

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Energie
Sektion Wasserkraft
3003 Bern

27. September 2017

Revision Wasserrechtsgesetz; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zur Revision des Wasserrechtsgesetzes respektive zur bundesrechtlichen Wasserzinsregelung ab 2020 Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau dankt Ihnen für diese Gelegenheit und nimmt gerne wie folgt Stellung.

Der Regierungsrat unterstützt die Stellungnahme der Konferenz Kantonaler Energiedirektoren (EnDK). Er fügt folgende Ergänzungen respektive Präzisierungen für den Kanton Aargau an:

1. Grundsätzliches

Die im Kanton Aargau installierten Wasserkraftwerke liefern rund 8 % des in der Schweiz produzierten Stroms aus Wasserkraftwerken. Zusätzlich hat die Wasserkraft im Kanton Aargau eine lange Tradition, wodurch zahlreiche Kraftwerke entlang der Gewässerstrecken zu finden sind. Damit wird das Landschaftsbild im Kanton entsprechend geprägt, was eine angemessene Abgabe für die Nutzung der Ressource Wasser legitimiert.

Die Einnahmen aus dem Wasserzins haben einen bedeutenden Einfluss auf die Kantonsfinanzen: Für den Kanton Aargau bedeutet die Senkung der Wasserzinsen auf Fr. 80.–/kW_{brutto} Mindereinnahmen von rund 14 Millionen Franken pro Jahr. Dies entspricht einem knappen Steuerprozent.

Der Kanton Aargau ist dadurch neben den Gebirgskantonen stark von der Vorlage betroffen.

Der Wasserkraft kommt als Rückgrat der Versorgungssicherheit eine besondere Bedeutung zu. Die bereits vom Parlament und Volk beschlossene Investitions- und Marktprämie für Wasserkraftanlagen bildet kurzfristige Unterstützung der Wasserkraft im aktuell anspruchsvollen Marktumfeld. Die angedachte Flexibilisierung des Wasserzinses ab 2022 unterstützt der Regierungsrat als langfristige Massnahme, welche zusammen mit der Einführung eines neuen marktnahen Modells eine langfristige gesicherte Investitionsbasis für die Industrie bietet.

2. Art. 7 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG): Verträge für Grenzkraftwerke

Mit der vorgeschlagenen Anpassung werden entgegen den Aussagen im erläuternden Bericht die Kompetenzen der Kantone bei der Nutzung der Wasserkraft an den Grenzen eingeschränkt. Statt das alte Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG) der neueren Bundesverfassung anzupassen, geht die Korrektur in die andere Richtung. Die Bundesverwaltung erhält damit entgegen der Verfassung sehr weitgehende Vollmachten, welche die rechtmässige Einflussnahme der Kantone stark schmälert. Der Regierungsrat lehnt diese Änderung mit nachfolgender Begründung ausdrücklich ab:

In Art. 76 Abs. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) ist festgehalten, dass über Rechte an internationalen Wasservorkommen der Bund unter Beizug der betroffenen Kantone entscheidet. Im Unterschied zu allen anderen Bereichen, in denen der Bund Konzessionen erteilt, hat er bei der Wasserkraft nur eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 76 Abs. 2 BV) und kein Monopol. Die Hoheit am Schweizer Anteil der Gewässer liegt originär bei den Kantonen (Art. 76 Abs. 4 BV). Den Wasserkraftkonzessionen für Grenzkraftwerke kommt unter den Bundeskonzessionen deshalb eine besondere und einmalige Stellung zu.

Die Wasserkraftnutzung ihrerseits hat bei vielen betroffenen Kantonen einen hohen Stellenwert. Die Bundeskompetenz gemäss Art. 7 WRG bedeutet keine Verschiebung der Sachherrschaft, sondern ergibt sich einzig daraus, dass für internationale Beziehungen grundsätzlich der Bund zuständig ist. Der Bund muss dabei Rücksicht nehmen auf die Zuständigkeiten der Kantone und muss ihre Interessen wahren (Art. 54 Abs. 3 BV). Gegen aussen handelt er in eigenem Namen (nicht bloss als Vermittler) und vertritt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen. Gegen innen (im Verhältnis zum Kanton als Gewässereigentümer) handelt er jedoch für Rechnung des Kantons und ist verpflichtet, die kantonalen Interessen zu wahren (vgl. BGer 2C_338/2013 vom 21. August 2013, E. 2.2; BVer A-2712/2016 vom 25. August 2017, E. 5.4.3 und 6.4.1 mit Hinweisen). Die Bundeskompetenz ist somit eng begrenzt. Sie ist eine Geschäftsführungs- oder Vertretungskompetenz. Bei der letzten Verfassungsnachführung wurde die eingeschränkte Kompetenz des Bundes entgegen den Vorstellungen des Bundesrats und des zuständigen Departements absichtlich beibehalten. Ausdrücklich wurde daher in Art. 76 Abs. 1 BV der Einschub "im Rahmen seiner Zuständigkeiten" eingefügt, der an und für sich eine Selbstverständlichkeit ist und daher normalerweise weggelassen wird.

Das Bundesgericht kann Bundesgesetze nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit prüfen (Art. 190 BV). Letztlich massgebend wird daher das WRG sein. Entsprechend werden die Kantone mit der neuen Regelung vollständig vom Goodwill des faktisch zuständigen Bundesamts für Energie (BFE) abhängig sein, wenn die Formulierung gemäss Vorlage bestehen bleibt. Mit der Staatsvertragskompetenz kann der Bund die Interessen der Kantone hintenanstellen und so unter anderem Energiepolitik betreiben, weit in einen Bereich hinein, der den Kantonen vorbehalten ist. Es besteht kein Grund, dem Bund eine solche Kompetenz in diesem Bereich explizit zu geben: In der ganzen Vorlage werden soweit ersichtlich keine konkreten Probleme erwähnt, welche eine entsprechende Anpassung rechtfertigen würden. Auf die Ursachen der im Bericht erwähnten Schwierigkeiten oder Unklarheiten wird nicht näher eingegangen.

Eine vorgängige Anhörung der Kantone ist eine Selbstverständlichkeit und in dieser Formulierung wertlos. Es ist zu befürchten, dass der Bund nicht mehr auf die Anliegen der Kantone eingehen müsste und es bestünde kaum mehr eine realistische Chance, notfalls (etwa beim Scheitern von Konzessionsverhandlungen) als Option den Rechtsweg erfolgreich einzuschlagen. Der in der Bundesverfassung garantierte Beizug der betroffenen Kantone (Art. 76 Abs. 5 BV) hat eine einmalige Stellung und geht inhaltlich weit über die bei allen gemeinsamen Aufgaben verwendete Standardformulierung der vorgängigen Anhörung hinaus.

Die Streichung des letzten Satzes von Art. 49 Abs. 1 WRG über die "internationale Abstimmung" ist hingegen zu begrüßen. Die ersatzlose Streichung und die Erläuterung, dass der Bund nicht mehr bei jeder Veränderung des Wasserzinsmaximums zwingend mit den zuständigen Behörden aller Nachbarstaaten eine Vereinbarung treffen muss, täuscht allerdings darüber hinweg, dass der Bund neu in Art. 7 WRG das Recht erhält, dies trotzdem zu tun und zwar mit geringeren Einflussmöglichkeiten der Kantone als bisher. Auch aus diesem Grund ist die Staatsvertragskompetenz in Art. 7 WRG zu streichen.

Die Aufnahme des Art. 7 Abs. 1 lit. e WRG schafft Klarheit in den Zuständigkeiten der Sanierungsverfahren gemäss Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetzgebung, GSchG). Eine einseitige Anordnung könnte nachteilige Auswirkungen auf die Kantone haben, wird aber im Grundsatz begrüsst.

Angesichts der bisherigen Klärungsversuche zwischen den Kantonen und dem BFE und der Aussprache des Kantons Aargau mit dem BFE ist dieser Vorschlag einer Gesetzesänderung nicht nachvollziehbar. In Art. 7 WRG sind die Kompetenzen an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) delegiert, das bei der Wasserkraft und der Energiepolitik spezifische Interessen verfolgt. Namentlich die wirtschaftlichen Interessen der Kantone stehen daher in der Gefahr, entgegen der Verfassung zweitrangig zu werden. Bis 1997 lag die Kompetenz im damaligen Art. 7 WRG während 80 Jahren richtigerweise beim Bundesrat. Damit ist eine ausgewogenere Berücksichtigung der verschiedenen Interessen besser gewährleistet. Auch besteht mehr Gewähr für die politische Rücksichtnahme unter den verschiedenen Staatsebenen. Daher ist die Revision zum Anlass zu nehmen, zur ursprünglichen und bewährten Kompetenzordnung zurückzukehren (mit Überprüfung des Rechtsmittelwegs).

Antrag

- Anpassung Absatz 1: Die Zuständigkeit für die Konzessionen soll beim Bundesrat liegen.
- Anpassung Absatz 1 lit. e: "Sanierungsmassnahmen und Massnahmen betreffend den Betrieb *gemäss Gewässerschutzgesetzgebung* anzuordnen; im Einzelfall kann das Departement den Kanton *im gegenseitigen Einverständnis* zur Anordnung der notwendigen Massnahmen ermächtigen."
- Streichung Absatz 2
- Neuer Absatz: "Der Bundesrat berücksichtigt dabei die Anliegen der Kantone, aus denen das Wasser stammt."
- Änderung Absatz 3: "Er entscheidet unter Beizug der betroffenen Kantone."

3. Art. 49 WRG: Senkung des Wasserzinses bis 2022

Die Beurteilung dieses Artikels beinhaltet mehrere Aspekte, welche der Regierungsrat separat bewertet:

3.1 Aufteilung in Übergangs- und Langfristregelung

Der Regierungsrat begrüsst eine Aufteilung in eine Übergangs- und Langfristregelung, beantragt jedoch eine offenere Formulierung bezüglich des Zeitraums der Übergangsregelung (2020–2022): Die Langfristregelung ist zwingend mit dem noch auszuarbeitenden marktnahen Modell abzustimmen. Diese beiden Komponenten und allfällige weitere Unterstützungsmassnahmen dürfen und können nicht gesondert voneinander behandelt werden. Einer raschen Einführung eines neuen Marktdesigns kommt eine hohe Bedeutung zu, jedoch ist es fraglich, ob dieses Ziel bis 2022 erreicht wird. Die Dauer der Übergangslösung soll deshalb bis zur Einführung eines marktnahen Modells währen. Nur so kann eine Abstimmung von langfristigem Wasserzins und Marktdesign erfolgen.

Antrag

Die Dauer der Übergangsregelung gilt bis zum Inkrafttreten des marktnahen Modells gemäss Art. 30 Abs. 5 des Energiegesetzes (EnG).

3.2 Senkung des Wasserzinses

Die in der Vorlage vorgeschlagene Übergangsregelung sieht eine Senkung von Fr. 110.–/kW_{brutto} auf Fr. 80.–/kW_{brutto} vor. Als Variante wird eine Reduktion nur für "notleidende" Kraftwerke vorgeschlagen. Begründet wird die Senkung des Wasserzinses mit der wirtschaftlichen Lage der Wasserkraftwerke.

Um die wirtschaftliche Lage der Wasserkraftwerke zu beurteilen, sind sowohl die Kosten- als auch die Ertragsseite für jedes individuelle Kraftwerk zu betrachten. Die Bandbreite der Kosten wie auch der Erlös bei den einzelnen Kraftwerken sind gross.

Die Kosten werden stark durch die Investitionen geprägt. Ältere Kraftwerke, welche ihre Investitionen bereits über längere Zeit abschreiben konnten, weisen in der Regel deutlich tiefere Produktionskosten auf als neuere Kraftwerke und können sich im aktuellen Umfeld behaupten.

Ebenso wichtig ist die Berücksichtigung der Erlösseite. Gemäss der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) werden heute rund 50 % der Stromproduktion aus Wasserkraft bei gebundenen Kunden in der Grundversorgung abgesetzt. Aufgrund des gesetzlich festgelegten Gestehungskostenprinzips werden hier sämtliche Kosten abgedeckt. Eine Unterstützung ist in diesem Fall weder notwendig noch gerechtfertigt.

Aus der Kombination von Kosten und Erlös kann die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Wasserkraftanlagen beurteilt werden. Eine vom Kanton Aargau mitfinanzierte Studie "Erträge mit der Wasserkraft in den Jahren 2000 bis 2016" von BHP - Hanser und Partner AG zeigt, dass nicht alle Wasserkraftwerke defizitär produzieren. Die Studie belegt, dass die Elektrizitätsbranche insgesamt in den Jahren 2000–2016 mit der Wasserkraft Gewinne schrieb. Diese Tatsache spiegelt sich auch im Bericht der ElCom an die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) zur finanziellen Lage der Wasserkraft wieder, welcher ein branchenweites "Missing Money" Problem der Schweizer Wasserkraft relativiert. Die Heterogenität bei den Kosten wie auch den Erlösen findet sich auch bei den Wasserkraftanlagen im Kanton Aargau.

Die europäischen und damit auch schweizerischen Strompreise für den freien Markt sind seit längerer Zeit sehr tief. Eine rasche Erholung der Preise wird erst nach 2020 erwartet. Dies bringt vor allem Wasserkraftwerke in Bedrängnis, welche – zumeist aufgrund von Investitionen in der nahen Vergangenheit – hohe Produktionskosten aufweisen, ihre Energie aber nicht in der Grundversorgung absetzen können. Für diese tatsächlich "notleidenden" Wasserkraftwerke ist eine Reduktion des Wasserzinses gerechtfertigt. Kraftwerke, welche von einer Reduktion des Wasserzinses profitieren wollen, müssen zwingend sowohl auf der Kosten- wie auch auf der Einnahmeseite für Transparenz sorgen.

Eine allgemeine Reduktion des Wasserzinses nach dem Giesskannenprinzip für alle Kraftwerke lehnt der Kanton Aargau klar aus diesen Gründen ausdrücklich ab. Mit der vorgeschlagenen Option der Entlastung nur für notleidende Kraftwerke kann diese hingegen unterstützt werden. Die vom Volk beschlossene Marktpremie für Grosswasserkraft (Art. 30 nEnG) sieht ebenfalls eine bedarfsgerechte Unterstützung im Einzelfall vor. Für effektiv notleidende Kraftwerke befürwortet der Regierungsrat eine Senkung des maximalen Wasserzinses auf Fr. 80.–/kW_{brutto}.

Antrag

Eine generelle Senkung des maximalen Wasserzinses auf Fr. 80.–/kW_{brutto} wird ausdrücklich abgelehnt. Es ist die Variante "notleidende Kraftwerke" zu verfolgen.

4. Art. 50a WRG: Zehn Jahre Wasserzinsbefreiung für Wasserkraftwerke mit Investitionsbeiträgen

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass bei Wasserkraftwerken, für deren Neubau der Konzessionär einen Investitionsbeitrag nach Art. 26 nEnG erhält, während der für diesen Neubau notwendigen Frist und während zehn Jahren nach der Inbetriebnahme kein Wasserzins erhoben werden darf. Die Regelung wendet sich sinngemäss auch auf Erweiterungen oder Erneuerungen nach Art. 26 nEnG an.

Investitionsbeiträge für Neubauten und Erweiterungen/Erneuerungen werden explizit durch das nEnG abgedeckt. Eine zusätzliche Unterstützung ist nicht nötig. Zudem findet hier eine Beschneidung der kantonalen Kompetenzen statt: Die Kantone und Gemeinden sollen weiterhin frei darüber entscheiden können, in welcher Form sie einen Investor unterstützen wollen. Im Kanton Aargau existiert bereits eine Regelung, wonach in Sonderfällen – insbesondere bei Investitionen – das zuständige Departement den jährlichen Wasserzins durch Verfügung herabsetzen kann (§ 7 Wassernutzungsabgabendeckret [WnD]).

Weiter ist zu prüfen, ob die vorgeschlagene Regelung eine gemäss EU-Recht unerlaubte staatliche Beihilfe darstellt. Zudem würde auch diese Lösung einer Unterstützung nach dem Giesskannenprinzip gleichkommen, welches der Kanton Aargau ausdrücklich nicht unterstützt.

Antrag

Artikel ist ersatzlos zu streichen.

5. Flexibilisierung ab 2022

Der Regierungsrat begrüsst eine Neuregelung der Wasserzinsen ab 2022, sofern diese mit dem noch zu erarbeitenden marktnahen Modell harmonisiert wird. Eine Stellungnahme zu der konkreten Ausgestaltung des Modells erachten wir in Unkenntnis des zukünftigen marktnahen Modells allerdings als verfrüht.

Antrag

Zustimmung zur Neuregelung des Wasserzinses in Abstimmung mit dem zu erarbeitenden marktnahen Modell. Das Inkrafttreten hat gleichzeitig mit der Einführung des marktnahen Modells gemäss Art. 30 Abs. 5 EnG zu erfolgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Stephan Attiger
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- revision-wrg@bfe.admin.ch