



Urteil vom 27. Oktober 2025

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richterin Christine Ackermann,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Ivan Gunjic.

Parteien

Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ),
Dreikönigsstrasse 18, 8022 Zürich,
vertreten durch Dr. iur. Mischa Morgenbesser, Rechtsanwalt,
und Dr. iur. Julian Beriger, Rechtsanwalt,
Badertscher Rechtsanwälte AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

1. **Kanton Zürich,**
vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zürich,
2. **Kanton Zug,**
vertreten durch die Baudirektion des Kantons Zug,
Beschwerdegegner,

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK,**
Bundeshaus Nord, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Konzessionen zur Nutzung der Sihl im Wasserkraftwerk
Waldhalde; Verfügung vom 15. Dezember 2023.

Sachverhalt:**A.**

Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) betreiben das Wasserkraftwerk Waldhalde (WKW) zur Stromproduktion. Hierfür nutzen die EKZ die Wasserkraft eines etwa 180 m langen Streckenabschnitts des öffentlichen Gewässers Sihl an der Grenze zwischen den Kantonen Zürich und Zug. Der Wasserkraftanteil des Kantons Zürich beträgt 55.41 % und derjenige des Kantons Zug 44.59 %.

Das Wasser wird beim Stauwehr Hütten abgezweigt und über einen Freispiegelstollen in den Teufenbachweiher geleitet. Von dort aus wird das Wasser in einer Druckleitung mit etwa 76 m Gefälle zum WKW geleitet. Über einen Unterwasserkanal gelangt das Wasser wieder zurück in die Sihl. Die Gewässerstrecke der Sihl unterhalb des Stauwehrs bis zur Wasserrückgabe (Restwasserstrecke) speist sich im Wesentlichen aus der ungenutzten Abflussmenge des weiter flussaufwärts gelegenen Wasserkraftwerks Etzelwerk, das einen Teil der Sihl zur Stromproduktion in den Zürichsee ableitet, ohne das Wasser wieder in die Sihl zurückzuführen.

B.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich räumte den EKZ mit Beschluss Nr. 4887/1964 vom 3. Dezember 1964 («Zürcher Konzession») das Recht ein, die Wasserkraft des betreffenden Streckenabschnitts der Sihl bis zum 31. Dezember 2047 im WKW zu nutzen. Mit Beschluss vom 25. Mai 1976 («Zuger Konzession») erteilte der Regierungsrat des Kantons Zug den EKZ ein korrespondierendes Nutzungsrecht bis zum 31. Dezember 2017. Dabei wurde jeweils festgelegt, dass nach der Wasserentnahme Restwassermengen von mindestens 50 Litern pro Sekunde (l/s) im Sommer und mindestens 30 l/s im Winter in der Sihl zu belassen sind (sog. Dotierwassermenge, vgl. Art. 4 Bst. k und l des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 [GSchG, SR 814.20]).

C.

Mit Vertrag vom 19. Juli 1993 vereinbarten die Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich und die EKZ, die Mindestrestwassermengen gemäss der Zürcher Konzession rückwirkend per 1. Oktober 1992 wie folgt zu erhöhen: 500 l/s vom 16. September bis zum 30. April, 800 l/s vom 1. Mai bis zum 15. Juni, 1'000 l/s vom 16. Juni bis zum 15. August und 800 l/s vom 16. August bis zum 15. September. Der Regierungsrat des Kantons Zug beschloss am 7. Juni 1993, die Mindestrestwassermengen in der Zuger Konzession entsprechend anzupassen.

D.

Der Vertrag zwischen der Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich und den EKZ lief am 12. Mai 2017 aus.

E.

Mit Beschluss vom 9. Dezember 2017 verlängerte der Regierungsrat des Kantons Zug die Laufzeit der Zuger Konzession bis zum 31. Dezember 2022. Am 25. Oktober 2022 wurde die Konzession um ein weiteres Jahr bis zum 31. Dezember 2023 verlängert. Die am 7. Juni 1993 festgelegten Mindestrestwassermengen wurden jeweils beibehalten.

F.

Am 26. August 2022 gelangten die EKZ an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK. Sie ersuchten das UVEK darauf hinzuwirken, dass die Kantone Zürich und Zug ihnen in Bezug auf die Restwassermenge zwei sich nicht widersprechende Konzessionen erteilen und sie für den Eingriff in wohlerworbene Rechte entschädigt werden. Falls sich die Kantone nicht innert angemessener Frist einigten, sei die Konzession durch das UVEK zu erteilen.

G.

Das UVEK (nachfolgend: Vorinstanz) erliess am 15. Dezember 2023 einen Teilentscheid betreffend «Konzessionen zur Nutzung der Sihl im [WKW]» u.a. über die beantragte Koordination zwischen den Kantonen.

H.

Gegen diesen Teilentscheid erhoben die EKZ (nachfolgend: Beschwerdeführerin) am 1. Februar 2024 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beanstanden die ihnen zum Teil auferlegten Verfahrenskosten und begehren, das Dispositiv des Entscheides sei wie folgt zu ändern (die beantragten Änderungen sind kursiv und grau hervorgehoben):

1. *Die Zürcher Konzession vom 3. Dezember 1964 wird rückwirkend ab dem 13. Mai 2017 angepasst [eventualiter ab dem 1. Januar 2024].*

Bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Zuger Konzession betragen die Restwassermengen (gemäss Vertrag vom 19. Juli 1993):

- *vom 16. September bis 30. April 500 l/s*
- *vom 1. Mai bis 15. Juni 800 l/s*
- *vom 16. Juni bis 15. August 1'000 l/s*
- *vom 16. August bis 15. September 800 l/s.*

Die Zürcher Konzession vom 3. Dezember 1964 wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Zuger Konzession *gemäss Dispositivziffer 1.1 bis 1.3* angepasst:

1.1 Die Restwassermengen betragen neu

vom 1. Dezember bis zum 31. März 800 l/s und

vom 1. April bis zum 30. November 1'200 l/s.

Ganzjährig muss

- bei einer Wassertemperatur am Ende der Restwasserstrecke ≥ 18 °C die Restwassermenge auf 1'400 l/s und
- bei einer Wassertemperatur am Ende der Restwasserstrecke ≥ 20 °C die Restwassermenge auf 1'600 l/s erhöht werden.
- Die Temperaturveränderungen von ≥ 18 °C müssen durch die EKZ mittels Temperaturmessungen am Anfang und am Ende der Restwasserstrecke festgestellt werden.

In Trockenphasen können die Restwassermengen beim WKW unter Einhaltung der Mindestrestwassermengen gemäss Art. 31 Abs. 1 GSchG in demselben Verhältnis reduziert werden, wie der generelle Mindestabfluss von 3'500 l/s bzw. 4'000 l/s beim Etzelwerk gemäss der Etzelwerk-Konzession vom 15. März 2023 unterschritten wird.

1.2 Falls nachweislich See- oder Flussforellen und/oder Lachse in die Sihl einsteigen (Feststellung unterhalb der Restwasserrückgabe beim WKW von mindestens zehn Lachsen innerhalb von fünf Jahren, oder während der Laichwanderung während zwei aufeinanderfolgenden Jahren von jährlich mindestens fünf See- oder Flussforellen, die grösser als 75 cm waren) so muss die notwendige zusätzliche Restwasserabgabe sowie die notwendigen Zeitfenster für die jeweilige Fischart, jedoch maximal so viel *und in denselben Zeitperioden, wie bei gemäss* der Etzelwerk-Konzession vom 15. März 2023 (Art. 9.4.1b) *beim Etzelwerk zusätzlich abgegeben wird*, durch die kantonalen Fachstellen des Kantons Zug und des Kantons Zürich bestimmt werden. Die kantonalen Fachstellen ordnen die Erhöhung der Restwassermengen gemeinsam hoheitlich an. Die EKZ haben ein zeitlich punktuell Monitoring zur Überwachung der drei Fischarten in Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen auszuarbeiten, sobald der Lachs und/oder die See- oder Flussforelle durch das Etzelwerk festgestellt wird.

1.3 Gestützt auf neue Erkenntnisse können die kantonalen Fachstellen zur Verbesserung der freien Fischwanderung die Zeitfenster der Dotierwassermengen bei *innerhalb eines Kalenderjahres* gleichbleibender durchschnittlicher Dotierwassermenge zwischen dem 1. September und dem 30. April

gemeinsam anpassen. Im Januar und Februar müssen jedoch weiterhin maximal 800 l/s abgegeben werden. *Für Trockenphasen gelten die Bestimmungen gemäss Dispositivziffer 1.1.*

2. Der Kanton Zug wird verpflichtet, die Restwassermengen in der von ihm zu erteilenden Konzession gemäss den Angaben von Ziff. 1 festzusetzen.

[...]

I.

I.a Die Baudirektion des Kantons Zürich beantragt am 29. Februar 2024 die vollständige Abweisung der Beschwerde.

I.b Mit Vernehmlassungen vom 5. März 2024 und 5. Juli 2024 stellt die Vorinstanz den Antrag, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit sie den Anträgen der Beschwerdeführerin nicht ausdrücklich zustimme. Namentlich erklärt sie sich mit den beantragten Änderungen der Dispositivziffern 1.2 und 1.3 des Entscheides einverstanden, soweit diese Änderungen nicht Trockenphasen betreffen.

I.c Mit Fachbericht vom 3. Juni 2024 folgt das Bundesamt für Umwelt BAFU in seiner Stellung als Fachbehörde den vorinstanzlichen Anträgen.

I.d In ihren Stellungnahmen vom 19. März 2024 und 11. Juli 2024 folgt die Baudirektion des Kantons Zug inhaltlich der vorinstanzlichen Vernehmlassung. Ihrer Ansicht nach handle es sich bei den fraglichen Änderungen der Dispositivziffern 1.2 und 1.3 aber lediglich um Präzisierungen, die nicht im Widerspruch zum angefochtenen Entscheid stünden. Sie beantragt deshalb die vollständige Abweisung der Beschwerde.

I.e Die Beschwerdeführerin hält mit Replik vom 26. April 2024 vollumfänglich an ihrer Beschwerde fest.

J.

Mit Beschluss vom 1. April 2025 erneuert der Regierungsrat des Kantons Zug die am 31. Dezember 2023 abgelaufene Zuger Konzession rückwirkend ab dem 1. Januar 2024 bis zum 31. Dezember 2047.

K.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – soweit entscheidrelevant – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Teilentscheid handelt es sich um eine Verfügung im Sinn von Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), die von einer Vorinstanz im Sinne von Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) erlassen wurde. Da keine Ausnahme gemäss Art. 32 VGG vorliegt, ist das Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (Art. 71 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1916 über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte [WRG, SR 721.80] i.V.m. Art. 31 VGG; vgl. E. 3 unten). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat sich am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt und ist als Adressatin der angefochtenen Verfügung sowohl formell als auch materiell beschwert, weshalb sie zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG).

1.3 Fraglich ist, ob das Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin um rückwirkende Anpassung der Zürcher Konzession das im angefochtenen Teilentscheid geregelte bzw. zu regelnde Rechtsverhältnis betrifft.

1.3.1 Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt grundsätzlich nur Rechtsverhältnisse, die Gegenstand des angefochtenen Entscheides bilden oder bei richtiger Rechtsanwendung hätte bilden sollen, soweit sie nach Massgabe der Beschwerdebegehren im Streit liegt. Der Entscheid der unteren Instanz (Anfechtungsobjekt) bildet somit den Rahmen, der den möglichen Umfang des Streitgegenstandes begrenzt (BGE 144 I 11 E. 4.3; 144 II 359 E. 4.3). Fragen, über welche die erstinstanzlich verfügende Behörde nicht entschieden hat, darf die zweite Instanz grundsätzlich nicht beurteilen. Sonst würde in die funktionelle Zuständigkeit der ersten Instanz eingegriffen (statt vieler Urteil des BVGer A-3341/2023 vom 24. Juni 2024 E. 3.1).

1.3.2 Bei der angefochtenen Verfügung handelt es sich um einen Teilentscheid. Mit einem Teilentscheid wird über eines oder einige von mehreren Rechtsbegehren abschliessend befunden. Dabei geht es nicht um verschiedene materiellrechtliche Teilfragen eines Anspruchs, sondern um verschiedene Rechtsbegehren (dazu statt vieler Urteil des BVGer A-2299/2024 vom 25. Mai 2025 E. 1.2.3; vgl. BGE 150 I 174 E. 1.1.1).

Unbestrittenermassen hat die Vorinstanz im angefochtenen Teilentscheid über die interkantonale Abstimmung betreffend die Nutzung der Sihl im WKW befunden. Ebenso ist unbestritten, dass allfällige Entschädigungspflichten gegenüber der Beschwerdeführerin nicht Gegenstand des Teilentscheids bilden. Unklar ist jedoch, ob die Vorinstanz über die Rechtswirksamkeit der Zürcher und Zuger Konzessionen in der Vergangenheit befunden hat. Die Beschwerdeführerin macht dies sinngemäss geltend, indem sie vorbringt, die Vorinstanz habe ihren Antrag auf rückwirkende Anpassung der Zürcher Konzession per 13. Mai 2017 abgewiesen und ihr entsprechend 10 % der Verfahrenskosten auferlegt.

1.3.3 Diese Auffassung ist unzutreffend. Zum einen steht die Frage der Rechtswirksamkeit der Zürcher und Zuger Konzessionen in der Vergangenheit in engem Bezug zur Entschädigungsfrage, die nicht Gegenstand des angefochtenen Teilentscheids bildet. In ihrer Beschwerdeschrift bringt die Beschwerdeführerin diese beiden Fragen denn auch selbst in Zusammenhang. Sie gibt an, sie müsse die Sachlage ab dem 13. Mai 2017 bereits im Beschwerdeverfahren hier klären, um ein Präjudiz über die zukünftig zu regelnde Entschädigungsfrage zu verhindern. Zum anderen bejahte die Vorinstanz zwar in den Erwägungen des angefochtenen Teilentscheides die Rechtswirksamkeit der Zürcher und Zuger Konzessionen in der Vergangenheit. Die Erwägungen der Vorinstanz zur Rechtswirksamkeit finden aber keinen Niederschlag im Verfügungsdispositiv. Tatsächlich wird im Dispositiv überhaupt kein Bezug zur Sachlage vor der Erneuerung der Zuger Konzession genommen (vgl. Sachverhaltsabschnitt H oben). Da grundsätzlich nur das Dispositiv einer Verfügung in Rechtskraft erwächst (vgl. BGE 144 I 11 E. 4.2; 144 V 418 E. 4.2) und die Erwägungen selber nicht anfechtbar sind, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Vorinstanz über die Sachlage vor der Erneuerung entschieden hat. Die Rechtswirksamkeit der Konzessionen in der Vergangenheit bildet damit keinen Gegenstand des Teilentscheides

An dieser Ausgangslage ändert der Umstand nichts, dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin 10 % der Verfahrenskosten mit der Begründung auferlegte, deren Antrag auf rückwirkende Anpassung der Zürcher Konzession sei unbegründet. Die Kostenauflegung durch die Vorinstanz ist vielmehr ausgehend vom dargelegten Umfang des Anfechtungsobjekts auf ihre Rechtmässigkeit zu prüfen (dazu E. 6).

1.3.4 Soweit die Beschwerdeführerin eventualiter die Anpassung der Zürcher Konzession ab dem 1. Januar 2024 bis zum Zeitpunkt des

Inkrafttretens der neuen Zuger Konzession begehrt, erweist sich ihr Begehren um rückwirkende Anpassung im Übrigen auch als gegenstandslos geworden. Mit Beschluss vom 1. April 2025 erneuerte der Regierungsrat des Kantons Zug die Zuger Konzession per 1. Januar 2024. Gemäss der angefochtenen Verfügung wird die Zürcher Konzession auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Zuger Konzession angepasst. Eine rückwirkende Anpassung der Zürcher Konzession ab dem 1. Januar 2024 kommt somit heute nicht mehr infrage.

1.3.5 Im Ergebnis ist auf das Rechtsbegehren der Beschwerdeführerin um rückwirkende Anpassung der Zürcher Konzession nicht einzutreten. Dies betrifft namentlich die von der Beschwerdeführerin beantragten Änderungen vor Ziffer 1.1 des Verfügungsdispositivs.

1.4 Nach dem Gesagten ist auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 VwVG), soweit damit nicht die rückwirkende Anpassung der Zürcher Konzession ab dem 13. Mai 2017 bzw. ab dem 1. Januar 2024 beantragt wird.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft die angefochtene Verfügung auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ausübung des Ermessens – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

Bei der Angemessenheitsprüfung auferlegt sich das Bundesverwaltungsgericht indes eine gewisse Zurückhaltung und greift nicht ohne Not in den Beurteilungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein, wenn diese den örtlichen, technischen und persönlichen Verhältnissen nähersteht als die Beschwerdeinstanz. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die zu überprüfende Verfügung die Beurteilung von Fachfragen durch die sachkundige Vorinstanz voraussetzt und deren Entscheid mit Amtsberichten beziehungsweise Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes übereinstimmt. In solchen Fällen weicht das Bundesverwaltungsgericht nicht ohne zwingenden Grund von der Auffassung der Vorinstanz ab. Voraussetzung dafür ist, dass keine Anhaltspunkte für eine unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts bestehen, die Vorinstanz alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte prüfte, sich von sachgerechten Erwägungen leiten liess und ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vornahm. Was insbesondere Amtsberichte und Stellungnahmen von Fachstellen des Bundes betrifft, so überprüft das Bundesverwaltungsgericht diese

nur dann inhaltlich und weicht bei der Prüfung naturwissenschaftlicher und technischer Fragen nur dann davon ab, wenn stichhaltige Gründe, etwa offensichtliche Mängel oder innere Widersprüche, dafür vorliegen (zum Ganzen statt vieler Urteil des BVerfG A-4156/2021 vom 16. April 2024 E. 3.8; vgl. ferner BGE 136 I 184 E. 2.2.1).

3.

Eingangs ist auf die Zuständigkeit der Vorinstanz zum Erlass der angefochtenen Verfügung einzugehen.

3.1 Die Kantone verfügen über die Wasservorkommen auf ihrem Gebiet (Art. 3 und Art. 76 Abs. 4 Satz 1 BV). Die Verleihung von Wasserrechten steht daher in erster Linie der zuständigen Behörde desjenigen Kantons zu, in dessen Gebiet die in Anspruch genommene Gewässerstrecke liegt (Art. 38 Abs. 1 WRG). Beansprucht ein Wasserkraftwerk Gewässerstrecken mehrerer Kantone, so entscheiden diese im gemeinsamen Einverständnis (Art. 6 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 2 WRG).

3.2 Können sich Kantone über Rechte an interkantonalen Wasservorkommen nicht einigen, so entscheidet der Bund (Art. 76 Abs. 5 Satz 2 BV). Diese subsidiäre Kompetenz des Bundes ergibt sich aus seiner Rolle als neutraler Dritter bei Streitigkeiten zwischen Kantonen. Damit soll auch verhindert werden, dass eine rationelle Ausnutzung der Wasserkraft infolge von Streitigkeiten zwischen Kantonen verunmöglicht wird (BGE 78 I 14 E. 6; Urteil des BVerfG 2C_338/2013 vom 21. August 2013 E. 2.2). Diesfalls entscheidet nach Anhörung der Kantone das UVEK (vgl. Art. 6 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 2 WRG), und zwar auch über die Anstände, die aus den jeweiligen kantonalen Verleihungsverfahren entstehen (Art. 62 Abs. 2 WRG). Ist die Konzession von mehreren Kantonen, vom Bundesrat oder vom UVEK erteilt worden, so erlässt das UVEK im Streitfall eine Verfügung, gegen die nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege Beschwerde geführt werden kann (Art. 71 Abs. 2 WRG).

Wie die kantonalen Vergabeverfahren bei interkantonalen Gewässern koordiniert und das gemeinsame Einverständnis der beteiligten Kantone hergestellt werden, ist Sache der Kantone (vgl. Art. 61 Abs. 1 WRG). Sie können die Wasserrechte etwa durch eine gemeinsame Verfügung aller beteiligten Konzessionsbehörden oder in getrennten, aber inhaltlich aufeinander abgestimmten, Konzessionen verleihen (Urteil des BVerfG 1C_663/2023 vom 8. Januar 2025 E. 6.2). Entsprechend muss es sich auch bei getrennten kantonalen Konzessionen über die Nutzung einer gemeinsamen

Wasserstrecke im gleichen Wasserkraftwerk um eine «Konzession von mehreren Kantonen» im Sinne von Art. 71 Abs. 2 WRG handeln.

3.3 Im WKW wird die gemeinsame Gewässerkraft der Kantone Zürich und Zug genutzt. Die entsprechenden Wasserrechte wurden in den getrennten – aber nicht inhaltlich aufeinander abgestimmten – Zürcher und Zuger Konzessionen verliehen. Namentlich bestand kein gemeinsames Einverständnis zwischen den Kantonen Zürich und Zug über die im WKW einzuhaltenen Restwassermengen, die zum obligatorischen Bestandteil von Wasserrechtskonzessionen gehören (vgl. Art. 54 Bst. b und c WRG). Sodann liegt eine Streitigkeit zwischen der Beschwerdeführerin als Konzessionärin und den Verleihungsbehörden des Kantons Zürich über die Dotierwassermenge in der Zürcher Konzession vor. Aufgrund dieser Streitigkeit drohte seitens des Kantons Zug ein konzessionsloser Zustand. Im Ergebnis war die Vorinstanz zum Erlass der angefochtenen Verfügung zuständig.

4.

Zu prüfen sind die Begehren der Beschwerdeführerin um Anpassung der vorinstanzlichen Restwasservorgaben zur Fischwanderung, soweit die Vorgaben nicht Trockenphasen betreffen.

4.1 Die Beschwerdeführerin beantragt, die Ziffern 1.2 und 1.3 des Verfügungsdispositivs seien wie folgt zu ändern (die beantragten Änderungen sind kursiv und grau hervorgehoben):

- 1.2 Falls nachweislich See- oder Flussforellen und/oder Lachse in die Sihl einsteigen [...] so muss die notwendige zusätzliche Restwasserabgabe sowie die notwendigen Zeitfenster für die jeweilige Fischart, jedoch maximal so viel *und in denselben Zeitperioden, wie bei-gemäss* der Etzelwerk-Konzession vom 15. März 2023 (Art. 9.4.1b) *beim Etzelwerk zusätzlich abgegeben wird*, durch die kantonalen Fachstellen [...] bestimmt werden. [...]
- 1.3 Gestützt auf neue Erkenntnisse können die kantonalen Fachstellen zur Verbesserung der freien Fischwanderung die Zeitfenster der Dotierwassermengen bei *innerhalb eines Kalenderjahres* gleichbleibender durchschnittlicher Dotierwassermenge zwischen dem 1. September und dem 30. April gemeinsam anpassen. [...]

4.2 Die Vorinstanz und das BAFU erklären sich mit den Änderungsbegehren einverstanden, da es sich dabei um reine Präzisierungen handle. Die Baudirektion des Kantons Zug zeigt sich mit den Änderungen inhaltlich ebenfalls einverstanden und gibt an, dass die geänderten Formulierungen

voraussichtlich in die neue Zuger Konzession aufgenommen würden. Gleichzeitig vertritt sie die Auffassung, dass der Beschwerdeführerin sinn- gemäss kein Rechtsschutzinteresse an den beantragten Änderungen zu- komme, da die Änderungen nicht im Widerspruch zum angefochtenen Ent- scheid stünden und ohnehin in die neue Zuger Konzession aufgenommen würden. Sie schliesst deshalb auf Abweisung der Begehren. Die Baudirek- tion des Kantons Zürich beantragt die Abweisung der Beschwerde, ohne zu den Änderungsbegehren Stellung zu nehmen.

4.3 In ihrer Replik weist die Beschwerdeführerin darauf hin, dass sie davon ausgehe, die Vorinstanz habe die angefochtene Verfügung faktisch in Wie- dererwägung gezogen, indem sie sich mit dem fraglichen Änderungsbe- gehren einverstanden erklärt habe. Tatsächlich hat die Vorinstanz jedoch keinen materiell abgeänderten Entscheid in der Sache erlassen. Die Vor- instanz belies es vielmehr dabei, in ihrer Vernehmlassung vom 5. März 2024 festzustellen, dass sie dem Beschwerdeantrag zustimme. Damit hat sie die angefochtene Verfügung nicht in Wiedererwägung gezogen (vgl. BGE 148 I 53 E. 1).

4.4 Sodann ergibt sich entgegen dem Einwand der Baudirektion des Kan- tons Zug das Rechtsschutzinteresse an der Änderung eines Verfügungs- dispositivs nicht aus dessen Widersprüchlichkeit zu den beantragten For- mulierungen einer beschwerdeführenden Partei. Massgebend ist vielmehr, ob die Partei aus einer Änderung des Dispositivs – sei es durch die Auflö- sung von Widersprüchen oder durch weitergehende Präzisierungen – ei- nen praktischen Nutzen ziehen bzw. einen materiellen oder ideellen Nach- teil vermeiden kann. Sie muss mit anderen Worten ein schutzwürdiges In- teresse an der beantragten Formulierung haben (vgl. Urteil des BVGer A-4025/2021 vom 3. August 2023 E. 12.8; zum Begriff des schutzwürdigen Interesses statt vieler BGE 145 II 259 E. 2.3).

4.5 Im vorliegenden Fall ist ein schutzwürdiges Interesse der Beschwerde- führerin an den beantragten Änderungen offenkundig gegeben. Die Be- schwerdeführerin erläutert ausführlich, inwiefern die beantragten Formulierungen Unklarheiten über die Tragweite der vorinstanzlichen Vorgaben zur Fischwanderung ausräumen. Keine der Parteien bestreitet diese Erläute- rungen. Die Vorinstanz und das BAFU erkennen die Änderungen vielmehr ausdrücklich als Präzisierungen an und erklären sich damit einverstanden. Die Baudirektion des Kantons Zug gibt an, dass die beantragten Änderun- gen in die neue Zuger Konzession aufgenommen werden. Der Umstand, dass dies, soweit ersichtlich, tatsächlich auch geschehen ist, steht der

Annahme eines Rechtsschutzinteresses nicht entgegen, da die Zürcher Konzession nicht entsprechend angepasst wurde. Im Übrigen bringt keine der Parteien oder die Fachbehörde vor, die Präzisierungen seien aus materiell-rechtlichen Überlegungen abzulehnen. Solche Gründe sind auch nicht ersichtlich.

4.6 Im Ergebnis sind die Begehren der Beschwerdeführerin um Anpassung der Restwasservorgaben zur Fischwanderung gutzuheissen, soweit diese nicht Trockenphasen betreffen. Die Dispositivziffern 1.2 und 1.3 der angefochtenen Verfügung sind entsprechend zu ändern.

5.

In der Hauptsache streitig ist das Begehren der Beschwerdeführerin, die vorinstanzlichen Restwasservorgaben um Vorschriften für Trockenphasen zu ergänzen.

5.1 Die Beschwerdeführerin beantragt, die Ziffern 1.1 und 1.3 des Verfügungsdispositivs seien wie folgt zu ergänzen (die beantragten Ergänzungen sind kursiv und grau hervorgehoben):

1.1 [...]

In Trockenphasen können die Restwassermengen beim WKW unter Einhaltung der Mindestrestwassermengen gemäss Art. 31 Abs. 1 GSchG in demselben Verhältnis reduziert werden, wie der generelle Mindestabfluss von 3'500 l/s bzw. 4'000 l/s beim Etzelwerk gemäss der Etzelwerk-Konzession vom 15. März 2023 unterschritten wird.

1.3 [...] Für Trockenphasen gelten die Bestimmungen gemäss Dispositivziffer 1.1.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Gleichbehandlungsprinzips gegenüber der Betreiberin des flussaufwärts gelegenen Etzelwerks, dessen Restwasser im WKW genutzt wird. Im Wesentlichen führt die Beschwerdeführerin aus, dass das saisonale Mindestrestwasserregime für das Etzelwerk gemäss der neuen Etzelwerk-Konzession, die per 1. Januar 2023 in Kraft getreten sei, um einen dynamischen Anteil ergänzt worden sei. In der Folge habe das Etzelwerk neu in Trockenphasen nur noch Mindestrestwassermengen von 2'000 l/s in die Sihl abzugeben, während die Vorgaben für das WKW nicht entsprechend verringert würden.

Vor der Anpassung der Etzelwerk-Konzession seien dem WKW stets mindestens 2'500 l/s vom Etzelwerk zugeflossen. Zusammen mit der

Anhebung der Mindestrestwassermengen in Dispositivziffer 1.1 der angefochtenen Verfügung habe dieser Umstand eine wesentliche Produktionsminderung für das WKW zur Folge. In sehr trockenen Jahren drohe ein Kraftwerksstillstand über eine Dauer von 3.5 Monaten im Jahr. Dem WKW müsse es daher möglich sein, seine Restwassermenge in Trockenphasen im gleichen Ausmass zu reduzieren, wie das Etzelwerk im Verhältnis zu dessen generellem Mindestabfluss.

5.2 Die Vorinstanz, die Baudirektion des Kantons Zug und das BAFU wenden dagegen ein, es lägen keine vergleichbaren Umstände vor. Das Etzelwerk sei ein Speicherkraftwerk mit Einzugsgebiet Sihlsee und einer 40 km langen Restwasserstrecke. Dagegen handle es sich beim WKW um ein Laufkraftwerk mit Einzugsgebiet Sihl ab Sihlsee und einer 4,5 km langen Restwasserstrecke, die sich innerhalb der Restwasserstrecke des Etzelwerks befinde. Die Kraftwerke seien individuell und unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen und Gegebenheiten beurteilt worden. Eine Gleichbehandlung sei weder sinnvoll noch erforderlich.

Wenn einem Wasserkraftwerk weniger Wasser zuflüsse als die festgelegte Mindestrestwassermenge, sei gemäss der Baudirektion des Kantons Zug nur so viel Restwasser in die Restwasserstrecke abzugeben, wie dem Werk tatsächlich zuflüsse. Bei Ausleitkraftwerken aus Fliessgewässern wie dem WKW sei unter solchen Umständen offensichtlich keine Wasserentnahme mehr möglich. Anders verhalte es sich bei Wasserkraftnutzungen aus Seen wie beim Etzelwerk. Auch bei langanhaltender Trockenheit sei hier eine Wasserentnahme unter Inkaufnahme des Absinkens des Seepiegels über eine gewisse Zeit weiterhin möglich. In den Bedingungen der Etzelwerk-Konzession über die Nutzung des Sihlsees zur Stromproduktion bestehe eine periodische Füllverpflichtung auf bestimmte Höhenlagen des Seepiegels. Wenn der Seepiegel auf die minimale Höhenlage absinke, sei die Wasserkraftnutzung nur noch erlaubt, wenn der Pegel durch das Hochpumpen von Wasser aus dem Zürichsee ausgeglichen werde.

Die Baudirektion führt weiter aus, dass die Betreiberin des Etzelwerks auch in extremen Trockenwettersituationen, während derer der natürliche Zufluss in den Sihlsee kleiner als 2'000 l/s sei, soviel Restwasser aus dem Sihlsee in die Sihl abzugeben habe, dass der Abfluss mindestens 2'000 l/s betrage. Im Rahmen dieser sogenannten «Stützdotierung» werde die erwähnte Sonderregel für Zeiten, in denen einem Wasserkraftwerk weniger Wasser zuflüsse als die festgelegte Mindestrestwassermenge, beim

Etzelwerk also zugunsten des Erhalts des aquatischen Lebensraums von vorherein nicht angewandt.

5.3

5.3.1 Gemäss Art. 31 GSchG berechnet sich die Mindestrestwassermenge bei Wasserentnahmen aus Fliessgewässern mit ständiger Wasserführung nach der Abflussmenge des Gewässers (Abs. 1). Die berechnete Mindestrestwassermenge muss erhöht werden, wenn bestimmte Anforderungen nicht erfüllt sind und nicht durch andere Massnahmen erfüllt werden können (Abs. 2). Im Ausnahmefall können die Mindestrestwassermengen tiefer angesetzt werden. Im Einzelfall werden sie aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung erhöht (Art. 32 und 33 GSchG). Wird einem See oder einem Grundwasservorkommen Wasser entnommen und dadurch die Wasserführung eines Fliessgewässers wesentlich beeinflusst, so ist das Fliessgewässer sinngemäss nach den Art. 31–33 GSchG zu schützen (Art. 34 GSchG).

5.3.2 Die zuständige Behörde bestimmt im Einzelfall die Dotierwassermenge und die anderen Massnahmen, die zum Schutz der Gewässer unterhalb der Entnahmestelle notwendig sind (Art. 35 Abs. 1 GSchG). Sie kann die Dotierwassermenge zeitlich unterschiedlich festlegen. Die Wassermenge nach den Art. 31 und 32 GSchG darf nicht unterschritten werden (Art. 35 Abs. 2 GSchG). Wer einem Gewässer Wasser entnimmt, muss der Behörde nachweisen, dass er die Dotierwassermenge einhält (Art. 36 Abs. 1 GSchG). Weist er nach, dass die zufließende Wassermenge zeitweise geringer ist als die festgelegte Dotierwassermenge, so muss er während dieser Zeit nur so viel Dotierwasser abgeben, wie Wasser zufließt (Art. 36 Abs. 2 GSchG).

5.3.3 Die Bundesbehörde, die ein anderes Bundesgesetz vollzieht – wie hier die Vorinstanz die Wasserrechtsgesetzgebung (vgl. E. 3 oben) –, ist bei der Erfüllung dieser Aufgabe auch für den Vollzug des GSchG zuständig. Sie hört vor ihrem Entscheid die betroffenen Kantone an. Das BAFU und die übrigen betroffenen Bundesstellen wirken nach den Art. 62a und 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) beim Vollzug mit (Art. 48 Abs. 1 GSchG).

5.4 Die in der angefochtenen Verfügung festgelegten Mindestrestwassermengen basieren auf einem durch ein Umweltberatungsunternehmen am

3. Juli 2023 erstellten Restwasserbericht, einer Stellungnahme des BAFU dazu vom 14. November 2023 sowie den Eingaben der anderen Verfahrensbeteiligten. Der Bericht beschreibt die massgebenden Zustände im fraglichen Streckenabschnitt der Sihl und berechnet basierend darauf Mindestrestwassermengen nach Art. 31 Abs. 1 GSchG in der Höhe von 800 l/s. Zudem sieht der Bericht zeit- und temperaturabhängige Erhöhungen der Mindestrestwassermengen gemäss Art. 31 Abs. 2 GSchG zur Sicherung seltener Lebensräume und Lebensgemeinschaften (Bst. c) sowie zur Gewährleistung der für die freie Fischwanderung erforderlichen Wassertiefe (Bst. d) vor. Die Modellierungen im Restwasserbericht berücksichtigen insbesondere auch Trockenphasen und das saisonale Mindestrestwasserregime in der neuen Etzelwerk-Konzession. Auf Antrag des BAFU, das sich ansonsten mit dem Bericht einverstanden zeigte, weitete die Vorinstanz die vorgeschlagenen temperaturabhängigen Dotierwassermengen vom Sommer auf das ganze Jahr aus und ergänzte die Restwasservorgaben um die zusätzlichen Vorgaben zur Fischwanderung in den Dispositivziffern 1.2 und 1.3 der angefochtenen Verfügung.

Soweit ersichtlich, hat die Vorinstanz dabei alle für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft. Sie liess sich von sachgerechten Erwägungen leiten und nahm ihre Abklärungen sorgfältig und umfassend vor. Das BAFU hat sich alsdann ausführlich im Vergabe- und Beschwerdeverfahren zu den Restwasservorgaben vernehmen lassen und hat sich mit der Vorinstanz einverstanden gezeigt. Fachberichte des BAFU im Bereich des Umweltrechts kommen aufgrund seiner besonderen Sachkunde als Umweltschutzfachinstanz des Bundes (vgl. Art. 42 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [USG, SR 814.01]) erhebliches Gewicht zu (BGE 145 II 70 E. 5.5; Urteile des BGer 1C_101/2016 vom 21. November 2016 E. 3.6.2 und 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016 E. 5). Im Ergebnis besteht kein Grund anzunehmen, dass die Erhöhung der Mindestrestwassermengen durch die Vorinstanz nicht den Vorgaben von Art. 31 Abs. 2 GSchG genügen würde. Die Beschwerdeführerin bringt denn auch nichts Gegenteiliges vor, sondern beschränkt sich darauf, eine ungleiche Behandlung zu behaupten. Ferner macht sie nicht geltend, dass eine Ausnahme nach Art. 32 GSchG vorliege, die eine tiefere Mindestrestwassermengen erlauben würde. Eine solche Ausnahme ist denn auch nicht ersichtlich.

5.5 Das Begehren der Beschwerdeführerin, die vorinstanzlichen Restwasservorgaben um Vorschriften für Trockenphasen zu ergänzen, erweist sich nach dem Gesagten als unvereinbar mit den gewässerschutzrechtlichen

Anforderungen nach Art. 31 Abs. 2 GSchG über die Sicherung seltener Lebensräume und Lebensgemeinschaften (Bst. c) sowie über die Gewährleistung der für die freie Fischwanderung erforderlichen Wassertiefe (Bst. c) sowie Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GSchG. Im Ergebnis ist das Begehren abzuweisen.

6.

Weiter ist zu prüfen, ob die Vorinstanz der Beschwerdeführerin zu Recht Verfahrenskosten auferlegt hat.

6.1 In Dispositivziffer 4 der angefochtenen Verfügung auferlegt die Vorinstanz der Beschwerdeführerin 10 % der Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'254.00. Die Vorinstanz begründet dies damit, dass die Beschwerdeführerin mit ihrem Antrag auf rückwirkende Anpassung der Zürcher Konzession nicht durchgedrungen sei.

6.2 Die Vorinstanz trat im Verfahren als Entscheidungsbehörde bei Uneinigkeiten zwischen den Kantonen über Rechte an interkantonalen Wasservorkommen auf (vgl. E. 3 oben). Während sie in dieser Rolle die Konzessionen im Zuständigkeitsbereich des Bundes erteilt, ändert, erneuert und verlängert (Art. 1 Abs. 1 Bst. a der Verordnung über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte [WRV, SR 721.801]), leitet das Bundesamt für Energie BFE die wasserrechtlichen Verfahren, erlässt die erforderlichen Zwischenverfügungen und erledigt Aufgaben, die den Verfahren vor- und nachgelagert sind (Art. 1 Abs. 2 Bst. c WRV). Dem BFE oblag mit anderen Worten die Verfahrensleitung.

6.3 Für die Aufsicht über die Grenzkraftwerke und für Verwaltungsaufwand erhebt der Bund Gebühren (Art. 52a WRG). Die Verordnung vom 22. November 2006 über Gebühren und Aufsichtsabgaben im Energiebereich (GebV-En, SR 730.05) regelt die Gebühren für Verfügungen, Dienstleistungen und Aufsichtstätigkeiten des BFE (Art. 1 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 GebV-En). Gemäss Art. 9 Abs. 1 GebV-En erhebt das BFE namentlich Gebühren für die Prüfung von Gesuchen über die Erteilung, Änderung, Erneuerung oder Verlängerung von Wasserkraftnutzungskonzessionen oder -zusatzkonzessionen für Grenzkraftwerke (Bst. a) sowie für Bewilligungen, Verfügungen sowie Dienstleistungen auf der Grundlage des Wasserrechtsgesetzes und des Gewässerschutzgesetzes (Bst. c). Diese Gebühren werden nach Zeitaufwand berechnet und betragen je nach Funktionsstufe des ausführenden Personals Fr. 75.– bis Fr. 250.– pro Stunde (Art. 3 Abs. 2 GebV-En). In bestimmten Fällen können die Gebühren herabgesetzt oder erlassen oder ein

Zuschlag erhoben werden (Art. 4 und 5 GebV-En). Im Übrigen gelten gemäss Art. 1 Abs. 3 GebV-En die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV, SR 172.041.1).

6.4 In der GebV-En ist nicht ausdrücklich geregelt, von wem die Gebühr zu entrichten ist. Art. 2 Abs. 1 AllgGebV hält lediglich fest, dass eine Gebühr zu bezahlen hat, wer eine Verfügung veranlasst oder eine Dienstleistung beansprucht. Freilich entspricht es einem allgemeinen prozessualen Grundsatz, dass die zu erhebende Verwaltungsgebühr in Verfahren, die – wie hier – einem Klageverfahren gleichen, nach Massgabe des Obsiegens und Unterliegens auf die Verfahrensparteien zu verlegen ist (sog. «Unterliegerprinzip»; BGE 132 II 47 E. 3.3). Eine Partei gilt als unterlegen, wenn ihren Begehren aus formellen oder materiellen Gründen nicht entsprochen wird. Verglichen werden dabei die anhand der Begründung ausgelegten Anträge der beschwerdeführenden bzw. wie vorliegend der gesuchstellenden Parteien. Dabei ist auf das materiell wirklich Gewollte abzustellen (BVGE 2013/32 E. 9.4.1; vgl. BGE 123 V 156 E. 3c).

6.5 Gegenstand des angefochtenen Entscheides ist die interkantonale Abstimmung über die Nutzung der Sihl im WKW. Dagegen bilden die von der Beschwerdeführerin beantragte Entschädigung und die damit verbundene Frage der rückwirkenden Anpassung der Zürcher Konzession keinen Bestandteil des Entscheides (vgl. E. 1.3 oben). Die Vorinstanz hatte demnach nicht über die rückwirkende Anpassung der Zürcher Konzession zu befinden. Trotzdem hat sie der Beschwerdeführerin Verfahrenskosten in diesem Streitpunkt auferlegt. Im Ergebnis missachtete die Vorinstanz das Unterliegerprinzip. Die Kostenauflegung an die Beschwerdeführerin erfolgte damit unrechtmässig.

6.6 Nach dem Gesagten erweist sich die Rüge der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz habe ihr zu Unrecht 10 % der Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'254.00 auferlegt, als begründet. Die Dispositivziffer 4 der angefochtenen Verfügung ist entsprechend zu ändern.

7.

Zusammenfassend ist die Beschwerde bezüglich der Anpassung der vorinstanzlichen Restwasservorgaben zur Fischwanderung – soweit diese Vorgaben nicht Trockenphasen betreffen – und bezüglich der Auferlegung der Verfahrenskosten durch die Vorinstanz an die Beschwerdeführerin gutzuheissen. Die Dispositivziffern 1.2, 1.3 und 4 der angefochtenen Verfügung sind entsprechend zu ändern. Im Übrigen erweist sich die

Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

8.

Abschliessend bleibt über die Kosten und Entschädigungen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens zu befinden.

8.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Unterliegt diese nur teilweise, so werden die Verfahrenskosten ermässigt. Ausnahmsweise können sie ihr erlassen werden (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen haben keine Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 Abs. 2 VwVG). Der Ausgang eines Verfahrens kann nicht rein mathematisch nach der Anzahl der Punkte berechnet werden, in denen eine beschwerdeführende Partei als obsiegend zu gelten hat, es bedarf vielmehr jeweils zusätzlich einer qualitativen Einschätzung der Wichtigkeit der einzelnen Punkte des Obsiegens im Vergleich zum (gesamten) Streitgegenstand (BGE 143 II 162 E. 5.3).

Die Beschwerdeführerin unterliegt in den wesentlichen Punkten des Rechtsstreits (rückwirkende Anpassung der Zürcher Konzession und Ergänzung der Restwasservorgaben um Vorschriften für Trockenphasen). Mir ihren Rügen um Anpassung der Restwasservorgaben zur Fischwanderung und um Neuverteilung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens dringt sie durch. Deshalb rechtfertigt es sich, der Beschwerdeführerin die Kosten des vorliegenden Verfahrens, die auf Fr. 5'000.– festzusetzen sind, im Umfang von Fr. 4'000.– aufzuerlegen (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag ist dem Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.– ist der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückzuerstatten.

Bei den Beschwerdegegnern handelt es sich um öffentlich-rechtliche Körperschaften, die bei Unterliegen kostenpflichtig werden, soweit sich der Streit um ihre Vermögensinteressen dreht und sie sich mit eigenen Anträgen am Verfahren beteiligt haben (vgl. Art. 63 Abs. 2 Teilsatz 2 VwVG; Urteil des BVGer A-3505/2012 vom 24. Juni 2014 E. 13.1.3). Im vorliegenden Fall sind die Beschwerdegegner im Streit um die angemessene Sicherung der Restwassermengen nach dem GSchG im fraglichen Sihlabschnitt teilweise unterlegen. Diese Normen bezwecken den Schutz der Fliessgewässer und der von ihnen abhängigen Lebensräume vor nachteiligen Folgen

von Wasserentnahmen (Urteil des BVGer A-720/2021 vom 28. Dezember 2021 E. 3.1.1) und damit ein nicht vermögensrechtliches Interesse. Folglich sind den Beschwerdegegnern keine Verfahrenskosten aufzuerlegen.

8.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei ist von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE). Das Bundesverwaltungsgericht legt die Entschädigung aufgrund der eingereichten Kostennote oder, wenn keine Kostennote eingereicht wurde, aufgrund der Akten fest (Art. 14 Abs. 2 VGKE). Die Kosten der Vertretung umfassen das Anwaltshonorar, die Auslagen sowie gegebenenfalls die Mehrwertsteuer (Art. 9 Abs. 1 Bst. a-c VGKE).

Die anwaltlich vertretene Beschwerdeführerin gilt – wie vorstehend dargelegt – als zu einem Fünftel obsiegend. Sie hat daher Anspruch auf eine Parteientschädigung. Diese ist, da keine Kostennote ins Recht gelegt wurde, aufgrund der Akten festzusetzen. In Anbetracht der einschlägigen Fragestellungen und der eingereichten Unterlagen sowie unter Berücksichtigung der massgebenden Bemessungsfaktoren erachtet das Bundesverwaltungsgericht eine Parteientschädigung von gesamthaft Fr. 2'000.– als angemessen. Im Umfang ihres teilweisen Obsiegens von 20 % ist der Beschwerdeführerin somit für das vorliegende Verfahren eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 400.– zuzusprechen. Dieser Betrag ist ihr von der Vorinstanz nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zu entrichten. Die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner und die Vorinstanz haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 3 und 4 VGKE).

(Das Dispositiv befindet sich auf der nächsten Seite.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen (E. 4, 6 und 7). Die Dispositivziffern 1.2, 1.3 und 4 der angefochtenen Verfügung vom 15. Dezember 2023 werden wie folgt geändert:

«1.2 Falls nachweislich See- oder Flussforellen und/oder Lachse in die Sihl einsteigen (Feststellung unterhalb der Restwasserrückgabe beim WKW von mindestens zehn Lachsen innerhalb von fünf Jahren, oder während der Laichwanderung während zwei aufeinanderfolgenden Jahren von jährlich mindestens fünf See- oder Flussforellen, die grösser als 75 cm waren) so muss die notwendige zusätzliche Restwasserabgabe sowie die notwendigen Zeitfenster für die jeweilige Fischart, jedoch maximal so viel und in denselben Zeitperioden, wie gemäss der Etzelwerk-Konzession vom 15. März 2023 (Art. 9.4.1b) beim Etzelwerk zusätzlich abgegeben wird, durch die kantonalen Fachstellen des Kantons Zug und des Kantons Zürich bestimmt werden. Die kantonalen Fachstellen ordnen die Erhöhung der Restwassermengen gemeinsam hoheitlich an. Die EKZ haben ein zeitlich punktuell Monitoring zur Überwachung der drei Fischarten in Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen auszuarbeiten, sobald der Lachs und/oder die See- oder Flussforelle durch das Etzelwerk festgestellt wird.

1.3 Gestützt auf neue Erkenntnisse können die kantonalen Fachstellen zur Verbesserung der freien Fischwanderung die Zeitfenster der Dotierwassermengen bei innerhalb eines Kalenderjahres gleichbleibender durchschnittlicher Dotierwassermenge zwischen dem 1. September und dem 30. April gemeinsam anpassen. Im Januar und Februar müssen jedoch weiterhin maximal 800 l/s abgegeben werden

4. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt.»

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

2.

Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten von Fr. 4'000.– auferlegt. Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'000.– wird der Beschwerdeführerin nach Eintritt

der Rechtskraft dieses Urteils zurückerstattet. Die Beschwerdeführerin hat dem Bundesverwaltungsgericht ihre Kontoverbindung bekannt zu geben.

3.

Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils eine Parteientschädigung von Fr. 400.– zu bezahlen

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Beschwerdegegner, die Vorinstanz und das Bundesamt für Umwelt BAFU.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Ivan Gunjic

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: