

SCHWEIZERISCHE GREINA-STIFTUNG /SGS/ zur Erhaltung der alpinen Fließgewässer
FUNDAZIUN SVIZRA DALLA GREINA /FSG/ per la protecziun dils flums alpins
FONDATION SUISSE DE LA GREINA /FSG/ pour la protection des fleuves alpins
FONDAZIONE SVIZZERA DELLA GREINA /FSG/ per la protezione dei corsi d'acqua alpini

Viva ☀
la GREINA 969

Postfach 137
CH-8033 Zürich

PC, Chur, 70-900-9

Bankverbindung:
Graubündner Kantonalbank
CD 286.098.800

Telefon 01/252 52 09

RECHTSGUTACHTEN

ÜBER

DIE ZUSTAENDIGKEIT DES BUNDES ZUR EINFUEHRUNG DES SOG.

"LANDSCHAFTSRAPPENS"

(MODELL DER SCHWEIZERISCHEN GREINA-STIFTUNG (SGS), MAI 1987)

VON

PROF. DR. RENÉ A. RHINOW, ORDINARIUS FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
AN DER UNIVERSITÄT BASEL, 44II SELTISBERG/BL,

UND

LIC. IUR. GIOVANNI BIAGGINI, ASSISTENT, UNIVERSITÄT BASEL.

ZÜRICH, 29. OKTOBER 1987

Vorbemerkung

Der vorliegende Text stellt eine erste Arbeitsgrundlage dar. Noch nicht näher überprüft wurde darin die Tragweite von Art. 24quater BV hinsichtlich der aufgeworfenen Rechtsfragen. Die Gutachter sind zudem der Auffassung, dass durch den Landschaftsrappen grundsätzlich keine wohlerworbenen Rechte der Konzessionäre verletzt werden. Diese Frage wird jedoch in diesem Exposé nicht näher behandelt.

R.R.

I. Ausgangslage und Fragestellung

1. Ausgangslage

Auf kantonaler und eidgenössischer Ebene waren in jüngster Zeit verschiedene Vorstösse zu verzeichnen, die darauf abzielten, diejenigen Kantone und Gemeinden finanziell zu unterstützen, die im Interesse des Landschafts-, Natur- oder Heimatschutzes auf eine Verleihung von Konzessionen zur Nutzung der Wasserkraft verzichten. Von besonderer Aktualität sind gegenwärtig die Bestrebungen, den finanzschwachen Bündner Berggemeinden Sumvitg und Vrin eine angemessene Entschädigung für den Einnahmenausfall zu verschaffen, welcher durch den (im letzten Jahr bekannt gewordenen) Verzicht auf den Bau des geplanten Greina-Wasserkraftwerkes entsteht⁽¹⁾.

In einer Studie vom Mai 1987 schlägt die Schweizerische Greina-Stiftung (SGS) vor, einen Fonds zu äufnen, aus dem in derartigen Fällen Bundesbeiträge (sog. Ausgleichsbeiträge) an finanziell nicht gut gestellte Ge-

¹ So im Nationalrat ein Postulat Columberg vom 8.12.1986 ("Abgeltung für Greina Verzicht"), eine Interpellation Loretan vom 8.12.1986 (Schutz der Greina-Hochebene; Abgeltungsfonds, dazu Amtliches Bulletin (Nationalrat) 1987, S. 1013 f.) sowie im Ständerat eine einfache Anfrage Cavelti vom 3.12.1986 ("Abgeltung für Greina-Verzicht", dazu Amtliches Bulletin (Ständerat) 1987, S. 174). Vgl. auch BGE 109 Ia 134 ff. betreffend die für ungültig erklärte Bündner "Energiefonds"-Initiative und ferner etwa das Postulat Akeret vom 4.10.1978 (dazu BB1 1984 III 1447, 1452).

meinden und Kantone zu leisten sind. Finanziert werden soll dieser Fonds mit einer besonderen Abgabe, welche auf der in der Schweiz erzeugten Hydroelektrizität erhoben wird (sog. "Landschaftsrappen"). Die gesetzliche Grundlage für diese Abgabe soll durch eine Revision des Art. 22 WRG⁽²⁾ geschaffen werden, der neu folgenden Wortlaut aufweisen würde:

1 *Naturschönheiten sind zu schonen und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert zu erhalten.*

2 *Wasserkraftwerke sind so zu erstellen, zu erneuern und zu betreiben, dass sie das landschaftliche Bild und das ökologische Gleichgewicht möglichst wenig beeinträchtigen.*

3 *Der Bund leistet angemessene Ausgleichsbeiträge zur Erhaltung und Unterschutzstellung von schützenswerten Landschaften nationaler und überregionaler Bedeutung sowie zur Sicherung angemessener Restwassermengen, sofern es sich nicht um finanzstarke Kantone oder Gemeinden handelt.*

4 *Der Bund öffnet zu diesem Zweck einen Fonds für Ausgleichsbeiträge. Er erhebt eine Abgabe von höchstens 1 Rappen pro Kilowattstunde der in der Schweiz erzeugten Hydroelektrizität.*

5 *Der Bundesrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen und bewilligt die entsprechenden Ausgleichsbeiträge.*

2. Fragestellung und Vorgehen

Im folgenden soll geprüft werden, ob der Bund aufgrund des geltenden Verfassungsrechts befugt ist, diesen sog. "Landschaftsrappen" auf dem Wege der Gesetzgebung einzuführen.

Zu diesem Zweck ist zunächst die Rechtsnatur der vorgeschlagenen Abgabe zu klären (II.). Im Anschluss daran ist zu prüfen, ob die Erhebung der Abgabe mit Art. 24bis Abs. 3 BV vereinbar ist oder durch diese Bestimmung von vornherein ausgeschlossen wird (III). Schliesslich wird die Frage zu erörtern sein, ob für die Erhebung der Ausgleichsabgabe - trotz Fehlen einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage - eine Bundeskompetenz besteht oder nicht (IV).

2 Bundesgesetz vom 22.12.1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG); SR 721.80. Vgl. auch die am 18. Juni 1987 eingereichte Motion von Nationalrat Maeder, mit der eine Änderung des Art. 22 WRG im Sinne des SGS-Vorschlags angestrebt wird.

Die Untersuchung beschränkt sich auf die Kompetenzfrage; nicht erörtert werden daher weitere verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung einer derartigen Abgabe.

II. Zur Rechtsnatur des "Landschaftsrappens"

1. Notwendigkeit der rechtlichen Qualifizierung

Bevor eine Klärung der Rechtsnatur des "Landschaftsrappens" versucht wird, sollen kurz die Gründe dargelegt werden, die eine rechtliche Einordnung der Abgabe erforderlich machen.

In einem Bundesstaat sind regelmässig nicht nur die Sachaufgaben, sondern auch die "Finanzhoheiten" (Abgabenerhebungskompetenzen) zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten aufgeteilt. Anknüpfend an die klassische Unterteilung der öffentlichen Abgaben in Steuern und Kausalabgaben haben die schweizerische Lehre und Praxis Grundsätze für die Verteilung der Abgabenerhebungskompetenzen entwickelt⁽³⁾. Einhellig wird der Grundsatz anerkannt, dass der Bund für die Erhebung von Steuern einer besonderen, ausdrücklichen Verfassungsgrundlage bedarf. Dagegen genügt nach Lehre und Praxis für die Erhebung von klassischen Kausalabgaben (Gebühren, Vorzugslasten, Monopolabgaben, Ersatzabgaben) in der Regel das Bestehen einer schlichten Sachkompetenz des Bundes (Abgabenerhebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs). Umstritten ist jedoch, unter welchen Voraussetzungen der Bund zur Erhebung neuerer Abgabentypen befugt ist, denen mit dem klassischen "Dreisatz «Gebühr-Beitrag-Steuer»"⁽⁴⁾ nicht beizu-

3 Vgl. dazu und zum folgenden namentlich VPB 1966/67 Nr. 95; ANDREAS AUER, Sonderabgaben, Diss. Bern 1978, Bern/Stuttgart 1980, S. 15 f., 169 ff.; PETER BÖCKLI, Rechtliche Aspekte der Lenkungssteuern, in: WuR 1976 S. 32 ff., 42 ff.; HANS B. DIRIWÄCHTER, Die Zuständigkeit zur Erhebung und Regelung von Lenkungsabgaben, Diss. St. Gallen 1980, S. 91 ff.; THOMAS FLEINER, Rechtsgutachten über die Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfs zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 18. Dezember 1973, in: WuR 1975 S. 201 ff., 306 ff.; KLAUS A. VALLENDER, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern/Stuttgart 1976, S. 143 ff.

4 PETER BÖCKLI, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die zur Konjunkturbeeinflussung erhobenen "Sonderabgaben", in: ZSR 1975 I S. 225 ff., S. 235.

kommen ist. Die Diskussionen kreisen dabei namentlich um die Frage, inwiefern sich sog. Lenkungsabgaben bzw. -"steuern" auf schlichte Sachkompetenzen des Bundes abstützen lassen.

Die Bundesverfassung (BV) enthält unbestrittenermassen keine ausdrückliche Kompetenz des Bundes zur Erhebung einer Abgabe von der Art des "Landschaftsrappens". Ist der "Landschaftsrappen" als Steuer zu qualifizieren, so müsste - der einhelligen Lehre folgend - dem Bund die Erhebungsbefugnis abgesprochen werden. Umgekehrt wäre die Einordnung unter die klassischen Kausalabgaben zunächst⁽⁵⁾ ein gewichtiges Indiz zugunsten des Bestehens einer Bundeskompetenz. Ist schliesslich der abgabenrechtliche "Standort" des "Landschaftsrappens" irgendwo zwischen klassischer Kausalabgabe und Steuer anzusiedeln, so bedürfte die Kompetenzfrage (in Anbetracht der bestehenden Unsicherheiten) einer vertieften Erörterung.

Die Klärung der Rechtsnatur der Ausgleichsabgabe ist zweitens erforderlich im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 24bis Abs. 3 BV: Gehört eine öffentlichrechtliche Geldleistungspflicht von der Art des "Landschaftsrappens" zu den kraft dieser Verfassungsbestimmung den Kantonen zustehenden Abgaben?

2. Der "Landschaftsrappen" als Kausalabgabe?

Zu den klassischen Kausalabgaben zählen die Gebühren, die Vorzugslasten, die Monopolabgaben und die Ersatzabgaben⁽⁶⁾. Ihr gemeinsames Merkmal ist das Moment der "Äquivalenz": Sie haben ihren Grund (causa) in einer individuell zurechenbaren Leistung des Staates gegenüber dem Bürger und bilden gleichsam ein Entgelt (Äquivalent), das der Abgabepflichtige für die Erbringung dieser Leistung zu entrichten hat⁽⁷⁾. Der "Landschafts-

5 Vorbehältlich Art. 24bis Abs. 3 BV

6 Vgl. AUER (Anm. 3), S. 35 ff. unter Hinweis auf ERNST BLUMENSTEIN, System des Steuerrechts, Bd. 1, 1. Aufl., Zürich 1945, S. 2; VALLENDER (Anm. 3), S. 49 ff.

7 MAX IMBODEN/RENE A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6. Aufl., Basel 1986, Nr. 108 B I b; AUER (Anm. 3), S. 35; vgl. BGE 112 Ia 263.

rappen" lässt sich keiner dieser klassischen Kausalabgabenarten zuordnen.

Keine Gebühr: Die Gebühr ist nach Rechtsprechung und Lehre die Gegenleistung des Bürgers für eine besondere Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung oder einer öffentlichen Anstalt⁽⁸⁾. Zwar dient die Ausgleichsabgabe der Finanzierung staatlicher Leistungen (Einhaltung schützenswerter Landschaften, Restwassermengensicherung), die letztlich auch den Abgabepflichtigen zugute kommen sollen. Doch fehlt es offenkundig am Erfordernis der individuellen Zurechenbarkeit von Leistung und Gegenleistung.

Keine Vorzuglast: Unter einer Vorzuglast verstehen Rechtsprechung und Lehre einen Beitrag des Bürgers an die Kosten einer öffentlichen Einrichtung als Ausgleich für die ihm daraus erwachsenden wirtschaftlichen Sondervorteile⁽⁹⁾. Zwar geht es auch beim "Landschaftsrappen" um einen Beitrag an die Kosten staatlicher Vorkehren, die den Abgabepflichtigen (insgesamt) letztlich zum (mindestens ideellen) "Vorteil" gereichen; auch liesse sich die Auffassung vertreten, die Abgabe bilde das Entgelt für einen besonderen Vorteil, der darin liegt, dass die Abgabepflichtigen aus den bereits bestehenden, die Restwassermengen bzw. Naturlandschaften beeinträchtigenden Wasserkraftwerken Nutzen ziehen. Indessen fehlt es sowohl - ähnlich wie bei der Gebühr - an der individuellen Zurechenbarkeit von Abgabe und empfangenem Sondervorteil, als auch am Merkmal des wirtschaftlichen, d.h. realisierbaren, in Geld ausdrückbaren Vorteils.

Keine Monopolabgabe: Die Verfügung über die Wasservorkommen steht gemäss ausdrücklicher Verfassungsvorschrift den Kantonen zu (Art. 24bis BV). Die Kantone, nicht der Bund, sind Träger des Wasserkraftregals, dem die Nutzung des Wassers zwecks Gewinnung elektrischer Energie in der Regel unterstellt ist. Auch enthält die BV kein Monopol des Bundes betreffend die Fortleitung (hydro-) elektrischer Energie (vgl. Art. 24quater BV).

8 IMBODEN/RHINOW (Anm. 7), Nr. 110 B I; vgl. VALLENDER (Anm. 3), S. 50 ff.; AUER (Anm. 3), S. 35 ff.

9 IMBODEN/RHINOW (Anm. 7), Nr. 111 B I; vgl. AUER (Anm. 3), S. 41 ff.; VALLENDER (Anm. 3), S. 94 ff.

Somit kann es sich bei der Ausgleichsabgabe weder um eine Gegenleistung ("Preis") für eine vom Bund im Rahmen der Ausübung eines Monopols erbrachten (Sach-)Leistung handeln noch um ein Entgelt für die Verleihung von (Regal-)Rechten (sog. "Konzessionsabgabe", wie sie etwa der "Wasserzins" darstellt, vgl. Art. 48 ff. WRG)⁽¹⁰⁾.

Keine Ersatzabgabe: Der zu untersuchenden Ausgleichsabgabe fehlt das für die Ersatzabgabe begriffsnotwendige Merkmal des Bestehens einer "Primärverpflichtung"⁽¹¹⁾.

Der "Landschaftsrappen" lässt sich keiner der klassischen Kausalabgabekategorien zuordnen. Indessen ist nicht zu übersehen, dass im Vergleich zur Gebühr wie zur Vorzugslast neben den vorhin bereits erwähnten Parallelen gewisse weitere Ähnlichkeiten festzustellen sind. Einmal wohnt der Ausgleichsabgabe - wie der Gebühren- und Beitragserhebung - der Gedanke der Kostendeckung inne, indem die Höhe der Abgabe - nach dem Willen der Initianten - von den (zu erwartenden) Kosten der staatlichen Schutzvorkehrungen abhängig sein soll (vgl. Abs. 4 der vorgeschlagenen Neufassung von Art. 22 WRG). Sodann erscheint es nicht abwegig, in der Ausgleichsabgabe ein gewisses Moment der Äquivalenz zu erblicken, allerdings in einer nicht individuell zurechenbaren Weise, sondern gleichsam "überindividuell", indem der Gesamtheit der Leistungen der Abgabepflichtigen als direkte staatliche Gegenleistung die erwähnten Vorkehrungen bzw. Vorteile, die der Allgemeinheit zugute kommen, gegenüber stehen. Angesichts dieses relativ engen Bandes zwischen Abgabepflicht und Verwendungszweck liegt es nahe, vom Vorliegen eines besonderen, die Abgabenerhebung rechtfertigenden Grundes, einer "causa", zu sprechen⁽¹²⁾.

3. Der "Landschaftsrappen" als Steuer?

Als klassisches Merkmal der Steuer gilt, dass sie vom Abgabepflichtigen voraussetzungslos geschuldet wird. Voraussetzungslosigkeit bedeutet da-

10 Vgl. IMBODEN/RHINOW (Anm. 7), Nr. 110 B IX; AUER (Anm. 3), S. 47 ff.

11 Vgl. IMBODEN/RHINOW (Anm. 7), Nr. 112 B I; VALLENDER (Anm. 3), S. 123 ff.; AUER (Anm. 3), S. 51 ff.

12 Vgl. AUER (Anm. 3), S. 72.

bei zunächst lediglich, dass die Erhebung der Abgabe aus keinem anderen Grund erfolgt, als dass mit der Geldleistung "an die allgemeinen, dem Wohle der Gesamtheit dienenden Staatsaufgaben" beigetragen wird⁽¹³⁾. Von der Gebühr und der Vorzugslast lässt sich die Steuer relativ leicht unterscheiden⁽¹⁴⁾. Mühe bereitet indessen die (notwendige⁽¹⁵⁾) Abgrenzung der Steuer von neueren (nicht-steuerlichen) Abgabentypen wie namentlich den Lenkungsabgaben. Ein allseits anerkanntes Kriterium fehlt weitgehend. Immerhin wird man - mit Blick auf den Steuerbegriff der geltenden BV⁽¹⁶⁾ - zu den Steuern all jene Abgaben zählen dürfen, die jedenfalls auch fiskalischen Zwecken (Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs) dienen⁽¹⁷⁾. (Nur) eine solche Abgabe bedarf nach vorherrschendem Verfassungsverständnis in jedem Falle einer expliziten Verfassungsgrundlage.

Der "Landschaftsrappen" bzw. der zu äufnende Ausgleichsfonds verfolgen ausschliesslich den Zweck, schützenswerte Landschaften zu erhalten und angemessene Restwassermengen zu sichern. Fiskalische Ziele werden mit der Abgabenerhebung keine angestrebt. Gemessen am hier zugrundegelegten (engen⁽¹⁸⁾) Steuerbegriff lässt sich die Ausgleichsabgabe fraglos nicht als Steuer qualifizieren, zumal die Abgabe in ihrer Ausgestaltung und Höhe einzig am gesetzlich fixierten Sachziel orientiert ist und für fiskalische Ueberlegungen keinerlei Raum lässt⁽¹⁹⁾.

An dieser rechtlichen Qualifizierung vermag der Umstand nichts zu ändern, dass das Bundesgericht im Entscheid betreffend die Bündner "Energiefonds"-Initiative⁽²⁰⁾ eine - prima vista mit dem "Landschaftsrappen" vergleichbare - kantonale Abgabe, die zur Speisung des kantonalen "Energiefonds" hätte dienen sollen, als "Sondersteuer" eingestuft hat. Entscheidend war die besondere bündnerische Verteilung der Abgaben-

13 BGE 56 I 515; vgl. AUER (Anm. 3), S. 59 ff.

14 Vgl. VALLENDER (Anm. 3), S. 29 ff.; AUER (Anm. 3), S. 59 ff.; IMBODEN/RHINOW (Anm. 7), Nr. 109 B I.

15 Vgl. IMBODEN/RHINOW (Anm. 7), Nr. 108 B II.

16 Dazu AUER (Anm. 3), S. 66 ff.

17 Vgl. AUER (Anm. 3), S. 66, 178.

18 Im Gegensatz etwa zum tendenziell weiten Steuerbegriff bei VALLENDER (Anm. 3), S. 29 ff.; vgl. ERNST HÖHN, Geleitwort zu VALLENDER (Anm. 3), S. 12.

