

Antrag des Regierungsrates vom 6. September 2017

KR-Nr. 243/2016

5386

**Beschluss des Kantonsrates
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 243/2016 betreffend
Wasserkraftwerke für den Kanton Zürich**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. September 2017,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 243/2016 betreffend Wasserkraftwerke für den Kanton Zürich wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 24. Oktober 2016 folgendes von den Kantonsräten Michael Welz, Oberembrach, Ruedi Lais, Wallisellen, und Hans Wiesner, Bonstetten, am 11. Juli 2016 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie der Kanton Zürich sich an den zum Verkauf stehenden Wasserkraftwerken direkte Mehrheitsbeteiligungen sichert. Dies kann auch in Zusammenarbeit mit der EKZ getätigt werden.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Einleitung**

Zu Fragen betreffend das Eigentum an den schweizerischen Wasserkraftwerken und allfälligen Verkaufsbeschränkungen beschäftigen sich derzeit mehrere parlamentarische Vorstösse auf Bundes- und auf Kantonsebene.

Die Motion «Kein Ausverkauf der Schweizer Wasserkraftwerke» (16.3257) von Nationalrätin Martina Munz beauftragte den Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, damit die Grosswasserkraftwerke und Staudammern, die heute im Besitz der grossen Kraftwerksbetreiber sind, in der Hand von Schweizer Unternehmen bleiben, an denen ausschliesslich die öffentliche Hand beteiligt ist. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Der Nationalrat lehnte die Motion am 30. Mai 2017 ab. Die parlamentarische Initiative «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» (16.498) von Nationalrätin Jacqueline Badran will strategische Infrastrukturen der Energiewirtschaft, namentlich Wasserkraftwerke sowie Strom- und Gasnetze, dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (SR 211.412.41) unterstellen. Das Geschäft wurde im Parlament noch nicht behandelt.

Der Kantonsrat hat die parlamentarische Initiative KR-Nr. 143/2016 betreffend Wasserkraftwerke müssen in Schweizer Hand bleiben am 24. Oktober 2016 vorläufig unterstützt. Ebenfalls hat er am 28. August 2017 die parlamentarischen Initiativen der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt KR-Nrn. 182/2017 betreffend Strategische Sicherung der Stromversorgung (Produktion) und 183/2017 betreffend Vereinbarungen im Zusammenhang mit Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen vorläufig unterstützt.

B. Zuständigkeiten und Aufgaben für eine sichere, ausreichende und wirtschaftliche Stromversorgung

Die Zuständigkeiten und Aufgaben für eine sichere, ausreichende und wirtschaftliche Stromversorgung sind auf Bundesebene im Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (StromVG, SR 734.7) und im Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0) geregelt. Gemäss Art. 4 Abs. 2 EnG ist die Energieversorgung Sache der Energiewirtschaft, während der Bund und die Kantone mit geeigneten staatlichen Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass die Energiewirtschaft ihre

Aufgaben im Gesamtinteresse bestmöglich erfüllen kann. Diese Zuständigkeiten bleiben auch mit dem neuen Energiegesetz vom 30. September 2016 (nEnG, BBl 2016, 7683), das die Stimmberechtigten am 21. Mai 2017 angenommen haben und das auf Anfang 2018 in Kraft treten soll, bestehen.

Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) ist gemäss Art. 22 Abs. 3 und 4 StromVG für die Überwachung der Versorgungssicherheit zuständig. Im Bericht Stromversorgungssicherheit der Schweiz 2016 vom Juni 2016 listet die ElCom die zur Überwachung der Stromversorgungssicherheit wesentlichen Beobachtungsdimensionen und -grössen auf. Für die Dimension «Kraftwerkskapazität» sind dies die Entwicklung der Produktionsleistung, die Leistungsreserven und die Elektrizitätsbilanz der Schweiz. Nicht als Beobachtungsgrösse aufgenommen – d.h., offensichtlich von der ElCom nicht als wesentlich betrachtet – ist der Anteil der Stromerzeugungsinfrastruktur, der sich in schweizerischem Eigentum befindet.

C. Rechte der Verleihungsbehörden von Wasserrechten und des Bundes

Das Energiegesetz und auch das Stromversorgungsgesetz enthalten – ausser bezüglich der nationalen Netzgesellschaft Swissgrid – keine Aussagen zum Eigentum von Energieinfrastrukturen. Insbesondere äussern sich die beiden Gesetze auch nicht dazu, ob Energieinfrastrukturen grundsätzlich im Eigentum der öffentlichen Hand oder der Privatwirtschaft sein sollen. Das Wasserrechtsgesetz vom 22. Dezember 1916 (WRG, SR 721.80) unterscheidet dementsprechend auch nicht zwischen inländischen und ausländischen Investoren. Den Verleihungsbehörden (den konzedierenden Gemeinwesen) stehen aber gewisse Rechte zu: Gemäss Art. 60 Abs. 3^{bis} WRG können neue Konzessionen ohne Ausschreibung verliehen werden. Die Verleihung hat in einem diskriminierungsfreien und transparenten Verfahren zu erfolgen. Gemäss Art. 42 WRG kann eine Konzession nur mit Zustimmung der Verleihungsbehörde übertragen werden, wobei die Zustimmung nicht verweigert werden soll, wenn der neue Erwerber allen Erfordernissen der Konzession genügt und keine Gründe des öffentlichen Wohls der Übertragung entgegenstehen. Hingegen regelt das Wasserrechtsgesetz nicht, ob die Änderung der Beteiligungsverhältnisse an einer Kraftwerksgesellschaft zustimmungsbedürftig ist. Hierzu gibt es noch keine Rechtspraxis. Bei Wasserrechtskonzessionen können die Verleihungsbehörden Vorgaben zur Betriebsweise machen. Es ist zum Beispiel üblich, dass der Kraftwerksbetreiber durch die Konzession verpflichtet wird, das zufließende Wasser soweit als möglich zu verwerten sowie

den Ufer- und Strassenunterhalt im Bereich der Konzessionsstrecke sicherzustellen.

Gestützt auf Art. 8 WRG kann das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den Export von Wasserstrom einer Bewilligungspflicht unterstellen. Die Bewilligung kann verweigert werden, wenn das öffentliche Wohl durch die Ausfuhr beeinträchtigt wird.

D. Rahmenbedingungen im Strommarkt

Derzeit sind die Preise im geöffneten europäischen Strommarkt aus mehreren Gründen stark verzerrt. Gegenwärtig wie auch mittelfristig ist mit sehr tiefen Strompreisen zu rechnen. Die dem Markt ausgesetzte Stromerzeugung (vor allem Grosswasser- und Kernkraftwerke) in der Schweiz ist stark unter Druck. Bei den geltenden Rahmenbedingungen wird nicht in neue Kraftwerke, die nicht in gesicherte Absatzmärkte mit angemessenen Ertragsaussichten liefern können, investiert. Bei bestehenden Kraftwerken werden die Instandhaltungs- und Erneuerungsmassnahmen auf das Notwendigste beschränkt. Inwieweit und mit welchen Massnahmen in diesen nicht funktionierenden Markt eingegriffen werden soll, wird derzeit auf Bundesebene diskutiert. Mit Art. 30 Abs. 5 nEnG wird der Bundesrat verpflichtet, der Bundesversammlung bis spätestens 2019 einen Erlassentwurf für die Einführung eines marktnahen Modells (Strommarktdesign) für die Zeit nach Auslaufen des bestehenden Einspeisevergütungssystems vorzulegen. Derzeit läuft zudem die Vernehmlassung für die Wasserzinsregelung ab 2020.

E. Axpo

Der Kanton hält zusammen mit den kantonseigenen Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) an der Axpo Holding AG (Axpo Holding) eine Minderheitsbeteiligung von 36,75% der Aktien. Die restlichen Aktien befinden sich im Eigentum der anderen Vertragskantone oder deren Kantonswerke. Die Axpo Holding und ihre Tochtergesellschaften bilden zusammen den Axpo-Konzern. Dieser besitzt oder hält Beteiligungen an zahlreichen Wasserkraftwerken in der Schweiz. Ein Grossteil dieser Kraftwerke kann – unabhängig von der Erzeugungstechnologie – bei den gegenwärtig tiefen Strompreisen von 3 bis 4 Rp./kWh nicht gewinnbringend betrieben werden. Der Axpo-Konzern bezog von seinen Beteiligungen an schweizerischen Wasserkraftwerken im Geschäftsjahr 2015/2016 insgesamt 8347 Mio. kWh Strom.

Dies entsprach rund 22% der Stromerzeugung aus Wasserkraft bzw. rund 13% der gesamten Stromerzeugung in der Schweiz. Die derzeitige Lage auf dem europäischen Strommarkt mit tiefen Strompreisen dürfte sich bis mindestens 2020 nicht wesentlich verändern. Für den Axpo-Konzern als grossen Stromerzeuger sind deshalb Massnahmen zur Verbesserung des Unternehmensergebnisses auf der Kosten- und der Ertragsseite erforderlich.

Die am 21. Dezember 2016 vorgestellte Strategie des Verwaltungsrates der Axpo Holding sieht vor, neue Geschäftsfelder zu erschliessen und vom Strompreis unabhängiger zu werden. Die Kompetenzen in den Wachstumsfeldern erneuerbare Energien (einschliesslich der Wasserkraftwerke) und internationales Kundengeschäft sollen zusammen mit den Netzen und der Portfoliobewirtschaftung in einer neuen Gesellschaft gebündelt werden. Das Kapital für die Wachstumsstrategie soll nicht nur von Axpo, sondern ab 2019 auch von neuen Investoren kommen. Die Mehrheit an der neuen Gesellschaft soll bei der Axpo Holding bleiben. Neben dem neuen Unternehmen, zu dem als Tochtergesellschaft auch die Axpo Trading AG gehören wird, werden die Axpo Power AG, die Centralschweizerische Kraftwerke AG und die Informatiktochter Avectris AG weiterhin die Axpo-Gruppe bilden.

Die bestehenden Wasserkraftwerksbeteiligungen werden von der Axpo Holding als strategisch relevant betrachtet und sollen nicht an Dritte verkauft werden. Ausnahme bilden einige strategisch nicht relevante Anteile des Wasserkraft-Portfolios. In diesem Zusammenhang hat der Axpo-Konzern den 5%-Anteil am Rheinkraftwerk Albruck-Dogern (an die AEW Energie AG), die 35%-Beteiligung am Kraftwerk Argessa im Wallis (an die Energie Service Biel) und den 50%-Anteil am Kraftwerk Lizerne et Morge im Wallis (an die Stadt Sion) verkauft.

Der Regierungsrat setzte seine Eigentümerstrategie für die Axpo Holding mit Beschluss Nr. 1196/2016 fest. Die Axpo-Beteiligung ist in Bezug auf eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung im Sinne von Art. 106 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) nicht mehr von strategischer Bedeutung für den Kanton. Die Axpo Holding soll nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen entscheiden und eine möglichst hohe Wertschöpfung anstreben, insbesondere auch im Inland. Vorrang hat die Aufrechterhaltung der Marktfähigkeit des Unternehmens. Im mehrjährigen Durchschnitt wird eine marktübliche Dividende erwartet. Die Axpo Holding soll ihre Tätigkeiten ohne neues Kapital der Eigentümer weiterführen. Aufgrund der unsicheren Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen soll die Abhängigkeit des Axpo-Konzerns von den Strommarktpreisen verringert werden. Die Eigentümerstrategie würde den Verkauf von Wasserkraftwerken an private

oder öffentliche Körperschaften im In- oder Ausland grundsätzlich zuzulassen.

Im Einklang mit der Eigentümerstrategie des Regierungsrates wurde anlässlich der Generalversammlung vom 10. März 2017 der Verwaltungsrat der Axpo Holding neu besetzt und von 13 auf neun Mitglieder verkleinert. Im neu gewählten Verwaltungsrat sitzen keine Vertretungen des Regierungsrates bzw. der EKZ mehr ein. Auf gemeinsamen Vorschlag von Kanton und EKZ vertreten seither drei unabhängige Fachleute aus den Bereichen Finanzen, Risikomanagement und Innovationsmanagement die Interessen der Zürcher Aktionäre im Verwaltungsrat.

Die Mitglieder des Verwaltungsrates einer privatwirtschaftlichen Aktiengesellschaft sind in erster Linie verpflichtet, sich für das Wohl des Unternehmens einzusetzen (Art. 717 OR, SR 220). Falls der Verkauf von Wasserkraftwerken oder Teilen davon als wesentlich erachtet wird für die günstige langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Axpo-Konzerns, muss der Verwaltungsrat diesen strategischen Entscheid fällen – es sei denn, es gibt verbindliche anderslautende Vorgaben der Mehrheit der Aktionäre.

F. EKZ

Die EKZ sind eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 1 EKZ-Gesetz vom 19. Juni 1983, 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 EKZ besitzen drei Kleinwasserkraftwerke (Dietikon, Waldhalde, Pfungen) und sind über ihre Beteiligungen an der Axpo Holding und an der Repower AG indirekt an einem beträchtlichen Teil der schweizerischen Stromerzeugung aus Wasserkraft beteiligt. Seit 2017 sind die EKZ zusätzlich mit 6% an der Repartner Produktions AG und damit an vier Wasserkraftwerken in Graubünden beteiligt. Die EKZ prüfen in Anbetracht der gegenwärtigen Entwicklungen in der Energiebranche und im Rahmen ihrer strategischen Ausrichtung alle Möglichkeiten, ihre Marktposition im Interesse der Zürcher Stromkundinnen und Stromkunden zu festigen. Weitere direkte bzw. indirekte Investitionen in Wasserkraftwerke wären nur unter sorgfältiger Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Risiken in Betracht zu ziehen. Eine Beteiligung an nicht rentablen Wasserkraftwerken schliesen die EKZ aus.

G. Beteiligungen des Kantons an Wasserkraftwerken

Das Postulat lädt den Regierungsrat ein, zu prüfen, wie der Kanton sich an den zum Verkauf stehenden Wasserkraftwerken direkte Mehrheitsbeteiligungen sichert. Dies könne auch in Zusammenarbeit mit den EKZ erfolgen.

Der Kanton ist – im Einklang mit der heutigen Rollenverteilung in der schweizerischen Stromversorgung – nicht direkt an Wasserkraftwerken beteiligt. Über seine Anteile an der Axpo Holding und über die EKZ ist er aber indirekt an einem grossen Teil der schweizerischen Wasserkrafterzeugung beteiligt. Noch bis 2008 war das 1994 fertiggestellte Kleinwasserkraftwerk Pfungen im Eigentum des Kantons. Der Betrieb wurde allerdings von Beginn weg den EKZ übertragen. 2008 verkaufte der Kanton das Kleinwasserkraftwerk an die EKZ, da die Verwaltung bzw. die Energieproduktion mittels Wasserkraft nicht Kerngeschäft des Kantons sei und sich eine effiziente Betriebsführung in dieser Organisationsform kaum erreichen lasse (vgl. RRB Nr. 2031/2008). An dieser Einschätzung hat sich seither nichts geändert.

Aus finanzieller Sicht wären substanzielle Beteiligungen des Kantons an Wasserkraftwerken einerseits mit grossen Investitionen (in dreistelliger Millionenhöhe) verbunden, welche die Möglichkeiten für andere wichtige und geplante Investitionen des Kantons einschränken würden. Andererseits müsste der Kanton als direkter Mehrheitseigentümer negative Betriebsergebnisse dieser Wasserkraftwerke ausgleichen. Negative Betriebsergebnisse sind, wie sich derzeit zeigt, im liberalisierten Strommarkt jederzeit möglich. Dies würde die laufende Rechnung des Kantons belasten.

Eine Beteiligung des Kantons an einem Wasserkraftwerk als strategische Investition für die Versorgungssicherheit wäre gemäss § 49 Abs. 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) im Verwaltungsvermögen zu führen. Beim Erwerb von Verwaltungsvermögen handelt es sich gemäss § 34 CRG um eine Ausgabe, weshalb die entsprechenden Finanzkompetenzregelungen zur Anwendung kommen. Eine Ausgabe bedarf gemäss § 35 Abs. 1 CRG einer Rechtsgrundlage, eines Budgetkredits und einer Ausgabenbewilligung. Über neue einmalige Ausgaben über 3 Mio. Franken beschliesst gemäss Art. 56 Abs. 2 lit. a KV der Kantonsrat mit der Mehrheit aller Mitglieder. Gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d KV unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken dem fakultativen Referendum.

Bei Verhandlungen über Wasserkraftbeteiligungen werden vertrauliche Daten ausgetauscht. Die Verkäufer wollen das Geschäft in der Regel innert Wochen bis Monaten abschliessen. Aus diesen Gründen müsste der Regierungsrat beauftragt werden, die Verhandlungen führen und abschliessen zu können. Hierzu müsste der Kantonsrat einen substanziellen Rahmenkredit für den Erwerb von Beteiligungen an Wasserkraftwerken zulasten der Investitionsrechnung der Baudirektion erteilen. Im Kantonsratsbeschluss wäre der Erwerb der einzelnen Beteiligungen und somit die konkrete Umsetzung des Beschlusses an den Regierungsrat zu delegieren.

H. Fazit

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich, wenn die Stromerzeugung mehrheitlich in schweizerischer Hand bleibt. Dies ist aber aus Sicht der Versorgungssicherheit nicht zwingend erforderlich. Mit der geltenden Gesetzgebung kann sichergestellt werden, dass ein Investor ein Wasserkraftwerk im Sinne der nationalen Interessen betreibt: Bei Wasserrechtskonzessionen können die Verleihungsbehörden Vorgaben zur Betriebsweise machen. Eine Konzession kann nur mit Zustimmung der Verleihungsbehörde übertragen werden. Der Bund kann die Bewilligung für den Export von Wasserstrom verweigern, wenn das öffentliche Wohl durch die Ausfuhr beeinträchtigt wird.

Die heutige Aufgabenteilung in der Stromversorgung soll beibehalten werden. Eine direkte Investition des Kantons in Stromerzeugungsanlagen widerspräche der heutigen Rollenverteilung in der schweizerischen Stromversorgung sowie der Aufgabenteilung zwischen der Axpo Holding, den EKZ und dem Kanton und ist deshalb abzulehnen. Die Strategie des Axpo-Konzern sieht keinen Verkauf der grossen Wasserkraftwerke an Dritte vor. Die im Rahmen einer Portfoliobereinigung veräusserten Anteile an drei strategisch nicht bedeutenden Wasserkraftwerken gingen alle an Schweizer Käufer (an eine Stadt, an ein Stadtwerk bzw. an ein Kantonswerk). Bei einer direkten Beteiligung des Kantons an Wasserkraftwerken müsste deren Betrieb und Unterhalt sinnvollerweise Dritten übertragen werden, da der Kanton nicht über die notwendige Infrastruktur und die erforderlichen Fachleute verfügt. Zudem würde die Finanzierung dieser Beteiligungen die Möglichkeiten für andere wichtige und geplante Investitionen des Kantons einschränken. Die Festlegung der Geschäftsstrategie der EKZ obliegt dem Verwaltungsrat. Eine Beteiligung an nicht rentablen Wasserkraftwerken schliessen die EKZ aus.

I. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 243/2016 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Markus Kägi	Beat Husi