



23.3498

**Motion UREK-N.**

**Ehehafte Wasserrechte schützen  
und einen klaren Rahmen  
für die Anwendung  
der Restwasserbestimmungen schaffen**

**Motion CEATE-N.**

**Protéger les droits d'eau immémoriaux  
et créer des conditions claires  
pour l'application des dispositions  
relatives aux débits résiduels**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.06.23

*Antrag der Mehrheit*  
Annahme der Motion

*Antrag der Minderheit*  
(Flach, Bäumle, Clivaz Christophe, Egger Kurt, Girod, Jauslin, Klopfenstein Broggini, Masshardt, Munz, Nordmann, Schneider Schüttel, Suter)  
Ablehnung der Motion

*Proposition de la majorité*  
Adopter la motion

*Proposition de la minorité*  
(Flach, Bäumle, Clivaz Christophe, Egger Kurt, Girod, Jauslin, Klopfenstein Broggini, Masshardt, Munz, Nordmann, Schneider Schüttel, Suter)  
Rejeter la motion

**Paganini Nicolò** (M-E, SG), für die Kommission: Viele von Ihnen haben vielleicht noch nie etwas von ehehaften Wasserrechten gehört. Es geht um sehr alte Rechte. Es gibt keine neuen ehehaften Wasserrechte, und sie stammen aus einer Zeit, als das öffentliche Recht noch rudimentär entwickelt und die Verleihung von Konzessionen noch nicht an der Tagesordnung war. Auf der Basis solcher privaten Rechte konnte das Wasser auch für die Stromproduktion verwendet werden.

Die privaten Wasserrechte unterstehen dem Schutz der Bundesverfassung, was in Artikel 24bis Absatz 3 der alten Bundesverfassung ausdrücklich festgehalten war und heute als ungeschriebenes Verfassungsrecht gilt. Im St. Galler Kommentar zur aktuellen Bundesverfassung ist in Randziffer 27 festgehalten: "Nicht mehr in die Verfassung aufgenommen wurde der ausdrückliche Vorbehalt privater Rechte gegenüber den kantonalen Nutzungsrechten, namentlich der sogenannten ehehaften Wasserrechte, da er einerseits selbstverständlich ist und andererseits die Rechte Privater im Namen des Grundrechtskatalogs insbesondere durch die Eigentums-garantie auf gleicher Ebene ausdrücklich und hinlänglich geschützt werden."

Das Bundesgericht ficht das allerdings nicht mehr an: Im Entscheid 145 II 140 hat es die ehehaften Wasserrechte, absolut entgegen dem Willen des Gesetzgebers, als verfassungswidrig erklärt. Bei erstbesten Gelegenheit müssen diese privaten Wasserrechte in eine Konzession umgewandelt werden.

Für die Betreiber eines auf privaten Wasserrechten beruhenden Wasserkraftwerks stellt der erwähnte Bundesgerichtsentscheid faktisch eine Enteignung dar. Bis jetzt waren diese privaten Rechte zeitlich unbefristet.





Jetzt kommt das Bundesgericht und wandelt diese in eine zeitlich befristete Konzession um. Das ist nichts anderes als eine Enteignung. Stellen Sie sich einen Investor vor, der noch im Jahr 2010 in bestem Glauben eine Liegenschaft mit einem privaten Wasserrecht gekauft und bezahlt hat und jetzt enteignet wird.

Das alles hat natürlich auch etwas mit der Produktion von Strom aus Wasserkraft zu tun. Man geht davon aus, dass etwa vierhundert Wasserkraftwerke auf solchen privaten Wasserrechten beruhen und jedes Jahr je etwa 1 Million Kilowattstunden produzieren; das sind insgesamt etwa 0,4 Terawattstunden. Jede Kilowattstunde zählt, hat man uns noch vor wenigen Monaten zu Recht gepredigt, umso mehr gilt das für 400 Millionen Kilowattstunden.

