Die Revision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte

Autor(en): **Luisier, Marc-André**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria**

Band (Jahr): **87 (1995)**

Heft 10

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-940430

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Die Revision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte

Marc-André Luisier

Die Revision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG) vom 22. Dezember 1916 betrifft im wesentlichen den Wasserzins, welcher letztmals 1985 angepasst wurde.

Das Ziel einer haushälterischen und gesetzeskonformen Nutzung der Wasserkräfte unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Anliegen des Umweltschutzes wird kaum bestritten. Die WRG-Revision bezweckt unter anderem, die Energieerzeugung aus einheimischer Wasserkraft durch optimale Nutzung sicherzustellen und deren künftigen Ausbau zu fördern.

Der Bundesrat hat am 16. August 1995 beschlossen, dem Parlament einen Entwurf für die Revision samt dazugehöriger Botschaft vorzulegen. Der Kernpunkt des Revisionsvorhabens ist der Vorschlag, den maximalen Wasserzins von Fr. 54.– auf Fr. 70.– pro kW Bruttoleistung zu erhöhen. Um dieses zentrale Anliegen nicht zu gefährden, wird auf die Revision bestimmter anderer Schlüsselbestimmungen des WRG verzichtet.

Mit der beantragten, reiflich überlegten Erhöhung des Wasserzinsmaximums steigen die jährlichen Wasserzinseinnahmen in der Schweiz um 80 Mio Franken. Die Erhöhung des maximalen Wasserzinses um einen Franken erhöht die jährlichen schweizerischen Wasserzinseinnahmen um 5 Mio Franken.

1. Politische Ausgangssituation

und Folgen der wirtschaftlichen Lage auf den Strommarkt in Verbindung mit der Wasserkraftnutzung; Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen

Die Bergkantone wollen eine Verdoppelung der Wasserzinse (sogar das Einführen eines Zuschlags auf die Speicherkapazität). Die Industrie lehnt eine Erhöhung ab. Der Verband Schweizerischer Elektrizitätswerke (VSE) sieht die Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Wasserkraft durch eine Anhebung der Wasserzinse gefährdet. Noch ist unklar, in welche Richtung die Liberalisierungsbestrebungen im Elektrizitätssektor in Europa gehen werden und welche Auswirkungen sich für die einheimische Elektrizitätswirtschaft daraus ergeben werden. Zusätzliche Belastungen der Energieträger, und insbesondere der Wasserkraft, passen nicht mehr. Die geforderten und vorgesehenen Lasten auf der Elektrizität sind nicht mehr tragbar. Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass eine zusätzliche Anhebung des Wasserzinsmaximums wohl die einheimische Wasserkraft gegenüber nuklear erzeugter oder importierter Elektrizität spürbar benachteiligen würde.

Fazit: keine sehr komfortable Lage für den Bundesrat, um eine Lösung vorzuschlagen. Er hat es dennoch getan. Mit einem Kompromissvorschlag für das Wasserzinsmaximum etwa in der Mitte, indem er es auf 70 Franken anhebt. Ganz im Sinne der Zweckbestimmung des Wasserzinsmaximums, weil dieses nämlich die Funktion einer Ausgleichsgrösse hat.

Der heute aktuellen Novellierung des Gesetzes liegt ein viel breiteres Gedankengerüst zugrunde. Ursprünglich war eine Totalrevision des Wasserrechtsgesetzes geplant, die sinngemäss in zwei Anläufen vorbereitet wurde. Eine vollständige Neufassung des Bundesrechts über die Wasserwirtschaft wurde Ende der sechziger Jahre aus einer Vision heraus angegangen. Anlass dazu gab eine Motion von Ständerat *Rohner,* welche die gesamtheitliche Betrachtung und Bearbeitung wasserwirtschaftlicher Aufgaben forderte.

Im Laufe der Zeit hat der Bund aufgrund der anstehenden Probleme bei der Behandlung wasserwirtschaftlicher Fragen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Daraus entstand ein sektoriell geprägtes Wasserrecht, das die drei Aufgabengebiete Hochwasserschutz, Gewässernutzung und Gewässerschutz vorwiegend bereichsbezogen regelte.

Den Weg zur Behandlung wasserwirtschaftlicher Fragen als Gesamtkomplex öffnete die Annahme des neuen Verfassungsartikels über die Wasserwirtschaft am 7. Dezember 1975. Unter diesem neuen, erweiterten Rahmen erhielt 1981 eine Kommission den Auftrag, das Wasserrechtsgesetz total zu revidieren. Ein solcher Entwurf lag Ende 1983 vor, fand aber wenig Anklang.

Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens wurde beschlossen, die Wasserzinsregelung vorweg in einer Teilrevision anzupassen und den Kommissionsentwurf überarbeiten zu lassen.

