

Per Mail an:

urek.ceate@parl.admin.ch
Kommission für Umwelt,
Raumplanung und Energie

Kopien an die Bundesämter
- für Energie, BFE, Daniel Binggeli
daniel.binggeli@bfe.admin.ch
- für Umwelt BAFU, Stephan Müller
stephan.mueller@bafu.admin.ch

Bern / Effretikon, 14. Februar 2019

Vernehmlassung zur geplanten Revision des Wasserrechtsgesetzes (WRG)

(betr. parl. Initiative A. Rösti)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Namens des schweizerischen Verbandes der Umweltfachleute (SVU|asep) danken wir Ihnen für die Gelegenheit, zur parlamentarischen Initiative Rösti Stellung zu nehmen. Wir nehmen diese Gelegenheit, betreffend der geplanten Revision des Wasserrechtsgesetzes (WRG: SR 721.80) gerne aus umwelt- und staatsrechtlicher, sowie energiewirtschaftlicher Sicht wahr:

Anträge:

Wir ersuchen Sie, geschätzte Damen und Herren, die parlamentarische Initiative von NR A. Rösti aus ökologischen, staatsrechtlichen und energiewirtschaftlichen Überlegungen klar abzulehnen. Allenfalls sind Anpassungen am WRG zu prüfen, welche besser mit dem Fischerei- und dem Gewässerschutzgesetz abgestimmt sind. (vgl. Fazit).

Materielles:

Die vorgeschlagene Revision des WRG würde nur wenige Interpretationsprobleme im aktuellen Vollzug (durch die Kantone) mindern, aber sie würde neue Konflikte mit dem Umweltrecht, namentlich mit dem Verursachenden-Prinzip und mit der Ausgleichspflicht angesichts schädlicher Einwirkungen heraufbeschwören. Das verfassungsmässige Vermeidungs- und Beseitigungsgebot in Bezug auf verursachte (ältere UND neuere) Umweltschäden wäre verletzt. Da die Revision zudem detailliert in die (weitgehend kantonal geregelte) Gewässerhoheit eingreift und neue Ungleichheiten bei der Erneuerung von verschiedenen Energieerzeugungsanlagen schafft, bestehen auch erhebliche staatsrechtliche Bedenken.

1. Umweltrechtliche Situation:

In der Bundesverfassung sind sowohl das Verursachenden-Prinzip, als auch die Verpflichtung zur Vermeidung resp. zum möglichst adäquaten Ausgleich schädlicher oder lästiger Einwirkungen vorgeschrieben. Dabei ist zu beachten, dass sich die Verfassung sowohl auf den Schutz des Menschen, als auch auf den Schutz der natürlichen Umwelt bezieht. Wenn sich beispielsweise klimatische Randbedingungen ändern, indem die Gefährdung durch Wasserknappheit im Sommer zunimmt, dann müssen auch die Eingriffe der Wasserkraftnutzung in ein Gewässer - namentlich bei einer Neukonzessionierung - neu beurteilt werden. Mit der vorgesehenen Revision des WRG würden diese, für Mensch und Umwelt sehr wichtigen Prinzipien unterlaufen – was zu vermeiden ist:

brunnengasse 60
postfach
3000 bern 8

t: 031 311 03 02
f: 031 312 38 01
info@svu-asep.ch
www.svu-asep.ch

Auszug aus der Bundesverfassung vom 18. April 1999

Art. 74 Umweltschutz:

¹ Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen.

² Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.

³ Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

Art. 76 Wasser:

¹ Der Bund sorgt im Rahmen seiner Zuständigkeiten für die haushälterische Nutzung und den Schutz der Wasservorkommen sowie für die Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers.

² Er legt Grundsätze fest über die Erhaltung und die Erschliessung der Wasservorkommen, über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung und für Kühlzwecke sowie über andere Eingriffe in den Wasserkreislauf.

³ Er erlässt Vorschriften über den Gewässerschutz, die Sicherung angemessener Restwassermengen, den Wasserbau, die Sicherheit der Stauanlagen und die Beeinflussung der Niederschläge.

⁴ Über die Wasservorkommen verfügen die Kantone. Sie können für die Wassernutzung in den Schranken der Bundesgesetzgebung Abgaben erheben. Der Bund hat das Recht, die Gewässer für seine Verkehrsbetriebe zu nutzen; er entrichtet dafür eine Abgabe und eine Entschädigung.

etc... (...die weiteren Absätze sind nicht direkt für die WRG-Revision relevant)

Zunächst ist zu betonen, dass sich diese Verfassungsartikel gleichermaßen auf Oberflächengewässer, wie auf die Grundwasservorkommen beziehen und dass eben gerade bei Wasserkraftanlagen die gegenseitige Beeinflussung zwischen Oberflächen- und Grundwasser gross ist.

Die vorgesehene Revision widerspricht insoweit dem Verursachenden-Prinzip, als nicht mehr der gesamte – oder zumindest ein möglichst grosser Zeitraum der verursachenden Handlung überprüft werden müsste. Bei neuen oder erneuerten Konzessionen sind gemäss der Logik des Verursachenden-Prinzips «schädliche Einwirkungen» - unabhängig vom Zeitpunkt ihres Eintretens oder ihrer ersten Beobachtung - zu vermeiden oder zumindest auszugleichen. Ferner müssen gemäss Art. 18 Abs. 1ter des Natur- und Heimatschutzgesetzes die Inhaber von (erneuerten) Wasserrechtskonzessionen Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen treffen, resp. finanzieren, um die durch Bau oder Betrieb der Anlage verursachten Umweltschäden auszugleichen. Diese Verpflichtung zum Ausgleich bei technischen Eingriffen ist seit 1983 im Naturschutzrecht verankert. Auch das bisherige Haftungssystem im Umweltrecht überbindet Sanierungskosten für Umweltschäden dem «bewussten» Verursacher.

Dem Argument einiger Befürworter der Gesetzesänderung: «Es sei eben schwierig, heute einen Zustand von vor 50, 70 oder gar 90 Jahren zu rekonstruieren» muss entgegnet werden: Auch wenn ein Sachverhalt schwierig zu ermitteln ist, so legitimiert das keinesfalls dazu, auf die Ermittlung dieses Sachverhaltes gänzlich zu verzichten. Genau so, wie die Verordnung über Umweltverträglichkeitsprüfungen vorschreibt, in Alternativen zu denken und zu planen, kann auch erwartet werden, dass über frühere Umweltzustände Aussagen in Bandbreiten «von mind. bis max.» gemacht werden. Das ergäbe durchaus relevante Aussagen wie beispielsweise: «...von ursprünglich 10 beobachteten Fischarten sind zwei bis drei seit 5 bis 15 Jahren im fraglichen Gewässerabschnitt nicht mehr beobachtet worden...».

Bei Verhandlungen über die Umweltverträglichkeit müssen eben beide Seiten immer wieder eingestehen, dass die Kenntnisse begrenzt sind und dass es für erfolgreiche Verhandlungen auch den entsprechenden Verhandlungsspielraum braucht. Eine Diskussionsphase und eine erfolgversprechende Suche nach Kompromissen (wie das beispielsweise bei der Projektierung des teils ergänzten und weitgehend erneuerten Wasserkraftwerks Linth-Limmern im Kanton Glarus vorbildlich durchgeführt worden ist) brauchen jeweils einen grossen Verhandlungsspielraum.

2. Staatsrechtliche Situation (Verhältnis Bund – Kantone):

Gemäss Art. 76 der Bundesverfassung wird der Bund ermächtigt, Grundsätze über die Nutzung der Gewässer zur Energieerzeugung festzulegen. Diese Grundsatz-Kompetenz für den Bund bedeutet aber nicht, dass der einzelfallspezifische Handlungs- und Verhandlungsspielraum der Kantone über Gebühr eingeschränkt werden darf. Dieser Spielraum steht vielmehr den Kantonen auf Grund ihrer Gewässerhoheit zu:

Es sind die Kantone, welche in den allermeisten Fällen die Konzessionen erteilen, aber eben auch deren Fristen bis zum Ablauf festlegen (müssen) und es sind auch die Kantone, welche die Verantwortung dafür tragen, dass die Auswirkungen der erteilten Konzessionen von Zeit zu Zeit überprüft werden; insbesondere auch hinsichtlich veränderter Umweltbedingungen und hinsichtlich allenfalls neuerer einschlägiger Gesetzes-Vorschriften. Mit anderen Worten, es existiert kein Anspruch auf eine ewigwährende Erteilung einer Konzession und dementsprechend müssen die Konzessionsgeber (also die Kantone) auch das Recht und die Möglichkeit und den Spielraum haben, die Randbedingungen einer Konzession neu auszuhandeln.

Die Revisionsvorlage gemäss der parl. Initiative Röstli steht somit im krassen Widerspruch zur Verhandlungs- und Gestaltungsfreiheit der Kantone, wenn es um die Konzessionierung ihrer ureigensten (Wasser-)Rechte geht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass von den rund 700 Wasserkraftwerken in der Schweiz (gemäss Statistik des Bundesamtes für Energie) bei über rund 550 Werken die Konzession erst nach 2040 ablaufen wird. Die parl. Initiative Röstli würde aber negative Randbedingungen gegenüber ökologischen Ausgleichsmassnahmen bei rund 250 grösseren (> 3MW installierte Leistung) Wasserkraftwerken auf viele Jahre hinaus zementieren. ...und dementsprechend auch das - an und für sich sehr positive - Image der Wasserkraft in der Schweiz beeinträchtigen! Dass dabei die restlichen über 400 kleinen und kleinsten Wasserkraftwerke gar nicht betroffen sind, fällt bei der Beurteilung der parl. Initiative Röstli nicht in Betracht, weil die Initiative durch Ignoranz alter Schäden erstens an den grundlegenden Prinzipien der Umweltverträglichkeitsbeurteilung rüttelt; Zweitens würden ähnliche Vereinfachungen (durch Verzicht auf retrospektive Betrachtungsweisen) die ökologische Situation auch bei Kleinwasserkraftwerken eher verschlechtern, denn verbessern.

3. Energiewirtschaftliche Situation:

Wird die jeweilige Praxis bei der Erneuerung von Wasserkraftanlagen mit der Erneuerung von Kehrlichtverwertungsanlagen (KVA - welche insbesondere im urbanen Bereich ebenfalls sehr wichtige Erzeuger von elektrischer Energie sind) verglichen, so fallen in zeitlicher und in technischer Hinsicht einige Parallelen - aber auch markante Unterschiede auf: In beiden Fällen sind es die Kantone, welche den Takt, das heisst die Erneuerungsrate vorgeben: Bei der Wasserkraft kann es von der ersten Konzessionierung bis zu einer Re-Konzessionierung zwischen rund 50 bis über 90 Jahre dauern. Eine KVA hingegen muss spätestens alle 30 Jahre total erneuert (saniert) werden und braucht in meist noch kürzeren Zeitabständen eine neue Betriebsbewilligung. Zudem sind die KVA-Betreiber stets gehalten, bei allen technischen Massnahmen (z. B. Luftreinhalte-Massnahmen), den jeweiligen neuesten Stand der Technik zu berücksichtigen.

Gemäss dem Prinzip der Gleichbehandlung möglichst aller (einheimischen) Stromproduzenten darf daher mit Fug auch von den Betreibern der Wasserkraftwerke erwartet werden, dass sie sich spätestens bei der Erneuerung ihrer Konzession um die neuesten ökologischen Erkenntnisse und gewässerschutzrechtliche Anforderungen kümmern. Es ist zu vermeiden, dass Inhaber bestehender Werke, welche eine Re-Konzessionierung beantragen, nicht bessergestellt werden, als solche, die eine neue Konzession für eine neu zu erstellende Anlage beantragen.

Was bei der Luftreinhaltung in KVA heisst: mit optimalem Einsatz der aktuellsten Filtertechnik nicht nur einen Grenzwert zu unterschreiten, sondern die Emission absolut zu minimieren; sollte für Wasserkraftwerke bedeuten, eben nicht mit einer minimalistischen Sichtweise auf einen einzigen Zeitpunkt der Beurteilung abzustellen, sondern eine möglichst lange Zeitspanne von Veränderungen in einem Ökosystem als Referenz und auch als Prognosebasis für künftige Umwelteinflüsse im Auge zu behalten. Was bei den KVA bedeutet «den aktuellsten und technisch effizientesten» Rauchgasfilter einzubauen, soll bei der Wasserkraft bedeuten, die aktuellsten Erkenntnisse über die Fischwanderung und die aktuellsten Erkenntnisse über mögliche Auswirkungen von Klimaveränderungen auf Seen, Fliessgewässer und Grundwasser stets zu berücksichtigen.

Fazit:

Rechte und Verhandlungsspielräume, die gemäss Bundesverfassung in der Hoheit der Kantone liegen, sollten nicht durch zu detaillierte, einengende (und was Betrachtungszeitraum, resp. -zeitpunkt angeht, schon fast willkürliche) Bestimmungen in Bundesvorschriften eingeschränkt werden. Die Pflicht zur Leistung von Ersatzmassnahmen für alte Eingriffe bestehender Werke sollte vom Zeitpunkt einer (wann auch immer beantragten) Konzessionserneuerung gelöst und beispielsweise über eine separate **Finanzierung gemäss Energiegesetz Art. 34** entschädigt werden:

Art. 34

Entschädigung nach Gewässerschutz- und Fischereigesetzgebung:

Dem Inhaber einer Wasserkraftanlage (Wasserkraftwerk im Sinne der Gewässerschutzgesetzgebung) sind die vollständigen Kosten für die Massnahmen nach Artikel 83a des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 oder nach Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei zu erstatten.

Diese Ersatzpflicht könnte als neuer Artikel im Wasserrechtsgesetz wie folgt verankert werden:

Art. 22 Abs. 1bis (WRG): Art. 34:

Zum Ausgleich bestehender Eingriffe in schutzwürdige Lebensräume trifft der Inhaber bestehender Wasserkraftwerke Massnahmen gemäss Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz. Als Referenzzustand gilt der ursprüngliche, topografische Zustand eines Gewässers vor dem entsprechenden Kraftwerksbau oder falls dieser Zustand nicht mehr belegbar ist, jener eines vergleichbaren Gewässers im alpinen oder voralpinen Raum ohne Wasserkraftwerke.

Aus all diesen rechtlichen und ökologischen Gründen bitten wir Sie, die parlamentarische Initiative Rösti abzulehnen und auf Verbesserungen in der Vollzugspraxis in einzelnen Kantonen hinzuarbeiten.

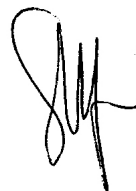
Mit bestem Dank für die Prüfung unserer Anträge und freundlichen Grüssen:

Für den Vorstand des svu|asep:



Matthias Gfeller, Delegierter
für Vernehmlassungen und Rechtsfragen

Dr. sc. techn. ETH,
matthias.gfeller@bluewin.ch
Tel.: 052 / 202 86 70



Stefano Wagner,
Präsident svu|asep

Ing. Agr. Dipl. ETH/SIA
Raumplaner NDS-ETHZ