

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

KR-Nr. 182a/2017

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

(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. 182/2017 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 (Produktion) ein. Sie wurde am 28. August 2017 mit 126 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

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

Versorgungssicherheit  
b. Stromproduktion

*§ 2 b <sup>1</sup> Der Kanton Zürich und Unternehmen gemäss § 2 Abs. 1 sorgen dafür, dass die systemrelevanten Teile der Stromversorgung, insbesondere der Stromproduktion, in Schweizer Hand sind.*

*<sup>2</sup> Unternehmen, an denen der Kanton Zürich oder Unternehmen gemäss § 2 Abs. 1 direkt oder indirekt beteiligt sind, dürfen sich in der Schweiz befindende Wasserkraftwerke weder ganz noch teilweise an ausländische Käufer veräussern.*

*<sup>3</sup> Bei einer Veräusserung ist eine Weitergabe an ausländische Käufer auszuschliessen.*

*<sup>4</sup> 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. 182/2017 betreffend Strategische Sicherung der Stromversorgung (Produktion), die vom Kantonsrat am 28. August 2017 mit 126 Stimmen vorläufig unterstützt worden ist, vorbehältlich der Schlussabstimmung und allfälliger Rückkommensanträge am 24. April 2018 abgeschlossen.

#### *Vorbehaltenes Beratungsergebnis*

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt stimmt der parlamentarischen Initiative in konsultativer Abstimmung mit 9 zu 6 Stimmen zu.

Die Mehrheit der Kommission will die parlamentarische Initiative weiter unterstützen:

Die Stromproduktion wird von der Mehrheit als zentrale strategische Ressource gesehen, die für die Versorgungssicherheit des Landes elementar wichtig ist. Insbesondere die Wasserkraft als Hauptträgerin der schweizerischen Stromproduktion soll deshalb nicht in ausländische Hände gelangen.

Der Kanton Zürich soll deshalb gesetzlich verpflichtet werden, überall dort, wo er den entsprechenden Einfluss hat, so zu handeln, dass die Stromproduktion tatsächlich in Schweizer Hand bleibt (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. Nicht umsonst laufen in verschiedenen Kantonen ähnliche Bestrebungen und wurde das Anliegen schliesslich im März 2018 auch vom Bundesparlament aufgenommen.

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 materiell nicht nötig, da bereits mit Konzessionsbestimmungen (etwa zum verlangten Betrieb oder zur verlangten Wartung der Anlagen) genügende Sicherheit geschaffen werden kann.

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 solch einengende Bestimmungen mit der beschlossenen Strommarktliberalisierung überhaupt vereinbaren lassen.

Weiter weist die Minderheit, darauf hin, dass einzelne Produktionsanlagen viel weniger Relevanz für eine sichere Stromversorgung haben als die Netze.

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. 182/2017 betreffend Strategische Sicherung der Stromversorgung (Produktion) 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. 182/2017 ist gültig im Sinne von § 25 KRG.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der mit der PI vorgeschlagene neue § 2b des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG; LS 730.1) wesentlich zu überarbeiten wäre. Gemäss einem im Auftrag der Bau- und Verkehrsdirektion 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», «Schweizer Hand» und «ausländische Käufer» in den Abs. 1–3 unklar und wären zu präzisieren.

## **B. Erwägungen**

Eine sichere Stromversorgung ist für die Wirtschaft und das öffentliche Leben im Kanton Zürich von grosser Bedeutung. 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 jedoch aus mehreren Gründen nicht zielführend:

### *1. Versorgungssicherheit*

Es ist zu begrüßen, wenn die Stromerzeugung in schweizerischer Hand bleibt, dies ist aber für die Versorgungssicherheit nicht zwingend erforderlich. Auch ob es sich bei den Investoren um private oder öffentliche Körperschaften handelt, ist nicht entscheidend. Mit der geltenden Gesetzgebung kann sichergestellt werden, dass eine Investorin oder 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 auf eine andere Konzessionärin oder einen anderen Konzessionär übertragen werden. Der Bund kann die Bewilligung für den Export von Wasserstrom verweigern, wenn das öffentliche Wohl durch die Ausfuhr beeinträchtigt wird.

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 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. Diese werden von der Axpo Holding mit Ausnahme einiger Minderheitsbeteiligungen als strategisch relevant betrachtet und sollen nicht an Dritte verkauft werden.

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 drei Kleinwasserkraftwerke 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.

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 Wasserkraftwerkbeteiligungen verkauft werden müssen, so sollen inländische Käufer bevorzugt werden, sofern gleichwertige Angebote vorliegen.

### ***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 die Wasserkraft 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 Kraftwerken 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. 182/2017 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).

Das Kernanliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 182/2017, nämlich dass keine systemrelevanten Teile der Stromversorgung, insbesondere der Stromproduktion, in ausländische Hände gelangen sollen, 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 Aktionärbindungsvertrag und eine Eignerstrategie [Aufhebung]; Energiegesetz [Änderung; Beteiligung an des Axpo Holding AG]»). Da in der Vorlage 5600a das Anliegen nunmehr als Handlungsanweisung an die Vertretung des Regierungsrates bzw. des Verwaltungsrats der EKZ, als Aktionäre der Axpo Holding AG formuliert ist, entfallen dort die in der Stellungnahme aufgeführten rechtlichen Probleme. 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 den genannten Gründen nunmehr einstimmig, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 182/2017 abzulehnen.