



**Interpellation von Thomas Gander, Patrick Iten, Mario Reinschmidt und Rainer Suter
betreffend ehehafte Wasserrechte**

(Vorlage Nr. 3076.1 - 16271)

Antwort des Regierungsrats
vom 29. Juni 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Thomas Gander, Cham, Patrick Iten, Oberägeri, Mario Reinschmidt, Steinhausen, und Rainer Suter, Cham, haben am 25. März 2020 die Interpellation betreffend ehehafte Wasserrechte (Vorlage Nr. 3076.1 - 16271) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 30. April 2020 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

A. Vorbemerkungen

1. Bundesgerichtsurteil Hammer

Das Bundesgericht hat mit Urteil 145 II 140 vom 29. März 2019 hinsichtlich der ehehaften Wasserrechte eine Praxisänderung eingeführt. Im Kern wird im Bundesgerichtsurteil die grundsätzlich entschädigungslose Ablösung der ehehaften Wasserrechte mittels Konzession verlangt (Erwägungen 6.5). Die Ablösung soll bei erster Gelegenheit erfolgen. Als Grund für diese Praxisänderung hat das Bundesgericht zusammengefasst ausgeführt, dass die bestehende Rechtsungleichheit zwischen Wasserkraftwerken mit und solchen ohne ehehafte Wasserrechte beseitigt werden soll. Zudem soll mit dem Entscheid sichergestellt werden, dass auch die Wasserkraftwerke mit ehehaften Wasserrechten sämtliche Umweltvorgaben, insbesondere bezüglich der Restwassermengen, einhalten.

2. Gutachten des Kantons Zug zur Ablösung der ehehaften Wasserrechte

Bei gewissen Modalitäten, zum Beispiel was unter erster Gelegenheit zu verstehen ist oder in welchen Fällen eine Entschädigung zu leisten ist, bestanden noch Unklarheiten und offene Fragen. Um diese Fragen zu klären, hat die Baudirektion mit den Fachleuten der Direktion des Innern einen Fragekatalog erarbeitet und anschliessend in Absprache mit dem Regierungsrat im Juni 2020 ein Gutachten in Auftrag gegeben. Das Gutachten von Prof. Dr. Andreas Abegg vom 26. Oktober 2020 enthält die Antworten zu den offenen Vollzugsfragen und damit auch Antworten auf mehrere Fragen, die in dieser Interpellation gestellt werden. Das Gutachten, das auch auf der Homepage der Baudirektion zugänglich ist¹, wurde von den Kantonen Bern, St. Gallen und Thurgau mitfinanziert, da diese ebenfalls mit ähnlichen Vollzugsfragen beschäftigt sind.

¹ <https://www.zg.ch/behoerden/audirektion/direktionssekretariat/aktuell/gutachten-zu-ehehaften-wasserrechten>

B. Beantwortung der Fragen

1. *Der Bund hat die Sanierungen der bestehenden ehehaften Wasserkraftwerke nach Art. 80 ff. Gewässerschutzgesetz (gilt für private und ehehafte Wasserrechte) angeordnet und kurz nachdem diese aufwendigen und kostenintensiven Sanierungen abgeschlossen sind, sollen die ehehaften Wasserrechte durch Konzessionen abgelöst werden. Was zur Folge hat, dass Sanierungen nach Art. 31 ff. Gewässerschutzgesetz (gilt für konzessionierte Wasserrechte) verlangt werden. Wie sieht es mit dem Investitionsschutz der bereits ausgeführten Sanierungen im Kanton Zug aus?*

