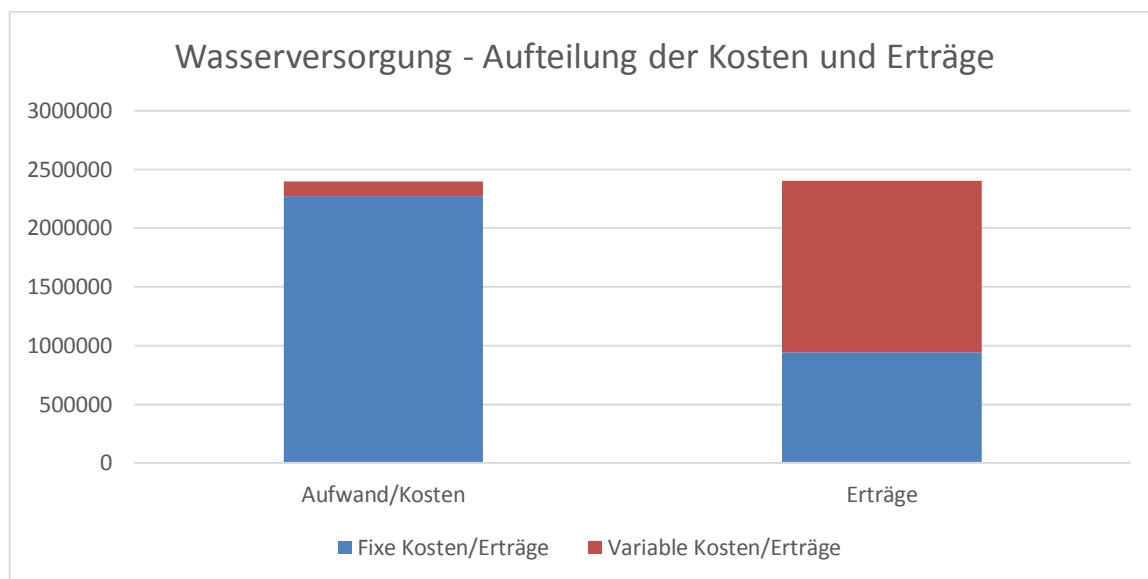
Aus diesen Gründen empfiehlt auch der Verein des Schweizerischen Gas- und Wasserfachs (SVGW) seinen Mitgliedern, zwischen 50 und 80 Prozent der Kosten via Grundgebühren zu überwälzen und nur den Rest über die Zählung des Wasserverbrauchs. Der Preisanreiz sei gemäss SVGW bereits heute eher tief, zumal etwa Mieter den Wasserpreis meist gar nicht kennen, weil die Kosten für das Trinkwasser pauschal vom Vermieter abgerechnet werden. «Richtig wäre, wenn die Grundgebühren die Fixkosten zu 100 Prozent abdecken würden», so der SVGW.

Kosten und Ertragsstruktur

Bei der Festsetzung der Preise ist auch immer die Kostenstruktur der jeweiligen Versorgung zu berücksichtigen. Die Localnet AG ist seit Jahren bemüht, betriebswirtschaftliche Preismodelle zu entwickeln, welche dieser speziellen Kostenstruktur Rechnung tragen. Je weiter die Verhältnisse von fixen und variablen Kosten, bzw. Erträge auseinanderliegen, desto mehr „Sicherheit“ muss in den Preisen eingebaut werden um Volatilitäten beim Produkteabsatz (z.B. durch die Witterung) aufzufangen.

Nachfolgend eine grafische Darstellung der Kosten-/Ertragsstruktur der Localnet AG:





Aufgrund der Kostenstruktur müsste die Localnet AG, wie bereits erwähnt, schon heute deutlich höhere Grundgebühren verlangen.

Vergleich mit anderen Städten

Es wurde darauf hingewiesen, dass die beiden Städte Bern und Zürich die Grundgebühren auf Strom abgeschafft haben. In beiden Fällen wurde diese Entscheidung aufgrund politischem Druck gefällt, in Bern gegen den ausdrücklichen Wunsch und von ausführlichen Begründungen von Energie Wasser Bern (ewb). In Zürich ist die Grundgebühren nur begrifflich abgeschafft worden. Neu gibt es einen so genannten „Minimalbetrag“, d.h. liegt der Gesamtbetrag aller Gebühren für die Netznutzung unter dem Minimalbetrag, wird mindestens der Minimalbetrag verrechnet. Dieser beträgt CHF 4.32 pro Monat.

Weiter ist zu bemerken, dass die Grundpreise in beiden Städten nur bei der Elektrizität aufgehoben wurden, sowohl bei der Gasversorgung wie auch beim Wasser werden weiterhin Grundgebühren verrechnet. Interessanterweise wendet die Stadt Bern bei der Wasserversorgung sogar so genannte Staffelpreise an. Hier wird eine fixe Jahresgebühr verrechnet, welche eine bestimmte Menge Wasser beinhaltet und nur den darüber liegenden Mehrverbrauch verrechnet. Damit wird kleinen Kunden sogar eine 100%-ige Grundgebühr verrechnet.

Fazit

Damit die fixen Kosten der ganzen Infrastrukturen getragen werden können, braucht es verbrauchsabhängige Grundgebühren. Für alle drei Bereiche (Strom, Gas und Wasser) gilt bereits heute, dass der Anteil der Fixkosten deutlich höher ist als der Ertrag aus den (fixen) Grundgebühren. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht müssten die Grundgebühren eigentlich deutlich höher sein. Aus ökologischen Gründen ist die Localnet AG jedoch bestrebt, die Grundgebühr tief zu halten. Damit trägt die Localnet AG bereits heute den Anliegen der Motionärin zumindest teilweise Rechnung.

Die Localnet AG ist der Ansicht, dass die heutigen Preise mit den moderaten Grundpreisen einen guten Kompromiss zwischen betriebswirtschaftlicher und ökologischer Betrachtung darstellen.

Aus folgenden Gründen lehnt sie eine Abschaffung der Grundgebühren ab:

- Preise ohne Grundgebühren widersprechen eindeutig der Verursachergerechtigkeit und der Kostenstruktur der jeweiligen Versorgung. Die „Verursachergerechtigkeit“ wird dabei durch entsprechende Gesetze vorgeschrieben (siehe auch VersR, Art. 16, Abs. 4 und StromVG Art. 14, Kant. Wasserversorgungsgesetz).
- Die Preisanpassung wäre zu gering, als das sie eine Verhaltensänderung bei den Kunden auslösen würde.

- Die Aufhebung der Grundpreise führt insbesondere bei der Stromversorgung zu einer einseitigen Bevorzugung von Allgemeinzählern und Leerständen.
- Die Abschaffung der heutigen Grundpreise führt bei der Gasversorgung zu einem erhöhten Sicherheitsrisiko.
- Heutige Diskussionen über die zukünftige Entwicklung bei der Stromversorgung gehen davon aus, dass der Anteil der fixen Kosten an der Netznutzung in Zukunft eher steigen wird. Bereits heute sind verschiedene Fachleute der Meinung, dass die Zukunft der Netznutzungspreise für Kleinkunden bei einer „Flatrate“, d.h. bei einer Grundgebühr ähnlich den Anschlusskosten für die Telefonleitung bei der Swisscom oder dem Kabelanschluss für das Fernsehen liegen wird. Sie gehen davon aus, dass bei einer Überarbeitung des Stromversorgungsgesetzes die Aufteilung der Netznutzung auf fixe und variable Preise zur Pflicht wird.
- Ob Grundgebühren erhoben werden oder nicht, wirkt sich auch bei den Steuern aus. Die Grundgebühren können als Unterhalt vom Ertrag aus Immobilien abgezogen werden, die verbrauchsabhängigen Kosten dagegen nicht.

Die vorliegende Antwort wurde gemeinsam mit der Localnet AG erarbeitet.

Der Gemeinderat kommt aufgrund dieser Ausführungen und auch unter Berücksichtigung früherer ähnlicher Diskussionen im Zusammenhang mit dem Abwasser und dem Kehricht zum Schluss, die Motion abzulehnen.

II. Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat die Motion abzulehnen.

DER GEMEINDERAT

Stefan Berger, Stadtpräsident
Rechtsanwalt Roman Schenk, Stadtschreiber