

Bundesblatt

Bern, den 22. Juni 1967 119. Jahrgang Band I

Nr. 25

Erscheint wöchentlich. Preis Fr. 36.- im Jahr, Fr. 20.- im Halbjahr,
zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr

9712

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte

(Vom 5. Juni 1967)

Herr Präsident!
Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf eines Bundesgesetzes zu unterbreiten, durch welches die in Artikel 49 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 / 20. Juni 1952 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vorgesehenen Leistungen an die heutigen Verhältnisse angepasst werden sollen.

I. Vorgeschichte

Am 21. Juni 1963 reichte Herr Nationalrat Diethelm ein Postulat ein, worin der Bundesrat eingeladen wird, den in Artikel 49, Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte festgelegten Höchstansatz für den Wasserzins von 10 Franken pro Bruttoperferdekraft (75 Meterkilogramm in der Sekunde) der seit dem Jahre 1952 eingetretenen Preisentwicklung anzupassen. Für die zukünftige Bemessung der Wasserzinse soll ferner bei der Neufassung von Artikel 49 eine Indexklausel vorgesehen werden. Überdies wurde der Bundesrat gebeten, die Bestrebungen der Kantone, die Wasserzinse der Regiebetriebe des Bundes einschliesslich der sogenannten Partnerwerke (Schweizerische Bundesbahnen und Privatwirtschaft) den im Bundesgesetz festgelegten Höchstansätzen anzugleichen, kraftvoll zu unterstützen.

In der Sitzung vom 15. Dezember 1964 hat Herr Diethelm die Gründe dargelegt, die ihn zur Einreichung dieses Postulates veranlasst hatten. In der am selben Tag gegebenen Antwort erklärte der Vorsteher des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes, der Bundesrat sei bereit, die Zweckmässigkeit der Erhöhung der Wasserzinshöchstansätze zu prüfen, dagegen könne er die Einführung einer Indexklausel grundsätzlich nicht ins Auge fassen, desgleichen scheine ihm die gewünschte Intervention bei den Schweizerischen Bundesbahnen nicht notwendig; der Bundesrat nehme das Postulat Diethelm unter den genann-

ten Vorbehalten zur Prüfung entgegen. Abschliessend hat der Nationalrat ohne Diskussion das Postulat unter den erwähnten Vorbehalten überwiesen.

Ferner hat am 20. Juni 1966 Herr Nationalrat de Courten ein Postulat eingereicht, worin der Bundesrat eingeladen wurde, den eidgenössischen Räten eine Revision des Artikels 14 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vorzuschlagen. Durch diese Revision sei die Entschädigung von 3 Franken pro Pferdekraft, die der Bund auf Grund des genannten Artikels denjenigen Kantonen zu gewähren hat, auf deren Gebiet er Wasserkräfte in Anspruch nimmt, in dem Sinn neu anzupassen, dass der Geldentwertung Rechnung getragen und ein angemessener Ausgleich des Ausfalles an kantonalen, kommunalen und weiteren Steuern erreicht wird.

Das Postulat de Courten ist am 22. September 1966 vom Nationalrat überwiesen worden. Da es eine Revision des gleichen Gesetzes bezweckt wie das Postulat Diethelm, schien es uns angezeigt, Ihnen die Ergebnisse der Prüfungen beider Postulate gleichzeitig mitzuteilen.

II. Erhöhung des Wasserzinses

1. Verfassungsrechtliche Grundlage

Die Bundesverfassung enthält in Artikel 24^{bis} den Grundsatz, wonach die Gebühren und Abgaben für die Benutzung der Wasserkräfte den Kantonen oder den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten gehören (Abs. 5), doch sollen die Kantone bei der Festsetzung dieser Geldleistungen nicht vollständig frei, sondern an bundesgesetzlich zu ziehende Schranken gebunden sein (Abs. 6). Damit wollte der Verfassungsgeber den Zweck erreichen, die fiskalischen Interessen der Kantone mit der Förderung der Nutzbarmachung der Wasserkräfte durch den Bund in Einklang zu bringen. Der Bundesgesetzgeber soll durch die Beschränkung der Gebühren und Abgaben die Verwertung des nationalen Gutes der Wasserkräfte fördern und ihr Hauptprodukt, die elektrische Energie, verbilligen; die Vorteile der Wasserkräfte sollten der Volkswirtschaft zugeführt werden und nicht durch die fiskalische Belastung der Wasserkraftwerke verloren gehen (so Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, III. Auflage, 175 f. und 179).

Dementsprechend hat das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte in Artikel 49 ursprünglich bestimmt, dass der Wasserzins jährlich 6 Franken für die Bruttopferdekraft, d. h. für die Leistungseinheit, nicht überschreiten dürfe.

2. Die Gesetzesrevision von 1952

Durch Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 wurde der vorerwähnte Artikel 49 in dem Sinne revidiert, dass der Wasserzinshöchstansatz nunmehr zehn Franken für die Bruttopferdekraft betrage, wobei aber der Bundesrat diesen Maximalansatz nach Massgabe der Dauer der nutzbaren Wassermengen zum Teil bis auf 6 Franken herabzusetzen habe. Im Gegensatz zur Regelung vor 1952 ist somit der Wasserzinshöchstansatz nicht mehr für alle Kraftwerke der gleiche, sondern hängt beim einzelnen Werk von der Qualität der darin nutzbaren Wasserkraft ab. Auf

bestehende Wasserrechte durften die revidierten Bestimmungen ausserdem erst nach Ablauf einer Übergangszeit von 9 Jahren im vollen Umfang Anwendung finden. Während dieser Übergangszeit betrug der Höchstansatz 6 Franken pro Bruttopferdekraft, jährlich vermehrt um einen Zehntel der Differenz zwischen dem neuen endgültigen und für jedes Kraftwerk verschiedenen Ansatz und dem früheren Einheitsansatz von 6 Franken.

Durch Bundesratsbeschluss vom 30. Dezember 1953 wurde die Wasserzinsverordnung von 1918 gemäss dem neuen Wortlaut des Artikels 49 des Gesetzes rückwirkend ab 1. Januar 1953 abgeändert. Für diese Änderung waren ferner folgende Richtlinien massgebend, die nach übereinstimmenden Äusserungen des Vertreters des Bundesrates und der Berichterstatter der Kommissionen in den Verhandlungen der Räte für die neue Verordnung als wegleitend gelten sollten:

- a. Der Durchschnitt der Wasserzinshöchstansätze aller Kraftwerke zusammen soll ungefähr 9 Franken pro Bruttopferdekraft betragen.
- b. Der Wasserzinshöchstansatz für das einzelne Kraftwerk soll, Ausnahmen vorbehalten, nicht kleiner sein als 8 Franken pro Bruttopferdekraft.
- c. Die Erstellung von Speicherwerken ist zu begünstigen, und zwar dadurch, dass für sie ein relativ niedriger Wasserzinshöchstansatz zur Anwendung kommen soll.
- d. Die durch das Vorhandensein von Gletschern bedingte und jährlich sich wiederholende Regelmässigkeit der Abflüsse stellt einen günstigen Faktor dar, dem Rechnung zu tragen ist; dadurch werden für die Wasserkräfte der Bergkantone relativ hohe Ansätze möglich.

Diese Prinzipien, welche dem Bundesratsbeschluss vom 30. Dezember 1953 zugrunde lagen, charakterisieren, nachdem die Übergangszeit von 9 Jahren am 1. Januar 1962 abgelaufen ist, die heute auf Bundesebene geltende Regelung.

3. Die Entwicklung seit 1952

Da das eidgenössische Recht es den Kantonen überlässt, innerhalb der von ihm gesetzten Schranken Wasserzinse für die im Rahmen der kantonalen Zuständigkeit verliehenen Wasserrechte festzusetzen, weichen die Vorschriften unter den einzelnen Kantonen stark voneinander ab. Es bleibt den Kantonen in der Tat freigestellt, Wasserzinsansätze und -berechnungsart nach ihrem Ermessen zu wählen, vorausgesetzt dass die Wasserzinse, bezogen auf die Einheit der nach Bundesverordnung ermittelten Leistung, den gemäss genannter Verordnung zulässigen Höchstansatz nicht überschreiten. Man begegnet deshalb in den kantonalen Gesetzen einer ganzen Reihe von Vorschriften, angefangen bei solchen, welche ganz allgemein die Wasserzinsansätze und die anzuwendenden Berechnungsarten für jeden einzelnen Fall festlegen, bis zu solchen, die es der Verleihungsbehörde überlassen, in jeder Verleihung den zu entrichtenden Wasserzins besonders festzusetzen.

In unserer Botschaft vom 13. November 1951 betreffend das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952, haben wir die im Jahr 1949 von den Elektrizitätsunternehmen der Allgemeinversorgung bezahlten Wasserzinse zu 7 Millionen Franken geschätzt, was etwas über 1½ Prozent der Gesamteinnahmen dieser Unter-

nehmungen darstellte. Die entsprechende mittlere Belastung pro erzeugte Kilowattstunde betrug 0,09 Rappen. Hätten diese Werke jedoch alle den Höchstansatz von 6 Franken für die Bruttoperdekraft entrichten müssen, so wäre deren mittlere Belastung auf 0,12 Rappen pro Kilowattstunde angestiegen, wenn man annimmt, dass eine Bruttoperdekraft im Jahr durchschnittlich 5000 Kilowattstunden erzeugt. Daraus ergibt sich, dass der effektive mittlere Wasserzinsansatz ungefähr 4,50 Franken für die Bruttoperdekraft betrug.

Eine im Jahr 1965 bei den Kantonen durchgeführte Rundfrage über die im Jahr 1964 einkassierten Wasserzinse ergab einen Totalbetrag von 32,8 Millionen Franken. Die entsprechende Energieproduktion kann ungefähr derjenigen im hydrographischen Jahr 1962/63 gleichgesetzt werden. Diese betrug für die Gesamtheit der schweizerischen Wasserkraftwerke 21,7 Milliarden Kilowattstunden. Es ergab sich somit eine durchschnittliche Belastung von 0,15 Rappen pro Kilowattstunde, was einem mittleren Wasserzinsansatz von 7,50 Franken für die Bruttoperdekraft entsprach. Dieser Ansatz war noch reichlich entfernt von den 9 Franken, die sich bei voller Ausnützung der zur Zeit von Bundesseite gebotenen Möglichkeiten ergeben würden, was auf folgendes zurückzuführen ist:

- a. Die Gesetzesrevision von 1952 behält wohlverworbene Rechte ausdrücklich vor. Sie konnte deshalb auf zahlreiche bestehende Verleihungen nicht angewendet werden, da weder diese selbst noch die kantonalen Gesetze Klauseln über die Revisionsmöglichkeit des ursprünglich vereinbarten Wasserzinsansatzes enthielten.
- b. Mehrere Kantone haben ihre Gesetzgebung noch nicht geändert oder eine Änderung ohne volle Ausschöpfung der durch die eidgenössische Regelung gebotenen Möglichkeiten durchgeführt.

Die Totaleinnahmen der Elektrizitätsunternehmen der Allgemeinversorgung betrugen im Jahr 1963 gemäss Statistiken des Eidgenössischen Amtes für Energiewirtschaft 1181 Millionen Franken, während sich die im darauffolgenden Jahr für alle Wasserkraftwerke unseres Landes einkassierten Wasserzinse auf 32,8 Millionen Franken beliefen. Die Produktion der Elektrizitätswerke der Allgemeinversorgung macht ungefähr 85 Prozent der Gesamtproduktion aller Wasserkraftwerke des Landes aus. Es kann somit in erster Annäherung angenommen werden, dass der auf sie entfallende Anteil der Wasserzinse $32,8 \times 0,85 = 27,8$ Millionen Franken betrug, das sind 2,35 Prozent ihrer Gesamteinnahmen. Nun ist aber noch zu berücksichtigen, dass bei den Bahnkraftwerken das Mittel der Wasserzinse etwas kleiner ist als das der Gesamtheit aller Kraftwerke. Daraus lässt sich schliessen, dass der effektive betreffende Prozentsatz beinahe $2\frac{1}{2}$ erreichte, während er im Jahre 1949, wie erwähnt, nur etwas über $1\frac{1}{2}$ Prozent lag.

4. Neue Anpassung der Wasserzinshöchstansätze

Offenkundig ist seit 1952 eine beträchtliche Geldentwertung eingetreten und der Landesindex der Konsumentenpreise wesentlich angestiegen. Bei den Baukostenindexen ist eine noch stärkere Steigerung eingetreten, die sich allerdings inzwischen wesentlich abgeflacht hat. Daraus folgt ein starkes Anwachsen der

Lasten der Kantone und der Gemeinden für die öffentlichen Arbeiten, insbesondere für Gewässerverbauungen und für den Gewässerschutz. Ferner ist zu bedenken, dass der Wasserzins nicht eine eigentliche Steuer darstellt, sondern ein Entgelt für Überlassung der den Gemeinwesen gehörenden Wasserkraft; es scheint somit billig, dass dieser Entgelt bis zu einem gewissen Grad angepasst werden kann. Eine Erhöhung der Wasserzinshöchstansätze dürfte daher gerechtfertigt sein, besonders wenn man noch bedenkt, dass die Revision von 1952 bereits hinter der seit 1916 erfolgten Kostenentwicklung zurückgeblieben war. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich eine Erhöhung der Wasserzinse vor allem zugunsten der Berggemeinden auswirken würde. So entfiel von den 32,8 Millionen Franken im Jahre 1964 einkassierter Wasserzinse der Hauptanteil auf die Kantone Wallis (9 Millionen Franken), Graubünden (6 Millionen Franken), Tessin (3,3 Millionen Franken) und Uri (1,8 Millionen Franken).

Aber es fehlt auch nicht an Argumenten gegen eine zu ausgeprägte Erhöhung der gegenwärtigen Wasserzinshöchstansätze. Wir haben schon dargelegt, dass der durchschnittliche Wasserzinsansatz im Jahr 1963 ungefähr 7,50 Franken betrug; auch gegenwärtig wird er kaum höher sein. Bis zum ungefähren Grenzwert von 9 Franken bleibt somit eine nicht zu vernachlässigende Marge übrig. Diese könnte also noch ausgenützt werden, ohne dass man die zur Zeit geltende eidgenössische Regelung zu ändern brauchte. Die Marge ist freilich sehr unterschiedlich, und bei einzelnen Werken ist der Grenzwert bereits erreicht. Andererseits ist zu bemerken, dass die Lasten der Elektrizitätsunternehmungen nicht nur absolut, sondern auch relativ ständig wachsen, wenn auch die finanzielle Lage der Werke noch eine gesunde ist. So stieg gemäss Statistiken des Eidgenössischen Amtes für Energiewirtschaft der Durchschnittserlös für die von den Elektrizitätswerken der Allgemeinversorgung abgegebene Energie von 6,5 Rappen pro Kilowattstunde im Jahr 1950/51 auf 7,4 im Jahr 1964/65, also um nur 13,8 Prozent. Dagegen haben in derselben Zeitspanne die Ausgaben dieser Werke für Steuern und Wasserzinse von 0,278 Rappen pro erzeugte Kilowattstunde (Mittel der Jahre 1950, 1951, 1952) auf 0,367 Rappen (Mittel der Jahre 1963, 1964 und 1965) zugenommen, das heisst um 32 Prozent.

Steuern und Wasserzinse fallen noch stärker ins Gewicht, wenn man sie mit den Beträgen vergleicht, welche die Elektrizitätswerke als Dividenden oder als Abgaben an öffentliche Kassen entrichten. So betrugen im Jahr 1950 die Ausgaben für Steuern und Wasserzinse 28 Prozent der Dividenden und Abgaben, im Jahr 1965 aber 47,1 Prozent. Dagegen wurden die vorerwähnten Abgaben an öffentliche Kassen, das heisst die Beträge, welche den Gemeinwesen (Kantone, Gemeinden) aus ihren eigenen Elektrizitätsunternehmungen zufließen, bezogen auf die Totaleinnahmen der Elektrizitätswerke der Allgemeinversorgung bedeutend kleiner. Dieses Verhältnis betrug nämlich 15,4 Prozent im Jahr 1952 und 10,5 Prozent im Jahr 1965.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Verkaufspreise der Energie bis heute im allgemeinen nur leicht angestiegen sind. Dies war vor allem dank des hohen Anteils noch zu niedrigen Preisen erstellter und stark abgeschriebener Werke möglich. Bei den neuen Wasserkraftanlagen sind die Gestehungspreise

der erzeugten Energie infolge der stark angestiegenen Erstellungskosten und Kapitalzinsen im allgemeinen relativ hoch, wobei der Anteil dieser verhältnismässig teuren Energie an der Gesamtproduktion immer grösser wird.

Welche Folgerungen sind aus dieser Situation zu ziehen? Massgeblich für die Beurteilung sind ohne Zweifel die möglichen Rückwirkungen einerseits auf die Verkaufspreise der Energie, anderseits auf den Bau neuer Kraftwerke. Es hat nicht den Anschein, dass unter diesen beiden Gesichtspunkten eine in vernünftigen Grenzen gehaltene Wasserzinserhöhung schwerwiegende Folgen nach sich ziehen könnte. Die Jahreskosten der Wasserkraftwerke werden nämlich durch eine solche Anpassung des Wasserzinsmaximums in weit geringerem Masse beeinflusst als durch die Erhöhung der Kapitalkosten und das zeitweise starke Ansteigen der Baukosten. Sollten aber dennoch Erhöhungen der Energiegestehungspreise resultieren, so dürften diese in sehr bescheidenen Grenzen bleiben und sich nur langsam auswirken. Eine Revision der zur Zeit geltenden eidgenössischen Regelung dürfte sich auch auf den Bau neuer Kraftwerke kaum nachteilig auswirken. Das Bundesgesetz legt ja nur die zulässigen Höchstansätze fest. Innerhalb dieser Schranken bleibt es somit den Gemeinwesen, die über noch nicht ausgebauten Wasserkraften verfügen, freigestellt, die Wasserzinsansätze für neue Kraftwerke so zu wählen, dass sie für die an der Nutzung Interessierten annehmbar sind.

Eine Befragung der kantonalen Baudirektionen hat ergeben, dass sie mehrheitlich eine angemessene Heraufsetzung der heute geltenden Höchstansätze befürworten. Der Verband Schweizerischer Elektrizitätswerke, der Schweizerische Wasserwirtschaftsverband und die Schweizerischen Bundesbahnen sprachen sich indessen gegen jede Änderung der bestehenden Gesetzgebung aus. Die Abteilung für Wasserkraftnutzung der Eidgenössischen Wasser- und Energiewirtschaftskommission ihrerseits hielt mit schwacher Mehrheit dafür, dass ein Hinaufsetzen der Höchstansätze in der Grössenordnung von 10 Prozent in Betracht gezogen werden könne, besonders im Blick darauf, den Berggegenden entgegenzukommen.

Zusammenfassend gelangen wir zum Schluss, dass eine Erhöhung der gegenwärtigen Wasserzinshöchstansätze um 25 Prozent im Sinn des beigelegten Entwurfs eines Bundesgesetzes um so mehr annehmbar scheint, als sie lediglich eine neue Belastung von maximal 2,50 Franken pro Bruttoperdekraft oder 0,05 Rappen pro Kilowattstunde darstellen wird. Im übrigen schlagen wir Ihnen in Anlehnung an das bei der Revision von 1952 angewendete Verfahren vor, bei bestehenden Wasserrechten die Erhöhung von 25 Prozent nach und nach in fünf aufeinanderfolgenden jährlichen Stufen von je 5 Prozent vorzunehmen. Diese Massnahme wird ein zu plötzliches Anwachsen der Ausgaben der Elektrizitätsunternehmen für Wasserzinse vermeiden. Sie dürfte ausserdem wegen Verzögerung der vollen Wirkung der vorgeschlagenen Erhöhung das Ihre zum Kampf gegen die allgemeine Teuerung beitragen.

5. Indexklausel für die Wasserzinse

Auf den ersten Blick scheint die Einführung einer Indexklausel einleuchtend zu sein, würde sie doch eine automatische Anpassung des Wasserzinshöchstansatzes an neue wirtschaftliche Verhältnisse gewährleisten, ohne dass der Apparat

der Revision eines Bundesgesetzes in Bewegung gesetzt werden müsste. Schon die Ermittlung eines solchen Indexes wäre indessen eine heikle Angelegenheit, müssten doch dabei verschiedene Faktoren, wie Löhne, Baukosten, Kapitalzinsen, Verkaufspreise der Energie usw., berücksichtigt werden, deren gerechte Einschätzung nicht leicht wäre. Vor allem aber würde eine solche Klausel einen Präzedenzfall schaffen und käme praktisch einem offiziellen Eingeständnis durch den Bundesgesetzgeber gleich, dass ein weiterer Wertverlust unserer Währung zu erwarten ist.

Wir haben schon in anderen Fällen aus grundsätzlichen Überlegungen Indexklauseln abgelehnt und halten dafür, es bestehe kein Anlass, hinsichtlich der Wasserzinshöchstansätze von dieser Regel abzuweichen.

6. Von den Schweizerischen Bundesbahnen entrichtete Wasserzinse

Herr Nationalrat Diethelm bittet schliesslich den Bundesrat um kraftvolle Unterstützung der Bestrebungen der Kantone, die Wasserzinse der Regiebetriebe des Bundes einschliesslich der sogenannten Partnerwerke (Schweizerische Bundesbahnen und Privatwirtschaft) den im Bundesgesetz festgelegten Höchstansätzen anzugleichen.

Es muss sogleich gesagt werden, dass unter den Regiebetrieben des Bundes einzig die Schweizerischen Bundesbahnen Wasserkraftwerke von Bedeutung besitzen, sei es als alleinige Eigentümer, sei es als Partner mit andern öffentlichen oder privaten Unternehmungen zusammen.

Gemäss Angaben der Schweizerischen Bundesbahnen haben letztere im Jahr 1966 an Wasserzinsen total 1,87 Millionen Franken bezahlt, was einem mittleren Ansatz von 6,62 Franken für die Bruttoperfidekraft entspricht. Dieser mittlere Ansatz ist tatsächlich etwas kleiner als derjenige, welcher sich für die Gesamtheit aller Kraftwerke unseres Landes ergibt und, wie schon erwähnt, ungefähr 7,50 Franken beträgt. Die Differenz zwischen diesen beiden Ansätzen ist verhältnismässig gering. Sie ist zweifelsohne darauf zurückzuführen, dass die Schweizerischen Bundesbahnen einen relativ starken Anteil von Wasserkraftwerken besitzen, deren Erstellung auf alten Konzessionen aus einer Zeit beruht, in der hohe Wasserzinse nicht üblich waren. Im Laufe der Jahre – besonders der letzten – ist bereits eine Anpassung der früheren Ansätze erfolgt, und zwar bei Gelegenheit der Änderungen oder Erneuerungen der in den alten Verleihungen festgelegten Rechte der Wasserkraftnutzung. Diese Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen. Es besteht deshalb guter Grund zur Annahme, dass sich der mittlere Ansatz der von den Schweizerischen Bundesbahnen bezahlten Wasserzinse immer mehr dem mittleren Ansatz nähern wird, der von den übrigen Konzessionären entrichtet wird und der seinerseits die Tendenz hat, sich je länger desto mehr dem nach eidgenössischer Regelung zulässigen Höchstansatz anzugleichen.

Wir glauben deshalb, dass zur Erreichung des von Herrn Nationalrat Diethelm anvisierten Zieles eine Intervention des Bundesrates bei den Schweizerischen Bundesbahnen nicht notwendig ist. Sie könnte höchstens die in Gang befindliche

Entwicklung etwas beschleunigen. Überdies scheint eine solche Intervention nicht wünschenswert, wenn man sich die stets wachsenden Lasten der Schweizerischen Bundesbahnen vergegenwärtigt sowie auch ihr Statut (Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 23. Juni 1944), welches bestimmt, dass sie nach gesunden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen verwaltet und betrieben werden müssen.

III. Erhöhung der Entschädigung für Steuerausfall

1. Heutige Lage

Vor dem am 1. Januar 1918 erfolgten Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte vom 22. Dezember 1916 konnten sich die Gemeinwesen (Kantone, Bezirke, Gemeinden und Körperschaften), denen die Verfügung über die Wasserkräfte zustand, dagegen widersetzen, dass der Bund zur Erfüllung seiner eigenen Aufgaben ihre Wasserkräfte nutzbar mache. Der Gesetzgeber war 1916 der Auffassung, dass diese Verhältnisse in dem Sinne zu ändern seien, dass der Bund das Recht erhalten sollte, die Wasserkräfte, deren er bedarf, in Anspruch zu nehmen. Das Gesetz sieht dies in den Artikeln 12 und 20 ausdrücklich vor.

Andererseits waren der Bund und seine Anstalten seit jeher von jeder kantonalen und kommunalen Steuer frei. Die Inanspruchnahme einer Wasserkraft durch den Bund bedeutet deshalb für die betreffenden Kantone und Gemeinden einen Steuerausfall. Diese Sachlage gab in den Räten anlässlich der Behandlung des Gesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte zu längeren Beratungen Anlass. Sie gefährdete dasselbe sogar. Der Bundesrat schlug deshalb einen Kompromiss vor, der von den Räten angenommen wurde. Es handelt sich dabei um die Artikel 14 und 20 des Gesetzes. In diesen blieb der Grundsatz der Steuerfreiheit des Bundes unangetastet. In seinen Auswirkungen wurde er jedoch etwas gemildert. Den Kantonen wurde nämlich für sich und zuhanden ihrer Gemeinden als teilweiser Ausgleich für den Ausfall an kantonalen, kommunalen und anderen Steuern eine bestimmte Entschädigung zugesprochen, und zwar 1 Franken pro ausgebaute Bruttopferdekraft. Diese Entschädigung bezieht sich bei jedem Werk auf dieselbe Anzahl Bruttopferdekkräfte, welche für die Bestimmung der Wasserzinse gemäss Artikel 51 des Gesetzes und gemäss Verordnung über die Berechnung des Wasserzinses vom 12. Februar 1918/30. Dezember 1953 massgebend ist.

Durch Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 betreffend die Änderung des Gesetzes von 1916 ist diese Entschädigung auf 3 Franken für die Pferdekraft erhöht worden. Seit mehreren Jahren entrichten die Schweizerischen Bundesbahnen diese Entschädigung für alle von ihnen genutzten Wasserkräfte, welche auch Zeitpunkt und Form der Erwerbung der Nutzungsrechte (Inanspruchnahme, Bundes-, Kantons-, Gemeindekonzession) gewesen sein mögen und gleichgültig, ob es sich um ihre eigenen Kraftwerke oder um ihren Anteil an Partnerwerken handle. Demzufolge zahlen die Schweizerischen Bundesbahnen zur Zeit als Entschädigung für Steuerausfall an die 6 Kantone Uri, Schwyz, Graubünden,

Aargau, Tessin und Wallis einen jährlichen Gesamtbetrag in der Grössenordnung von 850000 Franken. Im Jahr 1950 dagegen entrichteten sie nur einen Betrag von 92000 Franken. Dies geht darauf zurück, dass die Entschädigung damals nur in solchen Fällen bezahlt wurde, wo das Bundesgesetz dazu verpflichtete, und dass diese Entschädigung nur auf 1 Franken pro Pferdekraft angesetzt war.

2. Erneute Erhöhung der Entschädigung

Das Postulat de Courten vom 20. Juni 1966 zielt auf eine erneute Revision der Artikel 14 und 20 des Gesetzes hin, um damit der seit 1952 eingetretenen Preisentwicklung Rechnung zu tragen.

Um beurteilen zu können, ob eine solche Revision angezeigt ist, war es zunächst erforderlich, die Höhe der Steuern zu ermitteln, die von den Schweizerischen Bundesbahnen zu entrichten wären, wenn sie keine Steuerfreiheit geniessen würden. Diese Bestimmung erfolgte sowohl durch die eidgenössische Steuerverwaltung als auch durch die Steuerverwaltungen der interessierten Kantone. Erstere hat dabei in allen Fällen die für Partnerwerke gültigen Prinzipien angewendet. Sie hat also auch die den Schweizerischen Bundesbahnen allein gehörenden Werke wie Partnerwerke behandelt, was zulässig ist, weil die Produktion und die Verwendung der Energie bei den Eigenwerken ähnlich denjenigen bei den Partnerwerken sind. Die bei Besteuerung der Partnerwerke angewendeten Prinzipien sind durch zwei Bundesgerichtsentscheide im Jahr 1956 bestätigt worden. Der eine davon betraf den Streitfall zwischen dem Kanton Schwyz und dem Kraftwerk Etzel, der andere denjenigen zwischen der eidgenössischen Steuerverwaltung und den Kraftwerken Oberhasli.

Gestützt auf diese Grundlagen und einige weitere untergeordnete Annahmen hat die eidgenössische Steuerverwaltung errechnet, dass die Steuerfreiheit, welche die Schweizerischen Bundesbahnen geniessen, für die betreffenden Kantone und Gemeinden einen totalen Verlust an Steuern von 1 775 000 Franken bedeutet. Da die Summe der in Frage kommenden Leistungen 282 000 Pferdekraft beträgt, ergibt sich ein Steuerausfall von im Mittel 6,30 Franken für die Pferdekraft.

Die von den kantonalen Steuerverwaltungen berechneten Werte decken sich bei den Werken, bei welchen die Bundesbahnen nur Partner sind, im allgemeinen mit jenen der eidgenössischen Steuerverwaltung, weil sich die Kantone ja ebenfalls auf die tatsächliche Veranlagung der Partner der Bundesbahnen in diesen Werken stützen konnten. Die Steuerbeträge für diejenigen Werke, die im alleinigen Besitz der Schweizerischen Bundesbahnen sind, haben die kantonalen Verwaltungen ebenfalls nach der für die Partnerwerke gültigen Veranlagungsmethode berechnet. Die in einzelnen Fällen starken Abweichungen gegenüber den von der eidgenössischen Verwaltung erhaltenen Zahlen sind auf unterschiedliche Bewertung gewisser Elemente der Steuerberechnung zurückzuführen.

Bei der Revision von 1952 wurde der damalige Steuerausfall – diesbezügliche Berechnungen lagen nur seitens der kantonalen Steuerverwaltung vor – zu 9,50 Franken pro Bruttopferdekraft angenommen. Gestützt darauf wurde die damals vorgenommene Erhöhung der Entschädigung für Steuerausfall von 1 Franken auf 3 Franken gerechtfertigt (siehe Botschaft des Bundesrates vom 13. November 1951). Wie lässt sich erklären, dass der damals ermittelte Betrag von 9,50 Franken wesentlich höher als der für die heutigen Verhältnisse berechnete von 6,30 Franken liegt?

Zunächst ist zu beachten, dass der bei der Revision von 1952 im Mittel zu 9,50 Franken pro Pferdekraft errechnete Steuerausfall zu hoch geschätzt worden ist. Tatsächlich haben die kantonalen Steuerverwaltungen mangels präziser Angaben über die steuerbaren Elemente und bei der herrschenden Ungewissheit über die Art der Veranlagung solcher Werke dazu neigen können, für die Finanzlage ihrer Kantone und Gemeinden sehr günstige Beträge zu ermitteln. So basierten in gewissen Fällen die Berechnungen der Gewinne auf dem Marktwert der Energie. Anderorts wurde der Steuerbetrag ähnlich wie bei Werken der Privatwirtschaft, die ihre Energie an Dritte verkaufen, ermittelt. Da damals die beiden vorerwähnten Entscheide des Bundesgerichtes noch nicht vorlagen, konnten übrigens die Kantone mit gutem Recht der Auffassung sein, ihre Veranlagungsart sei zulässig.

In Wirklichkeit haben sich die Grundlagen für die Steuerveranlagung der in Frage kommenden Werke sowie die massgebenden Steuergesetze einschliesslich der Steuersätze seit anfangs der fünfziger Jahre wenig oder nicht geändert. Der von den Kantonen damals erlittene Steuerausfall dürfte somit gegenüber dem zur Zeit gültigen von 6,30 Franken nicht viel abweichen.

Zusammenfassend ergibt sich aus diesen Darlegungen als erste Feststellung, dass eine Erhöhung der heutigen Entschädigung für Steuerausfall nicht damit begründet werden könnte, dass der Steuerausfall seit der Revision von 1952 merklich zugenommen habe.

Wir haben sodann geprüft, ob man nicht trotz dieser ersten Feststellung dem Postulat de Courten von einem anderen Gesichtspunkt aus Folge geben könnte. Mittelpunkt dieser zweiten Betrachtungsweise ist der Prozentsatz, den die gemäss Artikel 14 des Gesetzes bewilligte Entschädigung bezogen auf den effektiven Steuerausfall ausmacht.

Im Jahr 1950/51 hatten die Steuerverwaltungen der interessierten Kantone berechnet, welche Steuerbeträge die Schweizerischen Bundesbahnen im Jahr 1916 hätten bezahlen müssen, wenn sie von diesen Steuern nicht frei gewesen wären (siehe Botschaft des Bundesrates vom 13. November 1951). Sie kamen dabei im Mittel auf einen Wert von 4,50 Franken pro Pferdekraft. Die im Jahr 1916 durch Bundesgesetz auf 1 Franken pro Pferdekraft festgelegte Entschädigung für Steuerausfall dürfte folglich 22,2 Prozent dieses Ausfalls betragen haben.

Durch die Revision von 1952 ist diese Entschädigung auf 3 Franken pro Pferdekraft hinaufgesetzt worden. Bezogen auf den von den Kantonen angege-

benen, wie erwähnt zu hoch eingeschätzten Steuerausfall von 9,50 Franken, machte die Entschädigung damals somit 31,5 Prozent aus.

In Wirklichkeit beträgt aber heute der effektive Steuerausfall im Mittel nur 6,30 Franken pro Pferdekraft; das heisst die Entschädigung von 3 Franken stellt fast die Hälfte des Steuerausfalls dar. Es trifft allerdings zu, dass in den 6,30 Franken gewisse indirekte Ausfälle nicht enthalten sind. So sei beispielsweise daran erinnert, dass die verleihenden Gemeinwesen von den Beliehenen noch Zusatzleistungen erhalten (Lieferung von Gratis- oder Vorzugsenergie, Heimfall usw.); diese dürften aber bei den Werken der Schweizerischen Bundesbahnen kleiner sein als bei den übrigen Werken. Auch sind die Bundesbahnen für die in ihrem alleinigen Besitz befindlichen Werke von der Wehrsteuer befreit, womit eine entsprechende Rückvergütung an die Kantone ausfällt. Es bleibt aber dabei, dass der prozentuale Anteil der Entschädigung bezogen auf den effektiven Steuerausfall zur Zeit grösser ist (er erreicht fast 50 Prozent), als er anlässlich der Annahme des Gesetzes im Jahr 1916 betragen haben dürfte (22,2 Prozent), und auch grösser als er bei der Revision von 1952 für angemessen erachtet wurde (31,5 Prozent).

Auch von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet scheint uns somit eine Änderung der zur Zeit geltenden Regelung nicht angezeigt. Es bestand nämlich immer die Auffassung, dass die Entschädigung nur einen teilweisen Ausgleich des Steuerausfalles betragen sollte (siehe ergänzender Bericht des Bundesrates vom 25. Juli 1916 und seine Botschaft vom 13. November 1951).

Ferner wollte der Gesetzgeber den Kantonen durch Artikel 14 des Gesetzes nicht Entschädigungen gewähren, die im Falle einer Geldentwertung hätten angepasst werden sollen, sondern er wollte ihnen lediglich einen teilweisen Ausgleich des Steuerausfalls zubilligen. Eine Anpassung wäre also nur am Platze, wenn die fiskalische Belastung der Kraftwerke der Schweizerischen Bundesbahnen – falls sie steuerpflichtig wären – im wesentlichen Masse zugenommen hätte. Das ist aber, wie wir gesehen haben, in den letzten Jahren nicht der Fall gewesen.

Es sei schliesslich noch daran erinnert, dass die Tarife der Schweizerischen Bundesbahnen im Interesse der Tiefhaltung des Lohn- und Preisniveaus beträchtlich hinter der allgemeinen Teuerung zurückgeblieben sind, wie aus folgenden Zahlen hervorgeht:

	1939	1952	1966	I. 1967
Mittlerer Index der Lebenshaltungskosten	100	171	225	230
Mittlerer Tarifindex des Güterverkehrs	100	124	130	137
Mittlerer Tarifindex des Personalverkehrs	100	127	163	170

Alle vorstehend genannten Darlegungen veranlassen uns, Ihnen vorzuschlagen, an der heutigen Gesetzgebung bezüglich der Entschädigung für Steuerausfall nichts zu ändern.

IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wir schlagen Ihnen vor, das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1916/20. Juni 1952 in einem einzigen Punkt zu revidieren, nämlich die Bestimmung von Artikel 49 über die Wasserzinsansätze, die bei Verleihung von Wasserrechten jährlich nicht überstiegen werden dürfen. Nach dem vorgeschlagenen neuen Wortlaut würden die zur Zeit gültigen Höchstansätze um 25 Prozent erhöht. Eine Übergangsbestimmung sagt aus, dass wohlerworbene Rechte durch die Revision nicht verletzt werden dürfen und dass bei bestehenden Wasserrechten die Erhöhung in fünf aufeinanderfolgenden jährlichen Stufen von je 5 Prozent vorzunehmen sei; die erste Erhöhung erfolgt bei Inkrafttreten des Gesetzes.

Die eingehende Prüfung der verschiedenen durch das Postulat Diethelm aufgeworfenen Fragen hat uns also dazu geführt, eine Erhöhung der zur Zeit gültigen Höchstansätze um einen Viertel vorzuschlagen. Damit werden zahlreiche Gemeinwesen in die Lage versetzt werden, ihre Wasserzinseinnahmen den veränderten Verhältnissen anzupassen, ohne dass der Gestehungspreis der elektrischen Energie merklich in Mitleidenschaft gezogen würde. Dagegen können wir eine Lösung mit Indexierung der neuen Wasserzinshöchstansätze grundsätzlich und gemäss bisheriger Praxis nicht vorschlagen. Eine solche Klausel würde einen Präzedenzfall schaffen und würde bedeuten, dass mit einem weiteren Wertverlust unserer Währung gerechnet wird. Desgleichen hat unsere Überprüfung der gegenwärtigen Verhältnisse hinsichtlich der Wasserzinse der hydraulischen Kraftwerke der Regiebetriebe des Bundes (Eigenwerke oder Bund als Partner) ergeben, dass eine Intervention des Bundesrates nicht angezeigt wäre. Eine solche ist übrigens auch nicht nötig. Die in Gang befindliche Entwicklung geht nämlich ohnehin schon in Richtung der gewünschten Angleichung der von diesen Werken entrichteten Wasserzinse an die nach Bundesgesetz zulässigen Höchstansätze.

Was schliesslich die im Postulat de Courten vorgeschlagene Erhöhung der Entschädigung für den Steuerausfall betrifft, sind wir zum Schluss gelangt, es bestehe kein Anlass, die zur Zeit geltende Regelung zu ändern. Die Belastung der Wasserkraftwerke durch den Fiskus hat nämlich seit der letzten Gesetzesrevision im Jahr 1952 nicht merklich zugenommen, und die zur Zeit entrichtete Entschädigung stellt einen wesentlichen Teil des tatsächlichen Steuerausfalls dar. Es mag paradox erscheinen, zu empfehlen, in diesem Punkt an der bestehenden Situation nichts zu ändern, während wir gleichzeitig eine Erhöhung der Wasserzinshöchstansätze um 25 Prozent vorschlagen. Es darf aber nicht vergessen werden, dass bei der Revision von 1952 die Wasserzinshöchstansätze nur um 50 Prozent, die Entschädigung für Steuerausfall dagegen um 200 Prozent erhöht wurde.

Das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte stützt sich ausser auf den Artikel 23 insbesondere auch auf den Artikel 24^{bis} der Bundesverfassung. Auf der gleichen Verfassungsgrundlage beruht auch der vorliegende Revisionsentwurf.

Wir beehren uns, Ihnen gestützt auf obige Darlegungen die Annahme des nachstehenden Gesetzesentwurfes zu beantragen. Die Postulate Diethelm (Nr. 8813 vom 15. Dezember 1964) und de Courten (Nr. 9509 vom 28. September 1966) können als erledigt betrachtet und somit abgeschrieben werden.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 5. Juni 1967.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 5. Juni 1967,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 22. Dezember 1916¹⁾ über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte wird wie folgt geändert:

Art. 49, Abs. 1

Der Wasserzins darf jährlich zwölf Franken fünfzig Rappen für die Brutto-
pferdekraft (75 Meterkilogramm in der Sekunde) nicht übersteigen. Der Bundes-
rat wird diesen Höchstansatz nach Massgabe der Dauer der nutzbaren Wasser-
mengen zum Teil bis auf sieben Franken fünfzig Rappen herabsetzen und die
näheren Vorschriften hierüber erlassen.

II

Übergangsbestimmung

Die revidierte Bestimmung findet Anwendung, sofern dadurch keine wohl-
erworbenen Rechte verletzt werden.

Auf bestehende Wasserrechte findet die neue Bestimmung in den ersten
fünf Jahren nur stufenweise, mit einer Stufe pro Jahr, Anwendung. Jede Stufe
beträgt einen Fünftel der Differenz zwischen dem neuen und dem alten höchst-
zulässigen Ansatz.

III

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt. Er bestimmt das Datum
des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

¹⁾ BS 4, 729: AS 1952, 1015

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Vom 5. Juni 1967)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9712
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.06.1967
Date	
Data	
Seite	1025-1038
Page	
Pagina	
Ref. No	10 043 660

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.