Es entstand eine weitere Neufassung, die den Wasserhaushalt insgesamt erfasste und folgende wesentliche Änderungen enthielt:

- Aufnahme eines Artikels über wasserwirtschaftliche Zielsetzungen
- Neufassung der Bestimmungen über die Freihaltung der Wasserstrassen
- Ausführungen über den Ausdruck «Nutzung der Wasserkraft» anhand von Zielen und Nutzungsgrundsätzen
- Bestimmungen in einem speziellen Abschnitt über die Abgeltung für Einbussen der Wasserkraftnutzung
- Einführung eines Höchstansatzes für eine Pumpwerkabgabe

Auch in der darauf folgenden Vernehmlassung fand dieser Novellierungsvorschlag keine breite Zustimmung. Die Einführung eines Zweckartikels, die Aufnahme von Ziel- und Nutzungsgrundsätzen und einer Pumpwerkabgabe wurden mehrheitlich abgelehnt. Vorschläge zum bundesrechtlichen Wasserzinsmaximum lagen mehrheitlich zwischen 60 und 80 Franken pro kW Bruttoleistung. Die meisten Stellungnahmen sprachen sich dagegen aus, die Kompetenz zur Festlegung des Wasserzinsmaximums künftig an den Bundesrat zu delegieren. Mittelfristig soll nach der Meinung sehr vieler interessierten Kreise eine Liberalisierung angestrebt werden.

Aufgrund dieser Vernehmlassungsergebnisse hat der Bundesrat Ende 1994 beschlossen, dem Parlament eine Teilrevision des WRG vorzulegen. Gleichzeitig beantragt er, die parlamentarischen Vorstösse auf diesem Gebiet abzuschreiben (ausgehend vom Postulat von Nationalrat *Pedrazzini* über Wasserkräfte und Konzessionen von 1977 bis zum Postulat von Nationalrat *Bürgi* über den Erlass der Wasserzinse für Kleinwasserkraftwerke im Jahre 1994).

Die Grundzüge der vorgeschlagenen Teilrevision werden nun separat erörtert.

2. Anpassungen an die Gesetzestechnik

2.1 Modernisierung der deutschen Terminologie

Es handelt sich dabei im wesentlichen um Anpassungen der deutschen Fassung des geltenden Gesetzes im Bereich des dritten Abschnittes: «Die Verleihung von Wasserrechten».

Das Wort Verleihung soll, in Anlehnung an den modernen Sprachgebrauch, durch Konzession ersetzt werden.

Gestatten Sie mir als Französischsprechender diesbezüglich eine kritische Anmerkung: Es handelt sich einmal mehr um einen Streit zwischen Bewahrern und Erneuerern. Kann doch schon im Kommentar *Geiser-Abbühl-Bühlmann* von 1921 nachgelesen werden: «Die Ausnützung von Wasserkräften durch Dritte, Privatpersonen, Gesellschaften, aber auch Gemeindeunternehmungen bildet heute noch die Regel. Für die Bewilligung hierzu war bis in die neuere Zeit (ungefähr 1872–1890) beinahe allgemein der Ausdruck «Konzession» üblich; nun ist allmählich der Ausdruck «Verleihung» in Mode gekommen. Man wird sich daran gewöhnen müssen." Genau dies hat man von 1918 bis heute gemacht!

2.2 Neue Umschreibung der Zuständigkeiten, insbesondere derjenigen des EVED als Folge der Revisionen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege und des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren

Seit dem 1. Januar 1994 erteilt nicht mehr der Bundesrat, sondern das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) auf Grund der Änderung des Bundesrechtspflegegesetzes diese Konzessionen. Zahlreiche Bestimmungen des WRG bedürfen deshalb einer redaktionellen Anpassung.

Gegen Entscheide des EVED kann bei der eidgenössischen Rekurskommission für Wasserwirtschaft Beschwerde geführt werden; deren Entscheide können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Neu ist auch, dass beim Bundesgericht die Erteilung oder Verweigerung von Konzessionen für die Nutzung der Wasserkräfte mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden kann (siehe Art. 99 Bst. d OG, revidiert am 21. Juni 1991 durch die Änderung des Fischereigesetzes und seit dem 1. Januar 1994 in Kraft).

In der Delegationsverordnung vom 28. März 1990 wurde die Kompetenz, Pläne der zu bauenden Wasserkraftwerke gemäss Art. 5 WRG zu prüfen, an das BWW delegiert.

3. Förderungsmassnahmen für die Modernisierung und Erneuerung der Wasserkraftwerke, dies im Hinblick auf die kommende Zeitspanne des Heimfalls zahlreicher Konzessionen

In zahlreichen parlamentarischen Vorstössen wurden Bestimmungen zur Förderung der Modernisierung und Erweiterung von Wasserkraftwerken verlangt. Der Konzessionär soll durch geeignete Massnahmen einen Anreiz erhalten, das Werk zu modernisieren. Arbeiten, die über den einfachen Unterhalt hinausgehen, könnten beispielsweise mittels einer Entschädigung für den Fall gefördert werden, dass die erforderlichen Investitionen innerhalb der verbleibenden Konzessionsdauer nicht mehr abgeschrieben werden können.

Obligatorischer Inhalt der Konzession: Im Artikel 54 Buchstaben k und l wird Neues vorgesehen (Bst. k: Schicksal der Anlagen beim Ende der Konzession; Bst. l: Schicksal allfälliger Ersatzleistungen an andere Konzessionäre beim Ende von deren Konzessionen). Die berühmten Restitutionsverpflichtungen mit ihrer komplexen juristischen Auslegung sind hier angeführt. Bst. g ist aus dem fakultativen Konzessionsinhalt übernommen und regelt die Beteiligung des Konzessionärs am Gewässerunterhalt.

Im neuen Art. 58a wird zwecks Förderung der Modernisierung und Erweiterung der Anlagen (analog dem revidierten Art. 58, wo das Vorrecht des Gemeinwesens gestrichen wird) eine Bestimmung aufgenommen, welche die Ungewissheit für den Konzessionär verringert und ihm den Entschluss zum Umbau seines Werkes erleichtert: Für eine vorzeitige Konzessionserneuerung wird die Höchstdauer vom Tage der mit dem Konzessionär vereinbarten Inkraftsetzung an berechnet. Dabei wird den Behörden und dem Konzessionär ein gewisser Handlungsspielraum zugestanden. Dadurch wird eine maximale Konzessionsdauer von 105 Jahren möglich.

Der Rückkauf wird erst nach Ablauf des zweiten Drittels der Konzessionsdauer möglich und soll neu in der Konzession ausdrücklich vorbehalten werden (Art. 63).

Beim Heimfall, neue Absätze 4 und 5 des Artikels 67, soll der Konzessionär einen Anspruch auf Entschädigung der Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen, sofern diese in Absprache mit der Konzessionsbehörde vorgenommen worden sind, haben (Entschädigung: höchstens der Restwert der Investitionen bei branchenüblicher Abschreibung unter Berücksichtigung der Veränderung des Geldwertes).

Nach dem neuen Art. 69 a wird der Konzessionär für die von der Verleihungs- oder Genehmigungsbehörde im Hinblick auf den Übergang der Konzession auf einen anderen Betreiber verlangten Umbaumassnahmen der 10 letzten Jahre vor Konzessionsablauf vollständig schadlos gehalten.

Anzuführen ist weiter, dass für Kleinwasserkraftwerke mit einer Bruttoleistung von weniger als 1 MW ein Erlass des Wasserzinses, bei Kraftwerken mit einer Bruttoleistung zwischen einem und zwei MW ein reduzierter Ansatz für den Wasserzins vorgeschlagen wird (neuer Art. 49 Abs. 5). Dies hätte beim Wasserzins einen jährlichen Einnahmenausfall von ca. 6 Mio Franken zur Folge.

4. Freihaltung der Wasserstrassen

Mit der Freihaltung der Wasserstrassen soll vorsorglich verhindert werden, dass im Bereich eines Gewässers oder in dessen unmittelbarer Umgebung Massnahmen getroffen werden, die eine spätere Schiffbarmachung für die Grossschiffahrt erheblich erschweren oder verunmöglichen. Als Grossschiffahrt gilt die gewerbsmässige Beförderung von Personen und Gütern mit Schiffseinheiten von mindestens 20 m Länge (SR 747.224.111).

Über diese Frage wurde dem Parlament am 15. April 1987 ein Bericht des Bundesrates unterbreitet und vorgeschlagen, auf ein besonderes Freihaltegesetz zu verzichten. Das Parlament hat diesen Bericht zur Kenntnis genommen (der Nationalrat am 19. September 1989, der Ständerat am 20. April 1990). Auf Grund der im Bericht dargelegten Absichten sind die entsprechenden Bestimmungen der neuen Art. 24 bis 27 ergänzt und neu formuliert worden.

Die schiffbare Rheinstrecke (unterhalb Rheinfelden) und die noch für eine allfällige spätere Schiffbarmachung freizuhaltenden beiden Gewässerabschnitte des Rheins (bis in den Raum der Aaremündung) und der Rhone (vom Genfersee bis zur Landesgrenze mit Frankreich) werden mit der Neuregelung definiert; die Hafenstandorte sind auch neu freizuhalten, deren mögliche Standorte noch zu prüfen sind. Somit wird die Gesetzesgrundlage für die Verordnung vom 21. April 1993 über die Freihaltung von Wasserstrassen (SR 747.219.1), die am 1. Mai 1993 in Kraft getreten ist, geschaffen.

Der Bund muss einen Sachplan Wasserstrassen erlassen; gestützt darauf werden Projektierungszonen und Baulinien vom Bundesrat festgesetzt, welche die Freihaltung der betroffenen Gewässerstrecken sicherstellen. Die Schiffbarkeit bei Wasserkraftwerken muss erhalten bleiben oder ausgebaut werden können. Wegen der weitreichenden Auswirkungen wird ein Bundesbeschluss im gegebenen Zeitpunkt unterbreitet, der dem fakultativen Referendum unterstehen wird. Das Vorgehen für den Erlass des Sachplanes richtet sich nach dem Raumplanungsrecht.

5. Grundlagenbeschaffung: Hydrometrie, Statistiken und Untersuchungen

Merkmale unserer Gewässer werden schon seit langem systematisch untersucht. Für die Nutzung der Gewässer (auch bei Wasserkraftwerken) sind Daten über Wasserführung und Pegelstand und deren zeitliche Verteilung auf die einzelnen Tages- und Jahreszeiten sowie über die Feststofffracht erforderlich. Solche Daten müssen auch an repräsentativen Stellen erhoben werden können.

Nach der entsprechenden Rechtsgrundlage wird der Besitzer von einem Wasserkraftwerk verpflichtet, alle zur Messung des Wasserstandes und der Wassermengen dienenden Einrichtungen im Bereich der Anlagen auszuführen und zu betreiben; die Messwerte muss er dem Bund mitteilen. Gegebenenfalls kann der Bund die Erhebungen im Einvernehmen mit dem Konzessionär oder Besitzer der Anlagen selber vornehmen. Soweit diese wegen der Anlagen (Wasserkraftwerke, Anlagen zur Regelung der Wasserstände oder des Abflusses) notwendig sind, trägt der Anlagenbesitzer die Kosten, andernfalls werden diese vom anordnenden Gemeinwesen (Bund, verfügungsberechtigte oder andere interessierte Gemeinwesen) getragen. Analog zum Artikel 57 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (SR 814.20) soll hier eine Gesetzesgrundlage für die in Zusammenarbeit mit den Kantonen durchgeführten statistischen Erhebungen und Untersuchungen im Anwendungsbereich des Wasserrechtsgesetzes geschaffen werden (Nutzung der Gewässer, Schiffahrt, Wasserbau sowie Daten zur Förderung der zweckmässigen Nutzung der Wasserkräfte und der Erneuerung bestehender Anlagen).

6. Neuregelung der Verfahren auf Bundesebene für Wasserkraftwerke

Die Verfahren für die Konzessionierung der Wasserkräfte und die darauffolgende Baubewilligung nach kantonalem Recht sind recht aufwendig und können lange dauern (zumal fast immer noch eine zweistufige Umweltverträglichkeitsprüfung durchlaufen werden muss). Zur Behebung dieses Nachteils hat der Bundesrat (Beschluss vom 7. April 1993) die Verwaltungskontrolle des Bundes beauftragt, nach Möglichkeiten zur Erleichterung und Beschleunigung dieser Verfahren zu suchen. Er beabsichtigte, die Verbesserung der Entscheidverfahren für bodenbezogene Grossprojekte (neue Eisenbahnlinien, Wasserkraftwerke usw.) in *einer* Vorlage neu zu regeln. Im Rahmen der Teilrevision des Wasserrechtsgesetzes verzichtete man auf einen Änderungsvorschlag im Bereich der Verfahren.

Nun hat der Bundesrat am 13. September 1995 die Straffung der Verfahren beschlossen, indem er im nächsten Jahr schon eine Sammelbotschaft mit den erforderlichen Gesetzesänderungen vorlegen wird. Es werden sogenannte konzentrierte Verfahren für die Bewilligung von Eisenbahn- und Rohrleitungsanlagen, Grenzkraftwerken usw. eingeführt: Wo bisher auf Bundesebene verschiedene Bewilligungen erforderlich waren, soll inskünftig ein einziger, alle Aspekte umfassender Gesamtentscheid gefällt werden. Dieser wird durch die Behörde getroffen, die von der Einreichung des Gesuches bis zur Bewilligung für das Hauptverfahren verantwortlich ist, nachdem sie die übrigen interessierten Stellen angehört hat. Wenn sich eine Stelle (zum Beispiel das BUWAL bei einer notwendigen Rodung) durch seine einlässliche Stellungnahme im negativen Sinne geäussert hat, soll ein eingehendes Differenzbereinigungsverfahren die Suche nach gemeinsamen Lösungen ermöglichen, womit das Gleichgewicht von Schutz- und Nutzungsinteressen nach wie vor gewahrt bleibt. Vielleicht werden wir nun bald offene Wege für eine richtige Beschleunigung der Verfahren – speziell im Hinblick auf die kommenden Heimfälle grösserer Wasserkraftwerke – finden.

7. Problematik des jährlichen Wasserzinses und seines maximalen Ansatzes im Bundesrecht

7.1 Darstellung der aktuellen Rechtslage; Änderungsvorschläge

Der Wasserzins ist nach der herrschenden Meinung eine öffentliche Abgabe für die mit der Wasserrechtskonzession eingeräumte Sondernutzung an einem öffentlichen Gewässer. Der Wasserzins unterliegt somit dem Legalitätsprinzip. Gemäss Bundesverfassung verfügen die Kantone (oder die nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten) über die Gewässerhoheit, und die Erhebung von Abgaben für die Wasserkraftnutzung steht ihnen zu. Jedoch setzen die Kantone diese Abgaben in den Schranken der Bundesgesetzgebung fest (Art. 24bis Absatz 3 BV). Diese Schranke ist in Form des Wasserzinsmaximums in Artikel 49 Absatz 1 WRG festgelegt. Ausserdem bestimmt Artikel 24bis Absatz 6 BV, dass der Bund bei der Ausübung seiner Kompetenzen die Bedürfnisse und die Entwicklungsmöglichkeiten der Wasserherkunftsgebiete und der betreffenden Kantone beachtet. Dies erfordert eine Interessenabwägung.

1916 wurde der Wasserzinsansatz auf höchstens 6 Franken pro Pferdestärke Bruttoleistung festgesetzt. Der höchstzulässige Wasserzins ergibt sich als Produkt aus der mittleren (von Jahr zu Jahr variablen) Bruttoleistung der Wasservorkommen und deren Höchstansatz. Viermal hat man bis zur vorgeschlagenen Teilrevision von 1995 das Wasserzinsmaximum erhöht: 1952, 1967, 1976 und 1985, wo anstelle der Pferdestärke das Kilowatt als Berechnungsgrösse eingeführt und der Ansatz verdoppelt wurde (von 20 Franken auf 40 Franken pro PS, das heisst 54 Franken pro Kilowatt!). Dreimal wurden die Höchstansätze etappenweise oder mit einer Übergangszeit heraufgesetzt. Für diese Erhöhung wurde vor allem der Teuerungsausgleich geltend gemacht, jedoch wurde kein geeigneter Index gefunden.

Von Anfang an sah man im Rechtsinstitut des Wasserzinsmaximums eine Ausgleichsgrösse zwischen der Förderung der Nutzung einheimischer Wasserkräfte sowie der preisgünstigen Elektrizitätserzeugung und den fiskalischen Interessen der verfügungsberechtigten Gemeinwesen. Der Schutz von Landschaft und Umwelt wird der energiewirtschaftlichen Bedeutung der Wasserkraft als gleichwertig gegenübergestellt. Daraus ergibt sich, dass die Interessenabwägung wegen der Zahl der zu berücksichtigenden Faktoren viel schwieriger geworden ist.

Die geschichtliche Entwicklung des Wasserzinsmaximums zeigt, dass bei allen 4 Änderungen jeweils eine ausgewogene Kompromisslösung gefunden werden musste.

Systemänderungen sind vorgeschlagen und geprüft worden, sie konnten sich aber nicht durchsetzen.

7.2 Modellansätze zur geltenden Regelung

Um diese ganze Problematik einigermassen zu erörtern und Vorschläge neuer Regelungen zu verfassen, hat das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement ein Gutachten über die Entstehung des Wasserzinsmaximums sowie über Gründe, die für eine Beibehaltung, Neufestsetzung oder sogar Abschaffung dieses Höchstansatzes sprechen, ausarbeiten lassen (vgl. Bericht Wasserzinsmaximum, erstattet von Fürsprecher Dr. iur. *Fritz Kilchenmann* am 29. Dezember 1993; Mitteilung Nr. 6 des Bundesamtes für Wasserwirtschaft). Sogenannte Modellansätze mit oder ohne Verfassungsänderung wurden untersucht.

7.2.1 Lösungsansätze ohne Verfassungsänderung

Vier Modelle kommen in Frage:
- einfaches Maximum
- differenziertes Maximum
- indexiertes Maximum
- Bundesvorschriften ohne zahlenmässige Höchstansätze.

Die drei ersten Modelle lehnen sich am gesetzlich vorgeschriebenen Wasserzinsmaximum wie bis anhin an. Modell eins ist das heute angewendete System, das Wasserzinsmaximum ist eine einfache Zahl und der höchstmögliche auf einem Wasserkraftwerk erhobene Wasserzins berechnet sich aus der verliehenen oder tatsächlich genutzten Wasserkraft. Von einem differenzierten Wasserzinsmaximum spricht man dann, wenn bei der Berechnung zusätzliche Kriterien berücksichtigt werden, beispielsweise eine energiebezogene Nutzung (wie in den Jahren 1953 bis 1986 mit der sogenannten Qualitätsstufenregelung: reduziertes Wasserzinsmaximum zur Förderung des Baus der aufwendigen Speicherkraftwerke). Mehrmals wurde auch versucht, einen geeigneten Index für das Mass der Erhöhung zu finden; kein allseits akzeptierter Index konnte jedoch vorgelegt werden. Mit dem Modell vier wird auf bundesrechtliche Vorschriften zwar nicht verzichtet, dagegen von einer betragsmässigen Begrenzung der Abgabe im Gesetz abgesehen. Das Bundesrecht müsste dazu die Kriterien für die Bildung (wie heute in der Wasserzinsverordnung von 1918, letztmals im Jahre 1986 abgeändert, SR 721.831) und Begrenzung des Wasserzinses generell umschreiben. Unterschiedliche kantonale Höchstansätze und Bemessungssysteme werden mit der Zeit entstehen; diese würden allerdings einer Rechtskontrolle des Bundesgerichtes bezüglich Übereinstimmung mit den Vorschriften der Bundesverfassung und des WRG unterstehen.

7.2.2 Lösungsansatz mit Verfassungsänderung

Bei Lösungsansätzen mit Verfassungsänderung würde der Bund aus der Pflicht zur Gesetzgebung im Bereich der Wassernutzungsabgaben entlassen. Er wird auf die Festsetzung von Vorschriften verzichten; diese Kompetenz wird wie vor 1908 (ursprüngliche Fassung des Artikels 24bis BV über die Wasserkraftnutzung) beziehungsweise 1918 (als das WRG in Kraft trat) den Kantonen überlassen bleiben. Dieser Verzicht auf eine bundesrechtliche Obergrenze würde also als eine Deregulierung angesehen. Aber nach Streichung von Artikel 24bis Absatz 3 Satz 2 BV und von den Wasserzinsbestimmungen im geltenden WRG werden 26 verschiedene kantonale Wasserzinsregelungen entstehen. Das Deregulierungspostulat kann auf diesem Wege nicht erfüllt werden.

Die weitestgehende Deregulierungsmöglichkeit im Bereich der Wasserkraftnutzung (Verzicht auf staatliche – seien es bundesrechtliche oder kantonalrechtliche – Preisvorschriften im Sinne des Verwaltungsrechts) würde schliesslich nicht in der Freigabe der Wasserzinse auf Bundesrechtsstufe liegen (sogenannte Kantonalisierung der Wasserzinsfrage), sondern in der Privatisierung der Gewässer und der Gewässernutzung. Umfassende Änderungen der privatrechtlichen Ordnung unseres Rechtssystems wären jedoch dazu nötig. Die Gewässer, zum mindesten die Wassernutzung, werden privatisiert, damit marktwirtschaftliche Verhältnisse mit Angebots- und Nachfragekonkurrenz ohne staatliche Abgabenordnung entstehen und damit das Wettbewerbsrecht greifen können. Aus den obigen Ausführungen sieht man wohl den Grund, warum dieser Lösungsansatz nicht weiter untersucht worden ist.

7.2.3 Erweiterung durch Zuschlag auf Speicherkapazität

Die Gebirgskantone schlagen vor, die Speicherkapazität in die Berechnung des Wasserzinsmaximums einzubeziehen. Dies würde unter die Modellkategorie des differenzierten Wasserzinsmaximums fallen, indem zur Abgabe auf der Bruttoleistung (samt Erhöhung des bundesrechtlichen Basisansatzes für den Wasserzins) ein Zuschlag durch den Miteinbezug der Speicherkapazität erhoben werden dürfte. Dies sei im Hinblick auf eine marktgerechte Entschädigung für den Rohstoff «Wasserkraft» erforderlich. Deshalb solle bei einem Speicherwerk, das hochwertige Spitzenenergie produziert, ein höherer Wasserzins erhoben werden können als bei einem Laufkraftwerk, das Bandenergie erzeugt. Nach ihren Angaben streben sie – mit einem zweifachen Ansatz für die Speicherkraftwerke – gesamtschweizerisch eine Verdoppelung der jährlichen Wasserzinserträge auf 500 bis 600 Mio Franken an. Nicht unproblematisch sei jedoch der Einbezug der Speicherkapazität. Unter abgaberechtlichen Gesichtspunkten könnte eingewendet werden, die zusätzliche Belastung der Speicherkapazität sei eigentlich als Steuer zu bezeichnen. Schliesslich lässt sich die von der Regierungskonferenz der Gebirgskantone angesprochene Bedeutung der einheimischen Speicherenergie im europäischen Verbundsystem, bezogen auf den Anteil der Stromproduktion im europäischen Raum, auch relativieren (ca. 1.5 %). Dieser Vorschlag ist wegen der weitreichenden Bedeutung einer Änderung des bisherigen Systems und seiner Auswirkungen auf bestehende, laufende Konzessionen zum jetzigen Zeitpunkt aus der Sicht des Bundesrates deshalb nicht empfehlenswert.

7.3 Der Wasserzins im Lichte einer Neuordnung des Finanzausgleichs

Mitte 1994 hat der Bundesrat den Auftrag für die Erarbeitung einer Neuordnung des Finanzausgleichs erteilt. Wesentlicher Eckpfeiler soll hier die Stärkung der Eigenverantwortung und der Eigenfinanzierungskraft der Kantone sein. In diesem Zusammenhang ist unter anderem auch nach kantonseigenen Ressourcen zu suchen um die Finanzierung eigener Aufgaben zu fördern. Wasserzinse könnten auch dabei von Interesse sein. Durch eine deutliche Anhebung des Wasserzinsmaximums könnte nicht für alle Kantone eine angemessene Finanzkraft erzielt werden; sie vermöchte die Finanzausgleichsproblematik aber doch zu entschärfen.

7.4 Schlussfolgerungen, die der Bundesrat in seiner Botschaft zieht

Für die Beibehaltung des jetzigen Systems mit einfachem Wasserzinsmaximum sprechen zahlreiche Gründe. Es hat sich durch hohe Praktikabilität und Rechtssicherheit bewährt. Der Bund, der nicht Empfänger der Wasserzinse ist, hat den Interessenausgleich vorzunehmen und den Kanto-

nen den nötigen Gestaltungsspielraum zu gewähren. Diese Aufgabe hat der Bundesgesetzgeber bisher in Berücksichtigung der betroffenen Politikbereiche wahrgenommen. Innerhalb des festgesetzten Maximums sind die Kantone frei, den Abgabensatz festzulegen. Die geltende Regelung hat auch kaum zu Streitigkeiten vor Gerichten geführt. Das Wasserzinsmaximum setzt auf einfache, klar vollziehbare Weise eine gesamtstaatliche Rahmenbedingung für die Nutzung der einheimischen Wasserkräfte.

Durch die Festlegung eines bundesrechtlichen Höchstansatzes, wie er in Artikel 49 Absatz 1 steht, werden die Kantone in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt. Die Verhältnisse haben sich seit dem Erlass des Gesetzes im Jahre 1916 in zweierlei Hinsicht geändert. Erstens hat sich die energiewirtschaftliche Qualität des Stroms aus Wasserkraft verfeinert. Die Bandbreite reicht von überschüssiger Sommerenergie über regelmässige Grundlastenergie bis zur Winterspitzenenergie. Zweitens hat sich die Beurteilung des Landschaftsverbrauchs und der Umweltveränderungen, welche Wasserkraftwerke mit sich bringen, gewandelt.

Mit dem Energieartikel wurde festgelegt, dass die Ziele der wirtschaftlichen und der umweltschonenden Energieversorgung grundsätzlich gleichwertig sind. Demzufolge ist nicht einfach eine preisgünstige Elektrizitätserzeugung anzustreben, sondern ein Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und umweltpolitischen Interessen. Dies muss bei einer Systemänderung der Wasserzinserhebung berücksichtigt werden. Eine solche Änderung müsste jedoch unbedingt im Rahmen einer Gesamtrevision des WRG vorgenommen werden, weil der Wasserzins nur einen Teil der dem Konzessionär auferlegten Leistungen bildet.

Deshalb verschliesst sich der Bundesrat – wie er in seiner Botschaft vom 16. August 1995 über die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte zum Ausdruck bringt – einer Verordnung oder Änderung der geltenden Rahmenbedingungen zur Festlegung des Wasserzinses nicht. Er hält jedoch den Zeitpunkt einer weitergehenden Systemänderung (Richtung Liberalisierung der Wasserzinsregelung) gegenwärtig für verfrüht. Im Rahmen der Teilrevision schlägt er eine Erhöhung des Wasserzinsmaximums von 54 auf 70 Franken pro kW Bruttoleistung vor.

Auf Fragen im Zusammenhang mit dem Wasserzins kann jedoch zurückgekommen werden, wenn einerseits die laufenden Abklärungen über die Neuordnung des Finanzausgleichs abgeschlossen sind und andererseits über die sich abzeichnenden Liberalisierungsbestrebungen im Elektrizitätsmarkt in Europa Klarheit herrscht.

Adresse des Verfassers: *Marc-André Luisier,* Abteilungschef, Abteilung Wasserrecht, Wasserkräfte und Wasserstrassen, Bundesamt für Wasserwirtschaft, Postfach, CH-3001 Bern.

Vortrag, den der Verfasser an der Fachtagung «Wasserrecht» vom 12. Oktober 1995 in Sarnen gehalten hat. Die Tagung wurde vom Schweizerischen Wasserwirtschaftsverband durchgeführt.

Die Talsperrenhaftung und ihre gesetzliche Regelung

Jürg Marti

1. Geltende Regelung

1.1 Haftpflichtordnung

Im schweizerischen Haftpflichtrecht gibt es keine einheitliche Gesetzgebung. Dieses Gebiet ist vielmehr in verschiedenen Bestimmungen des allgemeinen Rechts (Obligationenrecht und Zivilgesetzbuch) sowie in zahlreichen Spezialgesetzen geregelt. Für die Haftpflicht für Stauanlagen besteht zurzeit keine besondere Haftungsnorm, so dass dafür die allgemeinen Haftpflichtbestimmungen gelten. Im Vordergrund steht dabei neben der gewöhnlichen Verschuldenshaftung (OR 41) die Werkeigentümerhaftung (OR 58) und in zweiter Linie die Haftung des Grundeigentümers (ZGB 679). Die beiden letztgenannten gehören zu den sogenannten milden Kausalhaftungen. Dies bedeutet, dass der Haftpflichtige auch ohne sein Verschulden haftet, dass aber für die Begründung der Haftpflicht neben der Schadensverursachung noch ein besonderes Tatbestandsmerkmal erfüllt sein muss. Im Falle der Werkeigentümerhaftung ist dieses Merkmal ein Werkmangel, im Falle der Grundeigentümerhaftung die Überschreitung des Eigentums. Der Werkeigentümer – der Eigentümer einer Stauanlage ist ein solcher – haftet also auch ohne sein Verschulden, aber nur dann, wenn ein Werkmangel vorliegt, d.h. bei fehlerhafter Anlage oder Herstellung oder mangelhaftem Unterhalt des Werkes. All diesen Haftungen gemeinsam ist, dass die klassischen Entlastungsgründe für den Haftpflichtigen, d.h., dass höhere Gewalt, grobes Drittverschulden und grobes Selbstverschulden, von der Haftpflicht befreien. Ebenso ist all diesen Haftungen gemein, dass sie betragsmässig unbegrenzt sind.

1.2 Deckung

Nach geltender Gesetzgebung gibt es auf eidgenössischer Ebene keine Vorschriften über die Deckung für die Haftpflicht für Stauanlagen. Es ist somit dem Anlageinhaber überlassen, ob und für welchen Betrag er sich für diese Haftpflicht versichern will oder ob er das Risiko selbst tragen will. Sämtliche grösseren Stauanlagen, welche der Elektrizitätserzeugung dienen, sind allerdings gegen Haftpflicht für Summen, die etwa zwischen 50 Mio Franken und 100 Mio Franken liegen, versichert.

Der Kanton Wallis hat ab 1. Januar 1993 die Versicherungspflicht für Stauanlagen eingeführt, gemäss welcher Anlagen mit über 5 Millionen Kubikmeter Stauinhalt eine Versicherungsdeckung für 200 Mio Franken nachweisen müssen. Für kleinere Anlagen genügt eine Deckungssumme von 50 Mio Franken. Der Kanton Graubünden hat in seinem revidierten Wasserrechtsgesetz, welches auf den 1. Juli dieses Jahres in Kraft getreten ist, ein analoges Versicherungsobligatorium für Stauanlagen eingeführt, das nach einer zweijährigen Übergangsfrist einsetzen wird. Diese Versicherungsobligatorien beziehen sich aber nur auf die geltenden Haftpflichtbestimmungen. Die Kantone sind nicht kompetent, Haftpflichtnormen zu ändern, da das Haftpflichtrecht Bundessache ist.

2. Vorgesehene Neuregelung gemäss dem Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Haftpflicht für Stauanlagen (Stauanlagenhaftpflichtgesetz, SHG)

2.1 Veranlassung

Schon seit längerer Zeit wurden periodisch politische Vorstösse unternommen mit dem Ziel, die geltende Regelung der Haftpflicht für Stauanlagen zu verschärfen und ein Versicherungsobligatorium einzuführen. Insbesondere nach der Einführung des Kernenergiehaftpflichtgesetzes wurde