Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.51/2002/sch

Urteil vom 10. Oktober 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller, Merkli, Ersatzrichter Zünd,
Gerichtsschreiberin Diarra.

Kraftwerk Reckingen AG, 5332 Rekingen AG,
Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Dr. Andreas Höchli, Conrad Höchli Kink & Pilgrim, Sonnengut 4,
5620 Bremgarten AG,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich,
Schweizerischer Bundesrat, 3003 Bern,
vertreten durch das Bundesamt für Wasser und Geologie, Ländtestrasse 20, Postfach, 2501 Biel/Bienne,
Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes
für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, Schwarztorstrasse 59, Postfach 336, 3000 Bern 14,

Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, Postfach 10 34 39, DE-70029 Stuttgart.

Wasserkraftnutzung; Erhöhung des Wasserzinses,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes
für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, vom
11. Dezember 2001.

Sachverhalt:
A.
Am 16. März 1926 erteilte der Bundesrat zwei bestehenden Gesellschaften zuhanden einer noch zu gründenden Aktiengesellschaft die Konzession zur Errichtung einer Wasserkraftanlage am Rhein bei Rekingen. Gemäss Art. 17 Abs. 1 der Verleihungsurkunde wurde die nutzbar gemachte Wasserkraft derart verteilt, dass je die Hälfte auf das schweizerische und auf das badische Staatsgebiet entfällt. Der Anteil des Kantons Zürich an der schweizerischen Hälfte betrug 37,5 Prozent, derjenige des Kantons Aargau 62,5 Prozent (Art. 17 Abs. 2 der Verleihungsurkunde). Für die Überlassung der Wassernutzungsrechte hat die Konzessionärin den Kantonen Zürich und Aargau eine einmalige Gebühr und einen jährlichen Wasserzins nach der jeweiligen schweizerischen Gesetzgebung zu leisten. Die Höhe des Wasserzinses vermindert sich um den Betrag einer Sondersteuer auf Wasserkräfte oder daraus erzeugter Energie (Art. 19 der Verleihungsurkunde).

In der Folge erliess der Bundesrat am 28. April 1938 und am 9. Oktober 1956 zugunsten der inzwischen gegründeten Kraftwerk Reckingen AG zwei Zusatzverleihungen, worin die verliehene Wassermenge schrittweise von 425 m3/sec auf 560 m3/sec erhöht wurde. Die zweite Zusatzverleihung vom 9. Oktober 1956 enthielt ebenfalls eine Neuaufteilung der auf das schweizerische Staatsgebiet entfallenden Wasserkraft unter den Kantonen. Neu betrug der Anteil des Kantons Zürich 34,4 Prozent und derjenige des Kantons Aargau 65,5 Prozent (Art.

5 der Zusatzverleihung vom 9. Oktober 1956). Für den schweizerischen Anteil an der gewonnenen Mehrleistung hat das Kraftwerkunternehmen den Kantonen Zürich und Aargau die einmalige Verleihungsgebühr und den jährlichen Wasserzins nach den kantonalen Vorschriften zu entrichten (Art. 7 der Zusatzverleihung vom 9. Oktober 1956). Die Konzession läuft noch bis zum 10. Oktober 2020 (Art. 2 der Zusatzverleihung vom 9. Oktober 1956).

Mit der am 1. Mai 1997 in Kraft getretenen Änderung des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG; SR 721.80) wurde der bundesrechtliche Höchstansatz für den Wasserzins von Fr. 54.– auf Fr. 80.– pro Kilowatt Bruttoleistung (BkW) erhöht (Art. 49 Abs. 1 WRG). Gemäss derselben Bestimmung sorgt der Bund im internationalen Verhältnis bei jeder Änderung des Wasserzinsmaximums für die notwendige Abstimmung (Art. 49 Abs. 1 Satz 3 WRG).

Mit Schreiben vom 25. November 1997 wandte sich das Bundesamt für Wasserwirtschaft (heute: Bundesamt für Wasser und Geologie) an die Bau- und Energiedirektionen der Hochrheinanlieger-Kantone und forderte diese auf, im Sinne einer Übergangslösung Fr. 54.– übersteigende Wasserzinsen ausschliesslich für den schweizerischen Anteil an der Energieproduktion einzufordern, bis die internationale Abstimmung nach Art. 49 Abs. 1 Satz 3 WRG durchgeführt sei.

B.

B.a Am 2. Dezember 1997 stellte das Amt für Gewässerschutz und Wasserbau des Kantons Zürich der Kraftwerk Reckingen AG Rechnung für die noch nicht bezahlte Differenz des früheren Wasserzinses zum Maximalansatz von Fr. 80.– seit Mai 1997. Für das Jahr 1998 berechnete das kantonale Amt ausgehend von 5672,8 BkW einen Betrag von Fr. 453'824.–. Nachdem sich die Kraftwerk Reckingen AG mit dieser Rechnung nicht einverstanden erklärt hatte, erliess die Baudirektion des Kantons Zürich am 24. Februar 1998 eine anfechtbare Verfügung, mit der die Rechnung vom 2. Dezember 1997 bestätigt wurde. Eine dagegen gerichtete Beschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Zürich am 1. Dezember 1999 ab. Er erwog, dass das kantonale Recht für die Berechnung der Wasserzinsen den bundesrechtlichen Höchstansatz für massgebend erkläre. Zur Frage nach der notwendigen Abstimmung im internationalen Verhältnis (Art. 49 Abs. 1 Satz 3 WRG) verwies er auf die vom Bundesamt angeordnete Übergangslösung.

B.b Gegen diesen Beschluss gelangte die Kraftwerk Reckingen AG mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und machte eine Verletzung von Art. 49 Abs. 1 WRG geltend. Das Verwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit der Begründung gut, dass den kantonalen Amtsstellen die Kompetenz zur Festlegung bzw. Erhebung der Wasserrechtszinsen bei Gewässern, welche die Landesgrenzen berühren, fehle. Diese liege beim Bund.

B.c Die Baudirektion des Kantons Zürich und das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erhoben gegen diesen Entscheid Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht. Das UVEK wies in seiner Beschwerde insbesondere darauf hin, dass gemäss langjähriger Praxis die Kantone befugt seien, die jährlichen Wasserzinsen nicht nur zu erheben, sondern im Rahmen des bundesrechtlichen Höchstsatzes auch selber festzulegen. So habe der Bund bei den 23 Grenzkraftwerken noch nie die Höhe des Wasserzinses festgelegt.

B.d Das Bundesgericht hielt in seinem Urteil vom 4. Dezember 2000, mit welchem die Beschwerden im Sinne der Erwägungen gutgeheissen wurden, unter Hinweis auf Art. 24bis Abs. 4 Satz 1 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV) bzw. Art. 76 Abs. 5 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) fest, der Bund entscheide unter Beizug der Kantone über Rechte an internationalen Wasservorkommen und damit verbundene Abgaben. Die Wasserhoheit verbleibe aber bei den Kantonen, denen auch der Wasserzins zukomme. Die Festsetzung des Wasserzinses sowie allfälliger anderer Entschädigungen für die Nutzung der Wasserkraft sei bei solchen Gewässern jedoch Sache des Bundes (Art. 24bis Abs. 4 Satz 3 aBV bzw. Art. 76 Abs. 5 BV; Art. 52 WRG). Dies bedeute nicht, dass den Kantonen das Recht entzogen werde, die zu ihren Gunsten ausbedungenen Leistungen selbstständig gegenüber dem Konzessionär geltend zu machen. Gestützt auf Art. 19 der Konzessionsurkunde vom 16. März 1926, wonach die Konzessionärin den Kantonen jährliche Wasserzinsen nach der jeweiligen schweizerischen Gesetzgebung zu leisten habe, sei der von den Kantonen einzufordernde Betrag genügend bestimmt. Diese seien berechtigt, den gemäss Art. 49 WRG festgelegten Maximalbetrag einzufordern, ohne dass es einer vorgängigen entsprechenden Verfügung des Bundes bedürfe. Indem das kantonale Recht ausdrücklich den Höchstsatz nach Bundesrecht als anwendbar erkläre, sei auch der gemäss Zu-

satzverleihung vom 9. Oktober 1956 nach kantonalem Recht zu berechnende Wasserzins für die verliehene Mehrleistung bestimmbar. Der Kanton Zürich habe sich demzufolge mit seiner Verfügung vom 24. Februar 1998 nicht Rechte angemasst, die gemäss Art. 52 WRG dem Bund zustehen würden. Vielmehr habe er lediglich den in der Konzession festgesetzten bzw. bestimmbaren Zins bezogen.

Bei der Frage, welche Tragweite der in Art. 49 Abs. 1 WRG erwähnten Abstimmung mit dem Ausland zukomme, handle es sich um einen Streit zwischen Konzessionärin und Verleihungsbehörde, über den hier die Rekurskommission UVEK als Schiedsbehörde zu befinden habe (Art. 71 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 WRG).

C.

C.a Nach Eröffnung des Verfahrens durch die Schiedskommission UVEK stellte die Kraftwerk Reckingen AG mit Eingabe vom 14. Mai 2001 das Begehren, der Wasserzinsbescheid des Kantons Zürich vom 2. Dezember 1997 sei aufzuheben. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, Art. 49 Abs. 1 Satz 3 WRG schreibe bei jeder Änderung des maximalen Wasserzinses eine Abstimmung mit dem Ausland vor, welche bisher nicht erfolgt sei.

C.b Die Baudirektion des Kantons Zürich beantragte mit Antwort vom 17. Juli 2001 sinngemäss die Abweisung des Begehrens. Denselben Antrag stellte das Bundesamt für Wasser und Geologie in seiner Stellungnahme vom 18. Juli 2002. Das zur Stellungnahme eingeladene Ministerium für Umwelt und Verkehr des Landes Baden-Württemberg schloss sich am 18. Juli 2001 der Auffassung der Kraftwerkbetreiberin an, wonach eine Abstimmung zwischen der Schweiz und dem Land Baden-Württemberg über die Höhe des Wasserzinses notwendig sei. Dies ergebe sich nicht nur aus dem Bundesrecht, sondern auch gestützt auf ein besonderes Rechtsverhältnis zwischen den beiden Anrainerstaaten. Eine solche Abstimmung habe in Bezug auf die letzte Erhöhung der Wasserzinsen durch die Schweiz nicht stattgefunden.

C.c Das Bundesamt für Wasser und Geologie sowie die Kraftwerk Reckingen AG haben sich am 31. August 2001 bzw. am 13. September 2001 noch einmal geäussert.

C.d Mit Entscheid vom 11. Dezember 2001 wies die Rekurskommission UVEK die Klage ab, soweit sie darauf eintrat und auferlegte die Verfahrenskosten der Kraftwerk Reckingen AG.

D.

Gegen diesen Entscheid führte die Kraftwerk Reckingen AG mit Eingabe vom 25. Januar 2002 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht mit dem Antrag, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und dem Begehren der Beschwerdeführerin vom 14. Mai 2001 zu entsprechen.

Das Bundesamt für Wasser und Geologie, der Regierungsrat des Kantons Zürich und die Rekurskommission UVEK beantragen Abweisung der Beschwerde, während das Ministerium für Umwelt und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, ohne einen ausdrücklichen Antrag zu stellen, Ausführungen dazu macht, dass es eine völkerrechtliche Pflicht zur Abstimmung bei Wasserzinserhöhungen gebe, der bislang nicht nachgelebt worden sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Über Streitigkeiten zwischen dem Konzessionär und der Verleihungsbehörde über die sich aus dem Konzessionsverhältnis ergebenden Rechte und Pflichten entscheidet die Rekurskommission UVEK als Schiedskommission, wenn die Konzession - wie im vorliegenden Fall - vom Bundesrat erteilt worden ist (Art. 71 Abs. 2 in Verbindung mit Abs. 1 WRG). Gegen den Entscheid der Rekurskommission UVEK ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig (Art. 71 Abs. 2 WRG).

2.

2.1 Streitig ist vorliegend die Höhe des Wasserzinses. Die Konzession verweist diesbezüglich auf die jeweilige schweizerische Gesetzgebung, was - wie das Bundesgericht schon in seinem Entscheid vom 4. Dezember 2000 ausgeführt hat - als Verweis auf das jeweilige Wasserzinsmaximum gemäss Art. 49 WRG zu verstehen ist. Art. 49 Abs. 1 Satz 3 WRG hält allerdings fest, dass im internationalen Verhältnis der Bund bei jeder Änderung des Wasserzinsmaximums für die notwendige Abstimmung sorgt. Gestützt darauf sowie auf entsprechende völkerrechtliche Verpflichtungen macht die Beschwerdeführerin und Kraftwerkbetreiberin geltend, mangels internationaler Abstimmung dürfe der Wasserzins nicht erhöht werden.

2.2 Art. 49 Abs. 1 WRG hat folgenden Wortlaut:
Der Wasserzins darf jährlich 80 Franken pro Kilowatt Bruttoleistung nicht übersteigen. Davon kann der Bund höchstens 1 Franken pro Kilowatt Bruttoleistung zur Sicherstellung der Ausgleichsleistungen an Kantone und Gemeinden nach Artikel 22 Absätze 3-5 beziehen. Im internationalen Verhältnis sorgt der Bund bei jeder Änderung des Wasserzinsmaximums für die notwendige Abstimmung.¨
Der dritte Satz, die Abstimmung im internationalen Verhältnis betreffend, ist gleichzeitig mit der Erhöhung des Wasserzinsmaximums neu ins Gesetz aufgenommen worden. In der französischen und italienischen Fassung lautet dieser Satz wie folgt:
Si les rapports internationaux sont touchés, la Confédération veille à ce que chaque modification du taux maximal de la redevance hydraulique fasse l'objet d'un accord international.¨

Nei rapporti internazionali, la Confederazione provvede affinché ogni modifica dell'aliquota massima del canone annuo sia oggetto di un accordo internazionale.¨
2.3 Im angefochtenen Entscheid wird ohne Bezug auf den französischen und italienischen Gesetzestext gestützt auf ein dem Bundesamt für Wasser und Geologie erstattetes Ergänzungsgutachten vom 9. April 1999 von Tomas Poledna und Isabelle Häner ausgeführt, bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung ergebe sich, dass nicht jede Erhöhung des Wasserzinses zu einer Abstimmung im internationalen Verhältnis führen müsse, sondern nur, wenn eine solche notwendig sei. Ob dies aber zutreffe, liege im aussenpolitischen Ermessen des Bundes. Art. 49 Abs. 1 Satz 3 WRG beschlage einzig das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und ermögliche dem Bund, in die Gewässerhoheit der Kantone einzugreifen, soweit er dies mit Rücksicht auf die Interessen des Nachbarlandes für geboten erachte. Eine Pflicht zur Abstimmung des Wasserzinses im internationalen Verhältnis bestehe nicht, und die Kraftwerke könnten sich darauf nicht berufen.
3.
3.1 Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente; dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zu Grunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen (BGE 125 II 192 E. 3a S. 196 mit Hinweisen).
3.2 Der deutsche Gesetzestext kann von seinem Wortlaut her unterschiedlich verstanden werden. Zunächst ist ein Verständnis möglich, wonach im internationalen Verhältnis eine Abstimmung für notwendig vorausgesetzt wird, wobei deren Durchführung dem Bund obliegen soll. Nicht ausschliessen lässt sich aber auch, dass der Gesetzgeber ausdrücken wollte, der Bund solle für die internationale Abstimmung sorgen, sofern und so weit sich eine solche als notwendig erweise. Die Mehrdeutigkeit des deutschen Wortlauts besteht im französischen und italienischen Text nicht. Hier wird klar gesagt, dass im internationalen Verhältnis jede Änderung des Wasserzinsmaximums Gegenstand eines äccord internationalbzw. eines äccordo internazionalesein soll, wofür der Bund besorgt sein soll.

Entstehungsgeschichtlich geht die Bestimmung auf den Vernehmlassungsentwurf von 1993 für ein neues Bundesgesetz über die Bewirtschaftung und Nutzung der Gewässer zurück, wo der entsprechende Artikel lautete:
Ärt. 66 Höchstansatz

(...) Im internationalen Verhältnis bedarf jede Änderung des Wasserzinses einer vorgängigen internationalen Abstimmung.¨
Die Botschaft des Bundesrates für die Teilrevision des Gesetzes enthielt alsdann die schliesslich Gesetz gewordene Formulierung: Im internationalen Verhältnis sorgt der Bund bei jeder Änderung des Wasserzinsmaximums für die notwendige Abstimmung(BBl 1995 IV 1024), wozu als Kommentar in der Botschaft ausgeführt wurde (BBl 1995 IV 1010): Absatz 1 wurde durch einen Vorbehalt betreffend internationale Anlagen ergänzt. Demzufolge bedarf die Änderung des Wasserzinsmaximums im internationalen Verhältnis einer Abstimmung. Für diese ist der Bund zuständig.¨

Der ursprüngliche Vernehmlassungsentwurf sah noch klar vor, dass jede Änderung des Wasserzinsmaximums im internationalen Verhältnis der vorgängigen internationalen Abstimmung bedürfe. Die Umformulierung in

Entwurf und Botschaft des Bundesrates hat seinen Grund offensichtlich darin, dass der Gesetzestext zusätzlich zum Erfordernis der internationalen Abstimmung auch festhalten sollte, dass die Zuständigkeit hierfür beim Bund liegt. Die Einfügung des Adjektivs ñotwendig,ò welche im französischen und italienischen Text nicht gemacht wurde, geschah wohl aus rein sprachlichen Gründen, ohne dass damit eine Veränderung des Normsinns bezweckt worden wäre. Dies bestätigt sich anhand des bundesrätlichen Kommentars, der klar festhält, dass es im internationalen Verhältnis einer internationalen Abstimmung bedarf. Dabei wird ergänzt, die Zuständigkeit liege beim Bund, d.h. genau das, was mit dem gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf veränderten Wortlaut ausgedrückt werden sollte.

Aus dem Gesagten lässt sich schliessen, dass der französische und italienische Wortlaut sich deckt mit der Intention des ursprünglichen Vernehmlassungsentwurfs und dem Kommentar, den der Bundesrat in der Botschaft gegeben hat. Dem Adjektiv ñotwendig,ò wie es im deutschen Gesetzeswortlaut verwendet wird und das bei isolierter Betrachtung unterschiedlich interpretiert werden könnte, kommt keine massgebende Bedeutung zu. Vielmehr legt der französische und italienische Wortlaut, der von den Vorarbeiten bestätigt wird, nahe, dass der Gesetzgeber eine internationale Abstimmung grundsätzlich für erforderlich erachtete.
3.3 Im deutschen Gesetzestext wird eine internationale Abstimmung verlangt, im französischen und italienischen Text wird der Begriff äccordbzw. äccordoverwendet. Damit ist nicht notwendigerweise ein völkerrechtlicher Vertrag gemeint. Der Begriff wird auch für mündliche Abmachungen verwendet, ja selbst für die blosse Übereinstimmung in den Auffassungen (Georges J. Perrin, Droit international public, Zürich 1999, S. 86 f. Fn. 31, S. 90). Im vorliegenden Kontext erscheint daher als hinreichend, zugleich aber notwendig, dass für die Wasserzinserhöhung soweit Übereinstimmung erzielt wird, dass der beteiligte andere Staat jedenfalls keine Einwendungen gegen die Erhöhung erhebt und sich damit abfindet.
4.
4.1 Diese sich aus dem schweizerischen Wasserrecht ergebende Rechtslage reflektiert die schweizerische Auffassung der völkerrechtlichen Verpflichtungen. An internationalen Gewässern besteht die Pflicht, dem anderen Staat nicht erheblichen Schaden zu verursachen (no-harm-rule) und bei der Nutzung einen gerechten und billigen Ausgleich zwischen den beteiligten Staaten herbeizuführen (equitable and reasonable utilization). Diese materiellen Grundsätze, die sich in erster Linie zwar auf die physische Nutzung des Wassers beziehen, gelten heute als gewohnheitsrechtlich anerkannt (Stephen C. McCaffrey, The law of international watercourses, Oxford 2001, S. 324 ff.; Lucius Caflisch, Règles générales du droit des cours d'eau internationaux, in: Recueil des cours, Bd. 219, 1989-VII, S. 133 ff.). Sie sind jüngst in der Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses kodifiziert worden, welche von der UN-Generalversammlung 1997 verabschiedet worden ist. Das Bundesgericht seinerseits führte schon zu einer Streitigkeit zwischen den Kantonen Zürich und Aargau aus dem Jahre 1878 (BGE 4 S. 34 ff.) aus, dass bei Gewässern, welche sich auf mehrere Kantone erstreckten, von der Gleichberechtigung der Kantone auszugehen
sei. Daraus folge, dass nicht der eine Kanton zu Lasten des anderen Vorkehren treffen dürfe, welche ihm die Ausübung der in seiner Wasserhoheit liegenden Befugnisse verunmöglichen und die Gemeinschaft des Gebrauches ausschliessen (BGE 4 S. 34, 46). Jedem Kanton stehe die Berechtigung zu, die zu einer rationellen und seinen Bedürfnissen entsprechenden Nutzbarmachung der öffentlichen Gewässer notwendigen Massnahmen zu treffen, sofern nur dadurch der Gemeingebrauch des Gewässers nicht ausgeschlossen, sondern den übrigen Kantonen in gleicher Weise belassen werde (BGE 4 S. 34, 47). Der angestrebte materielle Ausgleich der Interessen bei der Nutzung der Gewässer setzt entsprechende Verfahrenspflichten voraus. Gewohnheitsrechtlich als anerkannt darf diesbezüglich jedenfalls gelten, dass die Staaten zu gegenseitiger Information und Konsultation verpflichtet sind (McCaffrey, a.a.O., S. 397 ff.; Astrid Epiney, Nachbarrechtliche Pflichten im internationalen Wasserrecht, Archiv des Völkerrechts 39/2001 S. 35 ff.), verbunden mit der grundsätzlichen Bereitschaft, vorgebrachte Einwände tatsächlich zu berücksichtigen (Epiney, a.a.O., S.17).
4.2 Bezüglich des Hochrheins ist zunächst auf 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) zu verweisen, welche sich zwar grundsätzlich auf die Schifffahrt bezieht, doch notwendigerweise auch die Erstellung von Bauten zum Gegenstand hat, die sich auf die Schifffahrt auswirken können. In Art. 5 der Übereinkunft verpflichten sich die beiden Regierungen denn auch, sich gegenseitig Pläne zur Erstellung von Anlagen und Bauten, die sich auf den Wasserabfluss auswirken könnten, zur tunlichsten Herbeiführung eines Einverständnisses mitzuteilen. In einem weiteren Vertrag vom 28. März 1929 zwi-

schen der Schweiz und Deutschland über die Regulierung des Rheins zwischen Strassburg/Kehl und Istein (SR 0.747.224.052.1) sagt der Schweizerische Bundesrat zu, die Verhandlungen betreffend die Erteilung neuer Konzessionen für Kraftwerke zwischen Basel und dem Bodensee nach den bisherigen Grundsätzen gemeinsam mit der badischen Regierung zu führen und möglichst zu beschleunigen (Art. 6 Abs. 3 Ziff. 1). Mit dem Verweis auf die bisherigen Grundsätze, welche weiterhin beachtet werden sollen, wird Bezug auf die konstante Praxis genommen, die sich zu Art. 5 des Übereinkommens von 1879 gebildet hat (Walter Bludau, Die völkerrechtliche Stellung der schweizerisch-deutschen Grenzkraftwerke, Diss. Basel 1956, S. 71 f.). Der Bundesrat hielt diesbezüglich 1954 in seinem Bericht zur Rheinauinitiative fest, dass Konzessionen nur gemeinsam erteilt und aufeinander abgestimmt würden, die Rechtswirksamkeit der einen Konzession von derjenigen der anderen abhängig sei und ein Rückzug der Konzessionen nur gemeinsam vorgenommen werden könne (BBl 1954 I 763 f.) Die gegenseitige Abhängigkeit der Konzessionen ergibt sich für das Kraftwerk Reckingen übrigens auch aus Art. 37 der einschlägigen Verleihungsurkunde selber.
4.3 Durch die in gegenseitigem Einvernehmen erfolgte Erteilung von formell zwar unabhängigen, inhaltlich aber weitgehend übereinstimmenden Konzessionen, ist zwischen den beteiligten Staaten eine völkerrechtliche Bindung entstanden, welche der Bundesrat in seinem Bericht zur Rheinauinitiative als nachbarrechtliches Gemeinschaftsverhältnis bezeichnete. Danach ist die einseitige Verfügung eines Uferstaates über seine Konzession ausgeschlossen, wenn diese zu einer Schädigung des anderen Staates führen würde (BBl 1954 I 766). Keiner der beteiligten Staaten ist danach befugt, einseitige Massnahmen zu treffen, welche die Situation des Konzessionärs verändern, ohne dass der andere Staat damit einverstanden ist (Georges Sauser-Hall, L'utilisation industrielle des fleuves internationaux, Recueil des cours, Bd. 83, 1953-II, S. 573 f.). Was nun die Abgaben betrifft, so ist die gleichmässige fiskalische Belastung durch die beiden Uferstaaten für diese von hervorragender Bedeutung (Bludau, a.a.O., S. 120 f.). In der schweizerischen Konzession für das Kraftwerk Reckingen ist in Art. 19 festgehalten, dass sich die Höhe des Wasserzinses nach der jeweiligen schweizerischen Gesetzgebung richte. Der entsprechende Art. 19 der badischen Verleihungsurkunde bestimmt, dass das jährliche Entgelt im Rahmen der in der Schweiz am 1. Februar 1925 geltenden Bestimmungen festgesetzt wird; des Weiteren ist festgehalten, dass schärfere Bestimmungen, die in der Schweiz während der Verleihungsdauer erlassen würden, auch für das badische Entgelt als Höchstgrenze massgebend sein sollten. Es handelt sich um eine Form der gegenseitigen Abstimmung des Entgelts, die auch für andere Kraftwerke zur Anwendung gebracht wurde (vgl. Bludau, a.a.O., S. 120 f.).

Im Verhältnis zum Konzessionär gilt demnach, dass das Land Baden-Württemberg die Wasserzinsen anpassen kann, wenn aufgrund von Gesetzesänderungen durch die Schweiz höhere Wasserzinsen erhoben werden. Für das Verhältnis zwischen den beiden Staaten kann demgegenüber nicht unterstellt werden, dass es im Belieben der schweizerischen Seite läge, die Wasserzinsen zu erhöhen. Aufgrund des nachbarrechtlichen Gemeinschaftsverhältnisses ist vielmehr anzunehmen, dass sich die beiden Staaten bei einem solchen Schritt verständigen würden. Es ist erneut festzuhalten, dass in Art. 6 Abs. 3 Ziff. 1 des Vertrages vom 28. März 1929 zwischen der Schweiz und Deutschland über die Regulierung des Rheins zwischen Strassburg/Kehl und Istein auf die bisherigen Grundsätze verwiesen wird, welche sich ausgehend von einem Abkommen, das am 20. Dezember 1890 in Rheinfelden unterzeichnet wurde (Bludau, a.a.O., S. 88 f.), gebildet haben und die Verwaltungspraxis zwischen den beiden Staaten prägten (Bludau, a.a.O., S. 71 f.). Zu den schon damals vereinbarten Grundsätzen gehört, dass die Konzessionsbedingungen in allen Punkten, welche die beiderseitigen Interessen gleichzeitig berühren und daher einer gleichmässigen Regelung bedürfen, übereinstimmend gestaltet werden (Ziff. 1 des zitierten Übereinkommens vom 20. Dezember 1890; vgl. Bludau, a.a.O., S. 137). Bezüglich der Wasserzinsen für das Kraftwerk Reckingen kommt diese übereinstimmende Ausgestaltung in den beiden Verleihungsurkunden deutlich zum Ausdruck. Mit Fug lässt sich überdies sagen, dass das gegenseitige Einvernehmen Leitgedanke der langjährigen Praxis zur Kraftnutzung am Hochrhein ist. Das lässt sich unschwer den Protokollauszügen der jeweiligen Verhandlungen entnehmen, wo immer wieder das Einverständnis und Einvernehmen betont wird. Das gemeinsame und einvernehmliche Vorgehen wird auch im Staatsvertrag von 1929 hervorgehoben, wenn dort festgehalten ist, dass die Verhandlungen nach den bisherigen Grundsätzen, gemeinsam (Art. 6 Abs. 3 Ziff. 1) zu führen seien (Bludau, a.a.O., S. 138 f.).

Dass die Wasserzinse einseitig von einem Staat ohne Absprache mit dem anderen festgelegt werden könnten, widerspräche somit dem Sinn und Geist der geübten langjährigen Praxis der Wasserkraftnutzung am Hochrhein.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft erachtet diese für verbindlich. Das in Art. 49 Abs. 1 WRG verankerte Abstimmungserfordernis bezüglich der Erhöhung des Wasserzinsmaximums ist Ausdruck dieser Auffassung.
5.
Demnach ergibt sich, dass die Wasserzinse für das Kraftwerk Reckingen nicht ohne Abstimmung mit dem Land Baden-Württemberg erhöht werden können. Nach der Aktenlage ist zwar ein Abstimmungsverfahren eingeleitet worden. Dieses hat jedoch bisher noch zu keinem Ergebnis geführt. Wenn die Meinungsunterschiede durch Verhandlung zu beheben sind, so bedeutet dies nicht, dass dem Land Baden-Württemberg gewissermassen ein Vetorecht zustünde. Vielmehr sind die Verhandlungen in guten Treuen so zu führen, dass für beide Seiten ein zufrieden stellendes Ergebnis resultiert (Christian Ule, Das Recht am Wasser, Baden-Baden 1997, S. 182), wobei die beiden Staaten gehalten sind, zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen (Ule, a.a.O., S. 210). Sollte ihnen dies trotz redlichem Bemühen nicht möglich sein, wären sie auf internationale Streitbeilegungsmechanismen zu verweisen (vgl. auch Bludau, a.a.O., S. 132 ff.), wie insbesondere auf den Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag vom 3. Dezember 1921 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Deutschen Reich (SR 0.193.411.36).
6.
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Sinne der Erwägungen gutzuheissen, der Entscheid der Rekurskommission UVEK aufzuheben und festzustellen, dass die Wasserzinserhöhung für das Kraftwerk Reckingen der Abstimmung mit dem Land Baden-Württemberg bedarf.
Entsprechend diesem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten dem Kanton Zürich aufzuerlegen, der vorliegend, anders als die Eidgenossenschaft, finanzielle Interessen vertreten hat und als unterliegend erachtet werden muss (Art. 156 Abs. 1 OG). Er hat zudem die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, der Entscheid der Rekurskommission UVEK aufgehoben und festgestellt, dass die Wasserzinserhöhung für das Kraftwerk Reckingen der Abstimmung mit dem Land Baden-Württemberg bedarf.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 8'000.– wird dem Kanton Zürich auferlegt.
3.
Der Kanton Zürich hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 10'000.– zu entschädigen.
4.
Die Rekurskommission des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation entscheidet neu über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens.
5.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Regierungsrat des Kantons Zürich, dem Schweizerischen Bundesrat, der Rekurskommission des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sowie dem Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 10. Oktober 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: