

Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden*
vom 11. Mai 2007

KR-Nr. 307a/2005

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Marcel Burlet, Regensdorf, Käthi Furrer, Dachsen,
und Peter Weber, Wald, vom 7. November 2005
betreffend Demokratie und Mitsprache
bei Atomanlagen (Ergänzung § 2 Energiegesetz
des Kantons Zürich)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Staat und
Gemeinden vom 11. Mai 2007,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 307/2005 Marcel Bur-
let, Regensdorf, und Mitunterzeichner wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 11. Mai 2007

Im Namen der Kommission
für Staat und Gemeinden

Der Präsident:
Bruno Walliser

Die Sekretärin:
Jacqueline Wegmann

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Bruno Walliser, Volketswil (Präsident); Dr. Ueli Annen, Illnau-Effretikon; Susanne Bernasconi-Aeppli, Zürich; Barbara Bussmann, Volketswil; Benedikt Gschwind, Zürich; Patrick Hächler, Gossau; Felix Hess, Mönchaltorf; Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon; Werner Honegger, Bubikon; Heinz Jauch, Dübendorf; Katharina Kull-Benz, Zollikon; Ernst Meyer, Andelfingen; Andrea Sprecher, Zürich; Dr. Rolf Steiner, Dietikon; Inge Stutz-Wanner, Marthalen; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 7. November 2005 reichten Marcel Burlet, Käthi Furrer und Peter Weber eine Parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Energiegesetz des Kantons Zürich ist wie folgt zu ergänzen:
§ 2, neuer Absatz 3

Über Beteiligungen an Atomanlagen entscheidet der Kantonsrat. Beteiligungen gleichgestellt sind Kapitalerhöhungen zu deren Finanzierung, langfristige Bezugsverträge, Kreditaufnahmen, öffentlich-rechtliche Bürgschaften oder die Verwendung von Rückstellungen, Gewinnen und dergleichen, die direkt oder indirekt diesem Zweck dienen. Solche Beschlüsse des Kantonsrates werden dem fakultativen Referendum unterstellt.

Am 30. Januar 2006 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 69 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission an den Regierungsrat

Da unsere Kommission nur selten mit Fragen zur Energiewirtschaft konfrontiert ist, haben wir nebst Vertretern der Baudirektion auch einen externen Experten für das Aktienrecht zu unseren Beratungen beigezogen.

Diese Parlamentarische Initiative verlangt, dass der Kantonsrat oder, via fakultatives Referendum, das Volk über Beteiligungen an Kernenergieanlagen entscheiden. Unter diese Ordnung sollen auch finanzielle Instrumente und Transaktionen fallen, die diesem Ziel dienen. Wir lehnen dieses Ansinnen aus zwei Gründen ab. Zum einen wird indirekt die Grundsatzfrage für oder gegen Atomenergie gestellt, die aber nicht durch das Zürcher Volk allein, sondern auf nationaler Ebene zu entscheiden ist. Die entsprechenden Mitwirkungsverfahren sind auf Bundesebene geregelt. Zum anderen kollidiert diese Parlamentarische Initiative mit dem Aktienrecht. Der Kanton Zürich betreibt keine eigenen Kernenergieanlagen, sondern ist über seine Beteiligungen an den Elektrizitätsunternehmen EKZ und Axp0 indirekt an solchen Anlagen beteiligt. Kapitalerhöhungen oder die Verwendung von Rückstellungen und Gewinnen sind privatrechtliche Geschäfte, die dem direkten Einfluss des Staates entzogen sind und lediglich über

die Wahrnehmung der Aktionärsinteressen im Verwaltungsrat, welcher jedoch dem Wohle der Unternehmung zu dienen hat, beeinflusst werden können.

Wir wären Ihnen verbunden, wenn Sie sich in Ihrer Stellungnahme über die Möglichkeiten und Grenzen der staatlichen Einflussnahme auf privatwirtschaftlich organisierte Aktiengesellschaften äussern könnten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 6. Oktober 2006 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 307/2005 im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) wie folgt Stellung:

Inhalt und Ziel der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 307/2005

Die PI verfolgt das Ziel, den Entscheid über Beteiligungen des Kantons an Kernenergieanlagen dem Kantonsrat und über das fakultative Referendum den Stimmberechtigten zuzuweisen. Dabei geht es nicht nur um direkte finanzielle Beteiligungen des Kantons, sondern auch um weitere Tatbestände, die eine Beteiligung zum Ziel haben oder sich faktisch wie eine Beteiligung auswirken können.

Zulässigkeit und Erreichbarkeit des Ziels

Soweit sich die Initiative auf Beschlüsse des Kantons selbst bezieht, indem der vorgeschlagene Gesetzestext langfristige Bezugsverträge, die Aufnahme von Darlehen oder die Gewährung von Bürgschaften erwähnt, ist das Begehren rechtlich zulässig.