Das Bundesgericht hat im Urteil 145 II 140 – wie bereits ausgeführt – die im Grundsatz entschädigungslose Ablösung der ehehaften Wasserrechte mittels einer Konzession verlangt (Erwägungen 6.5). Unter anderem um die Voraussetzungen und Modalitäten einer Entschädigung zu klären, hat die Baudirektion das obgenannte Gutachten in Auftrag gegeben. Gemäss Gutachten ist dabei zwischen zwei Fällen zu unterscheiden:

a) Entschädigung nicht amortisierter Investitionen bei Betriebsaufgabe

Der Gutachter kommt darin zusammengefasst zum Schluss, dass – gestützt auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes – immer dann eine Entschädigung für die Ablösung der ehehaften Wasserrechte erfolgen muss, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die zu einem früheren Zeitpunkt getätigten Investitionen konnten nicht oder noch nicht vollständig amortisiert werden.
- Der Betrieb des Wasserkraftwerks wird wegen Nichtrentabilität eingestellt.
- Die Kraftwerkeigentümerschaft kann nachweisen, dass das Kraftwerk unter den Bedingungen der Konzession nicht mehr rentabel ist.

b) Weiterbetrieb des Wasserkraftwerks

Wird ein Kraftwerk weiterbetrieben, dann ist das ehehafte Wasserrecht mittels Konzession abzulösen. Der Regierungsrat ist bereit, die Dauer der Konzession auf das Maximum von 80 Jahren festzulegen. So erhält die Kraftwerkeigentümerschaft grundsätzlich die Möglichkeit, ihre Investitionen – wie bei anderen konzessionierten Wasserkraftanlagen – während der Konzessionsdauer zu amortisieren. Ob und wieviel amortisiert werden kann, hängt unter anderem von den Restwassermengen ab, welche neu festzulegen sind und deutlich höher ausfallen werden als bisher unter der Geltung der ehehaften Wasserrechte. Ob eine vollständige Amortisation von noch nicht amortisierten Investitionen während der Konzessionsdauer (80 Jahre) mit den neuen Restwassermengen möglich ist, muss im Einzelfall geprüft werden.

2. *Aufgrund der abrupten Praxisänderung des Bundesgerichts sind verschiedene Bauherrschaften gezwungen worden, ihre rechtshängigen Baugesuche zurückzuziehen bzw. haben den Gerichtsprozess verloren. Damit verbunden sind hohe vergebliche Kosten (Projektierungskosten, Anwaltskosten, Gebühren) bei den Bauherrschaften, aber auch ein vergeblicher jahrelanger Vollzugsaufwand bei den kantonalen und gemeindlichen Verwaltungsbehörden. Wie stellt sich der Regierungsrat dazu?*

Gerichtsverfahren sind letztlich immer mit einem Risiko behaftet. Wenn eine Partei in einem Beschwerdeverfahren unterliegt, muss sie in aller Regel die Kosten tragen und der anwaltlich vertretenen Gegenseite eine Parteientschädigung ausrichten. Wird eine Beschwerde zurückgezogen, dann gelten die Beschwerdeführenden – unabhängig von den Gründen des Rückzugs –

ebenfalls als unterliegende Partei und werden kostenpflichtig. Es gibt Rechtsschutz- oder ähnliche Versicherungen, welche solche Risiken abdecken können.

Dass das Bundesgericht im eingangs genannten Urteil eine Praxisänderung vollzogen hat, trifft zu. Dies ändert indessen nichts daran, dass Bundesgerichtsurteile für die rechtsanwendenden Behörden massgebend und zu vollstrecken sind (Art. 1 und 69 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]). Im Übrigen handelt es sich beim genannten Urteil um einen Leitentscheid, der in Voll-, d. h. Fünferbesetzung getroffen worden ist.

3. *Bei sofortiger Umsetzung der neuen Rechtspraxis – d. h. Anwendung der Restwasserbestimmungen für bestehende Wasserkraftwerke – muss vermutlich bei bestimmten Kraftwerken im Kanton Zug der Betrieb eingestellt werden, weil sich die Stromproduktion wirtschaftlich nicht mehr lohnt. Was unternimmt der Regierungsrat, um die bestehenden Wasserkraftwerke zu schützen?*

Wasserkraftwerke, welche über ehehafte Nutzungsrechte verfügen, mussten bis anhin weniger Restwasser abgeben (Art. 80 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 [Gewässerschutzgesetz, GSchG; SR 814.20]). Mit dem genannten Bundesgerichtsurteil und der darin verlangten Ablösung der ehehaften Nutzungsrechte wird diese Ungleichbehandlung beseitigt. Es gelten nun für alle Wasserkraftwerke hinsichtlich der Restwassermenge die gleichen gesetzlichen Rahmenbedingungen (Art. 31 GSchG).

Es trifft zu, dass sich die Erhöhung der Restwassermenge auf die Stromproduktion auswirken wird. Wie hoch die Einbusse dadurch ist und ob deshalb sogar die Rentabilität des Kraftwerks nicht mehr gegeben ist, muss im Einzelfall geprüft werden.

Der kantonale Richtplan gibt vor, dass sich Kanton und Gemeinden für den Erhalt und die Steigerung der Leistung der bestehenden Wasserkraftwerke einsetzen (E 15.3.1). Sollte sich aufgrund von höheren Restwassermengen oder aufgrund von anderen Rahmenbedingungen ergeben, dass ein Kraftwerk nicht mehr rentabel weitergeführt werden kann, dann wird der Regierungsrat prüfen, ob und gegebenenfalls wie er sich im konkreten Einzelfall für die Erhaltung des Kraftwerks einsetzen kann.

4. *Der Bund will mit der Energiestrategie 2050 die durchschnittliche Jahresproduktion von Elektrizität aus Wasserkraft bis im Jahr 2050 um rund 2000 Gigawattstunden (GWh) resp. 2 000 000 000 Kilowattstunden (kWh) steigern. Um das realisierbare Potenzial zu nutzen, sollen sowohl bestehende Werke erneuert und ausgebaut, als auch neue Wasserkraftwerke realisiert werden, dies unter Berücksichtigung der ökologischen Anforderungen. Der Bundesgerichtsentscheid stellt den wirtschaftlichen Kraftwerksbetrieb in Frage. Was unternimmt der Regierungsrat, um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Wasserkraft im Kanton Zug zu verbessern?*

Zunächst ist festzuhalten, dass das Bundesgerichtsurteil nur jene Wasserkraftwerke erfasst, welche über ehehafte Wasserrechte verfügen und bis anhin gegenüber den konzessionierten Wasserkraftwerken bevorzugt waren. Die Zuger Wasserkraftwerke mit ehehaften Wasserrechten werden schon seit über 100 Jahren betrieben. Von den dreizehn sich im Kanton Zug befindlichen Wasserkraftwerken (das kleine historische Kraftwerk Seblis Säge in Oberägeri ausgenommen) verfügen noch elf über ein ehehaftes Wasserrecht. Sie haben bis anhin keine Wasserzinsen, Konzessionsgebühren oder weitere Abgaben bezahlt. Schon bisher waren die Rahmenbedingungen für diese Kraftwerke daher äusserst günstig.

Bei den elf Zuger Wasserkraftwerken mit ehehaften Wasserrechten handelt es sich bei sechs um Kleinanlagen (weniger als 10 MW Leistung) und bei fünf um Kleinstanlagen (weniger als 0,3 MW Leistung). Aufgrund der verhältnismässig tiefen Stromproduktion sind alle Anlagen – bis auf zwei Kleinanlagen – von der Wasserzinspflicht auf Stufe Bund befreit (Art. 49 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 [Wasserrechtsgesetz, WRG; SR 721.80]). Auf Stufe Kanton sind alle elf Zuger Wasserkraftwerke von Konzessionsgebühren nach dem zugerischen Gewässergebührentarif befreit. Dies wird sich auch mit der Ablösung der ehehaften Wasserrechte nicht ändern.

Hinsichtlich möglicher Massnahmen des Regierungsrats wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen. Als nächstes ist somit die Rentabilität der Kraftwerke unter Berücksichtigung der einzuhaltenden Restwassermengen abzuklären. Erst wenn sich dabei ergeben sollte, dass ein Kraftwerk unter den neuen Rahmenbedingungen nicht mehr rentabel ist, stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls wie sich der Regierungsrat für die Erhaltung dieser nicht mehr rentablen Wasserkraftwerke einsetzen kann.

5. *Was ist aus Sicht Regierungsrat höher zu gewichten, die Umsetzung der Energiestrategie 2050 und die Produktion von lokaler erneuerbarer Energie aus der Lorze oder der vorliegende Bundesgerichtsentscheid?*

Hinsichtlich der Bundesgerichtsurteile gilt, dass diese für die rechtsanwendenden Behörden massgebend und zu vollstrecken sind (vgl. dazu Antwort auf Frage 2).

Die Energiestrategie 2050 des Bundes basiert auf einer Analyse des Wasserkraftpotenzials. Dieses wurde gegenüber der ersten Analyse von 2012 deutlich nach unten korrigiert, insbesondere wegen dem Produktionsverlust durch die Restwasserbestimmungen, durch den möglichen Wegfall von Kleinanlagen (Wirtschaftlichkeit nicht mehr gegeben) und wegen des geringeren Potenzials von neuen Wasserkraftwerken (Kleinanlagen). Die Energiestrategie des Bundes basiert folglich primär auf den grösseren Anlagen (mittlere und grosse Wasserkraftanlagen). Deshalb werden Anlagen mit einer Leistung von weniger als 1 Megawatt (MW) Bruttoleistung seit 2018 nicht mehr ins Einspeisevergütungssystem aufgenommen und ab 2023 generell keine Neuanlagen mehr. Die zugerischen Anlagen gehören – wie ausgeführt – zu den Kleinstanlagen (weniger als 0,3 MW Leistung) und Kleinanlagen (weniger als 10 MW Leistung). Ihre Leistung beträgt zwischen 0,15 MW (KW Frauental) und 1,4 MW (KW Spinnerei Baar). Nur zwei Werke verfügen über eine Leistung von über 1 MW und müssen auf Stufe Bund Wasserzinsen entrichten. Solche Kleinanlagen liefern prozentual nur einen sehr kleinen Anteil an die schweizerische Stromproduktion. Ihr Ausbaupotenzial, wenn denn ein solches überhaupt vorhanden ist, ist vernachlässigbar. Die Bundesstrategie beruht nicht auf der Förderung solcher Kleinanlagen.

Hinsichtlich der lokalen Energieproduktion aus erneuerbaren Quellen hat sich der Kantonsrat mit dem Richtplaneintrag (E 15.3.1) bereits positioniert. Hier kann auf die Antworten zu den Fragen 3 und 4 verwiesen werden.

6. *Warum sollen die Betreiber von Wasserkraftwerken das vorhandene Energieeffizienzpotenzial konsequent ausschöpfen, um die Energiestrategie 2050 zu erreichen, wenn ein wirtschaftlicher Betrieb nicht gewährleistet ist?*

Vgl. dazu Antworten zu den Fragen 3, 4 und 5.

7. *Gemäss dem kantonalen Richtplan, E 15.3.1, setzen sich Kanton und Gemeinden für den Erhalt und die Steigerung der Leistung der bestehenden Wasserkraftwerke ein. Was unternimmt der Regierungsrat, um die definierten Ziele im Richtplan zu erreichen und die Wasserkraftwerke zu unterstützen?*

Erhalt bestehender Wasserkraftwerke:

Hier wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

Steigerung der Leistung der bestehenden Wasserkraftwerke:

Das Gefälle der Lorze zwischen Ägerisee und Baar und zwischen dem Zugersee und der Reuss-Ebene wird energetisch bis auf eine sehr kurze Strecke im Lorzentobel vollständig genutzt. Eine geringe Leistungssteigerung kann nur noch durch die Turbinierung von mehr Wasser bei höheren Abflüssen oder durch die Reduktion der Restwassermengen erreicht werden. Ersteres ist unwirtschaftlich, das zweite gesetzlich nicht zulässig.

Eine geringe Leistungssteigerung (Erhöhung der Stromproduktion) bei gleichbleibender Wassermenge, Höhendifferenz und Turbinenleistung ist nur durch die Erhöhung des Wirkungsgrades der Anlage und der Betriebszeiten möglich, was nur durch eine Erneuerung der Anlagen bei den älteren Wasserkraftanlagen erreicht werden kann.

Ob eine Kraftwerksbetreiberin oder ein Kraftwerksbetreiber ihre/seine Anlagen erneuern will, liegt in ihrem oder seinem Ermessen. Ob mit einer Erneuerung eine deutliche Stromproduktion erreicht werden kann, hängt primär vom Alter und Zustand der bestehenden Anlagen ab. Der Regierungsrat ist gemäss Richtplan verpflichtet, sich für eine Leistungssteigerung einzusetzen und wird dies – soweit ihm bei Entscheiden ein Ermessen zukommt – auch entsprechend berücksichtigen. Bei dieser Unterstützung sind jedoch auch Natur- und Landschaftsschutzinteressen angemessen zu berücksichtigen. Dies wird explizit vom Richtplan vorgegeben (E 15.3.1).

8. *Das Bundesgericht hat entschieden, die im Grundbuch eingetragenen Privatrechte von heute auf morgen aus der Rechtsordnung zu tilgen, und darüber hinaus angeordnet, dass dies grundsätzlich entschädigungslos geschehen soll, was faktisch einer materiellen Enteignung entspricht! Wie wird dieser Entscheid im Kanton Zug umgesetzt?*

Hinsichtlich des Bundesgerichtsurteils wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Zu beachten ist zudem, dass das Bundesgericht die ehehaften Wasserrechte als unbefristete Konzessionen qualifiziert hat und eine Befristung verlangt. Es wird darin auch ausgeführt, dass die Gewässerhoheit bei öffentlichen Gewässern bei den Kantonen liegt. Sondernutzungskonzessionen ohne zeitliche Begrenzung werden gemäss Bundesgericht heute als verfassungswidrig erachtet (Erwägungen 6.4).

9. *Es erstaunt, dass die Praxisänderung vorgenommen wird, ohne zu erwägen, ob dies mit der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz zu vereinbaren ist. Welche Rechtssicherheit besteht für die Kraftwerksbetreiber?*

Hinsichtlich des Bundesgerichtsurteils wird auf die Antwort zu Frage 2 und hinsichtlich der Frage des Vertrauensschutzes auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

10. *Der Kanton Zug subventioniert Umweltorganisationen wie etwa den WWF mit staatlichen Geldern. Gleichzeitig fährt der WWF eine flächendeckende Kampagne gegen alle Wasserkraftwerke, die erneuerbare «Zugenergie» produzieren an der unteren und oberen Lorze. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, diese Gelder zu streichen oder zu kürzen?*

Von 2012 bis 2017 war das Amt für gemeindliche Schulen «Mitglied» und bezahlte 70 Franken pro Jahr. Wiederkehrende Beiträge wurden ansonsten keine bezahlt, jedoch an Projekte und Veranstaltungen. Im Jahr 2016 wurde dem WWF Sektion Zug zum 40-jährigen Jubiläum ein Betrag von 3000 Franken ausbezahlt. Der Kanton Zug ist nicht Mitglied beim WWF.

Der WWF setzt sich zudem für die Anliegen des Natur- und Landschaftsschutzes ein. Dies entspricht – gleich wie die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen – ebenfalls einem öffentlichen Interesse.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 29. Juni 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser