

Antrag des Regierungsrates vom 30. April 2013

KR-Nr. 180/2011

4986

**Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative KR-Nr. 180/2011
des Gemeinderates Zürich betreffend Erarbeitung
einer Energiestrategie ohne nukleare Risiken**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 30. April 2013,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 180/2011 des Gemeinderates Zürich betreffend Erarbeitung einer Energiestrategie ohne nukleare Risiken wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat und den Gemeinderat Zürich.

Der Kantonsrat hat am 31. Oktober 2011 folgende Behördeninitiative des Gemeinderates Zürich vom 6. Juni 2011 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Antrag:

Der Gemeinderat der Stadt Zürich beschliesst, beim Kanton Zürich eine Behördeninitiative einzureichen, mit welcher dieser beauftragt wird, eine Energiestrategie auszuarbeiten, welche auf nukleare Risiken verzichtet.

Begründung:

Im November 2010 veröffentlichte der Regierungsrat des Kantons Zürich den Energieplanungsbericht 2010. Dieser setzt für die zukünftige Stromversorgung auf neue Atomkraftwerke. Schon damals kritisierten wir diese Strategie als nicht zukunftsfähig.

Angesichts des katastrophalen Atomunfalls im Atomkraftwerk Fukushima drängt sich ein schnellstmöglicher Kurswechsel, hin zu einer vollständig auf erneuerbaren Energien basierenden Stromversorgung auf.

Der Energieplanungsbericht 2010 ist seit dem 11. März 2011 Makulatur.

Die durch Bundesrätin Leuthard bis auf weiteres angeordnete Sistierung der Rahmenbewilligungsgesuche für neue AKW in der Schweiz ist ein erster Schritt. Nun gilt es auch im Kanton Zürich eine Strompolitik zu verfolgen und umzusetzen, welche den geordneten Rückzug aus dieser Risikotechnologie vorsieht und auch erreicht.

Hierfür braucht es eine Atomausstiegsstrategie des Kantons Zürich.

Bericht des Regierungsrates:

A. Gültigkeit

Am 6. Juni 2011 reichte der Gemeinderat Zürich dem Kantonsrat eine Behördeninitiative betreffend Erarbeitung einer Energiestrategie ohne nukleare Risiken ein (KR-Nr. 180/2011). Am 31. Oktober 2011 unterstützte der Kantonsrat die Behördeninitiative vorläufig mit 78 Stimmen und überwies sie dem Regierungsrat gemäss § 139 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) zur Berichterstattung und Antragstellung. Gestützt auf § 139a Abs. 1 GPR erstattet der Regierungsrat Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative.

Gegenstand einer Initiative können gemäss Art. 23 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) folgende Begehren sein:

- die Total- oder Teilrevision der Kantonsverfassung (Verfassungsinitiative);
- der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes (Gesetzesinitiative);
- der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines dem Referendum unterstehenden Kantonsratsbeschlusses;
- die Einreichung einer Standesinitiative;
- die Aufnahme von Verhandlungen über Abschluss oder Änderung eines interkantonalen oder internationalen Vertrages, der dem Referendum untersteht, oder die Kündigung eines solchen Vertrages.

Diese Regelung bezieht sich auf die Volksinitiative, auf die hier zur Diskussion stehende Behördeninitiative und auf die Einzelinitiative (Art. 24 KV).

Die Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich will den Kanton beauftragen, eine Energiestrategie «ohne nukleare Risiken» auszuarbeiten. Im Kanton ist gemäss § 4 Abs. 1 des Energiegesetzes (EnerG, LS 730.1) der Regierungsrat zuständig für die Energieplanung. Er hat alle vier Jahre einen Bericht zu erstellen und diesen dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Es steht dem Kantonsrat offen, den Bericht als Ganzes zu genehmigen oder die Genehmigung zu verweigern.

Die Behördeninitiative verlangt vom Kanton – also gemäss § 4 Abs. 1 EnerG vom Regierungsrat –, dass dieser eine Energiestrategie «ohne nukleare Risiken» erstellt. Es stellt sich die Frage, ob ein solcher Auftrag Gegenstand einer Initiative sein kann. Würde der Vorstoss als direkter Auftrag an den Regierungsrat betrachtet, würde sich die Behördeninitiative als unvereinbar mit Art. 23 KV erweisen. Wird der

Vorstoss als eine allgemeine Anregung betrachtet, ist von einem zulässigen Gegenstand der Initiative auszugehen.

Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV). Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat einen Beschluss gemäss den Entscheidungsmöglichkeiten nach § 139b Abs. 1 und 2 GPR:

- Bei ausformulierten Initiativen kann er Zustimmung oder Ablehnung beantragen, im Fall des Antrags auf Ablehnung zudem einen Gegenvorschlag vorlegen.
- Bei Initiativen in der Form einer allgemeinen Anregung kann er eine Umsetzungsvorlage zur Initiative ausarbeiten oder die Ablehnung der Initiative beantragen. Beantragt er deren Ablehnung, kann er zudem einen ausformulierten Gegenvorschlag vorlegen.

Die Behördeninitiative ist in Form einer allgemeinen Anregung gehalten. Das Begehren wahrt die Einheit der Materie, verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar.

Somit erweist sich die Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich als gültig.

B. Inhalt

Der Unfall im japanischen Kernkraftwerk Fukushima am 11. März 2011 als Folge des Erdbebens mit anschliessendem Tsunami hat in der Schweiz die Diskussion über die Zukunft der Kernenergie beeinflusst. Aufgrund einer ersten Auslegeordnung beschloss der Bundesrat am 25. Mai 2011, auf Ersatzkernkraftwerke zu verzichten und die sich abzeichnende Selbstversorgungslücke mit anderen Massnahmen zu schliessen. Am 28. September 2012 gab der Bundesrat seine Energiestrategie 2050 bis Ende Januar 2013 in die Vernehmlassung.

Die Strategie gemäss Vernehmlassungsvorlage umfasst langfristige energie- und klimapolitische Ziele, die bis 2050 erreicht werden sollen. Die Umsetzung dieser Ziele soll in zwei Schritten erfolgen. Der Bundesrat schlägt vor, in einem ersten Schritt ein Massnahmenpaket mit Gesetzesänderungen umzusetzen. In der Hauptsache besteht dieses in einer vollständigen Überarbeitung des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0). Insbesondere soll mit Fördermassnahmen die Energieversorgung umweltverträglicher gestaltet werden. Im Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (SR 732.1) soll ergänzt werden, dass Rahmenbewilligungen für die Erstellung von Kernkraftwerken nicht

mehr erteilt werden dürfen. Betreffend die bestehenden Kernkraftwerke geht der Bundesrat von einer sicherheitstechnischen Laufzeit aus, die alleine von den Sicherheitsprüfungen des Eidgenössischen Nuklearinspektorats (ENSI) und nicht von der Politik abhängig ist. Für eine vorzeitige Stilllegung sieht der Bundesrat keinen Anlass. Da mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen ersten Massnahmenpaket die angestrebten langfristigen energie- und klimapolitischen Ziele nur teilweise erreicht werden können, soll in einem zweiten Schritt nach 2020 eine Lenkungsabgabe auf sämtliche Energieträger mit Rückerstattung an Wirtschaft und Bevölkerung geprüft werden. Der Übergang vom bestehenden Förder- hin zu einem Lenkungssystem soll fliessend und innerhalb einer vertretbaren Übergangsfrist stattfinden.

Der Regierungsrat nahm mit Beschluss Nr. 99/2013 zur Vernehmlassungsvorlage Stellung. Darin unterstützt er die Stossrichtung der Energiestrategie bezüglich Steigerung der Energieeffizienz, Förderung der erneuerbaren Energien und Verminderung des CO₂-Ausstosses. Vorbehalte äusserte er bezüglich Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit, die für den Kanton Zürich als bevölkerungsreichsten Kanton und bedeutenden Wirtschaftsstandort von grosser Bedeutung sind. Für eine abschliessende Beurteilung der gesamten Energiestrategie seien zuerst weitere Eckwerte wie beispielsweise der zweite Schritt der Strommarktöffnung und das Verhältnis der Schweiz zur Europäischen Union im Energiebereich (Energieabkommen) zu klären. Die Botschaft des Bundesrates soll im Herbst 2013 den eidgenössischen Räten unterbreitet werden.

Der Kanton Zürich und die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) halten keine direkten Beteiligungen an Kernkraftwerken. Die Axpo Holding ist über ihre Tochtergesellschaft Axpo Power AG Eigentümerin der zwei Kernkraftwerke Beznau I und II. Sie hält zudem über ihre Tochtergesellschaften Axpo Power, Axpo Trading AG und Centralschweizerische Kraftwerke AG indirekt Beteiligungen an der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG, der Kernkraftwerk Leibstadt AG sowie an Bezugsverträgen für Kernenergie aus Frankreich. Der Kanton Zürich ist Vertragskanton im NOK- bzw. Axpo-Verbund und Vertragspartei des NOK-Gründungsvertrages von 1914 (LS 732.2). Dieser Vertrag enthält für die NOK (heute: Axpo Power bzw. Axpo Holding) eine Stromlieferpflicht zugunsten des Kantons Zürich bzw. der kantonseigenen EKZ (§ 4 Abs. 1 NOK-Gründungsvertrag). Gleichzeitig sind aber die EKZ verpflichtet, ihren Strom ausschliesslich bei der Axpo zu beziehen (Alleinbezugspflicht, § 4 Abs. 2 NOK-Gründungsvertrag; vgl. auch § 6 Abs. 1 EKZ-Gesetz; LS 732.1). Der Strommix im Axpo-Verbund wird zu einem erheblichen Anteil aus Kernenergie erzeugt. Somit besteht ein langfristiger Liefervertrag zwischen dem Kanton Zürich bzw. den EKZ einerseits und der Axpo Holding andererseits.

Ein Ausstieg aus der Kernenergie vor der Stilllegung der bestehenden Kernkraftwerke mit Beteiligung des Axpo-Verbunds würde bedeuten, dass der Kanton Zürich den NOK-Gründungsvertrag verlassen müsste und wohl aus dem Axpo-Verbund ausscheiden würde. Damit könnte der Kanton seine Verantwortung in Bezug auf eine sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung nicht mehr wahrnehmen.

Die Vorgaben für die Energiestrategie des Kantons Zürich sind in der Kantonsverfassung und im Energiegesetz verankert. Art. 106 Abs. 3 KV verpflichtet den Kanton, für eine sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung zu sorgen. Gemäss § 4 Abs. 1 EnerG ist die Energieplanung des Kantons Sache des Regierungsrates. Er erstattet darüber alle vier Jahre einen Energieplanungsbericht, welcher der Genehmigung durch den Kantonsrat untersteht. Mit dieser Bestimmung ist somit bereits ein gesetzlicher Auftrag an den Regierungsrat zur Erarbeitung und regelmässigen Überprüfung der kantonalen Energiestrategie vorhanden. Mit der Genehmigung durch den Kantonsrat ist eine breite Abstützung dieser Strategie gewährleistet. Die bestehende Regelung ermöglicht, die Energiestrategie immer am Stand der Wissenschaft und Technik auszurichten und die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, sodass der Verfassungsauftrag wirkungsvoll erfüllt werden kann. Ein neuer Energieplanungsbericht wird dem Kantonsrat im Verlauf von 2013 zur Genehmigung vorgelegt. Er wird sich weiterhin auf die im kantonalen Energiegesetz verankerten Schwerpunkte der kantonalen Energiepolitik (Steigerung der Energieeffizienz, Verminderung des CO₂-Ausstosses und Förderung der erneuerbaren Energien) abstützen. Solange vom Bund noch keine umfassende Energiestrategie vorliegt und diese vom Parlament beschlossen ist, fehlt die Grundlage für eine kantonale Energiestrategie mit einem vollständigen Verzicht auf die Kernenergie.

Wie in Abschnitt A. ausgeführt, hält der Regierungsrat die Initiative im Sinne einer allgemeinen Anregung für gültig. Eine Umsetzung des Begehrens würde sich allerdings als schwierig erweisen. Auch aus diesen Gründen hält der Regierungsrat die Behördeninitiative des Gemeinderates der Stadt Zürich für ungeeignet.

C. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, die Behördeninitiative KR-Nr. 180/2011 abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Kägi

Der Staatsschreiber:

Husi