

Antrag des Regierungsrates vom 8. März 2000

3762

**A. Gesetz
über die Neuordnung der Elektrizitätsversorgung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 8. März 2000,

beschliesst:

Art. I

Das **Energiegesetz** vom 19. Juni 1983 wird wie folgt geändert:

§ 2. Die Energieversorgung ist nach Massgabe des Bundesrechts Sache der Energiewirtschaft. Energieversorgung

Staat und Gemeinden können Unternehmen der Energiewirtschaft schaffen, sofern die Privatwirtschaft grundlegende Bedürfnisse nicht oder ungenügend deckt. Über die Schaffung kantonaler Unternehmen entscheidet der Kantonsrat mit einem referendumsfähigen Beschluss.

Bestehende kantonale und kommunale Unternehmen und Verwaltungseinheiten der Energiewirtschaft sowie Einrichtungen, die an den Staat oder eine Gemeinde heimfallen, können in Körperschaften des privaten Rechts umgewandelt werden oder die bisherige Rechtsform beibehalten.

§ 3 wird aufgehoben.

§ 3 a. Werden für die Durchleitung von Energie besondere Entschädigungen erhoben, setzen die Verteilunternehmen die Preise pro Kundengruppe in ihrem Netz im Kantonsgebiet fest. Preisausgleich für Durchleitungskosten

Die §§ 8 und 13 Abs. 2 werden aufgehoben.

Art. II

Das **Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich** vom 19. Juni 1983 wird aufgehoben.

Der Regierungsrat kann die Ausserkraftsetzung zeitlich staffeln.

Art. III

Das **Verwaltungsrechtspflegegesetz** vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

§ 82. Das Verwaltungsgericht beurteilt ferner als einzige Instanz:
lit. b–h unverändert;
lit. i wird aufgehoben;
lit. k unverändert.

Art. IV

Der Regierungsrat kann mit abschliessender Kompetenz zur Umstrukturierung der Elektrizitätsversorgung

- a) der Auflösung und Änderungen des Vertrags über die Gründung der Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK-Gründungsvertrag) zustimmen;
- b) den Staat im Hinblick auf die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags an der Gründung einer Dachgesellschaft mit den NOK beteiligten sowie Vermögenswerte der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) und die NOK-Beteiligungen in diese Gesellschaft einbringen.

Art. V

Der Regierungsrat ist ermächtigt, Vermögensteile der EKZ, die bei deren Einbringung in eine Dachgesellschaft mit den NOK im Hinblick auf den vorgesehenen Gesellschaftszweck nicht notwendig sind, aus der öffentlichrechtlichen Anstalt herauszulösen und in das Finanzvermögen des Staates zu überführen, ohne dass dem Staat daraus Verpflichtungen gegenüber den EKZ entstehen.

Die Beteiligung der EKZ an den NOK wird in das Verwaltungsvermögen des Staates übertragen, ohne dass dem Staat daraus Verpflichtungen gegenüber den EKZ entstehen.

Art. VI

Die EKZ werden in eine Aktiengesellschaft umgewandelt.

Mit der Eintragung ins Handelsregister wird die Aktiengesellschaft vollumfänglich Rechtsnachfolgerin der öffentlichrechtlichen Anstalt EKZ.

Der Regierungsrat setzt das Aktienkapital fest und führt die Umwandlung durch.

Die Aktien werden in das Finanzvermögen des Staates übertragen.

Art. VII

Zur Erfüllung der kantonalen Verpflichtungen aus dem NOK-Gründungsvertrag kann der Regierungsrat mit der Aktiengesellschaft einen Vertrag abschliessen.

Die EKZ sind auch nach ihrer Umwandlung in eine Aktiengesellschaft ermächtigt, bis zur vollständigen Marktöffnung im Elektrizitätsbereich die Bedingungen für die Abgabe elektrischer Energie gegenüber Endverbraucherinnen und -verbrauchern, die keinen Anspruch auf Durchleitung von Elektrizität haben, zu bestimmen. Sie setzen dafür Tarife nach § 8 des Gesetzes betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich fest.

Bestehende, durch öffentliche oder private Grundstücke durchführende Leitungen von bisher öffentlichrechtlich organisierten Unternehmen der Energiewirtschaft dürfen bis zu ihrer Erneuerung oder Erweiterung unentgeltlich beibehalten werden.

Art. VIII

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung von Vorstössen

1. Es werden als erledigt abgeschrieben:
 - a) die Motion KR-Nr. 276/1997 betreffend Anpassung der Strukturen der kantonalen Elektrizitätsversorgung;
 - b) das Postulat KR-Nr. 258/1997 betreffend Zusatzbericht über die Auswirkungen der Strommarktliberalisierung auf die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich;
 - c) das Postulat KR-Nr. 257/1997 betreffend Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie der an den Nordostschweizerischen Kraftwerken beteiligten Kantone im Hinblick auf die Liberalisierung des Strommarktes.
2. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

Einleitung und Überblick

Der Strommarkt ist im Umbruch. Er wird in Europa und namentlich in der Schweiz dereguliert. Um den neuen Anforderungen gewachsen zu sein, hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Botschaft zum Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) zugeleitet (BBl 1999, S. 7369 ff.). Die Elektrizitätsunternehmen müssen ihre Organisation und ihre betrieblichen Abläufe neu auf die Marktbedürfnisse ausrichten, um wettbewerbsfähig zu werden. Die Elektrizitätsversorgung stellt in einem liberalisierten Strommarkt keine öffentliche Aufgabe mehr dar. Der Staat sorgt durch geeignete Rahmenbedingungen dafür, dass die Energiewirtschaft diese Aufgabe optimal erfüllen kann und die Stromversorgung gewährleistet bleibt. Der Kanton Zürich verfolgt als bisheriger Eigentümer der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) und grösster Anteilhaber an den Nordostschweizerischen Kraftwerken (NOK) zunächst noch unternehmerische Interessen, zieht sich aber schrittweise aus der Elektrizitätswirtschaft zurück. Zu den unternehmerischen Interessen gehören der Werterhalt und die Wertsteigerung sowie die Optimierung der Rendite seiner Beteiligungen. Mit seinem Einfluss setzt er sich für die Erhaltung und Verbesserung der Marktfähigkeit der Unternehmen ein, damit sich diese auf allen Geschäftsebenen offen halten für Zusammenarbeit und Zusammenschlüsse.

Die Wahrnehmung der politischen Interessen, insbesondere die Gewährleistung der Versorgung erfolgt durch das vom Bund vorbereitete Elektrizitätsmarktgesetz und das vorliegende kantonale Gesetz über die Neuordnung der Elektrizitätsversorgung. Zur nachhaltigen Arbeitsplatzsicherung, zur Förderung einer innovativen Branchen- und Produkteentwicklung und mit Blick auf die Schaffung von Standortvorteilen setzt sich der Kanton für marktgerechte Versorgungsbedingungen und gegen Wettbewerbsbeschränkungen ein.

Die Elektrizitäts- und volkswirtschaftlichen Ziele des Kantons verlangen eine möglichst rasche Überführung der EKZ in die privatwirtschaftliche Rechtsform der AG. Nur damit wird die Marktfähigkeit des Unternehmens ermöglicht und der Unternehmenswert positiv beeinflusst.

Mit Bezug auf das Projekt Hexagon der NOK, das zum Zusammenschluss der NOK mit den verbundenen Kantonswerken – darunter die EKZ – führen soll, gilt, dass der Kanton die Verwirklichung von marktorientierten Strukturen im neuen Gebilde anstrebt. Er wird sich im Einklang mit dem Eigentümerinteresse im Sinne eines optimierten Risikomix so gering wie möglich an der neuen Organisation beteiligen. Zu diesem Zweck wird er die EKZ nur mit dem für das neue Unternehmen notwendigen betrieblichen Vermögen in das neue Unternehmen einbringen. Nicht übertragene Vermögenswerte werden ins Finanz- bzw. Verwaltungsvermögen des Staates übertragen.

Um möglichst schnell den drängenden Strukturwandel in der Strombranche umzusetzen, braucht es Flexibilität und unternehmerischen Handlungsspielraum. Dies erfordert eine Kompetenzzuweisung an den Regierungsrat im Hinblick auf eine Ablösung des NOK-Gründungsvertrags bezüglich der Beteiligung an einer Dachgesellschaft mit den NOK sowie der Einbringung von Vermögenswerten der EKZ und der NOK-Beteiligungen. Diese Kompetenz will der Regierungsrat auch dazu nutzen, um die neue Organisation in einem gestrafften Vorgang zu erreichen. Das EKZ-Gesetz wird entsprechend den Entwicklungen des EMG aufgehoben.

I. Ausgangslage

1. Bestehende elektrizitätswirtschaftliche Rechtsgrundlagen im Kanton Zürich

1.1 Allgemeines

Die Versorgungsunternehmen im Elektrizitätsbereich im Kanton Zürich sind die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) mit 50 Wiederverkäufern (selbstständige Gemeindewerke, Aktiengesellschaften und Genossenschaften) und das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (EWZ). Die Rechtsgrundlagen für dieses staatliche und die kommunalen Unternehmen finden sich im EKZ-Gesetz und im kantonalen Energiegesetz. Des Weiteren sind in diesem Zusammenhang die Bestimmungen des Vertrags zwischen den Kantonen Aargau, Glarus, Zürich, St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, Appenzell A.-Rh. und Zug betreffend Gründung der Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG vom 22. April 1914 (NOK-Gründungsvertrag) von Bedeutung.

1.2 EKZ-Gesetz, EKZ-Verordnung und Anstaltsreglement

Im Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 (EKZ-Gesetz, LS 732.1) ist die Rechtsform der EKZ als selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts verbindlich festgehalten. Das Gesetz beauftragt die EKZ, den Kanton wirtschaftlich, sicher und umweltgerecht mit elektrischer Energie zu versorgen, ausgenommen das Gebiet der Stadt Zürich. Es berechtigt auch die Wiederverkäufer, die elektrische Energie in ihrem Absatzgebiet selbst zu verteilen. Weiter sind im Gesetz Bestimmungen über das vom Staat zur Verfügung gestellte Grundkapital, eine selbsttragende Geschäftsführung nach kaufmännischen Grundsätzen, die Förderung des Energiesparens sowie eine allgemein verbindliche Tarifgestaltung enthalten. Das Gesetz sieht für die EKZ Steuerfreiheit und das Recht zur unentgeltlichen Inanspruchnahme öffentlichen Eigentums von Staat und Gemeinden für Übertragungs- und Verteilanlagen vor. Das Gesetz statuiert weiter eine Bezugspflicht für elektrische Energie bei den NOK. Weitere Bestimmungen schränken die Beteiligungsmöglichkeiten der EKZ an andern Unternehmen ein, regeln die Oberaufsicht durch den Kantonsrat und geben die Organisation vor, die in der Verordnung über die Organisation und Verwaltung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 13. Februar 1985 (EKZ-Verordnung, LS 732.11) näher ausgeführt ist. Die EKZ haben sodann gestützt auf Ge-

setz und Verordnung ein allgemeines Reglement über die Abgabe elektrischer Energie vom 4. September 1995 (Ausgabe 1996) erlassen, in dem sie u. a. die Ordnung des Lieferverhältnisses, den Umfang und die Regelmässigkeit der Energielieferung, die Bewilligungen und Zulassungsanforderungen, den Anschluss an die Verteilanlagen, die Tarife usw. geregelt haben. Dieser Erlass ist ein hoheitlich festgesetztes Anstaltsreglement, das automatisch für alle an das EKZ-Netz angeschlossenen Kundinnen und Kunden gilt.

1.3 Energiegesetz

Das gleichzeitig mit dem EKZ-Gesetz erlassene Energiegesetz (EnG, LS 730.1) enthält in einem allgemeinen Teil einen Zweckartikel über die Förderung einer ausreichenden, wirtschaftlichen und umweltschonenden Energieversorgung, die Förderung des Energiesparens und der Anwendung erneuerbarer Energien sowie die Verhütung oder Minderung der einseitigen Abhängigkeit von einzelnen Energieträgern. Dieser Teil weist weiter Bestimmungen über die Energieversorgung durch Staat und Gemeinden sowie über eine grundsätzlich allgemein verbindliche Tarifgestaltung auf. Ein zweiter Teil des Gesetzes regelt die Energieplanung und ein dritter besondere Massnahmen im Sinne von konkreten Energiesparmassnahmen und von Fördermassnahmen durch Staat und Gemeinden. In direktem Zusammenhang mit den EKZ stehen jedoch nur die §§ 2, 3, 8 und 13 Abs. 2 EnG. Gemäss § 2 können Staat und Gemeinden in Form von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen und des privaten Rechts an der Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wärme mitwirken. Solche Unternehmen sind nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Nach § 3 haben diese Unternehmen Energie grundsätzlich gestützt auf allgemein verbindliche Gebühren für Anschluss und Lieferung abzugeben. § 8 erklärt die in staatlichen und kommunalen Energieplanungen enthaltenen Energiesparrichtlinien für die obgenannten Unternehmen als verbindlich. § 13 Abs. 2 verpflichtet die kommunalen Elektrizitätswerke, Elektrizität aus dezentralen Wärmekraftkopplungsanlagen auf ihrem Gebiet zu einem näher umschriebenen Preis abzunehmen.

1.4 NOK-Gründungsvertrag

Der 1914 zwischen den erwähnten neun Kantonen abgeschlossene NOK-Gründungsvertrag (LS 732.2) hat die Form eines rechtsgeschäftlichen Konkordats und bezweckt die Erzeugung und Übertragung elektrischer Energie zur Versorgung der an der Gesellschaft beteilig-

ten Kantone. Die NOK sind eine AG, die laut NOK-Gründungsvertrag im Vertragsgebiet für grössere Wassernutzungskonzessionen ein Vorzugsrecht geniesst. Sodann obliegt den NOK eine Lieferpflicht in Bezug auf elektrische Energie gegenüber den Kantonen, während diese grundsätzlich eine Bezugspflicht bei den NOK haben. Der Kanton Zürich hält heute 36,75% des Aktienkapitals der NOK, wobei sich die Aktien je zur Hälfte im Besitz des Kantons und der EKZ befinden.

Um seine Verpflichtungen aus dem NOK-Gründungsvertrag zu erfüllen, benutzt der Kanton ein eigenes Instrumentarium. Hierzu dienen die EKZ, denen die Strombezugspflicht des Kantons bei den NOK im EKZ-Gesetz überbunden wurde; umgekehrt überlässt der Kanton den EKZ auch die auf Grund des NOK-Gründungsvertrags bestehenden Bezugsrechte.

Die NOK und die beteiligten Kantonswerke haben ihrerseits ein Projekt (Projekt Hexagon) eingeleitet, mit dem neue Strukturen für ein künftiges Zusammenwirken im Elektrizitätsbereich geschaffen werden sollen. Dieses Projekt bezweckt den Zusammenschluss der fünf Kantonswerke EKZ, Elektrizitätswerk des Kantons Thurgau (EKT), Aargauisches Elektrizitätswerk (AEW), St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK) und Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen (EKS) mit den NOK innerhalb einer Holding, die in vier rechtlich selbstständige Gesellschaften nach Geschäftsbereichen gegliedert ist: Produktion AG, Verteilnetz AG, Handel/Verkauf AG und übrige Tätigkeiten. Dieser komplexe Transformationsprozess soll in mehreren Schritten wie folgt ablaufen:

1. Die Gründung der Axpo AG, der Handels- und Verkaufsgesellschaft, als gemeinsame Tochtergesellschaft der Kantonswerke und der NOK ist mit dem Handelsregistereintrag am 10. August 1999 erfolgt.
2. Die NOK und Axpo AG sollen in eine Dachgesellschaft (Axpo Holding AG) eingebracht werden. Dazu tauschen die bisherigen Aktionäre der NOK und der Axpo AG ihre Aktien an diesen Gesellschaften in Aktien der Holding.
3. Nachdem der Wandel der Rechtsform der Kantonswerke erfolgt ist, und diese je in eine kantonale Holding und die entsprechenden Betriebsgesellschaften aufgeteilt worden sind, sind die Voraussetzungen für den Tausch der Aktien der Betriebsgesellschaften gegen Aktien der Dachgesellschaft geschaffen. Die Betriebsgesellschaften werden im Rahmen einer Kapitalerhöhung in diese Dachgesellschaft eingebracht. Der Beschluss zum Aktientausch dazu erfolgt je nach Kompetenzordnung durch die Regierungen oder die Parlamente.

4. In einem letzten Schritt werden alle Kantonswerke (Betriebsgesellschaften) in einer Geschäftsbereichsgesellschaft Netze zusammengeschlossen. Weiter wird es eine Produktionsgesellschaft (Kernenergie, Wasserkraft), eine Handels-/Verkaufsgesellschaft sowie eine Gesellschaft mit den übrigen Aktivitäten geben, die in der Axpo Holding AG zusammengefasst werden.

2. Wer sind die EKZ?

Die EKZ wurden 1908 als selbstständige öffentlichrechtliche Anstalt in Zürich gegründet. Sie haben im Zuge der Elektrifizierung des Kantons Zürich und seiner Entwicklung vom eher landwirtschaftlich geprägten Gebiet zum prosperierenden Wirtschaftsstandort ein dichtes Versorgungsnetz im Kanton sowie in einigen Randgebieten aufgebaut. Heute versorgen die EKZ als grösstes Verteilwerk der Schweiz über 892 000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie Tausende von Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben mit insgesamt 5109 Mio. Kilowattstunden. Die Kundengruppe «Haushalt, Gewerbe, Landwirtschaft» konsumierte (über 270 000 Zähler) rund einen Drittel des Gesamtverbrauches. Der Konsumanteil der 2235 Grosskunden betrug rund 20%, jener der Stadtwerke Winterthur rund 10%. Zudem bezogen die 50 Wiederverkäufer für ihre Kunden 2030 Mio. Kilowattstunden. Neben der sicheren, umweltgerechten und wirtschaftlichen Stromverteilung gewinnt das Wärmebusiness mit Wärmepumpenanlagen an Bedeutung. Das Unternehmen pflegt auch die Beratung und Information der Stromkonsumentinnen und -konsumenten über den rationellen Einsatz der Schlüsselenergie Elektrizität.

Der Strombedarf der EKZ wird heute entsprechend dem NOK-Gründungsvertrag zu rund 98% von den NOK gedeckt. Die restlichen 2% stammen aus den beiden EKZ-eigenen Kraftwerken Waldhalde (Schönenberg) und Dietikon sowie aus den beiden Kehrrechtverbrennungsanlagen Hinwil und Dietikon. 1997 ist die ehemalige Abteilung «Hausinstallationen» mit über 300 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in die ergebnisverantwortliche Sparte ELTOP übergeführt worden. Gleichzeitig wurde das Filialnetz von 42 auf 37 Einheiten gestrafft. Weiter wurde bereits im Hinblick auf den im geöffneten Strommarkt zu erwartenden Kostendruck der gesamte Personalbestand in den letzten drei Jahren sozialverträglich um rund 20% gesenkt.

In finanzieller Hinsicht befinden sich die EKZ mit einer Bilanzsumme von rund 445 Mio. Franken bei einer sehr soliden Finanzierungs- und Vermögensstruktur sowie ebensolchem Ertrag und Cashflow in einer gesunden Verfassung. Das Eigenkapital beträgt 46% der Bilanzsumme. Die Finanzanlagen belaufen sich auf 44% der Aktiven.

3. Gründe für eine Neuregelung

3.1 Internationale Entwicklungen

Seit einigen Jahren hat namentlich auch in Europa eine Entwicklung zur Internationalisierung und Öffnung der Strommärkte eingesetzt. Ziel dieser Marktöffnung ist die Erhöhung der Effizienz – und damit tiefere Preise – durch mehr Wettbewerb. Die Konsumentinnen und Konsumenten sollen ihre Stromlieferanten ohne Behinderung am Markt frei wählen und die Bezugskonditionen aushandeln können. Dazu soll grundsätzlich allen Konsumentinnen und Konsumenten sowie Produzentinnen und Produzenten der freie Zugang zum Netz gewährleistet werden. Die Europäische Union (EU) hat mit der Richtlinie zum Elektrizitätsbinnenmarkt 96/92/EG vom 19. Dezember 1996 eine schrittweise Öffnung der nationalen Strommärkte beschlossen und ihren Mitgliedstaaten bis zum 19. Februar 1999 Zeit eingeräumt, um die Richtlinie in ihr nationales Recht umzusetzen. Verschiedene europäische Länder (auch ausserhalb der EU) haben die Strommarktöffnung bereits vollzogen.

3.2 Anpassungsbedarf auf Bundesebene

3.2.1 Elektrizitätsmarktgesetz

Die Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedstaat wird zwar durch die erwähnte EU-Richtlinie rechtlich nicht verpflichtet. Allerdings entsteht für die Schweiz angesichts der starken Integration ihrer Elektrizitätswirtschaft im europäischen Stromverbund, ihrer Rolle als wichtiges Transitland für «deutschen» und «französischen» Strom Richtung Italien, sowie ihrer Abhängigkeit vom internationalen Stromaustausch, ein grosser faktischer Handlungsbedarf. Sie kann sich der internationalen Entwicklung und damit einer Marktöffnung nicht entziehen. Sie befindet sich derzeit an der Schwelle zur Liberalisierung. Es ist vorgesehen, auch in der Schweiz die Marktöffnung einzuführen (frühestens Mitte 2001). Um gegenüber den EU-Staaten nicht von den Vorteilen des verstärkt wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarktes ausgeschlossen zu werden und da zudem, angesichts der zentralen Lage in Europa, ein Inselbetrieb der Schweiz gesamtwirtschaftlich und politisch kaum denkbar ist, muss auch die Schweiz möglichst rasch neue Strukturen schaffen. Erforderlich sind dazu eigene Anstrengungen der Elektrizitätswirtschaft sowie geeignete staatliche Rahmenbedingungen. Der Bund ist bestrebt, mit dem Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) ausgeglichene Startbedingungen für alle Marktteilnehmer zu schaffen.

Dazu gehört auch eine angemessene Übergangsregelung. Wichtige Parameter sind dabei das Tempo der Marktöffnung und der Kreis der Marktzugangsberechtigten. Konkret heisst das, dass der Strommarkt in der Schweiz schrittweise über einen Zeitraum von sechs Jahren geöffnet werden soll. Angesichts der Liberalisierung müssen die Marktstrukturen im Energiebereich grundlegend verändert werden. Insbesondere wird das System der geschlossenen Versorgungsgebiete längerfristig nicht mehr aufrechterhalten werden können. Der Bund hat den EMG-Entwurf vom 18. Februar 1998 im Sommer 1998 in die Vernehmlassung gegeben. Gestützt auf das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens wurde der Entwurf überarbeitet und vom Bundesrat zusammen mit der Botschaft am 7. Juni 1999 den eidgenössischen Räten zur Behandlung vorgelegt.

Gegenstand der EMG-Vorlage sind nun vor allem die

- Regelung der Durchleitungspflicht für Netzbetreiber samt Vorschriften über einen Preisausgleich,
- Verpflichtung zur Bildung einer schweizerischen Netzgesellschaft für Übertragungsnetze,
- Verpflichtung zur Sicherstellung eines Service public, indem technisch sichere, zuverlässige und leistungsfähige Elektrizitätsnetze zu gewährleisten sind, alle Endverbraucherinnen und -verbraucher vorbehaltlich abweichender Bestimmungen an das Netz anzuschliessen sind und alle festen, d. h. nicht am Markt zugelassenen Kundinnen und Kunden, regelmässig und ausreichend mit Elektrizität in ihrem Versorgungsnetz zu versorgen sind,
- grundsätzliche Verpflichtung zur Öffnung des Binnenmarktes auch für ausländische Anbietende (Gegenseitigkeit),
- Schaffung einer Schiedskommission für die Entscheidung von Streitigkeiten über Durchleitungspflicht und -vergütung,
- Unterstellung gewisser Fälle von Preisfestsetzungen unter die Preisüberwachung, sowie
- Regelung einer schrittweisen Marktöffnung in den Übergangsbestimmungen in Form eines Anspruchs auf Durchleitung nach Jahresverbrauch für Grossverbraucher bzw. nach Bezugsmengen für Elektrizitätsversorgungs- und -verteilunternehmen.

3.2.2 Energiegesetz

Unabhängig von der Marktöffnung, aber damit vereinbar, wurden am 1. Januar 1999 das Energiegesetz des Bundes vom 26. Juni 1998 (EnG-B, SR 730.0) und die zugehörige Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (EnV-B, SR 730.01) in Kraft gesetzt. Das Gesetz erging in Ausführung des 1990 angenommenen Energieartikels 24^{octies} der Bundesverfassung (Art. 89, Energiepolitik, der Bundesverfassung vom 18. April 1999) und sieht Massnahmen in folgenden Bereichen vor:

- Leitlinien und Vorschriften zur Sicherung einer wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung (Zuständigkeit der Energiewirtschaft für die Energieversorgung, Abwärmenutzung bei Elektrizitätserzeugungsanlagen, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, Anschlussbedingungen für Eigenproduzenten);
- Vorschriften über die Angabe des Energieverbrauchs und dessen Reduktion bei Anlagen, Fahrzeugen und Geräten;
- Rechtssetzungsaufträge zuhanden der Kantone im Gebäudebereich (Wärmedämmung, verbrauchsabhängige Heiz- und Warmwasserkostenabrechnung);
- Förderungsmassnahmen (Information und Beratung, Aus- und Weiterbildung, Forschung, Pilot- und Demonstrationsanlagen, Energiesparen, erneuerbare Energien, Abwärme).

In einigen Bereichen sind die Kantone für den Vollzug des Energiegesetzes zuständig, nämlich für die Bewilligung von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Elektrizitätsanlagen, hinsichtlich der Anschlussbedingungen für unabhängige Produzenten sowie für die sparsame und rationelle Energienutzung im Gebäudebereich. Die kantonale Gesetzgebung hat demnach auch die Vorgaben des Energiegesetzes des Bundes zu beachten.

4. Auswirkungen auf kantonaler Ebene

4.1 Allgemein

Die auf Bundesebene bereits erlassenen Regelungen sowie das im Entstehen begriffene EMG werden auch Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung haben. Zwar ist noch ungewiss, wann das EMG in Kraft tritt, die für das vorliegende Gesetz massgebenden Weichenstellungen der EMG-Vorlage sind jedoch grundsätzlich unbestritten. Die Kantone und insbesondere die kantonalen (und kommunalen) Elektrizitätswerke werden von der Marktöffnung und von der Ausgestal-

tung der entsprechenden Bundesgesetzgebung auf jeden Fall erheblich betroffen sein, da die heutigen Monopolversorgungsgebiete der Werke schrittweise aufgehoben werden. Die Stromkunden werden etappenweise bis zum Haushaltskunden freien Zugang zum Markt erhalten. Analog dem Telekommunikationsmarkt werden Kundinnen und Kunden ihre Lieferanten unabhängig vom benutzten Netz frei wählen können. Bei Grossverbrauchern wird die Möglichkeit, den Stromlieferanten zu wählen, sehr schnell Tatsache werden. Die Produktionsseite – bis anhin sind dies für den Kanton Zürich die NOK – wird durch die Wettbewerbssituation unter einen grossen Preisdruck geraten. Mit der Marktöffnung und der Aufhebung der Monopolversorgungsgebiete werden aber auch die Stromverteiler unter Druck geraten. Der Wettbewerb wird umgehend Effizienzsteigerungen und damit Strukturveränderungen fordern. Voraussichtlich wird bei der Produktion, beim Handel und in der Verteilung von Elektrizität ein Konzentrationsprozess mit Auswirkungen auch auf die Arbeitsplätze stattfinden, wovon nicht nur die kantonalen, sondern auch die kommunalen Werke betroffen sein werden.

4.2 Auswirkungen auf die EKZ im Besonderen

Die Liberalisierung der Strommärkte in Europa und in der Schweiz hat nicht erst in ein paar Jahren direkte Auswirkungen auf die EKZ. In- und ausländische Anbieter drängen bereits in der Vorphase der Marktöffnung in die bisher geschützten Versorgungsgebiete. Bedeutende Kundinnen und Kunden erhalten schon heute Vertragsunterlagen, die ihnen ab sofort finanzielle Vorteile versprechen. Eine rasche, flexible und marktgerechte Führung des Unternehmens EKZ mit allen wirtschaftlichen Handlungsoptionen wird immer wichtiger. Die heutige Ausgestaltung als öffentlichrechtliche Anstalt, mit den tendenziell daraus folgenden verwaltungsorientierten Organisationsformen und strukturellen Hindernissen, erweist sich zunehmend als erfolgshindernd. Der Wettbewerb verlangt insbesondere nach raschem unternehmerischem Handeln, dem Ausnutzen von Synergien mit anderen Elektrizitätswerken, der Möglichkeit von Beteiligungen und Fusionen. Mit den bisherigen Reorganisationsmassnahmen haben die EKZ den vom Staat gebotenen Rahmen weitgehend ausgeschöpft.

Auf die Arbeitsplätze und Anstellungsbedingungen hat die Umwandlung keine nachteiligen Auswirkungen. Da das Personal bisher schon auf der Grundlage privatrechtlicher Arbeitsverträge beschäftigt ist, können die Arbeitsverhältnisse unverändert weitergeführt werden. Ein besonderer Stellenabbau ist mit der Umwandlung nicht verbunden. Die EKZ haben die Straffung ihrer Organisationsstrukturen im

Rahmen der Effizienzsteigerungsprojekte im Wesentlichen bereits erfolgreich umgesetzt.

Zweifellos stellen die EKZ heute einen beträchtlichen Vermögenswert dar, dessen Beständigkeit jedoch von den künftig erzielbaren Erträgen abhängt. Mit einer Politik, die auf die heutige Substanz vertraut und im Übrigen auf Abwarten ausgerichtet ist, könnte der heutige Vermögenswert rasch vernichtet werden. Für ein erfolgreiches Bestehen in einem europaweit geöffneten Strommarkt ist die Überführung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, wie die Erfahrungen andersorts deutlich zeigen, deshalb eine unabdingbare Voraussetzung für zukunftssträchtige Perspektiven.

5. Eigentümerinteressen des Kantons Zürich

5.1 Allgemeines

Die bisher geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen im Kanton Zürich sowohl in organisatorischer als auch in tariflicher Hinsicht sind verhältnismässig starr auf die Monopolsituation im Strombereich ausgerichtet. Mit der schrittweisen Schaffung von Wettbewerbsverhältnissen werden die gesetzlich vorgegebene Organisationsstruktur der EKZ sowie die weiteren Regelungen überholt. Es gilt nun auch auf kantonaler Ebene, diesen rechtlichen Rahmen den neuen Entwicklungen anzupassen und die Interessen des Kantons im Strombereich im Lichte der neuen Rahmenbedingungen neu zu definieren.

Auf diesen Handlungsbedarf haben auch drei parlamentarische Vorstösse hingewiesen: nämlich die bereits am 7. Juli 1997 eingereichten Postulate betreffend Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie der an den Nordostschweizerischen Kraftwerken beteiligten Kantone im Hinblick auf die Liberalisierung des Strommarktes (KR-Nr. 257/1997) und betreffend Zusatzbericht über die Auswirkungen der Strommarktliberalisierung auf die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (KR-Nr. 258/1997) sowie die Motion vom 18. August 1997 betreffend Anpassung der Strukturen der kantonalen Elektrizitätsversorgung (KR-Nr. 276/1997). Diese Vorstösse wurden vom Kantonsrat am 2. Februar 1998 an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Verschiedene andere Kantone haben bereits konkrete Schritte im Hinblick auf die Marktöffnung unternommen. So hat der Kanton Aargau, der wie der Kanton Zürich in die NOK eingebunden ist, 1998 eine Revision der Kantonsverfassung und des Energiegesetzes vorgenommen, die es ermöglicht hat, das Aargauische Elektrizitätswerk (AEW)

von einer selbstständigen Staatsanstalt in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln. Die Umwandlung ist inzwischen per 1. Oktober 1999 erfolgt. Der Kanton Bern hat in einer Studie die Auswirkungen der Elektrizitätsmarktöffnung in seinem Kanton untersuchen lassen. Weitere Kantone wie Schaffhausen und Thurgau sind damit befasst, die rechtlichen Voraussetzungen für eine Strukturänderung und Flexibilisierung voranzutreiben. Ebenso haben verschiedene Zürcher Gemeinden (Zürich, Uster, Dübendorf, Kloten, Meilen, Wald) kürzlich die Rechtsgrundlagen für die Umwandlung ihrer städtischen Werke in Aktiengesellschaften vorbereitet oder diese Umwandlung bereits vollzogen.

Die vom Regierungsrat entwickelte Eigentümerstrategie geht von folgenden Überlegungen aus: In einem liberalisierten Strommarkt ist die Elektrizitätswirtschaft, insbesondere die Elektrizitätsversorgung, keine öffentliche Aufgabe mehr (vgl. hinten Ziffer II.1.). Der Staat sorgt durch geeignete Rahmenbedingungen dafür, dass die Energiewirtschaft diese Aufgabe optimal erfüllen kann. Der Kanton Zürich verfolgt als bisheriger Eigentümer von EKZ und NOK zukünftig unternehmerische sowie politische Interessen mit unterschiedlichen Instrumenten. Die nachfolgenden Kernaussagen werden im weiteren Verlauf der Weisung soweit erforderlich noch näher ausgeführt.

5.2 Unternehmerische Interessen

5.2.1 Werterhalt/-steigerung und Rendite

Für den Kanton Zürich stellt die optimale Nutzung der Summe der Kapitalwerte der EKZ und der NOK-Anteile eine zentrale Anforderung dar. Die Bedeutung dieses Aspekts ist deshalb besonders gross, weil Werte von mehreren Milliarden Franken auf dem Spiel stehen und der Kanton Zürich der grösste Eigentümer innerhalb der NOK-Gruppe ist. Ziel ist es, diese Werte bis zu einem Verkauf mindestens zu erhalten oder zu steigern und bis dahin mit den Beteiligungen die in diesem Markt angemessenen Renditen zu erwirtschaften.

5.2.2 Marktfähigkeit der Unternehmen

Mit der Liberalisierung der Energiemärkte entstehen die neuen Geschäftsfelder Produktion, Netze, und Handel/Verkauf. In jedem dieser Geschäftsfelder müssen Zukunftsstrategien entwickelt werden, um den jeweiligen Markterfordernissen zu entsprechen. Erfolgsfaktoren wie kritische Grösse, Partnerfähigkeit, Effizienz in der Leistungserbringung sowie bedarfsgerechte Produkte, professioneller Markt-

auftritt und Gewährleistung des Kundenzugangs müssen erfüllt werden, um diese Geschäfte langfristig wirtschaftlich zu betreiben.

5.2.3 Flexibilität der Eigentümerstruktur

Die unternehmerische Komplexität und die wirtschaftlichen Risiken des Geschäftes steigen. Im revidierten Energiegesetz ist festgelegt, dass die gesamte Energieversorgung Aufgabe der Energiewirtschaft ist. Die eigentumsseitige Verflechtung des Staates mit den Energieversorgern ist nicht mehr zwingend erforderlich. Der Kanton als Unternehmer braucht die unternehmerische Entscheidungsfreiheit über den Umfang und die Ausgestaltung der Beteiligungen.

5.3 Politische Interessen

5.3.1 Service public

Die Sicherstellung erfolgt durch das EMG, das die Marktbedingungen definiert. Auf dieser Grundlage sorgen die Marktmechanismen für die Gewährleistung der Aufgaben.

5.3.2 Standortsicherung und Arbeitsplatzsicherung

Wettbewerbsbeschränkungen in der Energieversorgung sind zu vermeiden, um mit marktgerechten Versorgungsbedingungen optimale wirtschaftliche Rahmenbedingungen zur nachhaltigen Arbeitsplatzsicherung, innovativen Branchenentwicklung und damit zur Erhaltung und Verbesserung der Standortvorteile im Kanton beizutragen.

5.3.3 Umweltschutz

Die Rahmenbedingungen für den Umweltschutz sind im eidgenössischen Recht geregelt. Sofern erforderlich und möglich, sind Regelungen über die kantonale Gesetzgebung zu treffen. Dabei sollen gleiche Rahmenbedingungen für alle im Markt tätigen Unternehmen gelten. Der rationelle Umgang mit Strom liegt im öffentlichen Interesse und soll vor allem durch gesetzliche Steuerung auf der Anwendungsseite erreicht werden.

5.4 Eigentümerinteressen und Schlussfolgerungen für die Rechtsformänderung der EKZ

Die unternehmerischen Ziele des Kantons verlangen eine möglichst rasche Überführung der EKZ in eine privatwirtschaftliche Rechtsform. Damit wird die Marktfähigkeit des Unternehmens erst ermöglicht und der Unternehmenswert positiv bestimmt. Auch wird der Anforderung nach Flexibilität in der Eigentümerstruktur entsprochen. Die Rechtsformänderung ist unabhängig von der konkreten Einbindung der EKZ in zukünftige Strukturen voranzutreiben, denn alle sinnvollen Varianten der Weiterentwicklung des Unternehmens erfordern eine privatwirtschaftliche Rechtsform.

Mit Bezug auf das Projekt Hexagon gilt, dass die neue Holding mit ihren Anteilen an der Produktion mehr Risiken (Preisdruck für Produktion mit hohen Kosten in einem von Überkapazitäten geprägten Markt) umfasst, an denen sich der Kanton nur so weit als unbedingt erforderlich beteiligen will. Zu diesem Zweck wird er die EKZ nur mit dem für das neue Unternehmen notwendigen betrieblichen Vermögen in die Holding einbringen. Minimalziel ist, dass sich das Geschäftsrisiko im Risikomix der beiden heutigen Beteiligungen EKZ und NOK nicht erhöht. Im Übrigen soll die neue Organisation nach Möglichkeit nicht in vier Schritten, sondern in einem gestrafften Vorgang erreicht werden, um Transparenz über den ganzen Prozess zu erhalten und eine abschliessende – und nicht stückweise – Regelung zu erwirken.

6. Terminierung der Vorlage

Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage wird nicht etwa eine bundesrechtliche Entwicklung vorausseilend umgesetzt, sondern es wird rechtzeitig auf das neue Umfeld so reagiert, dass der Kanton Zürich und seine Elektrizitätswirtschaft gestärkt und mit zukunftstauglichen Strukturen den laufenden und künftigen Entwicklungen auch im Sinne von attraktiven Standortvorteilen und optimalen Rahmenbedingungen begegnen können.

7. Vorgehen

Bei der Bearbeitung der Materie zeigte sich, dass von der Umwandlung der EKZ in eine AG nicht nur das EKZ-Gesetz betroffen ist. Einbezogen werden mussten auch das Energiegesetz, das Verwaltungsverfahrensgesetz sowie Zuständigkeitsfragen im Zusammen-

hang mit der Änderungsbedürftigkeit des NOK-Gründungsvertrags. Der Gesetzesentwurf wurde am 18. November 1998 in eine breite Vernehmlassung bis Ende Januar 1999 gegeben. Es gingen gegen 100 Stellungnahmen ein. Auf deren Inhalt und die getroffenen Massnahmen wird im Rahmen der weiteren Ausführungen eingegangen. Im Anschluss an die Vernehmlassung wurde die Vorlage bereinigt und sodann im Zusammenhang mit der Eigentümerstrategie weiter bearbeitet.

II. Grundfragen der Neuregelung

1. Energieproduktion, -übertragung und -verteilung als künftig grundsätzlich private Aufgaben

Im Kanton Zürich wurde lange davon ausgegangen, dass die Versorgung mit Elektrizität eine öffentliche Aufgabe sei. So liegt etwa dem NOK-Gründungsvertrag von 1914 offensichtlich die Auffassung zu Grunde, dass Produktion, Beschaffung und Transport von elektrischer Energie als Aufgabe der Kantone verstanden wird, und dass umgekehrt die Kantone befugt sind, über Produktion, Beschaffung und Transport in ihrem Gebiet umfassend zu befinden. Ein derart weitgehender Vertrag, in dem Lieferpflicht, Bezugsrecht und Bezugspflicht für den Kanton Zürich geregelt werden, setzt letztlich voraus, dass die Elektrizitätsversorgung als Staatsaufgabe betrachtet wird. Entsprechend beauftragt auch das geltende EKZ-Gesetz die EKZ, den Kanton – mit Ausnahme des Gebietes der Stadt Zürich – wirtschaftlich, sicher und umweltgerecht mit elektrischer Energie zu versorgen. Damals wurde noch davon ausgegangen, dass eine unabhängige und sichere Elektrizitätsversorgung nur durch staatliche Werke gewährleistet werden könne. Heute stehen vor allem günstige Preise im Vordergrund. Solche können jedoch besser durch einen freien Wettbewerb erreicht werden, und die Sicherheit der Stromversorgung ist nicht von deren Definition als Staatsaufgabe abhängig.

Unbestritten ist, dass eine funktionierende Stromversorgung auch im öffentlichen Interesse liegt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Staat die entsprechenden Produktions- und Verteilmittel selber bereitstellen und betreiben oder hierfür einen staatlichen Auftrag erteilen muss. Nicht alle mit öffentlichen Interessen verknüpften Leistungen müssen gleichzeitig zu öffentlichen Aufgaben erhoben werden. Der Staat kann die öffentlichen Interessen auch mit andern Mitteln wahrnehmen, wofür ihm insbesondere Instrumente wie das Aufstellen rechtlicher Rahmenbedingungen zur Verfügung stehen, und im Übri-

gen die Aufgabe dem Markt überlassen. Eine direkte Betätigung des Staates bei der Energieversorgung widerspricht auch dem Grundsatz, dass der Staat nicht gleichzeitig als «Spieler und Schiedsrichter», d. h. als Eigentümer der grössten Elektrizitätsunternehmung und gleichzeitig als Rechtsetzungsinstanz, mitwirken sollte. Im Übrigen liegen eine transparente Aufgabenteilung und die Schaffung klarer Zuständigkeiten genau in der Zielrichtung der im Gange befindlichen Verwaltungsreform.

Von diesem Ansatzpunkt ist auch der Bund beim Erlass des eidgenössischen Energiegesetzes ausgegangen. Art. 4 Abs. 2 EnG-B sieht eine Aufgabenteilung in dem Sinne vor, als die Energieversorgung Sache der Energiewirtschaft ist und Bund und Kantone mit geeigneten staatlichen Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass die Energiewirtschaft diese Aufgabe im Gesamtinteresse optimal erfüllen kann.

Der Verzicht darauf, die Stromversorgung als öffentliche Aufgabe zu formulieren, führt dazu, dass das Aktienkapital der neuen AG mit der Umwandlung dem Finanzvermögen zuzuteilen ist. Das Finanzvermögen dient nur mittelbar durch seinen Kapital- oder Ertragswert öffentlichen Zwecken, und es kann im Rahmen des Privatrechts veräussert werden, ohne dass sich daraus ein Nachteil für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ergibt. Über Finanzvermögen kann der Regierungsrat selbstständig verfügen.

2. Fragen des Service public

2.1 Unabhängigkeit von der Umwandlung in eine AG und der Strommarktliberalisierung

Im Zusammenhang mit der Elektrizitätsversorgung werden häufig Fragen des «Service public» aufgeworfen. Unter diesem facettenreichen Begriff kann die Gesamtheit aller kommerziell nicht rentablen, also in einem rein marktwirtschaftlichen Umfeld nicht erbrachten, Leistungen in einem bestimmten Markt verstanden werden, die im öffentlichen Interesse – auf Grund von Bestimmungen und/oder Bestellungen der öffentlichen Hand – durch Private oder durch die öffentliche Hand selbst erbracht werden.

Die Umwandlung der EKZ in eine AG beeinflusst den Service public kaum. Hingegen ist zufolge der Strommarktliberalisierung in Teilbereichen mit einem Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene zu rechnen. Die Hauptanliegen des Service public wie Nichtdiskriminierung im Monopolbereich des Netzes, Anschluss aller Endverbraucher innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebietes, sichere, zuverlässige

und leistungsfähige Netze, regelmässige und ausreichende Versorgung sowie Preissolidarität sind bereits Gegenstand der EMG-Vorlage bzw. können noch im Rahmen der weiteren Entwicklung ins EMG einfließen. Wie weit die Aufrechterhaltung des Service public auch zu einem Handlungsbedarf auf kantonrechtlicher Ebene führen wird, hängt daher entscheidend von der endgültigen Ausgestaltung des EMG ab. Die gestützt auf dieses Bundesgesetz vorzusehenden Massnahmen bzw. Ausführungsbestimmungen auf kantonaler Ebene können erst auf das Inkrafttreten des EMG hin ergriffen bzw. erlassen werden. Da die Entwicklung auf dem Strommarkt rasch voranschreitet, ist es aber unerlässlich, wenigstens die Strukturen der EKZ möglichst bald den neuen Anforderungen anzupassen. Hiefür kann und muss nicht auf das EMG gewartet werden, vielmehr ist die gesetzliche Neuregelung grundsätzlich – mit einer noch zu erwähnenden Ausnahme – losgelöst von der Sicherung des Service public zu erarbeiten. Fest steht, dass der Kanton zur Sicherung seiner Service-public-Anliegen nicht auf ein öffentlichrechtlich organisiertes Elektrizitätsunternehmen angewiesen ist. Die Verselbstständigung der EKZ soll und kann rasch vorangetrieben werden, ohne dass der Service public deswegen in Frage gestellt wird. Der stufenweisen Strommarktöffnung kann überdies soweit erforderlich mit einer gestaffelten Ausserkraftsetzung des aufzuhebenden Rechts Rechnung getragen werden.

2.2 Einzelfragen

In der Vernehmlassung sind verschiedene Bedenken im Zusammenhang mit der Sicherstellung des Service public geäussert worden. Nachfolgend werden die wichtigsten behandelt:

2.2.1 Sicherheit, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Verteilnetze

Für die Sicherheit, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Verteilnetze sind die jeweiligen Netzbetreiber verantwortlich. Die Tätigkeit eines Netzbetreibers ist daher finanziell so attraktiv abzugelten, dass für den Betrieb und Ausbau der Netze ausreichend Kapital zur Verfügung steht und die hohe Qualität des Netzbetriebes aufrechterhalten bleiben kann. Um dies sicherzustellen, müssen alle für den qualitativ sicheren Betrieb notwendigen Kosten weiterverrechnet werden können. Dabei sollen alle laufenden Kosten einschliesslich allfälliger Leistungen an die öffentliche Hand, ausreichende Abschreibungen und eine dem Risiko angemessene Verzinsung des Kapitals erfasst

werden. Mit allgemein gültigen Grundsätzen für die Kostenrechnung ist Missbräuchen vorzubeugen. Für die Amortisationen und die Kapitalverzinsung sind betriebswirtschaftlich begründete Werte der Netzanlagen und der übrigen Investitionsgüter der Unternehmung zu berücksichtigen. Eine entsprechende Regelung ist in Art. 6 der EMG-Vorlage vorgesehen. Weitere staatliche Massnahmen sind voraussichtlich nicht nötig, namentlich auch angesichts der sicherheitstechnischen Vorgaben im Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen vom 24. Juni 1902 (SR 734.0).

2.2.2 Gewährleistung der Erschliessung ausserhalb der Bauzonen

Die Erschliessung entlegener Gebiete ausserhalb der Bauzonen mit einem Elektrizitätsanschluss wird bereits nach heutiger langjähriger Praxis der EKZ kostendeckend (gesamter Aufwand des zu erstellenden Netzes) grundsätzlich an die Bauherrschaft weiterverrechnet. Innerhalb der Bauzonen werden die Feinerschliessungskosten (für den Kabelanschluss notwendige Aufwendungen für Kabel, Armaturen, Rohre, Grab-, Maurer- und Belagsarbeiten) vollständig an die Bauherrschaft weiterverrechnet. Zusätzlich hat diese einen einmaligen Netzkostenbeitrag an die Erstellungskosten der EKZ-Erschliessungsanlagen (Unterwerk, Transformatorstation, Mittelspannungsleitung, Niederspannungsleitung, Verteilkasten) zu leisten. Da somit Neuanschlüsse innerhalb und ausserhalb der Bauzonen den EKZ schon heute verursachergerecht abzugelten sind, sind weder durch die Umwandlung der EKZ in eine AG noch durch die Strommarktöffnung Änderungen zu erwarten. Staatliche Massnahmen zur Sicherstellung von Anschlüssen ausserhalb der Bauzonen drängen sich deshalb nicht auf. Hinzu kommt, dass nach Art. 10 Abs. 2 der EMG-Vorlage die Elektrizitätsversorgungsunternehmen verpflichtet sind, in ihren jeweiligen Netzgebieten, welche von den Kantonen zu bezeichnen sind, u. a. alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen.

2.2.3 Sicherstellung einer genügenden Stromlieferung

Bedenken, dass in Zukunft infolge der Liberalisierung nicht genügend Strom geliefert werden könnte, sind nicht angebracht. Ist ein Verteilnetz vorhanden, gibt es immer einen interessierten Lieferanten. Sollte einmal wegen fehlender fossiler Brennstoffe europaweit zu wenig Strom verfügbar sein, so wäre dies auch ohne Marktöffnung kaum zu verhindern. Zwar wird die Marktöffnung voraussichtlich zu einer

verringerten Kraftwerks-Leistungsreserve führen. Da die Wirtschaft aber bei Lieferunfähigkeit sehr hohe Schadenersatzforderungen stellen würde, ist weiterhin eine genügende Leistungsreserve im ganzen Netz zu erwarten. Da die Verbrauchsspitzen innerhalb eines Stromverbundes besser ausgeglichen werden können, profitieren alle daran angeschlossenen Strombezügler, auch die kleinen, von der Reservehaltung. Im Übrigen ändert weder die Rechtsformumwandlung, die Aufgabenteilung, noch die Strommarktöffnung Wesentliches an der Sicherheit der Stromlieferung. Der Staat wäre bei einem grösseren Stromausfall schon heute nicht in der Lage, kurzfristig in die Lücke zu springen, da er nicht über die notwendigen Mittel wie Reservekraftwerke und dergleichen verfügt.

2.2.4 Freileitungen statt Verkabelungen?

Bedenken, dass eine Privatisierung und Liberalisierung aus Kostengründen wieder vermehrt zum Bau von Freileitungen (Mittel- und Niederspannung) im Siedlungsgebiet und damit zu ästhetischen Beeinträchtigungen führen würde, sind unbegründet. Gegen solche Freileitungen sprechen nicht nur sicherheitstechnische, sondern auch betriebliche und wirtschaftliche Gründe. Besondere Massnahmen sind diesbezüglich nicht erforderlich.

2.2.5 Höhere Verteilungskosten für abgelegene Gebiete?

Bedenken, dass für die Verteilung der elektrischen Energie in entlegene und weniger dicht besiedelte Gebiete höhere Kosten in Rechnung gestellt werden als für zentraler gelegene und dicht besiedelte Gebiete, sind grundsätzlich begründet. Dies deshalb, weil der Aufwand für die Stromverteilung je nach Energieumsatz in der jeweiligen Gemeinde zum Teil erheblich auseinander geht. Diesen Unterschieden wird jedoch in dieser Vorlage mit einem vorgeschriebenen Preisausgleich für Durchleitungskosten innerhalb des gleichen Netzes Rechnung getragen.

III. Grundzüge der Neuregelung

Obwohl die Revision nicht nur die EKZ und die Elektrizität betrifft, sondern auch andere Unternehmen und andere Energiebereiche mitumfasst, wird auf Grund des thematischen Schwerpunkts für das

ganze Paket der Titel «Gesetz über die Neuordnung der Elektrizitätsversorgung» verwendet. Es umfasst die Änderungen des Energie- und des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, die Aufhebung des EKZ-Gesetzes sowie verschiedene Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Die Änderung des Energiegesetzes enthält als wesentlichen Punkt das Subsidiaritätsprinzip in der Energieversorgung. Diese ist keine staatliche Aufgabe mehr. Sodann wird eine Preissolidarität bei Durchleitungskosten geschaffen. Weiter werden nicht mehr aktuelle Bestimmungen über Tarife und im Energiesparbereich aufgehoben.

In Form von Bestimmungen mit Übergangscharakter werden die Aufhebung des EKZ-Gesetzes und damit die Abschaffung des EKZ-Monopols statuiert und abschliessende Kompetenzen im Zusammenhang mit Änderungen oder der Auflösung des NOK-Gründungsvertrags sowie der Umstrukturierung der staatlichen Energieversorgung an den Regierungsrat delegiert. Weiter wird der Regierungsrat ermächtigt, nicht betriebsnotwendige Vermögensteile aus der Anstalt EKZ herauszulösen und in das Vermögen des Staates überzuführen. Der Hauptpunkt dieser Bestimmungen besteht in der Umwandlung der EKZ von Gesetzes wegen in eine Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 OR. Weiter werden den privatrechtlichen EKZ befristet gewisse hoheitliche Befugnisse im Tarifbereich übertragen. Schliesslich wird den EKZ eine Bestandesgarantie für ihr bestehendes Leitungsnetz eingeräumt.

IV. Die einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. I: Änderung des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983

§ 2 Energieversorgung

In Anlehnung an das in Art. 4 Abs. 2 EnG-B verankerte Prinzip wird hier zunächst klargestellt, dass bei der Energieversorgung eine Aufgabenteilung zwischen Energiewirtschaft und öffentlicher Hand gelten soll. Danach ist die Energieversorgung, die gemäss Art. 4 Abs. 1 EnG-B die gesamte Kette von der Primärenergieproduktion bis zur Verteilung von Energieträgern und Energie, einschliesslich der Ein-, Aus- und Durchfuhr umfasst, in erster Linie Sache der Energiewirtschaft. Dem Staat kommt in diesem Bereich keine umfassende Verantwortung zu (vgl. Botschaft zum EnG-B vom 21. August 1996, S. 61, 67 und 86 f.). Daher wird auch die Elektrizitätsversorgung – als Teil der Energieversorgung – nicht als öffentliche Aufgabe bezeichnet, da diese Leistung heute ohne weiteres durch den Markt erbracht werden kann. Verwaltungsrechtlich ist dies der Ansatz nicht nur für eine formelle,

sondern für eine materielle Privatisierung, d. h., es wird eine echte Aufgabenverlagerung vorgenommen, indem der Staat auf die Wahrnehmung dieser Aufgabe verzichtet und es der Privatwirtschaft überlässt, die betreffenden Leistungen zu erbringen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass diese Aufgabenverlagerung fliessend, mittels stufenweiser Ausserkraftsetzung der heute geltenden Bestimmungen, erfolgen soll.

Die dargestellte Art der Privatisierung fällt nicht unter Art. 28 Abs. 2 KV, wo mit der «Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Private» eine Privatisierung der Aufgabenerledigung unter Beibehaltung der staatlichen Verantwortung (funktionale Privatisierung) gemeint ist.

Staat und Gemeinden sollen dann selber Unternehmen der Energiewirtschaft schaffen können, wenn die Privatwirtschaft grundlegende Bedürfnisse in diesem Bereich nicht oder ungenügend deckt. Es gilt demnach bei der Neuschaffung von Unternehmen das Subsidiaritätsprinzip in Übereinstimmung mit der oben beschriebenen Aufgabenteilung zwischen Wirtschaft und öffentlicher Hand. Diese Bestimmung bildet bei einem Versagen der Marktwirtschaft die rechtliche Grundlage für staatliches Handeln im Sinne eines vorübergehenden Auffangnetzes (Abs. 2). Im Gegensatz zur alten Fassung von § 2 Abs. 1 beschränkt sich die Möglichkeit zur Neuschaffung (vorher: Mitwirkung an der Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wärme) nicht auf die Versorgung mit diesen drei leitungsgebundenen Energieformen, sondern umfasst generell «Unternehmen der Energiewirtschaft». Diese Formulierung ist genügend weit gefasst, um alle denkbaren Energieformen abzudecken, sofern öffentliche Interessen berührt werden. Die Neuschaffung eigener kantonaler Unternehmen im Bereich der Energiewirtschaft soll in die Zuständigkeit des Kantonsrates fallen, da für eine derart weitreichende Entscheidung eine breite politische Abstützung erforderlich ist. Vorbehalten bleibt zudem das fakultative Referendum.

In Abs. 3 wird insbesondere klargestellt, dass die Umwandlung bestehender selbstständiger und unselbstständiger Anstalten oder Verwaltungseinheiten des öffentlichen Rechts gemäss bisherigem § 2 Abs. 1 EnG, namentlich bestehender kommunaler Elektrizitätswerke, in Körperschaften des privaten Rechts zulässig ist. Es handelt sich dabei nicht um die Schaffung eines Unternehmens im Sinne von Abs. 2. Demnach ist die Umwandlung eines kommunalen Elektrizitäts-, Gas- oder Wärmewerks in eine AG nicht durch das Subsidiaritätsprinzip eingeschränkt. Bestehende Werke, Anstalten oder Verwaltungseinheiten des Kantons und der Gemeinden im Bereich der Energiewirtschaft können auch in der bisherigen Rechtsform weitergeführt werden, wobei es heutzutage selbstverständlich erscheint, dass kaufmännische

Grundsätze eingehalten werden (vgl. den bisherigen § 2 Abs. 2). Abs. 3 gilt im Übrigen auch für kantonale Anstalten und Verwaltungseinheiten wie z.B. die kantonale Fernwärmeversorgung. Eine ausdrückliche Zuständigkeitsregelung für die Umwandlung bestehender kantonaler Unternehmen und Verwaltungseinheiten erübrigt sich, da es sich – soweit ersichtlich – nur um zwei Fälle handelt. Zum einen geht es um die Fernwärmeversorgung, wo eine neue, gemeinsame Organisationsform zusammen mit der Stadt Zürich und dem Bund gesucht wird. Zum andern handelt es sich um das Kleinkraftwerk Pfungen, das sich vorläufig noch im Eigentum des Kantons befindet. Eine Umwandlung oder Ausgliederung der beiden genannten Einheiten kann nach den Regeln über die Entwidmung von Verwaltungsvermögen abgewickelt werden. Die Ausnahmebestimmung vom Subsidiaritätsprinzip erfasst ferner auch Einrichtungen, wie z. B. ein Wasserkraftwerk, die nach Ablauf der Konzessionsdauer an den Staat (oder die Gemeinde) heimfallen und deren Stilllegung nicht in Betracht gezogen wird. Für diesen eher unwahrscheinlichen Fall erlaubt es Abs. 3, das bestehende Werk ohne Einschränkung durch das Subsidiaritätsprinzip als staatliche (oder kommunale) Anlage oder in Form eines staatlichen (oder kommunalen) Unternehmens weiterzuführen. Die Frage des Heimfalls von Wasserkraftanlagen stellt im Kanton Zürich jedoch mengenmässig ein untergeordnetes Problem dar.

§ 3 Tarifgestaltung

Diese Bestimmung über die Tarifgestaltung ist aufzuheben, da nach der vollständigen Marktöffnung die Strompreise grundsätzlich vom Markt bestimmt werden und Vorschriften über den Erlass allgemein verbindlicher Gebühren wettbewerbshemmend wirken würden. Im Übrigen entsteht durch die Marktöffnung eine neue vertragliche Situation. Bisher mussten die Stromkonsumentinnen und -konsumenten nur mit einem einzigen Elektrizitätswerk abrechnen. Künftig haben sie es mit zwei oder mehreren Partnern zu tun: einerseits mit dem stromdurchleitenden Werk, an dessen Verteilnetz sie angeschlossen sind, und andererseits den stromliefernden Produzenten oder Händlern. Gebühren im bisherigen Sinn wird es deshalb nach der vollständigen Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes nicht mehr geben. Eine Rechtsformumwandlung hat jedoch so lange keine Änderung des Rechtsverhältnisses zwischen den EKZ bzw. einem entsprechend in eine AG überführten Gemeindewerk und dessen Kundinnen und Kunden zur Folge, als diese Kundinnen und Kunden keine Gestaltungs- bzw. Wahlfreiheit haben (vgl. BGE in ZBl 1997, 410 ff. und BGE 105 II 236 f.). Da das EMG eine Marktöffnung für Endverbraucherinnen und -verbraucher in Form einer zeitlichen Staffelung nach Jahresver-

brauch vorsehen wird, ist davon auszugehen, dass sich das Rechtsverhältnis in Übereinstimmung mit dieser Öffnung stufenweise von einem öffentlichrechtlichen in ein solches des Privatrechts umwandeln wird. Die «festen Kundinnen und Kunden» gemäss EMG-Vorlage werden in Form einer Wahlfreiheit in Bezug auf den Stromlieferanten von der Marktöffnung zuletzt profitieren können. Bis dahin muss aber zum Schutz der jeweiligen Kundenkategorien ohne Wahlfreiheit das öffentliche Recht sowohl bezüglich der Tarifgestaltung als auch bezüglich des Rechtsschutzes weitergelten. Das bedeutet, dass § 3 EnG noch nicht sofort ausser Kraft gesetzt werden kann. Er wird von selbst im Gleichschritt mit der Marktöffnung nach EMG stufenweise und differenziert nach Kundengruppen ausser Kraft treten (gesplittetes Ausserkrafttreten). Generelle Tariffestsetzungen sowie gestützt darauf erlassene Tarifverfügungen von kommunalen Elektrizitätswerken sind ungeachtet der Rechtsform weiterhin beim Bezirksrat anfechtbar, solange ein öffentlichrechtliches Verhältnis anzunehmen ist. Zudem unterstehen die Elektrizitätspreise dem Preisüberwachungsgesetz vom 20. Dezember 1985 (PüG, SR 942.20). Bei Tarifen der EKZ hat der Preisüberwacher schon heute Entscheidbefugnis (Art. 10 PüG) und nicht ein blosses Empfehlungsrecht, womit für Stromkonsumentinnen und -konsumenten ein wirksamer Schutz gewährleistet ist. Bestimmungen über die Strompreisgestaltung sind auf der Stufe des Bundesrechts vorgesehen. Nach der EMG-Vorlage (Art. 28 Abs. 1 lit. b) sind die Elektrizitätsversorgungs- und -verteilunternehmen verpflichtet, in ihrem Netzgebiet festen Kundinnen und Kunden innerhalb der gleichen Kundengruppe gleiche Preise zu verrechnen. Nach Art. 28 Abs. 2 EMG-Vorlage legen die Kantone Bedingungen fest, unter denen festen Kundinnen und Kunden in Ausnahmefällen unterschiedliche Grundpreise und Anschlussgebühren verrechnet werden dürfen. Solche Bedingungen sind im gegebenen Zeitpunkt voraussichtlich in das Energiegesetz aufzunehmen oder in einem besonderen Einführungsgesetz zum EMG zu regeln, wobei allenfalls der bisherigen unterschiedlichen Praxis der einzelnen Werke im Kanton Zürich angemessene Rechnung zu tragen sein wird.

§ 3 a Preisausgleich für Durchleitungskosten

Die EMG-Vorlage sieht in Art. 6 Grundsätze für die Berechnung der Durchleitungskosten vor. Damit soll eine transparente und kostenorientierte Berechnung gewährleistet werden. Die Detailversorgung erfolgt im Kanton Zürich sowohl über die Netze der EKZ als auch über die Netze in den Endverteilergemeinden (so genannte Wiederverkäufer). Die kommende Marktöffnung erfordert eine Trennung der Stromlieferung in Produktion bzw. Handel und Verteilung. Während

auf der Produktionsseite der Stromlieferant durch berechnete Kundinnen und Kunden frei gewählt werden kann, gibt es für die Verteilung weiterhin eine faktische Monopolstellung, da es praktisch unmöglich oder wirtschaftlich und ökologisch nicht sinnvoll ist, ein Parallelnetz aufzubauen. Für das Zurverfügungstellen des Netzes und für die Durchleitung von Strom kann die Verteilunternehmung eine Entschädigung verlangen.

Der technische Aufwand für die Verteilung der elektrischen Energie ist in den Gemeinden des Kantons Zürich recht unterschiedlich. Gemeinden mit hohem Energieumsatz bzw. hoher Energiedichte weisen grundsätzlich tiefere Kosten pro umgesetzte Kilowattstunde aus als Gemeinden mit geringem Energieumsatz. Diese Differenz kann ein Mehrfaches der Verteilkosten ausmachen.

Die Verteilung von Strom muss gemäss der EMG-Vorlage diskriminierungsfrei erfolgen. Das heisst, dass ein Dritter einer Kundin oder einem Kunden Strom zu gleichen Bedingungen über das Netz beispielsweise der EKZ liefern kann wie die EKZ selbst. Der in § 3 a aus Gründen der Preissolidarität mit abgelegenen Gebieten vorgesehene Preisausgleich verlangt, dass künftig für in Gruppen zusammengefasste gleichartige Kunden (massgebend für die Gruppenzuteilung ist die Strombezugscharakteristik) gleiche Entschädigungen für die Durchleitung verlangt werden müssen. Dies kommt allerdings einer Quersubventionierung von Kundinnen und Kunden in Gemeinden mit hohen Verteilkosten durch solche in günstigeren Gemeinden gleich. Daher muss sich der dadurch entstehende «Solidaritätsbeitrag» der Kundinnen und Kunden in so genannt günstigen Gemeinden in vertretbarem Rahmen halten, was angesichts der bevölkerungsmässigen Verteilung möglich sein sollte.

Endverteilergemeinden mit einer eigenen Verteilunternehmung und hohen Energieumsätzen bzw. Energiedichten werden von ihren Kundinnen und Kunden tiefe Netzentschädigungen verlangen können, da sie keinen Beitrag an die teureren Gebiete des übrigen Kantons zu leisten haben. Grosse Endverteilergemeinden mit eigenem Netz sind somit gegenüber grossen Detailversorgungsgemeinden der EKZ bevorteilt, wenn die EKZ gleiche Netzentschädigungen für gleiche Kundengruppen verlangen müssen. Deshalb führt diese Lösung dazu, dass die im Gang befindliche Strukturbereinigung im Verteilbereich eher gehemmt wird. Die Nachteile des an sich marktwidrigen Instruments von § 3 a sind im Interesse der in der Vernehmlassung zahlreich geforderten Solidarität mit sonst benachteiligten Randgebieten jedoch in Kauf zu nehmen.

Art. 6 Abs. 3 der EMG-Vorlage sieht vor, dass für die Durchleitung von Elektrizität auf der gleichen Spannungsebene im Netz einer Netz-

betreiberin gleiche Preise zu verrechnen sind. Diese Regelung geht weiter als § 3 a und würde, falls sie in dieser Form in die endgültige EMG-Fassung einflösse, die kantonale Bestimmung voraussichtlich derogieren.

§ 8 Energiesparrichtlinien

Diese Bestimmung, wonach die staatliche und die kommunale Energieplanung Energiesparrichtlinien enthalten, die für staatliche und kommunale Unternehmen zur Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wärme verbindlich sind, ist nach der Änderung von § 2 Abs. 1 aufzuheben. Die einseitige Verpflichtung von bestimmten Unternehmen der Energiewirtschaft, also z. B. der ehemaligen kantonalen Werke oder der Gemeindewerke, verstiesse gegen das Prinzip der Marktöffnung. Auf die heutige Regelung kann auch verzichtet werden, da sie sehr wenig bewirkt hat. Die meisten Massnahmen, die sich aus den bisherigen Richtlinien ergaben, können auch auf freiwilliger Basis erreicht werden, wie dies in andern Kantonen geschieht. Richtlinien zur rationellen Stromanwendung müssen sich deshalb in Zukunft direkt an die Endverbraucherinnen und Endverbraucher richten. Diese Art von Vorschriften hat sich für Wärmeanwendungen im Gebäudebereich in den letzten 20 Jahren bewährt. So haben die Wärmedämmvorschriften zu einem wesentlich tieferen Bedarf an Heizenergie und gleichzeitig zu komfortableren Temperatur- und Feuchtigkeitsbedingungen in den Innenräumen geführt. Auf dieser Erfahrung soll aufgebaut werden, beispielsweise mit Bedingungen für den Einsatz von Elektrizität im Wärmebereich oder mit der Verpflichtung zur Abwärmenutzung bei der Stromerzeugung mit fossilen Brennstoffen, wie dies im Energieplanungsbericht 1998 des Regierungsrates dargestellt ist. Ein Konsens über solche Vorschriften im Elektrizitätsbereich muss aber zuerst noch erarbeitet werden, weshalb sie nicht Gegenstand dieser Vorlage sind.

§ 13 Dezentrale Wärmekraftkopplungsanlagen

Eine kantonale Regelung der Rücknahmepflicht für Strom aus dezentralen Wärmekraftkopplungsanlagen von privaten Produzenten ist nicht mehr notwendig, weil das auf 1. Januar 1999 in Kraft gesetzte eidgenössische Energiegesetz in Art. 7 Abs. 1 und 2 Regelungen enthält, die sich weitgehend mit der bisherigen Bestimmung in § 13 Abs. 2 EnG decken. Die heute in § 13 Abs. 2 EnG ebenfalls enthaltene Mengeneinschränkung für aus privater Produktion durch die im Kanton bestehenden Werke abzunehmende Elektrizität auf Grund des NOK-Gründungsvertrags wird nach der Marktöffnung ohnehin hinfällig. Abs. 2 dieser Bestimmung kann deshalb aufgehoben werden.

Art. II: Aufhebung des Gesetzes betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983

1. Vorbemerkungen zur Übergangsphase

Art. II sieht die Aufhebung des EKZ-Gesetzes vom 19. Juni 1983 vor. Würde jedoch das Gesetz vollständig aufgehoben, bevor das EMG in Kraft tritt und damit die Öffnung des Elektrizitätsmarktes beginnt, entstünde in dieser Zwischenphase praktisch eine rechtsfreie Lücke. Aus dem EKZ-Gesetz – insbesondere aus § 2 – wurde ein Monopol der EKZ für die Versorgung des Kantonsgebiets, ausgenommen die Stadt Zürich, abgeleitet. Aus diesem Grund haben die EKZ ihre Kundenbeziehungen auch nicht mit Verträgen abgesichert, sondern auf ein Anstaltsreglement gestützt. Um diese bestehenden Kundenbeziehungen in der Übergangsphase bis zur Öffnung des Strommarktes rechtlich zu sichern, ist vorgesehen, einige Bestimmungen des EKZ-Gesetzes ganz oder teilweise erst auf den Zeitpunkt der Inkraftsetzung des EMG bzw. mit der dort vorgesehenen schrittweisen Marktöffnung aufzuheben. Hiezu ist der Regierungsrat befugt (vgl. § 10 Abs. 2 des Publikationsgesetzes vom 27. September 1998). Es handelt sich dabei voraussichtlich um die §§ 2 (Zweck), 7 Abs. 1 und 2 (Verhältnis zu Dritten) und 8 (Tarifgestaltung), allenfalls auch um die §§ 6 (Verhältnis zu den NOK) und 7 Abs. 3 (Abnahme überschüssiger Energie privater Erzeuger im Rahmen der Verpflichtungen gegenüber den NOK). Für das Rechtsverhältnis zwischen den in eine AG umgewandelten EKZ und ihren Kundinnen und Kunden gilt das zur Aufhebung von § 3 EnG Ausgeführte. D. h., dass mit der in Art. VII Abs. 2 vorgesehenen Delegation hoheitlicher Befugnisse auch die bisherige Tarifregelung und der dafür geltende Rechtsschutz des EKZ-Gesetzes weiter gilt, solange es sich um ein öffentlichrechtliches Verhältnis handelt. Es ist davon auszugehen, dass die EKZ bei der Versorgung der festen Kunden so lange eine öffentliche Aufgabe erfüllen, als für diese der Markt noch nicht geöffnet ist. Im Gegensatz zu den Tariferlassen der kommunalen Werke sind jedoch generelle Tariffestsetzungen der EKZ im Sinne eines generell-abstrakten Erlasses bereits heute nicht durch ein ordentliches kantonales Rechtsmittel anfechtbar.

2. Begründung der Aufhebung im Einzelnen

Die Umwandlung der EKZ von einer selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft hat verschiedene Konsequenzen: Einerseits entfallen dadurch die im EKZ-Gesetz statuierten Privilegien der Steuerbefreiung und der unentgelt-

lichen Inanspruchnahme von Staats- und Gemeindegut für Übertragungs- und Verteilanlagen, da eine Bevorzugung gegenüber anderen Unternehmen der Privatwirtschaft nicht mehr gerechtfertigt ist. Andererseits werden durch die Umwandlung die spezialgesetzlichen Regelungen über die Geschäftsführung, die Haftung, die Oberaufsicht, die Beteiligungsmöglichkeiten und die Organisation durch Bestimmungen des Aktienrechts und die neuen Statuten der AG abgelöst. Die Einflussnahme des Kantons beschränkt sich nachher wie dargelegt auf die Stellung als Rechtsetzungsbehörde und als Eigentümer/Beteiligter bzw. Aktionär.

Die Öffnung des Strommarktes hat zur Folge, dass den EKZ kein exklusiver Versorgungsauftrag für das Kantonsgebiet mehr erteilt werden kann. Mit dem Wegfall des bisher im EKZ-Gesetz festgehaltenen Versorgungsauftrages entfällt das heute – mit Ausnahme des Gebietes der Stadt Zürich – bestehende Versorgungsmonopol der EKZ im Kantonsgebiet. Ebenso erlischt auch die Berechtigung der Wiederverkäufer, die elektrische Energie in ihrem Absatzgebiet exklusiv zu liefern. Die Marktöffnung macht aber auch die allgemein verbindlichen Tarife und Weisungen für die Festsetzung der Strompreise überflüssig. Die Tarifgestaltung wird durch den freien Markt bestimmt. Für feste Kundinnen und Kunden verbindliche Preisgestaltungs-Regelungen sind in beschränktem und befristetem Rahmen in der EMG-Vorlage vorgesehen. Ebenfalls im Widerspruch zur Öffnung des Elektrizitätsmarktes steht die Verpflichtung der EKZ zum Bezug ihres elektrischen Energiebedarfs bei den NOK. Der NOK-Gründungsvertrag wird daher – wie bereits angetönt – weitgehend hinfällig; er sollte angepasst bzw. durch ein anderes Vertragswerk ersetzt werden. Die Verpflichtungen aus dem NOK-Gründungsvertrag können aber grundsätzlich auch mit einer als AG organisierten EKZ erfüllt werden (vgl. auch die St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG [SAK] und das inzwischen ebenfalls umgewandelte Aargauische Elektrizitätswerk [AEW]). Die gesetzliche Bezugsverpflichtung gemäss § 6 des EKZ-Gesetzes beruht auf einer Verpflichtung aus dem NOK-Gründungsvertrag. Letztere kann durch eine einstweilige Beibehaltung dieser Bestimmung oder durch einen Vertrag des Regierungsrates mit der Aktiengesellschaft erfüllt werden, so lange dies rechtlich erforderlich ist (vgl. Art. VII Abs. 1). Im Übrigen wird die Frage der Einhaltung der Verpflichtungen des Kantons aus dem NOK-Gründungsvertrag dadurch entschärft, dass die EKZ zusätzlich mit den NOK einen direkten so genannten Kantonswerkvertrag abgeschlossen haben, der dieselben gegenseitigen Bezugsrechte und Lieferpflichten enthält wie der Gründungsvertrag zwischen den Kantonen und den NOK. Der heute gültige Vertrag datiert vom 8. Februar 1995 und läuft bis 30. September 2002, mit automatischer Verlängerung um jeweils zwei Jahre, wenn er nicht ein Jahr

vor Ablauf gekündigt wird. Dieser Vertrag geht gemäss der neuesten Praxis von Gesetzes wegen auf die neue Aktiengesellschaft über.

Nach der Umwandlung und der Strommarktöffnung kann die Verpflichtung zur Förderung des sparsamen Umgangs mit Energie und zum Erlass von Richtlinien darüber nicht mehr allein der neuen AG auferlegt werden. Dadurch würde ihre Konkurrenzfähigkeit einseitig beeinträchtigt (vgl. dazu die Ausführungen zur Aufhebung von § 8 EnG). Allgemein gültige Grundsätze über das Energiesparen sind aber bereits im Energiegesetz des Bundes enthalten.

Vorschriften über die Erzeugung elektrischer Energie durch Dritte für den Eigenbedarf und über die Verteilung von Strom durch Wiederverkäufer sind nach der Marktöffnung nicht mehr erforderlich, da die rechtlichen Versorgungsmonopole aufgehoben werden. Die Abnahme von Überschussenergie von Eigenproduzenten wird durch eine Regelung im Energiegesetz des Bundes abgelöst (vgl. dazu die Bemerkungen zur Aufhebung von § 13 Abs. 2 EnG).

Die neue AG wird auch nicht mehr befugt sein, ein Anstaltsreglement zu erlassen, dem automatisch alle Bezügerinnen und Bezüger unterworfen sind. Die neuen Kundenbeziehungen werden vielmehr durch gegenseitige Verträge gestaltet werden müssen. Vorbehalten bleibt die Übergangslösung gemäss Art. VII.

Diese Ausführungen zeigen, dass alle wesentlichen Bestimmungen des EKZ-Gesetzes letztlich überflüssig oder durch andere Instrumente oder Regelungen abgelöst werden. Auch der besondere Rechtsschutz für Wiederverkäufer und Selbstversorger erübrigt sich nach der Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen. Somit kann das EKZ-Gesetz nach Eintritt der vollen Wirkungen des EMG vollständig aufgehoben werden.

Art. III: Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) vom 24. Mai 1959

§ 82 lit. i

Gemäss § 82 lit. i VRG beurteilt das Verwaltungsgericht als einzige Instanz Streitigkeiten der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich mit den Wiederverkäufern über die Verteilung der elektrischen Energie im Absatzgebiet sowie mit Selbstversorgern über die Abnahme überschüssiger Energie gemäss § 7 Abs. 2 und 3 des EKZ-Gesetzes. Nach der Aufhebung von § 7 des EKZ-Gesetzes erübrigt sich die Bereitstellung eines Rechtsschutzes im VRG. Wie oben erwähnt, ist diese Änderung erst später in Kraft zu setzen, da § 7 Abs. 2 und allenfalls Abs. 3 EKZ-Gesetz voraussichtlich während der Übergangsphase bis

zum Beginn der Marktöffnung weiterhin anwendbar bleiben soll. Entsprechend müsste auch der Rechtsschutz so lange gewährleistet bleiben.

Art. IV: Umstrukturierung der Elektrizitätsversorgung

Mit dieser Bestimmung wird der Regierungsrat einerseits abschliessend ermächtigt, der Auflösung und Änderungen des NOK-Gründungsvertrags zuzustimmen. Andererseits erhält er auch die selbstständige Kompetenz, im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Elektrizitätsversorgung die zur Schaffung einer strategischen marktorientierten Holding im Rahmen des Hexagon-Projekts notwendigen Schritte vorzunehmen, nämlich den Staat im Hinblick auf die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags an der Gründung einer Dachgesellschaft mit den NOK zu beteiligen und hierfür Vermögenswerte der EKZ und die NOK-Beteiligungen in diese Gesellschaft einzubringen. Die Kompetenz umfasst auch den im Hexagon-Projekt vorgesehenen Tausch von Aktien. Mit den erwähnten Vermögenswerten sind vor allem die für die Errichtung und den Betrieb dieser Holding notwendigen Mittel der EKZ wie deren Verteilnetz sowie der Handels- und Verkaufsteil samt erforderlichem Personal gemeint.

Eine Neuregelung der NOK-Strukturen mit der oben ausgeführten Kompetenzdelegation ist angezeigt, weil der 1914 abgeschlossene NOK-Gründungsvertrag auf eine Monopolsituation ausgelegt und nicht auf den geöffneten Markt zugeschnitten ist. Änderungen sind deshalb dringend und so rasch wie möglich vorzunehmen. Nicht mit der Elektrizitätsmarktöffnung vereinbar sind beispielsweise die im Vertrag statuierte Lieferpflicht der NOK gegenüber den Kantonen und die Bezugspflicht der Kantone bei den NOK. Da Bundesrecht interkantonalen Konkordaten vorgeht, werden diese Verpflichtungen mit dem Erlass des künftigen Elektrizitätsmarktgesetzes hinfällig. Andere einschränkende und den Unternehmenserfolg gefährdende Bestimmungen werden dagegen nicht von selbst unwirksam. Es handelt sich dabei insbesondere um den Ausschluss privater Aktionäre, das Verbot des Aktientausches mit anderen Unternehmen, die Verunmöglichung der Gruppenbildung zwischen NOK und Kantonswerken sowie die Unmöglichkeit der Erweiterung des Kreises der beteiligten Kantone. All diese Einschränkungen behindern das unternehmerische Handeln – und insbesondere die Schaffung neuer Strukturen in der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft – in nicht mehr zu verantwortender Weise. Sie berauben die NOK ihrer Zukunftschancen und setzen den Unternehmenserfolg und damit auch den Unternehmenswert, der sich in der Hand der NOK-Kantone befindet, aufs Spiel.

Der NOK-Gründungsvertrag ist 1914 seitens des Kantons Zürich durch den Kantonsrat abgeschlossen worden. Dieses Konkordat wurde damals nicht der Volksabstimmung unterstellt. Nach Art. 30^{bis} Abs. 1 Ziffer 1 KV in der heute gültigen Fassung vom 27. September 1998 (in Kraft seit 1. Januar 1999) unterliegen Konkordate über Gegenstände, die der Gesetzesform bedürfen, dem fakultativen Referendum. Die Delegation der Befugnis zum Abschluss bzw. zur Änderung oder Aufhebung von Konkordaten an das Parlament oder die Regierung ist jedoch zulässig, sofern sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist und die Voraussetzungen der Gesetzesdelegation erfüllt sind. Dies ist hier der Fall. Das Gesetz ermächtigt den Regierungsrat zwar grundsätzlich zu jeder Änderung des NOK-Gründungsvertrags und auch zu dessen Aufhebung sowie zur Beteiligung an einer neuen Dachgesellschaft. Die Befugnis zur Vertragsänderung und -aufhebung und zur Beteiligung an der Neugründung bezieht sich aber auf die im NOK-Gründungsvertrag begründeten Rechte und Pflichten und deren zeitgemässe Ablösung, so dass der Gesetzgeber den Umfang der übertragenen Befugnisse genau kennt. Es geht darum, das NOK-Gründungsvertragswerk in eine neue, mit dem EMG vereinbare und im geöffneten Strommarkt wettbewerbsfähige Struktur zu überführen, die nur in Form von Unternehmenszusammenschlüssen überlebensfähig ist. Es handelt sich damit nicht um eine Ermächtigung, deren Grenzen der Gesetzgeber nicht näher bestimmen kann. Dem Regierungsrat werden zwar wichtige Entscheidungen, die von verhältnismässig grosser politischer Tragweite sind, überlassen. Im Hinblick auf die Entwicklungen auf dem Gebiet des Elektrizitätswesens ist es aber von grosser Bedeutung und im Interesse des Kantons, die bestehenden Regelungen möglichst rasch veränderten Verhältnissen anpassen zu können. Auf Grund der hohen Dringlichkeit des Handlungsbedarfs und der Tatsache, dass Bundesrecht den Kerngehalt des Konkordats ohnehin aushöhlen wird, ist es unerlässlich, die Kompetenz für die Auflösung oder Änderung des NOK-Gründungsvertrags sowie zur Beteiligung an der Neugründung einer Dachgesellschaft mit den NOK vollumfänglich und abschliessend dem Regierungsrat zu übertragen, ohne ihn gleichzeitig zu stark in seiner Handlungsfähigkeit einzuschränken. Die Bestimmung erleichtert nicht nur den Entscheid über die kantonale Zustimmung zur Auflösung, zu Änderungen sowie zu einem neuen Zusammenschluss, sondern erhöht die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates deutlich, wenn es darum geht, die Initiative für Vertragsänderungen zu ergreifen.

Der Kanton Zürich will – wie dies der Kanton Aargau bereits getan hat und womit sich auch die Kantone Thurgau, St. Gallen und Schaffhausen zurzeit befassen – mit diesen Bestimmungen seinen Beitrag dazu leisten, dass das NOK-Gründungsvertragswerk nötigenfalls auch

rasch, ohne übermässige Komplizierung, veränderten Verhältnissen angepasst werden kann. Selbstverständlich bedarf eine Vertragsänderung oder -auflösung der Zustimmung sämtlicher Vertragskantone.

Im Übrigen dient diese Delegationsbestimmung auch dazu, den geordneten Rückzug des Kantons aus dem finanziellen Engagement in der Elektrizitätsversorgung vorzubereiten und damit dem gleichzeitig geänderten § 2 Abs. 1 des Energiegesetzes nachzuleben.

Art. V: Überführung von Vermögensteilen der EKZ in das Vermögen des Staates

Die EKZ wurden mit dem Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 15. März 1908 als «selbständige staatliche Unternehmung» gegründet. Die zur Gründung, zum Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Unternehmung erforderlichen Kredite wurden von Gesetzes wegen vom Kantonsrat bewilligt, das entsprechende Kapital vom Staat beschafft und von den EKZ zu einem den Selbstkosten entsprechenden Zinsfuß verzinst. In verschiedenen Schritten erhöhte der Kantonsrat das Grundkapital von vorerst 10 Mio. auf 45 Mio. Franken. Teilweise beschaffte der Regierungsrat das hierfür erforderliche Kapital, indem er Anleihen aufnahm. Von Anfang an waren die EKZ von allen Staats- und Gemeindesteuern befreit und konnten öffentlichen Grund des Staates und der Gemeinden für ihre Übertragungs- und Verteilanlagen ohne Entschädigungspflicht in Anspruch nehmen. Einen allfälligen Gewinn mussten sie nicht an den Staat abliefern. Mit dem neuen Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 (EKZ-Gesetz) erteilte der Staat den EKZ einen staatlichen Versorgungsauftrag für den Kanton Zürich (ausgenommen das Gebiet der Stadt Zürich) und räumte ihnen gleichzeitig ein Liefer- und (mit Ausnahme der Wiederverkäufer) ein Verteilmonopol ein. Dieses neue Gesetz auferlegte den EKZ gewisse Verpflichtungen im Bereich des Energiesparens, änderte aber an den anderen Rahmenbedingungen nichts. Vor allem dank der Monopolstellung, der Steuerfreiheit und dem Umstand, dass die EKZ ihre Gewinne nicht an den Staat abzuliefern hatten, konnten sie sich zu einem starken Unternehmen mit einer reichlich ausgestatteten Vermögensstruktur entwickeln.

Die Marktöffnung im Elektrizitätsbereich und die damit verbundenen gesetzlichen Neuregelungen auf Bundesebene (EMG) führen zu einer Aufhebung des Liefermonopols der EKZ. Angesichts dieser neuen Situation ist auch ein staatlicher Versorgungsauftrag nicht mehr sinnvoll. Die in eine privatrechtliche Gesellschaft umzuwandelnden EKZ werden dadurch ein Lieferant unter anderen und sollen im Rahmen des Projektes Hexagon soweit erforderlich in eine neue strategi-

sche marktorientierte Holding eingebracht werden. Es ist weder nötig noch zweckmässig, alle in der selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt unter vorteilhaften staatlichen Rahmenbedingungen angesammelten Vermögenswerte in die privatrechtlich organisierte Nachfolgegesellschaft der EKZ überzuführen. Vielmehr liegt es im kantonalen Interesse, vor der Umwandlung die für die weiteren Schritte der EKZ nicht betriebsnotwendigen Vermögenswerte aus der Anstalt herauszulösen und in das Vermögen des Staates zu überführen. Darunter sind insbesondere nicht betriebsnotwendige Wertschriften, Beteiligungen, Immobilien und Reserven zu verstehen. Dabei ist auch die NOK-Beteiligung der EKZ (18,375%) einstweilen in das Verwaltungsvermögen des Staates zu übertragen, da sie während der vorläufig noch bestehenden Bindung durch den NOK-Gründungsvertrag noch nicht frei veräusserbar ist. Mit der Übertragung dieser NOK-Beteiligung auf den Staat wird die ganze Zürcher Beteiligung an den NOK in der Hand des Staates konzentriert, was dessen Stellung in der Fortsetzung des Hexagon-Projekts stärkt und gleichzeitig die EKZ von den NOK kapitalmässig unabhängiger macht. Die übrigen erwähnten, nicht betriebsnotwendigen Vermögenswerte sind in das Finanzvermögen des Staates einzustellen.

Dem Staat sollen durch die Herauslösung dieser Vermögenswerte aus der Anstalt keine Verpflichtungen gegenüber den EKZ entstehen. Es steht im Ermessen des Gesetzgebers, mit welchen Werten sich der Staat künftig unter den geänderten Rahmenbedingungen noch an der Elektrizitätsversorgung beteiligen will, zumal zu beachten ist, dass die Elektrizitätsversorgung gemäss § 2 Abs. 1 EnG keine staatliche Aufgabe mehr ist. Es entspricht auch der Eigentümerstrategie des Regierungsrates, den voraussichtlich ohnehin hohen Anteil des Kantons Zürich an der Dachholding des Hexagon-Projekts möglichst klein zu halten, indem er nur die betriebsnotwendigen Vermögenswerte der EKZ einbringt.

Art. VI: Umwandlung der EKZ in eine Aktiengesellschaft

Die Absicht der Umwandlung der EKZ in eine AG stellt zwar den Ausgangspunkt der Revisionsbemühungen dar. Die Umwandlung selber wird aber in einer Bestimmung mit Übergangscharakter geregelt, weil es sich dabei um einen einmaligen Vorgang handelt.

Mit Art. VI beschliesst der Gesetzgeber, die EKZ in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln (Abs. 1). Vorgesehen ist – was in der Vernehmlassung allgemein gutgeheissen wurde – eine Umwandlung in eine «echte» Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR. Nur mit dieser Form wird sichergestellt, dass das Unternehmen vollumfänglich nach

den Regeln des Privatrechts funktioniert. Möglich wäre zwar auch die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft nach Art. 762 OR, bei welcher der Staat seine Vertreter unabhängig von seinem Aktienanteil in den Verwaltungsrat entsendet und gleichzeitig die Haftung für deren Handlungen übernimmt. Diese Konstruktion verkennt das zentrale Führungselement des Verwaltungsrats, der unter unbeschränkter persönlicher Haftung strategische Entscheide für sein Unternehmen zu fällen hat. Wird diese Haftung verstaatlicht, so wird auch das zentrale Lenkungsinstrument einer Aktiengesellschaft ausser Kraft gesetzt. Auf die Ausgestaltung als gemischtwirtschaftliche AG soll bewusst verzichtet werden. Mit der Wahl der «normalen» AG wird zum Ausdruck gebracht, dass die EKZ inskünftig auf einen Sonderstatus verzichten wollen.

Bei der Umwandlung von einer selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalt in eine private AG nach Art. 620 ff. OR werden die Aktiven und Passiven der Unternehmung im Zustand vor der Umwandlung gesamtheitlich übertragen; alle dann bestehenden vermögensrechtlichen Beziehungen der umzuwandelnden Körperschaft gehen kraft Gesetzes und ohne Beobachtung der im einzelnen notwendigen Formvorschriften auf die neue Gesellschaft über.

Die geltende Gesetzgebung sieht zwar eine solche direkte Rechtsformumwandlung nicht vor, sie ist erst im Entwurf für das neue Fusionsgesetz des Bundes enthalten. Die Praxis – massgeblich ist dabei das Eidg. Handelsregisteramt – hat aber ähnliche Fälle (vgl. Berner Kantonalbank) unter der Bedingung akzeptiert, dass – wie auch hier vorgesehen – die Umwandlung zu keiner Beeinträchtigung von Gläubigerinteressen führt und dass keine Minderheitsrechte verletzt werden (vgl. R. von Büren, Die Rechtsformumwandlung als Voraussetzung der Privatisierung, in: Rechtliche Probleme der Privatisierung, Berner Tage für die juristische Praxis 1997, Bern 1998, S. 27) (Abs. 2).

Für die Festsetzung des Aktienkapitals und die Durchführung der Umwandlung ist der Regierungsrat zuständig (Abs. 3). Zur Durchführung der Umwandlung gehört unter anderem die Gründung der Aktiengesellschaft mit dem Errichtungsakt, d.h. mit der Zeichnung der Aktien, der Festlegung der Statuten und der Bestellung der Organe (Art. 629 OR). Die Anmeldung für die Eintragung in das Handelsregister wird dann durch den Verwaltungsrat vorgenommen (Art. 640 OR). Die Gesellschaft erlangt das Recht der Persönlichkeit erst mit dem Eintrag in das Handelsregister (Art. 643 OR).

Da Beteiligungen des Staates an Unternehmen der Energiewirtschaft künftighin – mit Ausnahme der Neugründungen gemäss § 2 Abs. 2 und einstweilen der Beteiligung an den NOK – zum Finanzvermögen gehören sollen, ist der Regierungsrat bei deren Handhabung ab-

schliessend zuständig. Veränderungen der staatlichen Beteiligungen in Form von Aktienveräusserungen, Fusionen mit anderen Gesellschaften oder Einbringungen in Holding-Gesellschaften sollten im Übrigen auch im Interesse der erforderlichen Vertraulichkeit, und weil je nach den Umständen ein Bedarf nach schnellem Handeln besteht, in die Zuständigkeit eines Organs fallen, das dazu in der Lage ist. Nach der Umwandlung der EKZ in eine AG wird somit der Entscheid für eine Veräusserung von Aktien beim Regierungsrat liegen. Selbstverständlich wird der Regierungsrat derartige Entscheide nur unter Wahrung der kantonalen Interessen treffen. Es besteht zudem vorläufig nicht die Absicht, Aktien der neuen AG zu veräussern. Dies gilt mindestens so lange, als die Umstrukturierung bei den NOK noch nicht erfolgt ist. Veräusserungsgeschäfte wird der Regierungsrat auf gemeinsamen Antrag der beteiligten Direktionen beschliessen.

Die Rechte und Pflichten des Staates als Aktionär werden durch den Regierungsrat wahrgenommen. Dies gilt etwa für die Vertretung der Aktien des Kantons in der Generalversammlung und für das Vorschlagsrecht bei Wahlen in den Verwaltungsrat. Damit wird der Regierungsrat bzw. die von ihm bestimmte Direktion auch für die Eigentümerinstruktion der kantonalen Vertreter im Verwaltungsrat und in der Generalversammlung zuständig sein. Im Übrigen handelt der Verwaltungsrat selbstverantwortlich und unterliegt auch einer strengen aktienrechtlichen Haftung.

Um die neue Aktiengesellschaft tatsächlich im Finanzvermögen halten zu können, darf sie nicht ohne ihren Willen zur Miterfüllung der Verpflichtungen des Kantons aus dem NOK-Gründungsvertrag verhalten werden. Die Konditionen sind zwischen Kanton und EKZ in dem in Art. VII Abs. 1 vorgesehenen Vertrag zu regeln.

Art. VII: Übertragung von Verpflichtungen mittels Vertrag und Delegation hoheitlicher Befugnisse; Bestandegarantie für bestehende Leitungen

1. Vertragliche Übertragung von Verpflichtungen des Kantons

So lange Verpflichtungen des Kantons aus dem NOK-Gründungsvertrag bestehen, die nur mit Hilfe des bisherigen staatlichen Elektrizitätswerks EKZ wahrgenommen werden können, ist deren Erfüllung nötigenfalls vom Kanton mit der neuen Aktiengesellschaft auf dem Vertragsweg zu regeln.

2. Delegation hoheitlicher Befugnisse nach der Umwandlung

Die EKZ sind nach der Umwandlung in eine privatrechtliche Gesellschaft nicht mehr ohne weiteres einer Behörde mit hoheitlichen Befugnissen gleichgestellt, welche die Bedingungen für die Stromlieferung einseitig festlegen und insbesondere Gebühren erheben kann. Deshalb wird den in privatrechtlicher Form organisierten EKZ mit Art. VII Abs. 2 die Befugnis zur Regelung der Lieferbedingungen und zur Gebührenerhebung gemäss § 8 des aufzuhebenden EKZ-Gesetzes im Verhältnis zu den Endverbraucherinnen und Endverbrauchern, die (noch) keinen Anspruch auf Durchleitung von Elektrizität haben (feste Kundinnen und Kunden gemäss EMG), ausdrücklich übertragen. Diese Delegation von staatlichen Befugnissen erfolgt in Anlehnung an die «Beleihung» bzw. Konzession des öffentlichen Dienstes und ist beschränkt auf die Übergangszeit bis zur vollständigen Marktöffnung im Elektrizitätsbereich. Die Ermächtigung umfasst hier auch die Gebührenfestsetzung. Die Gebühren unterstehen der Kontrolle des Preisüberwachers.

3. Bestandesgarantie für bestehende Leitungen

Art. VII Abs. 3 will eine Bestandesgarantie für bestehende Leitungen schaffen. Wurden beispielsweise von den EKZ bis anhin im Hochspannungsbereich für Transformatorenstationen, unterirdische Kabelleitungen und Freileitungen entgeltliche Personaldienstbarkeiten mit oder ohne Grundbucheintrag (vgl. Art. 676 Abs. 3 ZGB) abgeschlossen, erfolgte eine solche rechtliche Sicherung im Niederspannungsbereich nur für Kabelverteilkabinen, nicht hingegen für Kabelleitungen und Freileitungen. Für Letztere wurde kein Dienstbarkeitsvertrag abgeschlossen, sondern die EKZ liessen sich unter Hinweis auf Art. 6.5 ihres allgemeinen Reglements über die Abgabe elektrischer Energie mündlich und unentgeltlich die Durchleitung gestatten. Die EKZ stützen dieses Reglement auf § 2 lit. g und i der EKZ-Verordnung vom 13. Februar 1985. Nach der Aufhebung des EKZ-Gesetzes und der dazugehörigen Verordnung sowie der Umwandlung der EKZ in eine privatrechtliche AG besteht keine Rechtsgrundlage mehr für das erwähnte Reglement.

Um zu verhindern, dass insbesondere die EKZ nach der Umwandlung ohne rechtlich gesicherte Kabel- und Freileitungen im Niederspannungsbereich (Freileitungen rund 1200 km, verkabelte Leitungen rund 3100 km, davon rund 50% in Privatgrund) den Betrieb aufrechterhalten müssen, ist eine Regelung zu schaffen, die den EKZ bzw. Werken in vergleichbarer Situation das Recht einräumt, rechtlich nicht

mehr gesicherte Leitungen unentgeltlich fortbestehen zu lassen, bis diese erneuert oder erweitert werden. Bei Erneuerungen oder Erweiterungen sind für Leitungen in Privatgrund Dienstbarkeitsverträge gemäss Art. 676 ZGB abzuschliessen. In öffentlichem Grund ist gemäss § 231 PBG je nach den Umständen eine Bewilligung oder eine Konzession zu beantragen. Die Privilegien von § 37 StrG im öffentlichen Strassenbereich und § 105 PBG im Baulinienbereich gelten nicht mehr, da die Energieversorgung keine öffentliche Aufgabe mehr ist. Künftig können demnach die Eigentümer des öffentlichen Grundes für dessen Benützung Gebühren verlangen. Deren Höhe richtet sich nach den jeweiligen anwendbaren Ansätzen.

