

Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2016

5291

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung der Änderung
der Verordnung über die Organisation
und Verwaltung der Elektrizitätswerke des Kantons
Zürich (Leistungsüberprüfung 2016)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2016,

beschliesst:

I. Die Änderung vom 29. Juni 2016 der Verordnung über die Organisation und Verwaltung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ-Verordnung) vom 13. Februar 1985 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Begründung

A. Allgemeines

1. Ausgangslage

Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) gehören zu 100% dem Kanton und werden als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt geführt. Die Organisation und die Aufgaben der EKZ sind im EKZ-Gesetz vom 19. Juni 1983 (LS 732.1) und in der zugehörigen EKZ-Verordnung vom 13. Februar 1985 (LS 732.11) geregelt. Der Verwaltungsrat besteht aus 15 Mitgliedern, wovon 13 vom Kantonsrat und 2 vom Regierungsrat aus seiner Mitte gewählt werden (§ 10 EKZ-Gesetz). Das Unternehmen steht unter der Oberaufsicht des Kantonsrates (§ 9

EKZ-Gesetz). Der Kanton führt es in seinen Büchern im Verwaltungsvermögen zurzeit mit einem Wert von null Franken, da von der EKZ kein Grundkapital beansprucht wird.

Die EKZ, ihre Tochtergesellschaften und ihre wesentlichen Beteiligungen bilden zusammen die EKZ-Gruppe. Deren Eigenkapital betrug am 30. September 2015 1,68 Mrd. Franken einschliesslich Minderheitsanteile. Im Geschäftsjahr 2014/15 erzielten die EKZ ein konsolidiertes Unternehmensergebnis von 35 Mio. Franken (Vorjahr: 67 Mio. Franken). Die Rechnungslegung der EKZ-Gruppe erfolgt in Übereinstimmung mit den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung Swiss GAAP FER und vermittelt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

Die Verwendung des Reingewinns wird gemäss § 10 EKZ-Gesetz in der durch den Kantonsrat zu genehmigenden EKZ-Verordnung geregelt. Gemäss § 9 EKZ-Verordnung können zur Bereitstellung der notwendigen Mittel für den Ersatz der Anlagen, für Neuinvestitionen, für Ertragsschwankungen im Stromgeschäft sowie für weitere künftige Verpflichtungen zweckbestimmte Rücklagen gebildet werden. Laut § 10 EKZ-Verordnung wird ein Reingewinn einem allgemeinen Reservefonds zugewiesen. Dieser soll in der Regel einen Achtel (12,5%) des Anlagewertes nicht übersteigen. Andernfalls sind die Gebühren für die Lieferung der elektrischen Energie entsprechend anzupassen. Am 30. September 2015 betrug das Anlagevermögen der EKZ-Gruppe 1,61 Mrd. Franken. Die gesamten Gewinnreserven beliefen sich auf 1,68 Mrd. Franken (104% des Anlagevermögens).

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

Die EKZ liefern keine Steuern, sonstige Abgaben oder eine Gewinnausschüttung an den Kanton ab. Den Gemeinden, in denen sie Endkundinnen und -kunden direkt beliefern, richten die EKZ hingegen jährlich eine Ausgleichsvergütung aus. Diese Ausgleichsvergütungen, die freiwillig oder gestützt auf vertragliche Vereinbarungen erfolgen, beliefen sich im Geschäftsjahr 2014/15 auf insgesamt 11,4 Mio. Franken. Für diese Vergütungen ist keine Grundlage im öffentlichen Recht ersichtlich. Insbesondere ist es aufgrund von § 14 EKZ-Gesetz den Gemeinden untersagt, von den EKZ für die Inanspruchnahme öffentlichen Eigentums von Staat und Gemeinden durch Übertragungs- und Verteilanlagen eine Entschädigung zu erheben. Die Ausgleichsvergütungen schmälern als Aufwand den Gewinn der EKZ.

2. Abgaben und Gewinnausschüttungen von Elektrizitätsversorgungsunternehmen

Die Kantone, die Gemeinden und ihre Anstalten sind gemäss Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) von der direkten Bundessteuer und gemäss kantonalem Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) von den Kantons- und Gemeindesteuern befreit. Auch die meisten der als Aktiengesellschaft oder Genossenschaft privatrechtlich organisierten kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Kanton sind steuerbefreit (als juristische Personen, die ausschliesslich öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, vgl. § 61 lit. g StG). Die Erhebung einer öffentlichen Abgabe bedarf – unabhängig von ihrer Art – einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn (Art. 127 Abs. 1 BV; SR 101). Neue Abgaben können daher nicht auf Verordnungstufe eingeführt werden. Die Einführung einer Besteuerung der EKZ würde in jedem Fall zu aufwendigen Gesetzgebungsprozessen führen (Anpassung des EKZ-Gesetzes und – wenn alle Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Kanton gleich behandelt werden sollen – des Steuergesetzes). Eine Konzessionsabgabe oder eine unmittelbar bei den Stromkundinnen und -kunden erhobene Abgabe würde ebenfalls eine Änderung des EKZ-Gesetzes bedingen.

Gewinnausschüttungen oder Abgaben von Elektrizitätsversorgungsunternehmen an deren Eigentümer sind verbreitet: Die Axpo Holding AG richtet eine erfolgsabhängige Dividende aus. Auch die übrigen Kantonswerke des Axpo-Verbundes (dazu gehören neben den EKZ die AEW Energie AG, die SAK Holding AG, die EKT Holding AG und die EKS AG) entrichten eine Gewinnabgabe an ihre Eigentümer. Das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (EWZ) liefert 6–9% des Umsatzes an die Stadt ab, 60 Mio. Franken für das Geschäftsjahr 2015. Der Stadtrat von Zürich erachtet diese Umsatzabgabe allerdings für ein überwiegend im freien Markt aktives, betriebswirtschaftlich geführtes Unternehmen als nicht mehr sinnvoll. In Zukunft soll sich deshalb die Gewinnausschüttung an der Eigenkapitalquote, der Liquiditätssituation, der Investitionsstrategie und am erwirtschafteten Jahresgewinn orientieren, wobei der Stadtrat über die Gewinnausschüttung beschliesst (Art. 21 Abs. 1 lit. g der geplanten Verordnung über ewz gemäss Beilage zu STRB Nr. 737/2015 Elektrizitätswerk, Umwandlung des Elektrizitätswerks in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich). Verschiedene Zürcher Gemeinden erhielten im letzten Geschäftsjahr Zahlungen oder zeigten Erträge ihres Elektrizitätswerkes in der Gemeinderechnung (z. B. Dübendorf, Meilen, Uster, Wald, Wallisellen, Winterthur). Die Städte Zürich und Winterthur finanzieren zudem Fördermassnahmen im Energiebereich über von ihren

Elektrizitätswerken erhobene Abgaben auf dem Stromverbrauch. Verschiedene Gemeinden im Kanton (z.B. Dietlikon, Kloten, Meilen, Opfikon, Uster, Wald) erheben über ihren kommunalen Stromversorger Konzessionsabgaben bei den Endverbraucherinnen und -verbrauchern.

3. Gewinnausschüttung der EKZ an den Kanton

Trotz tiefer Stromtarife und jährlicher Ausgleichsvergütungen an die direkt versorgten Gemeinden erzielte die EKZ-Gruppe in den letzten Jahren Unternehmensgewinne zwischen 35 und 67 Mio. Franken. Der ausgewiesene Cashflow aus Betriebstätigkeit belief sich 2014/15 auf 119 Mio. Franken und die Netto-Investitionen betragen 95 Mio. Franken. Somit konnten die Investitionen vollumfänglich aus dem operativen Cashflow finanziert werden. Auf der Grundlage der Jahresrechnung 2014/15 stehen den verzinslichen langfristigen Schulden in Höhe von 218 Mio. Franken flüssige Mittel und Wertschriften von 352 Mio. Franken gegenüber. Die EKZ sind somit netto schuldenfrei. Das Eigenkapital einschliesslich Minderheitsanteile beläuft sich auf 1,68 Mrd. Franken und die Eigenkapitalquote auf über 80%. Die EKZ verfügen – aufgrund des bisherigen Verzichts auf Ausschüttungen – über Gewinnreserven von 1,67 Mrd. Franken. Zusammengefasst kann die finanzielle Situation der EKZ als sehr solide beurteilt werden. Aufgrund dieser Sachlage ist die Einführung einer Gewinnausschüttung der EKZ an den Eigentümer Kanton Zürich gerechtfertigt.

Für die Planbarkeit strebt der Kanton eine konstante Gewinnausschüttung an. Gleichzeitig darf die unternehmerische Handlungsfähigkeit der EKZ nicht übermässig eingeschränkt werden. Um diesen Anliegen gerecht zu werden, soll dem Kanton – nach einer Übergangsfrist von drei Jahren – ein angemessener Gewinn aus dem Bilanzgewinn und ausnahmsweise aus den Reserven ausgeschüttet werden. Der Bilanzgewinn umfasst den Jahresgewinn (Reingewinn) und den Gewinnvortrag aus dem Vorjahr. Die angemessene Gewinnausschüttung wird vom Verwaltungsrat festgelegt. Er berücksichtigt dabei die Entwicklung der EKZ, die Eigentümerstrategie des Kantons für die EKZ sowie die Zuweisung von Ausgleichsvergütungen an Gemeinden, deren Endkunden direkt von den EKZ versorgt werden. Damit wird sichergestellt, dass die unternehmerische Handlungsfähigkeit der EKZ gewahrt wird und die strategischen Ziele des Kantons für die EKZ mitberücksichtigt werden. Zudem sind Ausgleichsvergütungen an Gemeinden trotz Gewinnausschüttung an den Kanton weiterhin möglich. Während einer Übergangsfrist von drei Jahren (2017 bis 2019 aufgrund der Geschäftsjahre 2015/16 bis 2017/18 der EKZ) soll unabhängig vom Reingewinn

des Geschäftsjahres eine Ausschüttung von mindestens 30 Mio. Franken vorgenommen werden. Diese garantierte Mindestausschüttung an den Kanton ist eine Massnahme der Leistungsüberprüfung 2016 mit dem Ziel, den mittelfristigen Ausgleich 2013–2020 zu erreichen. Sie ist vertretbar, da die EKZ über eine sehr gute Eigenkapitalausstattung verfügen. Der Kanton verwendet die Gewinnausschüttung zunächst zur Bestreitung der Kapitalkosten für die Refinanzierung des von den EKZ bezogenen Grundkapitals. Somit ist mit der Gewinnausschüttung an den Kanton ein allfälliger Zins für das Grundkapital abgegolten.

Bei den derzeitigen Rahmenbedingungen in der Schweiz mit einer teilliberalisierten Stromversorgung können – auch bei Beibehaltung der tiefen Stromtarife und der freiwilligen Ausgleichsvergütungen an die Gemeinden – Unternehmensgewinne der EKZ in der Grössenordnung der Vorjahre erwartet werden. Es wird daher mit einer jährlichen Gewinnausschüttung von rund 20 Mio. Franken ab 2020 gerechnet. Sollten sich die Rahmenbedingungen wesentlich ändern, z. B. wenn ein Stromabkommen mit der EU zustande kommt (mit Folgen bezüglich rechtlicher Entflechtung, Besteuerung von Stromunternehmen und weiteren Bereichen), wären die heutigen gesetzlichen Bestimmungen zu den EKZ anzupassen. Unabhängig davon besteht die Absicht, das EKZ-Gesetz in der nächsten Zeit grundsätzlich zu überprüfen. Grundlage dazu wird die künftige Eigentümerstrategie des Kantons für die EKZ darstellen, die voraussichtlich noch 2016 verabschiedet wird.

B. Bemerkungen zu den geänderten Bestimmungen der EKZ-Verordnung

§ 2. b. Aufgaben

Die Aufgaben des Verwaltungsrates werden mit der Kompetenz zum Entscheid über die Gewinnverwendung ergänzt. Der Verwaltungsrat beschliesst damit auch über die Gewinnausschüttung an den Kanton unter Berücksichtigung der Vorgaben gemäss § 10 EKZ-Verordnung.

§ 7. Voranschlag, Geschäftsbericht und Rechnung

Abs. 1 wird um die konsolidierte Rechnung ergänzt. Diese wird von den EKZ bereits heute erstellt. Die konsolidierte Rechnung ist für den Entscheid über die Gewinnausschüttung von Bedeutung (vgl. geänderter § 10 EKZ-Verordnung). Weiter wird festgehalten, dass die Buchführung für die konsolidierte Rechnung nach einem anerkannten Rechnungslegungsstandard erfolgt, der ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt. Heute wird die Rechnung der EKZ-Gruppe nach den Fach-

empfehlungen zur Rechnungslegung Swiss GAAP FER erstellt und erfüllt diese Anforderung.

§ 9. Gewinnerzielung

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

§ 10. Gewinnverwendung

Der bisherige Regelungsinhalt der §§ 9 und 10 EKZ-Verordnung (Rücklagen, Verwendung des Reingewinns) wird neu in diesem Paragraphen zusammengefasst.

Die Gewinnausschüttung kann grundsätzlich aus dem Bilanzgewinn, der den Jahresgewinn einschliesst, sowie ausnahmsweise aus den Reserven erfolgen (Abs. 1). Dem Kanton ist ein angemessener Gewinn auszuschütten.

Gemäss Abs. 2 wird die Gewinnausschüttung durch den Verwaltungsrat festgelegt. Er berücksichtigt dabei die Unternehmensentwicklung, die Eigentümerstrategie des Kantons für die EKZ und die Zuweisung von Ausgleichsvergütungen an die Gemeinden, deren Endkunden direkt von den EKZ versorgt werden. Damit wird sichergestellt, dass die unternehmerische Handlungsfähigkeit der EKZ gewahrt wird und die strategischen Ziele des Kantons für die EKZ mitberücksichtigt werden. Zudem sind Ausgleichsvergütungen an Gemeinden trotz Gewinnausschüttung an den Kanton weiterhin möglich.

Ein nicht ausgeschütteter verbleibender Gewinn wird gemäss Abs. 3 den Reserven zugewiesen oder auf die nächste Rechnung vorgetragen. Die EKZ verfügen derzeit über eine allgemeine Reserve (auch als gesetzliche Reserve bezeichnet) sowie über zweckgebundene und freie Reserven, wobei die zweckgebundenen und die freien Reserven im Geschäftsbericht nicht mehr gesondert ausgewiesen werden. Diese Reservenkategorien sind indessen nicht sinnvoll, da die EKZ als öffentlich-rechtliche Anstalt im Gegensatz zu einer privatwirtschaftlichen Aktiengesellschaft keine gesetzlichen Reserven bilden müssen und sich kein Nutzen von aufgeteilten Reserven ergibt. Neu wird nur noch eine Reservenkategorie geführt, die «Reserven». Von den Reserven gesonderte Rücklagen, wie dies bisher § 9 EKZ-Verordnung vorsah, sind nicht mehr zeitgemäss. Ihr Zweck wird mit den Reserven erfüllt.

Der Beschluss des Verwaltungsrates der EKZ über die Gewinnverwendung wird gemäss § 10 Abs. 4 erst mit Genehmigung des Geschäftsberichts und der Rechnung durch den Kantonsrat wirksam. Diese Regelung berücksichtigt, dass die Kompetenzen zur Genehmigung der Rechnung und zur Beschlussfassung über die Gewinnverwendung – anders als bei einer Aktiengesellschaft – nicht bei demselben Organ liegen.

Mit Abs. 5 wird präzisiert, dass der Kanton die Gewinnausschüttung zunächst für die Bestreitung der Kapitalkosten für die Refinanzierung des bezogenen Grundkapitals verwendet. Dadurch ist in der Gewinnausschüttung auch die Abgeltung für das bezogene Grundkapital enthalten und muss dem Kanton nicht zusätzlich vergütet werden. Diese Regelung entspricht jener für die Zürcher Kantonalbank.

Übergangsbestimmung

Mit der Übergangsbestimmung wird die erstmalige Anwendung der Gewinnausschüttung der EKZ an den Kanton geregelt. Diese soll für das Geschäftsjahr 2015/16 der EKZ erfolgen, mit einer voraussichtlichen Auszahlung im Jahr 2017. Zudem wird sichergestellt, dass sämtliche bestehenden Reserven und Rücklagen – unabhängig von ihrer Bezeichnung – in die neue, alleinige Reservenkategorie übergeführt werden. Weiter wird festgelegt, dass während einer Übergangsfrist von drei Jahren unabhängig vom Reingewinn des Geschäftsjahres eine Ausschüttung von mindestens je 30 Mio. Franken vorgenommen werden soll.

C. Leistungsüberprüfung 2016, Bindung des Kantonsrates

Diese Vorlage ist Teil der Leistungsüberprüfung 2016 (Massnahme F13) mit dem Ziel, den mittelfristigen Ausgleich 2013–2020 zu erreichen. Gemäss Art. 56 Abs. 3 KV beschliesst der Kantonsrat innert sechs Monaten über Anträge des Regierungsrates, die dem mittelfristigen Ausgleich dienen. Der Kantonsrat ist dabei an den Gesamtbetrag der mit den Anträgen erzielbaren Saldoverbesserung gebunden. Mit dieser Vorlage wird eine Saldoverbesserung von 90 Mio. Franken (Verbesserungen 2017–2019 von jährlich 30 Mio. Franken) erzielt. Der in RRB Nr. 236/2016 aufgeführte Gesamtbetrag von 494,4 Mio. Franken für die Massnahmen in der Zuständigkeit des Kantonsrates wird sich durch einzelne Vorlagen bis zur Antragstellung zur letzten Vorlage der Leistungsüberprüfung 2016 verändern. Der Regierungsrat wird den Kan-

tonsrat gleichzeitig mit der letzten für 2016 geplanten Vorlage über den aktuellen Stand informieren.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Prüfung der Änderung der EKZ-Verordnung im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG, LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV, LS 930.11) ergibt, dass die Änderung ausschliesslich die EKZ betrifft und keinen zusätzlichen administrativen Aufwand verursacht.

E. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Änderung vom 29. Juni 2016 der EKZ-Verordnung zu genehmigen (§ 10 Abs. 3 EKZ-Gesetz, LS 732.1).

Verordnung über die Organisation und Verwaltung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ-Verordnung)

(Änderung vom 29. Juni 2016)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Verordnung über die Organisation und Verwaltung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 13. Februar 1985 wird wie folgt geändert:

- § 2. ¹ Dem Verwaltungsrat stehen insbesondere zu: b. Aufgaben
lit. a–m unverändert.
n. Beschluss über die Gewinnverwendung,
lit. n wird zu lit. o.
Abs. 2 unverändert.
- § 7. ¹ Die EKZ erstellen für jedes Geschäftsjahr einen Voranschlag, einen Geschäftsbericht, eine Jahresrechnung und eine konsolidierte Rechnung. Die Jahresrechnung besteht aus einer Erfolgsrechnung und einer Bilanz. Voranschlag,
Geschäftsbericht und
Rechnung
- ² Buchführung und Rechnungslegung für die konsolidierte Rechnung erfolgen nach Swiss GAAP FER oder einem anderen anerkannten Rechnungslegungsstandard.
Abs. 2 wird zu Abs. 3.
- § 9. Die EKZ werden nach kaufmännischen Grundsätzen geführt. Es wird ein angemessener Gewinn angestrebt. Gewinn-
erzielung
- § 10. ¹ Dem Kanton Zürich wird ein angemessener Anteil des Bilanzgewinns ausgeschüttet. Ausnahmsweise kann die Ausschüttung aus den Reserven erfolgen. Gewinn-
verwendung
- ² Der Verwaltungsrat legt die Gewinnausschüttung fest. Er berücksichtigt dabei
- a. die Entwicklung des Unternehmens,
 - b. die Eigentümerstrategie des Kantons für die EKZ,
 - c. die Zuweisung von Ausgleichsvergütungen an Gemeinden, deren Endkunden direkt von den EKZ versorgt werden.
- ³ Verbleibt nach der Ausschüttung ein Gewinn, wird dieser den Reserven zugewiesen oder auf die nächste Rechnung vorgetragen.

⁴ Die Gewinnausschüttung erfolgt nach der Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung.

⁵ Der Kanton verwendet die Gewinnausschüttung zunächst zur Bestreitung der Kapitalkosten für die Refinanzierung des Grundkapitals.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom 29. Juni 2016

¹ Eine Gewinnausschüttung gemäss § 10 erfolgt erstmals für das Geschäftsjahr 2015/16 der EKZ. Bei Inkrafttreten der Änderung vom 29. Juni 2016 bestehende Reserven und Rücklagen werden den Reserven gemäss § 10 Abs. 3 zugewiesen.

² Die Ausschüttung an den Kanton für die Geschäftsjahre 2015/16, 2016/17 und 2017/18 beträgt mindestens je 30 Mio. Franken.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Mario Fehr	Beat Husi