

REGIERUNGSRAT

24. November 2021

21.210

Postulat Andreas Meier, Mitte, Klingnau, vom 31. August 2021 betreffend Förderung der Wasserkraft als Beitrag zur Stromversorgungssicherheit; 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:

1. Gesetzliche Grundlage des Wasserzinses

Gemäss Art. 76 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 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) legt die Obergrenze des Wasserzinses fest, welche nicht überschritten werden kann. Per 1. Januar 2015 wurde in Art. 49 WRG die Höhe des Wasserzinses auf Fr. 110.–/kW Bruttoleistung festgelegt. Diese Obergrenze besteht bis auf Weiteres. Die Kantone sind in der Gestaltung der Wasserzinsen frei, solange die gesetzliche Obergrenze nicht überschritten wird. Das Wassernutzungsabgabendekret (WnD) des Kantons Aargau hält fest, dass der Wasserzins für Kraftwerke mit einer Bruttoleistung von über 2'000 kW 100 % des bundesrechtlichen Höchstansatzes betragen soll.

2. Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Die Wasserkraft war in letzter Vergangenheit einem starken Preisdruck durch schwächelnde Grosshandelspreise ausgesetzt. Verschiedene Gründe waren dafür verantwortlich. Vor allem die im europäischen Markt hohen Subventionen der neuen erneuerbaren Energien Wind und Photovoltaik sowie günstiger Strom aus bereits abgeschriebenen Kraftwerken (primär Kohle) belasteten die Strompreise. Tiefe Kohlepreise und günstige CO₂-Zertifikate trugen ihren Anteil dazu bei.

Um dem entgegenzuwirken, wurden mit der Revision des Energiegesetzes (EnG) auf Bundesstufe (Energiestrategie 2050) per 1. Januar 2018 drei Erleichterungen für Wasserkraftwerke eingeführt. Unter bestimmten Umständen erhalten Kraftwerksbetreibende zum einen eine Marktprämie, welche

die Differenz zwischen Gestehungskosten und Verkaufspreis deckt. Zum anderen kann in der Grundversorgung der Wasserkraftstrom zu Gestehungskosten verkauft werden. Darüber hinaus werden Investitionsbeiträge gewährt, wenn Wasserkraftwerke saniert und/oder ausgebaut werden.

Ebenso relevant ist das von der EU-Kommission diesen Sommer verabschiedete Programm "Fit for 55". Es hat zum Ziel, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Das soll unter anderem über eine Verschärfung des EU-Emissionshandelssystems sowie die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus erreicht werden. Das Programm bewirkt eine nachhaltige Preissteigerung an den europäischen Grosshandelsmärkten und beeinflusst somit auch die Schweizer Grosshandelspreise, insbesondere durch die Verknappung von CO₂-Zertifikaten. Experten gehen davon aus, dass sich der Preis von CO₂-Zertifikaten zwischen 50–80 Euro/t einpendeln wird (Stand per Anfang 2021: 32 Euro/t, Stand Ende Oktober 2021: 59 Euro/t). Diese Massnahmen haben bereits zu steigenden Strommarktpreisen geführt – eine Entwicklung, die sich laut Aussagen verschiedener Bewertungsunternehmen auch in der Zukunft fortsetzen dürfte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Massnahmen ergriffen wurden, um den Wasserkraftwerksbetreibenden Unterstützung zu bieten. Zusammen mit den ansteigenden Strompreisen und der Fortsetzung der Marktprämie auf Bundesebene bis mindestens 2030 dürfte sich die Situation für die meisten Kraftwerksbetreibenden weiter entspannen.

3. Anpassungen des Wasserzinses

Wasserkraftwerke sind sehr kapitalintensiv, und so haben die Finanzierungskosten einen grossen Einfluss auf die Gestehungskosten. Die Betriebskosten sind hingegen im Vergleich zu fossil betriebenen Kraftwerken tief. Das liegt vor allem an den tiefen Personal- und Rohstoffkosten.

Konzessionen von Wasserkraftwerken werden für 60–80 Jahre vergeben. Deren Rentabilität muss deshalb über die gesamte Nutzungsdauer betrachtet werden. So wechseln sich in diesen langen Zeitspannen Tiefpreis- mit Hochpreisphasen ab. Es liegt an den Betreibenden, diese Schwankungen im Rahmen ihrer Investitionszyklen zu berücksichtigen und vorausschauend zu planen. Damit die Wasserkraft langfristig ihren wichtigen Beitrag zur Stromversorgung leisten kann, müssen die dafür notwendigen Investitionen rechtzeitig getätigt werden.

Die Gestehungskosten der 26 Flusskraftwerke mit mehr als einer Megawatt installierter Leistung 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 Betreibenden aufgrund der Abschreibungen jedoch von tiefen Gestehungskosten profitieren. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Abschreibungspraxis der Kraftwerksbetreibenden. Wer seine Kraftwerke in der Vergangenheit dank hoher Energiepreise 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 vier Rp./kWh stammen (inklusive Wasserzinsen). Die Gestehungskosten liegen in diesem Fall unter den aktuellen Strompreisen. Das EnG des Bundes stützt Wasserkraftwerksbetreibende zudem mit Investitionsbeiträgen und – darauf basierend – legt das Wasserrechtsgesetz fest, dass zusätzlich auf die Erhebung des Wasserzinses für zehn Jahre ab Inbetriebnahme zu verzichten ist. Die Mittel einer generellen Reduktion des Wasserzinses sind nicht zweckgebunden und könnten zum Beispiel auch für Investitionen in ausländische, fossile Kraftwerke verwendet werden. Eine Unterstützung der Wasserkraft muss deshalb in erster Linie gezielt für Neuanlagen und erhebliche Erweiterungen oder Erneuerungen ausgerichtet sein.

4. Bedeutung der Wasserkraft für den Kanton Aargau

Die Wasserkraft ist im Kanton Aargau von beträchtlicher wirtschaftlicher Bedeutung und stellt die mit Abstand grösste Quelle von erneuerbarer Energie dar. Die 26 grossen und mittleren Flusswasserkraftwerke produzieren pro Jahr rund drei Terawattstunden Strom. Diese Produktion deckt rein rechnerisch fast 70 % des aargauischen Strombedarfs und entspricht knapp einem Zehntel der schweizerischen Stromproduktion aus Wasserkraft. Der Wasserkraft kommt somit als Rückgrat der Versorgungssicherheit eine besondere Bedeutung zu.

Die Wasserkraft hat für den Kanton Aargau eine grosse finanzielle aber auch ökologische Bedeutung. So belaufen sich die Wasserzinseinnahmen gegenwärtig auf rund 50 Millionen Franken pro Jahr. Der Regierungsrat hat bereits 2017 im Rahmen seiner Stellungnahme zur Revision des Wasserrechtsgesetzes darauf hingewiesen, dass die Einnahmen aus dem Wasserzins einen bedeutenden Einfluss auf die Kantonsfinanzen haben. Beispielsweise würde eine Senkung der Wasserzinsen auf Fr. 80.– /kW Mindereinnahmen von jährlich fast 14 Millionen Franken bedeuten.

Eine Wasserzinsreduktion oder Wasserzinsflexibilisierung müsste auf Bundesebene harmonisiert werden. Würde der Kanton im Alleingang auf Einnahmen verzichten und gleichzeitig via Beteiligungen an AEW Energie AG und Axpo Holding AG in anderen Kantonen indirekt weiterhin den Höchstbetrag leisten, käme dies einer Verzerrung gleich.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass die Wasserkraft im Kanton Aargau eine lange Tradition hat und die Fliesswasserstrecken von Kraftwerken stark geprägt sind. Entsprechend gross ist deren Einfluss auf das Landschaftsbild im Kanton. Auch dadurch ist eine angemessene Abgabe für die Nutzung der Ressource Wasser legitimiert. Mindestens 5 % des jährlichen Wasserzinsertrags sind denn auch für die Renaturierung, Vernetzung und ökologische Aufwertung der Gewässer als Ausgleichsmassnahmen für negative Folgen der Wasserkraftnutzung zu verwenden (§ 32 Abs. 2 Wassernutzungsgesetz [WnG]). Das entspricht einem Betrag von 2,5 Millionen Franken.

5. Wasserkraft wird im Kanton Aargau unterstützt

Aufgrund der Bedeutung der Wasserkraft für den Kanton und deren Beitrag zur Versorgungssicherheit, hat der Kanton neben seiner Energiestrategie gesetzliche Grundlagen geschaffen, welche ihn ermächtigen, zugunsten der Wasserkraft aktiv zu werden. So existiert beispielsweise bereits heute eine Regelung, wonach in Sonderfällen – insbesondere bei Investitionen – das zuständige Departement den jährlichen Wasserzins durch Verfügung herabsetzen kann (§ 7 WnD).

Für den Kanton ist ganz allgemein wichtig, dass der Wasserzins einen Ausbau nicht verhindern soll. Auch wenn der Wasserzins von Gesetzes wegen geschuldet ist, so ist der Kanton bereit, innerhalb des gesetzlichen Rahmens, flexible Lösungen anzubieten oder auszuhandeln. Das gilt für den Kanton Aargau auch beim Heimfall.

6. Fazit

Zu Forderung 1

Eine allgemeine Reduktion des Wasserzinses nach dem Giesskannenprinzip für alle Kraftwerke lehnt der Kanton Aargau ausdrücklich ab. Er erachtet eine gezielte und bedarfsgerechte Unterstützung im Einzelfall zur Entlastung nur für notleidende Kraftwerke als zielführender. Eine solche ist bereits heute möglich. Dabei sind die Kraftwerksbetreibenden allerdings gefordert, die notwendige Transparenz bei den Kosten zu schaffen. Die geplante Flexibilisierung des Wasserzinses ab 2030 wird vom Regierungsrat als langfristige Massnahme unterstützt sofern sie auf Bundesebene eingeführt wird.

Zu Forderung 2

Eine gleitende Marktprämie wird weder vom Regierungsrat noch vom Bund unterstützt und eine Einführung ist auch nicht geplant. Das liegt unter anderem am zu langen Zeithorizont und den höheren Kosten, die eine solche Einspeisevergütung begleiten.

Eine Risikogarantie gibt es bereits und wurde auch von der Energiedirektorenkonferenz (EnDK) der Kantone gefordert. Zudem wird eine solche bereits mit der (19.443) parlamentarischen Initiative "erneuerbare Energien einheitlich fördern. Einmalvergütung auch für Biogas, Kleinwasserkraft, Wind und Geothermie" von Nationalrat Bastien Girod abgedeckt. Die Initiative wurde in der Herbstsession 2021 verabschiedet.

Zusammen mit einem neuen marktnahen Modell wurde aus seiner Sicht eine langfristige, gesicherte Investitionsbasis für die Branche geschaffen. Diese Haltung hat der Regierungsrat im Hinblick auf die Beratung der Botschaft zum Bundesgesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG) mit erneuerbaren Energien auch gegenüber den Aargauer Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentariern vertreten. Das Gesetz wurde am 18. Juni 2021 vom Bundesrat verabschiedet.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'391.–.

Regierungsrat Aargau