

Antrag der Kommission für Energie, Verkehr
und Umwelt* vom 21. September 2021

KR-Nr. 183a/2017

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt
betreffend Vereinbarungen im Zusammenhang mit
Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Energie, Verkehr und Umwelt vom 21. September 2021,

beschliesst:

I. Die parlamentarischen Initiative KR-Nr. 183/2017 der Kommis-
sion für Energie, Verkehr und Umwelt wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 21. September 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Alex Gantner

Die Sekretärin:
Franziska Gasser

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden Mitgliedern: Alex Gantner, Maur (Präsident); Ruth Ackermann, Zürich; Franziska Barmettler, Zürich; Markus Bärtschiger, Schlieren; Sandra Bossert, Wädenswil; Ann Barbara Franzen, Niederweningen; Felix Hoesch, Zürich; Thomas Honegger, Greifensee; Rosmarie Joss, Dietikon; Christian Lucek, Dänikon; Florian Meier, Winterthur; Ulrich Pfister, Egg; Daniela Rinderknecht, Wallisellen; Daniel Sommer, Affoltern a. A.; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretärin: Franziska Gasser.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 3. Juli 2017 reichte die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt die parlamentarische Initiative betreffend Vereinbarungen im Zusammenhang mit Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen ein. Sie wurde am 28. August 2017 mit 126 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

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

*Genehmigungs-
pflicht*

§ 2 a¹ Vereinbarungen, die der Kanton Zürich im Zusammenhang mit seinen direkten und indirekten Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen eingeht, bedürfen der Genehmigung des Kantonsrates.

² Das Veräussern oder Überlassen der Beteiligungen oder der Verkauf von substantziellen Vermögenswerten bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.

³ Der Genehmigungsbeschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

2. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt an den Regierungsrat vom 15. Mai 2018

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 183/2017 betreffend Vereinbarungen im Zusammenhang mit Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen, die vom Kantonsrat am 28. August 2017 mit 126 Stimmen vorläufig unterstützt worden ist, vorbehältlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 24. April 2018 abgeschlossen.

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt stimmt der parlamentarischen Initiative in konsultativer Abstimmung mit 9 zu 5 Stimmen (14 Anwesende) zu.

Die Mehrheit der Kommission will die parlamentarische Initiative weiter unterstützen:

Die Bestimmungen sollen garantieren, dass namentlich ein Aktionärsbindungsvertrag mit der AXPO vom Kantonsrat zu genehmigen ist. Da ein solcher Aktionärsbindungsvertrag erhebliche finanzielle Risi-

ken für die Aktionäre, insbesondere für den Kanton Zürich als Hauptaktionär birgt, ist er zwingend von der für die Finanzen des Kantons zuständigen Legislative zu bewilligen.

Das von der Baudirektion eingeholte Rechtsgutachten von Poledna/Hofstetter vom 5. Oktober 2017 zeigt, dass tatsächlich die Legislative für die Genehmigung des Aktionärsbindungsvertrags zuständig ist. Die Mehrheit der Kommission hält trotzdem an der Initiative fest: ein Teil zumindest bis die Antwort der Regierung auf die parlamentarische Initiative oder gar der Aktionärsbindungsvertrag vorliegt, ein Teil, weil er die drei parlamentarischen Initiativen KR-Nr. 182–184/2017 als Paket sieht und auch eventuelle andere Vereinbarungen ausserhalb des Aktionärsbindungsvertrags im Sinne der parlamentarischen Initiative der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstellen möchte.

Die Minderheit lehnt die Initiative aus folgenden Gründen ab:

Ein Teil der Minderheit sieht das Hauptanliegen der parlamentarischen Initiative erfüllt, denn die Regierung ist gemäss dem Gutachten Poledna/Hofstetter verpflichtet, den Aktionärsbindungsvertrag dem Parlament vorzulegen.

Ein Teil der Minderheit hat die parlamentarische Initiative von Beginn weg abgelehnt, zumal der Kanton Zürich lediglich Minderheitsbeteiligungen an der AXPO hat, was zu grossen Problemen mit der Umsetzung einer solchen Initiative führen würde.

Mit Interesse erwarten wir Ihren Bericht.

Wir bitten die zuständige Direktion gleichzeitig, abzuklären, inwiefern diese Initiative das EntLG (Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen) tangiert.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 15. Mai 2018 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 183/2017 betreffend Vereinbarungen im Zusammenhang mit Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (KRG; LS 171.1) wie folgt Stellung:

A. Formelles

Mit einer PI können Mitglieder des Kantonsrates den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangen (§ 25 Abs. 1 lit. b KRG). Die parlamentarische Initiative muss als ausgearbeiteter

Entwurf eingereicht werden (§ 25 Abs. 2 KRG). Die PI KR-Nr. 183/2017 ist gültig im Sinne von § 25 KRG.

Im mit der PI vorgeschlagenen neuen § 2a des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG; LS 730.1) sind die Begriffe «indirekte Beteiligungen» und «substanzielle Vermögenswerte» in den Abs. 1 und 2 unklar und wären zu präzisieren.

B. Erwägungen

1. Grundsätzliches

Die grundsätzlichen Zuständigkeiten bei interkantonalen und internationalen Verträgen des Kantons sind in der Kantonsverfassung (KV; LS 101) geregelt. Gemäss Art. 54 Abs. 1 lit. c KV beschliesst der Kantonsrat über interkantonale und internationale Verträge, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist. Vorbehalten bleiben die Volksrechte (Art. 54 Abs. 2 KV). Interkantonale und internationale Verträge mit Inhalt von Verfassungsrang bzw. Gesetzesrang unterstehen somit dem obligatorischen bzw. dem fakultativen Referendum (Art. 32 lit. b bzw. Art. 33 Abs. 1 lit. b KV).

Weiter regelt die Kantonsverfassung auch die Finanzkompetenzen. So beschliesst der Kantonsrat mit einfachem Mehr über die Veräusserung von Vermögenswerten über 3 Mio. Franken, die öffentlichen Zwecken dienen (Art. 56 Abs. 1 lit. d KV). Neue einmalige Ausgaben von mehr als 3 Mio. Franken und neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als Fr. 300 000 bedürfen der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Kantonsrates (Art. 56 Abs. 2 lit. a und b KV). Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken bzw. über neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr Fr. 600 000 unterstehen dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. d KV). Die Kompetenz zum Abschluss von nicht unter diese Grundsätze fallenden Verträgen liegt beim Regierungsrat (vgl. Art. 69 KV).

Mit der Regelung gemäss der PI müssten alle Verträge des Kantons betreffend seine Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt werden und unterlägen dem fakultativen Referendum, unabhängig von der Wesentlichkeit des Vertragsinhalts. Beispielsweise würde die Änderung der Statuten einer Aktiengesellschaft (Gesellschaftsvertrag unter den Aktionären) auch unter diese Bestimmung fallen. Über eine Statutenänderung befindet die Generalversammlung (Art. 698 Abs. 2 OR [SR 220]). Die Einladung zur Versammlung muss spätestens 20 Tage vorher erfolgen (Art. 700 Abs. 1 OR). Der Kanton könnte bei einer Umsetzung der PI somit sein Stimmrecht an der Generalversammlung nicht mehr wahrnehmen, da

der diesbezügliche Beschluss des Kantonsrates bzw. des Stimmvolkes noch nicht vorliegen würde. Nicht betroffen von der Regelung wären alle Verträge des Kantons zu Beteiligungen ausserhalb der Stromversorgung.

2. Beteiligungen des Kantons im Strombereich

2.1 EKZ

Der Kanton ist Eigentümer der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ). Die EKZ sind eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 1 Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983; EKZ-Gesetz; LS 732.1), die unter der Oberaufsicht des Kantonsrates steht (§ 9 Abs. 1 EKZ-Gesetz). Die Festlegung der Geschäftsstrategie obliegt dem Verwaltungsrat der EKZ. Dieser besteht aus 15 Mitgliedern. Zwei werden vom Regierungsrat aus seiner Mitte und 13 vom Kantonsrat gewählt (§ 10 EKZ-Gesetz). Die wesentlichen Vorgaben des Kantons an die EKZ werden im EKZ-Gesetz und die weniger wichtigen in der EKZ-Verordnung vom 13. Februar 1985 (LS 732.11) geregelt. Die EKZ-Verordnung untersteht heute schon der Genehmigung durch den Kantonsrat. Betreffend die EKZ würde der neue § 2a EnerG keine Änderungen nach sich ziehen.

2.1 Axpo-Holding AG

Der Kanton hält zusammen mit den EKZ eine Minderheitsbeteiligung von 36,75% der Aktien der Axpo Holding AG (Axpo Holding). Die restlichen Aktien befinden sich im Eigentum der anderen Vertragskantone oder deren Kantonswerke. Die Axpo Holding und ihre Tochtergesellschaften bilden zusammen den Axpo-Konzern. Grundsätze zur Axpo Holding sind im NOK-Gründungsvertrag vom 22. April 1914 (LS 732.2) verankert. Der Vertrag ist nach über 100 Jahren in nahezu allen Bestimmungen überholt bzw. nicht mehr oder nur noch bedingt anwendbar. Derzeit laufen Gespräche unter den Vertragskantonen und den heutigen Aktionären der Axpo Holding über eine Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen zwischen allen Aktionären abgeschlossenen, zeitgemässen und flexibleren Aktionärsbindungsvertrag (ABV) sowie durch eine Eignerstrategie.

Zur Frage der Zuständigkeiten bei der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen ABV kommt ein im Auftrag der Baudirektion und als Grundlage für die Beratung der PI in der KEVU erstelltes Gutachten von Prof. Dr. Tomas Poledna, Rechtsanwalt, und Dr. David Hofstetter, Rechtsanwalt, zu folgendem Ergebnis: Für die Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags ist der Kantonsrat zuständig. Der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum. Gemäss heutiger Rechtslage (§ 4 NOK-Gründungsvertrag und § 6 EKZ-Gesetz) besteht

die Verpflichtung, dass die EKZ von den NOK bzw. der Axpo Holding die elektrische Energie beziehen müssen. Damit kommt der Axpo Holding noch eine Rolle bei der kantonalen Aufgabe der Stromversorgung zu. Der ABV ist deshalb als verwaltungsrechtlicher Vertrag zu qualifizieren und die Kompetenz zum Abschluss liegt beim Kantonsrat. Nach einer Entkoppelung der kantonalen Aufgabe der Stromversorgung von der Beteiligung an der Axpo (Aufhebung NOK-Gründungsvertrag, Aufhebung von § 6 EKZ-Gesetz) würde der ABV als ein rein privatrechtlicher Vertrag qualifiziert. Der Regierungsrat wäre in diesem Fall zuständig für dessen Abschluss.

C. Regulierungsfolgeabschätzung

Mit Umsetzung der PI ergäbe sich keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) bzw. § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (LS 930.11).

Hingegen könnte sich der Abschluss von Vereinbarungen im Zusammenhang mit Beteiligungen des Kantons an Elektrizitätsversorgungsunternehmen erheblich verzögern. Dies könnte bei strategisch wichtigen Geschäften deren Abschluss behindern bzw. verunmöglichen oder zu finanziellen Einbussen führen. Zudem würde die Annahme der PI einen zusätzlichen personellen Aufwand für die kantonale Verwaltung bedeuten.

D. Fazit

Die grundsätzlichen Zuständigkeiten bei interkantonalen und internationalen Verträgen des Kantons und die Finanzkompetenzen sind in der Kantonsverfassung geregelt. Eine diesbezügliche Sonderregelung für Beteiligungen des Kantons an Elektrizitätsversorgungsunternehmen und unabhängig von der Wesentlichkeit des Vertragsinhalts ist nicht zielführend. Die Regelung wäre darüber hinaus verfassungswidrig, weil sie die von der Kantonsverfassung festgelegte Kompetenzverteilung zwischen dem Kantonsrat – zuständig für interkantonale und internationale Verträge mit rechtsetzendem Inhalt von mindestens Gesetzesrang – und dem Regierungsrat – zuständig für interkantonale und internationale Verträge mit rechtsetzendem Inhalt von unterhalb der Gesetzesstufe – missachtet. Der Kanton könnte sich in gewissen Fällen aufgrund der langen Entscheidungswege nicht äussern (beispielsweise bei Statutenänderungen einer Aktiengesellschaft). Die Vorgaben an die EKZ ergeben sich aus dem EKZ-Gesetz und aus der durch den

Kantonsrat zu genehmigenden EKZ-Verordnung. Bei der Axpo Holding bedarf die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen ABV in jedem Fall der Genehmigung durch den Kantonsrat und dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

Aus diesen Gründen beantragen wir, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 183/2017 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt hat die Stellungnahme der Regierung zur Kenntnis genommen (vgl. Ziff. 3).

Die Kernanliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 183/2017, die Unterstellung weitreichender und wesentlicher Entscheide im Zusammenhang mit den Beteiligungen von Kanton und EKZ an der Axpo Holding AG durch das Parlament und gegebenenfalls durch die Stimmberechtigten, wurde von einer Kommissionsmehrheit in die Vorlage 5600a aufgenommen (Vorlage 5600a, «NOK-Gründungsvertrag, Ablösung durch einen Aktionärbindungsvertrag und eine Eignerstrategie [Aufhebung]; Energiegesetz [Änderung: Beteiligung an der Axpo Holding AG]»). Die parlamentarische Initiative wird von einer Minderheit weiterhin grundsätzlich abgelehnt, die Diskussion erfolgt in der erwähnten Vorlage 5600a.

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt beantragt dem Kantonsrat aus diesem Grund nunmehr einstimmig, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 183/2017 abzulehnen.