

Whitepaper

Erneuerung von Wasserkraftkonzessionen:

Chancen & Herausforderungen

The Power of Energy





Vorwort

Sehr geehrte Leserin,
sehr geehrter Leser

Die Wasserkraft ist für die Schweiz ein essenzielles Gut, sowohl für die Gesellschaft als auch für die Wirtschaft. Fast 60 Prozent der inländischen Stromproduktion stammen aus dieser wichtigsten erneuerbaren Energie. Zudem blickt die Wasserkraft auf eine lange Tradition zurück. Die ersten Wasserkraftwerke der Schweiz entstanden zu Beginn des letzten Jahrhunderts. Eine eigentliche Blütezeit erlebte die Wasserkraft in den 1950er- und 1960er-Jahren, in denen zahlreiche Speicher- und Laufkraftwerke gebaut wurden. Für Betrieb und Wassernutzung benötigten die Energieunternehmen eine Konzession des jeweiligen Kantons und/oder der Gemeinden. Diese Konzessionen wurden in den meisten Fällen für eine Dauer von 80 Jahren ausgestellt.

Deshalb steht die Wasserkraft nun vor grossen Veränderungen. In den nächsten Jahren und Jahrzehnten enden die Konzessionen zahlreicher Kraftwerke. Die Konzessionsgeber haben dann grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Sie können die Kraftwerke übernehmen, also den sogenannten Heimfall ausüben. Oder sie können eine neue Konzession an bisherige oder neue Gesellschaften vergeben.

Beide Varianten bieten Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken. Patentlösungen gibt es nicht. Die Kraftwerke unter-

scheiden sich bezüglich Lage, Leistung, Betrieb, Eigentümerschaft, Konzessionsgeber und mehr. Rund um das Konzessionsende stellen sich deshalb zahlreiche komplexe Fragestellungen. Die Herausforderungen der Stromproduktion aus Wasserkraft sind anspruchsvoll und erfordern ein effektives, effizientes und innovatives Zusammenspiel von Betriebs- und Geschäftsführung, Engineering, Asset Management, Stromvermarktung sowie Umwelt- und gesellschaftlichen Aspekten. Weitere Faktoren wie Klimawandel, Extremwetterereignisse oder schwankende Strompreise stellen die Kraftwerkseigentümer vor zusätzliche Herausforderungen.

Heimfall oder nicht? Tatsächlich keine einfache Frage. Dieses Whitepaper soll dazu beitragen, dass die Beurteilung der Chancen und Risiken auf einer soliden Faktenbasis erfolgen kann. Es vermittelt Fachwissen über wirtschaftliche, technische, rechtliche und weitere Themen rund um das Konzessionsende. Denn letztlich geht es um mehr als «nur» eine Klärung der künftigen Besitzverhältnisse. Im Fokus steht nicht weniger als die Versorgungssicherheit der Schweiz auf Basis von erneuerbarer Energie.

Kurzfassung

Die vorliegende Kurzfassung zum Whitepaper hat zum Ziel, einen systematischen Überblick über die zentralen **Chancen und Herausforderungen bei der Erneuerung von Wasserrechtskonzessionen** in der Schweiz zu geben. Sie richtet sich an Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Gemeinden und Kantonen, allgemein an die interessierte Öffentlichkeit sowie an Energieunternehmen, die vor einer Erneuerung von Wasserkraftkonzessionen stehen.

Bewusst wird eine **ganzheitliche Perspektive** eingenommen: Diese Kurzfassung gibt einen Überblick über die wichtigsten Zusammenhänge, Mechanismen und Entscheidungsfaktoren in komprimierter Form und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Für vertiefte Informationen wird auf die Langfassung des Whitepapers verwiesen. Sowohl in der Kurzfassung als auch in der Langfassung werden einzelne rechtliche, technische oder wirtschaftliche Detailfragen nicht vertieft, sondern dienen der Einordnung im Gesamtzusammenhang. Ziel ist es, ein Verständnis der zentralen Aspekte zu schaffen und eine sachliche Grundlage für weiterführende Analysen und politische Entscheidungsprozesse zu bieten.

Im Folgenden werden die **Handlungsoptionen des Gemeinwesens bei Heimfall oder Heimfallverzicht** erläutert. Anschliessend werden die **Chancen und Risiken erhöhter Kraftwerksbeteiligungen** analysiert. In einem dritten Schritt wird die **Erfolgsbeteiligung** mittels einer **Heimfallverzichtsentschädigung (HVE) als möglicher Mittelweg** dargestellt. Abschliessend werden **Orientierungspunkte** für das Gemeinwesen formuliert.

Heimfall oder Heimfallverzicht? – Optionen des Gemeinwesens

Überblick

In den kommenden drei Jahrzehnten stehen in der Schweiz zahlreiche Erneuerungen von Konzessionen von Wasserkraftwerken an. Den Kantonen und teils Gemeinden als Konzessionsgebern («**Konzedenten**») oder als heimfallberechtigten Gemeinwesen («**Gemeinwesen**») stehen dabei grundsätzlich zwei Wege offen: **Heimfall** oder **Heimfallverzicht**. Beim Heimfall gehen nach Ablauf des Nutzungsrechts im Regelfall die hydraulischen Anlagenteile entschädigungslos auf das Gemeinwesen über; für die elektromechanischen Anlagenteile ist eine «billige» Entschädigung zu leisten. Anschliessend vergeben die Konzedenten das Wassernutzungsrecht neu. Beim Heimfallverzicht wird die Konzession nach Erlöschen des Nutzungsrechts an eine Kraftwerksgesellschaft neu erteilt, wofür die verbleibenden übrigen Partneraktionäre dem Gemeinwesen in der Regel eine Heimfallverzichtsentschädigung (HVE) entrichten. In beiden Varianten kann sich das Gemeinwesen mit höherem, gleichbleibendem oder geringerem Anteil beteiligen und Drittparteien – z. B. nicht dem Gemeinwesen direkt angehörige Energieunternehmen – einbinden. Bislang war das Gemeinwesen meist Minderheitsaktionär der Kraftwerksgesellschaften und erhielt von Letzteren stabile, vom Markterfolg unabhängige und entsprechend für das Gemeinwesen risikoarme Einnahmen, wie z. B. Wasserzinsen.

Durch eine Konzession verleiht das zuständige verleihungsberechtigte bzw. konzедierende Gemeinwesen als Konzедent einer Kraftwerksgesellschaft («**Konzessionärin**») ein zeitlich begrenztes und exklusives Recht, ein öffentliches Gewässer bzw. Wasserkraftpotenzial zur Stromproduktion zu nutzen. In der Schweiz ist die Konzessionsdauer auf maximal 80 Jahre befristet. Nach Ablauf der Konzessionsdauer erlischt das Nutzungsrecht. Ist im ursprünglichen Konzessionsvertrag oder im kantonalen Wasserrechtsgesetz ein Heimfallrecht vorgesehen, was üblich ist, und wird der Heimfall tatsächlich ausgeübt, gehen die mit dem Nutzungsrecht zusammenhängenden Bauten und Anlagen an das heimfallberechtigte Gemeinwesen (in der Regel Kanton und allenfalls Standortgemeinden) über.

Da das verleihungsberechtigte Gemeinwesen («Konzedent») in der Regel auch das heimfallberechtigte ist (vgl. Glossar), werden im Folgenden die Begriffe «Konzedent» und «Gemeinwesen» synonym für beide verwendet.

Im Rahmen auslaufender Konzessionen stehen dem Gemeinwesen grundsätzlich **vier Handlungsoptionen** offen, wie Abbildung 1 veranschaulicht.

Zwei Handlungsoptionen bedingen die Ausübung des Heimfalls und zwei sehen einen Verzicht auf dessen Ausübung vor:

1. Heimfall mit Drittbeteiligung: Heimfall ausüben und Neukonzessionierung an eine Kraftwerksgesellschaft, bei der es sich in der Regel um ein Partnerwerk handelt und an der Drittparteien und ggf. das Gemeinwesen beteiligt sind. Unter den Aktionären können auch bisherige Aktionäre vertreten sein. Das Gemeinwesen kann sich mit höherem, gleichbleibendem oder geringerem Anteil als bisher an der Gesellschaft mitbeteiligen.

2. Heimfall ohne Drittbeteiligung: Heimfall ausüben und das Werk per Neukonzessionierung ans Gemeinwesen überführen, entweder via eine Sachübernahme durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt (z. B. AET, EKZ) oder eine Dienstabteilung einer öffentlichen Verwaltung (z. B. ewz) oder via eine Aktiengesellschaft (AG) im hundertprozentigen Eigentum des Gemeinwesens (z. B. AEW, EKT). Ein Eigenbetrieb ohne Konzession (Selbstnutzung) ist rechtlich grundsätzlich möglich, dürfte jedoch aus Haftungs- und Finanzierungsgründen in vielen Fällen nicht zweckmässig sein.

3. Heimfallverzicht: Konzessionserneuerung an einen Konzessionär – in der Regel ein Partnerwerk – ohne Ausübung des Heimfalls. Dabei können sich die Konzedenten mit höherem, gleichbleibendem oder geringerem Anteil als bisher an der Kraftwerksgesellschaft mitbeteiligen. Für den Verzicht

Ablauf bestehende Konzession

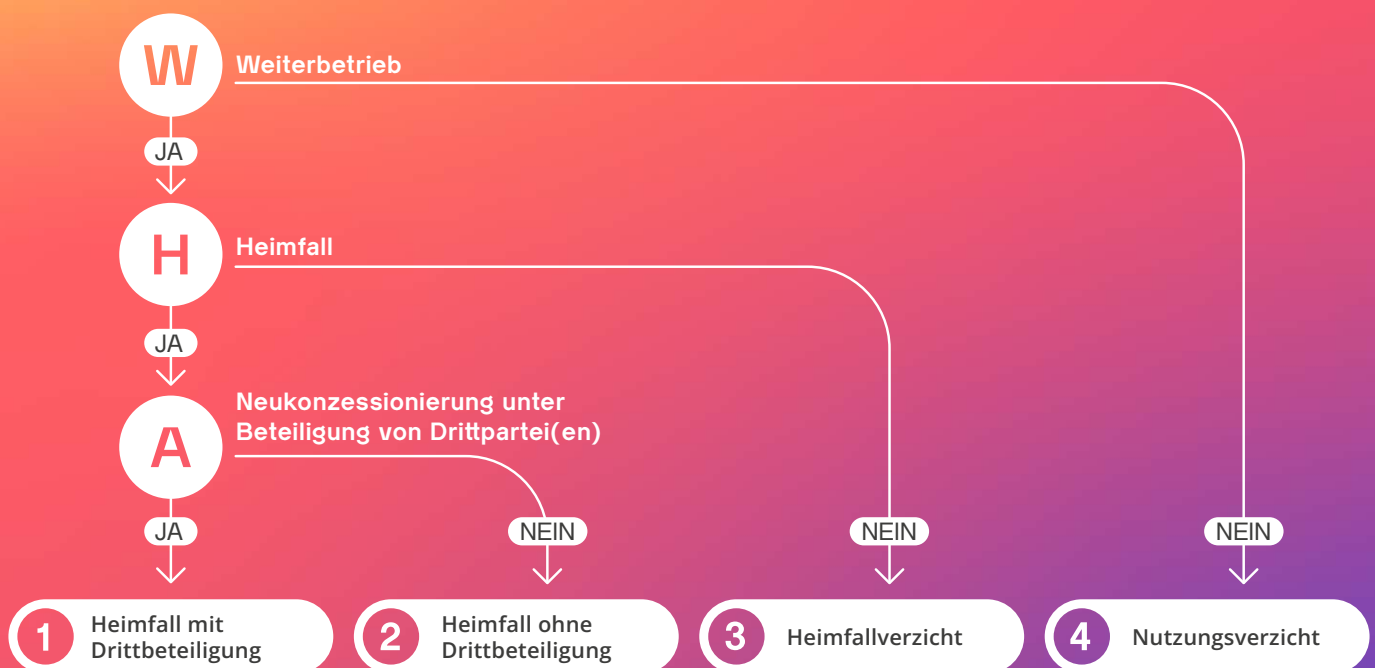


Abbildung 1: Möglichkeiten zur Erneuerung einer auslaufenden Konzession.

entrichten die verbleibenden ursprünglichen Aktionäre des Partnerwerks den Konzedenten in der Regel eine Heimfallverzichtsentschädigung (HVE).

- 4. Nutzungsverzicht:** Keine neue Konzession und die Aufgabe der Gewässernutzung. Diese Option wird voraussichtlich selten genutzt und würde den kantonalen Wasserkraftstrategien widersprechen.

Im Falle des Heimfalls besteht Verhandlungsspielraum bei der Entschädigung gewisser Anlagenkomponenten: Die hydraulischen Anlagenteile (umgangssprachlich, jedoch unpräzise auch «nasse» Anlagenteile genannt), z. B. Staumauern, Wasserwege und Turbinen, fallen im Regelfall – sofern in der Konzession nichts Abweichendes geregelt ist – unentgeltlich an die Konzedenten zurück. Für die elektromechanischen (oder umgangssprachlich «trockenen») Anlagenteile, v. a. elektromechanische Ausrüstung wie Generatoren, Transformatoren sowie Leit- und Steuersysteme, ist hingegen eine «billige» Entschädigung (vgl. Glossar) vom Konzedenten an den Konzessionär zu leisten.

Fazit

In mehreren Kantonen – darunter Wallis, Graubünden, Tessin, Bern und Uri – besteht der politische Auftrag, die Wasserkraftwerke im Zuge von Konzessionserneuerungen oder Neukonzessionierungen (vgl. Glossar zu den Unterschieden zwischen den Konzessionierungsformen) möglichst in ihre Mehrheitskontrolle zu überführen. Einzig im Tessin fallen Anlagen nach Konzessionsablauf kraft Gesetzes vollständig zunächst an den Kanton und werden anschliessend an die kantonale Elektrizitätsgesellschaft AET übertragen (Option 2, Heimfall ohne Drittbeteiligung). In allen anderen Kantonen werden in der Regel Option 1 (Heimfall mit Drittbeteiligung) oder Option 3 (Heimfallverzicht) gewählt. So bleibt ein erfahrener Partner, in der Regel ein Energieunternehmen, als Aktionär und häufig als Betreiber an Bord. Dies kann für das Gemeinwesen Vorteile bringen, wie nachfolgend erläutert wird.

Chancen & Risiken erhöhter Kraftwerksbeteiligungen fürs Gemeinwesen

Überblick

Das Auslaufen der bestehenden Konzessionen eröffnet dem Gemeinwesen die Möglichkeit, seine Beteiligung an Wasserkraftwerken bzw. deren Gesellschaften deutlich zu erhöhen, bis hin zur vollständigen Übernahme im Rahmen eines Heimfalls. Das eröffnet **Chancen** wie eine **höhere unmittelbare Beteiligung** an möglichen Gewinnen und ein **grösseres Mitspracherecht** bei Investitionen sowie Betrieb und Instandhaltung. Erhöht das Gemeinwesen seine Beteiligung bis hin zu einer unternehmerischen Mehrheitseigentumschaft, wie dies etwa in den Kantonen Wallis, Graubünden, Tessin, Bern oder Uri vorgesehen ist, trägt es künftig einen höheren Anteil oder sogar den Grossteil der Risiken der Stromproduktion. Dazu zählen insbesondere **finanzielle, marktwirtschaftliche, operative, technische** und **regulatorische** Risiken sowie Risiken in den Bereichen **Governance, Haftung** und **Reputation**. Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Attraktivität einer Beteiligungserhöhung ist daher eine **risikoadjustierte Betrachtung** zentral.

Grundsätzlich kann sich das Gemeinwesen auf drei Wegen an einem Wasserkraftwerk beteiligen: (1) mittelbar – im Rahmen eines Heimfalls mit oder ohne Drittbeteiligung – über eine Aktiengesellschaft im Teil- oder Alleineigentum des Gemeinwesens; (2) bei Heimfall ohne Drittbeteiligung durch Einbringung der Anlagen als Sacheinlage in eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder amtliche Dienststelle; oder (3) als Eigenbetrieb ohne Konzession (Selbstnutzung). Letzteres ist rechtlich möglich, in der Praxis wegen Haftungs- und Finanzierungsrisiken jedoch selten zweckmässig. Zur Vereinfachung umfasst der Ausdruck **«Kraftwerksbeteiligung»** nachfolgend sämtliche dieser Varianten.

Eine höhere Kraftwerksbeteiligung eröffnet für das Gemeinwesen **Chancen**: Es partizipiert im Umfang der Beteiligungserhöhung stärker und unmittelbarer an den – insbesondere bei günstigen Strommarktbedingungen – potenziellen Erträgen aus der Stromproduktion. Gleichzeitig wächst der Einfluss auf die Unternehmensführung: Gemeinden und Kantone können bei wesentlichen Entscheidungen aktiver mitbestimmen, etwa bei Investitionen, Instandhaltung oder der Ausgestaltung des Betriebs.

Ein weiterer möglicher Vorteil liegt in der regionalen Wertschöpfung. Grössere Energieunternehmen bündeln gewisse Funktionen (z. B. Engineering oder Spezialdienstleistungen) aus Effizienz- und Synergiegründen an Standorten, die ausserhalb des jeweiligen Kantons- oder Gemeindegebietes liegen können. Mit einer Mehrheitsbeteiligung kann das Gemeinwesen stärker darauf hinwirken, dass zusätzliche Aufgaben, Kompetenzen und Entscheidungen in der Region verankert werden und damit die lokale Wertschöpfung tendenziell steigt. Bereits heute, wo das Gemeinwesen oft Minderheitsbeteiligungen hält, werden Betrieb und Instandhaltung

in der Regel durch eine lokale Belegschaft sichergestellt, und die Partnerwerke haben ihren Steuersitz im Konzessionsgebiet. Insgesamt eröffnet eine höhere Beteiligung den heimfallberechtigten Gemeinden und Kantonen die Möglichkeit, von der Rolle der Minderheitspartnerin und Abgabeneempfängerin stärker in jene einer aktiven Mitunternehmerin zu wechseln, die bei wirtschaftlichem Betrieb direkter an der Wertschöpfung partizipieren kann.

Zusätzlich gewinnt das Gemeinwesen direktere Möglichkeiten der politischen Steuerung und Einflussnahme. Insbesondere bei Mehrheitsbeteiligungen kann es innerhalb der Grenzen des öffentlichen Beschaffungsrechts stärker darauf hinwirken, dass Betrieb und Weiterentwicklung mit regionalen Energiezielen übereinstimmen, etwa durch konsequenten Kraftwerksausbau. Es erhält mehr Spielraum, Entscheidungen nicht nur nach betriebswirtschaftlichen, sondern auch nach lokalen gesellschaftlichen Kriterien auszurichten, beispielsweise mit Blick auf eine möglichst stabile Preisgestaltung. Im Kontext der Schweizer Energiewende wollen einige Standortkantone und -gemeinden diese Möglichkeiten nutzen, ebenfalls Verantwortung zu übernehmen und zur nationalen Versorgungssicherheit beizutragen. Schliesslich kann das Gemeinwesen den Stellenwert lokaler Umwelthanliegen und eine ökologische Ausrichtung über gesetzliche Anforderungen hinaus bestimmen, muss dafür als Miteigentümer jedoch die Kosten und mögliche Ertragseinbussen mittragen.

Den Chancen einer höheren Kraftwerksbeteiligung des Gemeinwesens stehen Risiken gegenüber. Diese Risiken betreffen nicht nur das Gemeinwesen, sondern grundsätzlich alle Kraftwerkseigentümer, also auch grössere Energieunternehmen. Entscheidend dafür, wie diese Risiken getragen und bewältigt

werden können, sind jedoch die finanziellen Mittel sowie die Erfahrung und das Fachwissen der Eigentümer. Bereits um 1900 waren diese Faktoren ein wesentlicher Grund für die Einführung des Partnerwerksmodells: Damals fehlten den Gemeinden das erhebliche Kapital und das Fachwissen für den Bau und Betrieb grosser Kraftwerke, während grosse, kantonsübergreifend oder gar schweizweit tätige Energieunternehmen ihre Risiken – geografisch wie auch technologisch über verschiedene Kraftwerkstypen hinweg – breiter diversifizieren und Fachwissen bündeln konnten.

Finanzielle & marktwirtschaftliche Risiken:

Mit einer erhöhten Beteiligung trägt das Gemeinwesen einen grösseren Anteil an den Jahreskosten, einschliesslich der Wasserzinsen als Kostenkomponente. Aus finanzhaushaltlicher Sicht bedeutet dies, dass das Gemeinwesen Wasserzinsen und übrige Konzessionsabgaben und Steuern (vgl. Glossar) anteilig faktisch an sich selbst entrichtet. Denn Wasserzinsen sind nach Massgabe des kantonalen Rechts innerhalb der bundesrechtlichen Schranken nach objektiven Kriterien festzusetzen und gegenüber allen Konzessionären gleichmässig anzuwenden, unabhängig davon, ob die Anlage mehrheitlich im Eigentum der Konzedenten steht oder nicht. In wirtschaftlich guten Zeiten können diese Zahlungen durch Erträge aus der Vermarktung der bezogenen Strommengen gedeckt werden. In Verlustphasen hingegen – d. h., wenn die Erträge aus der Stromvermarktung unter den zu tragenden Jahreskosten liegen (einschliesslich u. a. der Wasserzinsen als Fixkostenkomponente) – müssen die Fehlbeträge entweder aus Eigenmitteln oder via Fremdfinanzierung (Kredit, Darlehen, Anleihe) finanziert werden. Damit sind die Einnahmen aus Wasserzinsen, übrigen Konzessionsabgaben und Wasserwerksteuern für das Gemeinwesen nicht mehr im gleichen Mass

risikoarm wie bisher: Bislang weisen die Konzedenten zumeist eine geringe Direktbeteiligung an den Kraftwerken auf und erhalten deshalb diese stabilen, gut kalkulierbaren Einnahmen weitgehend unabhängig vom wirtschaftlichen Erfolg der Kraftwerksgesellschaften, und ohne sie selbst am Markt erwirtschaften zu müssen.

Partneraktionäre beteiligen sich anteilig an sämtlichen Jahreskosten, namentlich an Betrieb und Instandhaltung (OPEX), plan- und ausserplanmässigen Abschreibungen (D&A) sowie den gemäss Investitionsplanung beschlossenen Investitionen (CAPEX). Da die Wasserkraft stark fixkostengetrieben ist, fallen diese Kosten auch bei längeren Produktionsunterbrüchen, etwa nach Unwetterschäden, weiterhin an. Bleiben ausserdem die Erträge aus der Stromvermarktung wegen niedriger Marktpreise, Ausserbetriebnahmen oder verschärfter regulatorischer Auflagen (etwa bzgl. Restwasser, vgl. «Technische & regulatorische Risiken» folgend) aus oder steigen die laufenden Ausgaben durch unerwartet hohe Instandhaltungskosten, Investitionen oder marktbedingte Sonderabschreibungen (Impairments), drohen Liquiditätsengpässe und Rechnungsdefizite. Das Risiko steigt mit Kraftwerksgrösse und Beteiligungsumfang und kann zu einem Klumpenrisiko für den öffentlichen Haushalt werden. Modernisierungen und Ausbauprojekte erfordern hohe Investitionen, bei Grossanlagen rasch im dreistelligen Millionenbereich. Anteilseigner benötigen deshalb ausreichende Finanzkraft, sei es in Form von Eigenmitteln oder über einen verlässlichen Zugang zum Kapitalmarkt. Verfügt das Gemeinwesen nur über begrenzte Reserven und müssen ausserordentliche Ausgaben überwiegend über Steuern finanziert werden, können erhöhte Liquiditätsanforderungen auch Steuererhöhungen erzwingen.

Operative Risiken: Um ein Wasserkraftwerk sicher und erfolgreich zu betreiben, braucht es spezialisiertes Fachwissen und erfahrenes Personal. Der Kraftwerksbetrieb ist komplex und die erzeugte Energie muss professionell am Markt abgesetzt werden. Dieses Know-how und Fachpersonal fehlen bei vielen Konzedenten. Erhöhen sie ihren Kraftwerksanteil, müssen sie daher schnell genug Kompetenzen aufbauen und qualifiziertes Personal lokal ansiedeln können oder Partnerschaften eingehen, um den Betrieb (Betriebs- und Geschäftsführung sowie Engineering) und die Vermarktung des erzeugten Stroms stemmen zu können. Ohne erfahrene Partner an ihrer Seite kann für manche Konzedenten das Risiko eines ineffizienten Betriebs oder von Fehlern, die die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit gefährden können, steigen. Wenn keiner der Partner eine erfahrene Betriebs- und Vermarktungsorganisation mit sich bringt oder schnell genug aufzubauen vermag, bietet es sich an, diese Aufgaben an Dritte auszulagern, beispielsweise an den früheren Betriebsführer in neuer Rolle als externer Dienstleister. So lassen sich ein professioneller Betrieb und eine verlässliche Vermarktung von Beginn weg sicherstellen. Gleichzeitig entsteht dadurch eine zusätzliche Schnittstelle in der Leistungserbringung, ohne dass der Dienstleister durch eine direkte Beteiligung «mit im Boot» sitzt.

Zudem gehen Synergien verloren: Grössere Energieunternehmen bewirtschaften oft ein geografisch und technologisch diversifiziertes Portfolio an Kraftwerken und können Personal, Instandhaltung und Vermarktung effizient bündeln. Ein einzelnes kommunales Werk hat diese Skalenvorteile nicht, entsprechend steigen die Kosten pro Strom-Einheit. Auch wetterbedingte Schwankungen lassen sich in einem Verbund besser ausgleichen: Fällt ein Kraftwerk wegen Wasserknappheit oder eines Schadens aus, springen andere ein. Ein einzelnes Werk oder eine lokale Kraftwerksgruppe bietet diese Puffer

nicht, was z. B. bei lokalem Extremwetter direkt zu Ertragsausfällen führen kann, beispielsweise infolge von Murgängen. Angesichts des Klimawandels (häufigere Trockenperioden, Hochwasser) steigen solche klimabedingten Risiken, und ein angemessener Versicherungsschutz kann anspruchsvoller und kostspieliger werden. Besonders exponiert sind Kraftwerkseigentümer mit tiefer geografischer bzw. technologischer (Laufwasser gegenüber Speicher-/Pumpspeicher) Diversifikation.

Technische & regulatorische Risiken: Investitionen in die Wasserkraft sind mit hohen Kosten verbunden und äusserst langfristig ausgerichtet: Turbinen und Transformatoren halten Jahrzehnte, Staudämme ein Jahrhundert oder noch länger. Welche Technologien in einigen Jahrzehnten die wettbewerbsfähigsten sein werden, ist jedoch ungewiss; fällt die Wasserkraft zurück, drohen wirtschaftlich nicht mehr nutzbare Vermögenswerte mit entsprechenden finanziellen Folgen für ihre Eigentümer. Hinzu kommt das Risiko fortlaufend verschärfter regulatorischer Anforderungen, insbesondere nach Ablauf einer Konzession, wenn frühere Bestandsgarantien («wohlerworbene Rechte») entfallen. So können im Rahmen einer neuen Konzession strengere Umweltauflagen festgelegt werden, etwa verschärfte Restwasser- sowie Schwall-/Sunk-Bestimmungen, ohne Entschädigungsanspruch der Kraftwerksanteilseigner. Solche Verschärfungen können Ertrag und betriebliche Flexibilität strukturell erheblich mindern und die langfristige Wirtschaftlichkeit von Kraftwerksbeteiligungen zusätzlich belasten.

Governance-, Haftungs- & Reputationsrisiken:

Es kann zu Interessenkonflikten kommen, wenn das Gemeinwesen gleichzeitig Regulator, Konzessionsbehörde und Mehrheitseigentümer eines Kraftwerks im eigenen Konzessionsgebiet ist. In diesem Fall beaufsichtigt das Gemeinwesen die von ihm kontrollierte Gesellschaft faktisch selbst. Politische Erwägungen könnten dadurch technische oder betriebswirtschaftliche Entscheidungen beeinflussen – und umgekehrt –, was den effizienten Betrieb und die unabhängige Aufsicht erschweren kann. Der Mehrheitseigner übernimmt auch mehrheitlich die Haftung: Kommt es beispielsweise zu Fehlentscheidungen, Umwelt- oder Drittschäden infolge von Unfällen, Auflagenverstössen, Sanierungs- oder gar Rückbaupflichten, steht der Mehrheitsaktionär in der Hauptverantwortung, finanziell wie politisch. Sind die Mehrheitsanteile auf mehrere Gemeinden und den Kanton verteilt, lassen sich Risiken breiter abstützen; zugleich müssen potenziell unterschiedliche lokale Interessen koordiniert und in gemeinsame Entscheide überführt werden. Fehlt ein klarer Mehrheitsaktionär (d. h. ein Aktionär mit über 50 Prozent der Stimmrechte), können divergierende Zielsetzungen die Abstimmung und Entscheidungsfindung in operativen und strategischen Gremien erschweren und damit die Effizienz des Kraftwerksbetriebs beeinträchtigen.



Fazit

Eine höhere Kraftwerksbeteiligung bietet Chancen für das Gemeinwesen wie mehr direkte Teilhabe an der potenziellen Wertschöpfung und erweiterte Mitsprache bei Investitionen sowie Betrieb und Instandhaltung. Zugleich erfordert sie eine realistische Einschätzung der finanziellen Mittel und Fähigkeiten. Das Gemeinwesen muss bereit und fähig sein, die erhöhten Risiken zu tragen und aktiv zu steuern, etwa durch den gezielten Aufbau von Expertise und die Schaffung finanzieller Puffer. Eine pragmatische Lösung für das Gemeinwesen, um die eigene finanzielle Stabilität nicht zu gefährden, ist die Partnerschaft mit einem erfahrenen Energieunternehmen. Dieses verfügt über das erforderliche Know-how, Synergien aus der Bewirtschaftung eines Kraftwerksportfolios, finanzielle Ressourcen und Kapitalmarktzugang sowie die Infrastruktur entlang der gesamten Wertschöpfungskette der Wasserkraft: von Betriebs- und Geschäftsführung über Engineering bis hin zu Kraftwerkseinsatz und -optimierung sowie Stromvermarktung. Axpo beispielsweise, als grösste Wasserkraftbetreiberin der Schweiz, ist seit über 100 Jahren in diesen Bereichen aktiv. Durch Partnerschaftsmodelle können Konzedenten vom Know-how und den Synergien erfahrener Betreiber profitieren und diese nutzen. Zugleich bleiben die bewährten Wasserzinsen, übrigen Konzessionsabgaben und Steuern den Konzedenten in dem Umfang als risikoarme jährliche Einnahmequelle erhalten, in dem Unternehmen beteiligt sind, die nicht unmittelbar den Konzedenten gehören. Entscheidet sich das Gemeinwesen für einen Heimfallverzicht, kann der Betrieb nahtlos fortgeführt werden. Zudem erhält das Gemeinwesen eine finanzielle Entschädigung für den Verzicht, wie im Folgenden dargelegt wird.

Heimfallverzichtsschädigung & Orientierungspunkte fürs Gemeinwesen

Überblick

Die **Heimfallverzichtsschädigung (HVE)** ist eine **finanzielle Ausgleichszahlung** an das Gemeinwesen, wenn dieses im Rahmen einer Konzessionserneuerung auf den **Heimfall verzichtet**. Konkret erneuert das Gemeinwesen die Konzession mit der bestehenden Kraftwerksgesellschaft und erhält dafür von den Partnern – ausgenommen das Gemeinwesen, falls dieses beteiligt ist – eine Entschädigung, beispielsweise in Form einer Erfolgsbeteiligung. Dieses Modell ist relevant, weil es den Konzedenten einen **pragmatischen Mittelweg** bietet: Sie können ihre Kraftwerksbeteiligung ausbauen, falls sie dies möchten, ohne den vollständigen Schritt ins unternehmerische Risiko zu gehen. Gleichzeitig können sie am wirtschaftlichen Erfolg partizipieren und profitieren weiterhin vom über Jahrzehnte aufgebauten Fachwissen der übrigen Partner.

Eine langfristige Partnerschaft zwischen Konzedenten und erfahrenen Energieunternehmen in Form einer gemeinsamen Kraftwerksbeteiligung mit eigenem Kapital und Risikoeinsatz bringt beide Parteien ins «gleiche Boot» und richtet die Interessen klar aus, was **Vorteile für beide Seiten** schafft: Das Gemeinwesen partizipiert weiterhin an den Erträgen der Wasserkraft, ohne die damit verbundenen Risiken allein tragen zu müssen. Das Energieunternehmen bringt jahrzehntelange Erfahrung und Expertise in das Konzessionserneuerungsverfahren, den Betrieb und die Einsatzoptimierung von Wasserkraftwerken und, sofern mit dem Gemeinwesen vereinbart, auch in die Vermarktung der dem Gemeinwesen anteilig zustehenden erzeugten Energie ein. Damit wird eine effiziente Nutzung der Ressource

sichergestellt, zum Nutzen der direkt Beteiligten und der Gesellschaft. So bleiben Betriebskontinuität, Skaleneffekte und Portfolio-Synergien erhalten; sie sind zentrale Treiber für Effizienz, Stabilität und Versorgungssicherheit.

Grundprinzip der HVE: Als Option zur finanziellen Regelung einer Partnerschaft mit einem Energieunternehmen bietet sich die Heimfallverzichtsschädigung (HVE) an: Das heimfallberechtigte Gemeinwesen (Konzedentin) erneuert die Konzession mit der bestehenden Kraftwerksgesellschaft (Konzessionärin), gegebenenfalls unter Anpassung des eigenen Aktienanteils, etwa durch eine Erhöhung. Für die bei den übrigen Partneraktionären verbleibenden Anteile erhält es eine Entschädigung (HVE). Die Ausgestaltung der HVE ist wie folgt:

- **Empfänger der HVE:** Ausschliesslich die Konzedentin.
- **Zahler der HVE:** Die neben der Konzedentin bestehenden Partneraktionäre – z. B. Energieunternehmen – der Kraftwerksgesellschaft, d. h. nicht die Konzedentin selbst.
- **Bemessungsgrundlage der HVE:** Die nicht der Konzedentin zugehörigen Partneraktionäre entrichten die HVE entsprechend ihrem jeweiligen Beteiligungsanteil. Für Anteile, welche die Konzedentin übernimmt, fällt keine Entschädigung an; die HVE-Empfängerin leistet folglich keine Zahlung an sich selbst. Marktbasierte HVE-Modelle (für Details siehe nachfolgend) gelten auf längere Sicht als am ausgewogensten, da sie die tatsächliche Wertentwicklung des erzeugten Stroms dynamisch abbilden (für Details siehe nachfolgend).

HVE-Höhe und Modelle: Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die HVE auszugestalten:

- **Nicht-flexible Modelle:** Es wird ein fester Betrag vereinbart, etwa eine einmalige Zahlung zu Beginn der neuen Konzession oder jährliche Fixbeträge/Raten, die unabhängig vom Geschäftsgang des Kraftwerks an das heimfallberechtigte Gemeinwesen fließen. Die Summe orientiert sich in der Regel am Barwert der erwarteten künftigen Geldflüsse aus dem Weiterbetrieb des unveränderten Kraftwerks über die neue Konzessionsperiode (prognostizierte Stromerlöse abzüglich Betriebs-, Investitions- und Kapitalkosten, auf den heutigen Barwert abgezinst).
- **Flexible, marktbasierte Modelle:** Die HVE ist als Erfolgsbeteiligung ausgestaltet und variiert jährlich in Abhängigkeit vom Unternehmensergebnis bzw. von Marktpreisen. Beispielsweise kann das Gemeinwesen einen festen Anteil am Marktwert des produzierten Stroms erhalten. In guten Marktjahren fallen die HVE-Zahlungen höher aus, in schlechten niedriger, bis hin zu null. Negativ werden sie grundsätzlich nicht: Verluste einzelner Jahre (Erträge minus Kosten) werden auf einem Verlustvortragskonto gesammelt und erst durch positive Ergebnisse der Folgejahre ausgeglichen; HVE-Auszahlungen an das Gemeinwesen erfolgen erst wieder nach Abbau dieses Verlustvortrags.
- **Kombinationsmodelle:** Mischformen sind möglich, etwa ein jährlicher Sockelbetrag plus variable Komponente oder eine Teilzahlung bei Konzessionsbeginn mit späteren erfolgsabhängigen Raten.

Ausgewogene HVE-Ausgestaltung in der Praxis:

Erfahrungsgemäss ist ein reines Einmalzahlungs- oder Fixbetrags-Modell nicht optimal. Es ist schwierig, den Wert für Jahrzehnte im Voraus fair für beide Seiten festzulegen. Marktbasierte HVE-Modelle sind auf lange Dauer ausgewogener, weil sie als dynamische Erfolgsbeteiligung auf die tatsächliche Markt-

entwicklung reagieren: Beide Seiten – Gemeinwesen und die verbleibenden ursprünglichen Aktionäre – teilen sich Chance und Risiko der Marktentwicklung. Das Gemeinwesen profitiert bei positiven Marktentwicklungen am Geschäftsergebnis der verbleibenden ursprünglichen Aktionäre, ohne bei ungünstigen Marktbedingungen zu Zahlungen verpflichtet zu sein. Hybride Kombinationsmodelle können Kompromisse bieten: Etwa ein fester Mindestbeitrag gibt dem Gemeinwesen Planungssicherheit, während eine variable Komponente obendrauf zusätzliche Gewinnchancen wahrt. Verträge können zudem Anpassungsklauseln enthalten, um bei unerwarteten extremen Markt- oder Regulierungsänderungen die HVE-Bedingungen anzupassen.

HVE-Nutzen für das Gemeinwesen: Mit der HVE erhält das heimfallberechtigte Gemeinwesen eine transparente und erkennbare Gegenleistung für den Heimfallverzicht. Das Gemeinwesen kann seine Beteiligung im Rahmen der Konzessionserneuerung nach Bedarf erhöhen, sich durch die HVE aber stärker auch an der Wertschöpfung der bei den bisherigen Aktionären verbleibenden Anteile beteiligen. Als marktbezogene Erfolgsbeteiligung ermöglicht die HVE dem Gemeinwesen, auch ohne Ausbau seiner Beteiligung von hohen Strompreisen zu profitieren. Betreiberkompetenz und, falls vom Gemeinwesen gewünscht, Vermarktungskompetenz bleiben durch erfahrene bisherige Partner eingebunden, ohne dass das Gemeinwesen eigenes Know-how aufbauen muss. All dies erlaubt dem Gemeinwesen, sein unternehmerisches Risiko zu begrenzen. Wasserzinsen, übrige Abgaben und Steuern fließen weiterhin, allerdings sind sie für das Gemeinwesen nur noch im Umfang der Restbeteiligung der vom Gemeinwesen unabhängigen Partneraktionäre risikoarm; für den Eigenanteil entrichtet das Gemeinwesen sich diese Abgaben finanzaushaltlich betrachtet an sich selbst. Insgesamt ist die HVE eine pragmatische, risikoärmere Lösung, besonders für Gemeinwesen mit engem Finanzspielraum oder ohne Fachpersonal. Jahrzehntelange Erfahrung und Expertise, eingespielte Abläufe und

Portfolio-Synergien bleiben erhalten, die Konzessionserneuerung erfolgt möglichst reibungslos und mit vergleichsweise geringen Transaktions- und Planungskosten. Bei einer frühzeitigen Einigung zum Heimfallverzicht können ausserdem grosse langfristige Investitionen – z. B. in die Anlagenerweiterung – gemeinsam und rechtzeitig angegangen werden, statt sie bis nach dem Konzessionsende aufzuschieben oder über eine Restwertvereinbarung abzuschliessen. Dies alles erhöht Effizienz und Stabilität.

Orientierungspunkte fürs Gemeinwesen

Das Gemeinwesen sollte die anstehenden Konzessionsabläufe vorausschauend und strategisch angehen. Für ein erfolgreiches Vorgehen können folgende Punkte Orientierung geben:

- **Frühzeitig planen & den bisherigen Konzessionär einbinden:** Den Erneuerungsprozess früh vorbereiten – idealerweise ca. 10 bis 15 Jahre im Voraus – und den bisherigen Betreiber und die Konzessionäre einbeziehen. Entscheidet sich das Gemeinwesen frühzeitig für den Heimfallverzicht, beispielsweise im Rahmen einer HVE, müssen ausserdem grosse langfristige Investitionsentscheide nicht bis zur Einigung über den Restwert oder bis nach dem Heimfall mit geklärten neuen Besitzverhältnissen aufgeschoben werden.

Gemeinden und Kantone haben ausserdem zu prüfen, wie die Zuständigkeiten zwischen Exekutive und Legislative ausgestaltet sind und ob die Mitsprache des Volkes, insbesondere bei finanziellen Angelegenheiten, gewahrt bleibt. Bei jeder Ausgabe im Zusammenhang mit einem Beteiligungsvorhaben und der entsprechenden Belastung des öffentlichen Finanzhaushalts ist zu klären, ob eine ausreichende Rechtsgrundlage besteht. Ist dies nicht der Fall, sollte frühzeitig genügend Zeit eingeplant werden, um eine solche Rechtsgrundlage im politischen Prozess zu schaffen. Muss die neu zu schaffende Rechtsgrundlage dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden,

ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass solche Prozesse erfahrungsgemäss zeitintensiv sind und Verzögerungen im Konzessionsverfahren mit sich bringen können. Sind Dritte am Beteiligungsvorhaben als Partner involviert, ist eine Abstimmung und Koordination zwischen allen Beteiligten sicherzustellen.

- **Kompetenzen realistisch einschätzen:** Vor einer Beteiligungserhöhung, insbesondere vor einer Mehrheitsbeteiligung, kritisch prüfen, ob Know-how, Personal und finanzielle Mittel vorhanden sind. Wo sinnvoll, externe Unterstützung einplanen, beispielsweise durch den Einbezug von Partnern zur Risikoteilung und Auslagerung von Betrieb und/oder Stromvermarktung.
- **Finanziell vorsorgen & Risiken streuen:** Öffentliche Haushalte bei Beteiligungserhöhungen auf volatilere Erträge vorbereiten und rechtzeitig Reserven bilden. Die Beteiligungshöhe sollte immer in einem gesunden Verhältnis zur Gesamtfinanzkraft stehen; zu grosse Abhängigkeiten und Klumpenrisiken sollten vermieden werden.
- **Partnerschaftsmodelle nutzen:** Über Kooperationsmodelle (z. B. marktbasierte HVE) am potenziellen wirtschaftlichen Erfolg eines Kraftwerks teilhaben, ohne sämtliche Risiken allein zu tragen, und gleichzeitig bewährte Strukturen sowie Know-how und Skalenvorteile sichern.
- **Transparente Governance sicherstellen:** Zuständigkeiten, Kostenverteilung und Entscheidungsprozesse von Beginn an transparent regeln. Die Rollen als Regulator, Konzessionsbehörde und Miteigentümer sind organisatorisch zu trennen, um Interessenkonflikte zu minimieren.

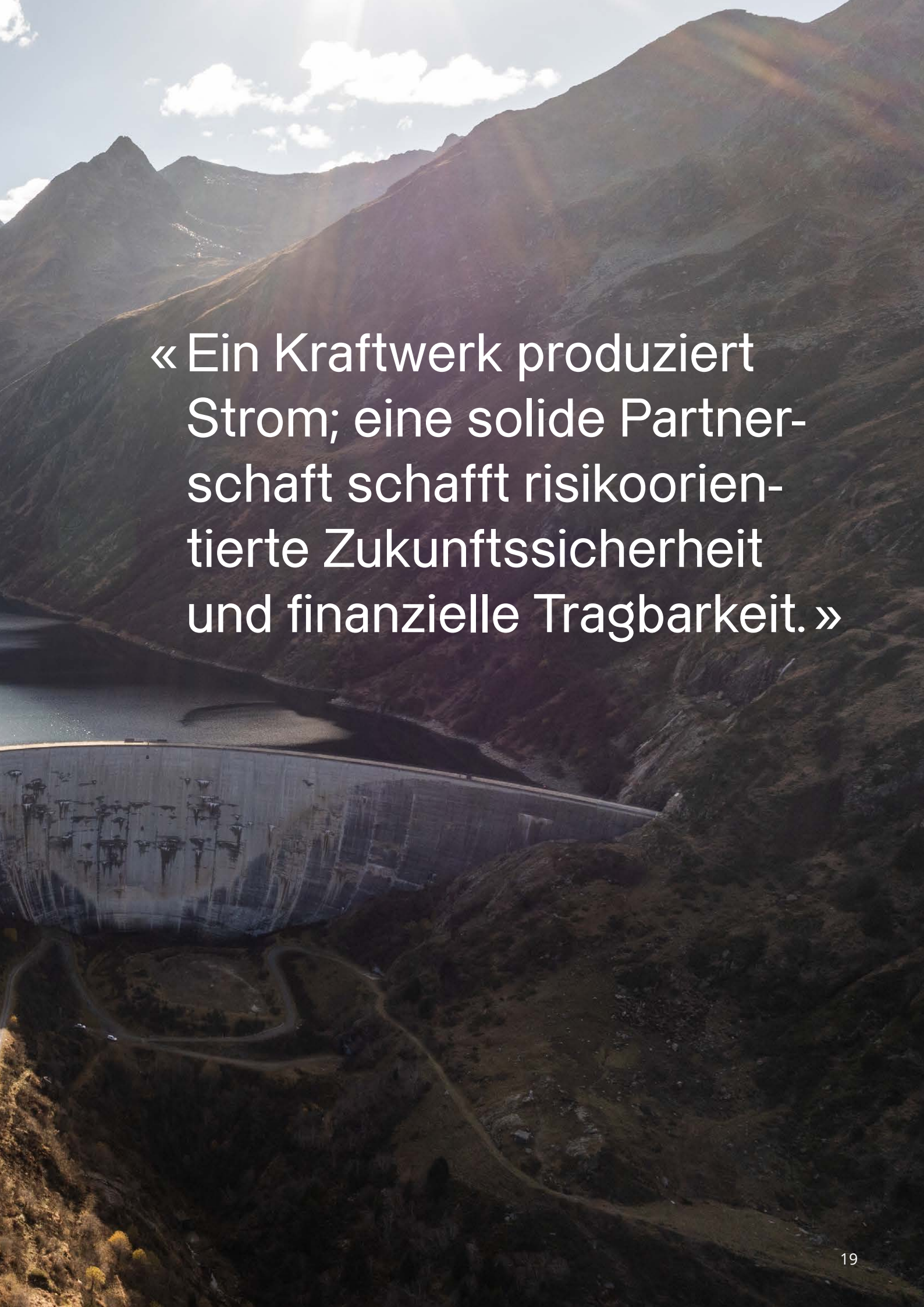
Fazit

Mit vorausschauender Vorbereitung, nüchterner Selbsteinschätzung und verlässlichen Partnern lässt sich eine höhere lokale Beteiligung so gestalten, dass das Gemeinwesen seine direkte Teilhabe an einer potenziellen Wertschöpfung der Wasserkraft erhöhen kann, ohne seine finanzielle Stabilität zu gefährden. Die politischen Entscheidungsträger vor Ort sind gefordert, den passenden Weg zu wählen, im Bewusstsein, dass Wasserkraftprojekte Generationenvorhaben sind, die über Jahrzehnte den Marktbewegungen und damit Risiken unterliegen. Axpo pflegt seit jeher eine enge und bedeutende Verbindung zu den Wasserkraftkantonen und ihren Regionen und damit zu den Interessen von Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt. Als starke Partnerin des Gemeinwesens steht Axpo für eine gemeinsame, effiziente und nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen.









« Ein Kraftwerk produziert Strom; eine solide Partnerschaft schafft risikoorientierte Zukunftssicherheit und finanzielle Tragbarkeit. »

Langfassung

Die vorliegende Langfassung des Whitepapers hat zum Ziel, einen systematischen Überblick über die zentralen **Chancen und Herausforderungen bei der Erneuerung von Wasserrechtskonzessionen** in der Schweiz zu geben. Sie richtet sich an Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Gemeinden und Kantonen, allgemein an die interessierte Öffentlichkeit sowie an Energieunternehmen, die vor einer Erneuerung von Wasserkraftkonzessionen stehen.

Bewusst wird eine **grundsätzliche Perspektive** eingenommen: Das Paper behandelt die wichtigsten Zusammenhänge, Mechanismen und Entscheidungsfaktoren im Überblick, erhebt jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Einzelne rechtliche, technische oder wirtschaftliche Detailfragen werden nicht vertieft, sondern dienen zur Einordnung der Thematik im Gesamtzusammenhang. Ziel ist es, ein gemeinsames Verständnis der zentralen Aspekte zu schaffen und eine sachliche Grundlage für weiterführende Analysen und politische Entscheidungsprozesse zu bieten.

Inhaltsverzeichnis

1. Wasserkraft: Rückgrat der Stromversorgung durch Partnerwerksmodell	23
2. Erneuerung von Wasserkraftkonzessionen: Heimfall oder Heimfallverzicht	27
2.1 Handlungsoptionen beim Ablauf bestehender Konzessionen	27
2.2 Politischer Kontext, Szenarien der Beteiligung und finanzielle Einordnung	29
3. Chancen & Risiken fürs Gemeinwesen bei einer Erhöhung der Kraftwerksbeteiligung	33
3.1 Chancen fürs Gemeinwesen	33
3.2 Risiken fürs Gemeinwesen	34
3.2.1 Finanzielle & marktwirtschaftliche Risiken	34
3.2.2 Operative Risiken	36
3.2.3 Technische & regulatorische Risiken	37
3.2.4 Governance-, Haftungs- & Reputationsrisiken	39
3.2.5 Fazit zu den Risiken	39
4. Heimfallverzichtsentschädigung: ein pragmatischer Weg fürs Gemeinwesen	41
4.1 Rechtlicher Rahmen, Bewertungslogik & Höhe der Entschädigung	41
4.2 Chancen durch HVE fürs Gemeinwesen & bestehende Partner	44
5. Orientierungspunkte fürs Gemeinwesen	47
6. Fazit	51
7. Glossar zentraler Begriffe & Abkürzungen	53



01

Wasserkraft: Rückgrat der Stromversorgung durch Partnerwerksmodell

Wasserkraft: Rückgrat der Stromversorgung durch Partnerwerksmodell

Wasserkraft ist seit Jahrzehnten das Rückgrat der Schweizer Stromversorgung. Etwa 60 Prozent der inländischen Stromproduktion stammen aus Wasserkraftwerken – mehr als aus jeder anderen Energiequelle. Besonders in den alpinen Regionen trägt die Wasserkraft erheblich zur regionalen Entwicklung bei, schafft Arbeitsplätze und stärkt die lokale Wirtschaft. Mit dem Ausbau von Solar- und Windkraft sowie dem wachsenden Strombedarf steigt die Bedeutung einer effizienten und flexiblen Wasserkraftnutzung weiter: Laufwasserkraftwerke liefern CO₂-arme Bandenergie. Speicher- und Pumpspeicherkraftwerke fungieren als natürliche Batterien: Sie können den in Staubecken gespeicherten Wasservorrat bedarfsgerecht in schnell regelbaren Strom umwandeln. So trägt die Wasserkraft nicht nur zur Integration fluktuierender erneuerbarer Energien bei, sondern senkt auch die Abhängigkeit von fossilen Energieimporten – und macht die Schweizer Stromversorgung unabhängiger und krisenfester.

In der Schweiz liegt die Hoheit über die Nutzung der Wasserkraft bei den Kantonen und – je nach Kanton – teilweise auch bei den Gemeinden und in seltenen Fällen bei Korporationen, Bezirken oder Uferanrößern, die zusammen das verleihungsberechtigte bzw. konzедierende **«Gemeinwesen»** bilden, im Folgenden auch **«Konzedenten»** genannt. Bislang haben sie das Recht zur Wassernutzung im Rahmen zeitlich befristeter Konzessionen, in der Regel über 60 bis maximal 80 Jahre, überwiegend an Kraftwerksgesellschaften (**«Konzessionäre»**) vergeben, welche als sogenannte **«Partnerwerke»** organisiert sind. Partnerwerke sind in der Schweiz überwiegend als nicht börsennotierte Aktiengesellschaften (AG) organisiert, an deren Aktienkapital neben Energieunternehmen häufig auch Standortkantone und Konzessionsgemeinden (im

Folgenden gekürzt als «Kantone» und «Gemeinden») als Minderheitsaktionäre beteiligt sind. Das zentrale Funktionsprinzip eines Partnerwerks basiert darauf, dass alle Partneraktionäre sämtliche Kosten (Jahreskosten) – einschliesslich Wasserzinsen, übriger Abgaben und Steuern, einer Pflichtdividende und Rückstellungen in die Reserve – strikt nach ihrer Beteiligungsquote anteilmässig tragen müssen und im Gegenzug in exakt demselben Verhältnis den erzeugten Strom abnehmen können. Da die Partnerwerke ihre Erträge ausschliesslich über diese Kostenerstattungen erzielen, tragen sie selbst keine Markt- oder Absatzrisiken; diese Risiken liegen vollständig bei den strombeziehenden Partneraktionären. Die Partneraktionäre verwerten bzw. verkaufen ihrerseits den erzeugten Strom individuell, um ihre Jahreskostenanteile zu decken. Die Anzahl der Aktionäre eines Partnerwerks ist oft klein, stabil und bleibt meist über die gesamte Konzessionsdauer hinweg unverändert. Der Betrieb, d. h. Betriebs- und Geschäftsführung sowie Engineering, wird häufig an einen einzigen Partneraktionär delegiert, in der Regel ein Energieunternehmen; eigenes Personal halten Partnerwerke nur vereinzelt. Bis anhin haben die Konzedenten als Partneraktionäre üblicherweise eine Minderheitsbeteiligung an einem Partnerwerk gehalten, während Energieunternehmen – an denen häufig wiederum ebenfalls die Konzedenten selbst oder Dritt-Kantone oder -Gemeinden beteiligt sind – die Mehrheit besitzen. Beispielsweise befindet sich Axpo vollständig im Eigentum der Nordostschweizer Kantone und ihrer kantonalen Elektrizitätswerke.

Gegenüber der Kraftwerksgesellschaft nimmt das Gemeinwesen eine aktive Rolle als Regulatorin wahr: Es fungiert als Konzessionsbehörde, Interessenvertreterin und Aufsichtsinstanz im Rahmen der verliehenen Wasserrechtskonzession. Als Gegenleistung für das zeitlich befristet eingeräumte Wasser-



nutzungsrecht entrichtet die Kraftwerksgesellschaft in der Regel bei Konzessionserteilung eine einmalige Konzessionsabgabe und leistet anschliessend jährlich Wasserzinsen sowie gegebenenfalls übrige Konzessionsabgaben und Steuern (z. B. unentgeltliche Stromlieferungen, verbilligte Bezugskontingente in Form von Gratis- bzw. Vorzugsenergie oder Wasserwerksteuern). Eine detaillierte Beschreibung dieser Abgaben und Steuern findet sich im Glossar am Ende des Dokuments.

Die Wasserzinsen, in der Regel die langfristig betragsmässig höchsten Abgaben, sind weitgehend unabhängig von Marktpreisen. Sie bemessen sich gemäss der aktuellen Gesetzgebung nach der mittleren Bruttoleistung des Kraftwerks (vgl. Glossar) und bleiben damit im Zeitverlauf vergleichsweise konstant. Sie stellen somit für die Konzedenten (in der Regel Kantone und teilweise Gemeinden) eine verlässliche, jährlich wiederkehrende Einnahmequelle ohne Marktpreisrisiko dar. Besonders in Bergkantonen und strukturschwächeren Gemeinden sind sie von erheblicher finanzieller Bedeutung. Die Einnahmen fliessen in die Finanzhaushalte der öffentlichen Hand und können für lokale Aufgaben wie Bildung, Strassenbau oder andere Infrastrukturprojekte eingesetzt werden. Neben diesen direkten Einnahmen profitiert das Gemeinwesen auch indirekt von der Wasserkraftnutzung. Bau, Betrieb und Unterhalt der Kraftwerke generieren Aufträge für regionale Unternehmen und sichern Arbeitsplätze: von Ingenieur- und Technikleistungen über Bau- und Unterhaltsarbeiten bis hin zum lokalen Gastgewerbe. Dieses profitiert etwa von der Bewirtung externer Fachkräfte im Zusammenhang mit dem Kraftwerksbetrieb sowie vom Tourismus rund um Stauseen. All dies stärkt die regionale Wirtschaft und Lebensqualität in oft strukturschwächeren Regionen.

Auch auf nationaler Ebene zeigt sich die Bedeutung der Wasserkraft in einem breiteren volkswirtschaftlichen Kontext: Sie leistet einen direkten Beitrag zur Wertschöpfung durch Investitionen in Wasserkraftprojekte und den Betrieb der Anlagen sowie durch die Gewährleistung der Versorgungssicherheit in der Schweiz. Als saubere, erneuerbare Energiequelle unterstützt die Wasserkraft zudem das Erreichen der Klimaziele und die nachhaltige Entwicklung. Die Schweiz hat sich im Wasserkraftsektor über Jahrzehnte ein enormes Know-how erarbeitet: Grössere Energieunternehmen betreiben verschiedenste Anlagen, von Kleinwasserkraftwerken bis zu grossen Speicher- und Pumpspeichieranlagen, und optimieren deren Betrieb, Kraftwerkseinsatz und Vermarktung der Energie kontinuierlich. Beispielsweise ist Axpo als grösste Betreiberin führend in der Einsatzplanung und -optimierung, seit über 100 Jahren in diesem Bereich tätig und verantwortet rund ein Viertel der Wasserkraftproduktion in der Schweiz. Durch stete Modernisierung – etwa Erweiterungen wie das Pumpspeicherkraftwerk Linth-Limmern zu einer der grössten «Batterien» Europas – und Innovationen z. B. in Digitalisierung, Automatisierung und Cyber-Security tragen solche Unternehmen dazu bei, die Wasserkraft effizienter, sicherer und nachhaltiger zu machen. Dieses Know-how ist ein wichtiger Faktor, wenn Gemeinden und Kantone künftig verstärkt eigene Verantwortung in der Wasserkraft übernehmen wollen.

A wide-angle photograph of a massive concrete dam situated in a deep mountain valley. The dam is a curved, grey structure with visible vertical joints. Behind it, a large reservoir of turquoise water fills the valley. The surrounding mountains are steep and rocky, with patches of green grass and moss. A dirt road winds through the lower part of the valley on the right side.

02

Erneuerung von Wasserkraftkonzessionen: Heimfall oder Heimfallverzicht

Erneuerung von Wasserkraftkonzessionen: Heimfall oder Heimfallverzicht

Durch eine **«Konzession»** verleiht das zuständige Gemeinwesen als Konzedent einem Konzessionär ein zeitlich begrenztes und exklusives Recht, ein öffentliches Gewässer bzw. Wasserkraftpotenzial zur Stromproduktion zu nutzen – in der Schweiz befristet auf maximal 80 Jahre. Nach Ablauf dieser Konzessionsdauer erlischt das Nutzungsrecht. Ist im ursprünglichen Konzessionsvertrag oder im kantonalen Wasserrechtsgesetz ein Heimfallrecht vorgesehen, was üblich ist, und wird der Heimfall tatsächlich ausgeübt, gehen die mit dem Nutzungsrecht zusammenhängenden Bauten und Anlagen an das heimfallberechtigte Gemeinwesen (**«Gemeinwesen»**, in der Regel Kanton und allenfalls Standortgemeinden) über. Die Konzedenten können anschliessend bezüglich ihrer zukünftigen Eigen-

tumsverhältnisse zwischen mehreren Optionen entscheiden.

Da das verleihungsberechtigte Gemeinwesen («Konzedent») in der Regel auch das heimfallberechtigte ist (vgl. Glossar), werden im Folgenden die Begriffe «Konzedent» und «Gemeinwesen» synonym für beide verwendet.

2.1 Handlungsoptionen beim Ablauf bestehender Konzessionen

Bei der Erneuerung einer Konzession verfügt das Gemeinwesen grundsätzlich über **vier Handlungsoptionen**: zwei, in denen der Heimfall ausgeübt wird, und zwei ohne Heimfall.

Ablauf bestehende Konzession

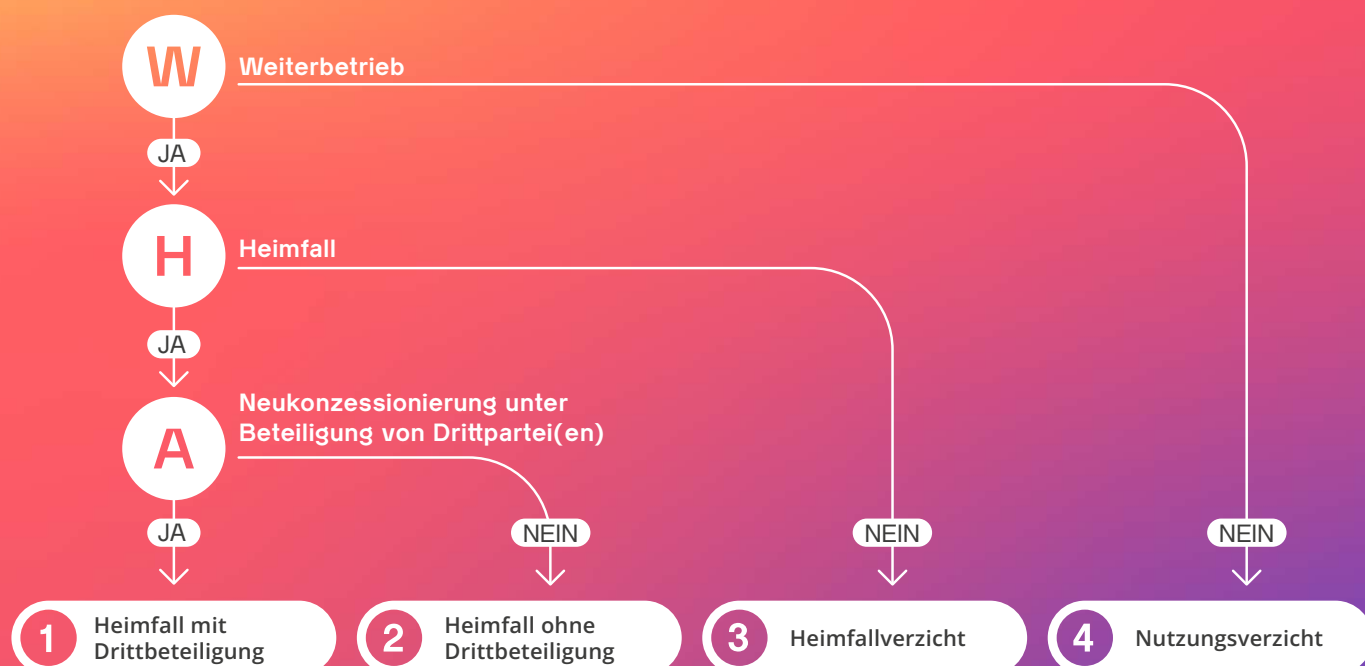


Abbildung 1: Möglichkeiten zur Erneuerung einer auslaufenden Konzession.

Die beiden Optionen mit Heimfall lauten:

- 1. Heimfall mit Konzessionserteilung an eine neue Kraftwerksgesellschaft unter Beteiligung von Drittparteien:** Ausübung des Heimfalls mit anschliessender Neukonzessionierung des Kraftwerks durch Vergabe des Wassernutzungsrechts an eine vorgängig neu gegründete Kraftwerksgesellschaft, bei der es sich in der Regel um ein Partnerwerk handelt. An dieser Gesellschaft sind Drittparteien als Aktionäre beteiligt; auch bisherige Aktionäre sowie gegebenenfalls das Gemeinwesen können vertreten sein. Das Gemeinwesen kann sich dabei mit einem höheren, gleichbleibenden oder geringeren Anteil als bisher beteiligen.
- 2. Heimfall ohne Beteiligung von Drittparteien:** Geltendmachung des Heimfalls und Einbringung des Kraftwerks mittels Neukonzessionierung in eine Aktiengesellschaft im hundertprozentigen Eigentum der Konzedenten (z. B. AEW, EKT), öffentlich-rechtliche Anstalt (z. B. AET, EKZ) oder Dienstabteilung einer öffentlichen Verwaltung (z. B. ewz) eines anderen Gemeinwesens. Entscheidet sich die Konzedentin hingegen, das Wasser selbst durch eine amtliche Dienststelle desselben Gemeinwesens zu nutzen, ist keine Konzession erforderlich. In diesem Fall genügt eine Bewilligung zum Kraftwerksbetrieb, da sich die Konzedentin nicht selbst konzedieren muss; sie gilt bereits kraft Gesetzes als konzessioniert. Das Modell des «Eigenbetriebs ohne Konzession» dürfte jedoch auch künftig in der Praxis nur selten zur Anwendung kommen, nicht zuletzt wegen der komplexen Haftungs- und Finanzierungsfragen, die ein direkter Eigenbetrieb durch die Verwaltung mit sich bringen würde.

Im Rahmen eines Heimfalls besteht Verhandlungsspielraum bei der Entschädigungshöhe für gewisse Anlagenkomponenten: Die hydraulischen Anlageanteile (umgangssprachlich, jedoch unpräzise auch «nasse» Anlageanteile genannt), z. B. Staumauern,

Wasserwege und Turbinen, fallen im Regelfall – sofern in der Konzession nichts Abweichendes geregelt ist – unentgeltlich an die Konzedenten zurück. Für die elektromechanischen (oder «trockenen») Anlageanteile, v. a. elektromechanische Ausrüstung wie Generatoren, Transformatoren sowie Leit- und Steuersysteme, ist hingegen eine «billige» Entschädigung (vgl. Glossar) vom Konzedenten an den Konzessionär zu leisten. Nach Ablauf der Konzession und Übertragung der heimfallbelasteten Anlagen stellt die juristische Person der bisherigen Kraftwerksgesellschaft – sofern sie keine weiteren Vermögenswerte oder Aufgaben mehr hat – ihren Betrieb ein.

Dazu gibt es zwei Möglichkeiten ohne Ausübung des Heimfalls, welche sich dahingehend unterscheiden, ob das Kraftwerk weiterbetrieben werden soll oder nicht:

- 3. Heimfallverzicht:** Konzessionserneuerung an einen Konzessionär – in der Regel ein Partnerwerk – ohne Ausübung des Heimfalls. Beim Konzessionär kann es sich dabei um die bisherige oder eine neue Kraftwerksgesellschaft handeln. Dabei können sich die Konzedenten mit höherem, gleichbleibendem oder geringerem Anteil als bisher an der Kraftwerksgesellschaft mitbeteiligen. Die bestehenden Aktionäre des Partnerwerks, mit Ausnahme der Konzedenten selbst, zahlen den Konzedenten für den Verzicht in der Regel eine Heimfallverzichtsentschädigung (HVE).
- 4. Nutzungsverzicht:** Keine neue Konzession mehr erteilen und auf eine Gewässernutzung verzichten. Sofern die Konzession nichts anderes bestimmt, ist der Konzessionär, dessen Anlagen nach Ablauf oder Hinfall der Konzession nicht weiter benutzt werden, verpflichtet, Sicherungsarbeiten vorzunehmen. Es kann, Stand heute, davon ausgegangen werden, dass von dieser Option nur sehr selten Gebrauch gemacht werden wird; es würde den kantonalen Wasserkraftstrategien widersprechen.

Grundsätzlich kann sich das Gemeinwesen also auf drei Wegen an einem Wasserkraftwerk beteiligen: (1) mittelbar – im Rahmen eines Heimfalls mit oder ohne Drittbeteiligung – über eine Aktiengesellschaft im Teil- oder Alleineigentum des Gemeinwesens; (2) bei Heimfall ohne Drittbeteiligung durch Einbringung der Anlagen als Sacheinlage in eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder amtliche Dienststelle; oder (3) als Eigenbetrieb ohne Konzession (Selbstnutzung). Letzteres ist rechtlich möglich, in der Praxis wegen Haftungs- und Finanzierungsrisiken jedoch selten zweckmässig. Zur Vereinfachung umfasst der Ausdruck **«Kraftwerksbeteiligung»** nachfolgend sämtliche dieser Varianten.

2.2 Politischer Kontext, Szenarien der Beteiligung und finanzielle Einordnung

In den kommenden drei Jahrzehnten läuft ein Grossteil der bestehenden Wasserkraftkonzessionen in der Schweiz aus, besonders im Alpenraum, wo historisch der Hauptausbau stattfand. In mehreren Kantonen, darunter Wallis, Graubünden, Tessin, Bern und Uri, besteht der politische Auftrag, diese Wasserkraftwerke «heimzuholen», also im Rahmen von Neukonzessionierungen möglichst in ihre Mehrheitskontrolle zu überführen. Grundlage dafür sind Beschlüsse der Kantonsparlamente bzw. -regierungen. Als energiepolitische Ziele nennen die Gemeinwesen insbesondere die Sicherung lokaler Mitspracherechte und die Stärkung der regionalen Wertschöpfung. Die zentrale Frage lautet dabei: **Wie hoch soll die öffentliche Kraftwerksbeteiligung künftig sein?** Die Kantone (gegebenenfalls zusammen mit Gemeinden) haben hierfür unterschiedliche Modelle entwickelt, die sich im Wesentlichen drei Szenarien zuordnen lassen:

- **Quasi-Status quo, häufig mit Minderheitsbeteiligung:** Das Gemeinwesen verzichtet auf den Heimfall und führt eine Konzessionserneuerung mit einer Kraftwerksgesellschaft (in der Regel einem Partnerwerk) durch oder vergibt im Rahmen eines Heimfalls das Wassernutzungsrecht neu

(Neukonzessionierung). Dabei strebt es keine signifikante Änderung seiner Beteiligungshöhe an (häufig verbleibt es bei einer Minderheitsbeteiligung), in der Regel mit dem Ziel, die der geringen Beteiligung entsprechend zustehende moderate Menge der Stromerzeugung direkt zu beziehen. Statt eines Ausbaus der Eigenerstellung stehen risikoarme Einnahmeströme im Vordergrund: Wasserzins, weitere Konzessionsabgaben und Steuern; bei einem Heimfallverzicht kommt zusätzlich eine Heimfallverzichtsentschädigung (HVE) hinzu (vgl. unten). Dieses Modell reduziert für das Gemeinwesen die finanziellen Risiken einer höheren Kraftwerksbeteiligung, bedeutet jedoch, dass der überwiegende Teil des finanziellen Risikos und der Wertschöpfung – nach Abzug von HVE, Wasserzinsen, übrigen Konzessionsabgaben (z. B. Gratis- bzw. Vorzugsenergie) und Steuern – bei den übrigen Partnern verbleibt. Dieses Modell wird derzeit von den meisten Kantonen und Gemeinden angewendet; Ausnahmen sind bedeutende Wasserkraftkantone wie Wallis, Graubünden, Tessin, Bern und Uri (siehe unten).

- **Öffentliche Mehrheitsbeteiligung:** Grosse Wasserkraft-Bergkantone wie Wallis, Graubünden und Bern verfolgen einen Mittelweg: Gemeinden und Kanton übernehmen im Rahmen einer Konzessionserneuerung (Option 3 in Abbildung 1) oder bei einer Neukonzessionierung mittels Heimfall (Option 1 in Abbildung 1) die Mehrheit am Kraftwerk direkt oder indirekt als Beteiligungen in ihren Finanzhaushalten, mit dem Ziel, eine erhöhte Menge des erzeugten Stroms direkt zu beziehen, behalten aber einen erfahrenen Partner als Minderheitsaktionär und Betriebsführer im Boot. So sollen lokale Mitsprache und Kraftwerksanteile maximiert, gleichzeitig aber das Fachwissen des Industriepartners weiter genutzt werden. Wallis und Graubünden etwa streben über 50 Prozent öffentliche Anteile an, gewähren Energieunternehmen wie Axpo aber weiterhin die Möglichkeit der Teilnahme als Minderheitsaktionäre.

- **Vollständige Übernahme des Kraftwerks**

durch Konzedenten: Im Extremfall macht der Konzedent vom Heimfallrecht Gebrauch und übernimmt das Kraftwerk vollständig, entweder durch Sachübernahme oder als Alleinaktionär, mit dem Ziel, die gesamte Stromproduktion direkt zu beziehen. In der Regel geschieht dies durch Neukonzessionierung an eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder Aktiengesellschaft im ausschliesslichen Besitz des Gemeinwesens, seltener durch Eingliederung in ein Amt des Gemeinwesens; in letzterem Fall ist grundsätzlich keine Konzession erforderlich. Die bisherigen Aktionäre scheiden aus. Dieses Modell wird bislang einzig im Kanton Tessin verfolgt: Dort fallen Anlagen mit abgelaufener Konzession kraft Gesetzes zunächst an den Kanton (auch hier muss dieser als heimfallberechtigtes Gemeinwesen sein Heimfallrecht jedoch aktiv ausüben, d. h., ein automatischer Heimfall findet nicht statt); die anschliessende Überführung an die kantonale Elektrizitätsgesellschaft AET erfolgt auf Basis eines separaten politischen bzw. strategischen Entscheids. Damit fliessen künftig zwar sämtliche Erträge an die öffentliche Hand, zugleich trägt diese jedoch auch sämtliche unternehmerischen Risiken.

Welche Variante gewählt wird, hängt von den jeweiligen **politischen Zielen**, der **finanziellen Lage** und dem **Know-how** der Konzedenten ab. Die Wahl des geeigneten Modells erfordert eine sorgfältige Abwägung von Chancen und Risiken. Gleichzeitig müssen die gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt werden. In den meisten Kantonen besteht dabei ein gewisser Ermessensspielraum. Eine Ausnahme bildet der Kanton Tessin, wo stets 100 Prozent der Anteile von der öffentlichen Hand übernommen werden müssen. Im Wallis wiederum schreibt das Gesetz vor, dass mindestens 60 Prozent der Anteile in öffentlicher Hand liegen sollen. Noch flexibler zeigt sich der

Kanton Graubünden: Dort gibt es keine gesetzlich festgelegte Quote, doch streben Kanton und Gemeinden bei attraktiven Projekten in der Praxis in der Regel eine Mehrheitsbeteiligung von insgesamt 60 bis 80 Prozent am Aktienkapital der Partnerwerksgesellschaften an.

Die **bilanzielle Einordnung** einer Beteiligung durch das Gemeinwesen richtet sich primär nach ihrem Zweck im öffentlichen Haushalt: Dient die Beteiligung (direkt oder indirekt) der Erfüllung einer gesetzlich übertragenen öffentlichen Aufgabe, wird sie dem Verwaltungsvermögen (VW) zugeordnet; andernfalls gehört sie zum Finanzvermögen (FV). Beteiligungen im FV sind, anders als im VW, nicht zweckgebunden, dienen der öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht unmittelbar und sind grundsätzlich aus finanzrechtlicher Sicht frei veräusserbar (mit realisierbarem Gegenwert). Im Kanton Graubünden beispielsweise werden Beteiligungen im Wasserkraftbereich derzeit dem FV zugeordnet.

Unabhängig von der Zuordnung zum VW oder FV wird die Auswirkung einer Beteiligung auf den öffentlichen Finanzhaushalt grundsätzlich dann quantifiziert, wenn sie die Erfolgs- und/oder Investitionsrechnung des Gemeinwesens beeinflusst und nicht bloss die Bilanz. Dies ist in der häufig auftretenden Situation der Fall, in der das Gemeinwesen nicht nur finanziell an einer als Partnerwerk organisierten Kraftwerksgesellschaft beteiligt ist, sondern im Umfang seiner Beteiligungsquote die Jahreskosten unmittelbar trägt und proportional Strom bezieht. In diesem Fall wirkt die Beteiligung sowohl auf die Bilanz als auch auf die Erfolgs- und/oder Investitionsrechnung. Davon abweichend steht der seltene Fall einer reinen finanziellen Beteiligung: Das Gemeinwesen trägt weder anteilige Jahreskosten noch ist es zum Strombezug verpflichtet. In diesem Fall wird die Beteiligung ausschliesslich in der Bilanz erfasst. Ein solches Modell dürfte für das

Gemeinwesen jedoch wenig attraktiv sein, weil es zwar Mitspracherechte im Umfang der Beteiligung verleiht, aber keine direkte Teilhabe an der Wertschöpfung aus der Stromerzeugung ermöglicht.

Grundsätzlich gilt: Mit der Übernahme grösserer Beteiligungsanteile wandelt sich die Rolle einer Gemeinde oder eines Kantons erheblich. Aus der bisherigen Funktion als Regulator, Konzessionsbehörde und primärer Abgabeneempfänger wird eine Rolle als Mit- oder sogar Mehrheitseigentümer, gegebenenfalls auch mit Betreiberverantwortung. Damit gehen allerdings auch zusätzliche Verantwortlichkeiten und Risiken einher.





03

Risiken fürs Gemeinwesen bei einer Erhöhung der Kraftwerksbeteiligung

Chancen & Risiken fürs Gemeinwesen bei einer Erhöhung der Kraftwerksbeteiligung

Erhöhen Gemeinden oder Kantone ihre Beteiligung an einem Wasserkraftwerk bis hin zur Mehrheitsbeteiligung, eröffnen sich zusätzliche Chancen wie eine stärkere direkte Teilhabe an allfälligen Gewinnen und ein grösseres Mitwirkungsrecht bei Investitionen, Betrieb und Instandhaltung. Gleichzeitig übernimmt das Gemeinwesen damit auch zusätzliche Risiken. Nachfolgend werden die wichtigsten **Chancen** sowie die wesentlichen **finanziellen, operativ-technischen, regulatorischen, Governancebezogenen** und **rechtlichen Risiken** zusammengefasst, die entstehen können, wenn das Gemeinwesen vom primären Verleiher des Wassernutzungsrechts (Konzedent) und Regulierer zum Mehrheitseigentümer eines Kraftwerks wird.

3.1 Chancen fürs Gemeinwesen

Mit einer höheren Beteiligung an einem Wasserkraftwerk nimmt das Gemeinwesen im Umfang seiner Beteiligungserhöhung stärker und unmittelbarer an den – bei günstigen Strommarktbedingungen positiven – Erträgen aus der Stromproduktion teil. Gleichzeitig gewinnt es an Einfluss und kann bei zentralen unternehmerischen Entscheidungen, etwa zu Investitionen, Instandhaltung oder Betriebsführung, aktiver mitbestimmen.

Ein weiterer möglicher Nutzen liegt in der Stärkung der regionalen Wertschöpfung. Grössere Energieunternehmen bündeln aus Effizienz- und Synergiegründen bestimmte Funktionen (z. B. Engineering- oder Spezialdienstleistungen) an Standorten, welche ausserhalb des jeweiligen Kantons- oder Gemeindegebietes liegen können. Mit einer Mehrheitsbeteiligung kann das Gemeinwesen innerhalb der Grenzen des öffentlichen Beschaffungsrechts stärker darauf

hinwirken, dass zusätzliche Aufgaben, Kompetenzen und Entscheidungen in der Region verankert werden, was zusätzliche lokale Wertschöpfung begünstigen kann. Bereits heute, wo das Gemeinwesen oft Minderheitsbeteiligungen hält, werden Betrieb und Instandhaltung in der Regel durch eine lokale Belegschaft sichergestellt, und die Partnerwerke haben ihren Steuersitz im Konzessionsgebiet. Insgesamt eröffnet eine höhere Beteiligung den heimfallberechtigten Gemeinden und Kantonen die Möglichkeit, von der Rolle der Minderheitspartnerin und Abgabeneempfängerin stärker in jene einer aktiven Mitunternehmerin zu wechseln und damit direkter an der Wertschöpfung zu partizipieren.

Eine höhere Beteiligung bietet dem Gemeinwesen zudem direktere Möglichkeiten der politischen Steuerung und Einflussnahme. Insbesondere wenn eine Gemeinde oder ein Kanton an Wasserkraftwerken mehrheitlich beteiligt ist, kann das betreffende Gemeinwesen stärker darauf hinwirken, dass Betrieb und Weiterentwicklung der Anlagen mit regionalen Energiezielen übereinstimmen, etwa indem Ausbauprojekten konsequent verfolgt werden. Gleichzeitig gewinnt das Gemeinwesen Handlungsspielraum, gemäss seinem Ermessen Entscheidungen nicht nur nach unternehmerischen, sondern auch nach lokalen gesellschaftlichen Kriterien zu treffen, z. B. im Hinblick auf Preisstabilität für die Region. Vor dem Hintergrund der Schweizer Energiewende wollen einige Standortkantone und -gemeinden diese Gestaltungsmöglichkeiten nutzen, um ebenfalls Verantwortung zu übernehmen und einen Beitrag zur nationalen Versorgungssicherheit zu leisten. Ebenfalls kann das Gemeinwesen bei einer Mehrheitsbeteiligung festlegen, welchen Stellenwert lokale Umweltanliegen und eine ökologische Ausrichtung

der Kraftwerksbewirtschaftung über die gesetzlichen Anforderungen hinaus erhalten sollen.

Zusammenfassend ermöglichen Beteiligungserhöhungen und insbesondere Mehrheitsbeteiligungen Kantonen und Gemeinden, ihre wirtschaftliche Teilhabe und Mitbestimmung zu stärken, die regionale Wertschöpfung zu fördern, Beiträge zur Versorgungssicherheit eigenständig zu gestalten und die ökologische Ausrichtung der Wasserkraft stärker an lokalen Anliegen auszurichten. Damit gehen zugleich Risiken einher, darunter finanzielle und marktwirtschaftliche Risiken, operative, technische und regulatorische Risiken sowie Governance-, Haftungs- und Reputationsrisiken. Auf diese Aspekte wird im Folgenden näher eingegangen.

3.2 Risiken fürs Gemeinwesen

Die nachfolgend dargestellten Risiken betreffen nicht nur das Gemeinwesen, sondern grundsätzlich alle Kraftwerkseigentümer, also auch grössere Energieunternehmen. Massgeblich dafür, wie diese Risiken getragen und bewältigt werden können, sind jedoch die finanziellen Ressourcen sowie die Erfahrung und das Fachwissen der Eigentümer. Schon um 1900 trugen diese Risiken zur Entstehung des Partnerwerksmodells bei: Viele Gemeinden verfügten weder über das nötige Kapital noch über das Know-how, um grosse Wasserkraftanlagen zu planen, zu finanzieren und zu betreiben. Grössere, kantonsübergreifend oder gar schweizweit tätige Energieunternehmen konnten demgegenüber Investitions- und Betriebsrisiken über ein breiteres Anlagenportfolio diversifizieren und Fachwissen sowie Ressourcen effizient bündeln.

3.2.1 Finanzielle & marktwirtschaftliche Risiken

- **Möglicher Wegfall gesicherter Einnahmen & wachsende Marktpreisabhängigkeit:** Bisher erhielten die Konzedenten bei Konzessionserteilung eine einmalige Konzessionsabgabe und anschliessend verlässlich jährlich Wasserzinsen, übrige Konzessionsabgaben sowie Steuern, ohne dabei erhebliche finanzielle oder unternehmerische Risiken tragen zu müssen. Mit einer erhöhten Beteiligung an Wasserkraftwerken ändert sich dies: Das Gemeinwesen trägt einen grösseren Anteil an den Jahreskosten, in denen u. a. auch die Wasserzinsen als Kostenkomponente enthalten sind. Faktisch entrichtet es damit – aus Sicht seines Finanzhaushalts betrachtet – Wasserzinsen und übrige Konzessionsabgaben und Steuern anteilig an sich selbst. In guten Marktphasen lassen sich diese Zahlungen aus den Erträgen der Stromvermarktung decken. In Verlustphasen – d. h., wenn die Erträge aus der Vermarktung unter den zu tragenden Jahreskosten (einschliesslich u. a. der Wasserzinsen als Fixkostenkomponente) liegen – sind die Fehlbeträge aus vorhandenen Eigenmitteln oder über Fremdfinanzierung (Kredite, Darlehen, Anleihen) zu decken. Während diese Abgaben bisher überwiegend von gemeinwesenunabhängigen Partneraktionären getragen und somit risikoarm für das Gemeinwesen waren, sinkt diese Sicherheit mit wachsender Beteiligung.

Da Einnahmen der Konzedenten aus Konzessionsabgaben wie den Wasserzinsen grundsätzlich nicht vom Strommarktpreis abhängen und über die Zeit meist relativ stabil ausfallen, stellen sie für den öffentlichen Haushalt einen verlässlichen und gut planbaren Einnahmeposten dar. Ebenfalls sind Wasserzinsen nach Massgabe des kantonalen Rechts innerhalb der bundesrechtlichen Schranken nach objektiven Kriterien festzu-

setzen (vgl. Glossar) und gegenüber allen Konzessionären gleichmässig anzuwenden, unabhängig davon, ob die Anlage mehrheitlich im Eigentum der Konzedenten steht oder nicht. Entsprechend werden die Konzedenten diese Abgabenform zukünftig wohl auch bei vollständigem Eigenbesitz beibehalten, d. h., selbst wenn sie sich die Abgaben aus Sicht ihres Finanzhaushaltes betrachtet gänzlich an sich selbst entrichten. Viele Berggemeinden sind faktisch von den Wasserzinsen abhängig; mancherorts übersteigen sie die Steuereinnahmen sogar um ein Mehrfaches. Wasserzinsen tragen wesentlich zur regionalen Entwicklung bei; eine deutliche Kürzung oder gar Abschaffung würde die finanzielle Handlungsfähigkeit vieler Gemeinden gefährden.

Erhöhen die Konzedenten ihre Kraftwerksbeteiligung und damit ihre Energiebezugsverpflichtung, müssen sie entsprechend grössere Energiemengen selbst vermarkten oder vermarkten lassen. Dadurch steigt die Abhängigkeit der öffentlichen Finanzhaushalte von volatilen Strommarktpreisen, und ein verstärkter Einsatz von Finanzierungs- und Risikomanagementinstrumenten wird erforderlich.

- **Hoher Kapitalbedarf, Klumpenrisiko & begrenzte finanzielle Puffer:** Eine Beteiligung an Kraftwerksgesellschaften bringt finanzielle Verpflichtungen mit sich. Partneraktionäre tragen sämtliche Jahreskosten anteilig, namentlich Betrieb und Instandhaltung (OPEX), plan- und ausserplanmässige Abschreibungen (D&A) sowie die gemäss Investitionsplanung beschlossenen Investitionen (CAPEX). Da die Wasserkraft stark fixkostengetrieben ist, fallen diese Kosten auch bei längeren Produktionsunterbrüchen, etwa nach Unwetterschäden, weiterhin an. Dies kann zusätzliche Mittel in Millionenhöhe binden. Bleiben ausserdem die Erträge aus der Strom-

vermarktung wegen niedriger Marktpreise, Ausserbetriebnahmen oder verschärfter regulatorischer Auflagen (etwa bzgl. Restwasser, vgl. «Technische & regulatorische Risiken» folgend) aus oder steigen die laufenden Ausgaben durch unerwartet hohe Instandhaltungskosten, Investitionen oder marktbedingte Sonderabschreibungen (Impairments) mit entsprechendem zusätzlichem Kapitalbedarf, drohen Liquiditätsengpässe und Rechnungsdefizite. Das Risiko wächst mit der Kraftwerksgrösse und dem Beteiligungsumfang: Trägt das Gemeinwesen die Jahreskosten neu mehrheitlich oder gar allein, kann sich seine finanzielle Verantwortung zulasten des öffentlichen Finanzhaushalts vervielfachen. Hält ein Gemeinwesen einen bedeutenden Anteil an einem Grosskraftwerk oder bindet es einen wesentlichen Teil seiner Mittel in ein einzelnes Beteiligungsvorhaben, steigt zudem das finanzielle Klumpenrisiko. Verfügt das Gemeinwesen nur über begrenzte Reserven und müssen ausserordentliche Ausgaben überwiegend über Steuern finanziert werden, können erhöhte Liquiditätsanforderungen auch Steuererhöhungen erzwingen.

Wasserkraft ist kapitalintensiv; insbesondere Modernisierungen und Ausbauprojekte erfordern hohe Investitionen, bei Grossanlagen rasch im dreistelligen Millionenbereich. Anteilseigner benötigen deshalb ausreichende Finanzkraft – sei es in Form von Eigenmitteln oder über einen verlässlichen Zugang zum Kapitalmarkt. Kommt es zum Heimfall, muss das Gemeinwesen unter Umständen erhebliche Projektierungs-, Gutachten- und Beratungskosten tragen und zudem die elektromechanischen Anlagenteile (Generatoren, Leittechnik usw.) gegen eine billige Entschädigung übernehmen. Hinzu kommt die Finanzierung der Beteiligung an der neu zu gründenden Kraftwerksgesellschaft im Rahmen eines Heimfalls bzw. der Beteiligungserhöhung beim

Heimfallverzicht. Insbesondere für kleinere Gemeinden besteht damit das Risiko, sich bei Mehrheitsbeteiligungen an grossen Werken finanziell zu übernehmen.

3.2.2 Operative Risiken

- **Know-how-Lücken & Abhängigkeit von externen Dienstleistern:** Ein Wasserkraftwerk erfordert hochspezialisiertes technisches und operatives Wissen. Von der Wasserführung über Turbinentechnik bis zur Leittechnik: Der Betrieb ist komplex und sicherheitskritisch. Hinzu kommen Kenntnisse z. B. in Kraftwerkseinsatzplanung, Instandhaltung, Störungsmanagement, Umweltauflagen, Cyber-Security und Risiko-Controlling. Gerade kleinere Konzedenten verfügen nicht über dieses Personal und Know-how. Ohne erfahrenen Partner besteht die Gefahr eines ineffizienten Betriebs, beispielsweise durch Fehlbedienungen oder Instandhaltungsrückstände, was die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit der Anlage beeinträchtigen kann.

Es reicht nicht, Strom zu produzieren; er muss auch gewinnbringend verkauft werden. Wasserkraftwerke produzieren oft weit mehr Strom, als lokal verbraucht werden kann, und das Produktionsprofil passt meist nicht zum lokalen Lastprofil. So sollte etwa teurer Speicherstrom an einem sonnigen Mittag nicht für die lokale Versorgung eingesetzt werden, wenn stattdessen günstiger Strom am Markt verfügbar ist. Entsprechend wird ein grosser Teil der Produktion über den Grosshandelsmarkt vermarktet. Gemeinwesen verfügen jedoch nur selten über eigene Stromhandelsabteilungen oder -plattformen, die Marktpreise kontinuierlich verfolgen und den Strom bestmöglich vermarkten. Ohne professionelles Trading können Chancen verloren gehen oder Fehlentscheidungen getroffen werden. Dies wirkt sich direkt auf die Erträge aus. Die Vermarktung birgt

also ein erhebliches wirtschaftliches Risiko, wenn kein erfahrener Akteur sie übernimmt.

Wenn keiner der Partner eine erfahrene Betriebs- und Vermarktungsorganisation mit sich bringt oder in genügend kurzer Zeit aufzubauen vermag, bietet es sich an, diese Aufgaben an Dritte auszulagern, beispielsweise an den früheren Betriebsführer in neuer Rolle als externer Dienstleister. So lassen sich ein professioneller Betrieb und eine verlässliche Vermarktung von Beginn weg sicherstellen. Gleichzeitig entsteht dadurch eine zusätzliche Schnittstelle in der Leistungserbringung, ohne dass der Dienstleister durch eine direkte Beteiligung «mit im Boot» sitzt.

- **Verlust von Synergien & Klimawandel:** Grosse, kantonsübergreifend oder gar schweizweit tätige Energieunternehmen betreiben meist ein Kraftwerksportfolio und können dadurch Personal, Instandhaltungsteams und Vermarktung bündeln. Gemeinwesen, die isoliert ein Kraftwerk führen, können diese Skaleneffekte nicht nutzen. Das führt zu höheren Kosten pro Einheit Strom. Zudem lassen sich in einem grösseren, geografisch diversifizierten Kraftwerksverbund wetterbedingte Schwankungen besser ausgleichen: Treten in einer Region beispielsweise infolge von Unwettern Schäden und damit verbundene Ausfälle auf, können Kraftwerke in anderen Schweizer Regionen die Produktion kompensieren. Ein einzelnes kommunales Werk ist geografisch nicht derart diversifiziert und hat deshalb diese Flexibilität nicht. Das erhöht das Risiko, dass beispielsweise lokale Extremwetter (z. B. Hochwasser oder Murgänge) direkt zu Ertragsausfällen führen. Ein kürzliches Beispiel ist die Region Moesa im Bündner Misox-Tal: Nach einem Unwetter im Juni 2024 mussten Axpo-Wasserkraftanlagen dort über längere Zeit ausser Betrieb genommen werden; beschädigte Zuleitungen und Geschiebe

fürten zu einem langandauernden Produktionsausfall von knapp einem Jahr und umfangreichen Reparaturen.

Der Klimawandel wird diese wetterbedingten Unsicherheiten künftig weiter verschärfen. Trockenperioden können häufiger auftreten und zu niedrigeren Pegelständen mit entsprechenden Produktionsrückgängen führen. So lag etwa 2018 die schweizweite Wasserkraftproduktion infolge eines Hitzesommers rund 7 Prozent unter dem Vorjahr. Klimawandelbedingt kann sich die Saisonalität der Zuflüsse verschieben (z. B. mehr Winterregen statt Schnee, geringere Sommerabflüsse). Künftig könnten dadurch kleinere, weniger auf saisonale Umlagerung ausgelegte Speicher gegenüber stark saisonalen Speichern im Vergleich zu heute einen leichten Wirtschaftlichkeitsvorteil haben, insbesondere gegenüber Speichern mit nur einmaligem oder noch geringerem jährlichem Speicherumsatz. Gleichzeitig steigt die Wahrscheinlichkeit heftiger Niederschläge und Hochwasser. Diese können einerseits Überläufe von Speicherseen erzwingen, d. h., überschüssiges Wasser muss ungenutzt abgelassen werden, und durch verstärkten Sediimenteintrag das nutzbare Speichervolumen und damit die flexibel erzeugbaren Energiemengen von Speicheranlagen reduzieren. Geschiebe und Murgänge (Schlamm, Steine, Gehölz) infolge von lokalen Unwetterereignissen können die Anlagen und insbesondere Wasserzuleitungen beschädigen und zu längeren Produktionsunterbrüchen und erhöhtem Instandhaltungsaufwand führen. Für solche Risiken kann es anspruchsvoller und kostspieliger werden, angemessenen Versicherungsschutz zu erhalten. Dies alles würde die Aktionäre finanziell belasten.

3.2.3 Technische & regulatorische Risiken

- **Anlagenalterung & Kompatibilität mit neuen Regulierungen:** Mit fortschreitendem Alter steigen Instandhaltungsaufwand und Störanfälligkeit. Zusätzlich können strengere Umwelt- und Sicherheitsauflagen – z. B. Erdbebensicherheit oder Auflagen aus dem eidgenössischen Gewässerschutzgesetz (GSchG; SR 814.20) bzgl. Restwasser, Schwall/Sunk oder Fischgängigkeit – kostspielige Nachrüstungen oder betriebliche Einschränkungen erforderlich machen.

Restwasser bezeichnet seit der Einführung des GSchG im Jahr 1992 den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestabfluss unterhalb einer Wasserrfassung. Gerade bei Kraftwerken mit Speicher bzw. Rückstaubereich impliziert ein solcher Mindestabfluss oft, dass das Wasser nicht turbinieren kann, was direkt die Erlöse mindert. Bei bestehenden Konzessionen wäre eine Erhöhung der Restwassermengen grundsätzlich ein Eingriff in wohlerworbene Rechte, welche nach Art. 43 des eidgenössischen Wasserrechtsgesetzes (WRG; SR 721.80) geschützt sind. Ein solcher Eingriff ist nur aus Gründen des öffentlichen Wohls und gegen volle Entschädigung zulässig. Deshalb gilt gemäss Art. 80 GSchG die sogenannte Entschädigungsschwelle: Sanierungen sind nur so weit anzuordnen, wie dies ohne entschädigungspflichtigen Eingriff in bestehende Nutzungsrechte möglich ist. Nach Ablauf der Konzession besteht kein wohlerworbenes Recht mehr; die neuen Restwasserauflagen werden als neue Nutzung nach Art. 31–33 GSchG festgelegt, ohne Anspruch auf Entschädigung für strengere Vorgaben. Solche Auflagen können, je nach Gewässer und Auslegung, dauerhafte Produktionsverluste im zweistelligen Prozentbereich verursachen. Häufig sind Dotierkraftwerke oder weitere Begleitmassnahmen nötig, die zwar technische Ziele erfüllen, die verlorene Energiemenge aber nur teilweise

kompensieren. Für Konzessionäre bedeutet das: geringere Erzeugung, höhere CAPEX im Falle von baulichen Massnahmen und unsicherere Geldflüsse, solange die konkrete Regelauslegung noch im Verfahren ist. Denn bei neuen Konzessionen besteht Gestaltungsspielraum (Einzelfallabwägung, saisonale Dotierung, Begleit-/Kompensationsmassnahmen). Die Auflagen setzt die zuständige Behörde; Umweltorganisationen sind beteiligt und verfügen über Verbandsbeschwerderechte. Die konkret festgelegten Restwasserauflagen und flankierenden Massnahmen für eine Kraftwerksgesellschaft werden dabei in der Regel über Verhandlungen und projektbezogene Vereinbarungen bestimmt. Mit einer stärkeren öffentlichen Beteiligung können sich die Entscheidungsrahmen im Vergleich zu einem privatwirtschaftlichen Unternehmen bzgl. politisch definierter Ziele ändern. Je nach Prioritätensetzung können unterschiedliche Lösungen entstehen, mit entsprechend variierenden wirtschaftlichen Effekten.

Schwall/Sunk bezeichnet rasche, künstliche Abflussschwankungen unterhalb von Speicherkraftwerken infolge Spitzenlastbetriebs. Für die Sanierung gilt gemäss GSchG Art. 39a der Grundsatz «baulich vor betrieblich»: Wirksame, verhältnismässige bauliche Lösungen (z. B. Unterlieger-/Ausgleichsbecken, Bypässe) haben Vorrang; betriebliche Auflagen (z. B. Rampenbegrenzungen, Mindesthaltezeiten, gedämpfte Tagesgänge) greifen, wenn bauliche Massnahmen nicht realisierbar oder nicht zweckmässig sind. Ökonomisch wirkt sich dies nicht über eine tiefere Jahresenergie aus, sondern primär über den Verlust an Flexibilität und dadurch z. B. geringere Erlöse aus Hochpreisstunden, reduzierte Arbitragemöglichkeiten oder eingeschränkte Systemdienstleistungen. Ein Teil der Sanierungskosten kann abgegolten werden; Erlöseinbussen aus Flexibili-

tätsbeschränkungen bleiben jedoch weitgehend unternehmerisches Risiko. Insgesamt verschiebt sich die Ertragsstruktur von wertvoller, situativer Spitzenproduktion hin zu glatteren, margin-schwächeren Einspeiseprofilen.

Wer ein jahrzehntealtes Kraftwerk übernimmt, trägt neben technischen Alterungsrisiken das Langfristisiko aus regulatorischen Anforderungen wie Restwassererhöhungen oder Schwall/Sunk-Auflagen, mit direkten Auswirkungen auf die Profitabilität.

- **Technologische Disruptionen:** Investitionen in Wasserkraftanlagen sind äusserst langfristig ausgelegt. Turbinen und Transformatoren beispielsweise halten Jahrzehnte, und Staudämme gar ein Jahrhundert oder noch länger. Niemand weiss jedoch mit Sicherheit, welche Technologien in ein paar Jahrzehnten die wettbewerbsfähigen sein werden. Es kann sein, dass Wasserkraft nicht zu ihnen gehört. Sollten zukünftige Innovationen, etwa im Bereich Speicher- oder Produktionstechnologien, die Wettbewerbsfähigkeit der Wasserkraft weiter schwächen, drohen die Wasserkraftanlagen zu nicht mehr wirtschaftlich nutzbaren Vermögenswerten zu werden, mit entsprechenden finanziellen Folgen für ihre Eigentümer. Erste Anzeichen dafür sind bereits sichtbar: So hat beispielsweise die Photovoltaik insbesondere im Sommer die Rentabilität von Laufwasserkraftwerken stark reduziert, während Batteriespeicher zunehmend die Wirtschaftlichkeit flexibler Wasserkraftwerke wie Speicher- und Pumpspeicherkraftwerke unter Druck setzen.

3.2.4 Governance-, Haftungs- & Reputationsrisiken

- **Interessenkonflikte, Haftungs- & Reputationsrisiken:** Wenn ein Gemeinwesen zugleich Regulator, Konzessionsbehörde und Mehrheitseigentümer eines Kraftwerks im eigenen Konzessionsgebiet ist, können Rollenkonflikte entstehen: Das Gemeinwesen beaufsichtigt sich faktisch selbst. Politische Erwägungen können technische oder betriebliche Entscheide überlagern, was den effizienten Betrieb und die unabhängige Aufsicht erschweren kann. Der Mehrheitseigner übernimmt auch mehrheitlich die Haftung: Kommt es beispielsweise zu Fehlentscheidungen, Umwelt- oder Drittschäden infolge von Unfällen, Auflagenverstössen, Sanierungs- oder gar Rückbaupflichten, steht der Mehrheitsaktionär in der Hauptverantwortung, finanziell wie politisch.
- **Koordinationsaufwand & Konflikte bei vielen Beteiligten:** Sind die Mehrheitsanteile auf mehrere Gemeinden und den Kanton verteilt, lassen sich Risiken breiter abstützen; zugleich müssen potenziell unterschiedliche lokale Interessen koordiniert und in gemeinsame Entscheide überführt werden. Fehlt ein klarer Mehrheitsaktionär (d. h. ein Aktionär mit über 50 Prozent der Stimmrechte), können divergierende Zielsetzungen die Abstimmung und Entscheidungsfindung in operativen und strategischen Gremien erschweren und damit die Effizienz des Kraftwerksbetriebs beeinträchtigen.

3.2.5 Fazit zu den Risiken

Diese Risiken waren bereits um 1900 ein wesentlicher Grund für die Einführung des Partnerwerksmodells: Den Standortkantonen und -gemeinden fehlten das erhebliche Kapital und das spezialisierte Know-how für Bau, Betrieb und Vermarktung grosser Wasserkraftwerke, während grössere Energieunternehmen ihre Risiken durch Beteiligungen an unterschiedlichen Anlagen – Laufwerken im Mittelland sowie Speicher- und Pumpspeicherwerken in den Alpen – geografisch und technologisch breiter diversifizieren konnten.

Aus Sicht des Gemeinwesens ist eine **risikoadjustierte Bewertung** entscheidend, um die wirtschaftliche Attraktivität einer Beteiligungserhöhung sachgerecht einzuschätzen.

An aerial photograph of a large, turquoise-colored lake nestled in a mountain valley. In the foreground, a large, grey, stepped dam structure is visible. The surrounding mountains are rugged, with patches of green vegetation and snow. The sky is overcast with grey clouds.

04

**Heimfallverzichtsentschädigung:
ein pragmatischer Weg
fürs Gemeinwesen**

Heimfallverzichtentschädigung: ein pragmatischer Weg fürs Gemeinwesen

Während Mehrheitsbeteiligungen des heimfallberechtigten Gemeinwesens insbesondere für die Berggemeinden und -kantone politisch attraktiv sind, kann die Risikobereitschaft, das Kapital oder das operative Know how fehlen, um eine Anlage komplett zu übernehmen und selbst zu führen. Hier bietet sich eine **Heimfallverzichtentschädigung (HVE)** an, um das Risiko mit bestehenden Aktionären zu teilen, am Erfolg zu partizipieren und zugleich von deren operativer Erfahrung und Expertise zu profitieren. Der grundlegende Mechanismus ist einfach: Das Gemeinwesen erklärt, dass es sein Heimfallrecht nicht ausübt, sondern die Konzession mit der bestehenden Kraftwerksgesellschaft erneuert. Dabei steht es dem Gemeinwesen frei, sich – oder durch eine von ihm kontrollierte Gesellschaft – mit einem höheren Anteil als bisher am Kraftwerk zu beteiligen. Das Gemeinwesen erhält dabei für die bei den bestehenden Aktionären verbleibenden Anteile eine Entschädigung, die HVE. So werden finanzielle und operative Risiken mit den bereits erfahrenen Mitaktionären geteilt, die das Werk im Detail kennen, und der Betrieb kann unter der neuen Konzession nahtlos weitergeführt werden.

4.1 Rechtlicher Rahmen, Bewertungslogik & Höhe der Entschädigung

Bundesrechtlich ist der Heimfallverzicht zulässig, sofern er in der Konzessionserneuerung festgehalten und die Entschädigung sachgerecht ausgestaltet wird. Viele Kantone haben entsprechende Klauseln in ihre Wasserrechtsgesetze aufgenommen. Wichtig zum Verständnis der HVE sind folgende zwei Punkte:

Wer profitiert von der HVE und in welchem

Ausmass? – Empfänger der HVE ist stets das heimfallberechtigte Gemeinwesen (Konzedentin). Ausbezahlt wird sie jedoch nur auf den Restanteil, den

die bisherigen Aktionäre (ohne Konzedentin) unter der neuen Konzession weiterhin an der Kraftwerksgesellschaft halten; für die von der Konzedentin übernommenen Anteile fällt keine HVE an. Die Wasserzinsen und übrigen Konzessionsabgaben und Steuern bleiben bestehen, sind für die Konzedenten jedoch nur proportional zur Restbeteiligung der nicht zu ihnen gehörenden Aktionäre als risikoarm einzustufen (vgl. Abschnitt 3.2.1).

Wer zahlt die HVE? – Dogmatisch ist die HVE als Entschädigung an die Konzedentin dafür zu verstehen, dass die heimfallenden Anlagenteile nicht an diese übertragen werden, sondern weiterhin von der Kraftwerksgesellschaft zur Stromproduktion genutzt werden. Dementsprechend haben nur jene Partneraktionäre eine HVE entsprechend ihrem jeweiligen Beteiligungsanteil zu tragen, die nicht zugleich Konzedenten sind. Tritt eine Konzedentin neu als Aktionärin ein oder erhöht sie ihre Beteiligung, fällt für den betreffenden Anteil keine HVE an sie selbst an. Ausscheidende Aktionäre schulden grundsätzlich ebenfalls keine HVE für Beteiligungen, die sie unter der neuen Konzession nicht mehr halten. Wird eine Beteiligung hingegen einem neuen, nicht der Konzedentin zugehörigen Partneraktionär eingeräumt, wird die wirtschaftliche Tragung der HVE im Rahmen der jeweiligen Transaktion individuell festgelegt. Eine Beteiligung kann somit auch zusammen mit der entsprechenden HVE-Belastung übertragen werden.

Es gibt verschiedene **Ausgestaltungsmöglichkeiten der HVE**. Dabei kann zwischen nicht-flexiblen Modellen – d. h. Modellen, die nicht von der spezifischen Marktsituation abhängen – und flexiblen Modellen unterschieden werden:

Nicht-flexible HVE-Modelle:

- 1. Einmalzahlung:** Einmalige Abgeltung bei Konzessions- resp. Baubeginn. Die meist beträchtliche Zahlung sichert den Konzedenten sofortige, planbare Einnahmen und reduziert damit das finanzielle Risiko. Eine rein finanzielle einmalige Abgeltung bedeutet jedoch den Verzicht auf langfristige und potenziell jährlich wiederkehrende Einnahmen aus einer Partnerwerksbeteiligung.
- 2. Festbetrags- oder Ratenmodelle:** Es wird ein fester jährlicher Betrag vereinbart, unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Höhe der nicht-flexiblen HVE orientiert sich folglich überwiegend am Barwert angenommener künftiger Geldflüsse aus dem Weiterbetrieb des unveränderten Kraftwerks während einer neuen Konzessionsperiode. Bewertet werden prognostizierte Stromerträge abzüglich Betriebs-, Investitions- und Kapitalkosten, auf den heutigen Barwert abgezinst mit einem risikoadäquaten Zinssatz. Zur Wahl des Abzinsungssatzes, zu den Annahmen zu künftigen Marktpreisen, zu den Investitionsprognosen und zur zukünftigen Regulierungskulisse (z. B. Restwasser-Auflagen) können das Gemeinwesen sowie die bestehenden Partner gemeinsam externe Gutachten in Auftrag geben, um Transparenz und Akzeptanz zu sichern.

Flexible HVE-Modelle:

- 3. Marktbasierte Modelle:** Jährliche Zahlung anhand des Geschäftsergebnisses, beispielsweise durch Bemessung des Marktwerts des erzeugten Stroms anhand von Marktpreisen. Eine solche Erfolgsbeteiligung hat für das Gemeinwesen – bei einer vorteilhaften Marktentwicklung – das Potenzial für höhere Einnahmen, bringt aber auch das Risiko von schwankenden Einnahmen mit sich, was bei der jährlichen Budgetierung zur Herausforderung werden kann. Bei unvorteilhaften Marktbedingungen dürften die Einnahmen, je nach Ausgestaltung des Modells, vergleichsweise tief sein oder ganz wegfallen. Negativ werden sie grundsätzlich nicht: Verluste einzelner Jahre (Erträge minus Kosten) werden auf einem Verlustvortragskonto gesammelt und erst durch positive Ergebnisse der Folgejahre ausgeglichen; Auszahlungen an das Gemeinwesen erfolgen erst wieder nach Abbau dieses Vortrags.

Kombinationsmodelle: Grundsätzlich lassen sich die Modelle kombinieren, beispielsweise durch eine Vorabzahlung (Einmalzahlung, nicht-flexibel) mit anschließenden Ratenzahlungen (nicht-flexibel) oder in Form eines Sockelbeitrags (nicht-flexibel) und einer marktbasierten Komponente (flexibel).

Abbildung 2 stellt die beschriebenen HVE-Modelle anhand fiktiver Daten für die ersten 20 Jahre gegenüber. Fällt der Strompreis unter die Gewinnschwelle und entsteht dadurch ein Verlust, schüttet das marktbasierte Modell nichts aus.

