

Antrag des Regierungsrates vom 2. Mai 2012

4901

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «Strom für morn»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 2. Mai 2012,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Strom für morn» wird bezüglich der «Netzbetreiber der Gemeinden» für teilweise ungültig erklärt.

II. Die Volksinitiative wird, soweit sie gültig ist, abgelehnt.

III. Der gültige Teil der Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

IV. Gegen diesen Beschluss (Ziff. I) kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Amtsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

V. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

VI. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Das Energiegesetz (EnerG) vom 19. Juni 1983 wird wie folgt geändert:

§ 2 Energieversorgung durch Kanton und Gemeinden

Absatz 1 unverändert.

Absatz 2 neu.

Der Kanton, die EKZ und die Netzbetreiber der Gemeinden erwerben keine neuen Beteiligungen an Grosskraftwerken, welche für die Erzeugung von Elektrizität aus nicht erneuerbaren Energien angelegt sind. Sie sorgen innerhalb ihrer Beteiligungen und im Rahmen der geltenden Gesetze dafür, dass keine neuen Beteiligungen an Grosskraftwerken erworben werden, welche für die Erzeugung von Elektrizität aus nicht erneuerbaren Energien angelegt sind. Dies gilt auch für neue langfristige Bezugsverträge.

Absatz 2 alt wird zu Absatz 3.

Übergangsbestimmung:

Beteiligungen gemäss § 2 Abs. 2 an Grosskraftwerken mit nicht erneuerbaren Energien sind sukzessive durch Beteiligungen an Kraftwerken mit erneuerbaren Energien zu ersetzen. Bestehende Beteiligungen sind spätestens bis 2035 zu beenden.

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

Die Elektrizitätswerke müssen sich für die Zukunft fit machen und ihre Abhängigkeit von alten Technologien abbauen. Die Strombezügler im EKZ-Versorgungsgebiet sollen sich auf eine nachhaltige Stromversorgung aus unerschöpflichen erneuerbaren Energien verlassen können, ohne dass Altlasten und Folgekosten für die nachfolgenden Generationen entstehen.»

Weisung

1. Formelles

Am 22. August 2011 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 25. Februar 2011 (ABI 2011, 581) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Strom für morn» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 31. Oktober 2011 (ABI 2011, 3241) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält er sie für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4). Gleichzeitig mit dem Beschluss über die Gültigkeit der Initiative hat der Regierungsrat somit zu entscheiden, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll.

2. Gültigkeit

a) Einleitung

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung, KV; LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig (Art. 28 Abs. 2 KV). Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen.

Der Regierungsrat stellte am 29. Februar 2012 fest, dass die Initiative nicht vollständig ungültig sei (RRB Nr. 190/2012). Er machte aber den Vorbehalt, dass die Frage der Gültigkeit im Rahmen der Ausarbeitung von Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertieft zu prüfen sei. Bereits im erwähnten Beschluss vom 29. Februar 2012 äusserte der Regierungsrat Zweifel an der vollständigen Gültigkeit der Initiative. Im Übrigen beschloss der Regierungsrat, dass kein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll.

Die Baudirektion hat zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative ein Gutachten erstellen lassen. Dieses kommt zum Schluss, dass die Initiative teilweise ungültig sei, und bestätigt somit die vorläufige Einschätzung des Regierungsrates.

b) Direkte Beteiligungen

Die Initiative will erstens dem Kanton, zweitens den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) und drittens den Netzbetreibern der Gemeinden untersagen, neue Beteiligungen an Grosskraftwerken zu erwerben, die Strom aus nicht erneuerbaren Energien erzeugen. Bestehende Beteiligungen sind bis 2035 abzustossen. Den (direkten) Beteiligungen werden langfristige Bezugsverträge gleichgestellt.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass hier direkte Beteiligungen und direkte Bezugsverträge gemeint sind. Diese Interpretation erfolgt zugunsten der Rechtskonformität und Durchführbarkeit der Initiative. Wären auch indirekte Beteiligungen gemeint, so z. B. Beteiligungen und Bezugsverträge durch Tochtergesellschaften der Axpo Holding AG, würde dies zu kaum lösbaren Schwierigkeiten und letztlich wohl zur vollständigen Ungültigkeit der Initiative führen.

Der Kanton Zürich und die EKZ halten keine direkten Beteiligungen an Grosskraftwerken für die Stromerzeugung aus nicht erneuerbaren Energien. Es besteht auch keine Absicht, derartige Beteiligungen zu erwerben.

Der Kanton Zürich ist Vertragskanton im NOK- bzw. Axpo-Verbund und Vertragspartei des NOK-Gründungsvertrages von 1914 (LS 732.2). Dieser Vertrag enthält für die NOK (heute: Axpo AG bzw. Axpo Holding AG) eine Stromlieferpflicht zugunsten des Kantons Zürich bzw. der kantonseigenen EKZ (§ 4 Abs. 1 NOK-Gründungsvertrag). Gleichzeitig sind aber die EKZ verpflichtet, ihren Strom ausschliesslich bei der Axpo zu beziehen (Alleinbezugspflicht, § 4 Abs. 2 NOK-Gründungsvertrag; vgl. auch § 6 Abs. 1 EKZ-Gesetz; LS 732.1). Der Strommix der Axpo wird zu einem erheblichen Anteil aus Kernenergie erzeugt. Somit besteht ein langfristiger Liefervertrag im Sinne der Volksinitiative zwischen dem Kanton Zürich bzw. den EKZ einerseits und der Axpo andererseits. Die Umsetzung der Initiative würde also bedeuten, dass der Kanton Zürich bis 2035 den NOK-Gründungsvertrag verlassen müsste und wohl aus dem Axpo-Verbund ausscheiden würde. Ein Verbleib wäre denkbar, wenn die Axpo bis 2035 nur noch Beteiligungen und langfristige Lieferverträge in Bezug auf die erneuerbare Stromerzeugung halten würde.

In Bezug auf den Kanton selber sowie auf die EKZ ist die Volksinitiative gültig, da sich der Kanton selber Strategien und Vorschriften auferlegen kann, wie und in welcher Form seine eigenen Betriebe ihren Strom beziehen dürfen. Freilich ist in einem liberalisierten Umfeld niemand gehalten, diesen Strom auch abzunehmen. Dies betrifft heute die Endverbraucherinnen und -verbraucher mit einem Jahresverbrauch von mindestens 100 Megawattstunden (MWh).

Für die Gemeindewerke sieht die Volksinitiative die gleichen Beteiligungs- und Liefervertragsverbote vor. Diese Betriebe werden nicht durch den Kanton gehalten und kontrolliert. Sie geniessen Autonomie und im liberalisierten Tätigkeitsbereich (d. h. ausserhalb der Grundversorgung) Wirtschaftsfreiheit.

Mit dem Stromversorgungsgesetz (StromVG, SR 734.71) wurde die Liberalisierung des Strommarktes eingeleitet. In einer ersten Stufe können alle Netzbetreiber sowie die Endverbraucherinnen und -verbraucher mit einem Jahresverbrauch von über 100 MWh Strom pro Jahr ihre Stromlieferanten frei wählen. Die Gemeindewerke haben das Recht, von Lieferanten ihrer Wahl Strom zu beziehen; der Netzzugang wird durch Art. 13 StromVG (Botschaft zum StromVG, BBl 2005, 1650) gewährleistet. Bezugspflichten sind unter dem Stromversorgungsgesetz unzulässig (Botschaft zum StromVG, BBl 2005, 1678). Somit können die (vom Kanton unabhängigen) Gemeindewerke auch nicht Vorschriften unterworfen werden, woher und in welcher Form sie ihren Strom zu beziehen haben.

Die Forderungen der Volksinitiative in Bezug auf die Gemeindewerke widersprechen damit dem Stromversorgungsgesetz, das übergeordnetes Recht darstellt. Die Volksinitiative erweist sich in diesem Teil als ungültig (Art. 28 Abs. 1 lit. b KV).

Im Weiteren ist davon auszugehen, dass die Initiative die Wirtschaftsfreiheit der Gemeindewerke verletzt. Im liberalisierten Bereich der Stromversorgung geniessen die Gemeindewerke den Schutz dieses verfassungsmässigen Rechts (Art. 27 BV; SR 101).

c) Indirekte Beteiligungen

Die Volksinitiative verlangt ferner, dass Kanton, EKZ und Gemeindewerke im Rahmen ihrer Beteiligungen dafür sorgen, dass keine Beteiligungen an Grosskraftwerken zur Stromerzeugung aus nicht erneuerbaren Quellen mehr erworben werden.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass mit dieser Bestimmung indirekte Beteiligungen gemeint sind. Betroffen sind insbesondere die Beteiligungen des Kantons und der EKZ an der Axpo Holding AG. Die

Vertreter des Kantons und der EKZ in den Axpo-Organen müssten sich dafür einsetzen, dass solche Beteiligungen und langfristige Lieferverträge nicht mehr eingegangen werden. Der Begriff «sorgen für» mag streng genommen eine Verantwortung für das Ergebnis bedeuten. Diese Verantwortung können die Kantons- bzw. EKZ-Vertretungen aber mangels einer Mehrheitsposition nicht übernehmen. Im Sinne der Gültigkeit und Durchführbarkeit ist das Begehren so zu verstehen, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter für die Ziele der Initiative einsetzen. Obwohl bei derartigen Verpflichtungen für die Vertreterinnen und Vertreter Interessenkonflikte und Pflichtenkollisionen entstehen können, erweist sich die Volksinitiative in diesem Punkt als gültig.

d) Ergebnis

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Volksinitiative insoweit ungültig ist, als sie die «Netzbetreiber der Gemeinden» erfasst. Es ist davon auszugehen, dass die Unterzeichnenden das Begehren auch ohne diesen ungültigen Teil unterzeichnet hätten. Auch wenn die Gemeindewerke nicht erfasst werden, ergibt die Volksinitiative ein sinnvolles Ganzes. Hier sei allerdings bemerkt, dass die Gemeindewerke (ohne das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich) ihren Strom grossmehrheitlich bei den EKZ beziehen. Somit kann die Volksinitiative in folgender Fassung zur Abstimmung gebracht werden: «Der Kanton und die EKZ erwerben keine neuen Beteiligungen (...)» Der Rest bleibt unverändert gemäss Initiativtext.

3. Stellungnahme

Mit der Annahme der Volksinitiative würden der Kanton bzw. die EKZ in ihrer Tätigkeit der Stromversorgung erheblich beschränkt. Vorschriften, wie und aus welchen Quellen die EKZ ihren Strom zu beziehen haben, passen nicht in ein (teil-)liberalisiertes Marktumfeld. Bereits heute sind die Endverbraucherinnen und -verbraucher mit einem Jahresverbrauch von mindestens 100 MWh frei in der Wahl ihrer Stromlieferanten und damit auch der Stromprodukte. In einem weiteren Schritt soll diese Wahlfreiheit auf sämtliche Endverbraucherinnen und -verbraucher ausgedehnt werden (Art. 34 Abs. 3 StromVG).

Es ist davon auszugehen, dass die EKZ höhere Verkaufspreise verlangen müssten, wenn sie ihren Strom – wie von der Volksinitiative gefordert – allein durch Beteiligungen und langfristige Lieferverträge für erneuerbare Energie sowie durch kurzfristige Lieferverträge für nicht

erneuerbare Energie einkaufen bzw. produzieren müssten. Im (teil-)liberalisierten Markt würden die EKZ wirtschaftlich behindert und der Kanton könnte seine Verantwortung in Bezug auf eine sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung gemäss Art. 106 Abs. 3 KV kaum mehr wahrnehmen. Endverbraucherinnen und -verbraucher, die ihre Lieferanten- und Produktwahl in erster Linie aufgrund des Preises treffen, würden ihren Strom nicht mehr bei den EKZ einkaufen. Ob damit dem Anliegen der Initiative geholfen wäre, Grosskraftwerke durch erneuerbare Energieproduktion zu ersetzen, bleibt offen.

Die Initiative verlangt weiter, dass sich die Vertreterinnen und Vertreter von Kanton und EKZ in den Organen der Axpo dafür einsetzen, dass keine neuen Beteiligungen und langfristige Lieferverträge an Grosskraftwerken erworben und bestehende Beteiligungen und Lieferverträge abgebaut bzw. aufgelöst werden. Die Eigentümerstrategie sieht dies jedoch nicht vor.

Die Umsetzung der Volksinitiative würde, was auch ein vom Regierungsrat beigezogenes Gutachten bestätigt, bedeuten, dass sich der Kanton Zürich längerfristig aus dem NOK-Gründungsvertrag lösen und aus dem Axpo-Verbund austreten müsste. Der NOK-Gründungsvertrag ist als langfristiger Liefervertrag im Sinne der Volksinitiative zu betrachten. Gestützt auf den NOK-Gründungsvertrag, ist die Axpo verpflichtet, die EKZ mit Strom zu beliefern. Diese wiederum müssen grundsätzlich ihren Strom bei der Axpo beziehen (§ 4 NOK-Gründungsvertrag). Die Liefer- und Bezugspflichten zwischen der Axpo und den Kantonen bedeuten auch, dass die Kantone bzw. die Kantonswerke den von der Axpo allen Vertragskantonen angebotenen Strommix abnehmen müssen. Die EKZ können nicht Strom nach ihren besonderen Bedürfnissen (im Sinne der Volksinitiative) bestellen. Bei einer Umsetzung der Volksinitiative müssten die EKZ ihren Strom somit von ausserhalb der Axpo-Gruppe beziehen. Der NOK-Gründungsvertrag) würde nicht mehr eingehalten.

Der fast 100-jährige NOK-Gründungsvertrag hat dem Kanton Zürich Versorgungssicherheit und günstige Strompreise gebracht. Es ist daher abzulehnen, dass sich der Kanton aus dem NOK-Gründungsvertrag und dem Axpo-Verbund verabschiedet.

Mit der Umsetzung der Volksinitiative könnten die EKZ auf lange Sicht (ab spätestens 2035) nur noch Strom aus erneuerbaren Quellen (Beteiligungen und langfristiger Bezug aus nuklearen oder fossilen Grosskraftwerken wären nicht mehr zulässig) und Strom aus kurzfristigen Lieferverträgen beziehen bzw. verkaufen. Damit ist fraglich, ob eine sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung gewährleistet werden kann (Art. 106 Abs. 3 KV).

4. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen zur Gültigkeit der Initiative sowie zur Liberalisierung des Strommarktes, zu NOK-Gründungsvertrag und Axpo-Verbund sowie zur sicheren und wirtschaftlichen Stromversorgung beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Strom für morn» für teilweise ungültig zu erklären und sie im Übrigen abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Kägi

Der Staatsschreiber:
Husi