Hingegen werden andere im Initiativtext ausgeführte Beschlüsse nicht durch Organe des Kantons, sondern ausschliesslich von den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) und der Axpo Holding AG (Axpo) gefasst. Dies betrifft etwa Kapitalerhöhungen oder die Verwendung von Rückstellungen und Gewinn sowie unter Umständen den Abschluss langfristiger Bezugsverträge. Die Einflussmöglichkeiten des Staates sind in diesem Bereich stark eingeschränkt. Bei der Axpo wäre es mit dem Aktienrecht des Bundes nicht vereinbar, derartige Gesellschaftsbeschlüsse der Genehmigung durch den Kantonsrat und dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Der Kanton ist selber nicht direkt an Kernenergieanlagen beteiligt. Hingegen verfügt die Nordostschweizerische Kraftwerke AG (NOK) über zwei eigene Kernkraftwerke (Beznau I und II). Die NOK ist eine 100%ige Tochtergesellschaft der Axpo. Diese hält zudem über ihre Tochtergesellschaften NOK, Centralschweizerische Kraftwerke AG und Elektrizitätsgesellschaft Laufenburg AG indirekt Beteiligungen an der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG und der Kernkraftwerk Leibstadt AG. An der Axpo hält der Kanton zusammen mit den EKZ eine Minderheitsbeteiligung. Über 63% der Axpo ist im Eigentum der anderen Nordostschweizer Kantone und deren Kantonswerke.

Die PI würde somit nur in einem sehr bescheidenen Rahmen eine Wirkung entfalten. Da der Kanton ohnehin nicht beabsichtigt, sich direkt an Kernenergieanlagen zu beteiligen, dürfte die Initiative weitgehend wirkungslos bleiben.

Möglichkeiten der Einflussnahme

Auf den bundesrechtlichen Rahmen für die Einflussnahme auf privatrechtliche Organisationen ist dem Wunsch der Kommission entsprechend nachfolgend näher einzugehen.

Die Rechtsform der Aktiengesellschaft ist durch das Bundesrecht abschliessend geregelt. Die Kantone sind somit nicht befugt, abweichende Bestimmungen zu erlassen.

Entscheidungen privatrechtlicher Aktiengesellschaften werden zwingend von ihren eigenen Organen gefällt. Es ist deshalb nicht zulässig, dass der Entscheid zum Erwerb von Beteiligungen an Kernenergieanlagen einem aussenstehenden Dritten vorbehalten wird oder von diesem genehmigt werden muss. Eine solche Regelung kann auch nicht statutarisch eingeführt werden.

Die Einflussnahme des Kantons erfolgt somit durch die Wahrnehmung seiner Aktionärsrechte. Entscheidend ist insbesondere die Ausübung des Stimmrechts in der Generalversammlung (GV). In die Kompetenzen der GV fallen unter anderem Statutenänderungen, die Wahl des Verwaltungsrates (VR) und der Revisionsstelle sowie die Genehmigung des Jahresberichts und der Konzernrechnung. Im NOK-Gründungsvertrag (LS 732.2) haben sich die Kantone auch über ihre Vertretung im VR der NOK (bzw. heute der Axpo) verständigt. Gewählt werden in diese Funktionen nach der zurzeit befolgten Gepflogenheit zwei Mitglieder des Regierungsrates und zwei Mitglieder des EKZ-VR.

Obwohl die GV als das höchste Organ der Aktiengesellschaft bezeichnet wird, ist sie nicht befugt, in die unentziehbaren Kompetenzen des VR einzugreifen. Dazu gehören unter anderem (vgl. Art. 716 a des Schweiz. Obligationenrechts, OR [SR 220]):

- die Oberleitung der Aktiengesellschaft,
- die Festlegung der Organisation im gesetzlich bestimmten Rahmen,
- die Oberaufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen,
- die Ausgestaltung des Rechnungswesens, der Finanzkontrolle und der Finanzplanung,
- die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung und der Vertretung betrauten Personen.

Diese Kompetenzen können nicht auf die GV übertragen werden. Es ist somit unzulässig, einzelne Entscheidungen in diesem Bereich der GV vorzubehalten oder von einer Genehmigung durch die GV abhängig zu machen. Die GV ist nicht befugt, dem VR im Bereich der Geschäftsführung Weisungen zu erteilen. Dies gilt auch für wichtige Investitionsentscheidungen. Somit erweist es sich als unzulässig, die Beteiligung an Kernenergieanlagen dem Entscheid oder der Genehmigung durch die GV vorzubehalten. Die vom Kanton Zürich und den EKZ delegierten VR-Mitglieder müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen und die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen wahren. Sie haben also in erster Linie die Interessen der Axpo wahrzunehmen. Daneben dürfen und sollen sie aber darauf achten, dass die Interessen und Rechte des Kantons bzw. der EKZ nicht vernachlässigt werden. Aus der Stellung des Vertreters des Kantons bzw. der EKZ als Behördenmitglied, als Angestellter oder auf Grund eines Mandatsvertrages kann sich ein Weisungsrecht ergeben. Weisungen des Aktionärs an die VR-Mitglieder sind aber nur zulässig, soweit nicht gesetzliche oder statutarische Pflichten entgegenstehen. Dabei geht es insbesondere um die Grundpflicht der VR-Mitglieder, die Interessen der Gesellschaft zu wahren. Damit kommt dem Weisungsrecht nur eine beschränkte Tragweite zu, woran auch eine Grundlage im kantonalen Energiegesetz nichts ändern kann.

Es wäre denkbar, den Vertretern des Kantons Zürich und der EKZ im VR der Axpo analog zu § 19 des Flughafengesetzes (LS 748.1) die Weisung zu erteilen, Anträgen über die Beteiligung an Kernenergieanlagen nur zuzustimmen, wenn sie vorher eine Zustimmung des Kantonsrates eingeholt haben. Diese Möglichkeit stösst aber an enge Grenzen und weist folgende Schwächen auf:

- Verpflichtet werden können nur die vier Vertreter des Kantons Zürich und der EKZ im dreizehnköpfigen VR der Axpo. Unterliegen sie im VR, so erweist sich das Instrument als wirkungslos.
- Die Weisungen greifen nur, wenn der Entscheid über die Beteiligung an Kernenergieanlagen tatsächlich vom VR der Axpo gefällt wird. Sofern er abschliessend von Tochtergesellschaften getroffen wird, greifen sie nicht. Die betreffenden Entscheidungsprozesse würden sehr schwerfällig und langwierig.
- Die Weisungen sind nur massgebend, soweit nicht die vom VR zu wählenden Interessen der Axpo entgegenstehen. Dies kann im Einzelfall umstritten sein, was die Wirksamkeit des Instrumentariums beeinträchtigt.
- Die Erteilung verbindlicher Weisungen an die VR-Mitglieder des Kantons bzw. der EKZ ist allenfalls mit zusätzlichen Haftungsrisiken für den Staat verbunden.

Vereinbarkeit mit der energiepolitischen Ordnung

Grundsatzentscheide über die Kernenergie und namentlich über die Zulässigkeit neuer Kernkraftwerke sowie die Erstellung nuklearer Entsorgungsanlagen werden in der Schweiz auf Bundesebene gefällt. Weiter unterstellt Art. 48 Abs. 4 des Kernenergiegesetzes (SR 732.1) den Beschluss der Bundesversammlung über die Genehmigung einer Rahmenbewilligung für die Erstellung einer Kernanlage dem fakultativen Referendum. Auf diese Weise ist die Mitsprache der Stimmberechtigten auch für die Bewilligung der einzelnen Anlagen gewährleistet, und zwar richtigerweise auf Bundesebene. Die PI stellt auch die kantonale energiepolitische Ordnung, wie sie in der Kantonsverfassung (LS 101), im EKZ-Gesetz (LS 732.1) und im NOK-Gründungsvertrag (LS 732.2) verankert ist, in Frage. Die kantonale energiepolitische Ordnung beruht darauf, dass Elektrizitätsversorgung und namentlich die Stromproduktion in die EKZ und die Axpo ausgelagert wurden. Diese Unternehmen verfügen über eine weitgehende Autonomie bei der Erfüllung ihres Auftrages. Sie haben ihren Unternehmenszweck zu verfolgen und einen grösstmöglichen Kundennutzen zu erbringen. Dazu brauchen sie entsprechende Freiheiten, um zeitgerecht handeln zu können. Ihre unternehmerischen Entscheide dürfen deshalb nicht von einer langwierigen und öffentlichen Entscheidungsfindung im Kantonsrat und einem fakultativen Referendum abhängig gemacht werden. In diesem Sinn hat der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zum dringlichen Postulat KR-Nr. 160/2004 betreffend Stromversorgung im Kanton Zürich nach 2020 festgehalten, dass der

Axpo-VR in den kommenden Jahren die Frage nach den zu bauenden Kraftwerksarten behandeln soll.

Auf Bundesebene besteht darüber hinaus jederzeit die Möglichkeit, mittels Verfassungsinitiative auch im Bereich der Kernkraftanlagen weitergehend Einfluss zu nehmen. Die bisherigen Vorstösse für einen Ausstieg aus der Kernenergie 1979, 1984, 1990 und 2003 blieben an der Urne allerdings erfolglos. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass künftig einmal ein entsprechender Entscheid des schweizerischen Verfassungsgebers getroffen wird.

Zusammenfassung und Antrag

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die PI ihr Ziel nur zu einem kleinen Teil überhaupt erreichen kann. Abzulehnen ist sie aber insbesondere, weil sie die geltende energiepolitische Ordnung in Frage stellt. Grundsatzentscheide über Kernenergieanlagen werden auf Bundesebene gefällt. Demgegenüber wird die Aufgabe der Elektrizitätsversorgung auf kantonaler Ebene durch Unternehmen mit hoher Autonomie wahrgenommen.

Der Regierungsrat beantragt deshalb in Übereinstimmung mit der Kommission die Ablehnung der Initiative.

4. Antrag der Kommission

Unter Kenntnisnahme der Stellungnahme des Regierungsrates bleibt die Kommission bei ihrer Haltung und beantragt dem Kantonsrat, die PI Burlet abzulehnen.