

BGer 2C 116/2022 vom 3. Mai 2023

Bundesgericht, 2023-05-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_116_2022

FR: TF 2C 116/2022 du 3 mai 2023

IT: TF 2C 116/2022 del 3 maggio 2023

Regeste

Entschädigung für Kosten von Sanierungsmassnahmen | Energie

Erwägungen

E. 1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 29 Abs. 1 BGG) und mit freier Kognition (vgl. BGE 146 II 276 E. 1; 141 II 113 E. 1).

E. 1.1

Die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe betrifft eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) und richtet sich gegen ein verfahrensabschliessendes (Art. 90 BGG) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Das Rechtsmittel ist als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, da kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 83 BGG).

E. 1.2

Gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG sind die Departemente des Bundes zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt, wenn der angefochtene Akt die Bundesgesetzgebung in ihrem Aufgabenbereich verletzen kann.

E. 1.2.1

Das Beschwerderecht der Bundesbehörden dient dazu, den Vollzug des Bundesrechts in den Kantonen und in der Bundesverwaltung zu überwachen und dessen richtige und einheitliche Anwendung - wenn nötig letztinstanzlich durch das Bundesgericht - sicherzustellen. Ein darüber hinausgehendes spezifisches schutzwürdiges (öffentliches) Interesse setzt das Beschwerderecht der Bundesbehörden nicht voraus (vgl. BGE 142 II 324 E. 1.3.1; 136 II 359 E. 1.2; Urteile 2C_614/2019 und 2C_623/2019 vom 25. Juni 2020 E. 1.2, nicht publ. in: BGE 146 II 384).

E. 1.2.2

Die Bundesgesetzgebung im Stromversorgungs- und Energierecht zählt zum Aufgabenbereich des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (vgl. Urteile 2C_109/2020 und 2C_115/2020 vom 7. Oktober 2022 E. 1.3.1; 2C_681/2015 und 2C_682/2015 vom 20. Juli 2016 E. 2.2 i.f., nicht publ. in: BGE 142 II 451 ; 2C_739/2010 vom 6. Juli 2011 E. 1.2). Das Departement ist daher zur Beschwerdeerhebung an das Bundesgericht gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG befugt. Hierfür hat es in rechtsgenügender Form das Bundesamt für Umwelt bevollmächtigt.

E. 1.3

Auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5; 133 II 249 E. 1.4.1). Seinem Urteil legt das Bundesgericht den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG).

E. 3

Das Bundesamt reicht im Rahmen seiner bundesgerichtlichen Beschwerde Beilagen ein, die nach Auffassung der Beschwerdegegnerin unechte Noven darstellen. Diese hätten bereits im vorinstanzlichen Verfahren eingereicht werden können.

E. 3.1

Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen im bundesgerichtlichen Verfahren nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Echte Noven sind in jedem Fall unzulässig. Folglich bleiben Tatsachen und Beweismittel unberücksichtigt, die erst nach dem angefochtenen Urteil entstanden sind und somit nicht durch diesen veranlasst worden sein können (vgl. BGE 143 V 19 E. 1.2; 133 IV 342 E. 2.1). Nicht unter das Novenverbot fallen Materialien, die nicht die Sachverhaltsebene betreffen, sondern der Rechtsanwendung oder Auslegung von Rechtsbegriffen dienen (vgl. BGE 134 V 208 E. 3.6.1).

E. 3.2

Die nach Auffassung der Beschwerdegegnerin unzulässigen Beweismittel betreffen nur teilweise die Sachverhaltsebene. Sie beziehen sich auch auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Schweiz im Hinblick auf den Schutz des Rheins eingegangen ist. Diese vom Bundesamt eingereichten Beilagen sind im Rahmen der Rechtsanwendung daher zu berücksichtigen (vgl. Art. 106 Abs. 1 BGG ; vgl. auch E. 5 hiernach). Anders verhält es sich mit den Beilagen, die der Beschwerde nicht als Materialien mit Bezug zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen beiliegen - wie beispielsweise der Jahresabschluss eines Abwasserzweckverbands vom 31. Januar 2020. Diese unechten Noven sind unbeachtlich, zumal das Bundesamt nicht darlegt, weshalb es sie nicht bereits im vorinstanzlichen Verfahren eingereicht hat.

E. 4

Das Bundesamt beanstandet die vorinstanzliche Auslegung und Anwendung von Art. 34 EnG , wonach dem Inhaber einer Wasserkraftanlage die vollständigen Kosten für die Massnahmen nach Art. 83a GSchG oder nach Art. 10 BGF zu erstatten seien.

E. 4.1

Nach Auffassung des Bundesamts bezieht sich die Pflicht zur vollständigen Kostenerstattung bei Grenzwasserkraftwerken lediglich auf den schweizerischen Hoheitsanteil. Das Bundesamt macht geltend, es sprächen wichtige Gründe dafür, bei der Finanzierung von Sanierungsmassnahmen im Sinne von Art. 83a GSchG und Art. 10 BGF

vom Wortlaut von Art. 34 EnG abzuweichen. Die Vorinstanz lasse im Rahmen der systematischen Auslegung ausser Acht, dass die Schweiz und Deutschland an internationales Recht gebunden seien und eine vollständige Sanierung des Grenzwasserkraftwerks allein gestützt auf Schweizer Recht weder gefordert noch umgesetzt werden könne. Die Pflicht zur Sanierung der Fischgängigkeit und des Geschiebehaltungs bestehe auch nach deutschem Recht. Überdies bezwecke die vollständige Entschädigung gemäss Art. 34 EnG den Schutz wohlerworbener Rechte. Vorliegend stehe jedoch die Konzessionserneuerung der Beschwerdegegnerin zur Diskussion. Damit werde nicht in wohlerworbene Rechte eingegriffen. Insgesamt spreche das Auslegungsergebnis dafür, dass Art. 34 EnG für Grenzwasserkraftwerke lediglich im Umfang des Schweizer Hoheitsanteils eine vollständige Entschädigung vorsehe.

E. 4.2

Die Beschwerdegegnerin entgegnet, die Inhaber von Grenzwasserkraftwerken seien gleich wie alle Inhaber von Wasserkraftwerken gestützt auf Art. 83a GSchG und Art. 10 BGF verpflichtet, Massnahmen zur Sanierung des Geschiebehaltungs und zum Schutz der Lebensräume der Wassertiere zu ergreifen. Der Wortlaut von Art. 34 EnG, der die Entschädigung der Sanierungsmassnahmen regle, sei klar. Es seien die "vollständigen" Kosten zu erstatten. Dies gelte auch für Grenzwasserkraftwerke, die einen ausländischen Hoheitsanteil aufwiesen. Nach Auffassung der Beschwerdegegnerin bestehen keine triftigen Gründe, um Art. 34 EnG entgegen dessen klaren Wortlaut auszulegen. Die vorliegend infrage stehenden und geltend gemachten Sanierungskosten seien allesamt und einzig durch die mit den Verfügungen vom 10. Oktober 2017 und 7. November 2017 individuell-konkret auferlegte Sanierungspflicht entstanden (vgl. Bst. A.b hiervor). Die schweizerischen Behörden hätten eine umfassende Sanierung angeordnet, zumal eine hälftige Sanierung aufgrund der Unteilbarkeit des Gewässers nicht möglich sei. Sie seien aufgrund des Territorialitätsprinzips denn auch gar nicht befugt gewesen, eine Sanierungspflicht gestützt auf das deutsche Recht zu verfügen. Die deutschen Behörden hätten keine entsprechende Sanierungsverfügung erlassen.

E. 4.3

Unter den Verfahrensbeteiligten ist somit die Frage umstritten, wie Art. 34 EnG auszulegen und in der vorliegenden Angelegenheit anzuwenden ist. Im Grundsatz bildet daher die Auslegung von Art. 34 EnG (vgl. E. 6 hiernach) und Anwendung von Art. 34 EnG (vgl. E. 7 hiernach) Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Allerdings macht das Bundesamt im Wesentlichen geltend, es müssten auch die staatsvertraglichen Verpflichtungen mit Bezug auf den Schutz des Rheins beachtet werden. Daher ist vorab zu prüfen, ob sich aus den völkerrechtlichen Vereinbarungen Vorgaben für die völkerrechtskonforme Auslegung und Anwendung von Art. 34 EnG ergeben (vgl. E. 5 hiernach).

E. 5

Das beschwerdeführende Bundesamt wirft der Vorinstanz im Wesentlichen vor, die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Schweiz und Deutschland mit Bezug auf den Schutz des Rheins gleichermassen eingegangen seien, ausser Acht zu lassen.

E. 5.1

Für die vorliegende Angelegenheit von Bedeutung sind das Übereinkommen vom 12. April 1999 zum Schutz des Rheins (SR 0.814.284; nachfolgend: Schutzübereinkommen; vgl. E. 5.1.1 hiernach) sowie die Übereinkunft vom 10. Mai 1879 zwischen der Schweiz und dem

Grossherzogtum Baden betreffend den Wasserverkehr auf dem Rhein von Neuhausen bis unterhalb Basels (SR 0.747.224.32; nachfolgend: Übereinkunft; vgl. E. 5.1.2 hiernach).

E. 5.1.1

Mit dem Schutzübereinkommen sollen die natürlichen Fliessgewässerfunktionen einschliesslich der freien Fischwanderung gewährleistet werden (vgl. Botschaft vom 3. November 1999 betreffend das Übereinkommen zum Schutz des Rheins, BBl 2000 312 ff., S. 313; zu den übrigen Vertragsstaaten neben der Schweiz und Deutschland siehe den Geltungsbereich [am Schluss] des Schutzübereinkommens). Die Vertragsparteien setzen sich laut Art. 3 Ziff. 1 des Schutzübereinkommens unter anderem folgende Ziele: Erhaltung, Verbesserung und Wiederherstellung der natürlichen Fliessgewässerfunktion; Sicherung von Abflussverhältnissen, die dem natürlichen Geschiebetrieb Rechnung tragen und die Wechselwirkungen zwischen Fluss, Grundwasser und Aue begünstigen; Erhaltung, Schutz und Reaktivierung von Auengebieten als natürliche Überschwemmungsflächen (lit. c); Erhaltung, Verbesserung und Wiederherstellung möglichst natürlicher Lebensräume für wild lebende Tiere und Pflanzen im Wasser, im Sohlen- und Uferbereich sowie in angrenzenden Gebieten, einschliesslich der Verbesserung der Lebensbedingungen für Fische und der Wiederherstellung ihrer freien Wanderung (lit. d). Die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins, die zuhanden der Vertragsparteien des Schutzübereinkommens Empfehlungen ausspricht (vgl. Art. 11 Ziff. 1 des Schutzübereinkommens), erliess am 13. Februar 2020 das Programm "Rhein 2040". Dieses Programm konkretisiert die Zielsetzungen gemäss Art. 3 des Schutzübereinkommens und setzt unter anderem die Forderungen der EU-Wasserrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Massnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Amtsblatt Nr. L 327 vom 22. Dezember 2000, S. 1 ff.) und der gleichartigen Wasserpolitik der Schweiz im Einzugsgebiet des Rheins um. Das Programm setzt den Vertragsparteien namentlich das Ziel, die ökologische Durchgängigkeit für Wanderfische stromauf- und stromabwärts im Rheinhauptstrom von der Mündung bis zum Rheinfall zu erreichen und den Sedimenthaushalt im Rhein zu verbessern (vgl. Ziff. 2.1 des Programms "Rhein 2040").

E. 5.1.2

In bilateraler Hinsicht sieht Art. 5 der Übereinkunft vor, dass sich die beiden Regierungen verpflichten, dafür zu sorgen, dass keine Anlagen vorgedachter Art sowie überhaupt keine Bauten, welche auf den Wasserabfluss eine erhebliche Einwirkung ausüben könnten, im Fluss oder an dessen Ufer, soweit dasselbe innerhalb des Bereichs des höchsten bekannten Wasserstandes (Inundationsgebiet) liegt, errichtet oder wesentlich geändert werden, bevor der zuständigen Behörde des anderseitigen Staates die Pläne der Anlage zur Geltendmachung der in Betracht kommenden Interessen und zur tunlichsten Herbeiführung eines Einverständnisses mitgeteilt worden sind. Das Regierungspräsidium Freiburg, Abteilung Umwelt, führt in seiner Verfügung vom 5. Oktober 2020 betreffend das wasserrechtliche Verfahren für den Weiterbetrieb des Kraftwerks A. _____ (Zulassung des vorzeitigen Beginns) mit Bezug auf Art. 5 der Übereinkunft denn auch aus, dass die Zulassungsbehörden beider Länder gehalten seien, Entscheidungen zu Grenzkraftwerken im gegenseitigen Einvernehmen zu treffen. Das Kraftwerk A. _____ benötige als Grenzkraftwerk sowohl eine wasserrechtliche Zulassung nach deutschem wie auch eine Konzession nach Schweizer Recht. In der Schweiz werde das hiefür erforderliche

Konzessionsverfahren vom für die Verfahrensführung zuständigen Bundesamt für Energie parallel zum deutschen Verfahren und in enger Abstimmung mit den deutschen Behörden geführt (vgl. E. 3 der Verfügung des Regierungspräsidiums Freiburg vom 5. Oktober 2020; Art. 105 Abs. 2 BGG).

E. 5.2

Aus dem soeben Dargelegten wird ersichtlich, dass die einschlägigen völkerrechtlichen Verträge lediglich (Ziel-) Vorgaben für die Vertragsstaaten enthalten und auch nur in diesem Verhältnis völkerrechtliche Rechte und Pflichten begründen.

E. 5.2.1

Zwar werden die von der Schweiz geschlossenen völkerrechtlichen Verträge aufgrund des monistischen Systems mit ihrer Ratifizierung automatisch Teil der schweizerischen Rechtsordnung (vgl. BGE 147 I 308 E. 4.3; 138 II 42 E. 3.1). Damit den rechtsunterworfenen Personen völkerrechtliche Rechte zukommen oder völkerrechtliche Pflichten entgegengehalten werden können, ist aber vorauszusetzen, dass der völkerrechtliche Vertrag überhaupt als "self-executing" zu betrachten ist (vgl. BGE 146 V 87 E. 4.1; 140 II 185 E. 4.2).

E. 5.2.2

Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt: Während das multilaterale Schutzübereinkommen lediglich Ziele für die Rheinanliegerstaaten verankert, regelt Art. 5 der Übereinkunft die Pflichten der beiden Regierungen. Im Weiteren bestimmt Art. 13 Ziff. 1 des Schutzübereinkommens, dass jeder Vertragsstaat die Kosten der Untersuchungen und Massnahmen trägt, die er in seinem Hoheitsgebiet durchführt. Es liegt an der Schweiz, sich zur Verlegung der Kosten, die sie gegebenenfalls im Umfang des deutschen Hoheitsanteils trägt, an die zuständigen deutschen Behörden zu wenden. Das Bundesamt bringt denn auch selbst vor, dass es für die Grenzwasserkraftwerke am Doubs mit Frankreich explizit vereinbart habe, die Kosten hälftig zu teilen. Die Kostenverlegung wurde folglich direkt zwischen den beteiligten Staaten geregelt.

E. 5.2.3

Die völkerrechtlichen Vorgaben, die sich aus dem Schutzübereinkommen und der Übereinkunft ergeben, können der Beschwerdegegnerin jedenfalls nicht entgegengehalten werden. Entgegen den Vorbringen des Bundesamts ist aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Schweiz und Deutschland mit Bezug auf den Schutz des Rheins gleichermaßen eingegangen sind, auch nicht ersichtlich, dass Deutschland von der Beschwerdegegnerin eine gleich umfassende umweltrechtliche Sanierung im Bereich Schwall und Sunk, Geschiebehaushalt und Fischgängigkeit verlangt, wie dies die Schweiz gestützt auf Art. 83a GSchG und Art. 10 BGF angeordnet hat. Der aktenkundige Umstand, dass das Regierungspräsidium Freiburg mit Verfügung vom 2. November 2017 der vom Bundesamt für Energie mit den Verfügungen vom 10. Oktober 2017 und vom 7. November 2017 angeordneten Sanierung zugestimmt hat, ist hierfür jedenfalls nicht ausreichend.

E. 5.3

Nach dem Gesagten ist folglich festzuhalten, dass die völkerrechtlichen Verträge für die Auslegung und Anwendung von Art. 34 EnG im innerstaatlichen Verhältnis keine Vorgaben machen.

E. 6

Das Bundesamt beanstandet im Weiteren die vorinstanzliche Auslegung von Art. 34 EnG mit Blick auf die Frage, ob die Norm auch bei Grenzwasserkraftwerken eine vollständige Entschädigung der Kosten für die Sanierungsmassnahmen verlange.

E. 6.1

Das Gesetz muss in erster Linie aus sich selbst heraus, d.h. nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der ratio legis. Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen. Insbesondere bei jüngeren Gesetzen sind auch die Gesetzesmaterialien zu beachten, wenn sie auf die streitige Frage eine klare Antwort geben und dem Gericht damit weiterhelfen (vgl. BGE 148 II 475 E. 4.3.1; 146 II 201 E. 4.1; 144 III 100 E. 5.2; 141 III 155 E. 4.2).

E. 6.2

Der Wortlaut von Art. 34 EnG sieht vor, dass dem Inhaber einer Wasserkraftanlage "die vollständigen Kosten für die Massnahmen nach" Art. 83a GSchG oder Art. 10 BGF "zu erstatten" sind.

E. 6.2.1

Nichts anderes fördert eine Betrachtung der Bestimmung in der französischen und italienischen Fassung zu Tage: "Le coût total des mesures prises [...] doit être remboursé au détenteur d'une installation hydroélectrique [...]." "Al proprietario di un impianto idroelettrico [...] sono rimborsati i costi globali delle misure [...]." Gemäss dem in allen Sprachen übereinstimmenden Gesetzestext sind die vollständigen Kosten für die Massnahmen zur Sanierung gestützt auf die Gewässerschutz- und die Fischereigesetzgebung zu entschädigen. Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, verankert der Gesetzestext demnach den Grundsatz der vollständigen Kostenerstattung (vgl. E. 7.3 des angefochtenen Urteils). Eine Differenzierung zwischen rein inländischen Wasserkraftwerken und (Grenz-) Wasserkraftwerken mit einem ausländischen Hoheitsanteil lässt sich im Rahmen der grammatikalischen Auslegung nicht erkennen.

E. 6.2.2

Wird die Wendung "die vollständigen Kosten" indes im Lichte des gesamten Normtextes betrachtet, zeigt sich, dass sich die Kosten aus Massnahmen nach Art. 83a GSchG oder Art. 10 BGF ergeben müssen. Wie vorliegend unter den Verfahrensbeteiligten umstritten, stellt sich bei Grenzwasserkraftwerken unter Umständen die Frage, ob für den ausländischen Hoheitsanteil auch Massnahmen nach Art. 83a GSchG oder Art. 10 BGF vorliegen oder ob die Sanierungsmassnahmen in diesem Umfang gegebenenfalls auf ausländischem Recht gründen. Der Wortlaut von Art. 34 EnG sieht den Grundsatz der vollständigen Kostenerstattung jedenfalls nur mit Bezug auf die "Kosten für die Massnahmen nach" Art. 83a GSchG und Art. 10 BGF klar vor. Der Normtext lässt bei Grenzwasserkraftwerken somit verschiedene Interpretationen zu. Allerdings betrifft die Frage, ob im konkreten Fall

Sanierungsmassnahmen nach Art. 83a GSchG und Art. 10 BGF oder nach ausländischem Recht angeordnet wurden, letztlich die Anwendung von Art. 34 EnG und nicht die Auslegung der Norm an sich (vgl. E. 7.2 hiernach).

E. 6.3

Die heute in Art. 34 EnG enthaltene Regelung bestand bereits im alten Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (aEnG; AS 1999 197 ff.; in Kraft bis zum 31. Dezember 2017) und trat als Art. 15a bis aEnG am 1. Januar 2011 in Kraft (vgl. AS 2010 4285 ff., S. 4290 f.).

E. 6.3.1

Die Bestimmung geht auf die parlamentarische Initiative 07.492 mit dem Geschäftsnamen "Schutz und Nutzung der Gewässer" zurück, mit der die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerats - als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Lebendiges Wasser" - insbesondere den Zustand der Gewässer in der Schweiz verbessern und die Finanzierung entsprechender Massnahmen regeln wollte (vgl. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 12. August 2008, BBl 2008 8043 ff. [nachfolgend: Bericht Ständerat], S. 8044 f.). Wie die Vorinstanz richtig festhält, befürwortete eine Mehrheit der ständerätlichen Kommission die Regelung, wonach die Höhe der Beiträge an die Kosten der Sanierungsmassnahmen 80 % betragen sollte, soweit nicht ein höherer Beitragssatz zur Wahrung der wohlerworbenen Rechte der Konzessionsinhaber notwendig sei. Damit sollten alle bestehenden Anlagen, bei denen Sanierungsmassnahmen getroffen würden, angemessene Kostenbeiträge erhalten und zwar unabhängig davon, ob sie eine laufende Konzession besäßen oder ob die Anordnung der Massnahmen mit einer Konzessionserneuerung zusammenfalle (vgl. Bericht Ständerat, S. 8065 f.; vgl. auch E. 7.4.2 des angefochtenen Urteils).

E. 6.3.2

Eine Minderheit der ständerätlichen Kommission wollte indes sicherstellen, dass die Inhaber von Konzessionen zur Nutzung der Wasserkraft, die Sanierungsmassnahmen im Bereich Schwall und Sunk, Geschiebehalt und Fischgängigkeit durchführen, von der nationalen Netzgesellschaft die vollständigen Kosten für den Entzug ihrer wohlerworbenen Rechte zurückerstattet erhalten (vgl. Bericht Ständerat, S. 8066; vgl. auch E. 7.4.2 des angefochtenen Urteils). Der Bundesrat schloss sich in seiner Stellungnahme vom 19. September 2008 der Ansicht an, dass bezüglich Finanzierung der Sanierungsmassnahmen in den Bereichen Schwall/Sunk, Geschiebe und Fischgängigkeit "den Inhabern von Wasserkraftanlagen zur Wahrung ihrer wohlerworbenen Rechte die vollständigen Kosten der Massnahmen von der nationalen Netzgesellschaft erstattet werden sollten" (Stellungnahme des Bundesrates vom 19. September 2008 zum Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates vom 12. August 2008, BBl 2008 8079 ff. [nachfolgend: Stellungnahme Bundesrat], S. 8082).

E. 6.3.3

Im Parlament setzte sich letztlich der Vorschlag durch, die vollständigen Kosten für die Sanierungsmassnahmen zu erstatten (vgl. AB 2008 S 792 f. [Elfte Sitzung des Ständerats in der Herbstsession 2008 am 1. Oktober 2008]; AB 2009 N 662 [Zweite Sitzung des Nationalrats in der Sondersession April 2009 am 28. April 2009]). In der Debatte im Ständerat wurde nochmals explizit darauf hingewiesen, dass die vollständige Entschädigung im Kontext der wohlerworbenen Rechte zu lesen sei: Zwar würde der Begriff der wohlerworbenen Rechte nicht mehr im Gesetzestext erwähnt. Dennoch werde

mit "einer Konzession [...] zugunsten des Konzessionärs oder der Konzessionärin ein wohlerworbenes Recht begründet. [...]. Wohlerworbene Rechte - und das ist von nicht unwichtiger Bedeutung - sind nicht in ihrem Bestand als solchem, sondern in ihrem Wert geschützt, und zwar absolut geschützt. Oder anders ausgedrückt: Eingriffe aus Gründen des öffentlichen Wohls sind durchaus zulässig, aber nur gegen volle Entschädigung" (Votum Inderkum, AB 2008 S 793). Auch im Nationalrat wurde über die Bedeutung der wohlerworbenen Rechte nochmals debattiert (vgl. Antrag Baader, AB 2009 N 661 f.).

E. 6.3.4

Zusammenfassend lässt sich im Rahmen der historischen Auslegung festhalten, dass die in Art. 34 EnG verankerte vollständige Entschädigung nach dem Willen des Bundesgesetzgebers zwar insbesondere auf den Schutz wohlerworbener Rechte abzielt. Dabei soll es nach dem gesetzgeberischen Willen aber keine Rolle spielen, ob eine laufende Konzession vorliegt oder ob eine Konzessionserneuerung zur Diskussion steht (vgl. E. 6.3.1 i.f. hiervor). Zu diesem Schluss gelangt auch die Vorinstanz, indem sie erwägt, dass der Gesetzgeber die Inhaber aller bestehenden Wasserkraftwerke für die Sanierungsmassnahmen in den Bereichen Schwall/Sunk, Geschiebehalt und Fischgängigkeit voll entschädigen wollte (vgl. E. 7.4.3 des angefochtenen Urteils).

E. 6.4

Im Rahmen der teleologischen Auslegung ist zu beachten, dass der Gesetzgeber Art. 34 EnG zusammen mit weiteren Bestimmungen als Antwort auf die Volksinitiative "Lebendiges Wasser" erliess (vgl. auch E. 6.3.1 hiervor). Der Gesetzgeber trug damit der Auffassung der Initianten Rechnung, wonach zwölf Jahre nach dem Inkrafttreten des Gewässerschutzgesetzes am 1. November 1992 die Bilanz eher ernüchternd ausfiel und die Situation in verschiedenen Bereichen des Gewässerschutzes nach wie vor unbefriedigend war (vgl. Botschaft vom 27. Juni 2007 zur Volksinitiative "Lebendiges Wasser [Renaturierungs-Initiative]", BBl 2007 5511 ff., S. 5519). Die vollständige Kostenerstattung gemäss Art. 34 EnG bildete insofern auch ein Gegengewicht zur neu eingeführten gesetzlichen Pflicht, die erforderlichen Sanierungsmassnahmen nach Art. 83a GSchG innert 20 Jahren nach dessen Inkrafttreten durchzuführen. Überdies sollte ein finanzieller Anreiz geschaffen werden, die Sanierungsmassnahmen möglichst zeitnah durchzuführen, um namentlich dem zu beobachtende Fischrückgang entgegenzuwirken. Die Wiederherstellung der Fischgängigkeit bei bestehenden Anlagen war bereits im geltenden Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei vorgesehen gewesen, allerdings nur soweit wirtschaftlich tragbar (vgl. Art. 10 BGF i.V.m. Art. 9 Abs. 1 BGF ; AS 1991 1478 ff., S. 1481; vgl. auch Bericht Ständerat, S. 8055). Folglich bezweckte der Gesetzgeber mit der (vollständigen) finanziellen Entschädigung auch die Förderung einer möglichst unmittelbaren Durchführung der erforderlichen Sanierungsmassnahmen. Selbst der Bundesrat, der einen zu hohen Subventionsanteil monierte, anerkannte, es sei unbestritten, dass vorliegend ein hoher Subventionssatz zielführend sei, weil der Druck, Revitalisierungen durchzuführen, im Vergleich zu anderen Aufgaben eher klein sei (vgl. Stellungnahme Bundesrat, S. 8082). Die vollständige Kostenerstattung gemäss Art. 34 EnG ist nach dem Dargelegten auch vor dem Hintergrund der finanziellen Förderung einer zeitnahen Durchführung der Sanierungsmassnahmen zu lesen. Dass im Gesetzgebungsprozess eine Kürzung des Entschädigungsanspruchs bei Grenzwasserkraftwerken um den ausländischen Hoheitsanteil diskutiert wurde, ist ausserdem nicht ersichtlich.

E. 6.5

In systematischer Hinsicht befindet sich Art. 34 EnG im sechsten Kapitel zu den besonderen Unterstützungsmassnahmen. Das darauffolgende siebte Kapitel regelt den Netzzuschlag. In diesem Zusammenhang ist einerseits beachtlich, dass die Entschädigung der Sanierungsmassnahmen gestützt auf Art. 34 EnG durch einen Zuschlag auf dem Netznutzungsentgelt für das Übertragungsnetz finanziert wird (vgl. Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 lit. h EnG; vgl. auch Art. 15b Abs. 1 lit. d und Abs. 4 aEnG). Bei Grenzwasserkraftwerken wird der Netzzuschlag im Grundsatz lediglich auf jener von den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern bezogenen elektrischen Energie erhoben, die über das schweizerische Übertragungsnetz geleitet wird (vgl. Art. 35 Abs. 1 EnG i.V.m. Art. 35 Abs. 2 der Energieverordnung vom 1. November 2017 [EnV; SR 730.01]). Dieser Umstand spricht in systematischer Hinsicht dafür, dass die Sanierungsmassnahmen nur auf jenem Produktionsanteil vollständig zu entschädigen sind, auf dem letztlich auch der Netzzuschlag in der Vergangenheit erhoben wurde und in Zukunft erhoben wird. Dies dürfte in der Regel dem Hoheitsanteil der Schweiz entsprechen. Soweit die Vorinstanz im Rahmen ihrer systematischen Auslegung überdies erwägt, das vollziehende Verordnungsrecht sehe in anderen Bereichen des Energierechts eine Kürzung der Beiträge um den nicht-schweizerischen Hoheitsanteil vor, ist dies für die Gesetzesauslegung nicht ausschlaggebend (vgl. E. 7.5.1 des angefochtenen Urteils mit Hinweis auf Art. 48 Abs. 5 der Verordnung vom 1. November 2017 über die Förderung der Produktion von Elektrizität aus erneuerbaren Energien [EnFV; SR 730.03]). Das vollziehende Verordnungsrecht kann die Gesetzesauslegung nicht entscheidend beeinflussen, da es seinerseits gesetzeskonform sein muss (vgl. auch BGE 139 II 460 E. 2.2 ; 136 I 29 E. 3.3). Die systematische Auslegung von Art. 34 EnG gibt nach dem Gesagten keine klaren Hinweise für die Beantwortung der vorliegend umstrittenen Frage.

E. 6.6

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Auslegungsergebnis: Der Wortlaut von Art. 34 EnG sieht grundsätzlich die vollständige Erstattung der Kosten für die Massnahmen nach Art. 83a GSchG und Art. 10 BGF vor. Allerdings lässt der Normtext bei Grenzwasserkraftwerken verschiedene Interpretationen zu (vgl. E. 6.2 hiervor). Die historische Auslegung von Art. 34 EnG spricht dafür, dass die vollständige Kostenerstattung auch bei Grenzwasserkraftwerken greifen soll, unabhängig davon, ob eine laufende Konzession besteht oder ob eine Konzessionserneuerung zur Diskussion steht (vgl. E. 6.3 hiervor). Auch die teleologische Auslegung von Art. 34 EnG zeigt, dass die vollständige Entschädigung der Kosten der Sanierungsmassnahmen ebenso bei Grenzwasserkraftwerken dem gesetzgeberischen Willen, wonach die möglichst zeitnahe Durchführung der erforderlichen Sanierungsmassnahmen finanziell gefördert werden soll, am besten Rechnung trägt (vgl. E. 6.4 hiervor). Aus der systematischen Auslegung von Art. 34 EnG ergeben sich demgegenüber keine klaren Hinweise, ob die Entschädigung um den ausländischen Hoheitsanteil eines Grenzwasserkraftwerks zu kürzen ist (vgl. E. 6.5 hiervor). Eine Gesamtbetrachtung der Auslegungselemente ergibt daher, dass die Kosten für die Sanierung des Geschiebehaushalts und der Fischgängigkeit nicht nur bei Binnenwasserkraftwerken, sondern auch bei Grenzwasserkraftwerken grundsätzlich vollständig zu entschädigen sind.

E. 7

Das Bundesamt kritisiert ferner die konkrete Anwendung von Art. 34 EnG durch die Vorinstanz.

E. 7.1

Das Bundesamt bringt in diesem Zusammenhang vor, in der vorliegenden Angelegenheit seien gar keine wohlerworbenen Rechte betroffen, da die Konzession der Beschwerdegegnerin am 10. Oktober 2020 geendet habe (vgl. Bst. A.a. hiervor). Wie im Rahmen der historischen Auslegung von Art. 34 EnG dargelegt, soll der Grundsatz der vollständigen Kostenerstattung nach dem Willen des Bundesgesetzgebers unabhängig davon greifen, ob die Sanierungsmassnahmen während einer laufenden Konzession oder im Zuge einer Konzessionserneuerung angeordnet werden (vgl. E. 6.3.1 i.f. hiervor). Das Vorliegen eines direkten Eingriffs in wohlerworbene Rechte ist somit nicht vorausgesetzt, um Art. 34 EnG anzuwenden. Deshalb hat die Vorinstanz den Umstand, dass vorliegend die Sanierungsmassnahmen im Rahmen des Konzessionserneuerungsverfahrens angeordnet wurden, zu Recht nicht zum Anlass genommen, den in Art. 34 EnG verankerten Grundsatz der vollständigen Kostenerstattung nicht anzuwenden.

E. 7.2

Ausserdem ist der Vollständigkeit halber festzuhalten, dass nicht ersichtlich ist, dass von der Beschwerdegegnerin die Umsetzung anderweitiger Massnahmen als jener nach Art. 83a GSchG und Art. 10 BGF verlangt worden wäre. Jedenfalls ergibt sich aus dem aktenkundigen Umstand, dass das Regierungspräsidium Freiburg mit Verfügung vom 2. November 2017 der vom Bundesamt für Energie verfügten Sanierung zugestimmt hat, keine Anordnung von (anderweitigen) Massnahmen gestützt auf ausländisches Recht (vgl. auch E. 5.2.3 hiervor). Somit sind für das Grenzwasserkraftwerk der Beschwerdegegnerin in der vorliegenden Angelegenheit lediglich Massnahmen nach Art. 83a GSchG und Art. 10 BGF verfügt worden.

E. 7.3

Nach dem Dargelegten kommt die Vorinstanz in Anwendung von Art. 34 EnG zu Recht zum Schluss, dass die anrechenbaren Kosten der Projektierungsphase am Kraftwerk A. _____ für die Sanierung des Geschiebehaushalts und der Fischgängigkeit vollständig zu entschädigen sind. Die hälftige Kürzung im Umfang des ausländischen Hoheitsanteils durch das Bundesamt verletzt in der vorliegenden Angelegenheit Art. 34 EnG. Das vorinstanzliche Urteil ist zu bestätigen.

E. 8

Im Ergebnis ist die Beschwerde unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Diesem Verfahrensausgang entsprechend sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation hat der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung für das bundesgerichtliche Verfahren auszurichten (Art. 68 Abs. 1 BGG).

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