

Sitzung vom 12. Juni 2019

571. Motion (Neue Gesetzesgrundlagen für die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich: Abgrenzung der Aktivitäten im nicht-gewinnorientierten Monopolbereich [Service public] von denjenigen Aktivitäten, die im Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern erbracht werden)

Die Kantonsräte Beat Habegger und Cyrill von Planta, Zürich, haben am 25. März 2019 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine oder mehrere Gesetzesvorlagen zu unterbreiten, mit denen die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) auf neue gesetzliche Grundlagen gestellt werden. Dabei sollen diejenigen Teile der EKZ, die der Netzinfrastruktur bzw. der Gewährleistung einer sicheren Stromversorgung dienen («Service public»), abgegrenzt werden von allen Geschäftsaktivitäten, bei denen die EKZ im Wettbewerb zu anderen Marktteilnehmern stehen.

Begründung:

Neben der Gewährleistung der Infrastruktur zur sicheren Stromversorgung im Kanton Zürich als wichtige öffentliche Aufgabe sind die EKZ heute auf vielen Geschäftsfeldern aktiv, in denen sie in Konkurrenz zu anderen Unternehmen steht.

Der Regierungsrat hat in seiner Eigentümerstrategie vom 22. Dezember 2016 selber darauf hingewiesen, dass die EKZ «als Netzbetreiber von strategischer Bedeutung» für den Kanton Zürich ist; auf die Tätigkeiten im Marktbereich (wie Stromerzeugung, Vertrieb, Elektroinstallationen) trifft dies hingegen nicht zu, weshalb sie nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu führen sind.

Diese Aktivitäten, die aus Sicht des Eigentümers von unterschiedlicher Bedeutung sind, sind künftig klarer voneinander abzugrenzen. Die Netzinfrastruktur gewährleistet eine sichere Stromversorgung im Kanton Zürich und gehört in das Eigentum des Kantons; die Aktivitäten der EKZ in diesem Bereich sind selbsttragend nach kaufmännischen Grundsätzen, aber nicht gewinnorientiert zu führen.

Alle anderen Geschäftsaktivitäten, insbesondere wenn Private diese Tätigkeiten ebenfalls ausüben, sind in einer separaten Gesellschaft zu bündeln, an der sich neben dem Kanton auch andere öffentliche oder private Akteure beteiligen könnten. Auf jeden Fall ist darauf zu achten, dass Marktaktivitäten und Service public-Aufgaben getrennt geführt werden und der Wettbewerb nicht verzerrt wird.

Ziel ist es, die öffentlichen Interessen mit Blick auf Netzinfrastruktur und Versorgungssicherheit zu gewährleisten; Interessenkonflikte zwischen marktorientierten und Service public-Aufgaben zu vermeiden und eine Corporate Governance zu entwickeln, welche unternehmerischer Handlungsspielraum schafft.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Beat Habegger und Cyrill von Planta, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

A. Ausgangslage

Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) befinden sich zu 100% im Eigentum des Kantons und werden als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt geführt. Die Organisation und die Aufgaben der EKZ sind im Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 (EKZ-Gesetz, LS 732.1) und der zugehörigen Verordnung über die Organisation und Verwaltung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 13. Februar 1985 (LS 732.11) geregelt. Der Verwaltungsrat besteht aus 15 Mitgliedern, wovon 13 vom Kantonsrat und zwei vom Regierungsrat aus seiner Mitte gewählt werden (§ 10 EKZ-Gesetz). Das Unternehmen steht unter der Oberaufsicht des Kantonsrates (§ 9 EKZ-Gesetz). Die Aufsichtskommission für wirtschaftliche Unternehmen (AWU) als zuständige Kommission des Kantonsrates prüft, ob die Jahresrechnung und die allgemeine Geschäftspolitik der EKZ den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen. Die AWU stellt dem Kantonsrat Antrag über die Genehmigung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts.

Mit der vorliegenden Motion wird verlangt, dass diejenigen Teile der EKZ, die der Netzinfrastruktur bzw. der Gewährleistung einer sicheren Stromversorgung dienen, abgegrenzt werden von allen Geschäftsaktivitäten, bei denen die EKZ im Wettbewerb zu anderen Marktteilnehmern stehen. Dadurch sollen insbesondere Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden.

B. Erwägungen

1. Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene

Der Bundesrat hat vom 17. Oktober 2018 bis zum 31. Januar 2019 eine Vernehmlassung zur Revision des Stromversorgungsgesetzes (StromVG; SR 734.7) durchgeführt. Im Zusammenhang mit der von der Motion verlangten Trennung von Monopol- und Marktaktivitäten der EKZ sind insbesondere folgende Elemente der Vernehmlassungsvorlage von Bedeu-

tung: Erstens ist die vollständige Öffnung des seit 2009 teilliberalisierten Schweizer Strommarkts vorgesehen. Mit der vollen Marktöffnung würden alle Endkundinnen und Endkunden die Möglichkeit der freien Lieferantenwahl erhalten. Zweitens soll das Messwesen teilweise liberalisiert werden. Grössere Endverbraucher sowie grössere Stromerzeuger und Speicherbetreiber sollen auch in diesem Bereich ihren Anbieter frei wählen können. Somit würde ein Teil des heute dem Verteilnetzbetreiber obliegenden Messwesens dem freien Markt unterstellt. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 31/2019 zur Revision StromVG Stellung genommen. Er unterstützte die vollständige Marktöffnung und die Teilliberalisierung des Messwesens.

Auf internationaler Ebene diskutiert die Schweiz mit der EU schon seit Längerem über ein Stromabkommen. Ein solches könnte erhebliche Folgen für die EKZ (bezüglich rechtlicher Entflechtung, Besteuerung und weiterer Bereiche) haben.

2. Laufende Anpassungen des EKZ-Gesetzes

Der Kantonsrat beschloss am 22. Oktober 2018 eine Änderung des EKZ-Gesetzes (Vorlage 5430, ABl 2018-11-02). Mit der Gesetzesänderung wurden erforderliche Anpassungen aufgrund von bundesgesetzlichen Regelungen vorgenommen. Zudem wurde die von den EKZ seit Jahren gelebte Gewinnerzielung im Gesetz verankert und es wurde eine Gewinnausschüttung an den Kanton eingeführt. Das geänderte EKZ-Gesetz tritt am 1. Juli 2019 in Kraft (ABl 2019-04-18).

Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 211/2016 betreffend Änderung EKZ-Gesetz verlangt eine Anpassung des EKZ-Gesetzes betreffend Grösse und Zusammensetzung des Verwaltungsrates der EKZ. Die parlamentarische Initiative wird derzeit in der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantonsrates behandelt.

Unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf Bundesebene wird regelmässig überprüft, ob weitere Anpassungen des EKZ-Gesetzes erforderlich sind. Bei Bedarf wird der Regierungsrat eine entsprechende Vorlage ausarbeiten.

3. Eigentümerstrategie des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1197/2016 die Eigentümerstrategie für die EKZ festgelegt. Diese umfasst neben den strategischen Zielen des Regierungsrates die Erwartungen an das Unternehmen zur Erreichung dieser Ziele, namentlich zur Unternehmensstrategie, zur sicheren und wirtschaftlichen Stromversorgung, zum Risikomanagement, zu Kooperationen sowie zu finanziellen Zielwerten. Im Weiteren enthält die Eigentümerstrategie Vorgaben zum Beteiligungscontrolling und macht Angaben zur Ausübung der Eigentümerrolle des Kantons. Betreffend die

Tätigkeitsbereiche der EKZ wird erwartet, dass die EKZ in erster Linie in den Geschäftsfeldern Stromverteilung und Stromvertrieb tätig sind. Sie können aber weitere Dienstleistungen im Energiebereich erbringen, sofern die Wirtschaftlichkeit gegeben ist (vgl. Abschnitt 3.4 der Eigentümerstrategie).

4. Heutige Struktur der EKZ

Das Kerngeschäft der EKZ besteht aus den Geschäftsbereichen Stromverteilung (Verteilnetzbetrieb) sowie Energiebeschaffung und -vertrieb (Stromlieferung an Endkundinnen und Endkunden). Der Verteilnetzbetrieb ist ein durch das StromVG stark regulierter Monopolbereich. Die Stromlieferung ist in Bezug auf Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 000 Kilowattstunden (kWh) ebenfalls dem Monopolbereich zugeordnet (Grundversorgung). Kundinnen und Kunden mit einem Jahresverbrauch ab 100 000 kWh können ihren Stromlieferanten frei wählen und befinden sich im Marktbereich. Die EKZ sind zudem, teilweise über zur EKZ-Gruppe gehörende Tochtergesellschaften, in weiteren Bereichen der Energieversorgung tätig, wie die nachstehende Tabelle zeigt:

| Geschäftsfeld | Unternehmen | Anteil EKZ | Zuordnung |
|---|-------------------------|-------------------|------------------|
| Verteilnetzbetrieb | EKZ | 100% | Monopolbereich |
| Energievertrieb Grundversorgung | EKZ | 100% | Monopolbereich |
| Verteilnetzbetrieb und Energievertrieb Grundversorgung im Bezirk Einsiedeln | EKZ Einsiedeln AG | 100% | Monopolbereich |
| Energievertrieb ausserhalb Grundversorgung | EKZ | 100% | Marktbereich |
| Stromerzeugung Schweiz | EKZ / EKZ Renewables AG | 100% | Marktbereich |
| Stromerzeugung Ausland | EKZ Renewables AG | 100% | Marktbereich |
| Elektroinstallationen | EKZ Eltop AG | 100% | Marktbereich |
| Wärme- und Kälteverkauf | EKZ Contracting AG | 100% | Marktbereich |
| Dienstleistungen für Verbrauchsmessung und Fakturierung | Enpuls AG | 100% | Marktbereich |
| Hausinstallationskontrollen | Certum Sicherheit AG | 63,6% | Marktbereich |

Die EKZ sind zudem mit wesentlichen Anteilen an verschiedenen weiteren im Marktbereich tätigen Gesellschaften beteiligt, u. a. an den Stromversorgungsunternehmen Axpo Holding AG (18,4%) und Repower AG (29,8%). Das Geschäftsfeld Stromerzeugung ist grundsätzlich dem Marktbereich zuzuordnen. Gemäss Art. 4 Abs. 2 der Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 (SR 734.71) kann der Verteilnetzbetreiber aber

in der Grundversorgung für inländisch erzeugte Elektrizität aus erneuerbaren Energien (höchstens) die Gesteungskosten der einzelnen Erzeugungsanlagen in den Tarifanteil für die Energielieferung einrechnen, wobei die Gesteungskosten einer effizienten Erzeugung nicht überschritten werden dürfen.