Eine **Einmalzahlung ist im heutigen Marktdesign keine angemessene Lösung** – entweder überzahlt der Konzessionär, oder der Konzedent erteilt die Konzession zu günstig. **Axpo bevorzugt marktbasierende Modelle**, da sie diese als am ausgewogensten betrachtet und dem Gemeinwesen die Möglichkeit eröffnet, von positiven Marktentwicklungen

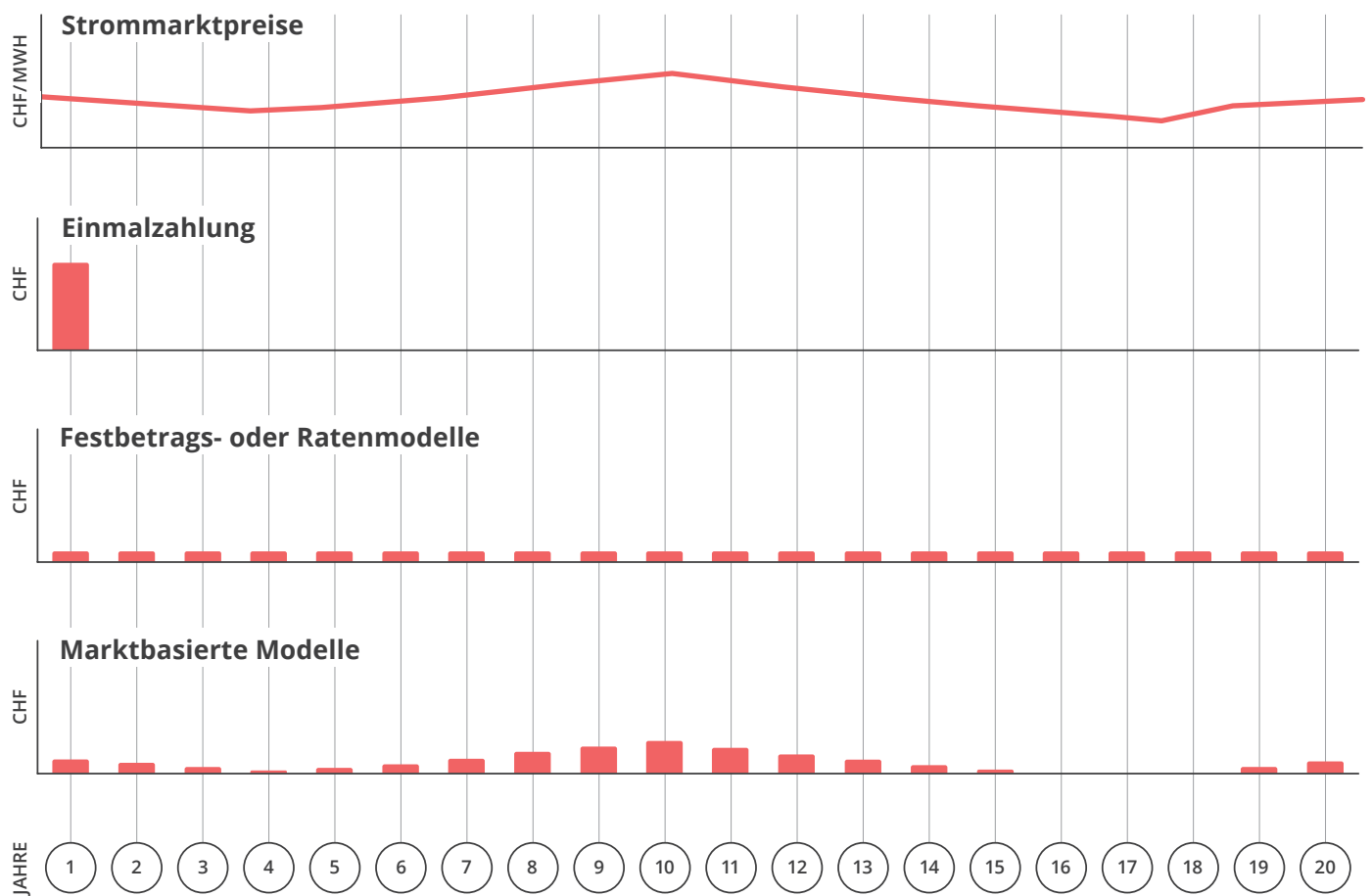


Abbildung 2: Vergleich der HVE-Ausgestaltungsmöglichkeiten. Im marktbasierten Modell schwanken die Einnahmen mit dem Strompreis. Liegt der Preis, wie in den Jahren 16 bis 18, unter den Produktionskosten oder besteht ein Verlustvortrag, wird keine HVE ausgeschüttet.

direkt zu profitieren. Axpo schliesst jedoch hybride Kombinationsmodelle nicht aus. So wäre beispielsweise ein Modell mit einem festen Sockelbeitrag denkbar, allerdings würde dies den potenziellen Gewinnanteil entsprechend verringern. Ebenfalls können Nachverhandlungsklauseln vereinbart werden, die bei fundamentalen Markt- oder Regulierungsänderungen Anpassungen erlauben.

Eine moderne HVE bleibt selten bei der reinen Geldkomponente stehen. Ergänzungen im Rahmen einer Konzessionserneuerung sind z. B. verbindliche Investitionsprogramme oder ökologische Aufwertungen (Ersatz- und Ausgleichsmassnahmen).

4.2 Chancen durch HVE fürs Gemeinwesen & bestehende Partner

Für Gemeinden und Kantone bietet die HVE eine Planungssicherheit ohne den kompletten Sprung ins unternehmerische Risiko. Sie erhalten eine transparente und erkennbare Gegenleistung und können – bei einer marktbasierten Ausgestaltung – selbst für jene Anteile, die weiterhin von anderen Partnern gehalten werden, von steigenden Strompreisen profitieren. Gleichzeitig bleiben den Konzedenten die jährlich wiederkehrenden Wasserzinsen und übrigen Konzessionsabgaben und Steuern in dem Umfang als risikoarme Einnahmen erhalten, in dem die bisherigen Partner an der Kraftwerksgesellschaft weiterhin beteiligt sind.

Die zusätzlich erzielten marktbasierten HVE-Einnahmen wirken dabei für die Konzedenten wie eine Art «natürlicher Ausgleich» in Zeiten hoher Strompreise, indem die Konzedenten diese Mittel beispielsweise auf ein Ausgleichskonto übertragen: Steigen die Strompreise stark, lassen sich aus diesem Konto z. B. die regionalen EVU unterstützen und deren höhere Beschaffungskosten für Strom abfedern. So bleibt die Stromversorgung der lokalen Bevölkerung

zu moderaten Tarifen gesichert. Fallen die Marktpreise hingegen, ist kein Eingreifen notwendig – der günstig beschaffte Strom wird dann zu entsprechend tieferen Preisen an die Endkundinnen und Endkunden weitergegeben. Der Mechanismus erübrigt sich, sofern die Konzedenten die Versorgung bereits mit Vorzugsenergie zu Produktionskosten abgesichert haben; dann können die Mittel anderweitig eingesetzt werden.

Gerade für Konzedenten, die weder grossen finanziellen Spielraum noch eigenes Fachpersonal besitzen, kann eine Erfolgsbeteiligung mittels marktbasierter HVE einen pragmatischen Weg darstellen, um direkter an der Wertschöpfung der übrigen Partner teilzuhaben. Das Gemeinwesen sowie die bestehenden Partner profitieren indirekt ausserdem von einer durchgehenden Betriebskontinuität und können Portfolio Synergien weiter nutzen. Planungs- und Transaktionskosten gegen Konzessionsende werden minimiert, und grosse langfristige Investitionsentscheidungen – z. B. in die Anlagen-erweiterung – müssen bei frühzeitiger Übereinkunft nicht bis nach Konzessionsende vertagt oder über eine Restwertvereinbarung abgesichert werden. Ein weiterer Vorteil ist, dass der heutige Betreiber das Konzessionserneuerungsverfahren führen kann. Das liegt im Interesse aller Partner, da so das über Jahre aufgebaute Anlagen-Know-how sowie die umfassenden Betriebs- und Umweltdaten effizient genutzt werden können.

Eine ausgewogen kalkulierte HVE schafft somit eine Win-Win-Signalwirkung: Das Gemeinwesen erhält eine erkennbare Gegenleistung, und die bestehenden Partner können ihr über Jahrzehnte hinweg aufgebautes Wissen weiterhin wertschöpfend einsetzen und sichern sich langfristigen Zugang zu einer verlässlichen, CO₂-freien Erzeugungsquelle. Eine gut austarierte HVE kann deshalb langfristig gesamtwirtschaftlich günstiger sein als ein Heimfall, weil die be-

stehenden Partner wie Axpo ihre Erfahrungen und Expertise, Skaleneffekte und Portfolio-Synergien weiterhin einbringen können, während das Gemeinwesen liquide Mittel erhält, ohne die Gesamtrisiken tragen zu müssen.

Dennoch kann das HVE-Modell auch Stolpersteine mit sich bringen, insbesondere falls ein nicht-flexibles HVE-Modell wie z. B. eine Einmalzahlung gewählt wird und sich die Konzedenten und die bestehenden Aktionäre bzgl. der zukünftigen Entwicklung der Strommarktpreise nicht einig sind. Auch können regulatorische Änderungen – z. B. strengere Umweltauflagen oder Marktreformen – zu Beginn getroffene Annahmen und Kalkulationen nachträglich

verschieben. Entscheidend bei allen HVE-Modellen ist, dass transparent, partnerschaftlich und faktenbasiert vorgegangen wird: Für eine breite öffentliche Akzeptanz sind Konsultationen, unabhängige Expertisen und eine vollkommene Offenlegung der Berechnungsmethoden angeraten. Werden diese Elemente kombiniert, entsteht ein robustes, politisch tragfähiges Modell, das Gemeinden, Kantonen und den bestehenden Partnern gleichermassen nützt.





05

Orientierungspunkte fürs Gemeinwesen

Orientierungspunkte fürs Gemeinwesen

Die vorangegangenen Abschnitte haben deutlich gemacht, dass eine erhöhte Kraftwerksbeteiligung des Gemeinwesens wohlüberlegt vorbereitet sein sollte. Für das Gemeinwesen lassen sich folgende Orientierungspunkte ableiten, um Risiken zu mitigieren und die Chancen der Wasserkraft optimal zu nutzen:

1. Frühzeitige Planung & Einbindung des bisherigen Konzessionärs: Gemeinden und Kantone sollten den Prozess, gleichgültig, ob eine Konzessionserneuerung (beispielsweise in Kombination mit einer HVE) oder eine Neukonzessionierung über einen Heimfall angestrebt wird, lange vor Ablauf einer Konzession starten, idealerweise ca. 10 bis 15 Jahre im Voraus. Die Partner der aktuellen Konzessionärin verfügen über detailliertes Wissen zur Anlage. Sie in die Planung einzubeziehen, verhindert Wissenslücken und erleichtert einen reibungslosen Übergang. Erfahrungsgemäss führt eine kooperative Vorbereitung zu ausgewogeneren neuen Konzessionsverträgen und reduziert das Risiko teurer Fehler oder Verzögerungen.

Gemeinden und Kantone haben ausserdem zu prüfen, wie die Zuständigkeiten zwischen Exekutive und Legislative ausgestaltet sind und ob die Mitsprache des Volkes, insbesondere bei finanziellen Angelegenheiten, gewahrt bleibt. Bei jeder Ausgabe im Zusammenhang mit einem Beteiligungsvorhaben und der entsprechenden Belastung des öffentlichen Finanzhaushalts ist zu klären, ob eine ausreichende Rechtsgrundlage besteht. Ist dies nicht der Fall, sollte frühzeitig genügend Zeit eingeplant werden, um eine solche Rechtsgrundlage im politischen Prozess zu schaffen. Muss die neu zu schaffende Rechtsgrundlage dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass solche Prozesse erfahrungsgemäss zeitintensiv sind und Verzögerungen im Konzessionsverfahren mit sich

bringen können. Sind Dritte am Beteiligungsvorhaben als Partner involviert, ist eine Abstimmung und Koordination zwischen allen Beteiligten sicherzustellen.

- 2. Realistische Selbsteinschätzung der Kompetenzen:** Bevor ein Gemeinwesen seinen Anteil an einem Wasserkraftwerk erheblich erhöht, sollte es kritisch prüfen, ob es über das nötige Know-how und die finanziellen sowie personellen Ressourcen verfügt, um als Mehrheitseigner oder gar Betreiber aufzutreten. Fehlen diese, sollte rechtzeitig Personal rekrutiert und geschult oder Unterstützung organisiert werden. Es kann sinnvoll sein, den Betrieb und die Stromvermarktung an einen erfahrenen Partner auszulagern, selbst wenn man Mehrheitseigentümer wird.
- 3. Finanzielle Vorsorge & Risikostreuung:** Wenn sich das Gemeinwesen stärker an Kraftwerken beteiligt, sollte es seinen Finanzhaushalt auf marktabhängige und damit volatilere Einnahmen ausrichten. Um finanzschwächere Jahre abzufedern, bietet sich die Bildung von Reserven auf Ausgleichskonten im Rahmen der Budget- und Finanzplanung an. Zudem sollte das Engagement in der Wasserkraft stets im Verhältnis zur gesamten Finanzkraft stehen; zu grosse Abhängigkeiten und Klumpenrisiken gilt es zu vermeiden.
- 4. Nutzung von Partnerschaftsmodellen:** Innovative Vertragsmodelle wie die **marktbasierte Heimfallverzichtentschädigung (HVE)** ermöglichen dem Gemeinwesen eine Beteiligung am allfälligen Erfolg der übrigen Partner, ohne den vollständigen Schritt ins unternehmerische Risiko zu gehen. Das Gemeinwesen kann weiterhin auf Einnahmen aus Wasserzinsen und übrigen Konzessionsabgaben und Steuern zählen, wenn gleich diese nur noch im Umfang der Restbeteiligung vom Gemeinwesen unabhängiger Partner-

aktionäre als für das Gemeinwesen risikoarm gelten. Für den Eigenanteil muss das Gemeinwesen diese Zahlungen aus den Erträgen seines anteiligen Energiebezugs decken; verlustfrei ist dies nur bei kostendeckenden Preisen möglich. Der bis anhin mit dem Betrieb beauftragte Partner bringt die über Jahrzehnte gewonnene Erfahrung und Skalenvorteile weiterhin ein. Das erhöht die Stabilität und steigert Effizienz sowie Wertschöpfung, nicht nur im Betrieb, sondern auch im Konzessionserneuerungsverfahren.

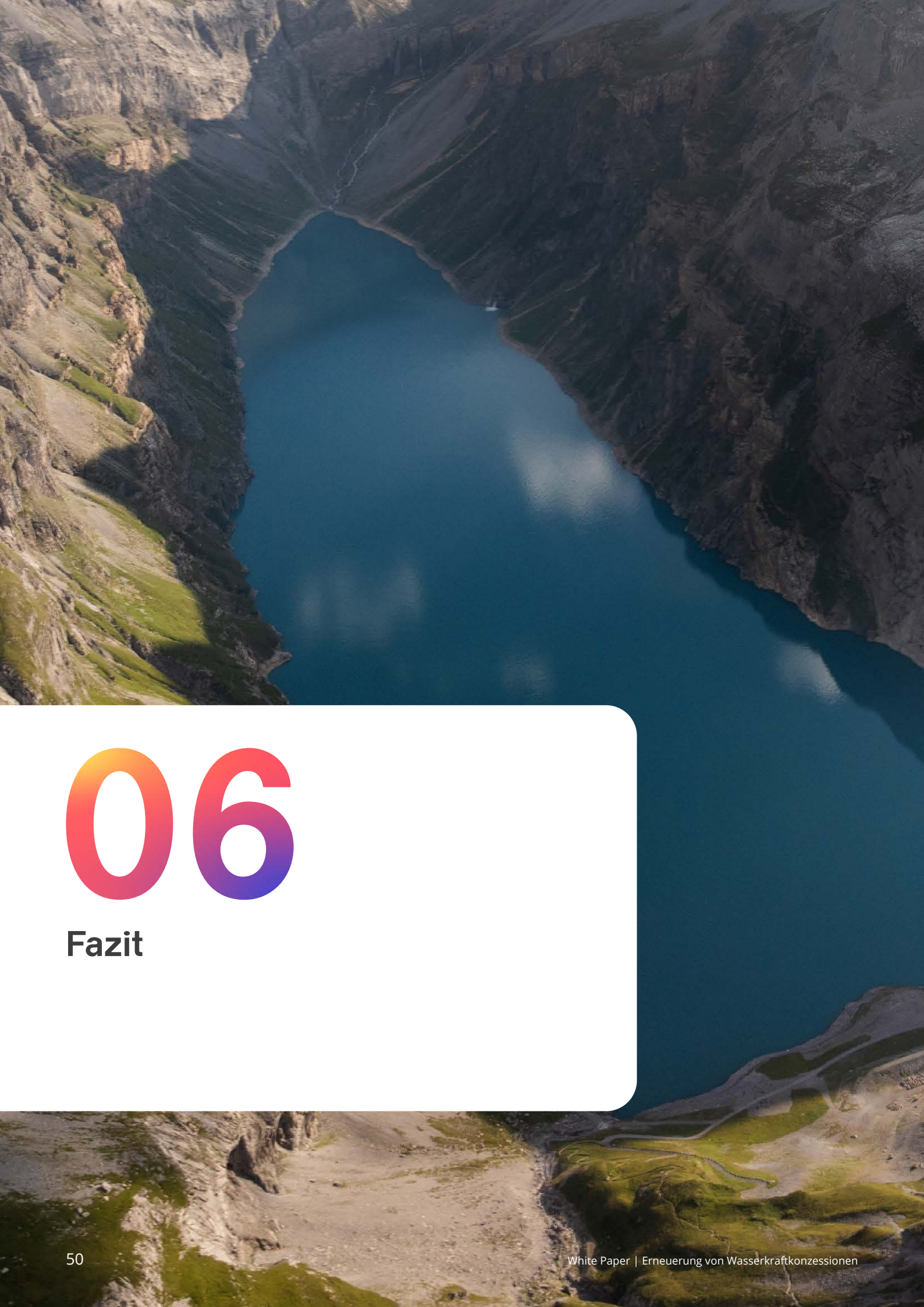
5. Transparente Governance & klare Rollenverteilung: Wenn Gemeinden und Kantone Beteiligungen an Kraftwerken eingehen, sollten sie von Beginn an transparente und belastbare Governance-Strukturen sicherstellen. Dazu gehören insbesondere klare Vereinbarungen zwischen Gemeinden und Kanton über Kosten- und Risikotragung sowie über Zuständigkeiten und Entscheidungsrechte. Zentral ist zudem, dass regulatorische Aufgaben (z. B. Bewilligungen, Aufsicht, Umweltkontrolle) institutionell möglichst klar von der Rolle als (Mit-)Eigentümer getrennt werden, um Interessenkonflikte zu minimieren.

Kurzum: Gemeinden und Kantone sollten die anstehenden Konzessionsausläufe frühzeitig strategisch planen, sei es durch eine Konzessionserneuerung zusammen mit einer HVE oder durch Heimfall und anschliessende Neukonzessionierung. Mit vorausschauender Vorbereitung, realistischem Augenmass und bewährten Partnern lässt sich eine höhere lokale Beteiligung so ausgestalten, dass sie die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung aus der Wasserkraft bestmöglich erhöht.





« Wasserkraft erinnert uns
daran: Beständige Energie
braucht generationenüber-
greifende Verantwortung. »



06

Fazit

Fazit

Die Wasserkraft ist und bleibt auf absehbare Zukunft ein zentraler Pfeiler der Schweizer Energieversorgung. Die bevorstehend auslaufenden Konzessionen stellen das Gemeinwesen vor wegweisende Entscheidungen: Es kann sich mit höherem, gleichbleibendem oder geringerem Anteil als bisher am Kraftwerk mitbeteiligen. Insbesondere in den wasserkraftstarken Kantonen Wallis, Graubünden, Tessin, Bern und Uri besteht der politische Wunsch, die direkte Beteiligung des Gemeinwesens an den Wasserkraftwerken künftig zu erhöhen und jeweils die Mehrheit zu übernehmen. Dieser Schritt birgt für das Gemeinwesen entsprechend unternehmerische Chancen und Risiken, was sorgfältige Abwägungen erfordert.

Gemeinwesen, die den Weg einer stärkeren bis hin zu einer Mehrheitsbeteiligung gehen, müssen sicherstellen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel, Fachwissen und Managementstrukturen verfügen, um die komplexe Aufgabe und die damit einhergehenden Risiken einer Kraftwerks-Mehrheitsanteilhabung oder gar des Betriebs und der Stromvermarktung zu bewältigen. Durch eine partnerschaftliche Lösung mit erfahrenen Energieunternehmen kann eine Situation zum klaren beidseitigen Vorteil entstehen, selbst wenn das Gemeinwesen die Mehrheit an einem Kraftwerk erwerben wird: Das Gemeinwesen nutzt über Jahrzehnte gewonnenes Fachwissen und sichert sich so einen professionellen, effizienten Betrieb sowie – falls von ihm gewünscht – eine optimale Stromvermarktung. Wasserzinsen und übrige Konzessionsabgaben und Steuern bleiben bis auf Weiteres als verlässliche Einnahmen bestehen, wenn auch in einem um die Beteiligungserhöhung des Gemeinwesens verringerten Masse risikoarm, während allfällig zusätzliche Erträge aus der Vermarktung der Beteiligungsenergie hinzukommen.

Es liegt an den politischen Entscheidungsträgern vor Ort, den für sie passenden Weg zu finden, im Bewusstsein, dass Wasserkraftprojekte Generationenvorhaben sind, die über Jahrzehnte den Marktbewegungen und damit Risiken unterliegen. Seit jeher pflegt Axpo eine enge und bedeutende Verbindung zu den Wasserkraftkantonen sowie zu ihren Regionen und damit zu den Interessen von Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt. Als starke Partnerin der öffentlichen Hand versteht sich Axpo auf eine gemeinsame, effiziente und nachhaltige Nutzung der Wasserressourcen.



07

Glossar zentraler Begriffe & Abkürzungen

Glossar zentraler Begriffe & Abkürzungen

- **Aktiengesellschaft (AG):** Die AG ist eine weit verbreitete Rechtsform für Unternehmen in der Schweiz. Ihr Kapital ist in Aktien aufgeteilt, und Aktionäre haften nur mit ihrer Einlage. Viele Energieunternehmen und Partnerwerke sind als AG organisiert, da sie für kapitalintensive Infrastrukturprojekte mehrere Teilhaber und stabile Finanzierungsstrukturen ermöglichen.
- **Axpo:** Axpo Holding AG ist das grösste Energieunternehmen der Schweiz, gegründet 2001 als Nachfolgerin der Nordostschweizerischen Kraftwerke, welche wiederum 1914 gegründet wurden. Eigentümer der Axpo sind ausschliesslich Kantone (Zürich 18,3 %, Aargau 14,0 %, Schaffhausen 7,9 %, Glarus 1,7 %, Zug 0,9 %) und ihre Kantonswerke (Zürich über EKZ 18,4 %, Aargau über AEW 14,0 %, St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden über SAK 12,5 %, Thurgau über EKT 12,3 %). Axpo betreibt ein umfangreiches Portfolio an Wasserkraft-, Kernenergie- und erneuerbaren Anlagen und ist in weiten Teilen Europas im Energiehandel sowie bei Solar- und Windkraftprojekten aktiv.
- **AET:** Die Azienda Elettrica Ticinese (AET) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt im Alleinbesitz des Kantons Tessin.
- **AEW:** Die Aargauische Elektrizitätswerke AG (AEW) gehört vollständig dem Kanton Aargau.
- **«Billige» Entschädigung:** Sachwert der elektromechanischen Anlagenteile (umgangssprachlich, jedoch unpräzise auch «trockene» Anlagenteile genannt) eines Wasserkraftwerks – etwa Generatoren, Transformatoren oder Leittechnik – am Ende einer Konzessionsdauer. Während die hydraulischen (umgangssprachlich, jedoch unpräzise «nassen») Anlagenteile wie Staumauern und Wasserwege nach Konzessionsablauf in der Regel – sofern die Konzession nichts Abweichendes vorsieht – entschädigungslos an das Gemeinwesen (Gemeinde/Kanton) heimfallen, muss für die trockenen Anlagenteile gemäss Art. 67 Abs. 1 lit. a–b des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG; SR 721.80) eine «billige», d. h. sachgerechte, Entschädigung an den bisherigen Konzessionär geleistet werden.
- **EKZ:** Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) sind eine kantonale öffentlich-rechtliche Anstalt.
- **EKT:** Die Elektrizitätswerke des Kantons Thurgau AG (EKT) sind eine zu 100 Prozent kantonseigene Aktiengesellschaft.
- **ewz:** Das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (ewz) ist eine städtische Dienstabteilung und gehört damit vollständig der öffentlichen Hand.
- **Energieunternehmen:** Ein Sammelbegriff für Firmen, die Strom erzeugen, beschaffen/handeln, über Netze verteilen und an Kundinnen und Kunden liefern. In der Schweiz zählen dazu sowohl grosse Energieunternehmen wie z. B. Axpo, BKW oder Alpiq als auch zahlreiche regionale und kommunale Werke. Viele dieser Unternehmen betreiben Kraftwerke und, auf der Verteilnetzebene, Netze; das Übertragungsnetz wird von der nationalen Netzgesellschaft Swissgrid betrieben. Als Energieversorgungsunternehmen (EVU) werden im engeren Sinn jene Unternehmen bezeichnet, die Endverbraucher in einem Versorgungsgebiet beliefern (oft inklusive Betrieb des Verteilnetzes). In der Schweiz gibt es rund 600 EVU. Nicht alle verfügen über eigene Produktionsanlagen; insbesondere kleinere EVU beschaffen einen Teil oder die gesamte Energie am Markt.

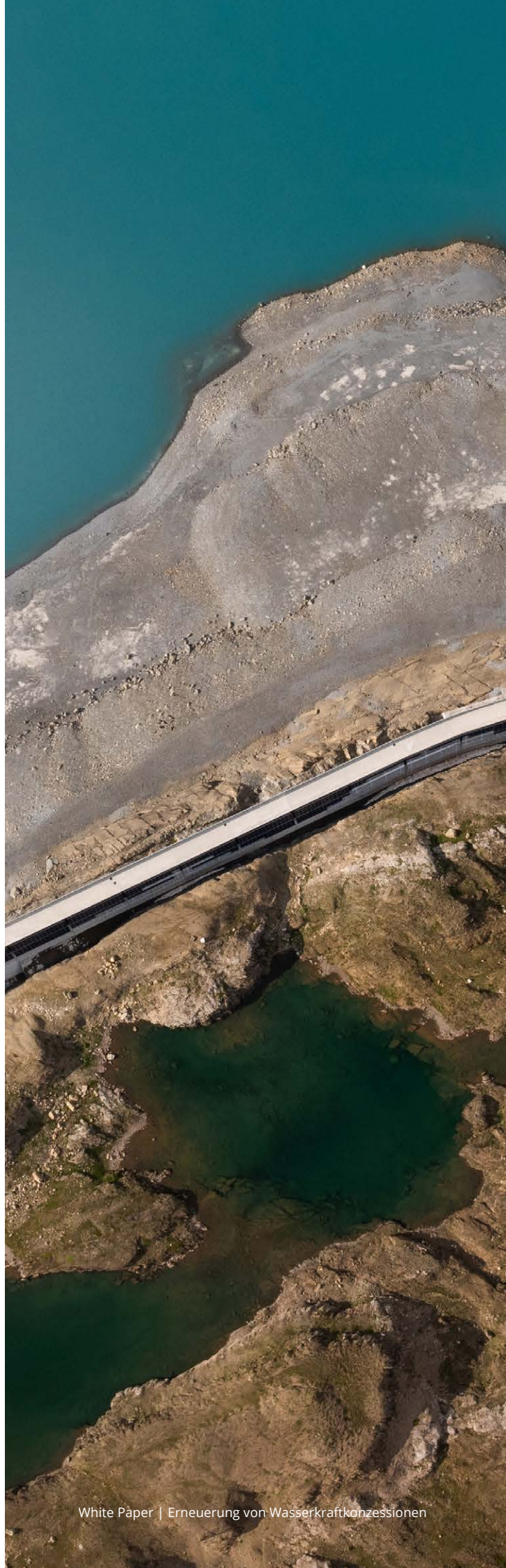
- **Heimfall:** Übergang einer Kraftwerksanlage in das Eigentum des Gemeinwesens nach Ablauf der Konzession und nach aktiver Ausübung des Heimfallrechts. Voraussetzung ist eine entsprechende Regelung in der Konzession. Dies ist deshalb entscheidend, weil das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Art. 54 WRG) den Heimfall nicht automatisch vorsieht, sondern ihn nur ermöglicht, wenn er ausdrücklich vereinbart wurde. In der Praxis enthalten zwar fast alle Konzessionsverträge eine solche Heimfallsklausel, formaljuristisch besteht ein Anspruch des Gemeinwesens jedoch nur dann, wenn dies im Vertrag festgelegt ist. Allerdings können kantonale Wasserrechtsgesetze einen Heimfall auch zwingend vorschreiben, selbst wenn der Konzessionsvertrag dazu keine Bestimmung enthält. Ein Beispiel dafür ist etwa der Kanton Tessin, wo alle heimfallenden Anlagen gesetzlich dem Kanton zufallen und damit in die AET überführt werden müssen. Grundsätzlich bedarf die Heimfallausübung stets einer expliziten Erklärung des heimfallberechtigten Gemeinwesens; ein Automatismus besteht nicht.
- **Heimfallberechtigtes vs. verleihungsberechtigtes/konzedierendes Gemeinwesen:** Das verleihungsberechtigte bzw. konzедierende Gemeinwesen ist der Träger der Wasserhoheit (meist der Kanton, teils die Konzessionsgemeinden). Es entscheidet, ob und zu welchen Bedingungen eine Wasserkraftnutzung zugelassen wird, und erteilt die Konzession. Das heimfallberechtigte Gemeinwesen ist jenes, dem beim Ablauf der Konzession die Ausübung des Heimfallrechts zusteht und das damit die Anlagen unentgeltlich oder entgeltlich an sich ziehen kann. Nach der gesetzlichen Grundregel ist dies jenes Gemeinwesen, das die Konzession verliehen hat, sofern die Konzession nichts anderes vorsieht (Art. 67 WRG; SR 721.80). In vielen Kantonen fallen beide Rollen zusammen, doch Konzessionen können die Heimfallberechtigung abweichend regeln (z. B. Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden oder interkantonale bzw. internationale Konzession). Darum ist stets die konkrete Konzession massgebend.
- **Heimfallverzichtsentschädigung (HVE):** Vereinbarung, wonach die Konzedenten resp. die heimfallberechtigten Gemeinwesen auf den Heimfall verzichten und dafür von den Partneraktionären der bisherigen Kraftwerksgesellschaft (Konzessionärin) – exkl. Konzedenten, falls solche bisher ebenfalls bereits beteiligt waren – eine Entschädigung erhalten. So kann das Gemeinwesen weiterhin finanziell vom Kraftwerk profitieren, ohne selbst seinen Anteil an einem Kraftwerk signifikant zu erhöhen.
- **Partnerwerk:** Modell einer Kraftwerksgesellschaft mit mehreren Partnern als Mitaktionären (z. B. eine Gemeinde und ein Energieunternehmen). Jeder Partneraktionär trägt pro Fiskaljahr sämtliche Kosten – namentlich Betrieb und Instandhaltung (OPEX), plan- und ausserplanmässige Abschreibungen (D&A) sowie die gemäss Investitionsplanung beschlossenen Investitionen (CAPEX) – im Verhältnis zu seiner Beteiligungsquote und erhält im Gegenzug den entsprechenden Anteil der Stromproduktion und Leistung. In der Regel verantwortet das Energieunternehmen den operativen Betrieb, während das Gemeinwesen strategisch mitentscheidet.
- **Konzedent:** Das konzessionsverleihende Gemeinwesen (in der Regel Gemeinden und Kanton), welchem die Wasserhoheit, d. h. die Verfügung über die Wasserkraft eines öffentlichen Gewässers, zusteht.

- **Konzession:** Zeitlich befristetes Nutzungsrecht am öffentlichen Gut Wasser zur Stromproduktion. Das Gemeinwesen (Gemeinde/Kanton) erteilt es an einen Konzessionär – in der Regel ein Partnerwerk – gegen eine Konzessionszahlung (bei vielen historischen Konzessionen eine einmalige Gebühr bei Erteilung), Wasserzins und allenfalls übrige wiederkehrende Konzessionsabgaben (z. B. Gratis- oder Vorzugsenergie) und legt darin Laufzeit, Auflagen sowie die gegenseitigen Rechte und Pflichten fest.
- **Konzessionär:** Die Konzessionsnehmerin (in der Regel ein Partnerwerk mit Energieunternehmen als Mehrheitsaktionäre und allenfalls Konzedenten als Minderheitsaktionäre), die das Recht erhält, das Wasser für eine begrenzte Zeit (max. 80 Jahre) zu nutzen und das Kraftwerk zu betreiben.
- **Konzessionserneuerung vs. Neukonzessionierung:** «Konzessionserneuerung» bedeutet, dass der Konzedent auf den Heimfall verzichtet und dem bisherigen Konzessionär die Konzession erneut erteilt. «Neukonzessionierung» hingegen erfolgt nach Ausübung des Heimfalls: Die Konzession wird neu vergeben, in der Regel an eine (neue) Gesellschaft, also ohne Heimfallverzicht.
- **Restwertvereinbarung:** Vertragliche Abmachung zwischen Konzessionär und Konzedent, die vorzeitig festlegt, wie der Restwert bei Konzessionsende berechnet und abgegolten wird. Sie schafft insbesondere für Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen im Sinn von Art. 67 Abs. 4 WRG Planungssicherheit, wenn sich deren Amortisation über die Konzessionsdauer hinaus erstreckt. Solche Vereinbarungen präzisieren die Anerkennung und Bewertungslogik und legen transparente, nachvollziehbare Entschädigungsregeln für Investitionen fest, die bis Konzessionsende nicht vollständig abgeschrieben werden können. Ohne eine solche Vereinbarung zögern Konzessionäre oft, grosse langfristige Investitionen in den Jahren vor Konzessionsende vorzunehmen, da unklar ist, wie sie nach Konzessionsablauf entschädigt würden.
- **SAK:** Die St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK) steht mehrheitlich im Eigentum des Kantons St. Gallen, mit Minderheitsbeteiligungen der Kantone Appenzell AR/AI.
- **Wasserzins, übrige Konzessionsabgaben und Wasserwerksteuern:** Der **Wasserzins** ist eine in der Konzession geregelte Abgabe, die eine Kraftwerksgesellschaft pro installierter Brutto-Kilowattleistung (kW) für die Nutzung der öffentlichen Ressource Wasser an den Kanton bzw. die Gemeinden entrichtet. Der Wasserzins ist im WRG sowie in den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen, insbesondere der eidgenössischen Wasserzinsverordnung (WZV; SR 721.831), gesetzlich geregelt. Der bundesrechtliche Höchstansatz beträgt derzeit 110 CHF pro kW mittlerer Bruttoleistung. Die mittlere Bruttoleistung entspricht dabei dem Jahresmittel der hydraulischen Bruttoleistung und wird auf Basis der nutzbaren Wassermengen und nutzbaren Gefälle berechnet; sie ist somit nicht mit der installierten elektrischen Leistung oder der durchschnittlichen Jahresproduktion gleichzusetzen. Der Wasserzins ist damit weitgehend unabhängig von den Marktpreisen.
- **Übrige Konzessionsabgaben** sind zusätzliche, im Konzessionsvertrag festlegbare Leistungen, wie z. B. fixe Beiträge, Umsatz- oder Gewinnanteile sowie Realleistungen in Form von unentgeltlichen Stromlieferungen oder verbilligten Bezugskontingenten als Gratis- oder Vorzugsenergie zu

Produktionskosten. Sie stellen zusätzliche Vergütungen an die Konzedenten für die Erteilung des Nutzungsrechts dar.

Erwähnenswert sind ebenfalls **kantonalrechtliche Sonderabgaben** mit Bezug zur Wasserkraftnutzung bzw. zu Wasserkraftanlagen. Die Wasserwerksteuern im Kanton Graubünden z. B. werden im Rahmen des bundesrechtlichen Wasserzinses und zusätzlich zu den allgemeinen Gewinn- und Kapitalsteuern erhoben. Wasserzins und kantonale Sonderabgaben dürfen zusammen das bundesrechtlich zulässige Wasserzinsmaximum nicht überschreiten.

All diese Abgaben und Steuern kompensieren das Gemeinwesen für die zeitlich befristete Nutzung eines Wasserkraftpotenzials durch den Konzessionär und stellen sicher, dass die lokale Bevölkerung von der Ressourcennutzung wirtschaftlich profitiert.







Impressum

Erstpublikation: 12. August 2026

Editorial Team

Hauptautoren: Thomas Geissmann, Viktor Lir.

Weitere Mitwirkende: Amos Pesenti, Thomas Erzinger, Rolf Baumgartner, Thomas Porchet, Martin Stucki, Martin Stutz.

Zitierungsvorschlag: Geissmann, Thomas & Lir, Viktor. 2026. *Erneuerung von Wasserkraftkonzessionen: Chancen & Herausforderungen*. Baden: Axpo Power AG, Division Hydroenergie & Biomasse.



Disclaimer

Diese Veröffentlichung bietet einen Überblick über die Chancen und Herausforderungen auslaufender Konzessionen in der Schweiz und dient ausschliesslich Informationszwecken. Die dargestellten Meinungen spiegeln die Überlegungen und Absichten von Axpo zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Axpo übernimmt keine Gewähr, weder ausdrücklich noch stillschweigend, für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität der enthaltenen Informationen. Das Dokument kann zukunftsgerichtete Aussagen enthalten, die naturgemäss mit Unsicherheiten behaftet sind und lediglich die Lageeinschätzung zum jeweiligen Zeitpunkt wiedergeben. Handlungen auf Grundlage dieses Dokuments erfolgen in eigener Verantwortung. Jegliche Haftung für Schäden, die sich direkt oder indirekt aus der Nutzung dieses Dokuments ergeben können, wird abgelehnt.



Axpo Power AG
Division Hydroenergie & Biomasse
Baden

