

Sitzung vom 14. September 2016

875. Dringliche Anfrage (Jährliche Gewinnabschöpfung bei den EKZ im Rahmen der Leistungsüberprüfung 16)

Die Kantonsräte Robert Brunner, Steinmaur, und Benedikt Gschwind, Zürich, sowie Kantonsrätin Barbara Schaffner, Otelfingen, haben am 11. Juli 2016 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Mit RRB 236/2016 beauftragt der Regierungsrat im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 mit Massnahme F13 die Finanzdirektion damit, in Zusammenarbeit mit der Baudirektion dem Regierungsrat eine Vorlage zur Sicherstellung einer jährlichen Dividendenzahlung der EKZ vorzulegen (Änderung EKZ-Verordnung, LS 732.11). Diese liegt nun mit der Vorlage 5291 vor. Die Vorlage 5291 kommt voraussichtlich im Herbst in den Rat. Die Antworten des Regierungsrates sollten allen Ratsmitgliedern vor der Abstimmung vorliegen, damit der Rat in Kenntnis der massgebenden Entscheidungsgrundlagen über die Vorlage befinden kann.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Auswirkungen hat eine jährliche Dividendenzahlung in der Höhe von 30 Mio. Franken
 - a) auf die Tarifgestaltung der Energiepreise und künftige Ausschüttungen von Kundenboni im Versorgungsgebiet?
 - b) auf die bisherigen freiwilligen Ausschüttungen an die Gemeinden und deren Finanzhaushalt?
 - c) auf die Tarifgestaltung bei den übrigen Bewohnern des Kantons Zürich?
 - d) auf die EKZ generell?
 - e) auf die EKZ, wenn ein Gewinn von weniger als Fr. 30 Mio. erzielt wird (Stichwort Substanzdividende)?
2. Wie verhält sich die vorgesehene Dividendenzahlung
 - a) mit § 13 EKZ-Gesetz, welcher den EKZ Steuerfreiheit garantieren?
 - b) mit § 3 EKZ-Gesetz, welcher von einem selbsttragend geführten Unternehmen ausgeht?
 - c) mit Art. 106 KV, welche den Kanton verpflichtet, günstige Rahmenbedingungen für eine ausreichende, umweltschonende, wirtschaftliche und sichere Energieversorgung zu schaffen (Abs. 1) und für eine sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung zu sorgen (Abs. 2)?

3. Wie verträgt sich der neue Art. 9 Gewinnerzielung in der Verordnung mit dem heutigen Art. 3 des EKZ Gesetzes (selbsttragend geführtes Unternehmen)?
4. Im Jahr 2005 wurde der KEVU und der damaligen EKZ-Aufsichtskommission von der Baudirektion eine neue Eigentümerstrategie für die EKZ vorgestellt, die ebenfalls eine Dividendenzahlung der EKZ an den Kanton vorsah. Damals wurde von der Baudirektorin ausgeführt, dass dazu eine Änderung des EKZ-Gesetzes notwendig sei. Welche Argumente führten dazu, dass der Regierungsrat heute dafür nur noch eine Revision der Verordnung vorlegt? Reichen 11 Jahre nicht für eine Revision des EKZ-Gesetzes (siehe auch die Ausführungen in der Weisung, wonach eine Revision des EKZ-Gesetzes zeitaufwendig wäre)?
5. Hat der Regierungsrat diesbezüglich ein Rechtsgutachten erstellt und wenn ja, wo ist dieses einzusehen?
6. Trifft es zu, dass die EKZ diesbezüglich ebenfalls ein Rechtsgutachten erstellt haben und das Resultat den Verwaltungsräten der EKZ und damit auch den beiden im Verwaltungsrat vertretenen Regierungsräten vorgestellt wurde?
7. Trifft es zu, dass das Rechtsgutachten der EKZ zu einem anderen Ergebnis gekommen ist als das Rechtsgutachten des Regierungsrates?
8. Wird das Rechtsgutachten der EKZ den vorberatenden Kommissionen zur Verfügung gestellt?
9. Trifft es zu, dass alle Stimmberechtigten des Kantons Zürich das Recht haben, mit einer Stimmrechtsbeschwerde die Revision der EKZ-Verordnung vor Verwaltungsgericht anzufechten, und deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit die vorgesehene Substanzdividende für die kommenden Jahre nicht eingefordert werden kann und deshalb für Lü 16 kaum die erwarteten zusätzlichen Einnahmen einbringt?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Robert Brunner, Steinmaur, Benedikt Gschwind, Zürich, und Barbara Schaffner, Otelfingen, wird wie folgt beantwortet:

Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) gehören zu 100% dem Kanton und werden als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt geführt. Die Organisation und die Aufgaben der EKZ sind im EKZ-Gesetz vom 19. Juni 1983 (LS 732.1) und in der zugehörigen EKZ-Verordnung vom 13. Februar 1985 (LS 732.11) geregelt.

Am 29. Juni 2016 beschloss der Regierungsrat eine Änderung der EKZ-Verordnung (ABl 2016-07-08). Mit der Verordnungsänderung soll eine Gewinnausschüttung der EKZ an den Eigentümer Kanton Zürich ermöglicht werden. Dabei darf die unternehmerische Handlungsfähigkeit der EKZ nicht übermässig eingeschränkt werden. Der Verwaltungsrat der EKZ soll eine angemessene Gewinnausschüttung festlegen unter Berücksichtigung der Entwicklung der EKZ, der Eigentümerstrategie des Kantons für die EKZ sowie der Zuweisung von Ausgleichsvergütungen an Gemeinden, deren Endkundinnen und -kunden direkt von den EKZ versorgt werden. Während einer Übergangsfrist von drei Jahren soll unabhängig vom Reingewinn des Geschäftsjahres eine Ausschüttung von mindestens 30 Mio. Franken vorgenommen werden. Diese garantierte Mindestausschüttung an den Kanton ist eine Massnahme der Leistungsüberprüfung 2016 mit dem Ziel, den mittelfristigen Ausgleich 2013–2020 zu erreichen.

Der Regierungsrat ist gemäss § 10 Abs. 3 des EKZ-Gesetzes befugt, Grundsätze über die Verwendung des Reingewinns in der Verordnung zu regeln, wobei die Änderung der EKZ-Verordnung durch den Kantonsrat zu genehmigen ist. Mit Vorlage 5291 hat der Regierungsrat die Verordnungsänderung dem Kantonsrat zur Genehmigung unterbreitet.

Zu Fragen 1a) und b):

In den letzten fünf Geschäftsjahren betrug das Unternehmensergebnis der EKZ-Gruppe – nach Gewährung von Kundenboni (zwischen 26 Mio. und 53 Mio. Franken) und freiwilligen Ausgleichsvergütungen an die direkt versorgten Gemeinden (jeweils rund 11 Mio. Franken) – zwischen 35 Mio. und 67 Mio. Franken. Auch in den nächsten Jahren kann bei Weiterführung der bisherigen Tarifgestaltung und bei Ausgleichsvergütungen in vergleichbarer Höhe mit einem Unternehmensergebnis in der Höhe von mehr als 30 Mio. Franken gerechnet werden. Daher werden bezüglich Tarifgestaltung und Ausschüttungen von Kundenboni sowie Vergütungen an die Gemeinden keine Auswirkungen erwartet.

Zu Frage 1c):

Auf die Stromtarife der Kundinnen und Kunden im Kanton Zürich, die nicht direkt von den EKZ beliefert werden, hat eine jährliche Gewinnausschüttung der EKZ an den Kanton keine Auswirkungen.

Zu Frage 1d):

Die an den Kanton ausgeschütteten Beträge stehen den EKZ nicht mehr zur Finanzierung eines weiteren Wachstums zur Verfügung. Die EKZ müssen mit neuen Investitionen zurückhaltender vorgehen bzw. diese vermehrt mit Fremdkapital finanzieren. Die Vorgabe, einen angemessenen Gewinn anzustreben und davon einen angemessenen Anteil an den Kan-

ton auszuschütten, setzt zudem Anreize für das Unternehmen, sich sowohl auf der Ertragsseite (Gewinnung neuer Kundinnen und Kunden, Angebot neuer Dienstleistungen usw.) als auch im Bereich der Kosteneffizienz weiter zu verbessern.

Zu Frage 1e):

Die Festlegung der (angemessenen) Höhe der Ausschüttung an den Kanton obliegt dem Verwaltungsrat der EKZ, lediglich während einer Übergangsfrist von drei Jahren (für die Geschäftsjahre 2015/2016, 2016/2017 und 2017/2018) beträgt die Ausschüttung an den Kanton mindestens je 30 Mio. Franken. Dies ist eine Massnahme der Leistungsüberprüfung 2016. Sie ist vertretbar, da die EKZ über eine sehr gute Eigenkapitalausstattung verfügen (Eigenkapital einschliesslich Minderheitsanteile 1,68 Mrd. Franken, Eigenkapitalquote von über 80%). Zudem ist, wie in der Beantwortung der Fragen 1a) und b) erläutert, davon auszugehen, dass auch in diesen drei Jahren nicht auf die Gewinnreserven zurückgegriffen werden muss.

Zu Frage 2a):

Mit dem neuen § 10 EKZ-Verordnung legt der Verwaltungsrat die Gewinnausschüttung fest unter Berücksichtigung der Entwicklung des Unternehmens, der Eigentümerstrategie des Kantons für die EKZ und der Zuweisung von Ausgleichsvergütungen an Gemeinden, deren Endkundinnen und Endkunden direkt von den EKZ versorgt werden. Daher beschlägt die Gewinnausschüttung die Steuerbefreiung der EKZ gemäss § 13 EKZ-Gesetz nicht.

Zu Fragen 2b) und 3:

Gemäss § 3 EKZ-Gesetz werden die EKZ nach kaufmännischen Grundsätzen selbsttragend geführt, wobei im Bereich der Hausinstallationen ein angemessener Gewinn anzustreben ist. Diese Bestimmung schliesst eine Gewinnerzielung in den anderen Tätigkeitsbereichen nicht aus. § 10 Abs. 3 EKZ-Gesetz ermächtigt den Regierungsrat, Grundsätze über die Verwendung des Reingewinns in der Verordnung zu regeln.

Der neue § 9 EKZ-Verordnung betreffend Gewinnerzielung bildet im Weiteren auch die heutige Geschäftsführung der EKZ ab. Die EKZ haben in den letzten Jahren jährliche Gewinne zwischen 35 Mio. und 67 Mio. Franken erarbeitet sowie jeweils Kundenboni zwischen 26 Mio. und 53 Mio. Franken und freiwillige Ausgleichsvergütungen an die direkt versorgten Gemeinden von jeweils rund 11 Mio. Franken gewährt. Die Gewinne sind nahezu ausschliesslich im Stromversorgungsbereich und nur zu einem sehr kleinen Teil im Bereich der Hausinstallationen angefallen.

Zum Zeitpunkt des Erlasses des EKZ-Gesetzes (1983) war die Elektrizitätsversorgung als Ganzes einem staatlichen Monopol unterstellt. Mit dem Inkrafttreten des Stromversorgungsgesetzes vom 23. März 2007 (StromVG, SR 734.7) wurde der Strommarkt neu geordnet und teilweise liberalisiert. Es besteht die Absicht, das EKZ-Gesetz in der nächsten Zeit grundsätzlich zu überprüfen. Grundlage dazu wird die künftige Eigentümerstrategie des Kantons für die EKZ darstellen, die voraussichtlich noch im Jahr 2016 verabschiedet wird.

Zu Frage 2c):

Die vorgesehene Dividendenzahlung hat auf die Erfüllung der Aufgabe des Kantons gemäss Art. 106 der Kantonsverfassung (KV, LS 101), günstige Rahmenbedingungen für eine ausreichende, umweltschonende, wirtschaftliche und sichere Energieversorgung zu schaffen und für eine sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung zu sorgen, keine Auswirkungen.

Gemäss Art. 4 Abs. 2 des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0) ist die Energieversorgung Sache der Energiewirtschaft. Bund und Kantone sorgen mit geeigneten staatlichen Rahmenbedingungen dafür, dass die Energiewirtschaft ihre Aufgaben im Gesamtinteresse bestmöglich erfüllen kann. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 168/2013 betreffend Zuteilung der Stromnetzgebiete nach § 8a des Energiegesetzes den einzelnen Netzbetreibern die lokalen und regionalen Verteilnetzgebiete zugewiesen. Mittels Leistungsaufträgen kann der Regierungsrat die Netzbetreiber zur Verbesserung der Versorgungssicherheit bzw. zur Effizienzsteigerung der Elektrizitätsverwendung verpflichten (vgl. § 8b lit. b und c Energiegesetz vom 19. Juni 1983 [EnerG, LS 730.1]). Diese Bestimmungen geben dem Kanton die Möglichkeit, bei Bedarf auf Bundesebene (zusammen mit Bund und anderen Kantonen) bzw. auf kantonaler Ebene (mittels Leistungsaufträgen an Netzbetreiber) Massnahmen zu ergreifen für eine sichere, wirtschaftliche und effiziente Stromversorgung.

Die EKZ sind zudem gemäss § 2 EKZ-Gesetz weiterhin verpflichtet, den Kanton – mit Ausnahme der Stadt Zürich – wirtschaftlich, sicher und umweltgerecht mit elektrischer Energie zu versorgen, was der Verwaltungsrat bei der Festlegung der künftigen Gewinnausschüttung an den Kanton zu berücksichtigen hat.

Zu Frage 4:

Die Grundsätze über die Verwendung des Reingewinns werden gemäss § 10 EKZ-Gesetz in der durch den Kantonsrat zu genehmigenden EKZ-Verordnung geregelt. Dies umfasst die Möglichkeit, eine Gewinnausschüttung an den Kanton vorzusehen.

Die Eigentümerstrategie von 2005 sah neben der Einführung einer Gewinnausschüttung der EKZ an den Kanton auch die Professionalisierung und Verkleinerung des EKZ-Verwaltungsrates vor. Für letztere wäre zwingend eine Änderung von § 10 Abs. 2 EKZ-Gesetz erforderlich gewesen. Deshalb wurde damals nicht vertieft geprüft, ob und unter welchen Voraussetzungen die Einführung einer Gewinnausschüttung der EKZ an den Kanton ausschliesslich über eine Verordnungsänderung möglich ist.

Zu Frage 5:

Die Baudirektion beauftragte Prof. Dr. Hans Rudolf Trüeb, Rechtsanwalt, und MLaw Ramona Wyss, Rechtsanwältin, zu klären, ob und in welcher Form Abgaben bzw. Ausschüttungen der EKZ an den Kanton Zürich mit einer Änderung der EKZ-Verordnung zulässig sind. Das Gutachten wird den vorberatenden Kommissionen bei Bedarf zur Verfügung gestellt.

Zu Frage 6:

Die EKZ liessen von Prof. Dr. Tobias Jaag, Rechtsanwalt, und Dr. Markus Rüssli, Rechtsanwalt, in einem Gutachten klären, inwiefern es für die Gewinnausschüttung der EKZ an den Kanton Zürich einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf oder aber ob eine Änderung der EKZ-Verordnung ausreicht. Das Ergebnis der Abklärungen wurde dem Verwaltungsrat der EKZ anlässlich der Verwaltungsratssitzungen vom 28. Mai und vom 4. Juli 2016 vorgestellt. Die im Verwaltungsrat der EKZ vertretenen Regierungsräte wurden über die entsprechenden Abklärungen sowohl mündlich als auch durch Aushändigung des Rechtsgutachtens informiert.

Zu Frage 7:

Gemäss dem im Auftrag der Baudirektion erstellten Rechtsgutachten steht es dem Regierungsrat frei, die Verwendung der von den EKZ alljährlich erwirtschafteten Gewinne gestützt auf die Ermächtigung in § 10 Abs. 3 EKZ-Gesetz durch Anpassung der EKZ-Verordnung neu zu regeln und hierbei Ausschüttungen an den Kanton vorzusehen. Ebenso könne aus einer geltungszeitlichen Auslegung von § 3 EKZ-Gesetz der schon heute von den EKZ gelebte Grundsatz, wonach die EKZ einen angemessenen Gewinn anstreben, auf Verordnungsstufe festgehalten werden.

Das im Auftrag der EKZ erstellte Gutachten kommt zum Schluss, dass die EKZ gestützt auf § 3 EKZ-Gesetz selbsttragend, nicht aber gewinnbringend sein müssen. Soll dies geändert werden, so müsse das EKZ-Gesetz angepasst werden. Daran ändere auch § 10 Abs. 3 EKZ-Gesetz betreffend Verwendung des Reingewinns nichts.

Zu Frage 8:

Die EKZ stellen das in ihrem Auftrag erstellte Rechtsgutachten zur Gewinnausschüttung der EKZ an den Kanton Zürich den vorberatenden Kommissionen bei Bedarf zur Verfügung.

Zu Frage 9:

Mit Stimmrechtsrekurs gemäss § 21a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) können nur unmittelbare Verletzungen des Stimm- und Wahlrechts gerügt werden. Wird geltend gemacht, eine Bestimmung sei auf Verordnungs- statt auf Gesetzesstufe oder auf Gesetzes- statt auf Verfassungsebene verankert worden, sodass das fakultative oder das obligatorische Referendum umgangen worden sei, wird eine Verletzung des Gewaltenteilungs- bzw. des Legalitätsprinzips gerügt. Damit wird mittelbar eine Verletzung der politischen Rechte beanstandet. Gemäss bundesgerichtlicher Praxis fällt diese Rüge nicht in den Anwendungsbereich der Rechtsmittel in Stimmrechtssachen.

Im vorliegenden Fall geht es um die mögliche Anfechtung eines Erlasses. Erlasse sind generell-abstrakte Rechtsakte, die für eine unbestimmte Anzahl Personen gelten und eine unbestimmte Anzahl von Tatbeständen regeln, ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder eine einzelne Person; derartige Erlasse beanspruchen Allgemeinverbindlichkeit und begründen Rechte und Pflichten der Privaten oder regeln Organisation, Zuständigkeit oder Aufgaben der Behörden oder das Verfahren. Es handelt sich um Rechtsätze im Sinn von Art. 38 KV. Darunter fallen auch Verordnungen (Art. 38 Abs. 2 KV).

Somit ist gegen die geplante Ordnungsänderung nicht die Stimmrechtsbeschwerde, sondern die Beschwerde ans Verwaltungsgericht gemäss § 19 Abs. 1 lit. d VRG (Anfechtung von Erlassen) das zulässige Rechtsmittel.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi