

REGIERUNGSRAT

21. Januar 2015

14.213

Postulat der Fraktion der Grünen (Sprecher Hansjörg Wittwer, Aarau) vom 18. November 2014 betreffend Verzicht der Erhöhung der Wasserzinsen; Ablehnung

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt das Postulat mit folgender Begründung ab:

Gesetzliche Grundlage des Wasserzinses

Gemäss Art. 76 Abs. 4 der Bundesverfassung verfügen die Kantone über die Wasservorkommen. Sie können in den Schranken der Bundesgesetzgebung zur Nutzung der Vorkommen Abgaben erheben. So ist der Wasserzins das Entgelt für die Zurverfügungstellung eines öffentlichen Guts, das heisst der Preis für die Ressource. Der Wasserzins ist damit eine Kausalabgabe und keine Steuer. Das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG) des Bundes legt die Obergrenze des Wasserzinses fest, welche nicht überschritten werden kann. Art. 49 WRG sieht die Erhöhung des Wasserzinses per 1. Januar 2015 von Fr. 100.– auf Fr. 110.– pro Kilowatt (kW) Bruttoleistung vor. Diese Obergrenze besteht bis 2019. Danach ist der maximale Wasserzins für die Zeit nach dem 1. Januar 2020 durch den Bundesrat neu festzulegen. Die Festlegung ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Produzenten und vor allem der Bergkantone.

Die Kantone sind in der Gestaltung der Wasserzinsen bis auf die Einhaltung der Obergrenze des WRG frei. Das Wassernutzungsabgabedekret (WnD) hält fest, dass der Wasserzins für Kraftwerke bei einer Bruttoleistung von über 2'000 kW 100 % des bundesrechtlichen Höchstansatzes betragen soll.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Wasserkraft ist in den vergangenen Jahren zunehmend durch sinkende Grosshandelspreise unter Druck geraten. Verschiedene Gründe sind für diese Entwicklung verantwortlich. Vor allem billiger Kohlestrom und die Subventionspolitik bei neuen erneuerbaren Energien belasten die Strompreise. Aufgrund tiefer Kohlepreise kann in Europa mit importierter Kohle günstig Strom produziert werden. Da CO₂-Zertifikate aufgrund des Überangebots sehr günstig erworben werden können, ist das europäische klimapolitische Instrument CO₂-Handel kaum wirksam. Der starke Zubau von Windkraftanlagen und Photovoltaik aufgrund einer umfangreichen Förderung im Ausland (vorwiegend in Deutschland) wird somit nicht durch den Wegfall von entsprechenden Kohlekraftwerken kompensiert.

Zusammen mit einer konjunkturbedingten schwachen Stromnachfrage führt das so entstandene Überangebot zu tiefen Strompreisen.

Bedeutung der Wasserkraft für den Kanton Aargau

Die Wasserkraft ist im Kanton Aargau von beträchtlicher wirtschaftlicher Bedeutung. Die 26 grossen und mittleren und Flusswasserkraftwerke produzieren pro Jahr rund 3 Terawattstunden Strom. Diese Produktion entspricht knapp einem Zehntel der schweizerischen Stromproduktion aus Wasserkraft. Die Wasserkraft hat für den Kanton Aargau auch eine finanzielle Bedeutung. Die Wasserzinseinnahmen belaufen sich gegenwärtig auf rund 45 Millionen Franken pro Jahr. Die für 2015 beschlossene Wasserzinserhöhung von Fr. 100.– auf Fr. 110.– ist in der kantonalen Aufgaben- und Finanzplanung mit zusätzlichen 5 Millionen Franken auf rund 50 Millionen Franken pro Jahr budgetiert (Aufgaben- und Finanzplan [AFP] 2015–2018). Eine Erhöhung des Wasserzinses von Fr. 100.– auf Fr. 110.– pro kW Bruttoleistung entspricht einer zusätzlichen Abgabe von rund Fr. –.15 pro kW-Stunde.

Die Nutzung der Wasserkraft stellt die mit Abstand grösste Quelle von erneuerbarer Energie dar. Sie hat aber auch grosse Auswirkungen auf die Flusslandschaft im Kanton Aargau. Als Ausgleichmassnahmen für negative Folgen der Wasserkraftnutzung legt § 32 Abs. 2 des Wassernutzungsgesetzes (WnG) fest, dass mindestens 10 % des jährlichen Wasserzinsetrags für die Renaturierung, Vernetzung und ökologische Aufwertung der Gewässer zu verwenden sind. Dieser Paragraph ist Gegenstand der Leistungsanalysemassnahme Nr. 625-16 "Reduktion Gewässerrevitalisierungen" und hat zum Inhalt, dass die Zielgrösse im Gesetz von 10 % auf 5 % angepasst wird. Die Änderung von § 32 Abs. 2 WnG ist Teil des Gesetzes über die Umsetzung der Leistungsanalyse, gegen welches das Behördenreferendum ergriffen worden ist.

Beurteilung

Weil Wasserkraftwerke sehr kapitalintensiv sind, haben die Finanzierungskosten einen grossen Einfluss auf die Gestehungskosten. Die Betriebskosten sind hingegen im Vergleich zu fossil betriebenen Kraftwerken tief. Dies liegt vor allem an den tiefen "Rohstoffkosten" (Wasserzins von rund 1,5 Rappen pro kW-Stunde) und an der hohen Effizienz von Wasserkraftwerken.

Konzessionen von Wasserkraftwerken dauern zwischen 60 und 80 Jahren. Während dieser langen Zeitspanne müssen Investoren mit Perioden tiefer Energiepreise rechnen. Sie können aber auch von Hochpreisphasen profitieren. Die Rentabilität von Wasserkraftwerken muss deshalb über die gesamte Nutzungsdauer betrachtet werden. Aufgrund der tiefen Grenzkosten können Wasserkraftwerke einen positiven Deckungsbeitrag auch in Zeiten mit tiefen Strompreisen leisten. Deshalb besteht keine Gefahr, dass Wasserkraftwerke aufgrund von tiefen Strompreisen vom Netz genommen werden. Damit Wasserkraft aber langfristig ihren wichtigen Beitrag für unsere Stromversorgung leisten kann, müssen die dafür notwendigen Investitionen rechtzeitig getätigt werden können. Investitionen werden erfahrungsgemäss vor allem bei positiven Preiserwartungen ausgelöst. Weil gegenwärtig nicht mit einer raschen Preissteigerung gerechnet wird, werden momentan kaum neue Investitionen ausgelöst.

Die Gestehungskosten der 26 betroffenen Flusskraftwerke im Kanton Aargau weisen eine breite Streuung auf. Weil die Gestehungskosten zu einem grossen Teil durch die Kapitalkosten gegeben sind, hängt ihre Höhe stark von den Investitionszyklen ab. In einer ersten Phase nach grossen Investitionen weisen die Kraftwerke hohe Kosten aus. Gegen Ende der Nutzungsdauer können die Betreiber aufgrund der Abschreibungen jedoch von tiefen Gestehungskosten profitieren. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Abschreibungspraxis der Kraftwerksbetreiber. Wer seine Kraftwerke in der Vergangenheit dank hohen Energiepreisen rasch abgeschrieben hat, profitiert heute von tiefen Gestehungskosten.

Eine Abschätzung zeigt, dass rund zwei Drittel der Wasserzinsen im Kanton Aargau aus Kraftwerken mit Gestehungskosten unterhalb von 4 Rappen pro kW-Stunde stammen (inklusive Wasserzinsen). Die Gestehungskosten liegen in diesem Fall unter den aktuellen Strompreisen.

Eine Unterstützung der Wasserkraft muss deshalb gezielt für Neuinvestitionen ausgerichtet sein. § 7 Abs. 5 WnD ermöglicht bereits heute eine Reduktion des Wasserzinses in Sonderfällen. Dieses Instrument ist vor allem geschaffen worden, um grosse Investitionen wirtschaftlich zu sichern. Das zuständige Departement Bau, Verkehr und Umwelt kann den Wasserzins für eine festgelegte Zeitspanne reduzieren oder ganz aussetzen. Dieses Instrument soll aber gezielt eingesetzt werden und nicht als "Giesskannenprinzip" Verwendung finden.

Fazit

Mit einem Verzicht auf die Wasserzinserhöhung per 1. Januar 2015 könnte die schwierige Situation der Wasserkraftbetreiber leicht verbessert werden. Neue Investitionen könnten damit aber nicht ausgelöst werden. Kraftwerke mit hohen Gestehungskosten weisen keinen wesentlichen Investitionsbedarf aus, weil sie in der nahen Vergangenheit investiert haben. Eine Unterstützung der Kraftwerke mit tiefen Gestehungskosten ist nicht notwendig. Wo hohe Investitionen anstehen, kann der Kanton bereits auf der Basis der bestehenden Gesetzgebung eine Reduktion des Wasserzinses gewähren. Dieses Instrument soll aber nur gezielt eingesetzt werden, um gefährdete Investitionen zu sichern. Aus den genannten Gründen soll die Wasserzinserhöhung wie geplant umgesetzt werden. Die Mitnahmeeffekte bei einem generellen Verzicht wären sehr hoch, ohne spürbare positive Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit zur Folge zu haben.

Damit die Wasserkraft auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag zur Stromversorgung mit erneuerbarer Energie leisten kann, müssen die Rahmenbedingungen günstig sein. Ein Verzicht auf Wasserzinsen würde zwar die Betreibergesellschaften in einer Phase von tiefen Preisen entlasten, aber an den gegenwärtig bestehenden schlechten Rahmenbedingungen nichts ändern.

Verursacher der tiefen Strompreise ist nicht die Wasserkraft. Billiger Kohlestrom und die Subventionspolitik bei neuen erneuerbaren Energien sind die Treiber der tiefen Strompreise. Korrekturen sind deshalb primär bei den Verursachern anzubringen und nicht bei der Wasserkraft. Sollte eine Unterstützung der Wasserkraft dennoch notwendig werden, müssten diese wie die neuen erneuerbaren Energien behandelt werden. Dies würde eine Ausweitung der Fördermassnahmen auf die Wasserkraft erfordern. Eine Reduktion des Wasserzinses und damit eine Vergünstigung der Ressource Wasserkraft ist nicht zielführend. Lösungen müssen die Wiederherstellung eines funktionierenden Marktes und nicht weitere Marktverzerrungen zum Ziel haben.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'812.–.

Regierungsrat Aargau