Die Mehrheit der Kommission will nicht nur den Schutz der Wasserrechte wiederherstellen, sondern will auch klare Regeln für die Anwendung der Restwasservorschriften. Den Fisch interessiert es ja nicht, ob das Wasserkraftwerk auf einem privaten Wasserrecht oder auf einer Konzession beruht. Man muss also einen Mechanismus finden, sodass auch die Eigentümer von Kraftwerken, die auf privatem Wasserrecht beruhen, die Restwasserbestimmungen analog zu den anderen Kraftwerken einhalten müssen.

Für die Minderheit der UREK-N liegt das Bundesgericht mit seinem Entscheid richtig. Gemäss Artikel 76 Absatz 4 der neuen Bundesverfassung verfügen die Kantone über die Wasservorkommen. Unbefristete private Wasserrechte stünden dem entgegen. Auch stelle die Konzessionserteilung für die Anwendung der Restwasserbestimmungen einen sehr klaren Anknüpfungspunkt dar.

Der Bundesrat lehnt den Hauptpunkt der Motion, das Rückgängigmachen der Enteignung durch das Bundesgericht, ab und stimmt nur dem zweiten Punkt zu. Die Kommission konnte sich mit dieser Stellungnahme nicht auseinandersetzen. Ich erlaube mir aber eine persönliche Bemerkung: Der bundesrätliche Antrag macht wenig Sinn. Bleibt es beim eingangs erwähnten Bundesgerichtsurteil, so werden die privaten Wasserrechtseigentümer enteignet, das Konzessionsverfahren wird bei nächster Gelegenheit eingeleitet, und dann sind auch die Regeln für das Restwasser klar.

AB 2023 N 1130 / BO 2023 N 1130

Dass der Bundesrat selber übrigens auch Handlungsbedarf sieht, kommt im Hinweis zum Ausdruck, dass er bei einer vollständigen Annahme der Motion, was Ihnen eben Ihre Kommission beantragt, dem Ständerat entsprechende Vorschläge unterbreiten würde.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie im Namen der Kommission, die das mit 13 zu 12 Stimmen entschieden hat, der Motion zuzustimmen.

**Roduit Benjamin (M-E, VS):** Cher collègue, pouvez-vous confirmer que votre motion prévoit des exceptions pour les installations historiques, c'est-à-dire lorsqu'on veut protéger le patrimoine. Je pense, par exemple, aux anciens moulins et à des petites installations qui datent de plus de cent ans? Est-ce que vous en avez discuté en commission et est-ce que votre motion prévoit ce genre d'exception?

**Paganini Nicolò (M-E, SG), für die Kommission:** Wenn die Motion angenommen wird, können eben alle diese historischen Wasserkraftwerke, die auf privaten Wasserrechten beruhen, unter diesem Recht weiterbetrieben werden. Da muss man ein Regime machen; es wird dann am Bundesrat sein, uns Vorschläge zu machen, wie die Restwasserbestimmungen umgesetzt werden. Solche Ausnahmen können dann selbstverständlich diskutiert werden.

**Page Pierre-André (V, FR), pour la commission:** J'ai le plaisir de rapporter au nom de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie de notre conseil sur notre motion qui vise à protéger les droits d'eau immémoriaux et à créer des conditions claires pour l'application des dispositions relatives aux débits résiduels.

Puisque nous allons parler d'eau, autant aller tout de suite à la source et rappeler ce que disait notre Constitution avant d'être révisée en 1999 à son article 24bis alinéa 3: "Sous réserve des droits privés, il appartient aux cantons ou aux titulaires que désigne la législation cantonale de disposer des ressources en eau et de percevoir des redevances pour leur utilisation. Les cantons fixent ces redevances dans les limites de la législation fédérale." Ce petit rappel est là pour souligner combien la motion que nous traitons s'inscrit dans la ligne de notre texte fondamental, dont la mise à jour, en 1999, ne signifiait pas un changement sur cette question. Il s'agit, pour cette motion, de protéger les droits d'eau immémoriaux et de créer des conditions claires pour l'application des dispositions relatives aux débits résiduels.

