

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

27. Juni 2017

Nr. 2017-371 R-750-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Gewässernutzungsverordnung (GNV) (Verfahren der Restwertanerkennung)

I. Zusammenfassung

Zahlreiche Konzessionen zur Nutzung der Wasserkraft im Kanton Uri nähern sich dem Ende ihrer Laufdauer. Der Kanton hat als Konzessionsgeber dabei die Möglichkeit, den Heimfall der Konzessionen zu beschliessen und dabei die sogenannten «nassen Teile» der Kraftwerke unentgeltlich zu übernehmen. Dieser Umstand kann Erneuerungs- und Modernisierungsinvestitionen in die Kraftwerke hemmen, da die Kraftwerksbetreiber ihre Investitionen bis zum Ende der Konzessionen nicht in allen Fällen komplett abschreiben können. Um die Erneuerung und Erweiterung der Kraftwerke weiterhin zu fördern, kann der Kanton Uri als Konzessionsgeber deshalb eine Restwertanerkennung mit den Kraftwerksbetreibern abschliessen. Darin wird festgelegt, welcher Wert für die getätigte Investitionen beim Ablauf der Konzession geltend gemacht werden kann.

Die Zahl der Restwertanerkennungen wird in den kommenden Jahren stark zunehmen, da sich die Konzessionen dem Ende ihrer Laufdauer nähern. Mit der beantragten Änderung der Gewässernutzungsverordnung (GNV; RB 40.4105) werden deshalb Verfahrensregeln für Gesuche um Anerkennung von Restwerten präzisiert. Sie dienen der Klärung des Verfahrens. Materiell erfährt das kantonale Recht keine Änderung. Zugleich wird dem Landrat eine Neuregelung der Finanzkompetenzen bei grossen Konzessionen für die Verfahren von Restwerten bis zu 500'000 Franken beantragt. Grundsätzlich ist der Landrat für die Konzessionserteilung bei grossen Kraftwerken und somit auch für die Restwertvereinbarungen bei grossen Konzessionen zuständig. Damit muss sich der Landrat in Zukunft selbst mit kleinsten Restwerten befassen. Sowohl im Hinblick auf den Aufwand, den die zunehmende Zahl der Restwertvereinbarungen für den Landratsbetrieb mit sich bringt, wie auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit ist es deshalb angebracht, eine neue Regelung der Finanzkompetenz zu beantragen. Neu soll die Regierung ermächtigt werden, Restwertanerkennungen bis zu einem Betrag von 500'000 Franken im Einzelfall abzuschliessen. Restwerte über 500'000 Franken bleiben in der Kompetenz des Parlaments. Bei wichtigen Entscheidungen behält der Landrat damit die Entscheidungshoheit.

Inhaltsverzeichnis

I.	<i>Zusammenfassung</i>	1
II.	Ausführlicher Bericht	3
1.	Ausgangslage.....	3
2.	Anpassung der Gewässernutzungsverordnung.....	4
2.1.	Geltende Regelung.....	4
2.2.	Änderung der Verordnung	5
3.	Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen.....	6
III.	Antrag	8

II. Ausführlicher Bericht

1. Ausgangslage

Zahlreiche Konzessionen zur Nutzung der Wasserkraft in der Schweiz nähern sich dem Ende ihrer Laufzeit. Dies betrifft auch einige Konzessionen in Uri. Nach Ablauf der Konzessionen können diese verlängert oder neu vergeben werden. Zudem besteht die Möglichkeit, dass der Konzessionsgeber den Heimfall ausübt, wie es der Urner Landrat im Jahr 2015 im Fall der Lucendro-Konzession erklärt hat. Die «nassen Teile» der Anlagen gehen dabei unentgeltlich an den Konzessionsgeber über. Zu den «nassen Teilen» zählen die Anlagen zum Stauen oder Fassen, Zu- oder Ableiten des Wassers und die Turbinen. Der Konzessionsgeber übernimmt zudem gegen eine billige Entschädigung die sogenannten «trockenen Teile», zum Beispiel die Anlagen zum Erzeugen und Fortleiten der elektrischen Energie. Dies ist im Gewässernutzungsgesetz (GNG; RB 40.4101) festgehalten. Die entsprechenden Bestimmungen richten sich nach dem Artikel 67 des Wasserrechtsgesetzes des Bundes (WRG; SR 721.80). Die «trockenen Teile» werden laut WRG nach geltendem Anlagewert entschädigt.

Während der Konzessionsdauer sind die Konzessionsnehmer gestützt auf Artikel 67 Absatz 3 WRG dazu verpflichtet, die Anlagen und Einrichtungen, an denen ein Heimfallrecht besteht, in betriebsfähigem Zustand zu halten. Die Aufwendungen für Betriebs- und Unterhaltsmassnahmen gehen damit zulasten der Konzessionsnehmer. Im Weiteren hat der Konzessionär in den letzten zehn Jahren vor Ablauf der Konzession gegen volle Schadloshaltung alle Umbaumasnahmen, insbesondere solche zur Modernisierung und Erweiterung der Anlagen, durchzuführen, die vom Konzessionsgeber im Hinblick auf den Übergang des Werks an einen anderen Betreiber verlangt werden können (Art. 69a WRG). Auch Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen gehen zulasten der Konzessionäre. Grundsätzlich sind die Konzessionsnehmer daran interessiert, die Wassernutzungsanlagen so einzurichten und auszubauen, dass sie am Ende der Konzession abgeschrieben sind. Nähert sich eine Konzession dem Ende ihrer Laufdauer, kann dies bei Investitionen nicht immer gewährleistet werden. Dieser Umstand wirkt investitionshemmend.

Es liegt indes im Interesse des Kantons Uri, dass die Kraftwerkanlagen an den Urner Gewässern gut unterhalten, jeweils dem neuesten Stand der Technik angepasst und allenfalls auch erweitert werden. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn der Kanton Uri den Heimfall der Anlagen plant. Im Unterschied zu reinen Unterhaltsarbeiten sowie zu Investitionen, die lediglich den betriebsfähigen Zustand erhalten, können für Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen¹ aber Restwertvereinbarungen² abgeschlossen werden. Artikel 67 Absatz 4 WRG sieht entsprechend vor, dass der Konzessionsgeber den Restwert von Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen beim Heimfall dem Konzessionär vergütet, sofern sie nicht mehr bis zum Ende der Konzession abgeschrieben werden können. Die Vergütung entspricht dabei höchstens dem Restwert der Investitionen bei branchenübli-

¹ Unter Modernisierung ist eine wertvermehrende Investition zu verstehen. Es handelt sich um eine Investition, die dazu dient, Verbesserungen an der Anlage zu bewirken - etwa wenn sich dadurch der Gebrauchswert der Anlage nachhaltig erhöht, indem ein höherer Wirkungsgrad erzielt wird oder eine Senkung der Produktionskosten resultiert. Als Erweiterung wird eine Erhöhung der bisherigen betrieblichen Leistungsfähigkeit bezeichnet. Dazu zählen unter anderem die Erhöhung eines Damms oder der Ausbau eines Stollens.

² Restwertvereinbarungen sind nur für Modernisierungs- und Erweiterungsinvestition bei den «nassen Teilen» vorgesehen. Die Entschädigung von «trockenen Teilen» erfolgt gemäss dem geltenden Anlagewert beim Heimfall und erfordert keine Restwertvereinbarung.

cher Abschreibung. Eine Bedingung für die Abgeltung ist, dass die Investitionen vorgängig vom Konzessionsgeber genehmigt und anerkannt worden sind. Dies wird im Rahmen einer Restwertvereinbarung festgehalten. Darin wird weiter festgelegt, welche Vergütung dem Konzessionsnehmer beim Ablauf der Konzession zusteht. Die Abgeltung des Restwerts erfolgt allerdings erst zum Zeitpunkt des Heimfalls. Offen ist, in welcher Form diese Abgeltung geleistet werden muss. Wird die neue Konzession wieder dem bisherigen Konzessionär verliehen, verbleibt die Anlage in dessen Eigentum, und eine Abgeltung entfällt. Verleiht der Kanton die Konzession einem Dritten, werden die Anlagen und somit auch deren Restwert dem neuen Konzessionär übertragen. Einzig wenn der Kanton ein Kraftwerk selber nutzen und betreiben will, ist eine direkte Abgeltung durch den Kanton in finanzieller Form notwendig.

Da sich die grossen Konzessionen im Kanton Uri dem Ende ihrer Laufzeit nähern, werden sich die Anfragen zu Investitionen sowie den damit verbundenen Restwertvereinbarungen in den kommenden Jahren häufen. Im Rahmen der Förderung der Wasserkraft hat der Kanton Uri zudem ein Interesse daran, dass die bestehenden Kraftwerke mit Modernisierungen und Erweiterungen ihren Wirkungsgrad steigern. Es ist deshalb im öffentlichen Interesse, dass die Konzessionsnehmer in Uri ein günstiges Umfeld für Investitionen in ihre Anlagen haben. Dazu zählen insbesondere der Abschluss von Restwertvereinbarungen. Mit einer Anpassung der Gewässernutzungsverordnung soll ein klarer Rahmen für den Abschluss von Restwertvereinbarungen geschaffen werden. Damit werden Investitionen in die Kraftwerke ermöglicht, Rechtssicherheit geschaffen und die Nutzung der Wasserkraft im Kanton Uri gefördert.

2. Anpassung der Gewässernutzungsverordnung

2.1. Geltende Regelung

Im Kanton Uri laufen in den nächsten Jahrzehnten mehrere grosse Konzessionen zur Nutzung der Wasserkraft aus. Dazu zählen:

- KW Lucendro (Ablauf im Jahr 2024)
- KW Isenthal (Ablauf im Jahr 2035)
- KW Bocki und KW Oberalp (Ablauf im Jahr 2040)
- KW Amsteg, KW Wassen und KW Göschenen (Reusskonzession und Göschenalp-Konzession) sowie KW Ritom (Unteralpreuss-Konzession) (Ablauf im Jahr 2043)
- KW Bürglen (Ablauf im Jahr 2045)
- KW Hospental (Ablauf im Jahr 2056)

In der kantonalen Gesetzgebung ist der Heimfall von Kraftwerken im Gewässernutzungsgesetz geregelt. Artikel 37 GNG hält in Wiederholung des WRG den Grundsatz des Heimfalls fest. In Artikel 38 GNG wird die Zuständigkeit zur Erklärung des Heimfalls geregelt. Demnach ist die jeweilige Konzessionsbehörde zuständig, den Heimfall zu erklären und die entsprechenden finanziellen Verpflichtungen einzugehen. Das heisst, dass bei Kraftwerken mit einer konzidierten Bruttoleistung über 1'000 Kilowatt der Landrat als Konzessionsgeber für die Erklärung des Heimfalls zuständig ist (sogenannte grosse Konzession). Er entscheidet auch über die entsprechenden finanziellen Verpflichtungen wie die Entschädigung der trockenen Kraftwerkteile oder Restwertvereinbarungen. Bei Kraftwerken unter

1'000 Kilowatt liegt die Kompetenz für Heimfall und finanzielle Verpflichtungen beim Regierungsrat (sogenannte kleine Konzession).

Grundsätzlich ist gemäss Gewässernutzungsgesetz der Landrat somit für Restwertvereinbarungen bei allen grossen Konzessionen zuständig. Im Rahmen der Konzessionsverträge beim KW Lucendro, beim KW Isenthal und beim KW Amsteg wurde indes die Kompetenz zur Anerkennung von Restwerten explizit dem Regierungsrat übertragen. In allen anderen Fällen verblieb die Kompetenz zur Anerkennung der Restwerte gemäss Gewässernutzungsgesetz beim Landrat.

In der vom Landrat am 20. November 2013 zur Kenntnis genommenen Gesamtenergiestrategie ist die Regelung der Übernahme von Restwerten bei Modernisierungs-, Erweiterungs- und Erneuerungsinvestitionen als Massnahme 3.1 d ebenfalls enthalten. Mit der Anpassung der GNV erfolgt ein erster Schritt zur Umsetzung dieser Massnahme.

2.2. Änderung der Verordnung

Mit der Anpassung der GNV werden zwei Ziele verfolgt:

- a) Aufnahme von Verfahrensregeln für Gesuche um Anerkennung von Restwerten (Restwertvereinbarungen) sowie
- b) Neuregelung der Finanzkompetenzen bei grossen Konzessionen für Verfahren von Restwerten bis zu 500'000 Franken.

Beide Neuregelungen zielen auf eine Korrektur und Klärung der heutigen formellen Regelungen ab. Neu wird mittels Verfahrensrecht das Zustandekommen von rechtsverbindlichen Restwertanerkennungen geregelt. Weiter werden in den Verfahrensregeln auch die Mitwirkungspflichten der Kraftwerkunternehmen definiert. Hier wie dort sollen die Verfahrensvorschriften dahingehend präzisiert bzw. angepasst werden, dass sie mit ihrer instrumentellen Funktion dem materiellen Recht zum Durchbruch verhelfen. Materiell erfährt das kantonale Recht keine Änderung. Mit den neuen Form- und Zuständigkeitsvorschriften soll eine sorgfältige und stufengerechte Beurteilung der Restwerte erreicht werden und es sollen auch die Verfahren zur Anerkennung möglichst effizient gestaltet werden.

Die Zahl der Restwertvereinbarungen wird in den kommenden Jahren markant steigen, da verschiedene Kraftwerke einen Investitionsbedarf aufweisen. Die Konzessionsnehmer werden die Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen an den Abschluss einer Restwertvereinbarung koppeln. Damit wollen die Konzessionsnehmer sicherstellen, dass ihre Investitionen im Falle eines Heimfalls abgegolten werden. Der Kanton Uri als Konzessionsgeber profitiert seinerseits davon, dass die Kraftwerksanlagen stetig modernisiert und wo möglich erweitert werden. Die Höhe der Restwerte schwankt indes sehr stark. Dies hängt zum einen mit der sehr unterschiedlichen Höhe der Investitionen, zum anderen mit dem Zeitpunkt und der Abschreibedauer der Investition in Bezug auf die noch verbleibende Konzessionsdauer zusammen. Die Restwerte, die zum Ablauf der Konzession abgegolten werden, können je nach Investition zwischen wenigen 10'000 Franken und mehreren Millionen Franken betragen.

Gemäss WRG ist der Landrat mit Ausnahme des KW Amsteg, des KW Isenthal und des KW Lucendro

für sämtliche Restwertvereinbarungen bei grossen Konzessionen zuständig. Auch kleinste Beträge müssen gemäss geltender Regelung vom Landrat genehmigt werden. Sowohl im Hinblick auf den Aufwand, den die zunehmende Zahl der Restwertvereinbarungen für den Landratsbetrieb mit sich bringt, wie auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit scheint es deshalb angebracht, eine neue Regelung der Finanzkompetenzen anzustreben. Konkret soll die Regelung gelockert werden, allerdings ohne dass die gesetzliche Kompetenzordnung, die ja zwischen grossen und kleinen Konzessionen unterscheidet, im Grundsatz aufgegeben wird. Die Entscheidungskompetenz soll bei kleinen Konzessionen beim Regierungsrat und bei grossen Konzessionen im Grundsatz beim Landrat bleiben. Der Änderungserlass sieht einzig vor, dass der Landrat bei grossen Konzessionen die Kompetenz zur Anerkennung von Restwerten bis zu einem Betrag von 500'000 Franken im Einzelfall an den Regierungsrat überträgt. Damit könnten Restwertvereinbarungen bis zu diesem Betrag künftig in jedem Fall vom Regierungsrat beschlossen werden. Sie werden dem Landrat jährlich im Rahmen der Staatsrechnung zur Kenntnis gebracht. Restwertvereinbarungen mit einem Betrag von mehr als 500'000 Franken werden bei grossen Konzessionen weiterhin dem Landrat zur Genehmigung vorgelegt. Diese Kompetenzregelung soll verhindern, dass sich der Landrat mit kleinsten Restwertvereinbarungen auseinandersetzen muss. Gleichzeitig gewährleistet die Änderung der GNV, dass das Kantonsparlament bei wichtigen Entscheidungen die Entscheidungskompetenz behält.

Weiter wird im neuen Abschnitt des GNV geregelt, welche Unterlagen vorzulegen sind und welche Kosten zur Berechnung des Restwerts herangezogen werden können. Damit werden die Bestimmungen des WRG sowie des kantonalen GNG präzisiert und auf Verordnungsstufe verankert.

3. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 9a

Um beurteilen zu können, ob eine Investition restwertberechtigt ist, benötigt der Konzessionsgeber eine ausführliche Beschreibung der geplanten Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen.

Der Konzessionär hat ebenfalls zu beurteilen, ob die angegebene Höhe der geplanten Investition den branchenüblichen Kosten entspricht. Dazu braucht er eine detaillierte Auflistung der Anlageteile, deren Kosten und die der Projektstufe entsprechende Kostengenauigkeit (+/- x Prozent). In der Liste sind ebenfalls die Abschreibungsdauer der einzelnen Anlageteile, deren Nutzungsdauer während der Konzession und der resultierende Restwert des Anlageteils beim Ablauf der Konzession aufzuführen. Der Konzessionär kann jederzeit weitere Angaben und Unterlagen zu den geplanten Investitionen einverlangen.

Zu Artikel 9b

Nach Artikel 38 GNG ist die Konzessionsbehörde zuständig, den Heimfall zu erklären und die entsprechenden finanziellen Verpflichtungen einzugehen, oder auf den Heimfall zu verzichten.³ Es ist deshalb naheliegend, dass diejenige Instanz, die den Heimfall zu erklären und die damit verbundenen Ausgaben zu beschliessen hat, auch zuständig ist, die Investitionen der Modernisierung und Erweite-

³ Konzessionsbehörde ist - je nach verliehener Wassermenge - der Landrat oder der Regierungsrat (vgl. Art. 18 GNG).

zung im Hinblick auf den Heimfall zu anerkennen. Diese Kompetenzregelung, die durch Auslegung von Artikel 38 GNG heute bereits gilt, wird neu auf Verordnungsstufe in Artikel 9b Absatz 1 ausdrücklich festgehalten. Die Zusicherung der Restwertgarantie untersteht denn auch nicht dem fakultativen Referendum.

In Absatz 2 delegiert der Landrat seine finanzrechtliche Ausgabekompetenz in beschränktem Umfang an die Exekutive.⁴ Der finanzielle Rahmen der Kompetenzdelegation orientiert sich an der Zuständigkeitsordnung der Kantonsverfassung (RB 1.1101) (vgl. Art. 25 Abs. 2 Bst. b Kantonsverfassung und Art. 91 b Kantonsverfassung). Als Limite wird entsprechend der Betrag von gesamthaft weniger als 500'000 Franken pro Ausgabe festgesetzt. In dieser Grössenordnung dürfte der Landrat nämlich selbst neue Ausgaben selbstständig beschliessen, ohne dass demokratische Mitwirkungsrechte des Volks überhaupt vorgesehen wären. Unter dem Gesichtspunkt des politischen Zwecks des Finanzreferendums bestehen ohnehin keine Bedenken. Denn dem Volk bleibt die Möglichkeit der Stellungnahme zur Verordnung mit dem fakultativen Referendum gewahrt. Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass die Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz im Hinblick auf die Ausgaben, die die Erteilung der Konzession mit sich bringt, und die finanziellen Verpflichtungen des Heimfalls im geltenden Gewässernutzungsgesetz bereits enthalten ist (Art. 18 und 38 GNG), das ja der obligatorischen Volksabstimmung unterlag.⁵ Die Entscheidkompetenz über kleinere Restwertbeträge (z. B. unter 50'000 Franken) wird der Regierungsrat allenfalls via Organisationsreglement (ORR; RB 2.3322) an die Baudirektion delegieren.

Zu Artikel 9c

Das kantonale Gewässernutzungsrecht verweist in Artikel 37 Absatz 1 GNG für den Heimfall auf das Bundesrecht. Entsprechend richten sich die materiellen Voraussetzungen zur Anerkennung von Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen ebenfalls nach Bundesrecht, das heisst nach Artikel 67 Absatz 4 WRG, soweit die Bestimmungen der Wasserrechtskonzession nicht etwas anderes vorsehen.

Bei der Anerkennung des Restwerts liegen nur die für die Planung verwendeten Investitionskosten vor. Der definitive Restwert ergibt sich aus der detaillierten Bauabrechnung nach Abschluss des Projekts. Der Konzessionsnehmer hat dazu dem Konzessionsgeber alle Rechenbelege zur Prüfung vorzulegen. Übersteigen die effektiven Kosten die Planungskosten über deren maximale Ungenauigkeit, so sind die Mehrkosten zu begründen und dem Konzessionsgeber erneut zur Genehmigung vorzulegen.

III. Antrag

⁴ Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist die Delegation rechtsetzender Befugnisse zulässig, wenn sie nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, wenn sie auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und in einem der Volksabstimmung unterliegenden Gesetz enthalten ist. Ist die Delegation gesetzgeberischer Befugnisse trotz der in den kantonalen Verfassungen vorgesehenen Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen grundsätzlich zulässig, so besteht kein hinreichender Grund, die Delegation von Ausgabenbeschlüssen, die nach der Verfassung an sich der Zustimmung des Volks bedürfen, nicht ebenfalls zuzulassen.

⁵ Ob die Ausgabe für die Anerkennung von Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen im Einzelfall als neue oder als gebundene Ausgabe zu gelten hat, ist entsprechend der den Artikeln 18 und 38 GNG sowie Artikel 9b GNV zu Grunde liegenden Konzeption nicht von Relevanz. Diese Frage wäre nur dann massgebend, wenn die Ausgabenbewilligungskompetenz gerade nicht delegiert wäre.

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung der Gewässernutzungsverordnung (GNV; RB 40.4105), wie sie in der Beilage enthalten ist, wird beschlossen.

Beilage

- Änderung der Gewässernutzungsverordnung