

Antrag des Regierungsrates vom 17. Januar 2018

5430

Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ-Gesetz)

(Änderung vom; Gewinnverwendung)

Der Kantonsrat

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 17. Januar 2018,

beschliesst:

I. Das Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ-Gesetz) vom 19. Juni 1983 wird wie folgt geändert:

Ersatz von Bezeichnungen:

In den §§ 5 Abs. 1, 12 und 14 wird der Ausdruck «Staat» durch den Ausdruck «Kanton» ersetzt.

§ 3. Die EKZ werden nach kaufmännischen Grundsätzen geführt. Sie streben einen angemessenen Gewinn an. Kaufmännische Führung

§ 3 a. ¹ Die EKZ schütten dem Kanton einen angemessenen Anteil des Bilanzgewinns aus. Ausnahmsweise kann die Ausschüttung aus den Reserven erfolgen. Gewinnverwendung

² Der Verwaltungsrat legt die Ausschüttung fest.

§§ 6 und 7 werden aufgehoben.

§ 10. Abs. 1 und 2 unverändert. Organisation

³ Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung über die Organisation und Verwaltung der EKZ. Sie enthält die Grundsätze zur kaufmännischen Führung und über die Gewinnverwendung. Die Verordnung bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom

¹ Die Gewinnausschüttung gemäss § 3a erfolgt erstmals für das Geschäftsjahr, in dem die Änderung vom in Kraft tritt.

² In den ersten drei Jahren beträgt die Ausschüttung mindestens je 30 Mio. Franken.

³ Ausschüttungen vor Inkrafttreten der Änderung vom werden an die Ausschüttungen gemäss Abs. 2 angerechnet.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

A. Allgemeines

1. Ausgangslage

Die Rahmenbedingungen in der schweizerischen Stromversorgung haben sich mit dem Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (StromVG, SR 734.7) grundlegend geändert (z. B. Teilliberalisierung, buchhalterische Entflechtung des Netzbetriebs von den übrigen Tätigkeitsbereichen). Weiter enthält das Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG, SR 730.0) neue Bestimmungen betreffend die Einspeisung von netzgebundener Energie und deren Eigenverbrauch. Diese Veränderungen sind auch für die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) als grossen Verteilnetzbetreiber und Stromlieferanten wesentlich.

Auf Bundesebene stehen derzeit weitere Anpassungen zur Diskussion: Mit Art. 30 Abs. 5 EnG 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. Mitte 2018 soll ein Entwurf zur Revision des Stromversorgungsgesetzes in die Vernehmlassung gegeben werden. Bereits seit Längerem wird über die vollständige Strommarktöffnung und ein Stromabkommen mit der EU diskutiert. Ein Stromabkommen könnte erhebliche Folgen für die EKZ (bezüglich rechtlicher Entflechtung, Besteuerung von Stromunternehmen und weiteren Bereichen) haben.

Zudem verlangt die parlamentarische Initiative KR-Nr. 211/2016 betreffend Änderung EKZ-Gesetz eine Anpassung des Gesetzes betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 (EKZ-Gesetz, LS 732.1) betreffend Grösse und Zusammensetzung des Verwaltungsrates der EKZ. Die parlamentarische Initiative wird derzeit in der zuständigen Kommission des Kantonsrates behandelt.

Der Regierungsrat stellte in der Eigentümerstrategie für die EKZ mit Beschluss Nr. 1197/2016 fest, dass das EKZ-Gesetz unter den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen und der heutigen Rollenverteilung in der schweizerischen Stromversorgung und letztlich auch im Hinblick auf die künftigen Entwicklungen im Stromsektor nicht mehr zeitgemäss sei und in wesentlichen Punkten überarbeitet werden müsse. Er beauftragte die Baudirektion, in Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion und den EKZ einen Entwurf für eine Anpassung des EKZ-Gesetzes vorzulegen.

Die Anpassung des EKZ-Gesetzes wird angesichts der geschilderten Rahmenbedingungen auf zwei Schritte aufgeteilt. Mit der vorliegenden Änderung sollen in einem ersten Schritt die aufgrund der bundesgesetzlichen Regelungen erforderlichen Anpassungen vorgenommen werden. Um Rechtssicherheit zu schaffen, sollen zudem die durch den Kantonsrat bereits auf Verordnungsstufe genehmigte Gewinnausschüttung an den Kanton und der Grundsatz der – von den EKZ seit Jahren gelebten – Gewinnerzielung im Gesetz verankert werden. In einem zweiten Schritt sollen unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf Bundesebene weitere Anpassungen des EKZ-Gesetzes geprüft werden, darunter auch zur Grösse und zur Zusammensetzung des Verwaltungsrates der EKZ.

Der Verwaltungsrat der EKZ unterstützt das gewählte zweistufige Vorgehen und die im ersten Schritt vorgeschlagenen Gesetzesänderungen.

2. EKZ

Die EKZ gehören zu 100% dem Kanton und werden als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt geführt. Die Organisation und die Aufgaben der EKZ sind im EKZ-Gesetz und der zugehörigen EKZ-Verordnung vom 13. Februar 1985 (LS 732.11) geregelt. Der Verwaltungsrat besteht aus 15 Mitgliedern, wovon 13 vom Kantonsrat und zwei vom Regierungsrat aus seiner Mitte gewählt werden (§ 10 EKZ-Gesetz). Das Unternehmen steht unter der Oberaufsicht des Kantonsrates (§ 9 EKZ-Gesetz). Der Kanton führt es in seinen Büchern im Verwaltungsvermögen zurzeit mit einem Wert von null Franken, da von den EKZ kein Grundkapital beansprucht wird.

Die konsolidierte Bilanzsumme der EKZ-Gruppe betrug am 30. September 2016 2,25 Mrd. Franken: Auf der Aktivseite wies die EKZ-Gruppe ein Anlagevermögen von 1,79 Mrd. Franken (davon Sachanlagen von 1,38 Mrd. Franken) und ein Umlaufvermögen von 0,45 Mrd. Franken auf. Auf der Passivseite betrug das Eigenkapital

einschliesslich Minderheitsanteile 1,72 Mrd. Franken und das Fremdkapital 0,53 Mrd. Franken. Im Eigenkapital enthalten sind Gewinnreserven von 1,71 Mrd. Franken. Im Geschäftsjahr 2015/16 erzielte die EKZ ein konsolidiertes Unternehmensergebnis von 38,5 Mio. Franken (Vorjahr 35,0 Mio. Franken). Die Rechnungslegung der EKZ-Gruppe erfolgt in Übereinstimmung mit den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung Swiss GAAP FER und vermittelt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

Vor der Teilliberalisierung der schweizerischen Stromversorgung bezogen die EKZ den zur Versorgung ihrer Kundinnen und Kunden benötigten Strom bei der Axpo Holding AG. Heute beschaffen die EKZ den Strom zu den bestmöglichen Bedingungen auf dem Strommarkt zu Grosshandelspreisen, mit Ausnahme des durch die eigenen Kraftwerke und sogenannten Rücklieferer (z. B. Photovoltaikanlagen) erbrachten Anteils (im Geschäftsjahr 2015/16 rund 2% des Stromabsatzes).

Die Stromtarife der EKZ gehören zu den günstigsten im Kanton und sind auch im gesamtschweizerischen Vergleich tief. Alle anderen Kantonswerke und alle anderen grösseren Elektrizitätsversorgungsunternehmen verrechnen in nahezu allen Verbrauchskategorien höhere Tarife als die EKZ.

Die EKZ sind als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt steuerbefreit und lieferten bisher keine Abgaben oder Gewinnausschüttungen an den Kanton ab. Den Gemeinden, in denen sie Endkundinnen und -kunden direkt beliefern, richten die EKZ jährlich eine Ausgleichsvergütung aus. Diese Ausgleichsvergütungen, die freiwillig oder gestützt auf vertragliche Vereinbarungen erfolgen, beliefen sich im Geschäftsjahr 2015/16 auf insgesamt 11,3 Mio. Franken. Daneben richteten die EKZ ihren Kundinnen und Kunden in den letzten Jahren jeweils einen Bonus (mit Preisermässigungen auf Energiepreise und Netznutzungstarife) aus. Im Geschäftsjahr 2015/16 betrug der konsolidierte Kundenbonus 31,2 Mio. Franken.

Die Verwendung des Reingewinns wird gemäss § 10 EKZ-Gesetz in der durch den Kantonsrat zu genehmigenden EKZ-Verordnung geregelt. Der Kantonsrat hat mit Beschluss vom 5. Dezember 2016 die Änderung der EKZ-Verordnung genehmigt (Vorlage 5291). Die Änderung sieht vor, dass die EKZ ein Unternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen führen und einen angemessenen Gewinn anstreben. Dem Kanton wird ein angemessener Anteil des Bilanzgewinns ausgeschüttet, wobei der Verwaltungsrat die Gewinnausschüttung festlegt. Gegen die Änderung der EKZ-Verordnung wurden Rechtsmittel ergriffen. Als Folge davon sind mehrere Verfahren beim Bundesgericht und

beim Verwaltungsgericht hängig. Dadurch konnte die Änderung der EKZ-Verordnung noch nicht in Kraft gesetzt werden.

3. Erforderliche Anpassungen aufgrund Bundesgesetzgebung

Mit Inkrafttreten von Art. 13 Abs. 1 und 2 StromVG am 1. Januar 2009 wurde der schweizerische Strommarkt teilliberalisiert. Die Verpflichtung in § 6 EKZ-Gesetz, dass die EKZ ihren Strom bei den Nordostschweizerischen Kraftwerken (NOK, heute Axpo Holding AG) decken müssen, solange diese in der Lage sind, zu annehmbaren Bedingungen zu liefern, ist entsprechend nicht mehr anwendbar. Die EKZ beschaffen heute den benötigten Strom zu den bestmöglichen Bedingungen auf dem Markt.

Das in § 7 EKZ-Gesetz formulierte Verhältnis zu Dritten ist heute auf Bundesebene im Stromversorgungsgesetz und im Energiegesetz geregelt. Die §§ 6 und 7 EKZ-Gesetz sollen deshalb aufgehoben werden.

4. Kaufmännische Führung und Gewinnausschüttung

In § 3 EKZ-Gesetz soll der Grundsatz der von den EKZ seit Jahren gelebten Gewinnerzielung verankert werden. Zudem soll mit dem neuen § 3a eine durch den Verwaltungsrat festzulegende, angemessene Gewinnausschüttung an den Kanton im Gesetz festgehalten werden. Diese Grundsätze wurden vom Kantonsrat bereits auf Verordnungstufe genehmigt.

Gewinnausschüttungen oder Abgaben von Elektrizitätsversorgungsunternehmen an deren Eigentümer sind verbreitet: Die Axpo Holding AG (aufgrund von negativen Unternehmensergebnissen letztmals für das Geschäftsjahr 2012/13) und alle übrigen Kantonswerke des Axpo-Verbundes (dazu gehören neben den EKZ die AEW Energie AG, die SAK Holding AG, die EKT Holding AG und die EKS AG) entrichten einen Teil des Gewinns an ihre Eigentümer. Auch auf kommunaler Ebene sind Zahlungen der Elektrizitätswerke an die Eigentümer (z. B. als Dividende, als Konzessionsabgabe oder als Abgabe für Fördermassnahmen im Energiebereich) verbreitet.

Trotz tiefer Stromtarife und jährlichen Ausgleichsvergütungen an die direkt versorgten Gemeinden erzielte die EKZ-Gruppe in den letzten Jahren Unternehmensgewinne zwischen 35 Mio. und 67 Mio. Franken. Für die letzten drei Jahre wiesen die EKZ im Durchschnitt einen Cashflow aus Betriebstätigkeit von 131 Mio. Franken und Nettoinvestitionen von 110 Mio. Franken aus. Somit konnten die Investitionen vollumfäng-

lich aus dem operativen Cashflow finanziert werden. Auf der Grundlage der Jahresrechnung 2015/16 stehen den verzinslichen langfristigen Schulden von 204 Mio. Franken flüssige Mittel und Wertschriften von 335 Mio. Franken gegenüber. Die EKZ sind somit netto schuldenfrei. Das Eigenkapital einschliesslich Minderheitsanteile beläuft sich auf 1,72 Mrd. Franken und die Eigenkapitalquote auf über 76%. Zusammengefasst kann die finanzielle Situation der EKZ als sehr solide beurteilt werden. Aufgrund dieser Sachlage ist die mit Kantonsratsbeschluss vom 5. Dezember 2016 genehmigte Änderung der EKZ-Verordnung zur Gewinnausschüttung der EKZ an den Eigentümer Kanton Zürich gerechtfertigt und soll neu auch im EKZ-Gesetz verankert werden.

Während einer Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung soll unabhängig vom Bilanzgewinn eine Ausschüttung von mindestens je 30 Mio. Franken erfolgen. Diese garantierte Ausschüttung an den Kanton ist eine Massnahme der Leistungsüberprüfung 2016 mit dem Ziel, den mittelfristigen Ausgleich 2013–2020 zu erreichen. Um die unternehmerische Handlungsfähigkeit der EKZ nicht übermässig einzuschränken, soll dem Kanton nach der Übergangsfrist ein angemessener Gewinn aus dem Bilanzgewinn und ausnahmsweise aus den Reserven ausgeschüttet werden. Der Bilanzgewinn umfasst den Jahresgewinn (Reingewinn) und den Gewinnvortrag aus dem Vorjahr. Die angemessene Gewinnausschüttung wird vom Verwaltungsrat festgelegt. Er berücksichtigt dabei die nachhaltige Unternehmensentwicklung der EKZ, die finanziellen Erwartungen gemäss der Eigentümerstrategie des Kantons für die EKZ sowie die Zuweisung von Ausgleichsvergütungen an Gemeinden, deren Endkundinnen und Endkunden direkt von den EKZ versorgt werden. Damit wird sichergestellt, dass die unternehmerische Handlungsfähigkeit der EKZ gewahrt wird und die finanziellen Ziele des Kantons für die EKZ mitberücksichtigt werden. Ausgleichsvergütungen an die Gemeinden sind trotz Gewinnausschüttung an den Kanton weiterhin möglich. Die EKZ wollen im Rahmen der Gewinnausschüttung an den Ausgleichsvergütungen festhalten, solange die wirtschaftliche Situation diese freiwilligen Vergütungen zulässt.

Bei den derzeitigen Rahmenbedingungen in der Schweiz mit einer teilliberalisierten Stromversorgung können – auch bei Beibehaltung der tiefen Stromtarife – verfügbare finanzielle Mittel der EKZ in der Grössenordnung der Vorjahre erwartet werden. Es wird daher nach Ablauf der Übergangsfrist mit einer durchschnittlichen jährlichen Gewinnausschüttung an den Kanton von mindestens 20 Mio. Franken gerechnet.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Rechtsetzungstechnische Verbesserungen in den §§ 5, 12 und 14

Ältere Gesetze verwenden den Ausdruck «Staat» zur Bezeichnung des Kantons Zürich. Nach heutiger Terminologie wird mit «Staat» hingegen die Gesamtheit aller «öffentlichen Ebenen» im Kanton bezeichnet, also der Kanton selbst, aber auch die Gemeinden und die weiteren Körperschaften und Anstalten. Ist hingegen nur der Kanton Zürich im engeren Sinne gemeint, so sprechen die jüngeren Erlasse vom «Kanton» (vgl. Richtlinien der Rechtsetzung vom 21. Dezember 2005, Rz. 240). §§ 5 Abs. 1, 12 und 14 werden im Sinne der heutigen Terminologie angepasst.

§ 3. Kaufmännische Führung

Neu wird auf Gesetzesstufe festgehalten, dass die EKZ ein Unternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen führen und einen angemessenen Gewinn anstreben. Dies entspricht denn auch den heutigen Gegebenheiten: Die EKZ-Gruppe erzielte in den letzten Jahren Unternehmensgewinne zwischen 35 und 67 Mio. Franken.

§ 3a. Gewinnverwendung

Im neuen § 3a wird festgehalten, wie der Gewinn verwendet wird. Die EKZ schütten dem Kanton einen angemessenen Anteil des Bilanzgewinns aus. Ausnahmsweise kann die Ausschüttung aus den Reserven erfolgen. Der Verwaltungsrat legt die Ausschüttung fest.

§ 6. Verhältnis zu den NOK

Gemäss § 6 EKZ-Gesetz müssen die EKZ ihren Strombedarf bei den Nordostschweizerischen Kraftwerken (NOK, heute Axpo Holding AG) decken, solange diese in der Lage sind, zu annehmbaren Bedingungen zu liefern. Mit Inkrafttreten von Art. 13 Abs. 1 und 2 StromVG am 1. Januar 2009 wurde der schweizerische Strommarkt teilliberalisiert. Alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mindestens 100 MWh sowie alle Netzbetreiber können ihren Strom auf dem freien Markt beschaffen. Gemäss Art. 6 Abs. 5 StromVG sind die Betreiber der Verteilnetze verpflichtet, Preisvorteile aufgrund ihres freien Netzzugangs anteilmässig an die festen Endverbraucher weiterzugeben. Die Bezugspflicht gemäss § 6 EKZ-Gesetz ist deshalb seit einigen Jahren nicht mehr anwendbar. Die EKZ beschaffen den benötigten Strom zu den bestmöglichen Bedingungen auf dem Strommarkt zu Grosshandelspreisen.

§ 6 EKZ-Gesetz ist daher aufzuheben.

§ 7. Verhältnis zu Dritten

Das in § 7 EKZ-Gesetz formulierte Verhältnis zu Dritten ist heute auf Bundesebene im Stromversorgungsgesetz und im Energiegesetz geregelt.

Zu § 7 Abs. 1 und 3: Die Einspeisung von netzgebundener Energie und deren Eigenverbrauch werden übergeordnet in Art. 15–18 EnG geregelt. Eine zusätzliche Regelung gemäss dem geltenden § 7 Abs. 1 und 3 EKZ-Gesetz erübrigt sich.

Zu § 7 Abs. 2: Die Kantone bezeichnen gemäss Art. 5 Abs. 1 StromVG die Netzgebiete der auf ihrem Gebiet tätigen Netzbetreiber. Der Vollzug des Stromversorgungsgesetzes ist in §§ 8a–8e des kantonalen Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG, LS 730.1) geregelt. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 168/2013 den einzelnen Netzbetreibern die lokalen und regionalen Verteilnetzgebiete zugewiesen. § 8c EnerG regelt die Anschlussrechte und Anschlusspflichten der Netzbetreiber. § 7 Abs. 2 EKZ-Gesetz wird damit überflüssig.

§ 7 EKZ-Gesetz ist somit ebenfalls aufzuheben.

§ 10. Organisation

Formelle Anpassung: In Abs. 3 soll der zweite Satz «Sie enthält die Grundsätze über Abschreibungen und Rücklagen sowie über die Verwendung des Reingewinns» durch die zutreffendere Formulierung «Sie enthält die Grundsätze zur kaufmännischen Führung und über die Gewinnverwendung» ersetzt werden.

C. Übergangsbestimmung

Mit der Übergangsbestimmung wird die erstmalige Anwendung der Gewinnausschüttung der EKZ an den Kanton geregelt. Gemäss Abs. 1 der Übergangsbestimmung erfolgt eine Gewinnausschüttung gemäss § 3a erstmals für das Geschäftsjahr, in welchem die vorliegende Gesetzesänderung in Kraft tritt. Die Ausschüttung erfolgt nach der Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung. In Abs. 2 der Übergangsbestimmung wird festgelegt, dass während einer Übergangsfrist von drei Jahren unabhängig vom Bilanzgewinn eine Ausschüttung von mindestens je 30 Mio. Franken nach Inkrafttreten der Änderung erfolgen soll. Diese garantierte Ausschüttung an den Kanton ist eine Massnahme der Leistungsüberprüfung 2016 mit dem Ziel, den mittelfristigen Ausgleich 2013–2020 zu erreichen. Diese Massnahme wurde vom Kantonsrat am 5. Dezember 2016 mit der Änderung der EKZ-Verordnung genehmigt (Vorlage 5291). Abs. 3 der Übergangsbestimmung hält fest, dass Ausschüttungen der EKZ an den Kanton, die bereits vor

Inkrafttreten der Änderung des EKZ-Gesetzes erfolgen (beispielsweise aufgrund des Inkrafttretens der genannten Änderung der EKZ-Verordnung), an die Ausschüttungen gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung angerechnet werden.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Prüfung der Änderung des EKZ-Gesetzes im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG, LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV, LS 903.11) ergibt, dass die Änderung ausschliesslich die EKZ betrifft und keinen zusätzlichen administrativen Aufwand für Unternehmen verursacht.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Markus Kägi	Beat Husi