19 Vgl. AUER (Anm. 3), S. 69, 73, 178.

20 BGE 109 Ia 134 ff.

erhebungsbefugnisse im Bereich der Wasserkraftnutzung, nach welcher der "Wasserzins" den Gemeinden, die gemäss Art. 49 Abs. 3 WRG zulässige "Sondersteuer" dem Kanton zufällt. Da die von der Initiative geforderte Abgabe an den Kanton fallen sollte, wurde sie vom Bundesgericht - im Sinne der bundesrechtskonformen Auslegung der zu überprüfenden Initiative - als "Sondersteuer" qualifiziert, ohne dass damit eine näher begründete Aussage über die Rechtsnatur einer solchen Abgabe verbunden war⁽²¹⁾. Aus dem Entscheid des Bundesgerichts lässt sich mithin keine Antwort auf die Frage nach der Rechtsnatur des "Landschaftsrappens" herleiten.

4. Fazit

Der "Landschaftsrappen" ist trotz gewisser Ähnlichkeiten weder klassische Kausalabgabe noch Steuer im hier zugrundegelegten Begriffsverständnis. Positiv lässt sich der "Landschaftsrappen" folgendermassen charakterisieren:

- Er ist eine sachzielorientierte, zweckgebundene besondere Finanzierungsabgabe, deren Höhe abschliessend durch den Verwendungszweck determiniert wird.
- Er dient weniger der Finanzierung von Bundesaufgaben, als vielmehr von Bundesausgaben (Beiträge an Kantone und Gemeinden im Rahmen von Bundesaufgaben).
- Er bewirkt eine gewisse ausgleichende Solidarität zwischen denen, die aus dem bereits erfolgten, landschaftsbeeinträchtigenden Ausbau der Wasserkräfte Nutzen ziehen (Abgabepflichtige) und denjenigen, die im Interesse des Gemeinwohls (Naturschutz, Restwassermengensicherung) Einbussen erleiden (beitragsberechtigte Kantone und Gemeinden). Die Ausgleichsabgabe weist dadurch auch eine gewisse strukturelle Ähnlichkeit mit Sozialversicherungsbeiträgen auf. ///

21 Vgl. BGE 109 Ia 144.

Aufgrund dieser rechtlichen Charakterisierung lässt sich eine Antwort auf die Kompetenzfrage vorerst noch nicht geben. Doch ist eine Basis für die weitere Prüfung gewonnen.

III. Ausschluss des "Landschaftsrappens" auf Bundesebene durch Art. 24bis Abs. 3 BV ?

1. "Abgaben" gemäss Art. 24bis Abs. 3 BV

Art. 24bis Abs. 3 BV bestimmt hinsichtlich der kantonalen Befugnisse im Bereich der Wasserkraftnutzung:

"Die Verfügung über die Wasservorkommen und die Erhebung von Abgaben für die Wasserbenutzung stehen unter Vorbehalt privater Rechte den Kantonen oder den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu. Die Kantone setzen die Abgaben in den Schranken der Bundesgesetzgebung fest."

Wird dadurch die Erhebung eines "Landschaftsrappens" durch den Bund ausgeschlossen? Die vorliegende Fassung von Art. 24bis Abs. 3 BV geht auf die Revision des Wasserwirtschaftsartikels im Jahre 1975 zurück. Sie trat an die Stelle der Vorgängerregelung aus dem Jahre 1908, nach der die "Gebühren und Abgaben für die Benutzung der Wasserkräfte" den Kantonen gehört (Art. 24bis Abs. 5 BV, alte Fassung), und sollte am damals geltenden Rechtszustand nichts ändern⁽²²⁾. Was ist unter den den Kantonen vorbehaltenen Abgaben zu verstehen?

Schon aus dem Wortlaut beider Fassungen von Art. 24bis BV, aber noch deutlicher aus den Materialien geht hervor, dass die den Kantonen zustehenden Abgaben in direktem Zusammenhang mit dem Verfügungsrecht über die Wasservorkommen (kantonale Wasserhoheit, Wasserregal) stehen⁽²³⁾. Anknü-

22 Abgesehen von der Ausdehnung der Abgabengarantie auf alle Wassernutzungen, vgl. Amtl. Bull. (Nationalrat) 1975 S. 629, (Ständerat) 1975 S. 192, 323; vgl. BBl 1972 II 1175.

23 Vgl. insbesondere BBl 1972 II 1175: Der Vorbehalt gehe "direkt aus dem (...) Verfügungsrecht über die Gewässer hervor". Vgl. auch BBl 1912 II 695, 1972 II 1182, 1984 III 1443 sowie PAUL MUTZENER, Das Verfügungsrecht des Gemeinwesens der fiskalischen Benutzung der Wasserwerke, in: Festgabe der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich an den Schweizerischen Juristentag, Zürich 1928,

pfungspunkt ist die staatliche Verleihung von Nutzungsrechten. Die den Kantonen reservierten Abgaben sind mithin Monopolabgaben. Der Abgabenvorbehalt zugunsten der Kantone kann sich weder auf öffentlichrechtliche Geldleistungspflichten anlässlich der Nutzung privater Gewässer noch auf die Erhebung von Abgaben bei der Ausübung (ehehafter) privater Nutzungsrechte an öffentlichen Gewässern erstrecken⁽²⁴⁾.

Die Erhebung des "Landschaftsrappens" wird - in der vorgesehenen Ausgestaltung - nun gerade nicht auf die Energie beschränkt, die aus der Kraft öffentlicher Gewässer gewonnen wird. Der Abgabe ist auch die aus "privater" Wasserkraft produzierte Elektrizität unterworfen. Diese unterschiedslose Belastung "privater" und auf Verleihung beruhender Energiegewinnung macht den "Landschaftsrappen" im Vergleich zu den in Art. 24bis Abs. 3 BV erwähnten Abgaben zu einem "aliud". Er darf daher den kantonalen Abgaben gleichsam "überlagert" werden⁽²⁵⁾, ohne Art. 24bis Abs. 3 BV bzw. die Abgabengarantie zugunsten der Kantone zu verletzen.

Im übrigen weisen etliche Indizien darauf hin, dass sich die verfassungsrechtliche Abgabengarantie zugunsten der Kantone nur auf die alt-hergebrachten Abgaben im Bereich der Wasserkraftnutzung bezieht und sich nicht auf neuere Abgabentypen erstreckt. So sollte bei Schaffung des Wasserwirtschaftsartikels, vor allem in Anbetracht der neu entstehenden Bundeskompetenzen, die den Handlungsspielraum der Kantone wesentlich schmälerten, den Kantonen wenigstens die bisherige Einnahmequelle "Wasserkraftnutzung" erhalten bleiben. Bezeichnenderweise werden denn auch in der Ausführungsgesetzgebung seit jeher nur die klassischen wasserkraftrechtlichen Abgaben (Wasserzins, Gebühren, Sondersteuern) erwähnt⁽²⁶⁾. Und auch in den parlamentarischen Beratungen über den neuen Was-

S. 15 ff., 28.. Dies gilt auch für die im Rahmen des Wasserzinsmaximums zulässige "Sondersteuer" kraft Art. 49 WRG (anders dagegen die Rechtslage bei der "Sondersteuer" kraft Art. 18 WRG, vgl. BGE 68 I 18 ff.).

24 Vgl. auch BGE 68 I 31.

25 Nicht anders als z.B. die direkte Bundessteuer, der auch die Wasserwerke grundsätzlich unterworfen sind, vgl. ASA 28 (1959/60) S. 389 ff.

26 Vgl. Art. 48 ff. WRG. Nicht anders verhält es sich in der Literatur zu Art. 24bis BV und zum WRG; vgl. GEISER/ABBÜHL/BÜHLMANN, Einführung und Kommentar zum Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte, Zürich 1921, S. 87 ff., 183 ff.; WALTER EGGER, Die öffentlichen Abgaben der Wasserwerkanlagen, Diss. Bern 1923; REINHARD ISLER, Die Kompe-

serwirtschaftsartikel wurde lediglich auf die klassischen Wassernutzungsabgaben hingewiesen⁽²⁷⁾, obwohl in anderen Rechtsgebieten neuere Abgabentypen schon in Diskussion standen.

2. Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Einführung eines "Landschaftsrappens" durch den Bund die Abgabengarantie zugunsten der Kantone (Art. 24bis Abs. 3 BV) nicht verletzt, da diese sich ausschliesslich auf Abgaben bezieht, die - anders als der "Landschaftsrappen" - an die Verleihung des Benutzungsrechts anknüpfen.

IV. Bundeskompetenz (zur Erhebung des "Landschaftsrappens") kraft Sachzusammenhangs ?

1. Von der Doktrin entwickelte Kriterien für die Abgabenerhebung kraft Sachzusammenhangs

Da die BV keine ausdrückliche Kompetenz des Bundes zur Erhebung der Ausgleichsabgabe nennt, ist zu prüfen, ob einschlägige Sachkompetenznormen wie etwa Art. 24bis Abs. 2 BV oder Art. 24sexies BV eine ausreichende Verfassungsgrundlage für die Einführung des "Landschaftsrappens" auf (einfach-) gesetzlicher Grundlage bieten⁽²⁸⁾. In der Doktrin sind - vorwiegend im Rahmen der Diskussion um die sog. "Lenkungsabgaben" - diesbezüglich z.T. sehr verschiedenartige Kriterien entwickelt worden.

tenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Wasserkraftnutzung, Diss. Zürich 1935, S. 71 ff.; MUTZNER (Anm. 23), S. 23 ff.; WERNER DUBACH, Die wohlerworbenen Rechte im Wasserrecht, Bern 1980, S. 103 ff.

27 Vgl. Amtl. Bull. (Nationalrat) 1975 S. 629, (Ständerat) 1975 S. 192.

28 Art. 42 lit. h BV, wonach zur "Bestreitung der Bundesausgaben" u.a. auch die "sonstigen in der Gesetzgebung begründeten Einnahmen" zur Verfügung stehen, fällt als Kompetenzgrundlage ausser Betracht, denn: "Die Aufzählung hat lediglich den Charakter einer orientierenden Übersicht" (BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931, S. 354; vgl. DIRIWÄCHTER (Anm. 3), S. 95 ff. sowie BBl 1957 I 562 ff., 619; a.M. FLEINER (Anm. 3), S. 306 ff.).

Nach FLEINER ist der Bund "ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Kompetenz nicht befugt, das kantonale Steuersubstrat zu vermindern". Letzteres wird solange nicht geschmälert, "als sich die Höhe der Abgaben an den finanziellen Mitteln bemisst", die ein Privater aufwenden müsste, um entsprechenden gesetzlichen Verhaltensvorschriften zu genügen⁽²⁹⁾. Und umgekehrt: Ist der Bund zum Erlass von Verhaltensvorschriften befugt, die sich auf das kantonale Steuersubstrat auswirken, so kann er auch eine dahinwirkende Abgabe erheben. Zusammenfassend hält FLEINER fest: Der Bundesgesetzgeber ist zur Erhebung einer (nicht-steuerlichen) Abgabe berechtigt, wenn die Abgabe "einerseits das kantonale Steuersubstrat nicht vermindert und anderseits zur Erfüllung der in der Verfassung vorgesehenen Aufgabenwahrnehmung unerlässlich ist"⁽³⁰⁾.

Gemäss BÖCKLI ist die Kompetenzfrage bei sog. "Lenkungssteuern" danach zu entscheiden, "ob dem Bund die Zuständigkeit zu Eingriffen gerade im Bereiche des zu regelnden Verhaltens zugewiesen ist"⁽³¹⁾. Wenn das Eingriffsmittel der Abgabe besser geeignet erscheint als eine herkömmliche Verhaltensnorm (Verbot, Gebot etc.), sei eine "Lenkungssteuer"⁽³²⁾ durch die Verfassung gedeckt. Für eine "reine Lenkungssteuer" sei nicht eine Steuerkompetenz, sondern eine "Lenkungskompetenz" erforderlich⁽³³⁾. Einer ausdrücklichen Befugnis des Bundes bedürfe es nicht. Doch dürfe die Abgabe nicht das Steuersubstrat der Kantone schmälern⁽³⁴⁾.

VALLENDER vertritt die Auffassung, der Bundesgesetzgeber sei - gestützt auf eine Sachkompetenz - befugt, im Sinne sachgerechter Aufgabenerfüllung eine (Lenkungs-)Abgabe einzuführen, sofern er den Kantonen "die Ertragshoheit überlässt"⁽³⁵⁾.

29 FLEINER (Anm. 3), S. 311.

30 FLEINER (Anm. 3), S. 313.

31 BÖCKLI (Anm. 3), S. 44.

32 Von der Art der im Vorentwurf für ein Umweltschutzgesetz (VE USG) von 1973 vorgesehenen Abgaben, vgl. BÖCKLI (Anm. 3), S. 45.

33 BÖCKLI (Anm. 3), S. 57.

34 BÖCKLI (Anm. 3), S. 46 unter Hinweis auf FLEINER (Anm. 3), S. 311.

35 VALLENDER in einem 1976 gehaltenen (bei DIRIWÄCHTER (Anm. 3), S. 116 zitierten) Vortrag über "Die Kompetenz zur Erhebung von Kausalabgaben und Lenkungssteuern".

Für DIRIWÄCHTER⁽³⁶⁾, der im wesentlichen HÖHN⁽³⁷⁾ folgt, steht die Schaffung "praktischer Konkordanz zwischen der Zielsetzung der Finanzkompetenzordnung und derjenigen einer sachgerechten Aufgabenerfüllung" (38) durch den Bund im Vordergrund. Leitgrundsatz ist das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Da nicht ausdrücklich in der Verfassung erwähnte Abgaben, welche nicht zu den klassischen Kausalabgaben gehören, "einen Eingriff in den Kompetenzbereich der Kantone darstellen, stehen sie nur dann mit der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung, wenn sie verhältnismässig" sind, d.h. geeignet und notwendig, das angestrebte Verhalten zu erreichen, und verhältnismässig in dem Sinne, als sie das kantonale Steuersubstrat nicht stärker vermindern dürfen als eine entsprechende Verhaltensvorschrift des Bundes⁽³⁹⁾.

Einen anderen Akzent setzt AUER⁽⁴⁰⁾: Der Bund könne "im Zusammenhang mit der Erfüllung ihm durch ausdrückliche Kompetenznormen übertragener Aufgaben auch das Mittel «Abgabe» einsetzen, wenn und soweit diese Abgaben durch das angestrebte Ziel abschliessend determiniert sind, insbesondere hinsichtlich der Abgabenhöhe". Eine Abgabe, die für fiskalische Erwägungen keinen Raum lasse, erscheine als verfassungsrechtlich unbedenklich, auch wenn das kantonale "Steuersubstrat" darunter leiden sollte. An anderer Stelle hält er fest:

"Eine (nicht-steuerliche) Sonderabgabe liegt vor, wenn der beabsichtigte nicht fiskalische Zweck im Normtext der gesetzlichen Regelung eindeutig zum Ausdruck kommt und sowohl die Begründung als auch die Höhe der Abgabe abschliessend determiniert, für politische Devison mithin keinen Spielraum lässt. Sind diese Erfordernisse erfüllt, genügt als Kompetenzgrundlage die jeweilige Zuständigkeit in der in Frage stehenden Sachmaterie, ungeachtet einer allfälligen Ertragsrelevanz. Für Abgaben dieser Art ist keine ausdrückliche Verfassungsgrundlage gefordert. Fehlt es demgegenüber an der Umschreibung eines mit der Abgabe verfolgten Sachzieles im gesetzgeberischen Erlass, ist mithin im wesentlichen nur Abgabesubjekt und Abgabeobjekt bestimmt, ist grundsätzlich auf Steuer zu schliessen. Auch dann, wenn die Motive zur Einführung solcher Abgaben nicht finanzpolitischer Natur sind. Ist ein Sachziel normiert (freilich nicht im Sinne der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe), so

36 DIRIWÄCHTER (Anm. 3), S. 146.

37 ERNST HÖHN, Zum Problem der Verfassungsmässigkeit von Lenkungsabgaben des Bundes, in: Festschrift für Walter Adolf Jöhr, Tübingen 1980, S. 79 ff.

38 DIRIWÄCHTER (Anm. 3), S. 135.

39 DIRIWÄCHTER (Anm. 3), S. 146.

40 AUER (Anm. 3), S. 178.

ist auch dann noch auf das Vorliegen einer Steuer zu schliessen, wenn dieses Ziel Abgabenhöhe nicht abschliessend bestimmt oder bestimmbar macht und damit die Abgabengewalt diszipliniert"(41).

2. Hinweise zur Praxis der Bundesbehörden

Auch im Bereich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen fällt die Rolle des "Hüters der Verfassung" letztlich den politischen Bundesbehörden (Bundesversammlung und Bundesrat) zu. Durch ihre verfassungskonkretisierende Gesetzgebungspraxis prägen sie die aktuelle Kompetenzlage entscheidend mit. Eine Antwort auf die Kompetenzfrage kann daher nicht gegeben werden, ohne einen Blick auf die Gesetzgebungspraxis zu werfen. Dabei lässt sich feststellen, dass die Befugnis des Bundes, gestützt auf Sachkompetenzen besondere Abgaben zu erheben, in einem relativ weitgehenden Masse anerkannt wird⁽⁴²⁾.

3. Mögliche Beurteilungskriterien

Das Vorliegen einer Sachkompetenz ist nach Lehre und Praxis notwendige, aber keinesfalls hinreichende Voraussetzung für die Erhebung einer besonderen Abgabe. Ausgehend von den in der Doktrin entwickelten zusätzlichen Anforderungen, welche an die Abgabenerhebungsbefugnis gestellt werden, lassen sich einige mögliche Beurteilungskriterien angeben, die für die Beantwortung der Kompetenzfrage herangezogen werden können:

- a. Rücksichtnahme auf die föderalistische Finanzordnung (Stichwort "Steuersubstrat": FLEINER, BÖCKLI, DIRIWÄCHTER; Ertragshoheit der Kantone": VALLENDER);

⁴¹ AUER (Anm. 3), S. 69.

⁴² Vgl. etwa zu Art. 31bis Abs. 3 BV (mit zahlreichen Beispielen zum Landwirtschaftsrecht): VPB 1966/67 Nr. 95. Zu Art. 24septies BV: BBl 1979 III 749 ff., 772 sowie Amtl.Bull. (Ständerat) 1983, S. 285 ff. und (Nationalrat) 1982, S. 445 ff. Zu Art. 37bis BV (Unfallverhütungsbetragsgesetz): BBl 1976 I 1110, 1118; zustimmend HANS HUBER (zit. bei AUER (Anm. 3), S. 119) sowie AUER (Anm. 3), S. 117 ff.; ablehnend DIRIWÄCHTER (Anm. 3), S. 209. Zu Art. 31bis Abs. 2 BV ("Gebühr" zur Finanzierung der offiziellen Uhrenkontrolle): VPB 1973 Nr. 19, BBl 1970 II 732.

- b. "Verhältnismässigkeitsgrundsatz" ("Eignung", "Notwendigkeit": DIRI-WÄCHTER, FLEINER); und mit anderem Akzent:
- c. "Sachzielteterminiertheit" (AUER);
- d. "spezifische Zurechenbarkeit" der Abgabe (AUER; vgl. Praxis zu Art. 31bis Abs. 2 BV und Art. 31bis BV).

Diese Kriterien sollen Grundlage für die weitere Prüfung bilden (vgl. 5.).

4. Das Vorliegen der Sachkompetenz

Aufgrund von Art. 24bis Abs. 2 lit. a BV ist der Bund befugt, Vorschriften über die Sicherung angemessener Restwassermengen zu erlassen. Es handelt sich dabei - im Unterschied zu den in Art. 24bis Abs. 1 BV enthaltenen "Grundsatzgesetzgebungskompetenzen" - nicht nur um eine Zuständigkeit zu blossen Rahmenregelungen. In der Wahl der Mittel ist der Bund, auch wenn Art. 24bis Abs. 2 BV nur vom Erlass von Bestimmungen spricht, grundsätzlich frei. Einzig erforderlich ist, dass sich der Gesetzgeber von den in Art. 24bis Abs. 1 BV (Ingress) genannten obersten Zielen (Schutz der Wasservorkommen etc.) leiten lässt.

Die vorgeschlagene Abgabenregelung hält sich offenkundig im Rahmen dieser Kompetenznorm. In ihrer "Zielformel" greift sie gar die in Art. 24bis Abs. 2 lit. a BV gewählte Formulierung wörtlich auf. Dass als Mittel zur Restwassersicherung in einer ungewohnten Weise die Leistung von Beiträgen an Bestrebungen der Kantone und nicht - wie sonst üblich - Verbote und Gebote eingesetzt werden, schadet der Gesetzesbestimmung nicht. Auch orientiert sie sich an den obersten Zielen des Wasserwirtschaftsartikels; insbesondere behält sie das "Gesamtinteresse" dadurch im Auge, dass sie einen Ausgleich zwischen Wasserkraftnutzung (Art. 24bis BV) und natur- und umweltschützerische Anliegen (Art. 24sexies und 24septies BV) schaffen will.

Gestützt auf Art. 24sexies BV kann der Bund "Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen". Zu diesen unterstützungswürdigen Bestrebungen zählen ohne Zweifel auch die mit der Neufassung von Art. 22 WRG angestrebte Erhaltung und Unterschutzstellung von schüt-

zenswerten Landschaften nationaler und überregionaler Bedeutung. Auch in dieser Hinsicht ist das erste kompetenzielle Erfordernis (Vorliegen einer der Zweckrichtung der Aufgabe entsprechende Sachkompetenz des Bundes) erfüllt.

Beide Sachziele der vorgeschlagenen Ausgleichsabgabe bewegen sich im Rahmen bestehender Bundesaufgaben. Somit braucht (vorerst) nicht geprüft zu werden, ob allenfalls weitere Normen der Verfassung als Grundlage für die Ausgleichsabgabe zu dienen vermögen (Art. 24quater, 24septies, 31bis Abs. 3, 42ter BV).

5. Die zusätzlichen Anforderungen

Nicht nur die Voraussetzung der Sachkompetenz, auch die weiteren von der Lehre entwickelten Anforderungen an die Abgabenerhebung kraft Sachzusammenhangs dürfen je als erfüllt betrachtet werden.

a. Dies zeigt sich einmal unter dem Blickwinkel der "föderalistischen Rücksichtnahme". Einmal ist zu bemerken, dass es infolge der Geringfügigkeit der vorgeschlagenen Abgabe⁽⁴³⁾ schon sehr fraglich ist, ob überhaupt von einer effektiven Schmälerung des kantonalen Steuersubstrats gesprochen werden kann. Hinzu kommt, dass der Bund im Bereich der Restwassermengensicherung Massnahmen treffen kann, die das kantonale Abgaben- bzw. Steueraufkommen in vergleichbarer Weise zu beeinträchtigen vermögen. Ferner muss berücksichtigt werden, dass die Erhebung der Abgabe zugunsten eines Fonds erfolgt, der ausschliesslich für die Ausschüttung von Beiträgen an Kantone und Gemeinden dient. Damit liegt die "Ertragshoheit" jedenfalls nicht beim Bund, sondern vielmehr bei den (beitragsberechtigten) Kantonen und Gemeinden.

b. Die in der Lehre z.T. unter dem Titel der "Verhältnismässigkeit" der Abgabenerhebung zusammengefassten Erfordernisse der Eignung und der Notwendigkeit dürfen im Ergebnis ebenfalls als erfüllt betrachtet

43 Nach Schätzungen der Initianten: 30-37 Mio. Fr./Jahr bei einer Abgabe von 0,1 Rp./kWh (vgl. Arbeitsstudie SGS, S. 20).

werden. Dies ist zunächst offenkundig in bezug auf die Eignung der Abgabe zur Finanzierung der Ausgleichsbeiträge. Überdies ist auch die Schaffung von finanziellen Anreizen mittels Einrichtung eines Fonds geeignete Vorkehr zur Erreichung der in Verfassung und Gesetz verankerten Sachziele.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit (Notwendigkeit) ist die Abgabenerhebung weitgehend unbedenklich. Dies zeigt sich zunächst deutlich hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Gebots der Restwassermengensicherung: Neben der Möglichkeit der Schaffung finanzieller Anreize bzw. der Beitragsgewährung, die durch die Einführung des "Landschaftsrappens" ermöglicht werden, besteht die Alternative der Auferlegung bundesrechtlicher Gebote oder Verbote zur Restwassermengensicherung. Solche eingreifenden Regelungen können bei den (u.U. "zufällig") betroffenen Kantonen bzw. Gemeinden zu Ertragseinbussen führen. Diese vermögen die entsprechenden Steuerpflichtigen in erheblichem und gegenüber nicht betroffenen Bürgern ausserhalb des jeweiligen Kantons oder der jeweiligen Gemeinde in stossend ungleichem Masse zu belasten.

Angesichts dieser (bei Erlass bundesrechtlicher Gebote oder Verbote denkbaren) erheblichen Belastungen und Ungleichheiten erscheint es als insgesamt milderer Mittel, eine Abgabe von der Art des "Landschaftsrappens" zu erheben. Denn es handelt sich um eine Abgabe, die auf einer Vielzahl von Schultern ruht und den einzelnen nur geringfügig belastet. Unter dem Aspekt der anzustrebenden Lastengleichheit und Solidarität ist daher bei der vorgesehenen Abgabenerhebung die Erforderlichkeit als gegeben zu betrachten. Ähnlich verhält es sich bezüglich des Landschaftsschutzes, wo durch die Erhebung der Abgabe dem Einsatz eingreifenderer, letztlich ebenfalls die Allgemeinheit belastender Mittel wie etwa der Enteignung durch einen Kanton oder den Bund (vgl. Art. 24sexies Abs. 3 am Ende BV) vorgebeugt werden kann.

Es liesse sich in diesem Zusammenhang einzig noch fragen, ob es erforderlich ist, die Mittel für den vorgesehenen Ausgleichsfonds

durch die Erhebung einer besonderen Finanzierungsabgabe - und nicht aus den "allgemeinen" Steuereinnahmen - zu beschaffen. Dies ist zu bejahen. Einmal kann eine - gerade auf Bundesebene i.d.R. mit etlichen Unsicherheiten verbundene - Finanzierung aus Steuermitteln das Erreichen des anvisierten Sachziels gefährden, indem u.U. die vom Fondszweck her geforderten Mittel nicht zur Verfügung stehen. Nur wenn die Mittelbeschaffung ausreichend gesichert erscheint, wird für den (finanzschwachen) potentiellen Beitragsempfänger eine echte Wahlmöglichkeit geschaffen zwischen Erteilung einer Konzession oder Landschaftsschutz und Restwassermengensicherung. Gestärkt wird somit die Entscheidungsautonomie der betroffenen Gemeinden und Kantone. Nur so sind überdies die "Spiesse" (bzw. die Ausgangschancen) der beiden im Streite liegenden und je auf Verfassungsstufe verankerten öffentlichen Interessen der Wasserkraftnutzung und des Naturschutzes gleich.

- c. Auch unter den Gesichtspunkten der Sachzieldeterminiertheit und des spezifischen Zurechnungsgrundes ist die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers zur Erhebung der Ausgleichsabgabe zu bejahen.

Einmal kommt im Normtext der vorgeschlagenen Neufassung des Art. 22 WRG deutlich der nicht-fiskalische Zweck der Abgabe zum Ausdruck. Sie ist letztlich einzig am Sachziel (Landschaftsschutz, Restwassermengensicherung) orientiert und lässt für fiskalische Überlegungen keinerlei Raum. Dies gilt auch bezüglich der Höhe der Abgabe. Sie ist ausschliesslich und abschliessend durch den im Gesetz festgeschriebenen Verwendungszweck determiniert.

- d. Schliesslich ist auch der "bedingende Zusammenhang"⁽⁴⁴⁾ zwischen Abgabepflicht und Abgabeverwendungszweck als gegeben zu betrachten. Die Abgabe knüpft an die aus Wasserkraft gewonnene elektrische Energie an. Belastet wird somit gerade jene Form der Energiegewinnung, welche die bereits bestehenden Beeinträchtigungen von Naturlandschaften und Restwassermengen entscheidend mitverantwortet und die

44 AUER (Anm. 3), S. 160.

heute als notwendig erachteten Massnahmen⁽⁴⁵⁾ ausgelöst hat. So erscheint es als Gebot der Billigkeit, die Kosten der Sicherung angemessener Restwassermengen und der Erhaltung der wenigen noch intakten Landschaften denjenigen anzulasten, die aus den geschehenen Naturbeeinträchtigungen Nutzen ziehen⁽⁴⁶⁾. In diesem Sinne lässt sich von einer "besonderen Verantwortung der Abgabepflichtigen" für die zu finanzierende Aufgabe⁽⁴⁷⁾ sprechen. Als spezifischer Zurechnungsgrund fungiert mithin ein leicht modifiziertes⁽⁴⁸⁾ "Verursacher-" bzw. "Nutzniesserprinzip".

- e. Allfällig noch bestehende kompetenzrechtliche Bedenken lassen sich endlich durch folgende Ueberlegungen aufwiegen.

Einmal ist die Ausgleichsabgabe nicht nur vom Gedanken der ausgleichenden Solidarität geprägt (vgl. vorne II 4): Sie trägt auch Aspekte des Finanzausgleichs und der regionalen Wirtschaftsförderung bzw. der Bundeshilfe an Berggebiete in sich. Damit weist sie enge Berührungspunkte zu Regelungen auf, die sich auf Art. 31bis Abs. 2 und 3 BV abstützen, die wiederum schon mehrfach als Grundlage einer besonderen Finanzierungsabgabe gedient haben (vgl. vorne IV 2).

Ferner ist noch einmal auf die bereits hervorgehobene Verwandtschaft zu den klassischen Kausalabgaben hinzuweisen (vgl. vorne II 2).

Und schliesslich muss die hier zu beantwortende Kompetenzfrage (auch) im Lichte der die Verfassung in kompetenzieller Hinsicht konkretisierenden Rechtsetzungspraxis des Bundesgesetzgebers beurteilt

45 Vgl. etwa Botschaft zum Bundesbeschluss über den Vorbehalt künftiger Restwassermengen (vom 25. Februar 1987), BB1 1987 I 870; Botschaft zur Volksinitiative "zur Rettung unserer Gewässer" und zur Revision des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer, BB1 1987 II 1061 ff.

46 Unerheblich ist dabei, ob der Nutzen der Stromproduzenten ("Gewinne") oder der Nutzen der Stromkonsumenten ("billiger Strom") ins Auge gefasst wird.

47 Vgl. JOST PIETZKER, Abgrenzungsprobleme zwischen Benutzungsgebühr, Verleihungsgebühr, Sonderabgabe und Steuer, in: DVB1 1987, S. 774 ff., 780.

48 Da auf den gegenwärtigen Nutzen aller Produzenten abgestellt wird.

werden. Wenn bei vergleichbarer Kostellation⁽⁴⁹⁾ die Kompetenzmässigkeit einer besonderen Finanzierungsabgabe bejaht wurde, rechtfertigt es sich, auch im Falle des "Landschaftsrappens" eine einfachgesetzliche Grundlage für die Abgabenerhebung genügen zu lassen.

V. Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der vorgeschlagene "Landschaftsrappen" eine Sonderabgabe darstellt, die weder Steuer noch klassische Kausalabgabe ist (II.). Er fällt nicht unter die in Art. 24bis Abs. 3 BV den Kantonen reservierten Abgaben (III.). Der "Landschaftsrappen" findet in der vorgeschlagenen Ausgestaltung in den Bundes(sach)kompetenzbestimmungen der Art. 24bis Abs. 2 lit. a BV und Art. 24sexies Abs. 3 BV eine ausreichende Verfassungsgrundlage, so dass seine Einführung in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers fällt. Eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage erscheint nicht erforderlich.


Prof. Dr. René A. Rhinow


Lic.iur. Giovanni Biaggini

⁴⁹ Vgl. vorne IV 2; illustrativ namentlich das Beispiel des Unfallverhütungsbetragsgesetzes, dazu auch AUER (Anm. 3), S. 117 ff.