

Zeitschrift: Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria
Herausgeber: Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband
Band: 81 (1989)
Heft: 6

Artikel: Landschaftsrappen ohne verfassungsmässige Grundlage = "Centime pour le paysage" sans base constitutionnelle
Autor: Böckli, Peter
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-940484>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Landschaftsrappen ohne verfassungsmässige Grundlage

Zusammenfassung des Rechtsgutachtens
Prof. Dr. Peter Böckli, Basel

(SWV) – Verzichtet eine Gemeinde oder ein Kanton auf die Wasserkraftnutzung ganz oder teilweise, gehen ihnen Einnahmen an Steuern, Wasserzinsen usw. verloren. So müssen die beiden Bündner Gemeinden Vrin und Somvix – nach dem Verzicht des Konzessionärs, das Greina-Wasserkraftwerk zu bauen – auf grosse Einnahmen verzichten.

Die Initianten des «Landschaftsrappens» wollen, dass der Bund Ausgleichsleistungen zur Erhaltung und Unterschutzstellung von schützenswerten Landschaften und zur Sicherung angemessener Restwassermengen zahlt. Um solche Zahlungen zu finanzieren, soll auf jeder Kilowattstunde Strom aus Schweizer Wasserkraft eine Abgabe von bis zu einem Rappen erhoben werden.

Im Nationalrat steht am 19. und 20. Juni 1989 die Revision des Eidg. Gewässerschutzgesetzes auf der Traktandenliste. Die Initianten des «Landschaftsrappens» beantragen, den «Landschaftsrappen» sowie entsprechende Entschädigungszahlungen dort gesetzlich zu verankern.

Bei der Bereitstellung des Geldes für die Entschädigung jener Gemeinden oder Kantone, die auf ein Wasserkraftprojekt verzichten, stellt sich die Frage, ob der «Landschaftsrappen» mit einer Gesetzesänderung eingeführt werden kann oder ob dazu eine Verfassungsänderung notwendig wäre. Ist der «Landschaftsrappen» in Wirklichkeit eine Steuer, ist eine neue Verfassungsgrundlage nötig, damit der Bund diese einziehen kann. Eine Kausalabgabe oder eine echte Lenkungsabgabe könnten dagegen eventuell aufgrund von Sachkompetenzen des Bundes – soweit solche bestehen – erhoben werden.

Neue Steuer

Der sogenannte «Landschaftsrappen» ist eine Steuer. Zu ihrer Erhebung durch den Bund braucht es eine Ermächtigung in der Verfassung. Zu diesem Schluss kommt in seinem Rechtsgutachten Prof. Dr. Peter Böckli, Basel. Im Auftrag des Schweizerischen Wasserwirtschaftsverbandes hat der Gutachter die abgaberechtliche Qualifikation des «Landschaftsrappens» untersucht. Dabei ging es darum, den «Landschaftsrappen» einer Abgabeart zuzuordnen.

Böckli kommt in seinem Gutachten zum Schluss, dass es sich beim «Landschaftsrappen» um eine Steuer im Sinne der bundesverfassungsrechtlichen und bundesgerichtlichen Terminologie handelt. Für die Erhebung einer solchen Steuer braucht der Bund – laut Böckli – eine ausdrückliche Kompetenz in der Verfassung. Die Abgabe sei eindeutig weder eine Kausalabgabe (Gebühr oder Vorzugslast) noch eine echte Lenkungsabgabe, sondern eben eine Steuer. Entsprechend der Auswahl des Steuergegenstandes (Hydroelektrizität) sei es eine Sondersteuer. Entsprechend der Zweckbindung der aufgebrauchten Mittel (Entschädigung für Nicht-Realisierung von Wasserkraftwerken und für Restwassermengen) sei es eine Zwecksteuer.

Analoge Beispiele sind die Tabaksteuer (Sondersteuer mit dem Zweck der AHV-Finanzierung) oder die Treibstoffzollzuschläge (Sondersteuer mit dem Zweck der Finanzierung von strassenverkehrsbedingten Aufwendungen, vorrangig der Nationalstrassen). Diese Steuern sind denn auch in der Verfassung verankert.

«Centime pour le paysage» sans base constitutionnelle

Résumé de l'avis de droit
du professeur Peter Böckli, Bâle

(SWV) – Si une commune (ou un canton) renonce entièrement ou en partie à l'utilisation de la force hydraulique, elle subit un manque à gagner concernant les redevances hydrauliques, impôts, etc. Voici pourquoi les deux communes grisonnes, Vrin et Sumvitg, ont subi de fortes pertes financières après que l'ayant droit eut décidé de renoncer à sa concession et, par là même la construction de la centrale hydraulique de la Greina.

Les promoteurs du «centime pour le paysage» désirent que la Confédération verse des montants compensatoires pour maintenir et protéger des paysages dignes de l'être, et garantir des débits résiduels convenables. Ces montants devraient être financés par la perception d'une redevance d'un centime par kilowattheure d'électricité d'origine hydraulique.

La révision de la loi fédérale sur la protection des eaux sera les 19 et 20 juin prochain à l'ordre du jour du Conseil national. Il est probable que les promoteurs du «centime pour le paysage» demandent que ce dernier ainsi que des montants compensatoires appropriés soient ancrés dans la loi.

Avec la mise à disposition de moyens financiers destinés à indemniser les communes et les cantons renonçant à un projet de centrale hydraulique, la question qui se pose est de savoir si une modification de la loi permettrait d'introduire le «centime pour le paysage» ou s'il ne faudrait pas plutôt une modification de la Constitution. Dans le cas où le «centime pour le paysage» constitue un nouvel impôt, une base constitutionnelle est nécessaire pour que la Confédération puisse le percevoir. Un impôt causal ou un impôt d'intervention pourrait éventuellement être perçu en vertu des compétences de la Confédération.

Un nouvel impôt

Le «centime pour le paysage» est un nouvel impôt. Une modification constitutionnelle est nécessaire pour que la Confédération puisse le percevoir. Telle est la conclusion du récent avis de droit du professeur Peter Böckli (Bâle). A la demande de l'Association suisse pour l'aménagement des eaux, l'expert a analysé la qualification de droit fiscal du «centime pour le paysage». Il s'agissait, entre autres, de définir la catégorie de redevance dont relève le «centime pour la paysage».

L'avis de droit de Böckli établit qu'il s'agit d'un impôt conformément à la terminologie de droit constitutionnel et de justice fédérale. La Confédération doit disposer de la compétence de percevoir un tel impôt ancrée dans la Constitution. Il ressort nettement que la redevance en question n'est ni une redevance causale (taxe ou charge préférentielle) ni une redevance d'intervention, mais bien un impôt. Du fait du choix de l'objet fiscal (hydroélectricité), elle est un impôt spécial. Du fait du lien d'utilité des moyens financiers perçus (indemnisation pour la non-réalisation de projets de centrales hydrauliques et des débits résiduels), il s'agit d'un impôt utilitaire.

A titre d'exemples analogues, on peut citer l'impôt sur le tabac (impôt spécial servant à financer l'AVS) ou la surtaxe sur les carburants (impôt spécial servant à financer les routes nationales), impôts qui tous deux sont ancrés dans la Constitution.

Bis zu 365 Millionen pro Jahr

Wird auf jeder Kilowattstunde aus Schweizer Wasserkraft ein Rappen erhoben, hätte dies 1988 365 Millionen Franken gebracht; in drei Jahren ergäbe dies eine runde Milliarde. Die Höhe der vorgeschlagenen Steuer wird zwar von den Initianten heruntergespielt, indem sie angeben, ein Zehntel des «Landschaftsrappens» würde fürs erste genügen. Es hat aber bisher wenige Steuerkompetenzen gegeben, die nicht am Schluss ganz ausgeschöpft worden sind. Der «Landschaftsrappen» verteuert die Elektrizität aus Wasserkraft für den Konsumenten im Durchschnitt um 7,1 Prozent; legt man den Aufschlag auf den ganzen Strom um, erhöhen sich die Stromkosten in der Schweiz um 5,7 Prozent. Es wäre dies etwa noch einmal soviel wie die geplante Stromverteuerung um 6,2 Prozent durch die Energie-Wust.

Ertrag aus Wasserkraft für die Kantone

Gemäss unserer Bundesverfassung liegt die Verfügung über die Wasservorkommen in erster Linie bei den Kantonen. Insbesondere stehen die Abgaben für die Wasserbenutzung den Kantonen und nicht dem Bund zu. Mit dem «Landschaftsrappen» würde aber der Bund in diese kantonale Hoheit eingreifen und das kantonale Abgabenaufkommen aus Wasserkraftnutzung ernsthaft konkurrenzieren. Daher kommt das Gutachten «Böckli» zum Schluss, dass dies der Bundesverfassung widerspräche. In Art. 24^{bis}, Abs. 3 wird dort festgehalten, dass die Erhebung von Abgaben für die Wasserkraftnutzung den Kantonen zusteht.

Wie geht es weiter?

Falls das Parlament während der laufenden Session den «Landschaftsrappen» einführen will, muss es sich bewusst sein, dass für diese neue Steuer eine Verfassungsgrundlage nötig ist. Mit andern Worten: die Eidgenössischen Räte müssten zuerst eine Verfassungsänderung in die Wege leiten, bevor sie auf Gesetzesebene weiterarbeiten könnten.

Zusammenfassung

Der geplante «Landschaftsrappen», das heisst die Bundesabgabe von bis zu einem Rappen pro Kilowattstunde auf inländischem Strom aus Wasserkraft, ist laut Böckli eine Steuer im Sinne der bundesverfassungsrechtlichen und bundesgerichtlichen Terminologie. Da die neue Abgabe weder eine Kausalabgabe (Gebühr, Monopolgebühr oder Vorzugslast) noch eine echte Lenkungsabgabe ist, kann sie nicht aufgrund einer blossen Sachkompetenz in der Bundesverfassung erhoben werden; eine Abgabenerhebungskompetenz wäre unerlässlich. Die für eine derartige Bundessteuer erforderliche Erhebungskompetenz in der Bundesverfassung fehlt heute; die Abgabe kann deshalb nicht durch Gesetzesänderung, sondern nur durch Verfassungsänderung eingeführt werden.

Selbst wenn eine Erhebungskompetenz in der Verfassung stünde – oder entgegen dem Ergebnis des Rechtsgutachtens eine blosser Sachkompetenz genügt und gegeben wäre – würde eine solche Bundesabgabe mit dem Abgabenvorbehalt zugunsten der Kantone von Art. 24^{bis}, Abs. 3 der Bundesverfassung in Konflikt stehen.

Deshalb ist laut Böckli der Bund nicht kompetent zur Einführung der unter der Bezeichnung «Landschaftsrappen» bekannt gewordenen projektierten neuen proportionalen Sondersteuer auf Stromlieferung inländischer Wasserkraftwerke.

Pressenotiz SWV vom 13. Juni 1989

365 millions de francs par an

La perception d'un centime par kilowattheure d'électricité d'origine hydraulique aurait permis d'encaisser 365 millions de francs en 1988, un montant qui, en 3 ans, atteindrait environ un milliard de francs. Les promoteurs minimisent le montant de l'impôt proposé en disant qu'un dixième du «centime pour le paysage» serait pour le moment suffisant. Il est toutefois probable que cette source financière sera, en quelques années, entièrement épuisée. Le «centime pour le paysage» augmente le prix de l'électricité d'origine hydraulique de 7,1 pour cent en moyenne; si la surtaxe est appliquée à l'électricité tout entière, les coûts de l'électricité augmenteront de 5,7 pour cent, ce qui correspond pour ainsi dire à l'ICHA prévu pour l'énergie.

Revenus des cantons provenant de la force hydraulique

Conformément à la Constitution fédérale, il appartient aux cantons de disposer des ressources en eau. Les cantons, et non pas la Confédération, peuvent notamment percevoir les redevances hydrauliques. Avec le «centime pour le paysage», la Confédération empiéterait sur cette souveraineté cantonale et risquerait de sérieusement concurrencer les rentrées fiscales provenant des redevances hydrauliques. Ceci serait en contradiction avec l'art. 24^{bis} 3^e al. de la Constitution (économie des eaux), selon lequel «...il appartient aux cantons ... de disposer des ressources en eau et de percevoir des redevances pour leur utilisation...»

Déroulement futur

Dans le cas où, lors de la session actuelle, le Parlement déciderait d'introduire le «centime pour le paysage», il devra tenir compte du fait que ce nouvel impôt exige une base constitutionnelle. Il devrait donc envisager tout d'abord une modification de la Constitution pour pouvoir ensuite continuer de travailler à l'échelon législatif.

Résumé

Le «centime pour le paysage» prévu, c. à d. la taxe fédérale d'un centime au maximum par kilowattheure d'électricité d'origine hydraulique est, selon Böckli, un impôt conformément à la terminologie de droit et de justice constitutionnels. Etant donné que la nouvelle redevance n'est ni une redevance causale (taxe, taxe monopolistique ou taxe préférentielle) ni une vraie taxe d'intervention, elle ne peut être perçue en fonction d'une simple compétence matérielle déjà ancrée dans la Constitution fédérale; il faut pour cela une nouvelle compétence fiscale. La compétence nécessaire à la perception d'un impôt fédéral de ce genre n'étant pas ancrée dans la Constitution fédérale, seule une modification de la Constitution, et non pas de la loi, permettrait d'introduire la redevance.

Une redevance fédérale telle que celle qui est prévue serait de toute façon en contradiction avec la réserve spéciale concernant les cantons de l'art. 24^{bis}, 3^e al. de la Constitution fédérale, même si la nouvelle compétence fiscale était ancrée dans la Constitution ou si – contrairement au résultat de l'avis de droit – une simple compétence matérielle était suffisante.

D'après Böckli, la Confédération n'est donc pas qualifiée pour introduire le nouvel impôt proportionnel envisagé sur des fournitures d'électricité provenant de centrales hydrauliques suisses, impôt extraordinaire connu sous le nom de «centime pour le paysage».

13 juin 1989

Verhinderung mit Bundesgeldern

(SWV) – Der Versuch, allgemeine Bundesmittel für solche Entschädigungen freizugeben, müsste an sachgerechte, strenge Voraussetzungen gebunden werden. Kommt nämlich eine Kantonsregierung nach Abwägung aller Für und Wider zum Schluss, eine Konzession zum Bau einer Wasserkraftanlage sei zu erteilen, soll nicht mit Bundesgeldern ein solcher Bau verhindert werden können. Das ganze Konzessionsverfahren würde in Frage gestellt durch ein absolutes Übergewicht der Landschafts- und Naturschutzinteressen gegenüber allen andern Belangen wie Energieversorgung und Volkswirtschaft. Auf die Wasserkraft, eine erneuerbare, einheimische, umweltfreundliche Energiequelle, soll nicht ohne Not verzichtet werden. Die bestehenden Rechtsgrundlagen (Natur- und Heimatschutzgesetz, Enteignungsgesetz) gewährleisten schon heute einen ausreichenden Schutz der Natur und des heimatischen Landschaftsbildes. Der heute zur Diskussion stehende Vorschlag, nach dem der freiwillige Verzicht auf Wassernutzungen finanziell unterstützt werden soll, ist aus energiepolitischen und volkswirtschaftlichen Gründen abzulehnen. Er würde zudem zu stossenden, mit unserer Rechtsordnung unvereinbaren Rechtsungleichheiten führen.

13. Juni 1989

Pas de politique d'obstruction à l'aide des moyens financiers de la Confédération

(SWV) – La tentative de libérer des moyens financiers généraux de la Confédération pour de telles indemnités devrait être liée à des conditions aussi sévères que radicales. En effet, au cas où, après avoir pesé le pour et le contre, un gouvernement cantonal déciderait d'accorder l'autorisation de construire une centrale hydraulique, l'octroi de moyens financiers de la Confédération ne devrait en aucun cas pouvoir ensuite en empêcher la réalisation. Une préférence absolue accordée aux intérêts du paysage et de la protection de la nature plutôt qu'à ceux de l'approvisionnement en énergie et de l'économie nationale remettrait la procédure de concession tout entière en question. On ne peut renoncer sans autre à la force hydraulique, source d'énergie renouvelable, indigène et respectant l'environnement. Les bases légales actuelles (loi sur la protection de la nature et du paysage, loi sur l'expropriation) accordent déjà maintenant une protection suffisante à la nature et au paysage.

13 juin 1989

9. Bewässerungssymposium

Am 13. und 14. April fand im Rahmen des Kongresses «Wasser Berlin '89» das 9. Bewässerungssymposium des DVWK in Berlin statt. Es wurde das Thema «Situationsangepasstes Management in Bewässerungsanlagen» behandelt. Die Tagung wurde in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Nationalkomitee des ICID, der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (gtz) und der Deutschen landwirtschaftlichen Gesellschaft (DLG) durchgeführt.

Im ersten Sachbereich, welchen man unter dem sinnigen Titel «Einführung» zusammenfasste, wurden vor allem die grundsätzlichen Bedürfnisse eines verbesserten Bewässerungsmanagements behandelt. Es wurden die Bedürfnisse nach verbesserten Methoden zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion herausgehoben, da die weltweite Per-capita-Produktion der Landwirtschaft um zirka 1 Prozent pro Jahr sinkt. Dies kann nur durch eine grössere Wirksamkeit der Bewässerungsanlagen geschehen, da eine namhafte Ausweitung der Flächen in absehbarer Zeit nicht möglich scheint. Weiter wurden das Fehlen von grundlegenden Daten wie Input-Output-Gleichgewicht und die vielfach rudimentären Managementmethoden erwähnt, die nicht einmal eine Zusammenfassung von konstruktivem und landwirtschaftlichem Teil der Projekte ermöglichen, welche auch oft sogar verschiedene geographische Begrenzung aufweisen.

Das zweite Sachgebiet behandelte das situationsgerechte Bewässerungsmanagement; vor allem wurde hervorgehoben, dass ein erfolgreiches Management sehr stark den speziellen lokalen Verhältnissen angepasst werden muss. Es ist sehr schwer, allgemein anwendbare Managementregeln aufzuzeigen. Sie sollten an die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und deren permanente Wandlung anknüpfen, und dafür typische Lösungsansätze müssten entwickelt werden. So wurde darauf hingewiesen, dass auch in Deutschland Anzeichen einer Managementkrise bestehen, da sich in den letzten 20 Jahren die gesellschaftlichen Zielvorstellungen in Richtung einer ökologischen

Denkweise gewandelt haben, dies aber sehr schwer in den Bewässerungsprojekten umzusetzen ist.

Im dritten Sachgebiet wurde über Planung und Kontrolle diskutiert. Erwähnt wurde vor allem, dass sorgfältige Vorabklärungen sozialer, ökonomischer und politischer Gesichtspunkte, die vielfach noch eine untergeordnete Rolle spielen, unbedingt notwendig sind.

Ebenso wurden Bemerkungen über den benötigten Ausbildungsstand der Betreiber und Benützer geäußert. Mit zunehmender Komplexität einer Anlage ist ein vergrößerter Ausbildungsstand der Betreiber erforderlich, und die Möglichkeiten der bäuerlichen Partizipation sinken. So macht sich in Dritte-Welt-Ländern heute noch vielfach die Abwanderung der Bewässerungsexperten am Ende der Kolonialzeit in einer Lücke zwischen benötigtem und aktuellem Wissensstand der Betreiber negativ bemerkbar.

Zur Organisation und Partizipation wurde die Ansicht geäußert, dass vielfach bei den Eingriffen zur Einrichtung einer neuen Bewässerungsanlage und der Neuverteilung der Wasser- und Landrechte die alten Rechte verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, wie zum Beispiel Viehzüchter, Frauen, Pächter usw., nicht berücksichtigt werden. Gerade die Dualität von alten Rechten und modernem Staatsrecht wird nicht berücksichtigt oder kann nicht berücksichtigt werden. Das moderne Recht, nach dem die Regierungsadministrationen arbeiten, wird vielfach von der Landbevölkerung einfach ignoriert. Bei der Einrichtung von neuen Anlagen ist somit ein Konflikt fast unausweichlich. Bei solchen Konflikten fallen dann fast immer die schwächeren Parteien zwischen die Stühle. So ist zum Beispiel die soziale und ökonomische Stellung der Frau nach Abschluss vieler Projekte geringer als früher, da die Landrechte über das verbesserte Land dem Mann übertragen werden. In Afrika sind aber die europäischen Begriffe von ehelicher Zugewinnsgemeinschaft nicht anwendbar, und der Unterhalt der Familie kann von den benachteiligten Mitgliedern nicht eingeklagt werden. Die Abdrucke sämtlicher Referate sind im «DVWK Bulletin» Nr. 16 enthalten.

Knut Sierotzki, Zürich