

BGE 109 IA 134 vom 22. April 1983

Bundesgericht (BGE), 1983-04-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_109 IA 134

FR: BGE 109 IA 134 du 22 avril 1983

IT: BGE 109 IA 134 del 22 aprile 1983

Regeste

Regeste Art. 85 lit. a OG; Initiative in der Form der allgemeinen Anregung; Ungültigerklärung. 1. Zielkonflikt zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht. Die Schaffung, gemäss Initiative, eines durch die Wasserkraftwerke zu finanzierenden Energiefonds, der Ausgleichsbeiträge an die Gemeinden leistet, welche Wassernutzungskonzessionen verweigern, würde es der Kantonsregierung erschweren, wenn nicht faktisch verunmöglichen, nach Art. 11 WRG statt der Gemeinden Wassernutzungsrechte zu verleihen. Macht diese Erschwerung der Anwendung von Bundesrecht die Initiative ungültig? Frage offen gelassen (E. 4). 2. Eine gesetzliche Pflicht der Wasserkraftwerke, dem Kanton zur Speisung des Energiefonds einen Anteil der produzierten Energie gratis abzuliefern oder ihm den Wert in Geld zu erstatten, hat den Charakter einer Sondersteuer. Sie ist bundesrechtswidrig, wenn die Belastungsgrenze nach Art. 49 WRG durch die bestehenden Abgaben (Wasserzins und Kraftwerksteuer) bereits erreicht ist (E. 5a-c). 3. Interpretation der Initiative. Das Begehren auf Einführung einer Gratisenergie-Lieferpflicht kann nicht zur Vermeidung seiner Ungültigkeit dahin umgedeutet bzw. ergänzt werden, dass die bisherigen Abgaben der Kraftwerke (Wasserzins und Kraftwerksteuer) herabzusetzen seien (E. 5d).

Erwägungen

E. 4

a) Ein genereller Zielkonflikt mit dem Bundesrecht genügt noch nicht, um eine Initiative ungültig zu machen; denn die Kantone BGE 109 Ia 134 S. 141 sind nicht schlechthin gehindert, andere Ziele zu verfolgen als der Bund. Der behauptete Zielkonflikt lässt sich übrigens schon innerhalb des Bundesrechts feststellen; denn dieses fördert nicht nur die Nutzung der Wasserkräfte als nationalen Rohstoff, sondern auch den Natur- und Landschaftschutz und die Erhaltung des Lebensraums der Bevölkerung. Die Zwecke, welche die Initianten verfolgen, sind also auch solche des Bundesrechts. Nur wenn konkrete Begehren der Initiative bestimmten Normen des Bundesrechts widersprechen, lassen sie sich, weil bundesrechtswidrig, nicht verwirklichen. In diesem Zusammenhang ist beachtlich, dass das Bundesrecht die Verfügung über die Wasserkräfte grundsätzlich den Kantonen überlässt. Der Bund kann die Nutzung nur für seine Verkehrsbetriebe (gegen Entschädigung) beanspruchen und hat gewisse Entscheidungsbefugnisse betreffend die Nutzung von interkantonalen und internationalen Wasserläufen (Art. 24bis Abs. 2 lit. c und Abs. 4 BV). Hiervon abgesehen sind es einzig die Kantone bzw. die nach kantonalem Recht Berechtigten (Bezirke, Gemeinden, Korporationen usw.), welche über die Wassernutzung entscheiden (Art. 24bis Abs. 3 BV). Demnach scheint sich die Energie-Initiative völlig im Bereich des kantonalen Rechts zu bewegen. Das Bundesrecht ermächtigt freilich in Art. 11 WRG die Kantonsregierungen, das Nutzungsrecht zu erteilen,

wenn die Verfügungsberechtigten trotz angemessener Angebote während längerer Zeit ohne wichtigen Grund ein Gewässer weder selber nutzen noch durch andere benutzbar machen lassen. Der Ausbau hat aber zu unterbleiben, wo das allgemeine Interesse an der Erhaltung von Naturschönheiten überwiegt (Art. 22 Abs. 1 WRG). Die Energie-Initiative würde es jeder Gemeinde ermöglichen, nicht nur bei überwiegendem Interesse an der Erhaltung von Naturschönheiten, sondern aus jedem beliebigen Naturschutzgrund und unter Bezug von Ausgleichsbeiträgen, die Wassernutzung zu verwehren. Sie würde es der Regierung damit ausserordentlich erschweren, wenn nicht verunmöglichen, im Sinne von Art. 11 WRG das Nutzungsrecht stellvertretend zu erteilen. Ob diese praktische Ausschaltung von Art. 11 des eidgenössischen WRG die Initiative bundesrechtswidrig und ungültig macht, obgleich die Verfügung über die Gewässer Sache der Kantone ist, kann jedoch dahingestellt bleiben. b) Die Initiative berührt sich mit dem Bundesrecht auch insofern, BGE 109 Ia 134 S. 142 als sie die Energieversorgung der Bündner Volkswirtschaft bei einer künftigen Stromknappheit sichern will. Denn bei einer Energie-Mangellage sorgt der Bund für die Stromversorgung aller Landesteile (vgl. BB vom 19.6. 1981 über die Elektrizitätsversorgung). Dies ist ohne Einfluss auf die Gültigkeit der Initiative, besagt aber, dass die mit der Initiative angestrebte Versorgungssicherung entbehrlich bzw. gegenstandslos ist.

E. 5

Die in der Initiative vorgesehene Pflicht der Bündner Kraftwerke zur Abgabe von Gratisenergie an den Kanton dient im wesentlichen nicht der Sicherung der kantonalen Stromversorgung. Sie soll vielmehr den vorgesehenen Energiefonds äufnen. Der Kanton kann nämlich gemäss Initiative die Gratisenergie selber verbrauchen oder verkaufen, muss aber sowohl den Verkaufserlös als auch den Gegenwert des Eigenverbrauchs dem Energiefonds zuwenden. Dem Kanton wird ferner gegenüber den lieferpflichtigen Werken eine bedeutende Wahlmöglichkeit eingeräumt. Wenn er die Gratisenergie nicht selber brauchen kann oder nicht beansprucht, so haben ihm diese Werke den Gegenwert in Geld zu bezahlen. Der Grosse Rat hält diese Leistungspflicht mindestens bei den schon bestehenden Werken für bundesrechtswidrig und zwar aus verschiedenen Gründen, je nachdem wie man diese Verpflichtung der Kraftwerke rechtlich qualifiziert. a) Ob es sich bei der vorgesehenen Gratisenergie-Lieferpflicht um eine Geld- oder um eine Naturalleistung handelt, kann dahingestellt bleiben. Für die Qualifikation dieser Leistung im vorliegenden Fall spielt es keine wesentliche Rolle, ob sie in natura oder in Geld zu erbringen ist. Das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte bestimmt bezüglich der Leistungen der Beliehenen nur wenig über die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Abgabeformen. Es nennt vor allem den Wasserzins und die Gebühren, spricht zwar nicht von allgemeinen Steuern, aber von Sondersteuern und erwähnt zudem die Abgabe von Wasser und Kraft an den Verleiher, neben dessen Gewinnbeteiligung (Art. 48, 49, 54 lit. d WRG). Es verwendet diese Bezeichnungen im Zusammenhang mit seinem Bestreben, die fiskalische Belastung der Kraftwerke zu begrenzen, damit die Ausnützung der Wasserkräfte nicht verhindert oder übermässig erschwert wird. Der Gesetzgeber hatte freilich keinen Anlass, Limiten zu setzen für die allgemeinen Steuern der Kraftwerke, da diese den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit unterliegen, und auch nicht für die Gebühren, da diese dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip BGE 109 Ia 134 S. 143 unterstehen. Den Wasserzins dagegen begrenzt das Gesetz zahlenmässig (Art. 49 Abs. 1 WRG) und Sondersteuern (Kraftwerksteuer) lässt es nur soweit zu, als die Spanne beim Wasserzins nicht ausgeschöpft wird (Art. 49 Abs. 3 WRG). Für die übrigen denkbaren Verpflichtungen des Beliehenen (Wasser- und Energie-Gratislieferung,

Gewinnanteils-Ablieferung und dergleichen) zieht das Gesetz nicht selber eine Schranke, sondern gestattet dem Konzessionsbewerber den Bundesrat anzurufen und ermächtigt diesen, nach Anhörung des betreffenden Kantons die Leistungen zu bestimmen, die dem Bewerber über den Wasserzins und die Gebühren hinaus höchstens auferlegt werden dürfen (Art. 48 Abs. 3 WRG). Auf den ersten Blick scheint die Energielieferung eine Leistung besonderer Art neben Wasserzins und Sondersteuer zu sein. Doch der Unterschied zwischen Geld- und Naturalleistung ist für die Rechtsnatur einer Abgabe auch im Bereich der Art. 48 und 49 WRG nicht wesentlich. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine gesetzlich vorgeschriebene Energielieferung unter den WRG-Begriff der Sondersteuer oder eventuell des Wasserzinses fällt. b) Der Grosse Rat des Kantons Graubünden hat gestützt auf das Gutachten Dubach erkannt, dass die Gratisenergie-Lieferpflicht eine Sondersteuer ist, für die kein Raum besteht, weil im Kanton Graubünden Wasserzinsen und Wasserwerksteuer den von Art. 49 WRG gewährten Spielraum voll ausschöpfen. Nach Dubach kann keinesfalls von einer Vorzugslast gesprochen werden. Nach Ansicht der Beschwerdeführer hingegen handelt es sich um eine Naturalleistungspflicht, eine für den Fonds zweckgebundene, nicht ins Verwaltungsvermögen fliessende Abgabe, eine Vorzugslast, d.h. ein Entgelt für den Sondervorteil der Wasserkraftnutzung. Diese Gratisenergie-Lieferpflicht sei umso berechtigter, als der Wasserzins diesen Sondervorteil längst nicht mehr vollwertig abgelte. Da die Gratisenergie bzw. ihr Geldwert nicht an die Gemeinde als Inhaberin der Gewässerhoheit, sondern an den Kanton bzw. in den kantonalen Energiefonds fliessen würde, sei sie nicht Nutzungsentgelt, sondern eine voraussetzungslose hoheitliche Abgabe. c) Der Kanton Graubünden erhebt eine Wasserwerksteuer in der hälftigen Höhe des jeweiligen bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums; die von den Gemeinden festgesetzten Wasserzinsen dürfen für abgabepflichtige Werke die andere Hälfte des bundesrechtlichen Maximums nicht übersteigen (Art. 97 und 100 des BGE 109 Ia 134 S. 144 Bündner Steuergesetzes vom 21. Juni 1964). Da der Kanton Graubünden mit der Wasserwerksteuer seine Quote voll ausnützt, ist das bundesrechtlich zulässige Maximum ausgeschöpft. Die hälftige Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden entspricht der Auffassung, dass letztere als Inhaberinnen der Gewässerhoheit den Wasserzins beziehen, der Kanton dagegen die Sondersteuer kraft Gebietshoheit erhebt. Da die Gratisenergie dem Kanton zugunsten des Energiefonds geliefert werden müsste, ist auch sie eine Sondersteuer. Dies würde auch dann gelten, wenn die Lieferpflicht eine echte Naturalleistung wäre und nicht bloss der Geldbeschaffung dienen würde. Die Art. 48 und 49 WRG bezwecken eine Leistungsbegrenzung der Beliehenen. Der bundesrätlichen Einzelfallbeurteilung bzw. Begrenzung sind nur Leistungen unterworfen, die wegen der individuellen Ausgestaltung in der Konzession nicht generell durch das Gesetz erfasst werden, wie dies z.B. bei Stromlieferung für die Zwecke der Gemeinde in der Regel der Fall ist. Naturalleistungen dagegen, die vom Gesetz generell angeordnet und bemessen werden, müssen auch der allgemeinen bundesgesetzlichen Beschränkung unterliegen, d.h. als Erscheinungsform des Wasserzinses oder der Sondersteuer behandelt werden, andernfalls der Durchlöcherung der bundesgesetzlichen Leistungsbegrenzung Tür und Tor geöffnet würde. d) Als Sondersteuer widerspricht die Gratisenergie-Lieferpflicht an sich nicht dem Bundesrecht; dieses lässt solche Steuern zu, soweit innerhalb des bundesrechtlichen Maximums neben dem Wasserzins dafür Raum bleibt. In Graubünden lassen die bestehenden Gesetze betreffend Wasserzins und Kraftwerksteuer jedoch keinen Freiraum. Die Beschwerdeführer wenden ein, dass der Widerspruch mit dem kantonalen Gesetz die Initiative nicht ungültig mache; nach ihrer

Annahme habe der kantonale Gesetzgeber die entgegenstehenden kantonalen Vorschriften entsprechend zu ändern, d.h. er müsste die Sondersteuer des Kantons und die Wasserzinsen der Gemeinden herabsetzen, um Platz für eine Belastung in Form der Gratisenergie-Lieferung zu machen. Diese Ausführungen sind als solche zutreffend, übergehen aber das Problem der Interpretation der Initiative und die Gefahr einer Irreführung der Stimmbürger. Die Initiative will offensichtlich neue Einnahmequellen für den zu schaffenden Energiefonds erschliessen und nicht die Einnahmen aus den Abgaben der Kraftwerke umverteilen. Sie nennt als BGE 109 Ia 134 S. 145 Fonds-Einnahmen nur den Ertrag der Gratisenergie-Lieferung und einen Anteil an künftigen Wasserzins-Erhöhungen, deutet aber nicht an, dass bisherige Einnahmen der öffentlichen Hand in den Fonds abgezweigt werden sollen. Die Initianten erstreben offensichtlich Mehrleistungen der Kraftwerke, weil nach ihrer Auffassung der Wasserzins kein genügendes Entgelt mehr darstellt. Die Initiative kann nicht dahin verstanden werden, dass der Gesetzgeber, um für die Gratisenergie-Lieferpflicht Raum zu schaffen, dem Kanton die Wasserwerksteuer und den Gemeinden den Wasserzins mehr oder weniger entziehen soll; von Gratisenergie könnte nicht mehr die Rede sein. Der Anreiz zum Konzessionierungsverzicht würde mehr oder weniger wegfallen, denn Kanton und Gemeinden müssten durch jeden Konzessionsverzicht einer Gemeinde einen Teil ihrer Einnahmen verlieren; sie würden anderseits umsomehr Kraftwerkabgaben erhalten, je mehr Konzessionen erteilt werden. Die nachträgliche Umdeutung durch die Initianten läuft dem ursprünglichen Textverständnis und der durch die Initiative geweckten Erwartung auf Mehreinnahmen so sehr zuwider, dass sie abgelehnt werden muss. Wie wäre in einer Abstimmungsbotschaft den Stimmbürgern verständlich zu machen, dass sie über eine Initiative abstimmen sollen, die dem Kanton und den Gemeinden Kraftwerks-Einnahmen entzieht, obwohl sie Mehrleistungen in Form von Gratisenergie der Kraftwerke in Aussicht stellt? Indem er eine solche Umdeutung ablehnte und die Initiative für unzulässig erklärte, hat der Grosse Rat die Regeln der Initiativen-Auslegung richtig angewandt und das Stimmrecht der Bürger nicht verletzt. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.