

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach / Tel. 031/382 10 10 / Fax 031/382 10 16
www.sab.ch info@sab.ch Postkonto 50-6480-3



Hergiswil, 24. August 2017
TE / H10

Bundesamt für Energie
Sektion Wasserkraft

3003 Bern

revision-wrg@bfe.admin.ch

Stellungnahme der SAB zur Revision des Wasserrechtsgesetzes (Wasserzinsregelung ab 2020)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme über das randvermerkte Geschäft. Die SAB vertritt als gesamtschweizerische Dachorganisation die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, 41 Regionen, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Mit der Revisionsvorlage schlägt der Bundesrat vor, das Wasserzinsmaximum in einer Übergangsperiode in den Jahren 2020 bis 2022 von 110 Fr. / kW_{br} auf 80 Fr. / kW_{br} zu senken. Für die Zeit nach 2022 soll ein flexibles Modell für den Wasserzins eingeführt werden bestehend aus einem fixen und einem variablen, marktabhängigen Teil. Die genaue Ausgestaltung dieses flexiblen Modells liegt derzeit nicht vor. **Die SAB anerkennt, dass der Bundesrat eine Übergangslösung vorschlägt und die weitere Ausgestaltung mit dem zukünftigen Marktdesign verknüpft. Die SAB lehnt jedoch den vorliegenden Revisionsentwurf und damit die Senkung des Wasserzinsmaximums von 110 auf 80 Fr. / kW_{br} zum heutigen Zeitpunkt entschieden ab.** Wir werden unsere ablehnende Haltung nachfolgend detailliert erläutern.

Auswirkungen der geplanten Wasserzinsreduktion

Die Wasserzinsen machen aktuell rund 550 Mio. Fr. pro Jahr aus. Am meisten profitieren davon die Kantone Wallis (164 Mio. Fr.), Graubünden (124 Mio. Fr.), Tessin (55 Mio. Fr.), Aargau (49,6 Mio. Fr.) und Bern (45,5 Mio. Fr.). Durch die Reduktion des Wasserzinsmaximums auf 80 Fr. / kW_{br} würden die Kantone rund 150 Mio. Fr. verlieren. Je nach Kanton ist die Gewässerhoheit unterschiedlich geregelt. So erhalten z.B. in den Kantonen Wallis und Graubünden auch die Gemeinden einen Anteil am Wasserzins, im Kanton Bern jedoch nicht. Damit sind neben den Kantonen auch die Gemeinden in einem unterschiedlichen Ausmass von der Reduktion der Wasserzinsen betroffen. Bei den Standortgemeinden handelt es sich sehr oft um strukturschwache Gemeinden. Diese könnten ohne die Wasserzinseinnahmen ihr Leistungsniveau zu Gunsten der Bevölkerung nicht aufrecht erhalten. Die Gemeinden würden für die Bevölkerung und Wirtschaft weniger attraktiv, Abwanderungstendenzen würden verstärkt oder müssten mit zusätzlichen Mitteln aus dem kantonalen Finanzausgleich oder anderen Unterstützungsmassnahmen kompensiert werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Senkung der Wasserzinsen hätte somit erhebliche negative Auswirkungen auf die Berggebiete und läuft somit den Zielen der föderalen Autonomie der Gebietskörperschaften, der Regionalpolitik und der dezentralen Besiedlung zuwider.

Energiepolitik in der Schweiz im Umbruch

Die Energiewende in der Schweiz soll in zwei Etappen vollzogen werden. Die erste Etappe wurde vom Stimmvolk am 21. Mai 2017 nach intensiven Diskussionen im Parlament mit der Abstimmung über das Energiegesetz gutgeheissen. Auch die Stimmbevölkerung in den Berggebieten und deren politische Vertretungen so auch die SAB haben dieser ersten Etappe zugestimmt. Verschiedene Massnahmen dieser ersten Etappe sind als kurzfristige Massnahmen konzipiert. So insbesondere die Unterstützungsmassnahmen für die Wasserkraft in Form der Marktprämie und der Investitionsprämie. Der ersten Etappe muss deshalb eine zweite Etappe folgen.

Als zweite Etappe der Energiewende war ursprünglich vom Bundesrat die Einführung eines Klima- und Energielenkungssystems KELS geplant. Bereits in der Vernehmlassung zeichnete sich ab, dass dieses KELS politisch keine Chance hat. Das eidgenössische Parlament hat dies mit dem äusserst deutlichen Nichteintretensbeschluss auf die Vorlage bestätigt. Das Parlament ist sich aber auch bewusst, dass eine zweite Etappe folgen muss. Die Arbeiten für ein neues Strommarktdesign wurden deshalb bereits aufgenommen. Im Moment ist völlig unklar, in welche Richtung sich dieses neue Strommarktdesign entwickeln wird. Dieses neue Marktdesign ist aber entscheidend für die zukünftige Preisgestaltung auf dem Strommarkt und hat damit auch Einfluss auf die Diskussion rund um die Wasserzinsen. Dabei werden auch Fragen der Strommarktöffnung in der Schweiz und der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union einen entscheidenden Einfluss haben. Eine vollständige Strommarktöffnung würde beispielsweise die Strompreise nach unten drücken. Die SAB ist deshalb klar der Auffassung, dass die Frage des Wasserzinses erst aufgeworfen werden kann, wenn das neue Strommarktdesign beschlossen und in Kraft ist. Damit ist auch ausgesagt, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Übergangsfrist bis 2022 vermutlich unrealistisch ist. Es wird angesichts der Komplexität der Fragestellungen und der divergierenden Meinungen über die Ausgestaltung des zukünftigen Strommarktdesigns vermutlich kaum gelingen, bis 2022 ein neues Strommarktdesign in Kraft zu setzen.

Verfehlte Strompolitik im benachbarten Ausland

Die aktuell schwierige Marktlage für den Absatz von Strom aus Schweizer Produktion ist wesentlich mitversursacht durch die verfehlte Förderpolitik insbesondere in Deutschland. Deutschland überschwemmt derzeit den Strommarkt mit hochsubventionierter und damit künstlich verbilligter Energie aus neuen erneuerbaren Energieträgern wie Wind und Sonne sowie aus Kohle. Erschwerend kommt dazu, dass die Preise für CO₂-Zertifikate nicht den wahren Gegebenheiten entsprechen. Es ist u.a. diese verfehlte Förderpolitik im benachbarten Ausland, welche derzeit den Strompreis herunter drückt und nicht die Höhe des Wasserzinses. Die Berggebiete sind nicht bereit, die Zeche für diese verfehlte Strompolitik im benachbarten Ausland zu zahlen.

Wasserzins ist Abgeltung für Ressourcennutzung

Das Wasser ist eine der wenigen natürlichen Ressourcen der Schweiz. Die aktuelle Bundespolitik, namentlich die neue Regionalpolitik, fordert von den Berggebieten, dass sie unternehmerisch tätig sind und ihre Potenziale best möglich nutzen. In dieser Beziehung ist die Wasserkraft eines der wichtigsten Potenziale. Der Wasserzins stellt eine Abgeltung für die Ressourcennutzung, in diesem Fall des Wassers dar. Der Wasserzins stellt auch eine Art Entschädigung für den Verzicht auf andere Nutzungen des Raumes wie z.B. Landwirtschaft und Tourismus dar. Der Wasserzins ist in diesem Sinne kein Marktpreis, der von Angebot und Nachfrage gesteuert wird sondern wie ausgeführt ein politisch festgelegtes Entgelt für eine Ressourcennutzung. Eine veränderte Marktsituation darf deshalb auch nicht als Rechtfertigung für eine Senkung des Wasserzinses herbeigezogen werden. Mit dem Wasserzins nimmt die Schweiz im internationalen Kontext übrigens eine Vorreiterrolle ein. Österreich kennt z.B. im Gegensatz zur Schweiz keinen Wasserzins. Dabei fordert zum Beispiel auch die Alpenkonvention als alpenweites Vertragswerk, dass die Mitgliedstaaten eine angemessene Entschädigung für die Ressourcennutzung vorsehen (Art. 7 des Energieprotokolls und Art. 11 des Protokolls Raumplanung und Nachhaltige Entwicklung).

Der Wasserzins als Abgeltung der Ressourcennutzung kommt direkt und voll den Standortkantonen und –gemeinden zu. Dies im Unterschied zu den Steuererträgen aus der Wasserkraftnutzung. Diese sind abhängig von den Besitzverhältnissen. Die Besitzverhältnisse sind aus Sicht der Berggebiete oftmals nachteilig. So befinden sich z.B. nur gerade 17% der Wasserkraft des Kantons Graubünden im Besitz des Kantons und der Bündner Gemeinden. D.h. das 83% der Erträge ausserhalb des Kantons anfallen. Den Standortkantonen als Ressourcenlieferanten entgehen somit substantielle Erträge aus dem Markterlös der Wasserkraft.

Produktionseinbussen nicht nur wegen Marktsituation

Die Strombranche beklagt seit einigen Jahren systematisch die angeblich hohe Last durch die Wasserzinsen. Dabei geht vergessen, dass die Wasserzinsen nur einen kleinen Teil der Lasten ausmachen. Beim aktuellen Wasserzinsmaximum von 110 Fr. / kW_{br} macht der Wasserzins ca. 1,6 Rp./ kWh aus. Der Wasserzins hat dabei durchaus seine Berechtigung, unabhängig von der jeweiligen Marktsituation wie weiter oben ausgeführt. Bei der Beurteilung der Lage der Wasserkraftproduzenten muss berücksichtigt werden, dass deren Handlungsspielraum und Marktpotenzial auch durch andere Bestimmungen in den letzten Jahren erheblich eingeschränkt

wurden. So führen u.a. die neuen Restwasserbestimmungen aus dem Jahr 2011 zu einer Produktionseinbusse von rund 140 Mio. Fr. Die Umweltauflagen für Renaturierungsprojekte sowie die unendlich sich hinziehenden Bewilligungsverfahren wie beispielsweise für den Ausbau der KWO im Grimselgebiet und für den Ausbau von Übertragungsnetzen führen ebenfalls zu erheblichen Kostensteigerungen. Es ist von daher falsch, wenn nun der Wasserzins in Frage gestellt wird und damit die aktuelle Lage der Wasserwirtschaft einzig von den konzederenden Kantonen und Gemeinden bewältigt werden müsste.

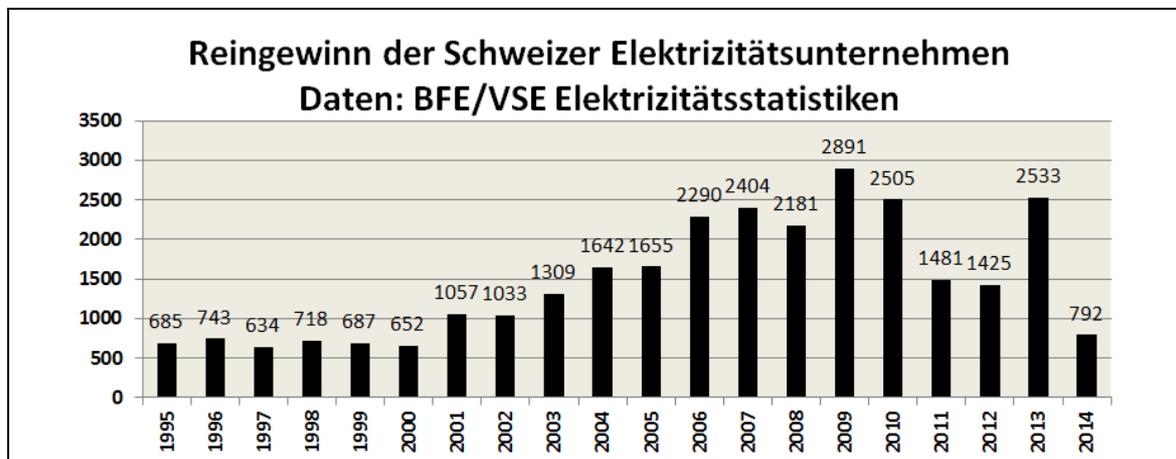
Verfälschte Darstellung der Ertragslage

Die aktuellen Gestehungskosten für die Wasserkraft liegen gemäss einem Gutachten von BHP bei rund 5 Rp./kWh. Davon machen die Finanzkosten, Abschreibungen und Steuern mit rund 2 Rp./kWh den grössten Teil aus. Der Wasserzins liegt mit 1,6 Rp./kWh darunter ebenso wie die Grenzkosten mit rund 1 Rp./kWh. Von den Stromkonzernen werden bei der aktuellen Diskussion um den Wasserzins immer nur diese Gestehungskosten als Argument ins Feld geführt. Dabei wird verschwiegen, dass der Strom an die Endkunden zu einem wesentlich höheren Preis verkauft wird und somit die Konzerne immer noch eine erhebliche Gewinnmarge aufweisen. Der Strom konnte während den letzten 15 Jahren immer gewinnbringend verkauft werden. Die Reingewinnmarge des gesamten verkauften Stroms aus Wasserkraft lag auch im Jahr 2015 noch bei durchschnittlich 2 Rp./kWh. Auch im Vergleich zu anderen Technologien ist die Wasserkraft absolut konkurrenzfähig, so liegen die Gestehungskosten von Strom aus den KKW Beznau oder Mühleberg bei 8 – 8,5 Rp./kWh und damit fast doppelt so hoch wie die Gestehungskosten aus Wasserkraft. Zu beachten ist ferner, dass etwa die Hälfte bis zwei Drittel des Stromes aus Wasserkraft an Endkonsumenten in der Grundversorgung geliefert werden. Hier bestehen keine Rentabilitätsprobleme, da hier ohnehin nicht die tiefen Marktpreise spielen, die von den Stromkonzernen als Begründung für die Senkung des Wasserzinses angeführt werden. Aus den dargelegten Marktverhältnissen geht klar hervor, dass eine Senkung der Wasserzinsen auf der Grundlage der aktuellen Marktlage nicht gerechtfertigt ist. Die Ursachen für allfällige Defizite der grossen Stromkonzerne sind nicht beim Wasserzins zu suchen, der als fixe Grösse langfristig voraus in die Konzernrechnungen eingeplant werden kann, sondern bei politischen und unternehmerischen Fehlentscheiden u.a. bei Fehlinvestitionen in andere Technologien, so z.B. in Kohlekraftwerke im Ausland.

Hohe Gewinne und Reserven der Stromkonzerne

Die in der Elektrizitätsstatistik erfassten Unternehmen erzielten zwischen 1995 und 2014 einen Gesamtgewinn von 29,3 Mrd. Fr. Dies entspricht einem jährlichen Durchschnitt von 1,465 Mrd. Fr. Die Reserven der Unternehmen sind per Ende 2014 auf 22,5 Mrd. Fr. angestiegen. Angesichts dieser Zahlen muss die Frage gestellt werden: wo liegt eigentlich das Problem? Die Konzerne müssten eigentlich die derzeitige vorübergehende Baisse bei den Strompreisen aus eigenen Mitteln kompensieren können. Sicher ist es jedoch falsch, den Bergkantonen und –gemeinden nun quasi die Schuld zuzuweisen und ihnen eine Reduktion des Wasserzinses zuzumuten, ohne dass die Stromkonzerne sich selber auch beteiligen würden. An dieser Stelle muss auch in Erinnerung gerufen werden, dass die grossen Stromkonzerne wie Alpiq und Axpo ihren Hauptsitz im Mittelland haben und die Besteuerung der Unternehmensgewinne in erster Linie hier erfolgt. Falls die grossen Stromkonzerne wirklich in eine finanzielle Schieflage geraten, dann sind sie

vermutlich „too big to fail“ und es wäre zu erwarten, dass auch die Standortkantone sich an Massnahmen zur Stabilisierung dieser Konzerne beteiligen. Zudem müsste auch erwartet werden, dass die Stromkonzerne ihre Dividendenausschüttung zurückfahren. Doch im Jahr 2015 wurden immer noch 500 Mio. Fr. an Dividenden ausbezahlt. Die plakative Frage stellt sich: wird Druck auf die Wasserzinsen gemacht (welche den Berggebieten zu Gute kommen), damit die Standortkantone (im Mittelland) weiterhin eine hohe Dividende einkassieren können?



Künftige Bedeutung der Wasserkraft

Die Wasserkraft scheint derzeit in der Schweiz mit marktbedingten Problemen zu kämpfen. Dabei gilt zu beachten, dass der Markt wesentlich durch externe Faktoren verzerrt ist. Aus Sicht der SAB entsteht auch der Eindruck, dass derzeit die Wasserkraft gezielt schlecht geredet wird, um einen politischen Druck auf den Wasserzins auszuüben. Betrachtet man jedoch die absehbare zukünftige Entwicklung im Energiesektor, so zeigt sich ein völlig anderes Bild. Die Schweiz hat beschlossen, aus der Kernkraft auszusteigen. Das bedeutet, dass 40% der Stromproduktion ersetzt oder eingespart werden müssen. Die einzige erneuerbare und einheimische Energiequelle die substantziell zu dieser Energiewende beitragen kann ist die Wasserkraft, die bereits heute rund 56% der Stromproduktion abdeckt. Im Interesse der Landesversorgung muss deshalb die Wasserkraft weiter ausgebaut werden. Das Stimmvolk hat dieser Absicht mit seinem Ja zur ersten Etappe der Energiepolitik am 21. Mai 2017 zugestimmt. Es hat sich dabei einverstanden erklärt, die Wasserkraft vorübergehend mit einer Marktprämie und Investitionsbeiträgen zu unterstützen. Bei der Interessensabwägung sind zudem künftig die Interessen der Energieversorgung als von gleichwertigem nationalem Interesse einzustufen wie z.B. der Natur- und Landschaftsschutz. Dies ist ebenfalls ein wichtiges Signal, damit Kraftwerke ausgebaut, erneuert und allenfalls auch neue gebaut werden können. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung geht im Trend eindeutig in Richtung vermehrten Stromkonsums. Die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft erfordert eine ausreichende und stabile Stromversorgung. Mit der geplanten Umstellung des motorisierten Individualverkehrs auf Elektroantrieb wird der Bedarf nach Strom in ganz Europa massiv steigen. Die schweizerische Wasserkraft wird hier ein Trumpffaktor sein.

Modell eines flexiblen Wasserzinses

Der Bundesrat stellt in den Vernehmlassungsunterlagen auch das Modell eines flexiblen Wasserzinses bestehend aus einem fixen und einem variablen,

marktabhängigen Beitrag zur Diskussion, ohne jedoch noch die genauen Modalitäten zu präsentieren. Für die SAB kommt dieses Modell zu früh. Erstens muss zuerst das zukünftige Strommarktdesign bekannt sein und zweitens müssten zuerst die genauen Eckwerte des Modells definiert werden.

Fazit

Die Diskussion um den Wasserzins kann nicht losgelöst vom künftigen Strommarktdesign geführt werden. Bis ein neues Marktdesign in Kraft ist, muss der Wasserzins unverändert auf bisherigem Niveau weiter geführt werden. Die Berggebiete sind keinesfalls bereit, alleine die Zeche für eine verfehlte Strommarktpolitik in der Schweiz und im benachbarten Ausland sowie für unternehmerische Fehlentscheide zu bezahlen. Die aktuelle Marktsituation ist auch keine zulässige Begründung für einseitige Korrekturmassnahmen beim Wasserzins auf dem Buckel der Berggebietskantone und -gemeinden. Die SAB ist gerne bereit, sich aktiv in Diskussionen um das Strommarktdesign einzubringen. Sie ist aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht bereit, eine Wasserzinsreduktion zu akzeptieren.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach
Nationalrätin

Thomas Egger
Nationalrat

Résumé

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) rejette résolument la modification de la loi sur les forces hydraulique. En effet, ce projet prévoit de réduire la redevance hydraulique de 110 à 80 francs/kWh, durant une période transitoire, prévue entre 2020 et 2022. Ensuite, un système flexible devrait être institué sur le long terme. Une telle proposition pénaliserait fortement les cantons dans lesquels se trouvent des installations hydroélectriques (surtout le Valais, les Grisons, le Tessin ainsi que Berne), de même que les communes de montagne bénéficiant de la redevance hydraulique. Ce système les priverait de plus du quart des 550 millions de francs qui leur sont versés actuellement, soit environ 150 millions de francs. Les réflexions à ce sujet doivent s'inscrire dans le cadre de la conception d'une nouvelle structure du marché de l'électricité. Entretemps, il n'est pas question de réduire la redevance hydraulique. Car il n'est pas normal que les régions de montagne doivent supporter seules les erreurs qui ont conduit à un effondrement des prix de l'énergie électrique. Enfin, le SAB souhaite participer activement aux débats sur la **nouvelle** structure du marché de l'électricité.