Appenzell Ausserrhoden

Kantonskanzlei

Verfassungssekretariat

Regierungsgebäude
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
Fax +41 71 353 68 64
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Diskussionspapier für die Verfassungskommission – Energieproduktion im Kanton

1. Ausgangslage

Am 26. August 2021 hat die Verfassungskommission beschlossen, im Zusammenhang mit Art. 44 Abs. 1 des Vernehmlassungsentwurfs (KV-E) auch über eine Ergänzung betreffend kantonale Produktion erneuerbarer Energie zu diskutieren.

Art. 44 des Vernehmlassungsentwurfs hat folgenden Wortlaut:

> ***Art. 44*** *Energie*
> *[1] Kanton und Gemeinden fördern die sichere und umweltschonende Versorgung mit Energie sowie deren sparsame und rationelle Verwendung.*
> *[2] Sie streben nach einer Halbierung des durchschnittlichen jährlichen Energieverbrauchs pro Person bis 2050 gegenüber dem Jahr 2015, nach einer Loslösung von fossilen Energiequellen sowie nach einer Deckung des Energiebedarfs durch erneuerbare Energien.*

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen zwei Ergänzungsvorschläge zu Art. 44 KV-E ein, welche die Energieproduktion im Kanton betreffen (vgl.: "2. Eingaben aus der Vernehmlassung"). Diese gilt es zu prüfen.
Fraglich ist insbesondere:

- Ob Art. 44 Abs. 1 mit dem Begriff "Produktion" ergänzt werden soll (vgl. Vorschlag des VCS ST. Gallen-Appenzell);
- Ob der Auftrag zur Förderung der Produktion erneuerbarer Energien im Kanton aufgenommen werden soll (Stichwort: Heimatstrom; vgl. Anregung der PU AR).

2. Eingaben aus der Vernehmlassung

<u>Art. 44</u>
(…)
PU AR
Die PU AR wünschen eine explizite Erwähnung, dass Nutzung und kantonale Produktion von erneuerbaren Energien (Heimatstrom) gefördert werden.
(…)

<u>Art. 44 Abs. 1</u>
(…)
VCS St.Gallen-Appenzell
Änderungsvorschlag: 1 Kanton und Gemeinden fördern die sichere und umweltschonende Produktion und Versorgung mit Energie sowie deren sparsame und rationelle Verwendung.
Mit der Ergänzung «Produktion» sind fossilfreie Quellen wie Fotovoltaik, Erd- oder Fernwärme, Wind etc. gemeint.

3. Übergeordnetes Recht

Kompetenzen von Bund und Kantonen

Die Arbeitsgruppe 2 schilderte im Themenblatt "213 Aufgabenartikel" die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen. Die Ausführungen in diesem Themenblatt sind noch immer aktuell:

"Die verfassungsrechtliche Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der Energiepolitik gestaltet sich als ausgesprochen komplex. Die Bundesverfassung legt in Art. 89 Abs. 1 zunächst einen Zielkatalog fest, welcher gleichermassen für Bund und Kantone (und damit auch Gemeinden) im Rahmen ihrer energiepolitischen Zuständigkeit gilt. Die Gemeinwesen haben sich demnach immer dann, wenn sie als rechtsetzende oder rechtsanwendende Organe Aufgaben mit einem Bezug zur Energieversorgung und zum Energieverbrauch erfüllen, für eine ausreichende, breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung sowie für einen sparsamen und rationellen Energieverbrauch einzusetzen. Sodann wird dem Bund in Art. 89 Abs. 2 BV für die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energien sowie den sparsamen und rationellen Energieverbrauch eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz zugewiesen. In Bezug auf den Energieverbrauch von Anlagen, Fahrzeugen und Geräten verfügt er hingegen über eine umfassende, nicht auf Grundsätze beschränkte Gesetzgebungskompetenz (Art. 89 Abs. 3 BV). Der zentrale Wirkungsbereich der Kantone liegt derweil im Gebäudebereich. Dies wird auch in Art. 89 Abs. 4 BV ausdrücklich festgehalten. Demzufolge sind die Kantone vor allem zuständig für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen. Der Zusatz „vor allem" signalisiert jedoch, das auch hier keine ausschliessliche Kompetenz der Kantone besteht.

Im Übrigen ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Kernenergie nach Art. 90 BV Sache des Bundes. Er legt ausserdem gestützt auf Art. 76 Abs. 2 BV Grundsätze über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung fest und ist nach Art. 91 Abs. 1 BV zuständig für den Erlass von Vorschriften über den Transport und die Lieferung elektrischer Energie." (Vgl. Themenblatt 213 Aufgabenartikel_KV, S. 20 f.).

Energieversorgung und Produktion von Elektrizität

Art. 44 KV-E wie auch Art. 34 Abs. 1 der geltenden Kantonsverfassung erteilen dem Kanton und den Gemeinden im ersten Absatz einen Auftrag zur Förderung einer sicheren und umweltschonenden Energieversorgung.

Dass die Kantone sich für eine sichere und umweltschonende Energieversorgung einzusetzen haben, ergibt sich allerdings auch aus Art. 89 Abs. 1 BV. Was unter "Energieversorgung" zu verstehen ist, wird in der BV nicht definiert, wohl aber in Art. 6 Abs. 1 des Energiegesetzes des Bundes (EnG; SR 730.0). Dieser hat folgenden Wortlaut:

> *[1] Die Energieversorgung umfasst Gewinnung, Umwandlung, Lagerung und Speicherung, Bereitstellung, Transport, Übertragung sowie Verteilung von Energieträgern und Energie bis zur Endverbraucherin und zum Endverbraucher, einschliesslich der Ein-, Aus- und Durchfuhr.*

Im Begriff der "Versorgung" ist somit auch der Gedanke der "Produktion" enthalten. Allerdings verwendet Art. 6 Abs. 1 EnG den Begriff "Gewinnung". In der Terminologie der Bundesverfassung und der Energiegesetze von Bund und Kantonen wird Energie nicht produziert. Dies liegt daran, dass Energie nicht produziert werden kann; es kann lediglich in verschiedene Energieformen umgewandelt werden. Dies ist der Grund, warum von Energiegewinnung gesprochen wird. Die Erzeugung einer bestimmen Energieform wird zuweilen als Produktion bezeichnet (z.B.: Produktion von Elektrizität; vgl. insb.: Art. 2 Abs. 1 EnG; SR. 730.0).

Das begriffliche Gegenstück zur Energieversorgung in Art. 89 BV ist der Energieverbrauch im Sinne des Endverbrauchs (vgl. wieder Art. 6 Abs. 1 EnG; SR 730.0; vgl. auch RENÉ SCHAFFHAUSER/FELIX UHLMANN in: St. Galler Kommentar BV, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen, Art. 89 Rz. 11).

4. Kantonales Recht

Die Arbeitsgruppe 2 erarbeitete im Themenblatt "213 Aufgabenartikel" einen Überblick zur Rechtslage im Kanton:

Auch im Bereich der Energie ist nach Art. 34 KV eine geteilte Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden vorgesehen. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Förderung einer sicheren und umweltschonenden Versorgung mit Energie sowie deren sparsamen und rationellen Verwendung (Abs. 1). Darüber hinaus verleiht ihnen Abs. 2 die Kompetenz, insbesondere die Nutzung erneuerbarer Energien zu fördern. In Erfüllung dieser verfassungsrechtlichen Aufgabe sieht Art. 18 des kantonalen Energiegesetzes (kEnG; bGS 750.1) u.a. die Förderung von Massnahmen zur sparsamen und rationellen Energienutzung sowie Massnahmen zur Nutzung von erneuerbaren Energien mittels Förderprogrammen oder einzelfallweise vor. Die kantonale Energiepolitik wird im Allgemeinen durch das vom Regierungsrat erarbeitete Energiekonzept bestimmt (vgl. Energiekonzept 2017–2025). Dieses legt insbesondere die Ziele und Prioritäten der kantonalen Energiepolitik, die Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen, den sinnvollen Einsatz der verschiedenen Energieträger sowie die energiepolitischen Massnahmen fest (Art. 3 Abs. 3 kEnG). (Vgl. Themenblatt 213 Aufgabenartikel_KV, S. 19 f.)

Gegenwärtig ist im Kantonsrat eine Vorlage zur Teilrevision des Energiegesetzes des Kantons (kEnG) hängig. Die Vorlage dient der Umsetzung der Energiekonzepts 2017-2025 und soll die Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKEn) umsetzen. Es handelt sich damit um einen aktuellen gemeinsamen Nenner der Kantone für technisch sinnvolle und wirtschaftlich tragbare Energievorschriften im Gebäudebereich (vgl. Energiegesetz; Teilrevision (MuKEn 2014); 1. Lesung, 1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. April 2020, S. 2 f.).

5. Verfassungsvergleich

In den Kantonsverfassungen, die sich zum Thema Energie äussern, steht die Energie*versorgung* im Zentrum. Nirgends wird die Energie*produktion* erwähnt.

Die Kantone Genf, Solothurn und Zürich setzen in ihren Kantonsverfassungen Akzente auf die Nutzung einheimischer Energie bzw. auf eine dezentrale Energieversorgung:

KV-GE

Art. 167 *Grundsätze*

[1] Die Energiepolitik des Staates richtet sich nach den Grundsätzen:

a. der Energieversorgung;

b. des Energiesparens;

c. der vorrangigen Entwicklung erneuerbarer und einheimischer Energie;

d. der Schonung der Umwelt;

e. der Förderung der Forschung auf diesen Gebieten.

KV-SO

Art. 117 *Energieversorgung*

[1] Kanton und Gemeinden können Massnahmen treffen zu einer der Volkswirtschaft förderlichen, umweltgerechten, sicheren und wirtschaftlich betriebenen Versorgung mit Energie.

[2] Sie fördern den sparsamen Energieverbrauch, die effiziente Energienutzung, die Nutzung von erneuerbaren Energien sowie die dezentrale Energieversorgung.

KV-ZH

Art. 106

[1] Der Kanton schafft günstige Rahmenbedingungen für eine ausreichende, umweltschonende, wirtschaftliche und sichere Energieversorgung.

[2] Er schafft Anreize für die Nutzung einheimischer und erneuerbarer Energie und für den rationellen Energieverbrauch.

[3] Er sorgt für eine sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung.

5. Fragen ans Plenum

- **Soll Art. 44 Abs. 1 mit dem Begriff "Produktion" ergänzt werden (vgl. Vorschlag des VCS ST. Gallen-Appenzell)?**

- **Soll der Förderungsauftrag von Kanton und Gemeinden in Art. 44 Abs. 1 um folgendes Anliegen ergänzt werden: Nutzung einheimischer Energie bzw. dezentrale Energieversorgung (Stichwort: Heimatstrom; vgl. Anregung der PU AR)?**