

5964

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung der Eigentümerstrategie
für die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. Juni 2024,
beschliesst:

I. Die am 12. Juni 2024 vom Regierungsrat festgelegte Eigentümerstrategie für die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

—

Bericht

I. Ausgangslage

Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) sind eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Die Organisation und die Aufgaben der EKZ sind im EKZ-Gesetz vom 19. Juni 1983 (LS 732.1) und der zugehörigen EKZ-Verordnung 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). Der Kanton führt es in seinen Büchern im Verwaltungsvermögen mit einem Wert von null Franken. Das Haupttätigkeitsfeld der EKZ ist der Betrieb, der Unterhalt und die bedarfsgerechte Erweiterung der regionalen und lokalen Stromnetze und die Stromlieferung an die Kundinnen und Kunden im Versorgungsgebiet.

Gemäss den Richtlinien über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 29. Januar 2014 (RRB Nr. 122/2014) und § 13 Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (LS 172.11) legt der Regierungsrat für die bedeutenden Beteiligungen eine Eigentümerstrategie fest. Als bedeutend gilt eine Beteiligung, wenn der Anteil des Kantons am Eigenkapital des Unternehmens mindestens 30% beträgt bzw. der Wert der

Beteiligung grösser als 1 Mio. Franken ist und bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons bestehen. Diese Bedingungen sind für die zu 100% im Eigentum des Kantons stehenden EKZ erfüllt. Gestützt auf § 95 Abs. 4 des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 (KRG, LS 171.1) unterstehen Eigentümerstrategien der bedeutenden Beteiligungen der Genehmigung des Kantonsrates.

Der Regierungsrat bestimmt für jede Beteiligung eine zuständige Fachdirektion (PCG-Richtlinie 11.1), wobei die Baudirektion diese Rolle in Bezug auf die EKZ wahrnimmt. Mit Beschluss Nr. 1197/2016 legte der Regierungsrat die erste Eigentümerstrategie für die EKZ fest. Die Baudirektion stellt das Controlling sicher und erstellt einen jährlichen Bericht zur Umsetzung der Eigentümerstrategie. Seit der Festlegung der Eigentümerstrategie nahm der Regierungsrat die jährlichen Berichte der Baudirektion über die Umsetzung der Eigentümerstrategie zur Kenntnis (vgl. letztmals RRB Nr. 793/2023). Dabei wurde jeweils auch geprüft, ob eine Anpassung der Eigentümerstrategie erforderlich ist. Aufgrund der nationalen und internationalen Entwicklungen der Rahmenbedingungen im Bereich der Stromversorgung in den letzten Jahren wird vorliegend eine Anpassung der Eigentümerstrategie für die EKZ vorgenommen.

2. Bisherige Erfahrungen mit der Eigentümerstrategie

Der Kanton hat bisher gute Erfahrungen mit der Eigentümerstrategie gemacht. Insgesamt haben die EKZ die in der Eigentümerstrategie formulierten Ziele gut erfüllt. Die Verfügbarkeit der Stromversorgung im Versorgungsgebiet der EKZ kann für 2016 bis 2023 als sehr gut bewertet werden.

Die Eigentümerstrategie von 2016 enthält das strategische Ziel, dass ein weiterer Ausbau des Erzeugungsportfolios und der Handelsaktivitäten der EKZ, insbesondere im Ausland, nicht angestrebt wird. Der Verwaltungsrat der EKZ erachtete diese Vorgabe als zu starr und die EKZ investierten weiterhin in Erzeugungsanlagen im Ausland. Diese erwiesen sich bisher insgesamt als profitabel. Mit dem Ausbau der Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien in Europa wird die Stromversorgungssicherheit in Europa und auch der Schweiz gestärkt. Im Sinne einer Präzisierung der Eigentümerstrategie stellte die Baudirektion im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Eigentümerstrategie fest, dass Investitionen im Ausland unter der Bedingung erfolgen dürfen, dass eine angemessene Rendite erzielt werden kann, keine unverhältnismässigen Risiken eingegangen werden und kein für strategisch erforderliche Investitionen benötigtes Kapital gebunden wird.

Am 1. Juli 2019 trat das geänderte EKZ-Gesetz in Kraft. In § 3 EKZ-Gesetz wurde der Grundsatz der von den EKZ seit Jahren gelebten Gewinnerzielung verankert. Zudem wurden im neuen § 3a EKZ-Gesetz eine durch den Verwaltungsrat festzulegende, angemessene Gewinnausschüttung an den Kanton festgeschrieben.

3. Entwicklungen der internationalen und nationalen Rahmenbedingungen

Die erforderliche Dekarbonisierung der Energieversorgung zieht den Umstieg von fossilen auf elektrische Anwendungen nach sich (Zunahme von Wärmepumpen und Elektrofahrzeugen). Trotz einer weiteren Steigerung der Energieeffizienz ist deshalb von einer Zunahme des Stromverbrauchs auszugehen. Gleichzeitig fallen mit dem schrittweisen Ausstieg aus der fossilen Stromerzeugung in Europa und der Ausserbetriebnahme von Kernkraftwerken im In- und Ausland wesentliche steuerbare Erzeugungskapazitäten weg.

Infolge des Abbruchs der Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der EU durch den Bundesrat im Sommer 2021 wurden auch die Verhandlungen über ein Stromabkommen sistiert und die Schweiz kann ihre Interessen beim Stromaustausch nicht ausreichend einbringen. Das Rahmenabkommen ist jedoch erstrebenswert, um einerseits gemeinsam Massnahmen für ein stabiles Stromnetz festlegen und andererseits gleichberechtigt am EU-Strombinnenmarkt und den EU-Solidaritätsabkommen für Krisenfälle teilnehmen zu können. Bereits seit mehreren Jahren ist die Schweiz in den Wintermonaten auf Stromimporte angewiesen. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, verbunden mit stark verminderten Gaslieferungen aus Russland, der Ausfall von Kernkraftwerken in Frankreich und die aussergewöhnliche Trockenheit in Europa erhöhten 2022 die Gefahr einer Strom- und/oder Gasmangellage erheblich und führten zu aussergewöhnlich starken Preisausschlägen bei Strom und Gas. Der Bundesrat ergriff seit Februar 2022 verschiedene Massnahmen zur kurzfristigen Verhinderung einer Strom- und/oder Gasmangellage.

Zur mittel- und langfristigen Gewährleistung einer sicheren Stromversorgung sind eine weitere Steigerung der Energieeffizienz und ein beschleunigter Zubau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien im Inland notwendig. Ende September 2023 wurde das Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien beschlossen. Mit diesem wurden insbesondere das Energiegesetz vom 30. September 2016 (EnG, SR 730.0) und das Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (StromVG, SR 734.7) revidiert. Die Kernelemente sind verbindliche Zielwerte für den Ausbau der erneuerbaren Energien für die Jahre 2035

und 2050, eine Senkung des Energie- und Elektrizitätsverbrauchs pro Person und eine Winterreserve zur Stärkung der Versorgungssicherheit im Winter. Netzbetreiber sollen weiterhin verpflichtet sein, ihnen angebotene Elektrizität aus erneuerbaren Energien abzunehmen, neu jedoch zu einem schweizweit harmonisierten Preis. Weiter schafft das Gesetz neu eine Grundlage für lokale Elektrizitätsgemeinschaften (Erzeuger können Endverbraucherinnen und Endverbrauchern unter Inanspruchnahme des Verteilnetzes Strom liefern). Die Schweizer Stimmberechtigten stimmten dem Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien am 9. Juni 2024 mit 68,7% Ja-Stimmen-Anteil zu.

Die mittelfristigen Strompreise im europäischen Markt stiegen seit dem Tiefpunkt von 2016 wieder deutlich an. Im März 2020 brachen die Preise aufgrund der befürchteten Auswirkungen der Coronapandemie für eine kurze Dauer ein, erholten sich aber im Verlauf von 2020 wieder. 2021 war ein markanter Anstieg der Strompreise beim Stromhandel zu beobachten. Dafür verantwortlich waren der Mehrverbrauch aufgrund der wirtschaftlichen Erholung und der Anstieg der Preise für fossile Energien aufgrund von Lieferengpässen sowie der gestiegenen Preise für CO₂-Zertifikate. Mit dem Ausbruch des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine stiegen 2022 die Energie- einschliesslich der Strompreise weltweit nochmals stark an. Seit dem Höchststand vom Spätsommer 2022 sind die Strompreise wieder deutlich zurückgegangen. Wie sie sich mittelfristig entwickeln, hängt massgeblich von internationalen Entwicklungen ab, insbesondere vom weiteren Verlauf des Krieges in der Ukraine, dem 2023 neu entflammten Konflikt in Nahost und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung.

4. Situation der EKZ

Die Wertschöpfung der EKZ erfolgt heute mehrheitlich im Monopolbereich (Verteilnetz und Grundversorgung der nicht marktberechtigten Kundschaft). In diesem Bereich sind die möglichen Erträge und Gewinne stark reguliert, begrenzen aber auch die Risiken, was insbesondere 2022 angesichts der extremen Verwerfungen an den Strommärkten ein Vorteil war.

Der starke Anstieg der Strommarktpreise ab 2022 führte zu höheren Beschaffungskosten für die EKZ, die über eine Erhöhung des Stromtarifs seit 2023 an die Kundinnen und Kunden weiterverrechnet werden. Da die EKZ den Strom für die Kundinnen und Kunden in der Grundversorgung gestaffelt über zwei Jahre einkaufen, stiegen die Elektrizitätstarife für 2024 – wie auch bei anderen Elektrizitätsversorgungsunternehmen ohne namhafte eigene Stromproduktion – nochmals an.

Die Entwicklung der regulatorischen Rahmenbedingungen auf internationaler und nationaler Ebene ist weiterhin im Gang und kann einen wesentlichen Einfluss auf die Geschäftstätigkeiten der EKZ haben.

Die EKZ sind insgesamt gut aufgestellt: Sie gründeten Mitte 2018 zusammen mit den Energieunternehmen Primeo Energie und Romande Energie die Enersuisse AG zur Erbringung von Dienstleistungen im Bereich Energieverrechnung (von der Verbrauchsmessung bis zur Rechnungstellung). Ende 2020 verkauften die EKZ das Portfolio ihrer sich am freien Strommarkt bewegenden Kundinnen und Kunden an die Primeo Energie und beteiligten sich gleichzeitig im Umfang von 25% an der neu gegründeten Gesellschaft Primeo Energie AG. Damit bündelten die EKZ und die Primeo Energie ihre Kompetenzen im Energievertrieb von Strom, Gas und weiteren Energiedienstleistungen für Geschäftskundinnen und -kunden sowie Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Der per 1. Oktober 2018 in die neu gegründete Tochtergesellschaft EKZ Eltop AG ausgelagerte Geschäftsbereich Elektroinstallationen plant und realisiert massgeschneiderte Lösungen in den Bereichen Elektroinstallation, Telekommunikation, Informatik sowie Gebäudeautomation für Privat- und Geschäftskundinnen und -kunden. Dabei nutzen die EKZ den Trend zur dezentralen Stromerzeugung und zum Eigenverbrauch und bieten umfassende Dienstleistungen in den Bereichen Eigenverbrauch, Photovoltaik (PV) und intelligente Haussteuerungen an. Ebenfalls ausgebaut werden konnte das Energiecontracting für die Bereitstellung von Wärme und Kälte. In diesem Geschäftsbereich erfuhren die integrierten Energielösungen für Stromerzeugung/-speicherung mit Wärme-/Kälteanlagen und Elektromobilität ein starkes Wachstum.

Die EKZ haben in den vergangenen Jahren ihre Beteiligungen an Wind- und PV-Anlagen in Europa ausgebaut. Sie beteiligen sich gemäss eigenen Angaben nur an ökonomisch überzeugenden Anlagen, nach umfassender Prüfung aller Risiken. Die EKZ beabsichtigen, weitere Investitionen aus den Geldflüssen der bisherigen Investitionen vorzunehmen.

5. Zu den Zielen des Kantons und die Erwartungen an die EKZ im Einzelnen

5.1 Strategische Ziele des Kantons für die EKZ

Die strategischen Ziele des Kantons aus der Eigentümerstrategie von 2016 wurden teilweise unverändert übernommen und in einigen Fällen präzisiert. Aufgrund der im Vergleich zu 2016 geänderten Rahmenbedingungen wurden zudem zusätzliche Ziele neu aufgenommen: So sollen die EKZ in ihrem Tätigkeitsbereich aktiv dazu beitragen, dass die Versorgungssicherheit mit Strom gewährleistet ist und die kantonalen Klimaziele erreicht werden. Das Ziel betreffend den Klimaschutz entspricht

jenem, das mit der Änderung vom 27. März 2023 des Kantonalbankgesetzes vom 28. September 1997 (LS 951.I, neuer § 7 Abs. 4) auch für die Zürcher Kantonalbank gilt.

Der Anspruch an die EKZ, ein führendes Schweizer Stromversorgungsunternehmen in den Bereichen Verteilnetz und Grundversorgung zu sein, soll auch in Zukunft erfüllt werden. Bei Vergleichen sollen die EKZ bei den Bewertungen in ihrer Klasse über den Durchschnitt zu liegen kommen. Die Netzintegration einer zunehmenden Anzahl von PV-Anlagen, Wärmepumpen, Ladestationen für Elektroautos und Batteriespeichern bringt grosse Herausforderungen für den Netzausbau und -betrieb. Die EKZ sollen vorausschauend die richtigen Massnahmen ergreifen, um einen sicheren und effizienten Netzbetrieb zu gewährleisten. Dazu gehört namentlich die Tarifgestaltung (Energie- und Netznutzungstarife), die Anreize setzen soll, damit die vorhandenen Erzeugungs-, Flexibilitäts- und Speicherpotenziale genutzt werden. Die EKZ können beispielsweise mit der Einführung dynamischer Tarife, welche die Situation der Knappheit bei der Energie und beim Netz möglichst widerspiegeln, markt- und netzdienliches Verhalten der Endverbraucherinnen und Endverbraucher sowie der dezentralen Stromproduzenten bewirken.

Die Strombeschaffung für die Grundversorgung soll vorausschauend erfolgen. Dabei soll, unter Wahrung der rechtlichen Rahmenbedingungen (insbesondere StromVG, Beschaffungs- und Wettbewerbsrecht), die Beschaffung von in erster Linie erneuerbar erzeugter Elektrizität von der Axpo Holding AG (Axpo) angestrebt werden. Damit kann sowohl für die EKZ als auch für die Axpo das mit der Börsenbeschaffung verbundene Risiko minimiert werden. Insbesondere sollen dadurch zu starke Strompreisschwankungen mit entsprechenden negativen volkswirtschaftlichen Folgen möglichst vermieden werden (vgl. dazu auch Berichterstattung zu den dringlichen Postulaten KR-Nr. 331/2022 betreffend AXPO und EKZ: Versorgung durch erneuerbare Produktion der AXPO und KR-Nr. 332/2022 betreffend AXPO: Versorgung der Eignerkantone stärker gewichten [Vorlagen KR-Nrn. 331a/2022 und 332a/2022]).

Im Bereich der Stromeffizienz sollen die EKZ ihre bisherigen Anstrengungen verstärken. Das im September 2023 erlassene Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien sieht mit dem neuen Art. 9a^{bis} StromVG zur Stärkung der Versorgungssicherheit die Umsetzung von Massnahmen vor, die zu einer Verminderung des Stromverbrauchs von 2000 Gigawattstunden (GWh) pro Jahr bis spätestens 2035 führen. Der Bundesrat macht den Elektrizitätslieferanten Zielvorgaben zur Erreichung dieser Verbrauchsminderung (Art. 46b EnG).

Die EKZ sollen anstreben, diese Zielvorgaben durch Beratung und Förderung zu übertreffen. Sie sollen die dafür entstandenen Kosten transparent ausweisen.

Gemäss dem angepassten Art. 2 EnG sollen die erneuerbaren Energien, ausgenommen Wasserkraft, bis 2035 mindestens 35 000 GWh und bis 2050 mindestens 45 000 GWh zur Stromproduktion in der Schweiz beitragen. Die EKZ sollen zu diesem Ausbau der erneuerbaren Energien in der gesamten Schweiz beitragen und sich diesbezüglich ambitionierte Ziele setzen. Ein wesentlicher Teil der zusätzlichen Erzeugung wird auf die PV entfallen. Dazu gehören namentlich die Erstellung und der Betrieb von PV-Anlagen auf Dächern sowie weiterer Infrastruktur und das Erbringen von dazugehörenden Dienstleistungen.

5.2 Erwartungen an die EKZ

Geschäftsfelder und Infrastruktur

Die EKZ sollen in erster Linie wie bisher in den Geschäftsfeldern Stromverteilung und Stromvertrieb sowie aufgrund der neuen Rahmenbedingungen auch in der Erzeugung und der Speicherung von Strom tätig sein, um damit auf eine möglichst hohe Versorgungssicherheit hinzuwirken. Investitionen im Ausland dürfen unter der Bedingung erfolgen, dass eine angemessene Rendite erzielt werden kann und keine unverhältnismässigen Risiken eingegangen werden. Zudem dürfen sie kein für strategisch erforderliche Investitionen benötigtes Kapital binden.

Als Beitrag zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung sollen die EKZ im Wärme- und Kältebereich zur Nutzung vorhandener Potenziale an Abwärme bzw. Umweltwärme beitragen und das Geschäftsfeld Energiecontracting aktiv bewirtschaften. Sofern die Wirtschaftlichkeit gegeben ist, sollen die EKZ weitere Dienstleistungen im Energiebereich erbringen und Gebäude-Energie-Lösungen aus einer Hand anbieten (beispielweise in den Bereichen Mess- und Abrechnungsdienstleistungen, Elektroinstallationen sowie Ladestationen für Elektroautos).

Unternehmensführung

§ 3 EKZ-Gesetz sieht vor, dass die EKZ nach kaufmännischen Grundsätzen geführt werden und einen angemessenen Gewinn anstreben. Die EKZ sollen eine Personalpolitik betreiben, die ihnen als Arbeitgeber in der Energieversorgung eine konkurrenzfähige Position und damit die langfristige Abdeckung des Personalbedarfs sichert. Dazu gehört die weit-sichtige Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Finanzen und Risikomanagement

Die EKZ sollen sicherstellen, dass sie sich auch in Zukunft vollständig selbst finanzieren können und stets über ausreichende Eigenmittel verfügen. Im mehrjährigen Durchschnitt soll eine marktgerechte Rendite erzielt werden. Ein angemessener Anteil des konsolidierten Bilanzgewinns der EKZ-Gruppe soll an den Kanton ausgeschüttet werden. Der Kanton erwartet eine jährliche Dividende von 30 Mio. Franken. Weiter soll ein angemessener Anteil des Bilanzgewinns für den Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und die Energiespeicherung im Inland verwendet werden, insbesondere um die Versorgungssicherheit im Winterhalbjahr zu verbessern. Die EKZ sollen über ausreichend Liquidität verfügen und ein angemessenes Risikomanagement führen, u. a. in Bezug auf die Cybersicherheit (Schutz der Stromversorgung und von Personendaten).

Beteiligungen und Zusammenarbeit

Die EKZ sollen die bestehende Beteiligung der EKZ an der Axpo Holding beibehalten. Die EKZ und der Kanton sollen sich bei der Ausübung ihrer Aktionärsrechte koordinieren. Soweit es das Wettbewerbsrecht zulässt, sollen durch Kooperationen mit anderen Elektrizitätsversorgungsunternehmen, insbesondere im Axpo-Verbund, Synergien genutzt werden. Bereits jetzt beteiligen sich die EKZ an innovativen Entwicklungen oder lösen diese selbst aus. Das soll weitergeführt und wo zukunftsweisend verstärkt werden, beispielsweise in den Bereichen Smart City, Smart Grid, Dekarbonisierung, Versorgungssicherheit und Energiespeicherung. Es soll eine enge Zusammenarbeit mit der Forschung sowie mit Spin-off- und Start-up-Unternehmen gepflegt werden.

Kommunikations- und Beziehungspflege

Eine aktive, umfassende und zeitnahe Informationskultur soll dazu beitragen, dass die EKZ von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik als zuverlässige und kompetente Partnerin wahrgenommen werden.

6. Umsetzung der Eigentümerstrategie

Ausübung der Eigentümerrolle

Der Kanton übt seine Rolle als Eigentümer wie bisher aus. Die EKZ stehen unter der Oberaufsicht des Kantonsrates. Sie unterbreiten ihm jährlich Geschäftsbericht und Rechnung zur Genehmigung (§ 9 EKZ-Gesetz). Zwei Mitglieder des Regierungsrates sitzen von Amtes wegen im aus 15 Mitgliedern bestehenden Verwaltungsrat der EKZ ein (§ 10 EKZ-Gesetz).

Beteiligungscontrolling

Das Beteiligungscontrolling soll wie bisher fortgeführt werden. Die EKZ sollen die zuständige Direktion (Baudirektion) frühzeitig über bezüglich der vorliegenden Eigentümerstrategie wichtige relevante Ereignisse und drohende Abweichungen informieren. Diese wiederum informiert den Regierungsrat. Wie bisher erstellt die zuständige Direktion jährlich einen Bericht über die Erfüllung der vorliegenden Eigentümerstrategie.

7. Antrag

Gestützt auf § 95 Abs. 4 KRG beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die am 12. Juni 2024 festgelegte Eigentümerstrategie für die EKZ zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatschreiberin:
Natalie Rickli Kathrin Arioli