

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. Mai 2013

563. Volksinitiative «Strom für morn», Entwurf Gegenvorschlag (Stellungnahme)

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantonsrates (KEVU) hat in ihrer Sitzung vom 9. April 2013 dem Entwurf für einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Strom für morn» mit acht zu fünf Stimmen (bei zwei Enthaltungen) vorläufig zugestimmt.

Der Gegenvorschlag umfasst folgende Änderung des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG, LS 730.1):

§ 16a. (neu)

¹ *Als Standardstrom ist den Kunden im Kanton Zürich Strom aus erneuerbaren Energien anzubieten.*

² *Dem Standardstrom kann auch Strom aus Kehrlichtverbrennungsanlagen beigelegt werden, sofern dies entsprechend deklariert wird.*

Begründung:

Dieser Gegenvorschlag gewährt dem einzelnen Kunden die volle Wahlfreiheit, welchen Strom er beziehen will, und schafft für alle Stromanbieter gleiche Voraussetzungen. Er ist deshalb auch mit einem liberalisierten Strommarkt kompatibel. Die EKZ bräuchten nicht einmal ein neues Produkt einzuführen, weil Strom aus Kehrlichtverbrennungsanlagen auch Bestandteil des Standardstrommixes sein dürfte. (Sie dürfen aber selbstverständlich ein neues Produkt lancieren, wenn sie es aufgrund dieser neuen Rahmenbedingungen für vorteilhaft halten.) Im Vergleich zur Initiative ist dieser Gegenvorschlag deutlich weniger ambitiös, legt er doch keinen minimalen Anteil erneuerbarer Energien fest. Dafür ist er nicht mit den rechtlichen Schwierigkeiten der bisherigen Lösungsansätze behaftet.

Mit Schreiben vom 9. April 2013 überwies die KEVU der Baudirektion den Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Strom für morn» zur formalen Klärung des Textes durch den Gesetzgebungsdienst, zur Regulierungsfolgeabschätzung und – falls für angebracht erachtet – zur Stellungnahme des Regierungsrates gemäss § 51 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG, LS 171.1). Die KEVU ersuchte um Stellungnahme bis 9. Mai 2013.

Mit Schreiben vom 6. Mai 2013 hat sich die Baudirektion unter Vorbehalt einer vertieften juristischen Prüfung zum Gegenvorschlag der KEVU geäußert und ihrem Schreiben die Stellungnahme des Gesetzgebungsdienstes der Direktion der Justiz und des Innern vom 19. April 2013 zum Gegenvorschlag beigelegt. In seiner Stellungnahme hat der Gesetzgebungsdienst die formale Richtigkeit des Gegenvorschlags überprüft und einen Formulierungsvorschlag gemacht. Die Beurteilung der Gültigkeit – insbesondere der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht – war nicht Gegenstand der Überprüfung. Entsprechend erfolgte auch für den im Formulierungsvorschlag eingeführten Begriff des «Stromlieferanten» keine Prüfung betreffend die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantonsrates:

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 9. April 2013 und nehmen zum Entwurf des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Strom für morn» wie folgt Stellung:

1. Ausgangslage

Der Gegenvorschlag umfasst eine Ergänzung des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (EnerG, LS 730.1) dahingehend, dass als Standardstrom den Kundinnen und Kunden im Kanton Zürich Strom aus erneuerbaren Energien anzubieten ist. Der Regierungsrat hat sich bereits in zwei Geschäften zu ähnlichen Fragestellungen geäußert: Mit Bericht und Antrag zur Volksinitiative «Strom für morn» (Vorlage 4901) beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative bezüglich der «Netzbetreiber der Gemeinden» für teilweise ungültig zu erklären und sie abzulehnen, soweit sie gültig ist. In seiner Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 150/2011 betreffend Neudefinition des EKZ-Standardstroms (RRB Nr. 1141/2011) erachtet der Regierungsrat eine Änderung des Stromangebotes der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) als weder sachgerecht noch verhältnismässig.

Der Gegenvorschlag wurde am 10. Mai 2013 durch die Gutachter Prof. Dr. H. R. Trüeb, Rechtsanwalt, und lic. iur. J. Behnd, Rechtsanwältin, die auch zur Gültigkeit der Volksinitiative «Strom für morn» Stellung genommen haben, einer vertieften juristischen Prüfung unterzogen. Sie kommen zum Schluss, dass der Gegenvorschlag im vorliegenden Wortlaut nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar sei.

2. Gültigkeit

Mit dem Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (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 Megawattstunden Strom pro Jahr ihre Stromlieferanten und damit auch ihre Stromprodukte frei wählen; der Netzzugang wird durch Art. 13 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Bst. d StromVG gewährleistet. Die Netzbetreiber im Kanton, d. h. die EKZ und die Gemeindewerke, haben damit das Recht, von Lieferanten ihrer Wahl Strom zu beziehen. Der Gegenvorschlag würde sie hingegen dazu verpflichten, Strom aus erneuerbaren Energiequellen zu erzeugen oder zu beschaffen, um den Kundinnen und Kunden die Wahlmöglichkeit zu eröffnen. Bezugspflichten sind jedoch unter dem Stromversorgungsgesetz unzulässig.

Im Weiteren ist davon auszugehen, dass der vorliegende Gegenvorschlag – wie die Initiative – die Wirtschaftsfreiheit und die Autonomie der Gemeindewerke verletzt. Durch eine kantonale Verpflichtung, den Endverbraucherinnen und -verbrauchern im freien Markt unabhängig von der Nachfrage immer zunächst ein bestimmtes Stromerzeugnis als Standard anzubieten, würden die Gemeindewerke im Kanton gegenüber ausserkantonalen und ausländischen Anbietern benachteiligt. Diese Benachteiligung kann die Wirtschaftsfreiheit und auch das Gebot der Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns (Art. 94 BV, SR 101) sowie das Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 BV) verletzen. Soweit eine Gemeinde durch ein eigenes Gemeindewerk auf dem freien Markt auftritt, geniesst sie Autonomie. Den Gemeinden bleibt daher – unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen – die Zuständigkeit, ihren eigenen Gemeindebetrieben Verpflichtungen zur Erzeugungsart von Strom aufzuerlegen, der den Endkundinnen und Endkunden in erster Linie angeboten wird. Somit können den vom Kanton unabhängigen Netzbetreibern (Gemeindewerken) keine Vorschriften betreffend die ihren Endkundinnen und Endkunden anzubietenden Stromprodukte gemacht werden, selbst wenn es sich nur um die Vorgabe des in erster Linie anzubietenden Produkts handelt.

Als Eigentümer könnte der Kanton den EKZ Vorschriften über die Zusammensetzung des anzubietenden Stroms machen. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass die EKZ ihre Energie gemäss § 6 des Gesetzes betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 (EKZ-Gesetz, LS 732.1) und dem NOK-Gründungsvertrag vom 22. April 1914 (LS 732.2) von der Axpo AG (früher Nordostschweizerische Kraftwerke AG [NOK]) beziehen. Der NOK-Gründungsvertrag schreibt in

§ 4 vor, dass die Energie allen Kantonswerken zu gleichen Bedingungen abzugeben ist und die Kantonswerke diese abzunehmen haben. Diese Übereinkunft kann nicht ausser Kraft gesetzt werden, indem ein einzelnes Kantonswerk wie die EKZ an die Axpo AG Forderungen betreffend die Herkunft und Produktionsart des Stroms stellt. Soweit die Axpo AG Strom zu «annehmbaren Bedingungen» liefert, müssen die EKZ ihren Bedarf ohne Rücksicht auf die Erzeugungsart bei der Axpo AG decken. Mit Bezug auf die EKZ steht der Gegenvorschlag somit nicht im Einklang mit § 6 des EKZ-Gesetzes und § 4 des NOK-Gründungsvertrages (vgl. RRB Nr. 1141/2011).

3. Inhalt

Die mit dem Gegenvorschlag vorgeschlagene Ergänzung des Energiegesetzes lässt mehrere Punkte offen. Einerseits ist nicht klar, wer zu den Angeboten gemäss der vorgeschlagenen Bestimmung von § 16a Abs. 1 EnerG verpflichtet ist. Das Energiegesetz verwendet zudem den Begriff des Standardstroms bisher nicht. Er müsste daher im Energiegesetz näher umschrieben werden. Weiter müsste die Strafbestimmung (§ 18 EnerG) ergänzt werden, sollte für § 16a Abs. 1 EnerG eine Bestrafung im Widerhandlungsfall gewollt sein. Bei § 16a Abs. 2 EnerG sollte sinnvollerweise nicht nur im Rahmen der Kehrichtverbrennung erzeugter Strom aufgeführt werden, sondern eine allgemeinere Formulierung gewählt werden, damit auch mittels Abwärme aus Industrieprozessen erzeugter Strom angerechnet werden kann. Zudem wäre es besser, wenn die vorgeschlagene Bestimmung im Energiegesetz unter «III. Besondere Massnahmen» und einem neuen Titel «2. Stromangebot aus erneuerbaren Energien» als § 14a eingefügt würde.

4. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Prüfung des Gegenvorschlages im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (EntlV, LS 903.11) ergibt, dass den Anbietern von Strom mit der zwingenden Einführung eines Standardprodukts aus erneuerbaren Energien kein wesentlicher Zusatzaufwand erwachsen würde. Bei den Anbietern, die noch kein entsprechendes Produkt führen, ergäbe sich lediglich ein Mehraufwand bei Beschaffung und Vertrieb des neuen Stromproduktes. Zudem wären alle Anbieter verpflichtet, dem Kanton regelmässig den Nachweis der Erfüllung der entsprechenden Gesetzesbestimmung zu liefern.

5. Fazit

Der Gegenvorschlag ist im vorliegenden Wortlaut nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Als Eigentümer könnte der Kanton nur den EKZ einen entsprechenden Auftrag erteilen. Ein solcher wäre aber weder sachgerecht noch verhältnismässig und kaum vereinbar mit § 4 des NOK-Gründungsvertrages, der als Konkordatsrecht dem kantonalen Recht vorgeht. Zur Erfüllung des NOK-Gründungsvertrags bei gleichzeitiger Umsetzung des Gegenvorschlags müssten die EKZ weiterhin den Strommix der Axpo AG beziehen und bei Bedarf Zertifikate von aus erneuerbaren Energien erzeugtem Strom zukaufen. Sollten die EKZ im Sinne des Gegenvorschlags verpflichtet werden, müsste eine solche Bestimmung ins EKZ-Gesetz statt ins kantonale Energiegesetz aufgenommen werden.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Beratung der Vorlage 4901b im Kantonsrat nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi