



[www.sfv-fsp.ch](http://www.sfv-fsp.ch)

**Schweizerischer Fischerei-Verband SFV**  
**Fédération Suisse de Pêche FSP**  
**Federaziun Svizra da Pestga**  
**Federazione Svizzera di Pesca**

Bundesamt für Energie (BFE)  
Vernehmlassung 16.452  
3003 Bern

per E-Mail an:  
[revision-wrg@bfe.admin.ch](mailto:revision-wrg@bfe.admin.ch)

Bern, 15. Februar 2019/PS

## **Vernehmlassung Vorentwurf UREK-N zur Änderung WRG (16.452 n Pa. IV. Röstli), Stellungnahme Schweizerischer Fischerei-Verband**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns zu dem von der UREK-N im Rahmen der parlamentarischen Initiative «Ausbau der Wasserkraft zur Stromerzeugung und Stromspeicherung. Anpassung der Umweltverträglichkeitsprüfung» (16.452 n Pa. IV. Röstli) erarbeiteten Vorentwurf für eine Änderung des Wasserrechtsgesetzes (WRG) äussern zu können.

Der Schweizerische Fischerei-Verband (SFV) setzt sich als gesamtschweizerischer Verband seit mehr als 100 Jahren für die Interessen der Fischerei und der aquatischen Lebensräume ein. Gemeinsam mit den ihm angeschlossenen kantonalen Mitgliederorganisationen vertritt er die Interessen von über 30'000 Mitgliedern.

Die Parlamentarische Initiative Röstli will bestehende Wasserkraftwerke dauerhaft davor entbinden, ihre Eingriffe in schutzwürdige Lebensräume auszugleichen. Dadurch werden Eingriffe in die Natur, die mit der vormaligen Konzessionsvergabe ausdrücklich nur für eine beschränkte Zeit gestattet wurden, ohne Ausgleich dauerhaft ermöglicht.

### **Der SFV lehnt den von der UREK-N erarbeiteten Vorschlag eines neuen Art. 58a Abs. 5 WRG aus folgenden Gründen ab:**

Bereits die heutige Lösung verhindert die negativen Auswirkungen der Wasserkraftproduktion bei Konzessionserneuerungen auf die aquatischen Lebensräume zu wenig. Zur Aufwertung gefährdeter Lebensräume sind jeweils erhebliche Anstrengungen von Seiten Fischerei und Umweltverbände notwendig. Bei allen bisher erfolgten Konzessionserneuerungen konnten jedoch einvernehmliche Lösungen gefunden werden, was für das heutige System spricht.

Dem SFV ist bewusst, dass für die Neukonzessionierung von bestehenden Wasserkraftwerken praktikable Lösungen zu erarbeiten sind. Dies muss aber ohne umweltrechtlichen Rückschritt und ohne Beschneidung von Kantonskompetenzen machbar

sein. Insbesondere müssen mit einer Gesetzesrevision die negativen Auswirkungen auf die Natur vermindert und nicht, wie im vorliegenden Fall, erhöht werden.

Da auch der gleichzeitig präsentierte Minderheitsantrag solche Möglichkeiten nur zu einem kleinen Teil wahrnimmt und gegenüber der heutigen Situation ebenfalls eine Verschlechterung darstellt, lehnt der SFV auch diesen ab.

## 1. Allgemeines

Gegenstand der Vernehmlassung ist die Ergänzung von Art. 58a Abs. 1 WRG mit einem neuen Absatz 5:

*«Als Ausgangszustand im Sinne von Artikel 10b Absatz 2 Buchstabe a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 gilt für die Festlegung von Massnahmen zugunsten von Natur und Landschaft der Zustand im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung.»*

Die vorgeschlagene Ergänzung erfüllt die Forderung der parlamentarischen Initiative 16.452 «Ausbau der Wasserkraft zur Stromerzeugung und Stromspeicherung. Anpassung der Umweltverträglichkeitsprüfung»<sup>1</sup>. Sie verfolgt das Ziel, die gesetzlichen Bestimmungen so anzupassen, dass bei Neukonzessionierungen oder Änderungen von Wasserkraftkonzessionen die erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung nicht mehr vom ursprünglichen Zustand ohne Kraftwerkanlage ausgeht, sondern vom Ist-Zustand mit bestehender Nutzung.

Für die durch die Werke entstandenen Eingriffe in schützenswerte Lebensräume nach Art. 18 Abs. 1ter Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) würde somit keinerlei Ersatz mehr geleistet werden müssen. Ein solcher Ersatz wäre nur noch bei baulichen Erweiterungen fällig.

Der Minderheitsantrag von Abs. 6 würde Massnahmen zu Gunsten von Natur und Landschaft ermöglichen, dies allerdings in geringerem Umfang als heute. Er lautet:

*«Bei jeder Konzessionserneuerung prüft die Verleihungsbehörde verhältnismässige Massnahmen zu Gunsten von Natur und Landschaft. Diese orientieren sich am Aufwertungspotenzial im Gebiet der Anlagen und werden einvernehmlich festgelegt. Kommt kein Einvernehmen zustande, so ordnet die Verleihungsbehörde solche Massnahmen an.»*

## 2. Heutige Regelung

2.1. Heutige Regelung: Schutz, Wiederherstellung und Ersatz von Lebensräumen

Die Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1ter NHG bilden Teil eines bewährten fünfgliedrigen Sanierungssystems, das erst bei der Konzessionserneuerung von bestehenden Wasserkraftanlagen vollständig zur Anwendung kommt. Dabei muss die bestehende Wasserkraftnutzung geltendes Umweltrecht umsetzen,

---

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20160452>

nachdem dies während der Konzession als Folge der wohlerworbenen Wasserrechte nur teilweise erfolgen konnte.

Konzessionserneuerungen sind Neukonzessionierungen gesetzlich gleichgestellt: Altkraftwerke müssen dabei Verbesserungen vornehmen, die für Neukraftwerke fraglos gelten, und ihre Umweltauswirkungen auf diejenigen neuster Kraftwerke senken. Mit der Zeit erreichen somit alle Wasserkraftwerke dasselbe Niveau. Die Revision will dieses grundlegende Prinzip aushebeln.

Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG verlangt, dass der Verursacher von Eingriffen in schutzwürdige Lebensräume unter Abwägung aller Interessen für Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonsten für angemessenen Ersatz sorgen muss. Bislang wurde diese Bestimmung vom Bundesgericht und vom UVP-Handbuch so ausgelegt<sup>2</sup> und in der Praxis so angewendet, dass sich der Umfang von Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen anhand der Differenz zwischen dem aktuellen Zustand des Gewässers (mit den konzedierte Anlagen) und dem Umweltzustand vor dem Bau der Anlagen bemisst. Auch wenn diese Differenz nicht exakt quantifiziert werden kann, wurden in der Praxis immer praktikable Lösungen gefunden, wie der Bundesrat 2013 in seine Antwort auf die Motion Röstli festhielt, welche die gleiche Ziele verfolgte wie die Parlamentarischen Initiative, die dem vorliegenden Revisionsentwurf zu Grunde steht<sup>3</sup>. Insbesondere die relativierende Klausel „unter Abwägung aller Interessen“ schuf den Spielraum für eine solche Lösungsfindung.

Ein grosser Teil der gefährdeten Tier- und Pflanzenarten ist auf die Umsetzung sämtlicher Sanierungsbereiche angewiesen. Für viele Arten ist die Sanierung der Eingriffe in ihre Lebensräume durch Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen (die die Revision aufheben möchte) sogar existentiell. Dies gilt insbesondere für Auengebiete, die eine überragende Bedeutung für die Biodiversität haben<sup>4</sup>. Darin kommen 84% aller heimischen Arten vor, für 10% der Arten sind Auen existentiell wichtig<sup>5</sup>. Auen sind der Lebensraum mit dem grössten Bedarf für Verbesserungen und, wo mit den geringsten Kosten die grössten Fortschritte möglich sind. Seit 1850 wurden 70% der Auen in der Schweiz zerstört<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Gemäss Bundesgericht (1A.59/1995 (Lungern)) ist bei der Erneuerung einer auslaufenden Konzession als Ausgangszustand derjenigen Situation Rechnung zu tragen, die sich bei einem Verzicht auf die Wasserkraftnutzung ergäbe. Das UVP-Handbuch trägt dieser Rechtslage Rechnung, indem darin empfohlen wird, als Ausgangszustand für die UVP den vom Vorhaben noch nicht beeinflussten Umweltzustand mit seinen natürlichen Standortmerkmalen und seinen damals bestehenden Vorbelastungen anzunehmen.

<sup>3</sup> Siehe: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20133883>

<sup>4</sup> Zustand der Biodiversität in der Schweiz 2014 - Die Analyse der Wissenschaft: [https://naturwissenschaft.ten.ch/uuid/d3cdd97a-6410-58a2-ae33-6f0b1ccec9f?r=20180809175703\\_1527109168\\_1ebf0327-701a-5280-bb81-019381ab44d7](https://naturwissenschaft.ten.ch/uuid/d3cdd97a-6410-58a2-ae33-6f0b1ccec9f?r=20180809175703_1527109168_1ebf0327-701a-5280-bb81-019381ab44d7)

<sup>5</sup> C. Rust-Dubié et al, Fauna der Schweizer Auen. Eine Datenbank für Praxis und Wissenschaft (Bristol-Schriftenreihe 16), Bern 2006.

<sup>6</sup> T. Lachat et al., Verlust wertvoller Lebensräume, in: Wandel der Biodiversität in der Schweiz seit 1900 (Bristol-Schriftenreihe 25), Bern 2010.

### **3. Beurteilung der Revision: Rückschritt und gegen die Interessen der Natur**

#### 3.1. Übersicht

Die vorgeschlagene Revision hebt die heute geltende Ausgleichspflicht zugunsten des Natur- und Artenschutzes bei der Erneuerung von Wasserkraftkonzessionen aus. Dabei führt sie für einen bloss marginalen Nutzen eines Teils der Wasserkraftproduzenten (jene, die noch keine Neukonzessionierung erlangt haben) zu grossen und unnötigen Kollateralschäden an der Natur und an wichtigen Verfassungsgrundsätzen hinsichtlich der Wahrung des Natur- und Artenschutzes, des Verursacherprinzips und des Gleichbehandlungsgebots gegenüber den Kraftwerken.

Der Minderheitsantrag von Abs. 6 würde zwar die negativen Auswirkungen der Revision etwas mildern, indem er die Möglichkeit eines Teilausgleichs der Eingriffe in die Natur zulässt und den Kantonen einen Teil ihrer Kompetenzen belässt. Aber auch er würde gegenüber der heute geforderten Ausgleichspflicht einen klaren Rückschritt darstellen. Ausserdem wirft er heikle Auslegungsfragen auf: Gemäss Erläuterndem Bericht regelt er bloss den Ausgleich für die bestehenden Bauten, während Erweiterungen weiterhin der Wiederherstellungs- oder Ersatzpflicht nach Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG unterstehen. Dieser subsidiäre Charakter der Bestimmung kommt aber in ihrem Wortlaut nicht zum Ausdruck, womit auch eine Auslegung im Sinne, dass damit der gesamte Ausgleichsbedarf nach NHG geregelt sei, möglich wird. Dies würde im Falle von Kraftwerkerweiterungen zu einer möglichen Verschlechterung im Vergleich zu einem Verzicht auf den Minderheitsantrag führen. Weiter dürfte die Unbestimmtheit der Tragweite des Minderheitsantrags bei juristischer Anfechtung die Gerichtsentscheide deutlich erschweren.

#### 3.2. Grosse ökologische Verluste

Die Revision vereitelt die dringend notwendige Milderung von Eingriffen der bestehenden Wasserkraft in die Natur. Unter dem Argument einer Bestandesgarantie für bestehende Kraftwerkbauten wird faktisch eine Bestandesgarantie für die Schäden an der öffentlichen Sache Gewässer postuliert. Das ist klar abzulehnen, nachdem die Konzessionen abgelaufen und ihr Nutzungsrecht erloschen ist! Primär betroffen wären die besonders wichtigen Auengebiete, die in markant geringerem Umfang renaturiert würden.

Bund und Kantone wären einer wichtigen Möglichkeit beraubt, dem Niedergang von schutzwürdigen Lebensräumen und Arten Einhalt zu gebieten oder Verbesserungen dabei zu erzielen, wie dies der Aktionsplan Strategie Biodiversität des Bundesrats in Zusammenhang mit Konzessionserneuerungen vorschreibt<sup>7</sup>. Dies liefe dem Naturschutzauftrag von Art. 74 Bundesverfassung (BV SR 101) diametral zuwider.

#### 3.3. Verletzung des Verursacherprinzips

Die Revision widerspricht dem verfassungsmässigen Verursacherprinzip von Art. 74 BV. Bislang müssen Inhaber von erneuerten Konzessionen gemäss Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen treffen oder finanzieren, um einen Teil der durch die ursprüngliche Erstellung und den Betrieb der Anlage verursachten

---

<sup>7</sup> Bundesrat, Aktionsplan Strategie Biodiversität Schweiz, Bern 2017, S. 7.

Umweltschäden auszugleichen. Der Gesetzgeber hat diese Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen aufgrund von technischen Eingriffen schon 1984 in das NHG aufgenommen und zwar anlässlich des erstmaligen Erlasses des USG. Damit ist Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG mit dem USG abgestimmt. Dass Wiederherstellungs- oder Ersatzmassnahmen vom Verursacher des technischen Eingriffes zu bezahlen sind, dürfte unbestritten sein.

Der Urheber der Parlamentarischen Initiative erachtet es als ungerecht, dass der Inhaber einer erneuerten Konzession für Umweltschäden aufkommen muss, obschon er sie meist selber verursacht hat (Ablösungen von Konzessionsnehmern sind selten). Der Gesetzgeber hat diese Konstellation im Umweltrecht bislang anders behandelt als der vorliegende Gesetzesvorschlag. So muss im Altlastenrecht immer der Verursacher die Kosten für eine Altlastensanierung tragen (Art. 32d Abs. 1 USG; Altlasten mit ihrem Sanierungsbedarf sind Beeinträchtigungen von schutzwürdigen Lebensräumen mit ihrer Ausgleichspflicht umweltrechtlich gleichzustellen). Lässt sich der Verursacher, der die Altlast durch sein eigenes Verhalten geschaffen hat (als Verhaltensstörer), nicht eruieren, so haftet nach Art. 32d Abs. 2 USG der Inhaber des Standorts (als Zustandsstörer).

Schon einige Male haben findige Anwälte versucht, diese Klausel für Klienten mit altlastenbelasteten Grundstücken zu Fall zu bringen, indem sie auf eine angeblich verbotene Rückwirkung, Verjährung, Schuldlosigkeit (weil das Erzeugen von Altlasten früher nicht verboten war) etc. verwiesen. Immer erfolglos. Art. 32d Abs. 2 USG entlässt nur denjenigen Standortinhaber aus den Kosten, der bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt von der Belastung keine Kenntnis haben konnte. Konnte der Inhaber aber von der Belastung wissen, muss er die Kosten für die Sanierung tragen. Dies ist der klare Wille des Gesetzgebers im Altlastenrecht.

Warum es nun bei wasserrechtlichen Konzessionen umgekehrt sein soll (Inhaber des Standorts soll von Sanierungskosten befreit werden, selbst wenn er von der Belastung [sprich: Naturschädigung] Kenntnis haben konnte), ist unklar und wurde offenbar auch nicht untersucht, da im Erläuternden Bericht darüber kein Wort steht.

Die vom Gesetzesentwurf getroffene Lösung widerspricht in eklatanter Weise dem bisherigen Haftungssystem im Umweltrecht, welches die Sanierungskosten für Umweltschäden dem „wissenden Verursacher“ überbindet.

### 3.4. Verletzung des Gleichbehandlungsgebots

Die Revision ist gegenüber Inhabern von Anlagen, die nach 1984 konzessioniert wurden, und demnach Ersatzmassnahmen nach Art. 18 Abs. 1<sup>ter</sup> NHG leisteten, unfair. Angesichts der langen Dauer der Konzessionen (meist 80 Jahre) käme dies auch einer eklatanten Ungleichbehandlung verschiedener Wasserkraftwerke gleich. Sie verletzt damit das Gebot der Gleichbehandlung von Wasserkraftwerken bei Neukonzessionierung, indem sie durch den Fehlanreiz der Befreiung vor zukünftigen Ausgleichsmassnahmen die Produktion mit den grössten Auswirkungen auf die Natur verbilligt und ihr ungerechtfertigte Marktvorteile verschafft.

### 3.5. Schädigung des Images der Wasserkraft als umweltgerechte Energie

Die Revision verhindert die Anpassung der Altkraftwerke ans umweltrechtliche Niveau der heute rücksichtsvoller gebauten Neukraftwerke. Überdies unterstützt sie durch den erwähnten Fehlanreiz gerade die Kraftwerke mit den grössten Auswirkungen auf die Natur und erweist somit der Wasserkraft hinsichtlich ihres Images als saubere und umweltgerechte Energie einen Bärendienst.

## 4. Alternativen: Möglich ohne schädliche Nebenwirkungen

Der SFV teilt und übernimmt die Meinung verschiedener Umweltverbände, dass der umweltrechtliche Referenzzustand im Gesetz verankert werden sollte. Dies könnte mit der *Festlegung des Referenzzustandes als desjenigen ohne Kraftwerkanlagen* geschehen. Eine solche Regelung würde unnötige Rückschritte für Natur und Umwelt, mehrfache Konflikte mit der Bundesverfassung, eine Ungleichbehandlung von Wasserkraftwerken und die Beschneidung kantonaler Kompetenzen vermeiden. Die entsprechende Bestimmung würde wie folgt lauten (Art. 58a, Abs. 5 WRG):

*«Als Ausgangszustand im Sinne von Artikel 10b Absatz 2 Buchstabe a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 gilt für die Festlegung von Massnahmen zu Gunsten von Natur und Landschaft der Zustand der herrschen würde, wenn die Wasserkraftanlage nicht erstellt worden wäre oder rückgebaut würde, unter Berücksichtigung des ökologischen Potenzials.»*

Diese Regelung würde im Wesentlichen die heutige Praxis festschreiben, hätte allerdings den Nachteil, dem von der Parlamentarischen Initiative zugleich verfolgten Ziel der Erleichterung von Neukonzessionierungen nicht beizutragen. Um auch dieses Ziel zu erfüllen, könnten in Anlehnung an die seit 2011 gültigen Bestimmungen zur Sanierung von Schwall und Sunk sowie Fischwanderung auch die Ausgleichsmassnahmen im Sinne des Natur- und Heimatschutzgesetzes vorgezogen werden. Damit würden die bestehenden Kraftwerkanlagen in Hinblick auf die Neukonzessionierung aus der Sicht des Natur- und Heimatschutzgesetzes auf den geforderten Zustand von Neukraftwerken angehoben. Die entsprechenden Bestimmungen könnten zusätzlich zu obiger Bestimmung wie folgt lauten (Art. 22, Abs. 1bis WRG):

*«Zum Ausgleich bestehender Eingriffe in schutzwürdige Lebensräumen trifft der Inhaber bestehender Wasserkraftwerke Massnahmen nach Art. 18 Abs. 1ter des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG). Lässt sich für den angemessenen Ersatz der ursprüngliche Zustand nicht mehr eruieren, oder ist ein solcher Ersatz nicht möglich oder unverhältnismässig, so ergibt sich der Referenzzustand aus dem ökologischen Potential.»*

Die von Artikel 34 Energiegesetz (EnG SR 730.0) erwähnte Sanierungstatbestände (Schwall-Sunk, etc.), welche eine Kostenrückerstattung an die Wasserkraftwerke auslösen, müssten dementsprechend noch um die Sanierung nach obigem Art. 22 Abs. 1bis erweitert werden.

## 5. Antrag

Der Schweizerische Fischerei-Verband lehnt die vorgeschlagene Gesetzesrevision ab. Er lehnt auch den Minderheitsantrag ab: Dieser würde zwar die Schäden der Revision mildern, gegenüber dem heutigen Recht aber einen deutlichen Rückschritt darstellen.

Die Revision hebt das gesetzlich notwendige Gleichgewicht zwischen Schutz und Nutzung in wichtigen Punkten aus; für die Umsetzung der Energiestrategie, die der Verband unterstützt hat, ist er nicht notwendig und für den Schutz von Umwelt und Natur schädlich.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, dass Sie bei der Weiterbehandlung dieses Geschäftes den Anliegen des SFV Beachtung schenken.

Mit freundlichen Grüssen

**Schweizerischer Fischerei-Verband**



Stefan Wenger  
Vizepräsident



Philipp Sicher  
Geschäftsführer