

**5385**

**Beschluss des Kantonsrates  
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 242/2016 betreffend  
Kein Verkauf von AXPO-Wasserkraftwerken  
ins Ausland**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. September 2017,

*beschliesst:*

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 242/2016 betreffend Kein Verkauf von AXPO-Wasserkraftwerken ins Ausland wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

\_\_\_\_\_

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 24. Oktober 2016 folgendes von den Kantonsräten Daniel Frei, Niederhasli, und Jürg Trachsel, Richterswil, am 11. Juli 2016 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, sich Kraft seiner Vertretung in den Verwaltungsräten der AXPO und der EKZ und als Aktionär der AXPO dafür einzusetzen, dass sichergestellt wird, dass die Wasserkraftwerke der AXPO langfristig in Schweizer Hand bleiben.

\_\_\_\_\_

*Bericht des Regierungsrates:***A. Einleitung**

Zu Fragen betreffend das Eigentum an den schweizerischen Wasserkraftwerken und allfälligen Verkaufsbeschränkungen beschäftigen sich derzeit mehrere parlamentarische Vorstösse auf Bundes- und auf Kantonsebene.

Die Motion «Kein Ausverkauf der Schweizer Wasserkraftwerke» (16.3257) von Nationalrätin Martina Munz beauftragte den Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, damit die Grosswasserkraftwerke und Staudammern, die heute im Besitz der grossen Kraftwerksbetreiber sind, in der Hand von Schweizer Unternehmen bleiben, an denen ausschliesslich die öffentliche Hand beteiligt ist. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Der Nationalrat lehnte die Motion am 30. Mai 2017 ab. Die parlamentarische Initiative «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» (16.498) von Nationalrätin Jacqueline Badran will strategische Infrastrukturen der Energiewirtschaft, namentlich Wasserkraftwerke sowie Strom- und Gasnetze, dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.41) unterstellen. Das Geschäft wurde im Parlament noch nicht behandelt.

Der Kantonsrat hat die parlamentarische Initiative KR-Nr. 143/2016 betreffend Wasserkraftwerke müssen in Schweizer Hand bleiben am 24. Oktober 2016 vorläufig unterstützt. Ebenfalls hat er am 28. August 2017 die parlamentarischen Initiativen der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt KR-Nrn. 182/2017 betreffend Strategische Sicherung der Stromversorgung (Produktion) und 183/2017 betreffend Vereinbarungen im Zusammenhang mit Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen vorläufig unterstützt.

**B. Zuständigkeiten und Aufgaben für eine sichere, ausreichende und wirtschaftliche Stromversorgung**

Die Zuständigkeiten und Aufgaben für eine sichere, ausreichende und wirtschaftliche Stromversorgung sind auf Bundesebene im Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (StromVG, SR 734.7) und im Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0) geregelt. Gemäss Art. 4 Abs. 2 EnG ist die Energieversorgung Sache der Energiewirtschaft, während der Bund und die Kantone mit geeigneten staatlichen Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass die Energiewirtschaft ihre

Aufgaben im Gesamtinteresse bestmöglich erfüllen kann. Diese Zuständigkeiten bleiben auch mit dem neuen Energiegesetz vom 30. September 2016 (nEnG, BBl 2016, 7683), das die Stimmberechtigten am 21. Mai 2017 angenommen haben und das auf Anfang 2018 in Kraft treten soll, bestehen.

Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) ist gemäss Art. 22 Abs. 3 und 4 StromVG für die Überwachung der Versorgungssicherheit zuständig. Im Bericht Stromversorgungssicherheit der Schweiz 2016 vom Juni 2016 listet die ElCom die zur Überwachung der Stromversorgungssicherheit wesentlichen Beobachtungsdimensionen und -grössen auf. Für die Dimension «Kraftwerkskapazität» sind dies die Entwicklung der Produktionsleistung, die Leistungsreserven und die Elektrizitätsbilanz der Schweiz. Nicht als Beobachtungsgrösse aufgenommen – d.h., offensichtlich von der ElCom nicht als wesentlich betrachtet – ist der Anteil der Stromerzeugungsinfrastruktur, der sich in schweizerischem Eigentum befindet.

### **C. Rechte der Verleihungsbehörden von Wasserrechten und des Bundes**

Das Energiegesetz und auch das Stromversorgungsgesetz enthalten – ausser bezüglich der nationalen Netzgesellschaft Swissgrid – keine Aussagen zum Eigentum von Energieinfrastrukturen. Insbesondere äussern sich die beiden Gesetze auch nicht dazu, ob Energieinfrastrukturen grundsätzlich im Eigentum der öffentlichen Hand oder der Privatwirtschaft sein sollen. Das Wasserrechtsgesetz vom 22. Dezember 1916 (WRG, SR 721.80) unterscheidet dementsprechend auch nicht zwischen inländischen und ausländischen Investoren. Den Verleihungsbehörden (den konzedierenden Gemeinwesen) stehen aber gewisse Rechte zu: Gemäss Art. 60 Abs. 3<sup>bis</sup> WRG können neue Konzessionen ohne Ausschreibung verliehen werden. Die Verleihung hat in einem diskriminierungsfreien und transparenten Verfahren zu erfolgen. Gemäss Art. 42 WRG kann eine Konzession nur mit Zustimmung der Verleihungsbehörde übertragen werden, wobei die Zustimmung nicht verweigert werden soll, wenn der neue Erwerber allen Erfordernissen der Konzession genügt und keine Gründe des öffentlichen Wohls der Übertragung entgegenstehen. Hingegen regelt das Wasserrechtsgesetz nicht, ob die Änderung der Beteiligungsverhältnisse an einer Kraftwerksgesellschaft zustimmungsbedürftig ist. Hierzu gibt es noch keine Rechtspraxis. Bei Wasserrechtskonzessionen können die Verleihungsbehörden Vorgaben zur Betriebsweise machen. Es ist zum Beispiel üblich, dass der Kraftwerksbetreiber durch die Konzession verpflichtet wird, das zufließende Wasser soweit als möglich zu verwerten sowie

den Ufer- und Strassenunterhalt im Bereich der Konzessionsstrecke sicherzustellen.

Gestützt auf Art. 8 WRG kann das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den Export von Wasserstrom einer Bewilligungspflicht unterstellen. Die Bewilligung kann verweigert werden, wenn das öffentliche Wohl durch die Ausfuhr beeinträchtigt wird.

#### **D. Rahmenbedingungen im Strommarkt**

Derzeit sind die Preise im geöffneten europäischen Strommarkt aus mehreren Gründen stark verzerrt. Gegenwärtig wie auch mittelfristig ist mit sehr tiefen Strompreisen zu rechnen. Die dem Markt ausgesetzte Stromerzeugung (vor allem Grosswasser- und Kernkraftwerke) in der Schweiz ist stark unter Druck. Bei den geltenden Rahmenbedingungen wird nicht in neue Kraftwerke, die nicht in gesicherte Absatzmärkte mit angemessenen Ertragsaussichten liefern können, investiert. Bei bestehenden Kraftwerken werden die Instandhaltungs- und Erneuerungsmassnahmen auf das Notwendigste beschränkt. Inwieweit und mit welchen Massnahmen in diesen nicht funktionierenden Markt eingegriffen werden soll, wird derzeit auf Bundesebene diskutiert. Mit Art. 30 Abs. 5 nEnG wird der Bundesrat verpflichtet, der Bundesversammlung bis spätestens 2019 einen Erlassentwurf für die Einführung eines marktnahen Modells (Strommarktdesign) für die Zeit nach Auslaufen des bestehenden Einspeisevergütungssystems vorzulegen. Derzeit läuft zudem die Vernehmlassung für die Wasserzinsregelung ab 2020.

#### **E. Axpo**

Der Kanton hält zusammen mit den kantonseigenen Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) an der Axpo Holding AG (Axpo Holding) eine Minderheitsbeteiligung von 36,75% der Aktien. Die restlichen Aktien befinden sich im Eigentum der anderen Vertragskantone oder deren Kantonswerke. Die Axpo Holding und ihre Tochtergesellschaften bilden zusammen den Axpo-Konzern. Dieser besitzt oder hält Beteiligungen an zahlreichen Wasserkraftwerken in der Schweiz. Ein Grossteil dieser Kraftwerke kann – unabhängig von der Erzeugungstechnologie – bei den gegenwärtig tiefen Strompreisen von 3 bis 4 Rp./kWh nicht gewinnbringend betrieben werden. Der Axpo-Konzern bezog von seinen Beteiligungen an schweizerischen Wasserkraftwerken im Geschäftsjahr 2015/2016 insgesamt 8347 Mio. kWh Strom.

Dies entsprach rund 22% der Stromerzeugung aus Wasserkraft bzw. rund 13% der gesamten Stromerzeugung in der Schweiz. Die derzeitige Lage auf dem europäischen Strommarkt mit tiefen Strompreisen dürfte sich bis mindestens 2020 nicht wesentlich verändern. Für den Axpo-Konzern als grossen Stromerzeuger sind deshalb Massnahmen zur Verbesserung des Unternehmensergebnisses auf der Kosten- und der Ertragsseite erforderlich.

Die am 21. Dezember 2016 vorgestellte Strategie des Verwaltungsrates der Axpo Holding sieht vor, neue Geschäftsfelder zu erschliessen und vom Strompreis unabhängiger zu werden. Die Kompetenzen in den Wachstumsefeldern erneuerbare Energien (einschliesslich der Wasserkraftwerke) und internationales Kundengeschäft sollen zusammen mit den Netzen und der Portfoliobewirtschaftung in einer neuen Gesellschaft gebündelt werden. Das Kapital für die Wachstumsstrategie soll nicht nur von Axpo, sondern ab 2019 auch von neuen Investoren kommen. Die Mehrheit an der neuen Gesellschaft soll bei der Axpo Holding bleiben. Neben dem neuen Unternehmen, zu dem als Tochtergesellschaft auch die Axpo Trading AG gehören wird, werden die Axpo Power AG, die Centralschweizerische Kraftwerke AG und die Informatiktochter Avectris AG weiterhin die Axpo-Gruppe bilden.

Die bestehenden Wasserkraftwerksbeteiligungen werden von der Axpo Holding als strategisch relevant betrachtet und sollen nicht an Dritte verkauft werden. Ausnahme bilden einige strategisch nicht relevante Anteile des Wasserkraft-Portfolios. In diesem Zusammenhang hat der Axpo-Konzern den 5%-Anteil am Rheinkraftwerk Albruck-Dogern (an die AEW Energie AG), die 35%-Beteiligung am Kraftwerk Argessa im Wallis (an die Energie Service Biel) und den 50%-Anteil am Kraftwerk Lizerne et Morge im Wallis (an die Stadt Sion) verkauft.

Der Regierungsrat setzte seine Eigentümerstrategie für die Axpo Holding mit Beschluss Nr. 1196/2016 fest. Die Axpo-Beteiligung ist in Bezug auf eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung im Sinne von Art. 106 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) nicht mehr von strategischer Bedeutung für den Kanton. Die Axpo Holding soll nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen entscheiden und eine möglichst hohe Wertschöpfung anstreben, insbesondere auch im Inland. Vorrang hat die Aufrechterhaltung der Marktfähigkeit des Unternehmens. Im mehrjährigen Durchschnitt wird eine marktübliche Dividende erwartet. Die Axpo Holding soll ihre Tätigkeiten ohne neues Kapital der Eigentümer weiterführen. Aufgrund der unsicheren Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen soll die Abhängigkeit des Axpo-Konzerns von den Strommarktpreisen verringert werden. Die Eigentümerstrategie würde den Verkauf von Wasserkraftwerken an private

oder öffentliche Körperschaften im In- oder Ausland grundsätzlich zuzulassen.

Im Einklang mit der Eigentümerstrategie des Regierungsrates wurde anlässlich der Generalversammlung vom 10. März 2017 der Verwaltungsrat der Axpo Holding neu besetzt und von 13 auf neun Mitglieder verkleinert. Im neu gewählten Verwaltungsrat sitzen keine Vertretungen des Regierungsrates bzw. der EKZ mehr ein. Auf gemeinsamen Vorschlag von Kanton und EKZ vertreten seither drei unabhängige Fachleute aus den Bereichen Finanzen, Risikomanagement und Innovationsmanagement die Interessen der Zürcher Aktionäre im Verwaltungsrat.

Die Mitglieder des Verwaltungsrates einer privatwirtschaftlichen Aktiengesellschaft sind in erster Linie verpflichtet, sich für das Wohl des Unternehmens einzusetzen (Art. 717 OR, SR 220). Falls der Verkauf von Wasserkraftwerken oder Teilen davon als wesentlich erachtet wird für die günstige langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Axpo-Konzerns, muss der Verwaltungsrat diesen strategischen Entscheid fällen – es sei denn, es gibt verbindliche anderslautende Vorgaben der Mehrheit der Aktionäre.

## **F. EKZ**

Die EKZ sind eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 1 EKZ-Gesetz vom 19. Juni 1983, LS 732.1), die unter der Oberaufsicht des Kantonsrates steht (§ 9 Abs. 1 EKZ-Gesetz). Die Festlegung der Geschäftsstrategie obliegt dem Verwaltungsrat der EKZ. Dieser besteht aus 15 Mitgliedern. Zwei werden vom Regierungsrat aus seiner Mitte und 13 vom Kantonsrat gewählt (§ 10 EKZ-Gesetz). Die EKZ besitzen drei Kleinwasserkraftwerke (Dietikon, Waldhalde, Pfungen) und sind über ihre Beteiligungen an der Axpo Holding und an der Repower AG indirekt an einem beträchtlichen Teil der schweizerischen Stromerzeugung aus Wasserkraft beteiligt. Seit 2017 sind die EKZ zusätzlich mit 6% an der Repartner Produktions AG und damit an vier Wasserkraftwerken in Graubünden beteiligt. Die EKZ prüfen in Anbetracht der gegenwärtigen Entwicklungen in der Energiebranche und im Rahmen ihrer strategischen Ausrichtung alle Möglichkeiten, ihre Marktposition im Interesse der Zürcher Stromkundinnen und Stromkunden zu festigen. Weitere direkte bzw. indirekte Investitionen in Wasserkraftwerke wären nur unter sorgfältiger Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Risiken in Betracht zu ziehen. Eine Beteiligung an nicht rentablen Wasserkraftwerken schliesen die EKZ aus.

## **G. Fazit**

Die bestehenden Wasserkraftwerke sind wesentlicher Bestandteil der Strategie des Verwaltungsrates der Axpo Holding. Einen Verkauf an Dritte sieht der Verwaltungsrat nicht vor. Ausnahme bilden einzelne strategisch nicht relevante Wasserkraftwerksbeteiligungen. Die im Rahmen dieser Portfoliobereinigung veräusserten Anteile an drei Wasserkraftwerken gingen alle an Schweizer Käufer.

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich, wenn die Stromerzeugung mehrheitlich in schweizerischer Hand bleibt. Er ist seit dem 10. März 2017 nicht mehr im Verwaltungsrat der Axpo Holding vertreten. Der Regierungsrat setzt sich im Rahmen seiner Aktionärsrechte dafür ein, dass die Schweizer Wasserkraftwerke mehrheitlich in schweizerischem Eigentum bleiben. Dies ist aber für die Versorgungssicherheit nicht zwingend erforderlich. Mit der geltenden Gesetzgebung kann sichergestellt werden, dass ein Investor ein Wasserkraftwerk im Sinne der nationalen Interessen betreibt: Bei Wasserrechtskonzessionen können die Verleihungsbehörden Vorgaben zur Betriebsweise machen. Eine Konzession kann nur mit Zustimmung der Verleihungsbehörde übertragen werden. Der Bund kann die Bewilligung für den Export von Wasserstrom verweigern, wenn das öffentliche Wohl durch die Ausfuhr beeinträchtigt wird.

Aus finanzieller Sicht hat der Kanton als Miteigentümer der Axpo Holding ein grosses Interesse an der finanziellen Stabilität der Unternehmung. Diese soll ihre Tätigkeiten ohne neues Kapital des Kantons weiterführen. Sollten aus wirtschaftlicher Notwendigkeit einzelne bedeutende Wasserkraftwerksbeteiligungen verkauft werden müssen, so sollen inländische Käufer bevorzugt werden, sofern gleichwertige Angebote vorliegen.

## **H. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 242/2016 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:  
Markus Kägi Beat Husi