Urteilskopf

109 Ia 134

26. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 22. April 1983 i.S. Bieler und Mitbeteiligte und Maissen und Mitbeteiligte gegen Grosser Rat des Kantons Graubünden (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 85 lit. a OG; Initiative in der Form der allgemeinen Anregung; Ungültigerklärung.

1. Zielkonflikt zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht.

Die Schaffung, gemäss Initiative, eines durch die Wasserkraftwerke zu finanzierenden Energiefonds, der Ausgleichsbeiträge an die Gemeinden leistet, welche Wassernutzungskonzessionen verweigern, würde es der Kantonsregierung erschweren, wenn nicht faktisch verunmöglichen, nach Art. 11 WRG statt der Gemeinden Wassernutzungsrechte zu verleihen. Macht diese Erschwerung der Anwendung von Bundesrecht die Initiative ungültig? Frage offen gelassen (E. 4).

2. Eine gesetzliche Pflicht der Wasserkraftwerke, dem Kanton zur Speisung des Energiefonds einen Anteil der produzierten Energie gratis abzuliefern oder ihm den Wert in Geld zu erstatten, hat den Charakter einer Sondersteuer. Sie ist bundesrechtswidrig, wenn die Belastungsgrenze nach Art. 49 WRG durch die bestehenden Abgaben (Wasserzins und Kraftwerksteuer) bereits erreicht ist (E. 5a-c).

3. Interpretation der Initiative. Das Begehren auf Einführung einer Gratisenergie-Lieferpflicht kann nicht zur Vermeidung seiner Ungültigkeit dahin umgedeutet bzw. ergänzt werden, dass die bisherigen Abgaben der Kraftwerke (Wasserzins und Kraftwerksteuer) herabzusetzen seien (E. 5d).

Regeste (fr):
Art. 85 let. a OJ; initiative formulée en termes généraux; déclaration de nullité.

1. Conflit, quant au but, entre droit fédéral et droit cantonal.

Initiative proposant la création d'un fonds pour l'énergie financé par les entreprises hydrauliques, qui verserait des contributions compensatoires aux communes refusant d'octroyer des concessions de droits d'eau; une telle institution rendrait plus difficile, voire pratiquement impossible, l'octroi de droits d'utilisation d'eau par le gouvernement cantonal en lieu et place des communes, en application de l'art. 11 LFH. L'initiative doit-elle pour autant être considérée comme nulle? Question laissée ouverte (consid. 4).

2. L'obligation légale pour les usines hydrauliques de fournir gratuitement au canton une partie de l'énergie produite ou sa contre-valeur en espèces aux fins d'alimenter le fonds pour l'énergie a le caractère d'un impôt spécial. Elle est contraire au droit fédéral si le montant des prestations actuelles (redevance et taxes) atteint déjà le maximum exigible selon l'art. 49 LFH (consid. 5a-c).

3. Interprétation de l'initiative. Il n'est pas possible d'éviter que la demande d'instituer une obligation de livraison gratuite d'énergie soit déclarée nulle en la réinterprétant ou en la complétant en ce sens que les redevances et taxes actuelles doivent être abaissées (consid. 5d).

Regesto (it):
Art. 85 lett. a OG; iniziativa presentata sotto forma di proposta generale; dichiarazione di nullità.

1. Conflitto tra il diritto federale e il diritto cantonale per quanto concerne lo scopo.

La creazione, secondo l'iniziativa di cui trattasi, di un fondo per l'energia, finanziato dalle imprese idriche e che verserebbe contributi compensatori ai Comuni che rifiutino di concedere diritti d'acqua, renderebbe più difficile o praticamente addirittura impedirebbe al governo cantonale di accordare, in luogo e vece di un Comune, ai sensi dell'art. 11 LUFI, diritti di utilizzazione d'acqua. L'iniziativa va considerata nulla per tale ragione? Questione lasciata indecisa (consid. 4).

2. L'obbligo legale delle imprese idriche di fornire gratuitamente al cantone una parte dell'energia prodotta o il suo controvalore in denaro per alimentare il fondo per l'energia ha carattere d'imposta speciale. Tale obbligo è contrario al diritto federale ove l'ammontare complessivo delle prestazioni attuali (canone e imposta speciale) già raggiunga l'aliquota massima consentita dall'art. 49 LUFI (consid. 5a-c).

3. Interpretazione dell'iniziativa. Non è possibile evitare che la proposta d'introdurre un obbligo di fornire energia gratuitamente sia dichiarata nulla, interpretando detta proposta nel senso che i tributi gravanti le imprese idriche (canone e imposta speciale) devono essere ridotti in modo da garantire l'osservanza dell'art. 49 LUFI (consid. 5d).

Sachverhalt ab Seite 135

BGE 109 Ia 134 S. 135

A.- a) Die von der Bündner Regierung am 9. Juli 1979 als zustandegekommen erklärte Volksinitiative für einen Energiefonds (Energie-Initiative) lautet wie folgt: "Die unterzeichneten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen gestützt auf Art. 3 der Kantonsverfassung im Sinne einer allgemeinen Anregung das Begehren, das kantonale Wasserrechtsgesetz vom 18. März 1906 sei im Rahmen des Bundesrechts wie folgt abzuändern und zu ergänzen: 1. Ziele der Initiative
Die Initiative hat zum Zweck, die gesetzlichen Grundlagen zur Erreichung folgender Ziele zu schaffen: 1.1. Sicherung eines angemessenen Bezugsrechts für

BGE 109 Ia 134 S. 136

Gratisenergie zugunsten des Kantons aus der Stromproduktion der Kraft- und Pumpspeicherwerke, die bündnerische Wasserkräfte nutzen. Mit der gesetzlichen Verankerung dieses kantonalen Bezugsrechts für Gratisenergie soll die Elektrizitätsversorgung der Bündner Volkswirtschaft auch bei einer künftigen Verknappung der gesamtschweizerischen Stromproduktion gesichert werden. 1.2. Die Verwertung der nach Ziff. 1.1. anfallenden Gratisenergie obliegt dem Kanton. 1.3. Die Erträge aus dem Energieverkauf und der finanzielle Gegenwert der vom Kanton zur Eigenversorgung beanspruchten Elektrizität sind einem neu zu schaffenden Energiefonds zuzuweisen, der die Mittel ausschliesslich für folgende Aufgaben zur Verfügung stellt: 1.3.1. Ausgleichsbeiträge an Bündner Gemeinden, die zum Schutze der Landschaft und zur Erhaltung des natürlichen ökologischen Gleichgewichtes auf die Verleihung von Konzessionen zur Nutzung noch erschliessbarer Wasserkräfte verzichten. Die Ausgleichsbeiträge sollen den Erträgen entsprechen, die bei Gewährung der Nutzungsrechte üblicherweise erzielt werden. 1.3.2. Nach Möglichkeit darüber hinaus für:
- Beiträge an besondere bauliche und technische Massnahmen zur Einsparung oder Rückgewinnung von Energie; - Beiträge zur Nutzung des im Kanton anfallenden Brennholzes; - Beiträge an kleintechnische Anlagen zur

Gewinnung von Biogas, zur Nutzung von Sonnenenergie und anderer erneuerbarer Energieformen. Besonders zu fördern sind Anlagen der bäuerlichen und genossenschaftlichen Selbstversorgung in entlegenen Gebieten; - Beiträge zur Senkung der Energiepreise in wirtschaftlich benachteiligten Gemeinden des Kantons. 1.4. Als Zeichen, dass der Kanton auch in Zukunft über den Bereich der Wasserwirtschaft hinaus im Energiesektor gesetzgeberisch tätig werden soll, hat das zu revidierende kantonale Wasserrechtsgesetz eine umfassendere Bezeichnung zu erhalten. Es ist in Energiegesetz für für den Kanton Graubünden umzubenennen. 2. Anspruch des Kantons auf Gratisenergie
Der Anspruch des Kantons auf Gratisenergie ist wie folgt zu regeln: 2.1. Eigentümer bestehender Kraft- und Pumpspeicherwerke, die bündnerische Wasserkräfte in Anlagen mit einer installierten Gesamtleistung von 150 und mehr PS nutzen, sind im Rahmen von Art. 48 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung von Wasserkräften zur Gratisabgabe von mindestens 1% ihrer jährlichen Produktion an elektrischer Energie (1 von 100 kWh) zu verpflichten. 2.2. Demgegenüber sind Eigentümer von Werken, deren Baubeginn erst nach dem 29. November 1978 erfolgt, zu einer Gratisabgabe von mindestens 4% zu verpflichten. 2.3. Der Grosse Rat ist zu ermächtigen, den unter Ziff. 2.1. und 2.2. umschriebenen Mindestanspruch im Rahmen des Bundesrechts nach Bedarf zu erhöhen. 2.4 Ist der Kanton nicht in der Lage, die ihm zustehende Gratisenergie technisch zu nutzen oder beansprucht er die ihm zustehende Gratisenergie nicht oder nur teilweise, so haben die unter Ziff. 2.1. und 2.2. genannten Werke dem Kanton den entsprechenden Gegenwert zu bezahlen.

2.5. Die bestehenden Verträge zwischen Elektrizitätsgesellschaften einerseits, Gemeinden, Korporationen oder anderen Berechtigten anderseits über die Lieferung von Vorzugsenergie (insbesondere Gratis-, Beteiligungs-, Beteiligungsersatz-, Jahreskosten- und Konzessionsenergie, etc.) bleiben unverändert in Kraft. 3. Weitere Erträge aus dem Energieverkauf
Bei allfälligen Wasserzinserhöhungen gemäss Art. 49 des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung von Wasserkräften verpflichtet sich der Kanton Graubünden, einen angemessenen Anteil der jeweiligen Erhöhung dem erwähnten Energiefonds zuzuweisen." b) In ihrer Botschaft an den Grossen Rat vom 25. Februar 1980 erklärte die Bündner Regierung, für den Entscheid über die Zulässigkeit der Initiative sei unter den möglichen Auslegungen die für die Initianten günstigste zu wählen. Die Initiative erfülle das Erfordernis der Einheit der Materie. Dem Verbot der Irreführung könne durch einen Hinweis auf die Täuschungsgefahr in einigen Nebenpunkten entsprochen werden. Die Initiative sei trotz Realisierungsschwierigkeiten nicht geradezu undurchführbar. Die vorgesehenen Einnahmen würden, auch wenn ihnen nicht wohlerworbene Rechte entgegenstehen, allerdings nur knapp ausreichen zur Finanzierung des Hauptzweckes, d.h. zur Bezahlung von Ausgleichsbeiträgen an Gemeinden, welche auf die Verleihung von Wasserrechtskonzessionen verzichten; für die Nebenzwecke fehle das Geld. Dank den in der Initiative angeführten Vorbehalten zu Gunsten des Bundesrechts werde die Eigentumsgarantie gewahrt. Die Handels- und Gewerbefreiheit komme nicht ins Spiel, weil sie die Sondernutzung der Wasserkraft nicht erfasse. Die Rechtsgleichheit dulde die Befreiung der kleinen Werke von der Abgabepflicht und die relativ stärkere Belastung der in Zukunft entstehenden Werke; dagegen sei die Abgrenzung zwischen bestehenden und künftigen Werken nach dem Baubeginn vor oder nach der Initiative-Anmeldung unhaltbar, was aber nicht die Ungültigkeit der übrigen Punkte der Initiative zur Folge habe. Die Schaffung und Verwendung des vorgeschlagenen Energiefonds weckten keine rechtlichen Bedenken; seine Subventionen verletzten weder die Rechtsgleichheit noch das Willkürverbot. Sie würden eine umfassende Nutzung der Wasserkräfte verhindern, was aber hinzunehmen sei, seitdem Landschafts- und Umweltschutz als wichtige Gründe für Konzessionsverweigerung anerkannt seien.
Die Regierung befürwortet einige Ziele der Initianten, so eine gewisse Pflicht der Kraftwerke zur Gratisenergie-Lieferung an den Kanton, ebenso den Landschafts- und Umweltschutz, das

Energiesparen und die Förderung von Alternativenergien; sie hat jedoch Bedenken, das vorgesehene Geld zur Verhinderung bzw. Reduzierung des weitern Wasserkraftwerk-Ausbaus einzusetzen. Die Energieversorgung würde durch Ausnutzung des ausbaufähigen kantonalen Wasserpotentials weit besser gesichert als durch die Gratisenergie-Abgabe. Die Regierung schätzt, dass die Beitragsberechtigung der auf Verleihungen verzichtenden Gemeinden die Nutzung eines ausbaufähigen Wasserkraftpotentials von 2225 Mio. kWh vereiteln, den Energiefonds jährlich rund 15 Mio. Franken kosten und einen Gratisenergie-Abgabesatz von ca. 4% erfordern würde. Dieser Nicht-Ausbau verhindere zudem Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. c) Die vorberatende Kommission des Grossen Rates attestierte der Regierung, dass ihr Gegenvorschlag die anerkennenswerten Ziele der Initiative wahrt und deren Hauptnachteilen die Spitze bricht durch eine Relativierung des Beitragsrechts der Gemeinden, die keine Wasserkraftnutzung mehr verleihen, d.h. durch die Beschränkung dieses Beitragsanspruchs auf Fälle wichtiger Umweltrücksichten und hoher Finanzbedürftigkeit. Die Kommission sah aber das Hauptproblem in der Frage, ob nicht der Vorbehalt der wohlerworbenen Rechte die bestehenden Werke bis zum Ablauf ihrer gegenwärtigen Konzessionen, d.h. bis ins Jahr 2030, von der Gratisenergie-Abgabe befreie, so dass die erforderlichen Gelder für die Beiträge an Gemeinden erst in etwa 50 Jahren zur Verfügung ständen und die Initiative bis dahin nicht realisierbar wäre. d) In seinem der vorberatenden Kommission erteilten Gutachten erklärte alt Bundesrichter Dubach, dass die wohlerworbenen Rechte durch die vorgesehene Gratisenergie-Abgabepflicht nicht in ihrer Substanz getroffen würden. Der formelle Vorbehalt des Bundesrechts könne jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Hauptzweck der Initiative, die Hemmung des weitern Kraftwerkbaus, dem Zweck von Art. 24bis BV und des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG) diametral zuwiderlaufe. Sie verletze ferner die verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgleichheit und das Willkürverbot, indem sie einigen wenigen Steuerpflichtigen, nämlich den Kraftwerk-Betreibern eine Sondersteuer auferlege und sie zur Bezahlung von Nutzungs-Verweigerungen heranziehe, obwohl der Kanton den Spielraum nach Art. 49 Abs. 3 WRG für die finanzielle Belastung der Wasserkraftwerke schon ausgeschöpft habe. Die Energieabgabepflicht sei ein Eingriff in das Vermögen der Werke von offensichtlich enteignendem

Charakter und erfordere daher angesichts der Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV) eine klare gesetzliche Grundlage, ein nachgewiesenes öffentliches Interesse und volle Entschädigung. e) In Kenntnis dieses Gutachtens beantragte die vorberatende Kommission dem Grossen Rat, die Initiative für ungültig zu erklären. Für die Kommissionsmehrheit, der sich auch die Regierung anschloss, war entscheidend, dass die Gelder zur Bildung des Energiefonds erst weit im nächsten Jahrhundert zu fliessen beginnen würden und die Initiative bis dahin nicht realisierbar wäre. Daraufhin beschloss der Grosse Rat die Energie-Initiative ungültig zu erklären und auf den Gegenvorschlag der Regierung nicht einzutreten.

B.- Mit staatsrechtlicher Beschwerde beantragen Bieler und elf weitere rückzugsberechtigte Mitglieder des Initiativkomitees die Aufhebung dieses Grossratsbeschlusses, weil er das Stimm- bzw. Initiativrecht verletze. Zur Begründung wird ausgeführt, die in Form einer allgemeinen Anregung eingereichte Energie-Initiative lasse dem Gesetzgeber einen grossen Spielraum. Sie könne so interpretiert werden, dass ihre Durchführbarkeit und Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht gewahrt blieben. Die Initiative werde den Ausbau der restlichen verwertbaren Wasserkräfte zwar erschweren, aber nicht verhindern; sie verletze weder Art. 24bis BV noch das WRG, weil diese Bestimmungen nicht den Totalausbau aller Wasserkräfte anstrebten, sondern auf Natur, Heimatschutz und Fischerei Rücksicht nähmen. Die Pflicht der Werke, dem Kanton Gratisenergie zu liefern, sei keine Sondersteuer, sondern eine Vorzugslast in Form einer Naturalleistung; sie sei gerechtfertigt, weil der Sondervorteil der Kraftwerke durch ihre Gegenleistungen heute nicht mehr voll abgegolten werde. Die Werke zahlten auch in Zukunft nicht für eine verweigerte Wassernutzung, sondern für ihre Vorteile; es sei natürlich, deren Zahlungen für die Erhaltung eines Teils der nicht genutzten Wasserläufe zu verwenden. Der Eingriff ins Ver-

mögen der Werke sei bei klarer Gesetzesgrundlage, genügendem öffentlichen Interesse und nötigenfalls voller Entschädigung zulässig. Die vorgesehene Mehrbelastung sei jedoch gering und könne zudem auf die Konsumenten überwälzt werden, so dass die Werke faktisch keine Vermögenseinbusse erleiden würden. Es handle sich nur um eine persönliche Leistungspflicht der Unternehmen und nicht um einen konfiskatorischen Eingriff in die Substanz ihres Eigentums; die zumutbare Gesamtbelastung nach Art. 49 Abs. 3

BGE 109 Ia 134 S. 140

WRG werde nicht überschritten. Die Initiative bewirke auch nach dem Gutachten Dubach keine Verletzung wohlerworbener Rechte; in den meisten bestehenden Konzessionen sei überdies die künftige Gesetzgebung vorbehalten, weshalb die Konzessionäre weitergehende Eigentumsbeschränkungen zu ertragen hätten. Die Initiative sei durchführbar; es werde genug Geld zur Verfügung stehen sowohl für Ausgleichszahlungen, als auch für die Förderung des Energiesparens und für die Entwicklung von Alternativenergien.

C.- Der Grosse Rat erklärt in seiner Vernehmlassung, die Initiative sei in dem für ihre Gültigkeit günstigsten Sinn auszulegen. Doch es bestehe praktisch kein Auslegungsspielraum; die Initiative sei nur formell eine allgemeine Anregung, materiell dagegen ein detaillierter Entwurf. Die Pflicht der Kraftwerke zur Gratisenergielieferung sei keine Vorzugslast, weil die Leistung an den Kanton fliessen würde und nicht an die Gemeinden als Inhaber der Gewässerhoheit. Soweit sie die Energieversorgung des Kantons sichern wolle, sei sie ein unzulässiger Eingriff ins Eigentum der Werke und verletze Art. 22ter BV; soweit sie den Energiefonds speisen solle, stelle sie eine Sondersteuer dar, treffe willkürlich einige wenige Pflichtige und verletze Art. 49 Abs. 3 WRG. Sie stehe zudem in einem Zielkonflikt mit der optimalen Wassernutzung nach Art. 24bis BV, denn in Graubünden seien heute nicht, wie die Initianten behaupten, 90%, sondern nur 2/3 der möglichen Gewässer ausgenützt. Zudem sei es willkürlich, bezüglich dem Umfang der Gratisenergie-Lieferpflicht die Werke darnach zu unterscheiden, ob ihr Bau vor oder nach dem Zeitpunkt der Initiative-Anmeldung begann. Wenn die Lieferpflicht nicht als Sondersteuer qualifiziert werde, so greife sie in wohlerworbene Rechte ein und könne nicht vor Ablauf und Erneuerung der laufenden Wasserrechtskonzessionen wirksam werden. Sogar wenn die Lieferpflicht sofort einträte, würde ihr Ertrag nicht einmal für die Abgeltung der Gemeinden, die Wassernutzungskonzessionen verweigern, geschweige denn zur Finanzierung der übrigen Fonds-Zwecke genügen. Die Initiative sei undurchführbar und irreführend.
Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:
...

4. a) Ein genereller Zielkonflikt mit dem Bundesrecht genügt noch nicht, um eine Initiative ungültig zu machen; denn die Kantone

BGE 109 Ia 134 S. 141

sind nicht schlechthin gehindert, andere Ziele zu verfolgen als der Bund. Der behauptete Zielkonflikt lässt sich übrigens schon innerhalb des Bundesrechts feststellen; denn dieses fördert nicht nur die Nutzung der Wasserkräfte als nationalen Rohstoff, sondern auch den Natur- und Landschaftschutz und die Erhaltung des Lebensraums der Bevölkerung. Die Zwecke, welche die Initianten verfolgen, sind also auch solche des Bundesrechts. Nur wenn konkrete Begehren der Initiative bestimmten Normen des Bundesrechts widersprechen, lassen sie sich, weil bundesrechtswidrig, nicht verwirklichen. In diesem Zusammenhang ist beachtlich, dass das Bundesrecht die Verfügung über die Wasserkräfte grundsätzlich den Kantonen überlässt. Der Bund kann die Nutzung nur für seine Verkehrsbetriebe (gegen Entschädigung) beanspruchen und hat gewisse Entscheidungsbefugnisse betreffend die Nutzung von interkantonalen und internationalen Wasserläufen (Art. 24bis Abs. 2 lit. c und Abs. 4 BV). Hiervon abgesehen sind es einzig die Kantone bzw. die nach kantonalem Recht Berechtigten (Bezirke, Gemeinden, Korporationen usw.), welche über die Wassernutzung entscheiden (Art. 24bis Abs. 3 BV). Demnach scheint sich die Energie-Initiative völlig im Bereich des kantonalen Rechts zu bewegen. Das Bundesrecht ermächtigt freilich in Art. 11 WRG die Kantonsregierungen, das Nutzungsrecht zu erteilen, wenn die Verfügungsberechtigten trotz angemessener Angebote während längerer Zeit ohne wichtigen Grund ein Gewässer weder selber nutzen noch durch andere benutzbar machen lassen. Der Ausbau hat aber zu unterbleiben, wo das allgemeine Interesse an der Erhaltung von Naturschönheiten überwiegt (Art. 22 Abs. 1 WRG). Die Energie-Initiative würde es jeder Gemeinde ermöglichen, nicht nur bei überwiegendem Interesse an der Erhaltung von Naturschönheiten, sondern aus jedem beliebigen Naturschutzgrund und unter Bezug von Ausgleichsbeiträgen, die Wassernutzung zu verwehren. Sie würde es der Regierung damit ausserordentlich erschweren, wenn nicht verunmöglichen, im Sinne von Art. 11 WRG das Nutzungsrecht stellvertretend zu erteilen. Ob diese praktische Ausschaltung von Art. 11 des eidgenössischen WRG die Initiative bundesrechtswidrig und ungültig macht, obgleich die Verfügung über die Gewässer Sache der Kantone ist, kann jedoch dahingestellt bleiben. b) Die Initiative berührt sich mit dem Bundesrecht auch insofern,

als sie die Energieversorgung der Bündner Volkswirtschaft bei einer künftigen Stromknappheit sichern will. Denn bei einer Energie-Mangellage sorgt der Bund für die Stromversorgung aller Landesteile (vgl. BB vom 19.6. 1981 über die Elektrizitätsversorgung). Dies ist ohne Einfluss auf die Gültigkeit der Initiative, besagt aber, dass die mit der Initiative angestrebte Versorgungssicherung entbehrlich bzw. gegenstandslos ist.

5. Die in der Initiative vorgesehene Pflicht der Bündner Kraftwerke zur Abgabe von Gratisenergie an den Kanton dient im wesentlichen nicht der Sicherung der kantonalen Stromversorgung. Sie soll vielmehr den vorgesehenen Energiefonds äufnen. Der Kanton kann nämlich gemäss Initiative die Gratisenergie selber verbrauchen oder verkaufen, muss aber sowohl den Verkaufserlös als auch den Gegenwert des Eigenverbrauchs dem Energiefonds zuwenden. Dem Kanton wird ferner gegenüber den lieferpflichtigen Werken eine bedeutende Wahlmöglichkeit eingeräumt. Wenn er die Gratisenergie nicht selber brauchen kann oder nicht beansprucht, so haben ihm diese Werke den Gegenwert in Geld zu bezahlen. Der Grosse Rat hält diese Leistungspflicht mindestens bei den schon bestehenden Werken für bundesrechtswidrig und zwar aus verschiedenen Gründen, je nachdem wie man diese Verpflichtung der Kraftwerke rechtlich qualifiziert. a) Ob es sich bei der vorgesehenen Gratisenergie-Lieferpflicht um eine Geld- oder um eine Naturalleistung handelt, kann dahingestellt bleiben. Für die Qualifikation dieser Leistung im vorliegenden Fall spielt es keine wesentliche Rolle, ob sie in natura oder in Geld zu erbringen ist. Das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte bestimmt bezüglich der Leistungen der Beliehenen nur wenig über die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Abgabeformen. Es nennt vor allem den Wasserzins und die Gebühren, spricht zwar nicht von allgemeinen Steuern, aber von Sondersteuern und erwähnt zudem die Abgabe von Wasser und Kraft an den Verleiher, neben dessen Gewinnbeteiligung (Art. 48, 49, 54 lit. d WRG). Es verwendet diese Bezeichnungen im Zusammenhang mit seinem Bestreben, die fiskalische Belastung der Kraftwerke zu begrenzen, damit die Ausnützung der Wasserkräfte nicht verhindert oder übermässig erschwert wird. Der Gesetzgeber hatte freilich keinen Anlass, Limiten zu set-

zen für die allgemeinen Steuern der Kraftwerke, da diese den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit unterliegen, und auch nicht für die Gebühren, da diese dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip

BGE 109 Ia 134 S. 143

unterstehen. Den Wasserzins dagegen begrenzt das Gesetz zahlenmässig (Art. 49 Abs. 1 WRG) und Sondersteuern (Kraftwerksteuer) lässt es nur soweit zu, als die Spanne beim Wasserzins nicht ausgeschöpft wird (Art. 49 Abs. 3 WRG). Für die übrigen denkbaren Verpflichtungen des Beliehenen (Wasser- und Energie-Gratislieferung, Gewinnanteils-Ablieferung und dergleichen) zieht das Gesetz nicht selber eine Schranke, sondern gestattet dem Konzessionsbewerber den Bundesrat anzurufen und ermächtigt diesen, nach Anhörung des betreffenden Kantons die Leistungen zu bestimmen, die dem Bewerber über den Wasserzins und die Gebühren hinaus höchstens auferlegt werden dürfen (Art. 48 Abs. 3 WRG). Auf den ersten Blick scheint die Energielieferung eine Leistung besonderer Art neben Wasserzins und Sondersteuer zu sein. Doch der Unterschied zwischen Geld- und Naturalleistung ist für die Rechtsnatur einer Abgabe auch im Bereich der Art. 48 und 49 WRG nicht wesentlich. Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine gesetzlich vorgeschriebene Energielieferung unter den WRG-Begriff der Sondersteuer oder eventuell des Wasserzinses fällt.
b) Der Grosse Rat des Kantons Graubünden hat gestützt auf das Gutachten Dubach erkannt, dass die Gratisenergie-Lieferpflicht eine Sondersteuer ist, für die kein Raum besteht, weil im Kanton Graubünden Wasserzinsen und Wasserwerksteuer den von Art. 49 WRG gewährten Spielraum voll ausschöpfen. Nach Dubach kann keinesfalls von einer Vorzugslast gesprochen werden. Nach Ansicht der Beschwerdeführer hingegen handelt es sich um eine Naturalleistungspflicht, eine für den Fonds zweckgebundene, nicht ins Verwaltungsvermögen fliessende Abgabe, eine Vorzugslast, d.h. ein Entgelt für den Sondervorteil der Wasserkraftnutzung. Diese Gratisenergie-Lieferpflicht sei umso berechtigter, als der Wasserzins diesen Sondervorteil längst nicht mehr vollwertig abgelte. Da die Gratisenergie bzw. ihr Geldwert nicht an die Gemeinde als Inhaberin der Gewässerhoheit, sondern an den Kanton bzw. in den kantonalen Energiefonds fliessen würde, sei sie nicht Nutzungsentgelt, sondern eine voraussetzungslose hoheitliche Abgabe. c) Der Kanton Graubünden erhebt eine Wasserwerksteuer in der hälftigen Höhe des jeweiligen bundesrechtlichen Wasserzinsmaximums; die von den Gemeinden festgesetzten Wasserzinsen dürfen für abgabepflichtige Werke die andere Hälfte des bundesrechtlichen Maximums nicht übersteigen (Art. 97 und 100 des

BGE 109 Ia 134 S. 144

Bündner Steuergesetzes vom 21. Juni 1964). Da der Kanton Graubünden mit der Wasserwerksteuer seine Quote voll ausnützt, ist das bundesrechtlich zulässige Maximum ausgeschöpft. Die hälftige Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden entspricht der Auffassung, dass letztere als Inhaberinnen der Gewässerhoheit den Wasserzins beziehen, der Kanton dagegen die Sondersteuer kraft Gebietshoheit erhebt. Da die Gratisenergie dem Kanton zugunsten des Energiefonds geliefert werden müsste, ist auch sie eine Sondersteuer. Dies würde auch dann gelten, wenn die Lieferpflicht eine echte Naturalleistung wäre und nicht bloss der Geldbeschaffung dienen würde.
Die Art. 48 und 49 WRG bezwecken eine Leistungsbegrenzung der Beliehenen. Der bundesrätlichen Einzelfallbeurteilung bzw. Begrenzung sind nur Leistungen unterworfen, die wegen der individuellen Ausgestaltung in der Konzession nicht generell durch das Gesetz erfasst werden, wie dies z.B. bei Stromlieferung für die Zwecke der Gemeinde in der Regel der Fall ist. Naturalleistungen dagegen, die vom Gesetz generell angeordnet und bemessen werden, müssen auch der allgemeinen bundesgesetzlichen Beschränkung unterliegen, d.h. als

Erscheinungsform des Wasserzinses oder der Sondersteuer behandelt werden, andernfalls der Durchlöcherung der bundesgesetzlichen Leistungsbegrenzung Tür und Tor geöffnet würde. d) Als Sondersteuer widerspricht die Gratisenergie-Lieferpflicht an sich nicht dem Bundesrecht; dieses lässt solche Steuern zu, soweit innerhalb des bundesrechtlichen Maximums neben dem Wasserzins dafür Raum bleibt. In Graubünden lassen die bestehenden Gesetze betreffend Wasserzins und Kraftwerksteuer jedoch keinen Freiraum. Die Beschwerdeführer wenden ein, dass der Widerspruch mit dem kantonalen Gesetz die Initiative nicht ungültig mache; nach ihrer Annahme habe der kantonale Gesetzgeber die entgegenstehenden kantonalen Vorschriften entsprechend zu ändern, d.h. er müsste die Sondersteuer des Kantons und die Wasserzinsen der Gemeinden herabsetzen, um Platz für eine Belastung in Form der Gratisenergie-Lieferung zu machen. Diese Ausführungen sind als solche zutreffend, übergehen aber das Problem der Interpretation der Initiative und die Gefahr einer Irreführung der Stimmbürger. Die Initiative will offensichtlich neue Einnahmequellen für den zu schaffenden Energiefonds erschliessen und nicht die Einnahmen aus den Abgaben der Kraftwerke umverteilen. Sie nennt als

Fonds-Einnahmen nur den Ertrag der Gratisenergie-Lieferung und einen Anteil an künftigen Wasserzins-Erhöhungen, deutet aber nicht an, dass bisherige Einnahmen der öffentlichen Hand in den Fonds abgezweigt werden sollen. Die Initianten erstreben offensichtlich Mehrleistungen der Kraftwerke, weil nach ihrer Auffassung der Wasserzins kein genügendes Entgelt mehr darstellt. Die Initiative kann nicht dahin verstanden werden, dass der Gesetzgeber, um für die Gratisenergie-Lieferpflicht Raum zu schaffen, dem Kanton die Wasserwerksteuer und den Gemeinden den Wasserzins mehr oder weniger entziehen soll; von Gratisenergie könnte nicht mehr die Rede sein. Der Anreiz zum Konzessionierungsverzicht würde mehr oder weniger wegfallen, denn Kanton und Gemeinden müssten durch jeden Konzessionsverzicht einer Gemeinde einen Teil ihrer Einnahmen verlieren; sie würden anderseits umsomehr Kraftwerkabgaben erhalten, je mehr Konzessionen erteilt werden. Die nachträgliche Umdeutung durch die Initianten läuft dem ursprünglichen Textverständnis und der durch die Initiative geweckten Erwartung auf Mehreinnahmen so sehr zuwider, dass sie abgelehnt werden muss. Wie wäre in einer Abstimmungsbotschaft den Stimmbürgern verständlich zu machen, dass sie über eine Initiative abstimmen sollen, die dem Kanton und den Gemeinden Kraftwerks-Einnahmen entzieht, obwohl sie Mehrleistungen in Form von Gratisenergie der Kraftwerke in Aussicht stellt? Indem er eine solche Umdeutung ablehnte und die Initiative für unzulässig erklärte, hat der Grosse Rat die Regeln der Initiativen-Auslegung richtig angewandt und das Stimmrecht der Bürger nicht verletzt. ...