4. Ausgleichsvergütung

Die EKZ entrichten Ausgleichsvergütungen an diejenigen Gemeinden, in denen sie die Kunden direkt beliefern (Detailversorgungsgemeinden). Diese langjährige, grundsätzlich freiwillige Praxis soll auch unter der neuen Rechtsform beibehalten werden. Die Leistungen der zu gründenden AG, die neu durch Verträge zu regeln sind, verstehen sich als eine Art periodische Abgeltung für die seinerzeitige Überlassung der Versorgung, die nun durch das Gesetz (Art. VII Abs. 3) sanktionierte vorbehaltlose Gewährung des Eigentums am Netz sowie die Gewinnanteile aus den Durchleitungsentschädigungen. Zudem soll sie in der Übergangsphase der Marktöffnung angemessenen Ersatz für entgangenen Gewinn aus dem Umsatz mit «festen Kundinnen und Kunden» bieten. Der Berechnungsmodus sowie die Höhe der Ausgleichsentschädigung werden neu auszuhandeln sein. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die Margensituation infolge der Marktöffnung und wegen der bundesrechtlich vorgesehenen regulatorischen Auflagen für Durchleitungsentschädigungen verschlechtert. Das bisherige Ausmass der Zahlungen wird dadurch in Frage gestellt werden, weshalb eine zeitliche Staffelung bzw. Limitierung der Ausgleichsvergütung notwendig erscheint. Allerdings sind im Zeitpunkt unmittelbar nach der Umwandlung noch keine substanziellen Anpassungen zu erwarten, obwohl zu berücksichtigen ist, dass die AG neu der Steuerpflicht unterworfen ist und allenfalls auch Sondernutzungsgebühren für die Benutzung des öffentlichen Grunds abzugelten hat.

V. Grundzüge der Statuten

Entsprechend der allgemeinen Zielsetzung der vorgesehenen Rechtsformänderung der EKZ soll auch in den Statuten möglichst auf Spezialregelungen, die eine Beeinträchtigung der Flexibilität und damit der Konkurrenzfähigkeit der Unternehmung bewirken, verzichtet werden. Der Inhalt der Statuten richtet sich somit weitgehend nach den zwingenden gesetzlichen Vorschriften und beruht im Übrigen auf bewährten Musterstatuten. Nachfolgend wird der Inhalt der wichtigsten Bestimmungen erläutert: Die vorgesehene Firmenbezeichnung «Elektrizitätswerke des Kantons Zürich AG (EKZ AG)» ist als vorläufiger Arbeitstitel zu verstehen und entspricht materiell der bisher verwendeten Firma. Der Zweckartikel orientiert sich an den bisherigen Tätigkeiten der EKZ. Die Führung der heutigen Elektroinstallationsabteilung und der Elektrofachgeschäfte wird im Sinn der angeführten Dienstleistungen ebenfalls erfasst. Mit einer offenen Formulierung wird zudem sichergestellt, dass eine allfällige Ausweitung des Tätigkeitsbereichs z. B. in Richtung Telekommunikation künftig zugelassen ist. Ermöglicht werden damit auch Umstrukturierungen, die auf Grund einer nach der Gründungsphase vorgesehenen Überprüfung der Organisationsstruktur notwendig erscheinen. Die Höhe des Aktienkapitals und der Nominalwert der als Namenpapiere ausgestalteten Aktien werden später festgelegt. Auf besondere Vinkulierungsvorschriften wird bewusst verzichtet. Die Generalversammlung erhält mit der Befugnis zur Wahl des Verwaltungsratspräsidenten zusätzliches Gewicht. Dem klaren Trend zu kleineren, professionelleren Gremien folgend, ist ein Verwaltungsrat von fünf bis sieben Mitgliedern vorgesehen. Diese werden nicht durch den Kanton delegiert, sondern durch die Generalversammlung der Aktionäre gewählt werden. Dabei stehen insbesondere die auf Grund des neuen Aktienrechts gestiegenen Anforderungen an dieses Amt, verbunden mit einer persönlichen Haftung der Mitglieder, verstärkt im Vordergrund. Wenn sich im Zusammenhang mit der Beteiligung Dritter am Aktienkapital eine Erhöhung der Anzahl VR-Mitglieder aufdrängen sollte, kann dies zu gegebener Zeit mit einer Statutenänderung erfolgen.

Die Statuten ermöglichen namentlich auch die Beteiligung an weiteren Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft. Es ist jedoch noch zu früh, darüber bereits jetzt Entscheide zu treffen. Im Vordergrund steht jedenfalls eine Strukturbereinigung bei den NOK.

VI. Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 2. Februar 1998 folgende parlamentarische Vorstösse zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

- a) Das von Kantonsrätin Liliane Waldner, Zürich, und Mitunterzeichnenden am 7. Juli 1997 eingereichte Postulat betreffend Zusatzbericht über die Auswirkungen der Strommarktliberalisierung auf die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (KR-Nr. 258/1997).

Mit dem Postulat wird der Regierungsrat eingeladen, einen separaten Zusatzbericht über folgende Fragen zu erstellen:

- «Wie werden sich die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich in einem partiell oder später ganz liberalisierten Strommarkt positionieren (zum Beispiel in bezug auf die Rolle als Stromproduzentin, Netzbetreiberin oder Händlerin)?
- Welche Pläne bestehen bezüglich künftiger Rechtsform der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich sowie bezüglich möglicher Zusammenschlüsse mit anderen Unternehmen? Wird das kantonale Werk auch ausserhalb der Kantonsgrenze unternehmerisch tätig werden?
- Werden sich die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich an der neu gebildeten Watt AG beteiligen?»

- b) Die von den Kantonsräten Rolf Sägesser, Greifensee, und Theo Leuthold, Volketswil, am 18. August 1997 eingereichte Motion betreffend Anpassung der Strukturen der kantonalen Elektrizitätsversorgung (KR-Nr. 276/1997).

«Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Parlament eine Vorlage über eine Änderung des EKZ-Gesetzes (und eventuell des Energiegesetzes) zu unterbreiten, welche insbesondere die Zukunft der EKZ vor dem Hintergrund der Marktliberalisierung sichern helfen soll.»

Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage werden die Fragestellungen des Postulates abgedeckt und die Anliegen der Motion verwirklicht.

- c) Das von Kantonsrätin Liliane Waldner, Zürich, und Mitunterzeichnenden am 7. Juli 1997 eingereichte Postulat betreffend Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie der an den Nordostschweizerischen Kraftwerken beteiligten Kantone im Hinblick auf die Liberalisierung des Strommarktes (KR-Nr. 257/1997).

«Die Europäische Union bereitet eine partielle Liberalisierung des Strommarktes vor. Die im Zentrum des europäischen Stromhandels liegende Schweiz wird sich dieser Entwicklung anschliessen. Mit dem

Verkauf und der Aufteilung der Elektrowatt stellt sich beispielsweise die Privatwirtschaft auf die Veränderungen ein.

Wir ersuchen den Regierungsrat unseres Kantons in Zusammenarbeit mit den an den Nordostschweizerischen Kraftwerken beteiligten Kantonen, eine gemeinsame Strategie im Hinblick auf die bevorstehenden ordnungspolitischen Veränderungen im Strommarkt zu entwickeln und dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten.

Der Bericht soll insbesondere Aufschluss geben über folgende Problemkreise:

Fragen betreffend Bewertung und Marktposition der NOK:

- Haben die Kantonsregierungen Kenntnis über eine aktuelle Unternehmensbewertung der Nordostschweizerischen Kraftwerke (Produktions-, Transport- und Verteilanlagen, Beteiligungen und sonstige betriebs- und nichtbetriebsnotwendige Vermögenswerte)?
- Wie schätzen die kantonalen Regierungen die Chancen ein, dass eine auf den Stromhandel spezialisierte NOK mittels Eingliederung der Transportkapazitäten der Watt AG (z.B. EG Laufenburg) und möglichen anderen Akquisitionen im europäischen Stromhandel bestehen kann?
- Inwiefern könnte eine im Zuge einer solchen Politik mögliche Ausgliederung von NOK-Werken und Beteiligungen im Produktionsbereich den Kantonen als Eigentümern finanziell zugute kommen?
- Wie können sich die Nordostschweizerischen Kraftwerke künftig auf dem Markt positionieren? Wie werden die zukünftigen Chancen und Risiken der NOK beurteilt?
- Wie stellen sich die kantonalen Regierungen zur Frage der Privatisierung der NOK?
- Inwieweit entstehen im Zuge der Marktliberalisierung Überkapazitäten an Produktionsanlagen und Rationalisierungsmöglichkeiten (u.a. durch Zusammenschluss von Gemeinde und Kantonswerken)?
- Welchen Einfluss hat die Teilnahme von NOK und kantonalen Energieversorgungsunternehmen an den liberalisierten Telekommunikationsmärkten (Projekt DIAX) auf deren künftige Geschäftspolitik?

Fragen betreffend Beziehung zwischen der öffentlichen Hand und den NOK:

- Wie wird das Verhältnis zwischen den Kantonen sowie den kantonalen Energieversorgungsunternehmen einerseits und den Nordostschweizerischen Kraftwerken andererseits zu gestalten sein?

- Wie und wann wird der im Lichte der Liberalisierung zu überprüfende NOK-Gründungsvertrag revidiert?
- Wer übernimmt die Haftung und die Kosten für die Langzeitbetreuung der Altlasten von stillgelegten Kernkraftwerken im Falle einer grundsätzlichen Veränderung der Nordostschweizerischen Kraftwerke (z.B. Unbundling, Privatisierung)?

Fragen betreffend Arbeitsplätze:

- Wie können die qualitativ guten Arbeitsplätze in der Stromwirtschaft soweit wie möglich erhalten bleiben? Werden neue Arbeitszeitmodelle in Betracht gezogen, um Entlassungen vorzubeugen?
- Bestehen Entwicklungsmodelle für besonders betroffene Regionen?
- Bestehen Pläne für die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich effizienter Energienutzung oder erneuerbarer Energien?

Fragen betreffend Ökologie und Konsumentenschutz:

- Wird die Stromversorgung weiterhin als öffentliche Dienstleistung gelten?
- Werden die Kantone dafür sorgen, dass Strom aus erneuerbaren Energien zu fairen Bedingungen in das Stromnetz eingespeisen werden kann?
- Wie wird ein Öko-Dumping durch billigen Strom aus Werken mit tiefen Umweltstandards vermieden?
- Wie stellen sich die Kantone zur Idee einer Abgabe auf dem Strom zur Förderung erneuerbarer Energien?
- Werden sich die Kantone dafür einsetzen, dass Stromkonsumentinnen und -konsumenten, welche noch keinen freien Zugang zum Markt haben, durch staatliche Preiskontrollen geschützt bleiben, so dass eine Quersubventionierung von Grossbezügerinnen und Grossbezüger zu Lasten der Kleinbezügerinnen und -bezüger verhindert wird?»

Die Fragen dieses Postulates sind inzwischen durch die Entwicklungen in verschiedenen Bereichen weitgehend geklärt worden. Es geht dabei insbesondere um die Entwicklungen auf Bundesebene (EMG, EnG-B, Energieabgabebeschluss), die weiteren Arbeiten auf Stufe NOK/Kantonswerke (Hexagon) und den vorliegenden Gesetzesantrag. Einige wenige Fragen sind noch in Bearbeitung (Unternehmensbewertungen, Vorgehen beim Gründungsvertrag).

VII. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesvorlage zuzustimmen und die Postulate KR-Nrn. 257/1997 und 258/1997 sowie die Motion KR-Nr. 276/1997 als erledigt abzuschreiben.

Zürich, 8. März 2000

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi

Inhaltsverzeichnis zur Weisung

	Seite
Einleitung und Überblick	4
I. Ausgangslage	6
1. Bestehende elektrizitätswirtschaftliche Rechtsgrundlagen im Kanton Zürich	6
1.1 Allgemeines	6
1.2 EKZ-Gesetz, EKZ-Verordnung und Anstaltsreglement	6
1.3 Energiegesetz	7
1.4 NOK-Gründungsvertrag	7
2. Wer sind die EKZ?	9
3. Gründe für eine Neuregelung	10
3.1 Internationale Entwicklungen	10
3.2 Anpassungsbedarf auf Bundesebene	10
3.2.1 Elektrizitätsmarktgesetz	10
3.2.2 Energiegesetz	12
4. Auswirkungen auf kantonaler Ebene	12
4.1 Allgemein	12
4.2 Auswirkungen auf die EKZ im Besonderen	13
5. Eigentümerinteressen des Kantons Zürich	14
5.1 Allgemeines	14
5.2 Unternehmerische Interessen	15
5.2.1 Werterhalt/-steigerung und Rendite	15
5.2.2 Marktfähigkeit der Unternehmen	15
5.2.3 Flexibilität der Eigentümerstruktur	16
5.3 Politische Interessen	16
5.3.1 Service public	16
5.3.2 Standortsicherung und Arbeitsplatzsicherung	16
5.3.3 Umweltschutz	16
5.4 Eigentümerinteressen und Schlussfolgerungen für die Rechtsformänderung der EKZ	17
6. Terminierung der Vorlage	17
7. Vorgehen	17

II.	Grundfragen der Neuregelung	18
1.	Energieproduktion, -übertragung und -verteilung als künftig grundsätzlich private Aufgaben	18
2.	Fragen des Service public	19
2.1	Unabhängigkeit von der Umwandlung in eine AG und der Strommarktliberalisierung	19
2.2	Einzelfragen	20
2.2.1	Sicherheit, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Verteilnetze	20
2.2.2	Gewährleistung der Erschliessung ausserhalb der Bauzonen	21
2.2.3	Sicherstellung einer genügenden Stromlieferung	21
2.2.4	Freileitungen statt Verkabelungen?	22
2.2.5	Höhere Verteilungskosten für abgelegene Gebiete?	22
III.	Grundzüge der Neuregelung	22
IV.	Die einzelnen Gesetzesbestimmungen	23
Art. I	Änderung des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983	23
§ 2	Energieversorgung	23
§ 3	Tarifgestaltung	25
§ 3 a	Preisausgleich für Durchleitungskosten	26
§ 8	Energiesparrichtlinien	28
§ 13	Dezentrale Wärmekraftkopplungsanlagen	28
Art. II	Aufhebung des Gesetzes betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983	29
1.	Vorbemerkungen zur Übergangsphase	29
2.	Begründung der Aufhebung im Einzelnen	29
Art. III.	Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) vom 24. Mai 1959	31
Art. IV	Umstrukturierung der Elektrizitätsversorgung	32
Art. V	Überführung von Vermögensteilen der EKZ in das Vermögen des Staates	34
Art. VI	Umwandlung der EKZ in eine Aktiengesellschaft	35

	47
Art. VII Übertragung von Verpflichtungen mittels Vertrag und Delegation hoheitlicher Befugnisse; Bestandesgarantie für bestehende Leitungen	37
1. Vertragliche Übertragung von Verpflichtungen des Kantons	37
2. Delegation hoheitlicher Befugnisse nach der Umwandlung	38
3. Bestandesgarantie für bestehende Leitungen	38
4. Ausgleichsvergütung	39
V. Grundzüge der Statuten	40
VI. Erledigung parlamentarischer Vorstösse	41
VII. Antrag	44