

GESETZ ÜBER DIE GEBÜHREN FÜR
BESONDERE INANSPRUCHNAHMEN VON ÖFFENTLICHEN GEWÄSSERN
(GEWÄSSERGEBÜHRENTARIF)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 18. FEBRUAR 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zu einem Gesetz, welches die Gebühren für die Inanspruchnahme von öffentlichen Gewässern durch Dritte festlegt. Das neue Gesetz folgt aus § 89 Gesetz über die Gewässer vom 25. November 1999 (BGS 731.1; GewG). Die Bestimmung gestattet die Gebührenerhebung für die Sondernutzung und behält dem Kantonsrat den Erlass eines entsprechenden Gebührentarifs für die öffentlichen Gewässer vor. Den Bericht und Antrag gliedern wir wie folgt:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. Gebühren im Rechtssystem
4. Bisherige Gebühren
5. Neue Gebühren sowie ergänzende Vorschriften
6. Vernehmlassungsverfahren
7. Konsequenzen für den Staatshaushalt
8. Antrag

1. Das Wichtigste in Kürze

Gemäss neuem GewG erhebt der Kanton für konzessionspflichtige Nutzungen öffentlicher Gewässer oder des dazugehörigen Gebietes jährliche Gebühren, die in billiger Weise nach der gewährten Leistung abzustufen sind. Der Kantonsrat erlässt den Gebührentarif (§ 89 GewG). Diese Gebühren sollen nicht nur die Kosten decken, sondern gleich einem Baurecht in einem angemessenen Verhältnis zum Wert der Leistung stehen. Die neuen Gebühren weichen von den bisher geltenden nur unwesentlich ab. Die Höhe der Gebühren wird im Gesetz festgelegt. Der Konzessionsbehörde wird jedoch die Möglichkeit eröffnet, im Konzessionsentscheid bei im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen einzelfallweise die Konzessionsgebühr zu ermässigen oder gänzlich zu erlassen. Die Höhe der Gebühren muss in den wesentlichen Zügen in einem Gesetz im formellen Sinne festgelegt werden. Der vorliegende Erlass steht auf dieser Ebene, ist referendumsfähig und genügt der Form.

2. Ausgangslage

Nach § 89 GewG kann der Kanton jährliche Gebühren für konzessionspflichtige Nutzungen öffentlicher Gewässer oder des dazugehörigen Gebietes erheben. Unter konzessionspflichtiger Nutzung versteht man die Nutzung der Wasserkraft eines öffentlichen Gewässers, den Wasserbezug aus oberirdischen öffentlichen Gewässern, wenn er den Rahmen des Gemeingebrauchs oder die bewilligungspflichtige Wasserentnahme übersteigt, den Wasserbezug aus Grundwasservorkommen sowie jede andere erhebliche Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer, insbesondere die Erstellung von Bauten und Anlagen jeder Art, die Ableitung von Wasser auf privates Gebiet, die Kies- und Sandausbeutung im Gewässerraum und Standplätze für Boote sowie die Ableitung von Trink- und Brauchwasser über die Kantonsgrenze (§ 38 GewG). Das Konzessionsverhältnis ist vertragsähnlich und verleiht dem Konzessionär ein befristetes, meist über Jahre dauerndes Sonderrecht.

Das GewG spricht einzig von Konzessionsgebühren für konzessionspflichtige Nutzungen öffentlicher Gewässer oder des dazugehörigen Gebietes (§ 89 Abs. 1 GewG). Bei der Revision des Gesetzes über die Gewässer wurde bewusst auf die Erhebung von Gebühren für den gesteigerten Gemeingebrauch – im Gegensatz zum Gesetz über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW; BGS 751.14) – verzichtet.

Damit können sämtliche bewilligungspflichtigen Nutzungen, insbesondere die regelmässige Wasserentnahme bis zu 5 l/sec., jede bis zu einem Jahr befristete Nutzung, jede Werkleitungsquerung und jede andere unerhebliche Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer gebührenfrei erfolgen, obwohl sie in einem bestimmten Bereich die Gewässer oder das dazugehörige Gebiet dem Gemeingebrauch entziehen. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass jede Nutzung privater Gewässer, namentlich zur Energiegewinnung, zu Heiz- und Kühlzwecken oder zur Bewässerung, ebenfalls der Bewilligungspflicht untersteht. Für die bewilligungspflichtige Nutzung sowohl der öffentlichen als auch der privaten Gewässer ist einzig eine einmalige Verwaltungsgebühr geschuldet (§ 88 Abs. 1 GewG).

3. Gebühren im Rechtssystem

Die Gebühren für eine Sondernutzung gehören zu den öffentlichen Abgaben. Es sind sogenannte Kausalabgaben, welche für eine bestimmte staatliche Gegenleistung zu bezahlen und nicht wie die Steuern voraussetzungslos geschuldet sind. Die Gebühren sollen nicht nur Kosten decken, sondern in einem angemessenen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung stehen. Ihre Höhe muss in den wesentlichen Zügen in einem Gesetz im formellen Sinne festgelegt werden. Dieser Erlass genügt somit diesem Erfordernis.

Von diesen Abgaben bzw. Gebühren streng zu unterscheiden sind die Gebühren, welche im Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif) vom 11. März 1974 (BGS 641.1) aufgeführt sind. Diese Kanzleigeühren treten zu den Gebühren für Sondernutzung hinzu. Sie decken den administrativen Aufwand für die Behandlung eines Gesuchs ab. Sie sind grundsätzlich auch dann zu erheben, wenn ein Gesuch abgelehnt wird.

4. Bisherige Gebühren

Für die Erteilung von Konzessionen waren bis zur Revision des kantonalen Gewässerrechts der Regierungsrat und der Kantonsrat zuständig. Sie haben bisher die Gebühren für die Inanspruchnahme von öffentlichen Gewässern oder des dazugehörigen Gebietes von Fall zu Fall festgelegt, orientierten sich dabei jedoch an § 108 des aufgehobenen Gesetzes über die Gewässer vom 22. Dezember 1969 (aGewG;

GS 19, 637). Danach konnte der Kanton folgende Gebühren erheben: Für Wasserkraftnutzungen einen Wasserzins je Bruttoferdekraft und Jahr gemäss dem Höchstansatz des Wasserzinses nach Bundesrecht, im Einzelfall mindestens Fr. 50.–, für Pumpspeicherwerke einen dem Verhältnis zwischen der im Jahresmittel gepumpten Wassermenge und dem ausgenutzten Gefälle entsprechenden Wasserzins, für andere Wasserbezugsanlagen Fr. –.50 bis Fr. 5.– pro Minutenliter der Höchstleistungsfähigkeit der Wasserentnahmevorrichtung, für jede andere Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer den Betrag, welcher den Kosten des Verfahrens, der Bedeutung der Anlage und der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens angemessen war. Für die Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer im Kanton Zug durch Bauten und Anlagen in, an bzw. auf öffentlichen Gewässern hat der Regierungsrat im Jahre 1978 Richtlinien erlassen. Diese Richtlinien wurden letztmals am 22. Oktober 1996 revidiert.

5. Neue Gebühren sowie ergänzende Vorschriften

Wer in, an oder auf einem öffentlichen Gewässer besondere Rechte in Anspruch nehmen will, wendet sich mit einem Gesuch – meist in Zusammenhang mit einem Baubewilligungsverfahren – an die zuständige Behörde. Hat sein Gesuch Erfolg, mündet es in eine Konzession, welche neu gemäss § 39 sowie § 3 Abs. 1 GewG der Regierungsrat für Kraft- und Pumpspeicherwerke, für alle übrigen Bauten und Anlagen die Baudirektion erteilt. Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach dem Baubewilligungsverfahren (§ 39 Abs. 2 GewG).

Auf die neuen Gebührensätze und die weiteren Bestimmungen gehen wir kurz ein.

Paragraph 1 legt die Höhe der Gebühren für die konzessionspflichtige Nutzung öffentlicher Gewässer oder des dazugehörigen Gewässerraums fest. Darin wird unterschieden zwischen baulichen Anlagen in und auf öffentlichen Oberflächengewässern (lit. a), Bootsstationierung auf oder an Seen und Flüssen (lit. b), Grundwassernutzung (lit. c), Wasserbezug aus oberirdischen öffentlichen Gewässern (lit. d), weiterer erheblicher Inanspruchnahme öffentlicher Gewässer (lit. e), Ableitung von Trink- und Brauchwasser über die Kantongrenze (lit. f) sowie Wasserkraftnutzung (lit. g). Die bisherigen Gebührenansätze werden im Wesentlichen übernommen. Neu ist jedoch, dass gegenüber der Gebührenregelung gemäss altem aGewG eine Differenzierung nach Nutzungsart stattgefunden hat.

Diese Gebühren sollen nicht nur die Kosten decken, sondern bisweilen gleich einem Baurecht in einem angemessenen Verhältnis zum Wert der Leistung stehen. Namentlich die Gebühren für Bootshäuser und Bootsunterstände sowie für Gebäude jeglicher Art mit Wohnnutzung oder Aufenthaltsmöglichkeit fassen auf einem Grundstückspreis von rund Fr. 500.–/m² bis Fr. 750.–/m² (Jährliche Konzessionsgebühr von Fr. 20.–/m² bzw. Fr. 30.–/m² bei einer Verzinsung von 4 %). Diese Preise sind für die Berechnung der baurechtsähnlichen Nutzung kantonalen Grunds und Bodens angemessen.

Nutzungsgebühren für Wasserbezüge, Wärme- oder Kühlleistungsbezüge aus Gewässern können pro effektiv bezogener Wassermenge oder Energie (sogenannter Arbeitspreis) oder pro maximaler Bezugsrate der Anlage (sogenannter Leistungspreis) belastet werden. Während ein Arbeitspreis die Messung und Ablesung des Wasserbezugs bzw. der Energie voraussetzt, wird bei der Verrechnung eines Leistungspreises anhand der maximalen Leistungsfähigkeit der Bezugsvorrichtung (Pumpe, Wärmetauscher) belastet. Verschiedene Kantone belasten eine Kombination aus einem Arbeits- und einem Leistungspreis (z.B. ZH, BE, SO), während andere lediglich einen Leistungspreis verrechnen (z.B. ZG bisher, LU, AG). Letztere Gebührenregelung hat den Vorteil, dass weder Messeinrichtungen für die bezogene Wassermenge bzw. Energie noch die Ablesung der Messeinrichtungen notwendig sind. Die Belastung erfolgt lediglich auf Grund der maximalen Pumpenleistung bzw. Wärme- oder Kühlleistung. Damit der Verwaltungsaufwand in Grenzen gehalten werden kann, empfehlen wir, wie bis anhin die Wassernutzung mit einem Preis für die Höchstleistung zu belasten. Wasserbezüge sind somit nach der maximalen Pumpenleistung, Wärmebezüge oder Wärmeabgaben nach der maximalen Wärme- oder Kühlleistung zu berechnen. Da die Erwärmung der Gewässer nachteiliger ist, soll bei Kältenutzung ein höherer Tarif gelten. Grundwasserabsenkungen erfordern eine Bewilligung gemäss § 36 GewG. Mit dauernden Grundwasserabsenkungen wird bei bestehenden Gebäuden das Eindringen von Grundwasser in die Bausubstanz verhindert. Gleich der Brauchwassernutzung ohne Rückführung in den Boden soll die auf Dauer bewirkte Grundwasserabsenkung mit Fr. 6.–/Minutenliter der Höchstleistung der Entnahmevorrichtung belastet werden. Bei Wasserkraftnutzungsanlagen orientiert sich der Wasserzins wie bis anhin am Höchstsatz des Wasserzinses nach Bundesrecht (Art. 49 Abs. 1 Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, WRG, SR 721.80). Dieser Betrag liegt derzeit bei Fr. 80.– pro Kilowatt Bruttoleistung (BkW). Gemäss Bundesrecht sind jedoch Kraftwerke mit einer Bruttoleistung von bis zu 1 Megawatt von der Zahlung des Wasserzinses befreit. Bei

Bruttoleistungen von 1 Megawatt bis 2 Megawatt ist höchstens ein linearer Anstieg bis zum Maximum zulässig (Art. 49 Abs. 4 WRG). Diese Bestimmung ist zur Förderung von Klein- und Kleinstwasserkraftwerken aufgenommen worden. Im Kanton Zug gibt es 17 Wasserkraftwerke, wobei 13 Anlagen eine Leistung von weniger als 1 Megawatt, weitere zwei zwischen 1 und 2 Megawatt und die beiden letzten mehr als 2 Megawatt liefern. Zwölf dieser 17 Anlagen beruhen auf ehehaften Rechten und müssen deshalb keinen Wasserzins zahlen. Einträglich sind einzig die zwei Anlagen, welche Konzessionsgebühren gemäss dem Höchstsatz nach Bundesrecht entrichten. Es handelt sich dabei um das Etzelwerk der SBB, dessen Wasserzins auf die drei Kantone Schwyz, Zürich und Zug aufgeteilt wird, sowie das Kraftwerk Waldhalde an der Sihl, das im Eigentum des Kantons Zürich ist.

Der Konzessionsbehörde wird neu die Möglichkeit eröffnet, im Konzessionsentscheid bei im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen einzelfallweise die Konzessionsgebühr zu ermässigen oder gänzlich zu erlassen. Dabei ist namentlich an Bauten und Anlagen für die öffentliche Schifffahrt zu denken. Aber auch für Einrichtungen von öffentlichen Badeanlagen auf und an öffentlichen Gewässern, insbesondere wenn sie der Bevölkerung gratis zugänglich sind, kann die Behörde die Konzessionsgebühr erlassen.

Nutzungen können sich auch überlagern. Namentlich können über Bootshäusern und –unterständen Aufenthaltsräume oder Wohnmöglichkeiten sein. In solchen Fällen sind die Gebühren für die einzelnen Bauten und Anlagen separat für jede Nutzungsebene einzeln zu berechnen und anschliessend zusammenzuzählen. Die Gebühren dürfen dabei den Maximalbetrag von Fr. 50.–/m² nicht übersteigen.

Diese gesamten Gebührenansätze sind gerechtfertigt und liegen im Übrigen im Vergleich mit den anderen Kantonen im gesamtschweizerischen Mittel.

Liegt eine Sondernutzung vor, ist eine Konzessionsgebühr geschuldet. Diese Gebühr soll aus administrativen Gründen einen gewissen Betrag nicht unterschreiten. **Paragraph 2** legt den jährlichen Mindestbetrag für konzessionspflichtige Nutzungen auf Fr. 100.– fest.

Paragraph 3 regelt den Einzug der Gebühr. Um die administrativen Kosten in Grenzen zu halten, kann mit Zustimmung der Konzessionärin bzw. des Konzessionärs der Einzug für mehrere Jahre zugleich erfolgen.

Paragraph 4 verweist auf die bereits erwähnten Kanzleigebühren.

Paragraph 5 enthält die Teuerungsklausel, wie sie bereits im Verwaltungsgebühren-tarif Ziff. 118 anzutreffen ist. Die Anpassung an die Teuerung soll jeweils spätestens alle 10 Jahre erfolgen. Die Grundlage bildet der Landesindex der Konsumentenpreise (Stand: November 2002).

Paragraph 6 gibt bisherigen Konzessionären die Rechtssicherheit, dass die vereinbarten bzw. verfüzten Gebühren vorerst unverändert bleiben. Eine Anpassung der Konzessionsgebühr darf erst dann erfolgen, wenn es die Konzession bzw. Verfügung zulässt, vorbehaltlich der Anpassung an die aufgelaufene Teuerung spätestens alle 10 Jahre.

Paragraph 7 vermittelt die übliche Schlussformel für ein Gesetz. Bei Konzessionsgebühren gilt das Kostendeckungsprinzip nicht, so dass keine Ausnahme vom strikten Erfordernis der Gesetzesform möglich ist. Dieses Erfordernis wird mit dem vorliegenden Erlass erfüllt.

6. Vernehmlassungsverfahren

Mit Ermächtigung des Regierungsrates hat die Baudirektion das Ergebnis der ersten Lesung des Gewässergebührentarifs in die Vernehmlassung gegeben. Bis Ende August 2002 haben acht Gemeinden (Zug, Unterägeri, Baar, Cham, Hünenberg, Risch, Walchwil und Neuheim), eine Korporationsgemeinde (Korporation Baar-Dorf), eine Partei (FDP) sowie sechs private und juristische Personen (Hafenbetriebskommission Cham, Segel Club Ägeri, Segel Club Cham, Dr. Christoph Straub, Wasserwerke Zug AG und Yacht Club Zug) ihre Stellungnahme eingereicht.

Soweit die Vernehmlasser den Gesetzesentwurf generell werten, sind sie sich im Wesentlichen einig. Alle begrünnen die klare gesetzliche Grundlage der Gebühren. Immer wieder wurden der Gebührenrahmen und die Kriterien für die Festlegung der einzelnen Gebühren innerhalb dieses Rahmens in Frage gestellt. Aus diesem Grund wird nun auf Bandbreiten verzichtet. Der Konzessionsbehörde wird die Möglichkeit übertragen, die Gebührenhöhe nach Massgabe des öffentlichen Interesses zu ermässigen oder sogar vollständig zu erlassen. Im Weiteren sind die jeweiligen

Gebühren noch einmal überprüft worden. Dabei zeigte sich, dass auf eine Gebühr für Wellenbrecher, Vorwehre und dergleichen nicht verzichtet werden kann, weil diese auf kantonseigenem Land gelegenen Anlagen im Wesentlichen dem Schutz der Gartenanlagen privater Hinterlieger dienen. Dieser Schutz könnte auch auf privatem Grund gewährleistet werden. Liegen Wellenbrecher, Vorwehre und dergleichen aber im öffentlichen Interesse und überragen den Mittelwasserstand nicht, wird die Konzessionsbehörde die Gebühr erlassen können. Bei einer zentralen Bootsstationierung liegt die Konzessionsgebühr bei Fr. 5.–/m². Erlangt eine solche Anlage überregionale Bedeutung, kann auch hier nach Massgabe des öffentlichen Interesses eine Ermässigung erfolgen. Pro Boje in einem Bojenfeld wird Fr. 350.– entrichtet werden müssen. Die Hafенbetriebskommission Cham vermutet in diesem Betrag eine massive Gebührenerhöhung. Bereits in der Richtlinie zur Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher, oberirdischer Gewässer vom 22. Oktober 1996 hat der Regierungsrat diese Gebühr mit Fr. 350.–/Boje festgelegt. Für Bojenfelder werden bislang Gebühren in dieser Höhe erhoben. Die Gebührenhöhe entspricht der bisherigen Praxis. Sie vermag ausserdem einem Vergleich mit der Bootsstationierung in einer Hafenanlage bei Weitem standzuhalten. Das Verwaltungsgericht hat ausserdem im Jahre 1999 in einem konkreten Fall festgestellt, dass die Erhöhung der Konzessionsgebühr auf Fr. 350.– pro Boje verglichen mit bisherigen Gebühren zwar massiv ausfalle, verglichen aber mit dem heutigen Preisniveau ohne Weiteres als angemessen erscheine (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 21. Oktober 1999 i.S. P.N.).

Auf weitere Anregungen der Vernehmlasser ist hier – soweit sie nicht bereits berücksichtigt worden sind – nicht weiter einzugehen. Gesamthaft haben uns die Vernehmlassungen bei der Überarbeitung des Gesetzesentwurfs gedient. Der Gesetzestext hat Verbesserungen erfahren.

7. Konsequenzen für den Staatshaushalt

Die Gebührenhöhen entsprechen im Grundsatz den bisher von der zuständigen Verwaltungsinstanz erhobenen Gebühren. Sie sind angemessen und werden in der Praxis akzeptiert. Nicht höhere Erträge streben wir an, sondern Rechtssicherheit. Der Gewässergebührentarif wird also den bisherigen Verlauf des Staatshaushaltes nicht verändern.

8. Antrag

Zusammenfassend halten wir fest, dass gemäss § 89 GewG der Kantonsrat für konzeptionspflichtige Nutzungen öffentlicher Gewässer oder des dazugehörigen Gebietes einen Gebührentarif erlassen muss. Diesen Erlass legen wir Ihnen hiermit vor.

Wir **beantragen** Ihnen,

auf das Gesetz über die Gebühren für besondere Inanspruchnahmen von öffentlichen Gewässern (Gewässergebührentarif) , Vorlage Nr. 1090.2 - 11083 einzutreten und ihm zuzustimmen.

Zug, 18. Februar 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio