

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. September 2017

899. Wasserrechtsgesetz, Änderung (Vernehmlassung)

Ausgangslage

Mit Schreiben vom 22. Juni 2017 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) einen Entwurf zur Revision des Wasserrechtsgesetzes vom 22. Dezember 1916 (WRG, SR 721.80) zur Vernehmlassung unterbreitet.

Der Wasserzins ist das jährlich vom Konzessionär an das konzedierende Gemeinwesen zu entrichtende Entgelt für die Einräumung des Sonderrechts, an einem Standort die Wasserkraft eines öffentlichen Gewässers nutzen zu dürfen. Der Wasserzins wird von den Kantonen innerhalb der Schranken des Bundesrechts festgelegt und darf bis Ende 2019 jährlich Fr. 110 pro Kilowatt Bruttoleistung nicht übersteigen (Art. 49 Abs. 1 WRG). Wie die meisten Kantone erhebt auch der Kanton Zürich für die Nutzung der Wasserkraft einen jährlichen Wasserzins in der Höhe des bundesrechtlichen Höchstansatzes (§ 66 Abs. 1 Wasserwirtschaftsgesetz vom 2. Juni 1991, LS 724.11). Die Summe der von den Kantonen jährlich erhobenen Wasserzinsen beträgt zurzeit rund 550 Mio. Franken. Davon entfallen rund 8 Mio. Franken auf den Kanton Zürich.

Gemäss Art. 49 Abs. 1^{bis} WRG unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung rechtzeitig einen Erlassentwurf für die Festlegung des Höchstbetrags des Wasserzinses für die Zeit nach dem 1. Januar 2020. Der vorliegende Entwurf enthält diesbezüglich folgende Regelungen:

- Für eine Übergangszeit bis 2022 soll der Höchstbetrag der Wasserzinsen auf Fr. 80 pro Kilowatt Bruttoleistung verringert werden (Anpassung von Art. 49 WRG).
- Bei neuen sowie bei erheblich erweiterten oder erneuerten Wasserkraftwerken, die Investitionsbeiträge des Bundes erhalten, sollen während zehn Jahren keine Wasserzinsen erhoben werden dürfen (neuer Art. 50a WRG).

Zudem besteht im Rahmen der Vernehmlassung die Möglichkeit zur Stellungnahme zu folgenden Fragen zum Wasserzins:

- Soll für die Übergangszeit die Maximalhöhe der Wasserzinsen nur für notleidende Kraftwerke gesenkt werden?
- Wie werden die im erläuternden Bericht vorgeschlagenen Grundzüge für ein flexibles Modell für die Festlegung der Wasserzinsen nach der Übergangszeit beurteilt?

Im Rahmen der Anpassung des Wasserrechtsgesetzes sollen zudem die Zuständigkeiten im Bereich der Wasserkraftnutzung an internationalen Gewässerstrecken ausführlicher beschrieben werden (Art. 7 WRG).

Erwägungen

Der Wasserzinshöchstbetrag pro Kilowatt Bruttoleistung wurde 1986 von Fr. 27 auf Fr. 54 angehoben. Ab 1997 belief sich der Höchstbetrag auf Fr. 80 und ab 2010 auf Fr. 100. Seit 2015 beträgt er Fr. 110. Der Regierungsrat sprach sich mit Beschluss Nr. 31/2009 gegen die vorgeschlagenen Erhöhungen der Wasserzinshöchstbeträge ab 2010 und ab 2015 aus. Heute erheben die meisten Kantone den höchstens zulässigen Wasserzins von Fr. 110 pro Kilowatt Bruttoleistung bzw. umgerechnet 1,55 Rappen pro erzeugte Kilowattstunde (kWh).

Die Strommarktpreise am Grosshandelsmarkt sind seit dem Höchststand 2008 von 11,8 Rp./kWh stetig gesunken und betrugen 2016 noch 4,1 Rp./kWh. Bis 2022 ist nicht von einer erheblichen Erholung der Strommarktpreise auszugehen. Die durchschnittlichen Erzeugungskosten (einschliesslich Wasserzinsen, weitere Abgaben und Steuern) der Schweizer Wasserkraft werden auf rund 6,2 Rp./kWh geschätzt.

Seit 2009 ist der schweizerische Strommarkt teilweise liberalisiert. Stromerzeuger, die keine oder nur wenige Verbraucherinnen und Verbraucher in der weiterhin regulierten Grundversorgung beliefern können, müssen ihren erzeugten Strom zu Marktpreisen absetzen. Dies trifft z. B. für die Axpo Holding AG, an welcher der Kanton zusammen mit den kantonseigenen Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) mit 36,75% beteiligt ist, in hohem Masse zu.

Der Erhalt und die Modernisierung der einheimischen Wasserkraft sind ein wichtiger Eckpfeiler für eine sichere Stromversorgung. Eine zentrale Voraussetzung dafür ist die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Wasserkraft. Dazu ist in einer Übergangsfrist eine erhebliche Verringerung der Wasserzinsen erforderlich.

Mit der im Entwurf vorgesehenen Verminderung des Wasserzinshöchstbetrags in einer Übergangsphase von Fr. 110 auf Fr. 80 pro Kilowatt Bruttoleistung würden die diesbezüglichen jährlichen Einnahmen des Kantons von derzeit 8 Mio. Franken auf 6 Mio. Franken vermindert und die Betreiber der Wasserkraftwerke mit rund 150 Mio. Franken entlastet.

Die Wasserzinseinnahmen werden für die Berechnung des Ressourcenpotenzials für den Nationalen Finanzausgleich (NFA) nicht berücksichtigt. Dies ist nicht richtig, da die Wasserzinseinnahmen ebenso zur Ressourcenstärke beitragen wie andere Einnahmen.

Die vorgeschlagenen Anpassungen der Zuständigkeiten im Bereich der Wasserkraftnutzung an internationalen Gewässerstrecken (Art. 7 WRG) würden die verfassungsmässigen Rechte der Kantone gemäss Art. 76 BV einschränken.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Energie, Sektion Wasserkraft, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an revision-wrg@bfe.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 22. Juni 2017, zum Entwurf für die Revision des Wasserrechtsgesetzes vom 22. Dezember 1916 (WRG, SR 721.80) Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

A. Wasserzins

Wir begrüssen die vorgesehene zweistufige Regelung zur Festsetzung des Wasserzinses. Die langfristige Wasserzinsregelung soll in Abstimmung mit den weiteren Rahmenbedingungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Schweizerischen Stromversorgung (Marktdesign) erarbeitet werden.

Zu Art. 49

Die Grosshandelspreise liegen derzeit rund 2 Rappen pro Kilowattstunde (kWh) unter den durchschnittlichen Erzeugungskosten. Der Wasserzinshöchstbetrag betrug 2016 38% des Strompreises im Grosshandel bzw. rund 25% der Erzeugungskosten. Zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wasserkraft ist in einer Übergangsfrist eine erhebliche Verringerung der Wasserzinsen erforderlich.

Antrag 1: In Art. 49 Abs. 1 soll der Wasserzinshöchstbetrag für die Übergangsfrist bei Fr. 60 pro Kilowatt Bruttoleistung festgelegt werden.

Antrag 2: Die zeitliche Befristung ist nicht an eine feste Jahreszahl, sondern an das Vorliegen des neuen Marktdesigns zu knüpfen.

Wir lehnen eine Senkung des Wasserzinshöchstbetrags, die nur bei notleidenden Kraftwerken erfolgt, ab. Grundsätzlich soll – gerade für die auf wenige Jahre befristete Übergangsregelung – das bestehende, einfache Modell ohne Ausnahmeregelungen weitergeführt werden. Zudem würde die Variante zu einem erheblichen Vollzugsaufwand und schwierigen Abgrenzungsfragen führen: Die Ermittlung der notleidenden Kraftwerke wäre aufwendig. Insbesondere müssten bei Partnerwerken die einzelnen Aktionäre gesondert behandelt werden, je nach Anteil der Erzeugung, die der jeweilige Aktionär am Markt verkaufen muss.

Antrag 3: Die Variante, den Wasserzins für die Übergangsfrist nur für notleidende Kraftwerke zu senken, soll nicht umgesetzt werden.

Zu Art. 50a

Die vorgeschlagene Regelung, wonach bei neuen sowie bei erheblich erweiterten oder erneuerten Wasserkraftwerken, die Investitionsbeiträge des Bundes erhalten, während zehn Jahren keine Wasserzinsen erhoben werden dürften, ist ein Eingriff in die Kantonsautonomie und deshalb abzulehnen. Die Kantone und Gemeinden sollen weiterhin frei im konkreten Einzelfall darüber entscheiden dürfen, in welcher Form eine Investorin oder ein Investor unterstützt wird.

Antrag: Art. 50a ist wegzulassen.

Mittelfristige Wasserzinsregelung

Grundsätzlich erachten wir das beschriebene flexible Modell für den auszurichtenden Wasserzins, bestehend aus einem Sockelbetrag und einem variablen, von einem Referenzmarktpreis abhängigen Teil, als denkbare Lösung. Für die Finanzplanung der Kantone sollte das Modell so ausgestaltet werden, dass der für ein bestimmtes Jahr gültige Wasserzins jeweils bereits am Anfang des Vorjahres festgelegt werden kann.

NFA

Unabhängig von der Vernehmlassungsvorlage beantragen wir eine Anpassung beim Nationalen Finanzausgleich (NFA). Die Wasserzinseinnahmen werden für die Berechnung des Ressourcenpotenzials für den NFA nicht berücksichtigt. Dies ist nicht richtig, da die Wasserzinseinnahmen ebenso zur Ressourcenstärke beitragen wie andere Einnahmen. Dies zeigt sich auch darin, dass die Wasserzinsen im innerkantonalen Finanzausgleich der Kantone Wallis und Graubünden berücksichtigt werden.

Antrag: Die Wasserzinseinnahmen sollen in die Berechnung des Ressourcenpotenzials der Kantone einbezogen werden. Ein Verzicht auf diese Forderung ist denkbar, wenn der an der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen vom 17. März 2017 beschlossene Kompromiss zur Optimierung des Finanzausgleichs von der Bundesversammlung vollständig umgesetzt wird.

B. Zu Art. 7 WRG

Bei Grenzkraftwerken ist eine umfassende politische Würdigung der Anliegen der Gewässerkantone erforderlich.

Antrag 1: Art. 7 Abs. 1 anpassen: «Bei der Nutzung der Wasserkraft von Gewässerstrecken, welche die Landesgrenze berühren, ist der Bundesrat ~~das Departement~~ dafür zuständig [...]».

Die Delegation im Einzelfall von Massnahmen betreffend Sanierung und Betrieb an die Kantone soll nur mit deren Zustimmung erfolgen.

Antrag 2: Art. 7 Abs. 1 Bst. e anpassen: «...; im Einzelfall kann der Bundesrat im Einvernehmen mit den betroffenen Kantonen die Anordnung der notwendigen Massnahmen auf diese übertragen ~~das Departement den Kanton zur Anordnung der notwendigen Massnahmen ermächtigen.~~»

Gemäss Art. 76 Abs. 2 BV verfügen die Kantone über die Wasservorkommen und können für die Wassernutzung in den Schranken der Bundesgesetzgebung Abgaben erheben. Über Rechte an internationalen Wasservorkommen und damit verbundene Abgaben entscheidet der Bund unter Beizug der betroffenen Kantone (Art. 76 Abs. 5 BV). Mit den vorgeschlagenen Änderungen würden diese verfassungsmässigen Kompetenzen der Kantone beschnitten. Die Kantone würden ihre Einflussmöglichkeiten bei den eigenen Gewässern verlieren.

Antrag 3: Art. 7 Abs. 2 und 3 sind durch eine verfassungskonforme Formulierung zu ersetzen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion und die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli