

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

KR-Nr. 184a/2017

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt
betreffend Strategische Sicherung der Strom-
versorgung (Stromnetz)**

(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. 184/2017 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 Strategische Sicherung der Stromversorgung (Stromnetz) ein. Sie wurde am 28. August 2017 mit 125 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

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

Versorgungssicherheit
a. Stromnetz

§ 2 c ¹ Der Kanton Zürich und Unternehmen gemäss § 2 Abs. 1 sorgen dafür, dass die systemrelevanten Teile der Stromversorgung, insbesondere die Stromnetze, in öffentlicher Schweizer Hand sind.

² Unternehmen, an denen der Kanton Zürich oder Unternehmen gemäss § 2 Abs. 1 direkt oder indirekt beteiligt sind, dürfen das sich in der Schweiz befindende Stromnetz weder ganz noch teilweise an ausländische Käufer veräussern.

³ Bei einer Veräusserung ist eine Weitergabe an ausländische Käufer auszuschliessen.

⁴ Diese Beschränkungen sind namentlich auch bei der Festlegung von Eigentümerstrategien zu beachten.

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. 184/2017 betreffend Strategische Sicherung der Stromversorgung (Stromnetz), die vom Kantonsrat am 28. August 2017 mit 125 Stimmen vorläufig unterstützt worden ist, vorbehaltlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 24. April 2018 abgeschlossen.

Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Die Mehrheit der Kommission will die parlamentarische Initiative weiter unterstützen:

Die Stromversorgung gehört zu einer der empfindlichsten Infrastrukturen eines Landes und ist für das Funktionieren unserer Wirtschaft zentral. Das Stromnetz ist ein natürliches Monopol, das für das Funktionieren der Stromversorgung unabdingbar ist. Deshalb und da

auf dem Netz ein regulierter Gewinn erwirtschaftet wird, ist es auch für ausländische Investoren attraktiv.

Der Kanton Zürich soll deshalb gesetzlich verpflichtet werden, überall dort, wo er den entsprechenden Einfluss hat, so zu handeln, dass die Stromnetze tatsächlich in Schweizer Hand bleiben (Abs. 1). Das betrifft die eigenen Beteiligungen und massgebliche Beteiligungen von Unternehmen gemäss § 2 Abs. 1 EnerG (Abs. 2 und 3), namentlich aber die Festlegung von Eigentümerstrategien (Abs. 4).

Die Kommissionsberatungen haben gezeigt, dass die Formulierungen der Initiative im Einzelnen angepasst werden müssten, etwa betreffend die Definition von «Schweizer Hand» und die rechtlich schwierig zu realisierende Einflussnahme auf Unternehmen gemäss § 2 Abs. 1 EnerG.

Das Grundanliegen der parlamentarischen Initiative ist für die Mehrheit allerdings unbestritten, die Sicherheiten durch die Überwachung der Netzbetreiber durch die ElCom genügen der Mehrheit nicht. Der zuständige Regierungsrat hat selber ausgeführt, dass «eine Beteiligung des Kantons im Stromnetz-Betrieb zwar nicht zwingend erforderlich ist, aber dienlich sein kann für einen sicheren Netzzunterhalt und einen sicheren Netzbetrieb». Als Alternative zu einer Eigentümerschaft an den Netzen kann sich ein Teil der Mehrheit vorstellen, Instrumente der öffentlichen Hand zur Intervention zu schaffen bzw. zu stärken.

Die Argumente der Eigentumsrechte und der Unternehmensfreiheit gelten für die Mehrheit nicht absolut, da es sich bei allen betroffenen Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform um solche handelt, die sich grösstenteils oder vollständig in Besitz von Staat und Gemeinden befinden.

Die Minderheit lehnt die Initiative aus folgenden Gründen ab:

Die gesetzliche Verankerung des Anliegens ist nicht nötig, da das heutige System mit der Überwachung durch die ElCom genügend Sicherheit bietet. Der Kanton kann die Netzbetreiber bei ungenügender Leistung zudem bereits heute mit einem Leistungsauftrag gemäss § 8b EnerG verpflichten.

Zu den konkreten Gesetzesbestimmungen: Die vorgeschlagenen Bestimmungen greifen mit Veräusserungsgeboten in unzulässiger Weise in die Eigentumsrechte (Art. 26 BV) und Unternehmensfreiheit (Art. 27 BV) ein. Die Einflussnahme auf Unternehmen gemäss § 2 Abs. 1 EnerG greift zudem direkt die Autonomie betroffener Gemeinden an (vgl. etwa EKZ). Der Ausdruck in «Schweizer Hand» ist – wie die Diskussionen in der Kommission gezeigt haben – nicht gesetzestauglich. Es wird weiter ganz allgemein bezweifelt, dass sich solche einengende Bestimmungen mit der beschlossenen Strommarktliberalisierung überhaupt vereinbaren lassen.

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 (PI) KR-Nr. 184/2017 betreffend Strategische Sicherung der Stromversorgung (Stromnetz) 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. 184/2017 ist gültig im Sinne von § 25 KRG.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der mit der PI vorgeschlagene neue § 2c des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG; LS 730.1) wesentlich zu überarbeiten wäre. Gemäss einem im Auftrag der Baudirektion als Grundlage für die Beratung der PI in der KEVU erstellten Gutachten von Dr. Stefan Rechsteiner, Rechtsanwalt, und MLaw Caroline Miescher verstosse die PI in der vorliegenden Form gegen übergeordnetes Recht, namentlich gegen das Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (StromVG; SR 734.7), und verletze die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie der betroffenen Unternehmen und Gemeinden. Zudem seien die Begriffe «systemrelevante Teile», «öffentliche Schweizer Hand» und «ausländische Käufer» in den Abs. 1–3 unklar und wären zu präzisieren.

B. Erwägungen

Eine sichere Stromversorgung ist von grosser Bedeutung für die Wirtschaft und das öffentliche Leben im Kanton Zürich. Der Regierungsrat kann die Stossrichtung der PI deshalb nachvollziehen. Er hat sich zu diesem Thema in der Stellungnahme zum dringlichen Postulat KR-Nr. 242/2016 betreffend Kein Verkauf von AXPO-Wasserkraftwerken ins Ausland bereits ausführlich geäussert. Die PI ist aus mehreren Gründen nicht zielführend:

1. Versorgungssicherheit

Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) ist gemäss Art. 22 Abs. 3 und 4 StromVG für die Überwachung der Versorgungssicherheit zuständig. Im Bericht Stromversorgungssicherheit der Schweiz 2018 vom Mai 2018 listet die ElCom die zur Überwachung der Stromversorgungssicherheit wesentlichen Beobachtungsbereiche, -dimensionen und -grössen auf. Für den Beobachtungsbereich «Netze» verfolgt die ElCom die Entwicklung von zwölf Beobachtungsgrössen. Der Anteil der Stromnetzinfrastruktur, der sich in schweizerischem Eigentum befindet, wurde von der ElCom nicht als Beobachtungsgrösse aufgenommen, d. h. nicht als wesentlich erachtet.

Das eidgenössische Energiegesetz vom 30. September 2016 (SR 730.0) und auch das Stromversorgungsgesetz enthalten keine Aussagen zum Eigentum von Energieinfrastrukturen. Insbesondere enthalten die beiden Gesetze auch keine Bestimmungen dazu, ob Energieinfrastrukturen grundsätzlich im Eigentum der öffentlichen Hand oder der Privatwirtschaft sein sollen. Eine Ausnahme gibt es bezüglich der nationalen Netzgesellschaft Swissgrid, die für das schweizerische Höchstspannungsnetz zuständig ist. Gemäss Art. 18 Abs. 3 StromVG muss die Netzgesellschaft sicherstellen, dass ihr Kapital und die damit verbundenen Stimmrechte direkt oder indirekt mehrheitlich Kantonen und Gemeinden gehören.

Die Gewährleistung der Grundversorgung mit Strom ist in Art. 5–9 StromVG geregelt. Gemäss Art. 5 Abs. 1 StromVG bezeichnen die Kantone die Netzgebiete der auf ihrem Gebiet tätigen Netzbetreiber. Mit der Zuteilung der Netzgebiete wird bestimmt, welcher Netzbetreiber in einem geografisch abgegrenzten Gebiet die Anschlusspflicht (Art. 5 Abs. 2 StromVG) und die Lieferpflicht (Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 1 StromVG) zu übernehmen hat. Den Netzbetreibern obliegt insbesondere die Gewährleistung eines sicheren, leistungsfähigen und effizienten Netzes (Art. 8 Abs. 1 Bst.a StromVG). Der Bundesrat sieht für Pflichtverletzungen Sanktionen einschliesslich Ersatzvornahmen vor (Art. 8 Abs. 5 StromVG). Der Regierungsrat wies mit Beschluss Nr. 168/2013 betreffend Zuteilung der Stromnetzgebiete nach § 8a des Energiegesetzes den einzelnen Netzbetreibern die lokalen und regionalen Verteilnetzgebiete zu. Mittels Leistungsaufträgen kann der Regierungsrat die Netzbetreiber zur Verbesserung der Grundversorgung und der Versorgungssicherheit verpflichten (vgl. § 8b lit. a und b EnerG).

Es ist deshalb zwar zu begrüssen, wenn die Stromnetze in schweizerischer Hand bleiben, dies ist aber für die Versorgungssicherheit nicht zwingend erforderlich. Ob es sich bei den Investoren um private oder öffentliche Körperschaften handelt, ist ebenfalls nicht entscheidend.

Eine Regelung im Sinne des Anliegens der PI wäre, sofern erforderlich, auf jeden Fall auf Bundesebene festzulegen. Diesbezüglich will die parlamentarische Initiative «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» (16.498) von Nationalrätin Jacqueline Badran 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 (BewG; SR 211.412.41) unterstellen. Die zuständigen Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N, am 22. Januar 2018) und des Ständerates (UREK-S, am 19. März 2018) haben der PI Folge gegeben. Die UREK-N hat nun den Auftrag, innert zweier Jahre einen Erlassentwurf auszuarbeiten.

2. *Beteiligungen des Kantons*

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 EKZ besitzen und betreiben rund 15 000 km Stromnetze (vornehmlich im Kanton Zürich, zudem über die EKZ Einsiedeln AG auch im Bezirk Einsiedeln). Sie beliefern rund 310 000 Endkundinnen und Endkunden in über 140 Gemeinden. Die EKZ sind gemäss § 2 EKZ-Gesetz zuständig für eine sichere, wirtschaftliche und umweltgerechte Stromversorgung des Kantons (ausgenommen ist das Gebiet der Stadt Zürich) und damit in ihrer Rolle als Netzbetreiber von strategischer Bedeutung für den Kanton. Ein Verkauf des im Kanton gelegenen Stromnetzes – ausgenommen der Abtausch oder Verkauf einzelner Netzelemente im Sinne von Netzoptimierungen – ist damit ausgeschlossen. Die EKZ wollen ihre Netze auch ausserhalb des Kantons weiterbetreiben und haben mit dem Bezirk Einsiedeln die Verlängerung der ausgelaufenen Konzession bis 2043 vereinbart.

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. Er besitzt und betreibt über die Axpo Power AG 2000 km Hoch- und 50 km Mittelspannungsnetz vornehmlich in der Nordostschweiz. Die Tochtergesellschaft Centralschweizerische Kraftwerke AG besitzt und betreibt in

der Innerschweiz Stromnetze von insgesamt 7600 km Länge. Sie beliefert rund 130000 Endkundinnen und Endkunden in 73 Gemeinden. Die Netzbeteiligungen werden von der Axpo Holding als strategisch relevant betrachtet und sollen nicht an Dritte verkauft werden.

Der Kanton hat ein grosses Interesse an der finanziellen Stabilität des Axpo-Konzerns und der EKZ. Diese sollen ihre Tätigkeiten ohne neues Kapital des Kantons weiterführen. Sollten aus wirtschaftlicher Notwendigkeit einzelne bedeutende, ausserhalb des Kantons liegende Netzbeteiligungen der EKZ bzw. bedeutende Netzbeteiligungen der Axpo verkauft werden müssen, so sollen inländische Käufer bevorzugt werden, sofern gleichwertige Angebote vorliegen. Sollten die Käufer in der Folge ihren Pflichten als Stromnetzbetreiber nicht nachkommen, könnte der Bundesrat Sanktionen einschliesslich Ersatzvornahmen anordnen.

C. Regulierungsfolgeabschätzung

Aufgrund der Gesetzes- und Verfassungswidrigkeit wäre bei Umsetzung der PI in der vorliegenden Form mit Klagen bzw. Beschwerden der betroffenen Unternehmen und/oder deren Eigentümerinnen und Eigentümer gestützt auf die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentums-garantie zu rechnen.

Solange mit der PI nur das eigene Verhalten des Kantons als Eigentümer der EKZ und als Aktionär der Axpo Holding AG geregelt würde, bestünde kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht. Der unternehmerische Spielraum der EKZ und – sofern eine Mehrheit der Aktionäre die Haltung des Kantons Zürich unterstützen würde – der Axpo Holding würden entsprechend eingeschränkt. Die Bedingung, dass das Stromnetz in Schweizer Hand bleiben muss, würde bei einem geplanten Verkauf zu einem grösseren Aufwand bei der Suche nach einem Käufer führen und den erzielbaren Erlös vermindern. Zudem würde auch der Verkauf von Anteilen von Holdinggesellschaften mit direkten oder indirekten Beteiligungen an Stromnetzen erschwert. Diesen erheblichen Einschränkungen für die Beteiligungen des Kantons stünde kein erkennbarer Nutzen für die Versorgungssicherheit gegenüber.

D. Fazit

Aus den genannten Gründen beantragen wir, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 184/2017 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt hat die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen, insbesondere auch die rechtlichen Vorbehalte (vgl. Ziff. 3).

Die Kernanliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 184/2017, die strategische Sicherung der Stromversorgung durch eine Sicherung der Stromnetze durch Verbleib in öffentlicher Hand, wurde von einer Kommissionsmehrheit in rechtlich zulässiger Form als Anweisung an die Aktionärsvertretungen von Kanton und EKZ in die Vorlage 5600a aufgenommen (Vorlage 5600a, «NOK-Gründungsvertrag, Ablösung durch einen Aktionärsbindungsvertrag 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. 184/2017 abzulehnen.