5. Wettbewerbsrechtliche Beurteilung

Die Elektrizitätsversorgungsunternehmen haben die Unabhängigkeit des Netzbetriebs sicherzustellen. Quersubventionierungen zwischen dem Netzbetrieb und den übrigen Tätigkeitsbereichen sind untersagt (Art. 10 StromVG). Die Betreiber und Eigentümer von Verteil- und Übertragungsnetzen erstellen für jedes Netz je eine Jahresrechnung sowie eine Kostenrechnung, die beide von den übrigen Tätigkeitsbereichen entflochten sind (Art. 11 Abs. 1 StromVG). Entsprechend sind das Netzgeschäft und die übrigen Tätigkeitsbereiche der EKZ seit dem Inkrafttreten des StromVG 2009 buchhalterisch getrennt. Die EKZ unterstehen zudem bei allen ihren Tätigkeiten dem schweizerischen Kartellrecht, das insbesondere den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verbietet.

Die Einhaltung des StromVG bzw. des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 (KG; SR 251) wird durch die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) bzw. die Wettbewerbskommission (WEKO) überwacht. Auf kantonaler Ebene erstellt die Baudirektion jährlich einen Bericht über die Umsetzung der EKZ-Eigentümerstrategie zuhanden des Regierungsrates. Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die EKZ aus. Seit Anfang 2019 unterstehen die EKZ zudem der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle.

6. Auswirkungen einer Aufteilung

Die Aufteilung der EKZ in zwei separate Gesellschaften würde die Arbeit des heute in mehreren Bereichen der Stromversorgung tätigen Unternehmens erschweren. Es würden wesentliche Synergien verloren gehen, insbesondere im Kerngeschäft (Verteilnetzbetrieb und Energiebeschaffung/-vertrieb).

Ein Verteilnetzbetreiber ist gemäss den heutigen und auch gemäss den vorgesehenen zukünftigen Bestimmungen des StromVG für die Energielieferung in der Grundversorgung verantwortlich. Bei einer organisatorischen Trennung des Energieverkaufs im Markt- von demjenigen im Monopolbereich (Grundversorgung) müssten die neuen EKZ-Gesellschaften doppelte Strukturen aufbauen.

Das Angebot von Netz und Energie sowie von Dienstleistungen unter einem Dach bringt beträchtliche Vorteile. Beispielsweise können damit Produkte zur Senkung bzw. zur netzdienlichen Steuerung des Stromverbrauchs (intelligente Steuerungen, Eigenverbrauchslösungen, Einbindung

von Speichern usw.) mit den bestmöglichen Schnittstellen zwischen Netz, Energie und Dienstleistungen angeboten werden. Entsprechend organisieren alle Mitbewerber der EKZ ihre Geschäftsaktivitäten unter einem Dach.

C. Fazit

Die bestehenden gesetzlichen Vorgaben (StromVG, KG) verbieten eine Quersubventionierung der Tätigkeiten des Marktbereichs aus dem Netzbereich. Die EKZ werden auf nationaler Ebene (ElCom, WEKO) und auf kantonaler Ebene (Regierungsrat, Kantonsrat, Finanzkontrolle) umfassend beaufsichtigt.

Mit der heutigen Struktur der EKZ würde eine Aufteilung im Sinne der Motion hauptsächlich das Kerngeschäft betreffen, also Verteilnetzbetrieb und Energiebeschaffung/-vertrieb. Die wesentlichen Geschäftsfelder der EKZ ausserhalb des Kerngeschäftes sind bereits in Tochtergesellschaften ausgegliedert. Im Falle einer strikten rechtlichen Trennung des Netzgeschäftes der EKZ von den übrigen Tätigkeiten der EKZ könnten bestehende Synergien weniger genutzt werden. Sowohl auf Unternehmensebene (Verwaltungsrat, Geschäftsleitung, Finanzen, Personal, Stromvertrieb usw.) als auch auf Eigentümerseite (Beteiligungscontrolling) müssten doppelte Strukturen geschaffen werden. Die einzelnen Leistungen für die Kundinnen und Kunden würden letztlich teurer.

Zudem könnten die Entwicklungen auf Bundesebene (Revision StromVG, Stromabkommen mit der EU) erhebliche Auswirkungen auf die EKZ haben. Solange die Ausgestaltung der Vorgaben auf Bundesebene noch nicht geklärt ist, ist die mit der Motion verlangte umfassende Umgestaltung der Organisation der EKZ nicht zweckmässig.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 106/2019 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli