



18.056

Botschaft zur Änderung des Wasserrechtsgesetzes

vom 23. Mai 2018

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Wasserrechtsgesetzes.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2014 M 14.3668 Wasserzinsregelung nach 2019
(N 9.12.14, Kommission für Umwelt, Raumplanung und
Energie NR; S 3.12.15; N 2.3.16)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. Mai 2018

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Die beantragte Gesetzesänderung bezweckt, das Wasserzinsmaximum für die Zeit nach 2019 zu regeln und auf 5 Jahre zu befristen. Weiter sollen die Zuständigkeit zum Abschluss von internationalen Vereinbarungen im Bereich der Wasserkraftnutzung an Grenzgewässern an den Bundesrat delegiert und die Zuständigkeiten des Departements präzisiert werden.

Ausgangslage

Das Recht, an einem Standort die Wasserkraft des öffentlichen Gewässers exklusiv nutzen zu dürfen, wird durch eine Konzession erteilt. In der Folge hat der Konzessionär dem konzedierenden Gemeinwesen (z. B. Kanton, Bezirk, Gemeinde) ein jährliches Entgelt zu entrichten (Wasserzins). Der Wasserzins wird von den Kantonen innerhalb der bundesrechtlichen Schranken festgelegt (Art. 76 Abs. 4 der Bundesverfassung). Das Bundesrecht sieht zurzeit einzig einen Maximalbetrag als Schranke vor.

Das Parlament hat das bundesrechtliche Wasserzinsmaximum seit dem Inkrafttreten des Wasserrechtsgesetzes vom 22. Dezember 1916 (WRG) mehrfach erhöht. Es beträgt seit 2015 110 Franken pro Kilowatt Bruttoleistung (Fr./kW_{br}) und gilt bis Ende 2019 (Art. 49 Abs. 1 WRG). Gemäss Artikel 49 Absatz 1^{bis} WRG hat der Bundesrat der Bundesversammlung rechtzeitig einen Erlassentwurf für die Festlegung des Wasserzinsmaximums für die Zeit ab dem Jahr 2020 zu unterbreiten.

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) arbeitet zurzeit an einer Teilrevision des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007. Um eine ganzheitliche Betrachtung zu ermöglichen, ist es opportun, mit einer grundlegenden Änderung des Wasserzinsregimes vorerst zuzuwarten.

Inhalt der Vorlage

Das seit dem 1. Januar 2015 geltende bundesrechtliche Wasserzinsmaximum von 110 Fr./kW_{br} soll bis Ende 2024 beibehalten werden. Wasserkraftwerke, die Investitionsbeiträge gemäss Artikel 26 des Energiegesetzes vom 30. September 2016 erhalten, sollen in den ersten zehn Betriebsjahren für die neu genutzte Wasserkraft mithin auf der zusätzlichen Bruttoleistung vom Wasserzins befreit werden.

Die Zuständigkeit zum Abschluss von internationalen Vereinbarungen im Bereich der Wasserkraftnutzung an Grenzgewässern soll an den Bundesrat delegiert werden. Ausserdem soll die bislang unvollständige Normierung der Zuständigkeiten des UVEK für Grenzwasserkraftwerke komplettiert und zentral abgebildet werden.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Gemäss Artikel 76 Absatz 4 der Bundesverfassung (BV)¹ verfügen die Kantone über die Wasservorkommen. Das kantonale Recht bestimmt, welchem Gemeinwesen (Kanton, Bezirk, Gemeinde oder Körperschaft) die Verfügung über die Wasserkraft der öffentlichen Gewässer zusteht (Art. 2 Abs. 1 des Wasserrechtsgesetzes vom 22. Dezember 1916² [WRG]). Das verfassungsberechtigte Gemeinwesen kann die Wasserkraft selbst nutzbar machen oder das Recht zur Benutzung andern verleihen (Art. 3 Abs. 1 WRG). Verleiht es das Recht einem Dritten, kann es in den Schranken der Bundesgesetzgebung Abgaben für die Wassernutzung erheben. Der Wasserzins ist das Entgelt, welches der Konzessionär dem konzederenden Gemeinwesen für die Einräumung des Sondernutzungsrechts jährlich zu entrichten hat.

Der Bundesgesetzgeber hat die ihm von der BV eingeräumte Kompetenz zur Schrankensetzung (Art. 76 Abs. 4 BV) bisher so wahrgenommen, dass er für den Wasserzins einen Maximalbetrag pro Kilowatt Bruttoleistung festgelegt hat (bundesrechtliches Wasserzinsmaximum). Innerhalb dieses bundesrechtlichen Rahmens sind die Kantone frei, eigene Bestimmungen zu erlassen. Sie können somit auch einen unterhalb des bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums liegenden Wasserzins vorsehen. Bei der Konzessionerteilung ist überdies der Grundsatz zu beachten, dass die dem Konzessionär auferlegten Leistungen und Bedingungen wie Gebühren, Wasserzins, Abgabe von Wasser oder elektrischer Energie, Konzessionsdauer, Bestimmungen über Strompreise, Beteiligung des Gemeinwesens am Gewinn, Heimfall der Konzession und Rückkauf in ihrer Gesamtheit die Ausnutzung der Wasserkraft nicht wesentlich erschweren dürfen (Art. 48 Abs. 1 und 2 WRG). Gemäss Artikel 49 Absatz 2 WRG müssen Kantone, die eine besondere kantonale Steuer auf der Wasserkraftnutzung eingeführt haben, den Wasserzins so herabsetzen, dass er zusammen mit der besonderen kantonalen Steuer das bundesrechtliche Wasserzinsmaximum nicht übersteigt.

Der Gesetzgeber hat das bundesrechtliche Wasserzinsmaximum seit seiner Einführung sechs Mal revidiert. 1918 betrug das Maximum 6 Franken pro Bruttoperdestärke (Fr./PS_{br}), was äquivalent zu einem Maximum von 8 Franken und 16 Rappen pro Kilowatt Bruttoleistung (Fr./kW_{br}) ist. Mit der letzten Revision von Artikel 49 WRG im Jahr 2010 wurde das Wasserzinsmaximum zunächst per 1. Januar 2011 von 80 Fr./kW_{br} auf 100 Fr./kW_{br} und per 1. Januar 2015 auf 110 Fr./kW_{br} angehoben (vgl. Abbildung 1).

Gemäss Artikel 49 Absätze 1 und 4 WRG darf das verfassungsberechtigte Gemeinwesen bei Wasserkraftwerken mit einer Bruttoleistung von mehr als 2000 kW einen Wasserzins in der Höhe von maximal 110 Fr./kW_{br} erheben. Für Bruttoleistungen

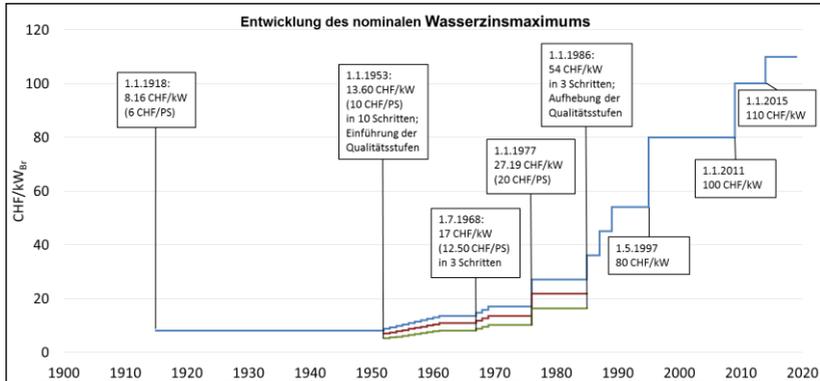
¹ SR 101

² SR 721.80

zwischen 1000 und 2000 kW ist höchstens ein linearer Anstieg bis zum jeweiligen Maximum zulässig. Wasserkraftwerke mit einer Bruttoleistung bis zu 1000 kW bezahlen keinen Wasserzins.

Abbildung 1

Entwicklung des nominalen Wasserzinsmaximums von 1908 bis 2019



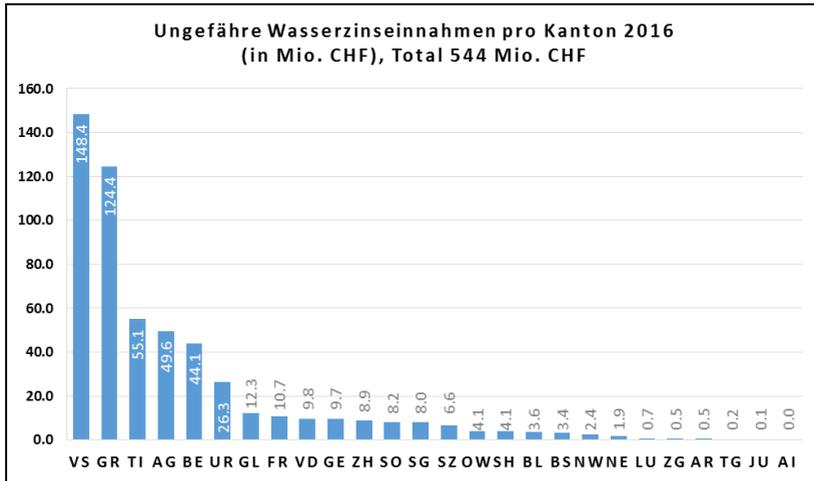
Das bundesrechtliche Wasserzinsmaximum wird von den meisten Kantonen ausgeschöpft. Einzig die Kantone Bern, Jura, Zug und Waadt erheben gegenwärtig einen niedrigeren Satz. Die Summe der jährlich erhobenen Wasserzinsen beträgt zurzeit rund 550 Millionen Franken. Ein Grossteil davon entfällt auf die Bergkantone Wallis, Graubünden, Tessin und Uri sowie auf die Kantone Bern und Aargau (vgl. Abbildung 2).

Den Einnahmen aus der Wasserkraftnutzung kommt insbesondere in den Kantonen Graubünden, Uri und Wallis eine wesentliche Bedeutung zu. Der Anteil der Wasserzins-einnahmen an den Fiskaleinnahmen inklusive Einnahmen aus Regalien und Konzessionen beträgt in diesen Kantonen zwischen 13 und 23 Prozent. Bezogen auf die gesamten finanzierungswirksamen Einnahmen beträgt der Anteil des Wasserzinses noch 5 bis 7 Prozent. In einzelnen Gemeinden in Graubünden und im Wallis liegt der Anteil der Wasserzins-einnahmen an den finanzierungswirksamen Einnahmen aber weitaus höher.

In den meisten Kantonen gehen die Wasserzinsen vollumfänglich an die Kantone. Der Kanton Graubünden teilt die Wasserzins-einnahmen (Wasserzins und Wasserwerksteuer) hälftig mit den Gemeinden. Im Kanton Wallis vereinnahmt der Kanton alle Wasserzinsen aus der Rhone. Die Wasserzins-einnahmen aus den Seitengewässern fliessen zu 40 Prozent an die wasserzinsberechtigten Gemeinwesen. Im Kanton Uri erhalten die Korporationen Uri und Ursern 10 Prozent der Wasserzinsen. Im Schnitt gehen über 70 Prozent der Wasserzins-einnahmen an die Kantone, der Rest der Einnahmen fliesst den Gemeinden zu.

Abbildung 2

Ungefähre Wasserzinseinnahmen pro Kanton 2016



Die letzte Anpassung des Wasserzinsmaximums wurde durch die parlamentarische Initiative «Angemessene Wasserzinsen» (08.445) angestossen, welche die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates am 10. Februar 2009 ihrem Rat unterbreitet hatte. Als Gründe für die Notwendigkeit einer Erhöhung des bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums wurden der Preisanstieg von Spitzen- und Regelenergie, der höhere Wert von Speicherenergie sowie der Teuerungsausgleich angeführt. Für die Bestimmung der Höhe des neuen Maximums wurde primär die durchschnittliche Teuerung der Jahre 1997 bis 2008 fortgeschrieben, wobei für die Zeit bis 2019 eine lineare Entwicklung angenommen wurde. Zudem wurde prognostiziert, dass neben den Baukosten auch der Wert der Ressource Wasser insgesamt ansteigen würde. Die Regelung wurde bis 2019 befristet. Damit sollte die Möglichkeit geschaffen werden, bei einer späteren Neuregelung die dann zum sichtbaren Auswirkungen der Strommarktöffnung, deren erster Teilschritt 2009 erfolgt war, sowie jene der kostendeckenden Einspeisevergütung berücksichtigen zu können³. Gleichzeitig wurde dem Bundesrat aufgetragen, der Bundesversammlung rechtzeitig vor Ablauf der Regelung einen Erlassentwurf für die Zeit nach dem 1. Januar 2020 vorzulegen (Art. 49 Abs. 1^{bis} WRG).

Während der Beratungen zum neuen Energiegesetz überwies das Parlament die Motion «Wasserzinsregelung nach 2019» (14.3668), welche die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates am 26. August 2014 eingereicht hatte. Damit beauftragte das Parlament den Bundesrat, die Neuregelung des Wasserzinses in Zusammenarbeit mit den Kantonen, der Energiewirtschaft und weiteren interessierten Kreisen zügig an die Hand zu nehmen.

³ BBl 2009 1229, hier 1241

Angesichts der Herausforderungen des aktuellen Marktumfeldes und im Bewusstsein, dass in der aktuellen Situation ein Systemwechsel noch nicht mehrheitsfähig ist, schlug der Bundesrat in der Vernehmlassung (22. Juni 2017 bis 13. Oktober 2017) vor, das Wasserzinsmaximum für eine Übergangszeit von drei Jahren auf 80 Fr./kW_{br} festzulegen. Gleichzeitig skizzierte er im erläuternden Bericht ein flexibles Modell für das Wasserzinsmaximum nach der Übergangszeit. Ebenfalls zur Diskussion gestellt wurde ein differenziertes Wasserzinsmaximum, bei dem nur klar defizitäre Wasserkraftwerke in den Genuss des Maximums von 80 Fr./kW_{br} gekommen wären, während für alle anderen Kraftwerke das bisherige Maximum von 110 Fr./kW_{br} gegolten hätte.

1.2 Die beantragte Neuregelung

Mit der beantragten Revision des WRG soll das Wasserzinsmaximum für die Zeit vom 1. Januar 2020 bis Ende 2024 geregelt werden. Das seit dem 1. Januar 2015 geltende bundesrechtliche Wasserzinsmaximum von 110 Fr./kW_{br} soll während 5 Jahren weiter gelten. Gleichzeitig soll auf die Erwähnung der Abstimmung des Wasserzinses im internationalen Verhältnis in Artikel 49 WRG verzichtet werden. Der Bundesrat kommt mit der Vorlage dem Auftrag nach, einen Erlassentwurf für die Zeit nach dem Ablauf der aktuellen Regelung vorzulegen. Die neue Regelung schafft Rechtssicherheit. Es ist nämlich nicht restlos klar, welche Konsequenzen das Fehlen eines bundesrechtlichen Maximums zur Folge hätte, zumal die gesetzlichen Bestimmungen verschiedener Kantone betreffend den kantonalen Wasserzinssatz auf das bundesrechtliche Maximum verweisen.

Bei Wasserkraftwerken, für deren Neubau der Konzessionär einen Investitionsbeitrag nach Artikel 26 des Energiegesetzes vom 30. September 2016⁴ (EnG) erhält, sollen während der für diesen Neubau bewilligten Frist und während zehn Jahren nach der Inbetriebnahme keine Wasserzinsen erhoben werden dürfen. Betreiber bestehender Anlagen, die einen Investitionsbeitrag zur erheblichen Erweiterung oder Erneuerung erhalten, sollen ab der Inbetriebnahme der erweiterten oder erneuerten Anlage auf dem Teil, für den sie einen Investitionsbeitrag gemäss Artikel 26 EnG erhalten haben, während zehn Jahren vom Wasserzins befreit werden. Die Ermässigungen sollen auch für die besonderen Steuern nach Artikel 49 Absatz 2 WRG gelten.

Nebst Artikel 49 soll auch der bestehende Artikel 7 WRG angepasst werden. Darin soll die Zuständigkeit des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Bereich der Wasserkraftnutzung für Verfahren an Grenzgewässern präzisiert und zentral im Gesetz abgebildet werden. Ergänzend soll die in der Praxis gelebte, aber bisher im Gesetz nicht explizit dem UVEK zugewiesene Zuständigkeit für die Durchführung von Sanierungsverfahren bei Grenzkraftwerken ins Gesetz aufgenommen werden. Zudem soll der Bundesrat ermächtigt werden, im Rahmen der internationalen Abstimmung selbständig sämtliche sich im Zusammenhang mit den Grenzkraftwerken stellenden Fragen zu regeln.

⁴ SR 730.0

Darunter sind die Verleihung von Nutzungsrechten, die Bewilligung der Nutzbarmachung von Wasserkraften durch den Verfügungsberechtigten selber, die Festlegung der Leistungen und Bedingungen, die dem Konzessionär bei der Erteilung des Nutzungsrechts auferlegt werden, sowie die Anordnung von Sanierungsmassnahmen und von Massnahmen betreffend den Betrieb zu verstehen. Dazu soll die Zuständigkeit zum Abschluss von internationalen Vereinbarungen im Bereich der Wasserkraftnutzung an Grenzgewässern an den Bundesrat delegiert werden.

1.3 **Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

Das Vernehmlassungsergebnis⁵ zeigt, dass der Vorschlag für ein auf drei Jahre befristetes Maximum von 80 Fr./kW_{br} keine Mehrheit findet. Die im erläuternden Bericht skizzierte Flexibilisierung des Wasserzinses wurde in den Grundzügen zwar begrüsst, aber insbesondere von CVP, SVP und FDP als verfrüht angesehen. Die Mehrheit der Kantone und der Gemeinden ist der Meinung, dass nicht der Wasserzins, sondern vielmehr politische und unternehmerische Fehlentscheide für allfällige Defizite der Betreiber verantwortlich seien und dass eine Senkung des Wasserzinses keinen problembezogenen Beitrag zur Korrektur der Verwerfungen im schweizerischen Strommarkt leiste. Der Grossteil der Strombranche ist der Ansicht, dass allein mit einer Reduktion des Wasserzinsmaximums und der weiterhin vorgesehenen Finanzierung durch die Produzenten der Systemfehler, wonach die Überwälzung des Wasserzinses auf die gebundenen Endkunden nicht allen Betreibern möglich ist, für weitere Jahre fortgeschrieben würde. Weiter schätzt er das Festhalten an einer fixen Abgabe bei schwankenden Marktpreisen als systemfremd ein. Hingegen unterstützt die Branche die sofortige Einführung einer flexiblen Wasserzinsregelung. Die im erläuternden Bericht skizzierte Variante eines differenzierten Wasserzinsmaximums mit einem Maximum von 80 Fr./kW_{br} nur für defizitäre Kraftwerke und 110 Fr./kW_{br} für alle anderen Kraftwerke wird ebenfalls weitgehend abgelehnt, zumal sie mehrere Nachteile aufweist. Insbesondere wäre der Vollzug des differenzierten Maximums diskriminierend, komplex und aufwändig.

Angesichts der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse schlägt der Bundesrat vor, das aktuelle Wasserzinsmaximum von 110 Fr./kW_{br} während weiterer 5 Jahre beizubehalten. Ein solches Vorgehen ermöglicht, nach der bevorstehenden Teilrevision des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007⁶ (StromVG) eine Gesamtschau aller aktuellen Themen – Stromabkommen mit der EU, vollständige Strommarktöffnung, Erarbeitung eines marktnahen Modells, Versorgungssicherheit und Wasserzinssystem – vorzunehmen. Der Bundesrat bedauert allerdings, dass sich die Branche und die Kantone weder in Diskussionen mit den Bundesbehörden noch im Rahmen der Vernehmlassung aufeinander zubewegt haben. Aus seiner Sicht besteht beim bundesrechtlichen Wasserzinsmaximum nach wie vor Handlungsbedarf.

⁵ Ergebnisbericht zur Vernehmlassung der Revision des Wasserrechtsgesetzes. Kann abgerufen werden unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2017 > UVEK.

⁶ SR 734.7

Laut der Botschaft vom 16. August 1995 über die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte⁷ hat der Bundesrat die Zuständigkeit zur Verleihung von Nutzungsrechten bereits per 1. Januar 1994 an das damalige Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement delegiert. Analog dazu liegt es nahe, die Abschlusskompetenz für internationale Vereinbarungen zur Grenzwasserkraft an den Bundesrat zu delegieren. Verglichen mit der Wichtigkeit der Geschäfte, die üblicherweise durch das Parlament zu genehmigen sind, ist die Wasserkraftnutzung an Grenzgewässern von untergeordneter Bedeutung, auch wenn es sich nicht *a priori* um völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite gemäss Artikel 7a Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁸ (RVOG) handelt (vgl. dazu Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die Nutzbarmachung des Inn und seiner Zuflüsse im Grenzgebiet⁹ und Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Französischen Republik über den Ausbau der Wasserkräfte bei Emosson¹⁰). Das Parlament kann mit der Ermächtigung des Bundesrates von kleinen, eher selten vorkommenden, weitgehend technischen Geschäften entlastet werden. Zudem kann der Bundesrat seine Zuständigkeit zum Abschluss von Staatsverträgen, die ihm Artikel 7 Absatz 2 verleihen soll, dem UVEK oder, für Verträge von beschränkter Tragweite, dem BFE übertragen (Art. 48a Abs. 1 RVOG). Die Zuständigkeit für weitere Kontakte mit den ausländischen Behörden, die zur internationalen Abstimmung notwendig sind, kann der Bundesrat ebenfalls regeln (Art. 8 Abs. 1 sowie Art. 47 Abs. 1 und 2 RVOG).

1.4 Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wasserkraft

Während der letzten Revision des bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums bestanden keine Sorgen bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit der Wasserkraft. Die Strompreise an den Grosshandelsmärkten waren auf Rekordständen, die Gestehungskosten von Grosswasserkraftwerken lagen unter den Marktpreisen. Die Lage und die Zukunftserwartung waren so gut, dass zahlreiche Wasserkraftprojekte an die Hand genommen wurden; ein Teil dieser Projekte ist heute bereits umgesetzt bzw. steht kurz vor Bauabschluss. In der aktuellen Situation scheinen neue Projekte nur mittels einer Förderung durch Investitionsbeiträge möglich zu sein, und die Rentabilität der bestehenden Wasserkraft steht zur Debatte. Dies aus folgenden Gründen:

- Der europäische Stromgrosshandelsmarkt, der auch bestimmend für den Schweizer Stromgrosshandelsmarkt ist, entwickelte sich anders als erwartet. Die Strompreise erreichten im Jahr 2008 mit einem Jahresdurchschnittswert des Spotmarktpreises SWISSIX von 118 Franken pro Megawattstunde (Fr./MWh) einen Höchststand und sanken bis 2016 auf ein Niveau von 41 Fr./MWh (vgl. Abbildung 3). 2017 sind die Strompreise im Vergleich

⁷ BBI 1995 IV 991, hier 1007

⁸ SR 172.010

⁹ SR 0.721.809.163.1

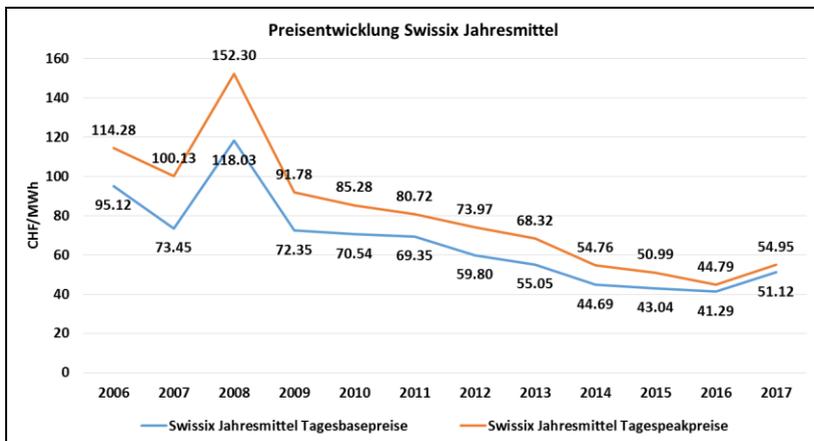
¹⁰ SR 0.721.809.349.1

zum Vorjahr erstmals wieder angestiegen. Gründe für diesen Preisanstieg um ca. 25% sind unter anderem die wirtschaftliche Entwicklung, der Anstieg der CO₂-Preise sowie der Abbau von Produktionsüberkapazitäten in unseren Nachbarländern. Neben der Strompreisentwicklung an der europäischen Strombörse hatte in der Schweiz zudem der immer stärker werdende Schweizer Franken einen signifikanten Einfluss, was für Stromverkäufe an der Börse direkt ergebnisrelevant war.

- Die fallenden Preise auf dem Stromgrosshandelsmarkt haben dazu geführt, dass ein immer grösserer Anteil der Netzzugangsberechtigten, insbesondere Verteilnetzbetreiber ohne Eigenproduktion, vom freien Marktzugang Gebrauch machte. Für 2018 beziffert die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) deren Anteil mit 66 Prozent, während der Anteil bezogen auf die theoretisch frei beziehbare Energiemenge 80 Prozent beträgt¹¹. Das führt dazu, dass immer weniger Wasserkraftproduzenten ihren Strom zu Gestehungskosten an Kunden in der Grundversorgung verkaufen können. Die ElCom schätzt, dass gegenwärtig noch 50 Prozent des Stroms aus Wasserkraft kostendeckend in der Grundversorgung abgesetzt werden kann.

Abbildung 3

Swissix Preisentwicklung von 2006 bis 2017



- Die Teilmarktöffnung führt zu Marktverzerrungen, indem Energieversorgungsunternehmen ohne feste Endverbraucher andere Erlöse aus einem Wasserkraftwerk generieren können als Energieversorgungsunternehmen mit gebundenen Endkunden. Diversifikation und Gestehungskostenüberwälzung ermöglichten Letzteren auch in den letzten Jahren grossteils stabile Umsätze und Ergebnisse, dies trotz Rückgang der Grosshandelsmarktpreise.

¹¹ Medienmitteilung der ElCom vom 17. November 2017. Kann abgerufen werden unter www.elcom.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Versorgungssicherheit kurzfristig gewährleistet – unter gewissen Bedingungen

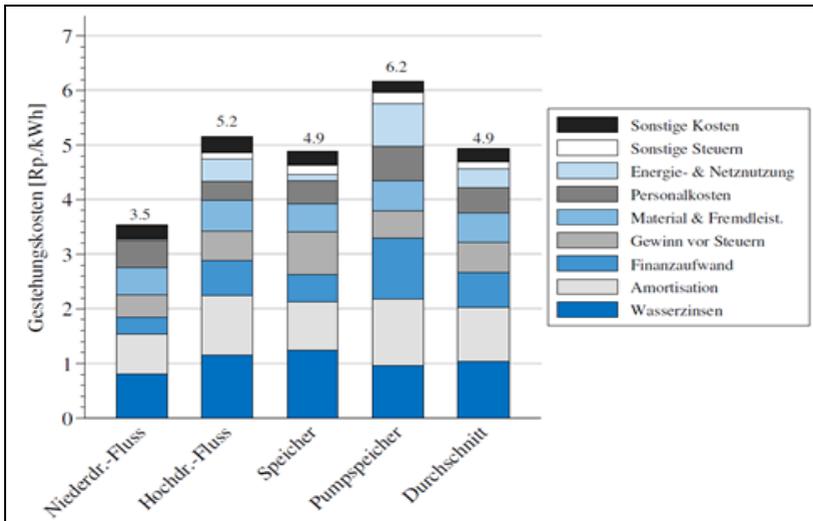
Das zeigt auch eine vom BFE im Jahr 2017 in Auftrag gegebene Studie¹², in der die geschäftliche Ergebnisse verschiedener Typen von Energieversorgungsunternehmen von 2007 bis 2016 beschrieben wird.

Um die Wirtschaftlichkeit der Wasserkraft zu untersuchen, hat das Centre for Energy Policy and Economics der ETH Zürich im Jahr 2014 eine Studie¹³ erstellt, in der die Gestehungskosten von 60 Schweizer Wasserkraftwerken zusammengetragen wurden und die Kosteneffizienz der Kraftwerke geschätzt wurde. Die Studie wurde im Jahr 2017 aktualisiert¹⁴. Die produktionsgewichteten pagatorischen Gestehungskosten betragen von 2000 bis 2016 im Durchschnitt 4.9 Rp./kWh, wobei Niederdruck-Flusswasserkraftwerke mit 3.5 Rp./kWh die tiefsten und Pumpspeicherkraftwerke mit 6.2 Rp./kWh die höchsten Gestehungskosten aufweisen (siehe Abbildung 4).

- 12 Ernst & Young AG (2017), Wirtschaftliche Situation von Schweizer Energieversorgungsunternehmen im Zeitverlauf. Kann abgerufen werden unter: www.bfe.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Datenbank allgemeine Publikationen > Wirtschaftliche Situation von Schweizer Energieversorgungsunternehmen im Zeitverlauf
- 13 Filippini & Geissmann (2014), Kostenstruktur und Kosteneffizienz der Schweizer Wasserkraft. Kann abgerufen werden unter: www.bfe.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Datenbank allgemeine Publikationen > Kostenstruktur und Kosteneffizienz der Schweizer Wasserkraft
- 14 Filippini & Geissmann (2018), Kostenstruktur der Schweizer Wasserkraft – Aktualisierung 2017. Kann abgerufen werden unter: www.bfe.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Datenbank allgemeine Publikationen > Kostenstruktur der Schweizer Wasserkraft

Abbildung 4

**Gewichtete durchschnittliche pagatorische Gesteungskosten
der vier Produktionstypen, Mittelwerte der Jahre 2000 bis 2016
(inflationsbereinigt auf Basis 2015)**



Quelle: Filippini & Geissmann (2018)

Wie in der Abbildung ersichtlich werden die Gesteungskosten in verschiedene Kostenkomponenten aufgeteilt, wobei die Wasserzinsen über die Jahre 2000 bis 2016 durchschnittlich ungefähr 1 Rp./kWh bzw. rund 20 Prozent der Gesteungskosten ausmachten. Aufgrund des Anstiegs auf 110 Fr./kWh_{br} machen die Wasserzinsen seit 2015 durchschnittlich 1.5 Rp./kWh aus. Die produktionsgewichteten Gesteungskosten betragen gemäss der Studie im Jahr 2016 durchschnittlich 5.9 Rp./kWh. Stellt man zur Einschätzung des Erlöspotenzials diese Kosten den Marktpreisen in Abbildung 3 gegenüber, wird ersichtlich, dass die Gesteungskosten 2016 im Schnitt über den Marktpreisen lagen und die untersuchten Kraftwerke somit ihre Kosten im Schnitt nicht decken konnten. Strompreisanstiege, wie sie im Jahr 2017 erkennbar waren, entschärfen die Situation zum Teil.

Das Parlament ist diesbezüglich bereits aktiv geworden:

- Das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene totalrevidierte EnG beinhaltet für die Jahre 2018 bis 2022 eine Marktprämie von maximal 1 Rp./kWh für Strom aus Grosswasserkraftanlagen (Anlagen mit einer Leistung von mehr als 10 MW), der unrentabel am Markt abgesetzt werden muss. Das Instrument erlaubt es Wasserkraftproduzenten, ihren festen Endverbrauchern Strom aus unrentabler Grosswasserkraft zu Gesteungskosten im Tarif zu verkaufen (Art. 31 Abs. 3 EnG). Zur Unterstützung der Realisierung von neuen Grosswasserkraftwerken sowie der erheblichen Erweiterung und

Erneuerung von bestehenden Anlagen mit einer Leistung von mindestens 300 kW sind zudem Investitionsbeiträge vorgesehen. Mögliche weitere Unterstützungs- oder Fördermassnahmen wurden bereits während der parlamentarischen Beratung des neuen EnG geprüft und verworfen, da sie unter anderem zu stark in den Markt eingegriffen hätten oder rechtlich heikel wären¹⁵.

- Am 15. Dezember 2017 nahm das Parlament in der Schlussabstimmung das Bundesgesetz über den Um- und Ausbau der Stromnetze¹⁶ (Änderung des Elektrizitätsgesetzes und des Stromversorgungsgesetzes; sog. Strategie Stromnetze) an. Dieses bringt in Artikel 6 Absatz 5^{bis} StromVG für Elektrizität aus inländischen Erzeugungsanlagen, die aus erneuerbaren Energien produzieren, zwei Neuerungen mit sich. Einerseits darf ein Grundversorger die Gesteungskosten solcher Elektrizität abzüglich allfälliger Unterstützungen in seine Grundversorgungstarife einrechnen und zwar unabhängig davon, ob es sich um Eigenproduktion oder um Beschaffungen handelt. Andererseits muss er die Durchschnittspreismethode bei der Einrechnung der Kosten von solcher Elektrizität in seine Grundversorgungstarife nicht anwenden. Von diesen Neuerungen kann bis zum Auslaufen des Marktprämienmodells Gebrauch gemacht werden.

Betriebswirtschaftliche Eingriffe zur Verbesserung der momentanen Situation der Schweizer Wasserkraft liegen in der Kompetenz der Kraftwerksbetreiber respektive deren Eigner. Dies tangiert zum Beispiel die Umschuldung zu günstigeren Fremdkapitalzinsen oder das Verhandeln von Abgaben in Konzessionsverträgen. Zudem sollte geprüft werden, ob in gewissen Fällen die Kosteneffizienz noch gesteigert werden kann.

Langfristig soll die schweizerische Wasserkraft am Markt bestehen können und damit auch gegenüber anderen Stromproduktionstechnologien konkurrenzfähig sein. Für mögliche Steigerungen der Wettbewerbsfähigkeit der Wasserkraft müssen sowohl die Kosten als auch die Erlösmöglichkeiten betrachtet werden. Staatliche Interventionen sollten ausser bei Marktversagen möglichst vermieden werden.

Zurzeit wird vom BFE ein neues Strommarktdesign erarbeitet, das die Versorgungssicherheit in der Schweiz langfristig gewährleisten soll. Zu diesem Zweck hat das BFE eine Studie¹⁷ zur Versorgungssicherheit mit Horizont 2035 erstellen lassen. Die Studie kommt mittels umfangreicher Modellrechnungen im Produktionspark der Schweiz und der Nachbarländer und im Übertragungsnetz zum Schluss, dass unter den der Energiestrategie 2050 zugrunde liegenden Annahmen bis ins Jahr 2035 die Versorgungssicherheit nicht als kritisch zu betrachten ist. Gründe für die hohe

¹⁵ BFE (2015), Bestehende Wasserkraft: Unterstützungsvarianten und ihre Wirkung. Kann abgerufen werden unter: www.bfe.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Datenbank allgemeine Publikationen > Bestehende Wasserkraft: Unterstützungsvarianten und ihre Wirkung

¹⁶ BBI 2017 7909

¹⁷ Forschungsstelle Energienetze ETHZ und Forschungsstelle Nachhaltige Energie- und Wasserversorgung Universität Basel (2017), Modellierung der System Adequacy in der Schweiz im Bereich Strom. Kann abgerufen werden unter: www.bfe.admin.ch > Dokumentation > Publikationen > Datenbank allgemeine Publikationen > Modellierung der System Adequacy in der Schweiz im Bereich Strom

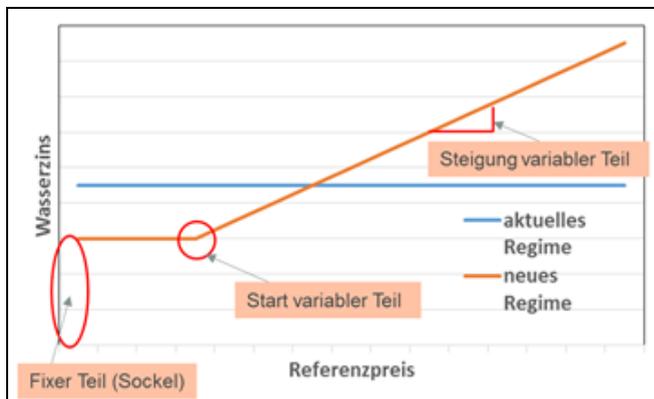
Versorgungssicherheit sind neben der grossen installierten Leistung des Schweizer Wasserkraftparks auch die gute Einbindung in das europäische Versorgungsnetz. Um die Energieverfügbarkeit auch in extremen Situationen zu gewährleisten, erachtet der Bundesrat eine strategische Reserve als zusätzliches Sicherheitselement als sinnvoll. Das Stromabkommen mit der EU ist weiterhin eine wichtige Voraussetzung, durch die der Zugang zu den europäischen Strom- und Kapazitätsmärkten vereinfacht würde und Strom aus Schweizer Wasserkraft konkurrenzfähiger angeboten werden könnte.

1.5 Langfristige Weiterentwicklung des Wasserzinses

Der Zweck des Wasserzinsmaximums wurde von Anfang an darin gesehen, einen Ausgleich zwischen der Förderung der Nutzung der einheimischen Wasserkräfte, der preisgünstigen Elektrizitätserzeugung und den Interessen der Gemeinwesen zu schaffen. Die Einführung und die Entwicklung des Wasserzinsmaximums zeigen, dass bei sämtlichen Änderungen der Regelung der Wasserzinse jeweils um eine politisch ausgewogene Kompromisslösung gerungen werden musste¹⁸.

Abbildung 5

Zweiteiliges flexibles Wasserzinssystem



Der Bundesrat sieht das aktuell geltende Wasserzinnsystem mit einem starren Maximum nicht als langfristig zukunftstaugliches Modell, das unter wechselnden Rahmenbedingungen eine ausgewogene Balance zwischen den Ansprüchen der verfügbungsberechtigten Gemeinwesen und der Wasserkraftbetreiber halten kann. Für den Bundesrat steht im Vordergrund, dass sich ein künftiges Wasserzinnsystem an sich verändernde Marktsituationen anpassen können muss. Dabei sind u. a. folgende Ansätze prüfenswert:

¹⁸ BBl 1995 IV 991, hier 998

- 1) Die Flexibilisierung des Wasserzinses hätte den Vorteil, dass der Wert der Ressource Wasserkraft besser berücksichtigt würde. Für die Ausgestaltung sind unterschiedliche Konzepte denkbar, so die Mengensteuer oder die Wertsteuer. Beim Konzept der Mengensteuer wird der Wasserzins proportional zur Produktionsmenge berechnet. Es kommt dem aktuellen System sehr nahe, das auf der Bruttoleistung und damit der nutzbaren Wassermenge basiert. Das Konzept der Wertsteuer basiert auf dem Umsatz und führt einen Teil davon ab. Das im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage skizzierte flexible Modell (Abb. 5) kombiniert beide Konzepte.
- 2) Die Ressourcenrenteabgabe ist ein Spezialfall der Flexibilisierung. Der dabei zu belastende Gewinn wird berechnet aus der Differenz zwischen den Erträgen, die mit einer natürlichen Ressource produziert werden, und den Kosten, die bei der Umwandlung der natürlichen Ressource in das entsprechende Gut anfallen. Dieses Konzept ist am differenziertesten, aber für die Kantone auch am komplexesten im Vollzug. Jede Anlage muss als Einzelfall betrachtet und ihr jeweiliger Wasserzins ermittelt werden. Zur Vereinfachung könnten auch Klassen gebildet werden (z. B. Laufkraft- und Speicherkraftwerke).
- 3) Das bundesrechtliche Maximum könnte ohne betragsmässige Obergrenze festgelegt werden. Ohne Verfassungsänderung gibt es die Möglichkeit, eine bundesrechtliche Schranke zu definieren, die anders als das bisherige Wasserzinsmaximum nicht in einer betragsmässigen Obergrenze besteht. Das Bundesrecht müsste die Kriterien für die Begrenzung des Wasserzinses generell umschreiben (z. B. angelehnt an das Äquivalenzprinzip).
- 4) Prüfwert ist auch, ob der Bund im aktuellen Verfassungsrahmen nicht auch gänzlich auf die Setzung von Schranken verzichten könnte. Damit würde die Kompetenz zur Regelung des Wasserzinses vollständig den Kantonen überlassen. Die Folge wären bis zu 26 unterschiedliche kantonale Wasserzinsregelungen¹⁹, die miteinander konkurrieren würden.
- 5) Die Finanzierung des Wasserzinses unabhängig vom Konzessionär wurde in der Vernehmlassung vor allem seitens der Branche eingebracht. Eine solidarische Finanzierung des Wasserzinses oder von Teilen davon, z.B. über den Netzzuschlag, wäre ein grundlegender Systemwechsel im Konzessionssystem, indem nicht mehr der Inhaber der Konzession eine Abgabe für sein Nutzungsrecht bezahlt, sondern der Verbraucher.
- 6) Der Einbezug in den nationalen Finanzausgleich (NFA) wird regelmässig im Zusammenhang mit der Regelung des Wasserzinses thematisiert. Es wäre wesensfremd, in den NFA die Nutzung von aufgabenspezifischen Hoheitsrechten wie dem Wasserzins einzubeziehen. Daher wurde diese Option in der Vergangenheit regelmässig abgelehnt. Der erstmalige Einbezug des Wasserzinses würde sich im Übrigen nicht als Entlastung auf die wasserreichen Kantone auswirken. Vielmehr würde das Ressourcenpotential durch die Berücksichtigung im NFA höher ausfallen und die wasserreichen Kantone wären im NFA schlechter gestellt.

¹⁹ BBl 1995 IV 991, hier 999

Für die Wahl einer künftigen Lösung wird entscheidend sein, dass der Wasserzins die Kräfte des Marktes nicht zu stark hemmt und Investitionen nicht verunmöglicht. Er sollte die Anreize für Kostensenkungen und Produktionssteigerungen nicht negativ beeinflussen und gleichzeitig die Nutzung der Ressource Wasser korrekt abgelenken.

1.6 Rechtsvergleich

Das Land Baden-Württemberg kennt das sogenannte Wassernutzungsentgelt als Entgelt für die Nutzung von Wasserkräften öffentlicher Gewässer. Das Entgelt richtet sich nach der durchschnittlich zur Verfügung stehenden Leistung der Rohwasserkraft für den Konzessionär; diese entspricht der schweizerischen Bruttoleistung. Der Satz für das Wassernutzungsentgelt ist im Land Baden-Württemberg mit 15 €/kW_{br} deutlich tiefer angesetzt als in der Schweiz und wird nur bei Wasserkraftwerken an den grossen Gewässern erhoben.

In Frankreich müssen die Konzessionäre ebenfalls Wasserzinsen bezahlen. Mit der Einführung eines neuen Konzessionsregimes wird ein fester Anteil der Einnahmen als Wasserzins erhoben werden. Italien kennt verschiedene, zum Teil kumulativ zu entrichtende, dem Wasserzins entsprechende Abgaben. In Österreich wird kein Wasserzins erhoben.

Norwegen kennt das System der Ressourcenrente. Norwegen führt einen Teil dieser Ressourcenrente ab unter Berücksichtigung der individuellen Produktion eines Werkes und der individuellen Kosten. Schweden hingegen kennt keinen Wasserzins.

1.7 Umsetzung

Die neue Regelung führt das bestehende Wasserzinsmaximum während weiterer 5 Jahre fort. Es stellen sich keine Umsetzungsfragen. Die Regelung kann daher ohne Ausführungsbestimmungen in Kraft gesetzt werden.

Noch nicht entschieden ist, ob der Bundesrat auf Verordnungsebene die Zuständigkeiten der Bundesbehörden für die internationale Abstimmung näher regeln würde, falls das Parlament den selbständigen Abschluss internationaler Vereinbarungen für die Wasserkraftnutzung an Grenzgewässern wie beantragt an den Bundesrat delegiert (vgl. Art. 48a Abs. 1 RVOG).

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Der Bundesrat beantragt, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2014 M 14.3668 Wasserzinsregelung nach 2019
(N 9.12.14, Kommission für Umwelt, Raumplanung und
Energie NR; S 3.12.15; N 2.3.16)

Mit der Motion beauftragte das Parlament den Bundesrat, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, der Energiewirtschaft und weiteren interessierten Kreisen die Wasserzinsregelung nach 2019 zügig an die Hand zu nehmen. Mit der vorliegenden Botschaft erfüllt der Bundesrat die Motion.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Änderung des Ingresses

Der Ingress verweist noch auf die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV). Er wird deshalb an die Bestimmungen der BV vom 18. April 1999 (BV) angepasst. Den Artikeln 23 und 24^{bis} aBV entsprechen die Artikel 76 und 81 der geltenden BV.

Artikel 7 Bei internationalen Gewässern

Der bestehende Artikel 7 wird im Zuge der Revision von Artikel 49 zur Klarstellung der Zuständigkeiten im Bereich der Wasserkraftnutzung an internationalen Gewässerstrecken revidiert. Die Zuständigkeit zum selbständigen Abschluss von internationalen Vereinbarungen im Bereich des Wasserrechts soll dabei an den Bundesrat delegiert werden (Abs. 2). Diese Zuständigkeit beinhaltet die Kompetenz, alle sich im Zusammenhang mit der Wasserkraftnutzung an Grenzgewässern stellenden Fragen unter anderem mittels internationaler Vereinbarungen selbständig zu regeln. Bestimmungen von ähnlicher Tragweite finden sich beispielsweise in Artikel 24 StromVG und Artikel 54 EnG.

Nicht geändert wird die Zuständigkeit des Departements zur Verleihung von Nutzungsrechten (Abs. 1 Bst. a) und zur Bewilligung der Nutzbarmachung der Wasserkräfte durch den Verfügungsberechtigten selber (Abs. 1 Bst. b). Der Kohärenz halber, mithin um die im WRG an mehreren Orten platzierten Zuständigkeitsnormen übersichtlich zusammenzufassen, werden zudem die Aufgaben des Departements gemäss Artikel 48 und 62 zentral an einem Ort festgehalten. So erteilt das Departement zusammen mit der Konzession alle nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen, sodass keine kantonalen Bewilligungen und Pläne mehr nötig sind (Abs. 1 Bst. d). Die Festlegung von Leistungen und Bedingungen betrifft insbesondere, aber nicht nur die Wasserzinsregelung für Grenzwasserkraftwerke (Abs. 1 Bst. c). In der Zuständigkeitsordnung von Artikel 7 wird ergänzend die Pflicht zur Anordnung von Sanierungsmassnahmen und Massnahmen betreffend den Betrieb, die dem Departement als für Grenzwasserkraftwerke zuständige Behörde praxismässig bereits heute obliegt, statuiert (Abs. 1 Bst. e). Darunter sind insbesondere Verfügungen zur Restwassersanierung und zur Sanierung der Wasserkraft (Herstellung der freien Fisch-

wanderung, Sanierung des Geschiebehaushalts und Behebung von negativen Auswirkungen des Schwall- und Sunk-Betriebs auf das Gewässer) zu verstehen. Das Departement kann den Kanton zur Anordnung der notwendigen Massnahmen ermächtigen, wobei das Departement einzelne Geschäfte wie ganze Themenbereiche delegieren kann. Die Ermächtigung impliziert das Einverständnis des Kantons mit der Delegation der Aufgabe.

Die verfügungsberechtigten Gemeinwesen und Kantone sind bei allen Bereichen, die in den Absätzen 1 und 2 aufgeführt sind, in die Entscheidungsfindung einzubeziehen (Abs. 3). Dies ergibt sich bereits aus Artikel 76 Absätze 5 und 6 BV und gilt somit auch in Anwendung der übrigen Bestimmungen des WRG, ohne dass diese Normen extra revidiert würden. Zu begründen ist die besondere Stellung der verfügungsberechtigten Gemeinwesen damit, dass die Verfügungsberechtigung, mithin die Gewässerhoheit, immer bei dem nach kantonalem Recht bezeichneten Gemeinwesen verbleibt (Art. 2 Abs. 1 WRG). Auch wo der Bund im internationalen Verhältnis entsprechend seiner Kompetenz in der Aussenpolitik (Art. 54 BV) zuständig ist für die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, geht die Sachherrschaft nicht auf den Bund über²⁰. Durch die Präzisierung in Artikel 7 Absatz 3 wird die Stellung der verfügungsberechtigten Gemeinwesen auch im WRG abgebildet.

Artikel 49 Abs. 1, 1^{bis} und 2 erster Satz

Absatz 1: Das bundesrechtliche Wasserzinsmaximum verbleibt auf dem Niveau der Jahre 2015 bis 2019 von 110 Fr./kW_{br}. Die Regelung wird auf weitere 5 Jahre, bis Ende 2024, befristet. Innerhalb der bundesrechtlichen Schranken können die Kantone eigene Regelungen zum Wasserzins schaffen, insbesondere ein tieferes Maximum vorsehen. Nach wie vor behält die Wasserzinsverordnung vom 12. Februar 1918²¹ (WZV) ihre Gültigkeit.

Die Regelung, die den Bund ermächtigt, vom Wasserzins einen Betrag zu erheben, damit er die in Artikel 22 Absätze 3 bis 5 vorgesehenen Ausgleichsbeiträge an Kantone und Gemeinden zur Abgeltung erheblicher Einbussen bei der Wasserkraftnutzung finanzieren kann, bleibt unangetastet. Es erfolgt eine ausschliesslich sprachliche Präzisierung, indem der Begriff «Sicherstellung» durch den zutreffenderen Terminus «Finanzierung» ersetzt wird. Mit dem Wort «Finanzierung» wird im Gesetz exakter abgebildet, dass der Bund bei den Kantonen, die den Wasserzins einnehmen, von eben diesem Wasserzins einen Anteil einfordern kann, um diesen in Form von Ausgleichsbeiträgen wieder an die Kantone und Gemeinden auszurichten.

Die Pflicht des Bundes, im internationalen Verhältnis bei jeder Änderung des Wasserzinsmaximums für die notwendige Abstimmung zu sorgen, wird ersatzlos gestrichen. Grund dafür ist zum einen, dass die Zuständigkeiten betreffend die Grenzwasserkraftwerke neu zentral in Artikel 7 geregelt werden. Dort wird das Departement auch zuständig erklärt, die Leistungen und Bedingungen festzulegen (Abs. 1 Bst. c). Dazu zählt auch der Wasserzins. Dies schafft Klarheit in Bezug auf die Kompetenz,

²⁰ Marti, Arnold (2014), Art. 76 Rz. 26, 29. In: Ehrenzeller / Schindler / Schweizer / Vallender (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Dike/Schulthess.

²¹ SR 721.831

die in der bisherigen Formulierung «der Bund» gefehlt und in der Praxis zu Schwierigkeiten geführt hat. Zum anderen existieren die völkergewohnheitsrechtlichen Regeln des billigen Ausgleichs zwischen den beteiligten Staaten sowie die Pflicht zur Information und zur Konsultation²² weiterhin. Sie verlangen, dass die an einem Gewässer beteiligten Staaten einander im Minimum informieren. Die internationale Abstimmung zum Wasserzins muss somit nicht notwendigerweise in Form eines Staatsvertrags erfolgen²³.

Absatz 1^{bis}: Die bisherige Bestimmung verpflichtet den Bundesrat, rechtzeitig einen Erlassentwurf für die Zeit nach dem Auslaufen der befristeten Regelung Ende 2019 vorzulegen. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird der Auftrag erfüllt. Aufgrund der neuen Befristung wird der Bundesrat der Bundesversammlung wiederum rechtzeitig einen neuen Erlassentwurf vorlegen. Die Bestimmung wird entsprechend angepasst.

Absatz 2: Die französische Version der Bestimmung verwendete bisher die Formulierung «usine». Sprachlich korrekter ist der Begriff «aménagement hydro-électrique», der bisher schon in Absatz 4 verwendet wurde. Darunter ist die gesamte Anlage und nicht nur eine Zentrale zu verstehen. Darum erfolgt im Rahmen der vorliegenden Revision eine Vereinheitlichung der Begrifflichkeit innerhalb von Artikel 49.

Artikel 50a Ermässigung bei Gewährung von Investitionsbeiträgen

Absatz 1 Buchstabe a: Wird dem Konzessionär eines Wasserkraftwerks für den Neubau ein Investitionsbeitrag nach Artikel 26 EnG gewährt, so dürfen die Kantone während der für diesen Neubau bewilligten Frist keine Wasserzinsen und auch keine besonderen kantonalen Steuern im Sinne von Artikel 49 Absatz 2 erheben. Die Frist läuft, sofern die Konzession nichts anderes vorsieht, ab Rechtskraft der Baubewilligung oder der Plangenehmigung und endet nach Ablauf der in der Bewilligung vorgesehenen Frist. Die Kantone haben diese Bestimmung von Amtes wegen zu berücksichtigen.

Um den Betriebsbeginn eines mit Investitionsbeiträgen unterstützten neu gebauten Wasserkraftwerks zusätzlich zu entlasten, sind die Kantone verpflichtet, dieses Wasserkraftwerk während zehn Jahren nach dessen Inbetriebnahme auf der gesamten Bruttoleistung von Wasserzinsen zu befreien. In dieser Zeit dürfen auch keine besonderen kantonalen Steuern im Sinne von Artikel 49 Absatz 2 erhoben werden. Die Kantone haben diese Bestimmung von Amtes wegen zu berücksichtigen.

Absatz 1 Buchstabe b: Konzessionäre von bestehenden Wasserkraftwerken, die für die Realisierung von erheblichen Erweiterungen oder Erneuerungen der Anlage mit Investitionsbeiträgen unterstützt werden, haben Anspruch darauf, dass während zehn Jahren nach Inbetriebnahme im Umfang der zusätzlichen mittleren mechanischen Bruttoleistung (Art. 51 Abs. 1) kein Wasserzins erhoben wird. Auf der in der Konzession umschriebenen bisherigen Nutzwassermenge ist der Wasserzins weiterhin

²² BGE 129 II 114 ff., E. 4.1

²³ BGE 129 II 114 ff., E. 3.3

geschuldet. Die Kantone haben diese Bestimmung von Amtes wegen zu berücksichtigen.

Absatz 2: Die Ermässigungen gelten auch für die besonderen Steuern nach Artikel 49 Absatz 2. Die Kantone dürfen somit nicht kantonale Steuern anstelle der ausfallenden Wasserzinsen vorsehen.

Artikel 51 Randtitel und Abs. 1

Im Zuge der vorliegenden Revision erfolgt die Anpassung des Randtitels. Mit dem angegebenen Berechnungsgrundsatz wird die massgebende Bruttoleistung zur Bestimmung des höchstzulässigen Wasserzinses kalkuliert. Der Berechnungsgrundsatz erfährt keine Änderung.

Absatz 1: Das Wort «Bruttokraft» wird im WRG bisher einzig in Artikel 51 Absatz 1 verwendet. Als Basis für die Festlegung des Wasserzinses nennt Artikel 49 Absatz 1 aber die Bruttoleistung. Diese wird aus dem nutzbaren Gefälle und der Nutzwassermenge berechnet. Zur Vereinheitlichung wird der Begriff «Bruttokraft» durch «Bruttoleistung» ersetzt.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Beibehaltung des bisherigen Wasserzinsmaximums hat weder finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt noch personelle Auswirkungen auf den Bund.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Der Vorschlag des Bundesrates, das bestehende Wasserzinsmaximum weiterzuführen, hat keine finanziellen Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

Die Wasserzinsbefreiung für Kraftwerksneubauten und die Wasserzinsreduktion für erheblich erweiterte oder erneuerte Kraftwerke, die je mit Investitionsbeiträgen unterstützt werden, hat einerseits eine Reduktion der zukünftigen Wasserzinseinnahmen für die wasserzinsberechtigten Gemeinwesen zur Folge. Andererseits profitieren sie kurzfristig vom Umstand, dass durch die Investitionen Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen werden. Langfristig können mehr Wasserzinseinnahmen erwartet werden. Bei der Realisierung eines Ausbaus von 750 GWh mittels Investitionsbeiträgen ergäbe sich bei einem Wasserzinssatz von 110 Fr./kW_{br} für diese Energiemenge in der Zeitdauer der Befreiung ungefähr ein jährlich nicht zu zahlender Wasserzins von 11 Mio. Franken bzw. 2 Prozent der gesamten Wasserzinseinnahmen. Angesichts der positiven langfristigen Effekte und des substantiellen Beitrags der Investitionsbeiträge zur Realisierung neuer Wasserkraftprojekte ist eine

befristete Befreiung bzw. Reduktion zumutbar. Bei der Berechnung der Investitionsbeiträge wird in der Bewertung der herabgesetzte Wasserzinssatz berücksichtigt.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Nutzung der Wasserkraft ist vor allem in den Bergregionen direkt und indirekt mit einer Vielzahl von Arbeitsplätzen verbunden. Neben dem Betrieb der Wasserkraftwerke schaffen jährliche Unterhaltsaufwendungen sowie Erneuerungs- und Neubauinvestitionen erhebliche Auftragsvolumina für regionale und gesamtschweizerisch tätige Unternehmen. Die Wasserkraft ist damit vor allem in den Bergregionen eine wichtige volkswirtschaftliche Stütze.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Wasserzinseinnahmen führen in den Berggemeinden zu substanziellen Einnahmen, die benötigt werden, etwa um attraktiven, steuergünstigen Wohnraum zu bieten und eine Abwanderung aus der Region zu verhindern.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

In einigen Kantonen, unter anderem in den Kantonen Bern und Wallis, wird ein Teil der Einnahmen aus dem Wasserzins für Umweltmassnahmen, beispielsweise im Rahmen der Revitalisierung der Gewässer, verwendet. Diese Einnahmen bleiben unverändert.

3.6 Andere Auswirkungen

Es werden keine wesentlichen anderen Auswirkungen erwartet.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015–2019²⁴ angekündigt. Die Botschaft definiert als Ziel 7 unter anderem, dass die Schweiz eine nachhaltige Energieversorgung sichert.

²⁴ BBl 2016 1105, hier 1222

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Der Bundesrat will mit der Energiestrategie 2050 unter anderem den Energie- und den Stromverbrauch pro Person reduzieren, den Anteil der erneuerbaren Energien erhöhen und die energiebedingten CO₂-Emissionen senken. Gemäss Artikel 2 Absatz 2 EnG wird ein Ausbau der einheimischen Wasserkraft auf mindestens 37.4 TWh bis 2035 angestrebt. Mit der zehnjährigen Befreiung von Wasserzinsen für mit Investitionsbeiträgen gebaute Kraftwerke oder deren erhebliche Erweiterungen und Erneuerungen werden Projekte unterstützt, die aktuell unrentabel sind und nicht umgesetzt würden.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Das WRG findet seine primäre verfassungsmässige Grundlage in Artikel 76 Absatz 2 BV. Der Bund hat im Bereich der Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Er kann insbesondere Schranken setzen, in deren Rahmen die Kantone für die Wassernutzung Abgaben erheben können (Art. 76 Abs. 4 BV). Daraus ergibt sich das Recht des Bundes zu definieren, welche finanzielle Belastung die Kantone den Kraftwerksbetreibern für die Wassernutzung in Form von Abgaben maximal auferlegen dürfen.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Es gibt keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz, die der Vorlage entgegenstehen. Die vorgesehene Regelung steht insbesondere weder mit dem geltenden noch mit in Ausarbeitung stehendem EU-Recht in Konflikt.

5.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind.