Notre commission vous propose d'accepter cette motion par 13 voix contre 12. Une minorité estime que de tels droits d'eau privés accordés pour une durée illimitée sont en contradiction avec le principe constitutionnel de la souveraineté de l'Etat sur les eaux. Dès lors, ne voyant pas la nécessité d'intervenir, elle propose le



rejet de la motion. A contrario, la majorité de notre commission souhaite assurer la pérennité des droits d'eau immémoriaux. Mais attention: ces droits d'eau particuliers et ancestraux ne doivent toutefois pas conduire à ce que les centrales hydroélectriques concernées soient soumises à des prescriptions moins strictes en matière de protection des eaux et de protection des débits résiduels que celles en vigueur pour les centrales qui font l'objet de concessions de droit public.

Pour être le plus complet et à défaut d'être exhaustif, il faut ajouter le pourquoi de cette législation que la majorité de notre commission appelle de ses vœux. Les droits immémoriaux sont des droits exclusivement privés, qui trouvent leur origine dans un ordre juridique qui n'existe plus. Au fil de diverses jurisprudences, le Tribunal fédéral a conclu que ces droits immémoriaux devaient être considérés comme des droits d'usage exclusif. Et, selon le Tribunal fédéral, ces droits d'usage exclusif, sans limites de temps, sont considérés comme étant anticonstitutionnels. Le législateur doit donc corriger cette décision, car les droits de propriété et donc les droits immémoriaux ne peuvent pas être limités dans le temps, car les décisions du Tribunal fédéral conduisent à frapper les propriétaires de telles centrales hydroélectriques d'une interdiction de construction et d'investissement. Bien évidemment, cela se répercute sur la quantité d'électricité produite.

En matière de protection des eaux encore, les centrales hydroélectriques basées sur les droits d'eau immémoriaux sont moins bien loties que celles au bénéfice d'une concession, car, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les cours d'eau devraient être assainis à la prochaine occasion.

Enfin, deux points de l'argumentation de la motion me semblent importants à relever, à savoir que les décisions du Tribunal fédéral engendrent de l'insécurité juridique et que, finalement, la compétence de supprimer de manière générale et abstraite tous les droits d'eau privés appartient au législateur fédéral, et non au Tribunal fédéral.

En conclusion, je vous invite à suivre la majorité de la commission en acceptant la motion 23.3498, "Protéger les droits d'eau immémoriaux et créer des conditions claires pour l'application des dispositions relatives aux débits résiduels".

**Clivaz** Christophe (G, VS): Monsieur Page, j'aimerais savoir si la commission, dans ses réflexions, n'a abordé que la question des liens entre les droits d'eau immémoriaux et l'hydroélectricité, ou si elle a aussi parlé des enjeux liés à l'agriculture. Un certain nombre de cantons, dont le mien, ont, sur la base de la décision du Tribunal fédéral, décidé de travailler sur ces droits d'eau dont le maintien pose aujourd'hui un vrai problème en matière de gestion des eaux en temps de pénurie. A-t-on discuté de l'impact de notre décision sur le secteur de l'agriculture?

**Page** Pierre-André (V, FR): Je ne peux pas répondre spontanément à cette question. Il faudrait que je relise le procès-verbal. Je suis désolé.

**Flach** Beat (GL, AG): Ich weiss nicht, wie viele von Ihnen hier drin schon einmal von ehehaften Rechten gehört haben, wahrscheinlich relativ wenige. Man muss schon fast Staatsrechtler oder Historiker sein oder vielleicht irgendwann einmal im Jus-Studium davon gehört haben, dass es so etwas gibt. Ehehafte Wasserrechte, wie wir sie heute in dieser Motion behandeln, sind etwas sehr Altes, etwas im vorletzten Jahrhundert Entstandenes. Es handelt sich um an Private vergebene Rechte an der Nutzung der Wasserkraft eines Flusses oder eines Bachs. Jemand bekam zu Startzeiten der Industrialisierung und Elektrifizierung also das Recht, für sein Werk, das er betrieb, den Fluss alleine zu nutzen und dort entsprechend zu bauen, den Strom zu verwerten und später auch zu verkaufen.

Mit der neuen Bundesverfassung ist es so, dass die Rechte am Wasser und die Nutzung dieses öffentlichen Guts den Kantonen zustehen. Damit es trotzdem privatwirtschaftlich funktioniert und entsprechend Investitionen passieren können, werden Konzessionen vergeben. Das heisst, die Konzession wird ausgeschrieben und eine Gesellschaft kann ein Werk aufgrund einer Konzession betreiben. Das schafft zum einen die Klarheit, dass das Recht am Wasser, am Fluss dem Staat gehört und nicht einem Privaten, also irgendeiner Gesellschaft, die in privaten Händen ist. Auf der anderen Seite schafft das eine Offenheit des Marktes, weil eine Konzession im Gegensatz zu ehehaften Rechten eben auch ausgeschrieben, erweitert und erneuert werden kann. Das hat auch das Bundesgericht festgehalten, und die meisten Kantone haben diese alten Zöpfe abgeschnitten, sage ich einmal, und die ehehaften Wasserrechte mittlerweile in Konzessionen umgewandelt. Die Kantone, die das gemacht haben, darben jetzt nicht. Es ist nicht so, dass es dort keine Investitionen mehr gäbe oder dass die Wassernutzung zur Herstellung von Strom nicht mehr stattfinden würde, im Gegenteil, das funktioniert alles.

Wenn wir die ehehaften Wasserrechte jetzt noch ins Gesetz hineingiessen würden, würden wir eigentlich an einem Konzept festhalten, das längst überholt ist. Stattdessen sollten diese Rechte – so, wie es die vergangenen Jahre eigentlich gelaufen ist – vorweg mit einem sauberen öffentlichen Verfahren durch die öffentliche



Hand quasi als Eigentümerin, die festschreibt, wie die Nutzung erfolgt, in Konzessionen umgewandelt werden.

AB 2023 N 1131 / BO 2023 N 1131

Auch wenn ich in einem Kommentar nachlese, dass die Nichterwähnung der Wasserrechte der Kantone in der neuen Bundesverfassung heisse, dass der Bestandsschutz oder der Eigentumsschutz nicht aufgehoben worden sei, dann ist das meines Erachtens allenfalls einfach ein qualifiziertes Nichtssagen zu dieser Frage. Denn ich habe keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass das damals tatsächlich ein Punkt war, den man durch qualifiziertes Schweigen trotzdem beibehalten wollte. Ich glaube, die Zeit ist auch weiter fortgeschritten. Dann komme ich zum anderen Punkt: Ich kann ja nur für die Minderheit sprechen, die sich aus der Kommissionsdiskussion heraus gebildet hat. Deshalb kann ich eigentlich auch nichts dazu sagen, warum der Bundesrat den zweiten Punkt, nämlich die Regelung der Restwassermenge, zur Annahme beantragt und wie er dann die noch bestehenden Privatkonzessionen regeln will. Aber ich glaube, wie es der Kommissionssprecher auch gesagt hat, es macht eigentlich keinen Sinn. Mit Blick auf die Konzeption bin ich der Meinung, dass für alle Restwassernutzungen grundsätzlich die gleichen Massstäbe gelten sollten und dass man nicht für einzelne privat gehaltene Wassernutzungen separate Rechte machen sollte, insbesondere auch nicht, was die Restwassermenge angeht.

Ich bitte Sie, der knappen Kommissionsminderheit zu folgen, die mit 12 gegen 13 Stimmen unterlegen war.

**Rösti Albert, Bundesrat:** Mit der Motion der UREK-N soll der Bundesrat beauftragt werden, eine Gesetzesvorlage mit zwei Punkten auszuarbeiten: erstens den Bestand bestehender ehehafter Wasserrechte unbefristet zu sichern und diese im Grundbuch aufzunehmen, zweitens den zeitlichen Rahmen der Einhaltung der Restwasservorschriften zu klären und dabei möglichst eine Gleichbehandlung mit Anlagen mit einer Konzession sicherzustellen. Das Anliegen geht zurück auf das Bundesgerichtsurteil zum Wasserkraftwerk Hammer im Kanton Zug. Nach diesem Urteil müssten die kantonalen Behörden die ehehaften Wasserrechte bei erster Gelegenheit ablösen.

Der Bundesrat beantragt Ihnen, den ersten Punkt abzulehnen und den zweiten Punkt der Motion anzunehmen. Der zweite Punkt ist relativ einfach. Aus Sicht des Bundesrates ist eine gesetzliche Regelung für einen Zeitrahmen für die Umsetzung der Sanierungspflicht sowie die Einhaltung der Restwasservorschriften für Inhaber von ehehaften Rechten sinnvoll. Damit kann erstens für die Inhaber solcher Rechte Rechtssicherheit geschaffen werden, und die Kantone erhalten einen klaren und einheitlichen Zeitrahmen, in welchem sie das Urteil umsetzen müssen. Zweitens sollen die Inhaber ehehafter Rechte auch die Möglichkeit erhalten, ihre getätigten Investitionen zu amortisieren, indem ihnen – das scheint mir wichtig – bei der Anwendung der Restwasserbestimmung angemessene Übergangsfristen gewährt werden. Sobald Sie diese Motion angenommen haben – falls Sie sie annehmen –, werden wir bei der Umsetzungsregelung entsprechend achtgeben und die Übergangsfristen angemessen festlegen.

Der Bundesrat versteht das Anliegen, diese ehehaften Rechte im Sinne der Eigentumssicherung besser zu regeln. Aufgrund des Bundesgerichtsurteils lehnt er aber Punkt eins, weil nicht verfassungsmässig, ab. Der Bundesrat sieht aber durchaus eine Möglichkeit, hier entsprechend zu reagieren, falls der Rat beide Punkte annehmen sollte. Er würde sich in der Kommission des Ständerates nicht gegen die Annahme der Motion wehren, würde aber eine entsprechende Anpassung von Punkt eins beantragen und eine Befristung auf das Jahr 2040 festlegen. Damit hätte man die Möglichkeit, die nötigen oder die getätigten Investitionen in dieser Zeit abzuschreiben und die Sache für die Zukunft mit einer neuen Konzession klar zu regeln.

In diesem Sinne haben wir also Verständnis für die Motion. Der Bundesrat ist aber gehalten, die Motion zur Ablehnung zu empfehlen, wenn er auch nur einen kleinen Teil davon nicht unterstützen kann. Aber nochmals der Hinweis: Bei einer Annahme würden wir in der Ständeratskommission eine entsprechende Anpassung beantragen.

Es scheint mir nicht unerheblich, dass diese Rechte gesichert werden können, damit wir auch die Stromproduktion daraus sichern können. Im Moment zählt einfach jede Kilowattstunde Produktion. Ich bitte Sie, sich bei dieser Motion entsprechend zu verhalten.

**Jauslin Matthias Samuel (RL, AG):** Herr Bundesrat, ist es nicht so, dass nach dem Bundesgerichtsentscheid einige Kantone bereits ihrer Pflicht nachgekommen sind, solche Überführungen in Konzessionen gemacht haben und daher eigentlich die Rechtssicherheit besteht? Können Sie Auskunft darüber geben, welche Kantone das noch nicht gemacht haben?

**Rösti Albert, Bundesrat:** Es gibt Kantone, die das schon gemacht haben. Ich kann Ihnen die Kantone nicht aufzählen, die es noch nicht gemacht haben. Aber das kann ich Ihnen noch nachliefern.



Es gibt natürlich diverse solcher ehehaften Rechte, die noch nicht geregelt sind. Genau deshalb möchten wir mit der Verlängerung – falls Sie annehmen – eine klare Frist setzen, damit die Kantone, die es noch nicht gemacht haben, das noch tun. Der Bundesrat beantragt Ablehnung des ersten Punkts, weil er nicht verfassungskonform ist.

**Präsident** (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit der Kommission beantragt, die Motion anzunehmen. Eine Minderheit Flach beantragt, die Motion abzulehnen. Der Bundesrat beantragt, das erste Lemma der Motion abzulehnen und das zweite Lemma der Motion anzunehmen.

*Erstes Lemma – Premier tiret*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 23.3498/26959)

Für Annahme der Motion ... 94 Stimmen

Dagegen ... 97 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Zweites Lemma – Deuxième tiret*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 23.3498/26960)

Für Annahme der Motion ... 97 Stimmen

Dagegen ... 95 Stimmen

(0 Enthaltungen)