

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 82/2014
von Robert Brunner betreffend Erneuerung des
NOK-Gründungsvertrags**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 21. Juni 2016,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 82/2014 von Robert Brunner wird abgelehnt.

Minderheitsantrag Ruedi Lais, Rosmarie Joss, Felix Hoesch:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 82/2014 von Robert Brunner wird geändert, und es wird nachfolgendes Gesetz erlassen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 21. Juni 2016

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Rosmarie Joss Franziska Gasser

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden Mitgliedern: Rosmarie Joss, Dietikon (Präsidentin); Robert Brunner, Steinmaur; Bruno Fenner, Dübendorf; Gerhard Fischer, Bäretswil; Ann Barbara Franzen, Niederweningen; Felix Hoesch, Zürich; Olivier Moïse Hofmann, Hausen a. A.; Ruedi Lais, Wallisellen; Konrad Langhart, Oberstammheim; Christian Lucek, Dänikon; Tumasch Mischol, Hombrechtikon; Barbara Schaffner, Otelfingen; Christian Schucan, Uetikon a. S.; Michael Welz, Oberembrach; Orlando Wyss, Dübendorf; Sekretärin: Franziska Gasser.

**Gesetz
über die Erneuerung des NOK-Gründungsvertrages
(vom**)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt vom 21. Juni 2016,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

Zweck

§ 1. Der Vertrag betreffend Gründung der Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG vom 22. April 1914 wird gemäss den Zielen der Kantonsverfassungen der Vertragskantone betreffend die Energieversorgung erneuert.

Neuverhandlung durch den Regierungsrat

§ 2. Der Regierungsrat nimmt Verhandlungen mit den Vertragskantonen auf.

Fristen

§ 3. Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat innert dreier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes den neuen Vertrag zur Genehmigung vor oder erstattet Bericht darüber, weshalb der Vertrag nicht erneuert werden konnte.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 1. September 2014 unterstützte der Kantonsrat die von Robert Brunner, Steinmaur, und Barbara Schaffner, Otelfingen, am 24. März 2014 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Erneuerung des NOK-Gründungsvertrags mit 73 Stimmen vorläufig.

Die eingereichte parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Gesetz zur Erneuerung des NOK-Gründungsvertrags

§ 1. Der NOK-Gründungsvertrag vom 1. Juli 1914 ist gemäss den Zielen der Kantonsverfassungen der Gründerkantone bezüglich der Energieversorgung und der übergeordneten Energiegesetzgebung zu erneuern. Zweck

§ 2. Der Regierungsrat des Kantons Zürich nimmt Verhandlungen auf mit den Konkordatspartnern des NOK-Gründungsvertrages LS 732.2. Neuverhandlung durch den Regierungsrat

§ 3. Der Regierungsrat stellt dem Kantonsrat innert 3 Jahren nach Annahme des Gesetzes den erneuerten Konkordatsvertrag zu. Fristen

2. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt an den Regierungsrat (vom 26. Januar 2015)

Die Mehrheit der Kommission will die parlamentarische Initiative weiter unterstützen: Kaum ein Paragraph des bestehenden Vertrags hat noch wirklich Geltung. Die übergeordnete Gesetzgebung hat die meisten Bestimmungen bereits heute aufgehoben, die Stromlandschaft steht insbesondere durch die Strommarktliberalisierung im völligen Umbruch.

Das Konkordat ist deshalb zwingend zu erneuern und den Anforderungen der Zeit anzupassen. Das eben auch darum, weil es Aufgabe der Regierung ist zu verhindern, dass der Kanton Zürich unverhältnismässige Risiken eingeht, was bei einem Teil der heutigen AXPO-Engagements der Fall ist.

Falls eine parlamentarische Initiative formal kein zulässiges Instrument für einen Auftrag an die Regierung zur Verhandlung über interkantonale Verträge sein sollte, ist die Kommissionsmehrheit offen für andere Wege, um eine Erneuerung des NOK-Vertrages zu erwirken.

Wichtig ist, dass man die Sache nicht noch länger vor sich hinschiebt und abwartet, sondern das Haus von morgen bereits heute mit klaren Plänen zu bauen beginnt.

Ein Teil der Minderheit lehnt die PI grundsätzlich ab, weil die AXPO mit dem 100-jährigen NOK-Gründungsvertrag gut funktioniert. Das weil der Vertrag einfach die Rechte und Pflichten der Vertragspartner regelt, aber keine energiepolitischen Zielsetzungen enthält. Ein anderer Teil der Minderheit erachtet eine Anpassung des Vertrags aus verschiedenen Gründen als notwendig: Anpassen ist der Vertrag an den noch ausstehenden Entscheid zum zweiten Schritt der Strommarktliberalisierung 2018, anzupassen ist er an das Stromabkommen der Schweiz mit der Europäischen Union und an den Umstand, dass der Staat nur noch die Rahmenbedingungen zur Stromversorgung setzen kann. Die Vertragsanpassung macht aber erst Sinn, wenn die neue Stromlandschaft gezeichnet ist. Die entsprechenden Gremien sind bereits an der Arbeit, werden das aber angesichts der Umstände nicht innerhalb der geforderten drei Jahre schaffen.

Ein Teil der Minderheit äussert weiter die Befürchtung, dass diese parlamentarische Initiative die Stromversorgung zum Spielball der politischen Interessen der einzelnen kantonalen Parlamente werden lässt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (vom 24. Juni 2015)

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 26. Januar 2015 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 82/2014 betreffend Erneuerung des NOK-Gründungsvertrags im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG, LS 171.1) wie folgt Stellung:

A. Formelles

Mit einer PI können Mitglieder des Kantonsrates den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Kantonsratsbeschlusses verlangen (§ 25 Abs. 1 lit. c KRG). Der NOK-Gründungsvertrag vom 22. April 1914 (LS 732.2) ist ein interkantonaler Vertrag. Gemäss Art. 54 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung (KV, LS 101) beschliesst der Kantonsrat über interkantonale Verträge, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist. Der Regierungsrat ist für Vereinbarungen auf Verordnungsstufe allein zuständig (Art. 69 Abs. 1 KV). Für Verträge, die in die Kompetenz des Kantonsrates fallen, ist diesem das Recht zuzubilligen, den Regierungsrat mit der Aufnahme von Verhandlungen zu beauftragen, zumal dies bei referendumpflichtigen Verträgen auch mit einer Volks- oder Behördeninitiative verlangt werden kann (vgl. Art. 23 lit. e KV; Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 54 N. 23). Somit erweist sich die PI KR-Nr. 82/2014 als gültig. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass das von den Initianten mit der PI vorgeschlagene Gesetz zur Erneuerung des NOK-Gründungsvertrags aus formeller Sicht wesentlich zu überarbeiten wäre. Dies gilt insbesondere für § 3, der die Zustellung des erneuerten Konkordatsvertrags an den Kantonsrat innert dreier Jahre nach Annahme des Gesetzes verlangt. Ein erfolgreicher Abschluss von Vertragsverhandlungen kann wesensgemäss nicht in Aussicht gestellt werden.

B. Ausgangslage

Mit dem NOK-Gründungsvertrag verpflichteten sich die neun nordostschweizerischen Kantone Aargau, Glarus, Zürich, St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, Appenzell Ausserrhoden und Zug 1914 zur Übernahme der Aktien der Kraftwerke Beznau-Löntsch und zum Betrieb und Ausbau dieser Stromerzeugerin im Interesse der beteiligten Kantone. Der Kanton Schwyz übernahm in der Folge seinen Aktienanteil nicht. Die übrigen Kantone gründeten mit dem Vertrag die «Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK)». Der NOK-Vertrag enthält Bestimmungen zu:

- Verkauf und Umfirmierung der bestehenden Aktiengesellschaft «Kraftwerke Beznau-Löntsch»,
- Aktionärsstruktur, Bezugsrechte und Verwaltungsrat,
- Übertragungsbeschränkungen der Aktien,
- Liefer- und Bezugspflichten für elektrische Energie,
- Vorzugsrecht der NOK bei staatlichen Konzessionen,

- Erstellung des Kraftwerks Eglisau,
- Vorzugsrecht des Kantons Aargau beim Bau eines dritten Niederdruckwerks,
- Abtretung von Verteilungsanlagen an den Kanton Aargau,
- Verbindlichkeit und Streitbeilegung.

1929 überschrieben die Kantone Zürich und Aargau ihre Aktien teilweise bzw. die Kantone Thurgau, St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden ihre Aktien vollständig an ihre Kantonswerke. 1951 beteiligte sich der Kanton Appenzell Innerrhoden an der St. Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG (SAK) und wurde damit auch Mitglied der NOK. 2001 wurde die Axpo Holding AG (Axpo Holding) gegründet und die Aktionäre tauschten ihre NOK-Aktien in Aktien der Axpo Holding um. Die NOK wurde umbenannt in die Axpo Power AG (Axpo Power) und ist eine 100%-Tochter der Axpo Holding. Die Axpo Holding und die Axpo Power sind Aktiengesellschaften nach Art. 620 ff. OR (SR 220). Statutarischer Hauptzweck der Axpo Holding ist der Erwerb, das Halten, die Betreuung und die Veräusserung von Beteiligungen an anderen Unternehmen im In- und Ausland im Energie- und Telekommunikationsbereich sowie in verwandten Gebieten. Die Holdingtätigkeit umfasst dabei insbesondere die Bereiche Handel und Vertrieb, Netze, Erzeugung Wasserkraft und Erzeugung Kernenergie. Statutarischer Hauptzweck der Axpo Power ist die Erzeugung, die Übertragung, die Verteilung, die Verwertung und der Vertrieb von elektrischer und anderer Energie sowie das Erbringen von Dienstleistungen in den Bereichen Energie und Umwelt. Heute setzen sich die Anteile des Aktionariats der Axpo Holding wie folgt zusammen: Kanton Zürich (18,3%), Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ, 18,4%), Kanton Aargau (14,0%), AEW Energie AG (14,0%), SAK Holding AG (12,5%), EKT Holding AG (12,3%), Kanton Schaffhausen (7,9%), Kanton Glarus (1,7%) und Kanton Zug (0,9%).

C. Erwägungen

Der NOK-Gründungsvertrag stellt eine koordinationsrechtliche, rechtsgeschäftliche Verwaltungsvereinbarung der Kantone dar. Er regelt in einer für die Parteien verbindlichen Weise das Verhältnis der Vertragspartner untereinander sowie die Rechte und Pflichten der Vertragspartner und ist in diesem Sinne mit einem Aktionärbindungsvertrag vergleichbar. Der Zweck, energiepolitische Zielsetzungen und insbesondere die Strategie einer Aktiengesellschaft können nicht über einen Aktionärbindungsvertrag bzw. über eine Änderung des NOK-

Gründungsvertrags festgelegt werden. Der Zweck einer Aktiengesellschaft ist zwingender Bestandteil der Statuten (Art. 626 OR), deren Festsetzung und Änderung der Generalversammlung obliegt (Art. 698 OR). Die Oberleitung der Gesellschaft und damit die Verantwortung für die Strategie sowie die Risikobeurteilung ist unübertragbare und unentziehbare Aufgabe des Verwaltungsrates (Art. 716a OR).

Mit dem Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (SR 734.7) wurde die Liberalisierung des Strommarktes eingeleitet. In einer ersten Stufe können seit 2009 alle Netzbetreiber sowie die Endverbraucherinnen und -verbraucher mit einem Jahresverbrauch von über 100 Megawattstunden (MWh) Strom pro Jahr ihre Stromlieferanten selber wählen. Gemäss § 4 des NOK-Gründungsvertrags sind die beteiligten Kantone verpflichtet, die gesamte elektrische Energie für ihre Versorgung von der NOK zu beziehen, solange diese in der Lage ist, die Energie zu annehmbaren Bedingungen zu liefern. Aufgrund dieser Bestimmung sind die Kantonswerke in der nach heutiger Gesetzgebung möglichen freien Wahl des Vorlieferanten eingeschränkt. Sollten die Bedingungen des Axpo-Konzerns nicht mehr annehmbar sein, entlässt der NOK-Gründungsvertrag die Kantonswerke aus ihrer Bezugspflicht, und sie können sich den Strom bei einem anderen Lieferanten beschaffen. Seit Anfang 2014 beliefert der Axpo-Konzern die Kantonswerke zu Marktpreisen. Damit zeigt sich, dass kein dringlicher Anpassungsbedarf von § 4 des NOK-Gründungsvertrags besteht.

Der Regierungsrat überprüft zurzeit die Eigentümerstrategie von 2005 betreffend die Stromversorgung und erarbeitet im Sinne seiner am 1. April 2014 in Kraft getretenen Richtlinien über die Public Corporate Governance (vgl. RRB Nr. 122/2014) je eine Eigentümerstrategie für die Axpo Holding und für die EKZ. Dabei bilden die energiepolitischen Ziele des Kantons unter Berücksichtigung der heutigen und zukünftig erwarteten Ausgestaltung der schweizerischen und europäischen Stromversorgung eine wesentliche Grundlage. Diese Arbeiten werden voraussichtlich bis 2016 dauern.

Gemäss den Initianten ist es notwendig, den NOK-Gründungsvertrag zu erneuern, weil der Kanton bei einem Teil der heutigen Geschäftstätigkeiten der Axpo Holding unverhältnismässige finanzielle Risiken eingehen. In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 58/2014 betreffend Wird die Axpo zum nächsten Fall Swissair? hat der Regierungsrat dargelegt, dass der Risikomanagementprozess in der Axpo Holding ein frühzeitiges Erkennen von finanziellen Risiken gewährleistet. Die Haftung des Kantons als Aktionär der Axpo Holding beschränkt sich zudem auf seinen Anteil am Aktienkapital. Dieses beträgt für den Kanton und die EKZ jeweils rund 68 Mio. Franken (Buchwert der Beteiligung an der Axpo Holding).

Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene sind im Energie- und insbesondere im Strombereich die Rahmenbedingungen derzeit unklar. In den kommenden Jahren stehen richtungsweisende Entscheidungen an, insbesondere betreffend die Energiestrategie 2050 des Bundes (erstes Massnahmenpaket u. a. mit Bestimmungen zum Kernenergieausstieg und die zukünftige Förderung der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz; zweites Massnahmenpaket zum Übergang vom bestehenden Förder- zu einem Lenkungssystem), die vollständige Strommarktöffnung in der Schweiz, die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union (EU) im Energiebereich (Energie- bzw. Stromabkommen) und die zukünftige Ausgestaltung des europäischen Strommarktes.

D. Parlamentarische Vorstösse in anderen Kantonen

In den vergangenen Monaten wurden in fünf weiteren Kantonen ebenfalls parlamentarische Vorstösse betreffend die Erneuerung des NOK-Gründungsvertrags eingereicht. Die Vorstösse in den Kantonen Glarus, Schaffhausen, St. Gallen und Aargau wurden von der Legislative im Wesentlichen aus den gleichen Erwägungen, wie sie in Abschnitt C dargelegt werden, abgelehnt und sind damit erledigt. Im Kanton Thurgau ist die Antwort des Regierungsrates auf eine diesbezügliche Interpellation noch hängig.

E. Regulierungsfolgeabschätzung

Durch die mit der PI verlangte Neuverhandlung des NOK-Gründungsvertrags durch den Regierungsrat ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Betrieben 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 würde die Annahme der PI einen erheblichen personellen Aufwand für die kantonalen Verwaltungen bedeuten, falls sich die anderen Vertragskantone zu Verhandlungen bereiterklären würden.

F. Fazit

Es ist unbestritten, dass Anpassungsbedarf besteht. Eine Anpassung ist jedoch nicht dringlich, da der Gründungsvertrag keine energiepolitischen Zielsetzungen enthält und die energiepolitischen Ziele auf nationaler Ebene vorweg zu klären sind. Weder der Axpo-Konzern noch die EKZ werden zurzeit durch diesen Vertrag in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt. Die strategischen Ziele für die Axpo Holding sind nicht in einem Vertrag, sondern durch den Verwaltungsrat festzulegen, regelmässig zu überprüfen und auf sich ändernde Rahmenbedingungen abzustimmen. Über den Risikomanagementprozess in der Axpo Holding ist ein frühzeitiges Erkennen von finanziellen Risiken gewährleistet. Eine Aufnahme von Verhandlungen über eine Anpassung des NOK-Gründungsvertrags mit den anderen Vertragskantonen ist – wenn überhaupt – erst dann sinnvoll, wenn die Rahmenbedingungen für die Energie- und Stromversorgung geklärt sind. Es sind daher die anstehenden Entscheidungen auf nationaler und internationaler Ebene abzuwarten. Die ablehnende Haltung der Kantone Glarus, Schaffhausen, St. Gallen und Aargau gegenüber einer Erneuerung des NOK-Gründungsvertrags steht grundsätzlich einer Erfüllung der PI entgegen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, die vorliegende parlamentarische Initiative KR-Nr. 82/2014 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt hat die Stellungnahme des Regierungsrates vom 24. Juni 2014 zur Kenntnis genommen und stellt dem Rat folgenden Antrag:

Die Kommission lehnt die parlamentarische Initiative nunmehr in der Mehrheit ab: Neben verschiedenen Gründen, die im Bericht der Kommission vom 26. Januar 2015 bereits von der damaligen Minderheit genannt worden sind (vgl. Ziff. 2), ist für die jetzige Mehrheit nicht zuletzt die heutige Situation ausschlaggebend: Die Diskussion über die Eigentümerstrategie ist in allen beteiligten Kantonen breit angelautet. Es geht im Kern um die zentrale Frage, ob Stromproduktion eine Staatsaufgabe sein soll. Diese Frage kann von den einzelnen Kantonen unterschiedlich beantwortet werden. In sämtlichen NOK-Kantonen wurden nicht zuletzt deshalb Vorstösse mit derselben Zielrichtung wie die PI KR-Nr. 82/2014 abgelehnt. Diese Tatsache steht der Erfüllung dieser parlamentarischen Initiative grundsätzlich entgegen.

Die Minderheit der Kommission stimmt der parlamentarischen Initiative mit den nötigen formell-gesetzgeberischen Anpassungen zu: Für die Minderheit ist die einheimische Stromproduktion nach wie vor sicherzustellen. Es ist daher auch für die Zukunft zu überlegen, in welcher Art und Weise die NOK-Kantone daran beteiligt sein sollen. Die Minderheit ist deshalb der Meinung, dass die Regierung mit Verhandlungen für einen neuen Vertrag beauftragt werden soll.