

Sitzung vom 14. September 2016

877. Dringliches Postulat (Kein Verkauf von AXPO-Wasserkraftwerken ins Ausland)

Die Kantonsräte Daniel Frei, Niederhasli, und Jürg Trachsel, Richterswil, haben am 11. Juli 2016 folgendes dringliche Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, sich Kraft seiner Vertretung in den Verwaltungsräten der AXPO und der EKZ und als Aktionär der AXPO dafür einzusetzen, dass sichergestellt wird, dass die Wasserkraftwerke der AXPO langfristig in Schweizer Hand bleiben.

Begründung:

Unsere moderne Gesellschaft ist von keiner Infrastruktur so abhängig wie von der Stromversorgung. Neben gut funktionierenden Stromnetzen gehört auch die Stromproduktion zu den Voraussetzungen für eine sichere Stromversorgung. Die Produktion aus einheimischer Wasserkraft als erneuerbare einheimische Energiequelle ist in allen politischen Lagern grundsätzlich unbestritten und leistet einen wichtigen Beitrag zur Stromversorgung. Deren Wichtigkeit wurde bereits vor hundert Jahren erkannt. Die öffentliche Hand hat zur Erschliessung der Wasserkraft in die Stromproduktion investiert und entsprechend befinden sich heute die Wasserkraftwerke praktisch ausschliesslich direkt oder indirekt im Besitz der öffentlichen Hand. Dieser Grundsatz wird nun ernsthaft in Frage gestellt.

Die grossen Stromproduzenten ohne Versorgung wie ALPIQ und AXPO sind in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, da auf dem Strommarkt die Gesteungskosten der inländischen Produktion nicht mehr kostendeckend realisiert werden können. Die ALPIQ begann bereits vor zwei Jahren, ihr Tafelsilber zu verscherbeln. In diesem Jahr teilte sie mit, dass sie gedenke, einen Teil ihrer Wasserkraftproduktion zu verkaufen. An einer Informationsveranstaltung der AXPO für den Zürcher Kantonsrat teilte der CEO Andrew Walo mit, dass die Axpo aus finanziellen Gründen gedenkt, einen Teil der Wasserkraftwerke zu verkaufen, sofern finanziell interessante Angebote vorliegen. Wer der Käufer ist, ist für AXPO nicht von Bedeutung. Es besteht somit aktuell die Gefahr, dass ein erheblicher Teil der Wasserkraftwerke im Besitz der AXPO ins Ausland verkauft werden könnte.

In Anbetracht der erwähnten Bedeutung der Wasserkraft für die Schweizer Stromversorgung und der enormen Kosten für einen allfälligen Rückkauf durch den Staat muss ein Verkauf ins Ausland verhindert werden. Der Kanton Zürich ist mit seinen Anteilen des Kantons und der EKZ der klar grösste Aktionär der AXPO. Entsprechend kann der Kanton Zürich mit einer gezielten Einflussnahme den Verkauf von Schweizer Wasserkraftwerken verhindern.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Daniel Frei, Niederhasli, und Jürg Trachsel, Richterswil, wird wie folgt Stellung genommen:

Zuständigkeiten und Aufgaben für eine sichere, ausreichende und wirtschaftliche Stromversorgung

Die Zuständigkeiten und Aufgaben für eine sichere, ausreichende und wirtschaftliche Stromversorgung sind auf Bundesebene im Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (StromVG, SR 734.7) und im Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (EnG, SR 730.0) geregelt. Gemäss Art. 4 Abs. 2 EnG ist die Energieversorgung Sache der Energiewirtschaft, während der Bund und die Kantone mit geeigneten staatlichen Rahmenbedingungen dafür sorgen, dass die Energiewirtschaft ihre Aufgaben im Gesamtinteresse bestmöglich erfüllen kann.

Die Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom ist gemäss Art. 22 Abs. 3 und 4 StromVG für die Überwachung der Versorgungssicherheit zuständig. Im Bericht Stromversorgungssicherheit der Schweiz 2016 vom Juni 2016 listet die ElCom die zur Überwachung der Stromversorgungssicherheit wesentlichen Beobachtungsdimensionen und -grössen auf. Für die Dimension «Kraftwerkskapazität» sind dies die Entwicklung der Produktionsleistung, die Leistungsreserven und die Elektrizitätsbilanz der Schweiz. Nicht als Beobachtungsgrösse aufgenommen – d.h. offensichtlich von der ElCom nicht als wesentlich betrachtet – ist der Anteil der Stromerzeugungsinfrastruktur, der sich in schweizerischem Besitz befindet.

Das Energiegesetz und auch das Stromversorgungsgesetz enthalten – ausser bezüglich der nationalen Netzgesellschaft Swissgrid – keine Aussagen zum Eigentum von Energieinfrastrukturen. Insbesondere äussern sich die beiden Gesetze auch nicht dazu, ob Energieinfrastrukturen grundsätzlich im Besitz der öffentlichen Hand oder der Privatwirtschaft sein sollen. Ob sich Wasserkraftwerke in Händen von privaten oder öffentlichen Körperschaften befinden, ist für die Versorgungssicherheit nicht massgeblich. Das Wasserrechtsgesetz vom 22. Dezember 1916 (WRG,

SR 721.80) unterscheidet nicht zwischen inländischen und ausländischen Investoren. Den Verleihungsbehörden (den konzедierenden Gemeinwesen) stehen aber gewisse Rechte zu: Gemäss Art. 60 Abs. 3^{bis} WRG können neue Konzessionen ohne Ausschreibung verliehen werden. Die Verleihung hat in einem diskriminierungsfreien und transparenten Verfahren zu erfolgen. Gemäss Art. 42 WRG kann eine Konzession nur mit Zustimmung der Verleihungsbehörde auf einen anderen übertragen werden, wobei die Zustimmung nicht verweigert werden soll, wenn der neue Erwerber allen Erfordernissen der Konzession genügt und keine Gründe des öffentlichen Wohls der Übertragung entgegenstehen. Hingegen regelt das Wasserrechtsgesetz nicht, ob die Änderung der Beteiligungsverhältnisse an einer Kraftwerksgesellschaft zustimmungsbedürftig ist. Hierzu gibt es noch keine Rechtspraxis. Mit Art. 8 WRG kann das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation den Export von Wasserstrom einer Bewilligungspflicht unterstellen. Die Bewilligung kann verweigert werden, wenn das öffentliche Wohl durch die Ausfuhr beeinträchtigt wird (vgl. Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 16.3257 von Nationalrätin Martina Munz und Beantwortung der Interpellation 16.3226 von Ständerat Paul Rechsteiner, beide eingereicht am 18. März 2016).

Rahmenbedingungen im Strommarkt

Derzeit sind die Preise im geöffneten europäischen Strommarkt aus mehreren Gründen stark verzerrt. Heute und mittelfristig ist mit sehr tiefen Strompreisen zu rechnen. Die dem Markt ausgesetzte Stromerzeugung (vor allem Grosswasser- und Kernkraftwerke) in der Schweiz ist stark unter Druck. Bei den geltenden Rahmenbedingungen wird nicht in neue Kraftwerke, die nicht in gesicherte Absatzmärkte mit angemessenen Ertragsaussichten liefern können, investiert. Auch bei bestehenden Kraftwerken werden die Instandhaltungs- und Erneuerungsmassnahmen auf das Notwendigste beschränkt. Inwieweit und mit welchen Massnahmen in diesen nicht funktionierenden Markt eingegriffen werden soll, wird derzeit auf Bundesebene diskutiert. Der Bundesrat will bis Ende 2016 einen Bericht zu den Gestaltungsmöglichkeiten des künftigen Markts vorlegen. Zudem werden derzeit Varianten für die Wasserzinsregelung ab 2020 erarbeitet.

Beteiligungen des Kantons im Strombereich

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. Entsprechend der Beteiligung haben im 13-köpfigen Verwaltungsrat der Axpo Holding je zwei Vertreter des Regierungsrates und der EKZ Einsitz. Die Axpo Holding und ihre Tochtergesellschaften bilden zusammen den Axpo-Konzern. Dieser besitzt oder hält Beteiligungen an zahlreichen Wasserkraftwerken in der Schweiz. Deren Erzeugungskosten bewegen sich in den nächsten 20 Jahren zwischen 1,5 und 11 Rappen pro Kilowattstunde (Rp./kWh) bei Laufwasserkraftwerken und zwischen 3 und 8 Rp./kWh bei Speicher- und Pumpspeicherkraftwerken. Ein Grossteil der Kraftwerke kann – unabhängig von der Erzeugungstechnologie – bei den gegenwärtig tiefen Strompreisen von rund 3 Rp./kWh nicht gewinnbringend betrieben werden.

Die derzeitige Lage auf dem europäischen Strommarkt mit tiefen Strompreisen dürfte sich bis mindestens 2020 nicht wesentlich verbessern. Für den Axpo-Konzern als grossen Stromerzeuger sind deshalb Massnahmen zur Verbesserung des Unternehmensergebnisses auf der Kosten- und der Ertragsseite erforderlich. Der Verwaltungsrat hat strategische Massnahmen ergriffen zur nachhaltigen Sicherung der Liquidität und der Kapitalmarktfähigkeit. Insbesondere will er die mit dem grossen Erzeugungsportfolio des Axpo-Konzerns verbundenen Risiken vermindern. Einerseits soll der Kraftwerkpark gezielt verkleinert werden. Diesbezüglich wird auch der Verkauf einzelner Beteiligungen an Wasserkraftwerken geprüft. Andererseits sollen Geschäftsfelder, die nicht dem Strompreisrisiko ausgesetzt sind, erschlossen werden. Der Regierungsrat erachtet diese strategische Stossrichtung als richtig.

Die EKZ sind eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 1 EKZ-Gesetz vom 19. Juni 1983, 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 (Dietikon, Waldhalde, Pfungen) und sind über ihre Beteiligungen an der Axpo Holding AG und an der Repower AG indirekt an einem beträchtlichen Teil der schweizerischen Stromerzeugung aus Wasserkraft beteiligt. Das Unternehmen prüft in Anbetracht der gegenwärtigen Entwicklungen in der Energiebranche und im Rahmen ihrer strategischen Ausrichtung alle Möglichkeiten, ihre Marktposition im Interesse der Zürcher Stromkundinnen und Stromkunden zu festigen. Weitere direkte bzw. indirekte Investitionen in Wasserkraftwerke wären nur unter sorgfältiger Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Risiken in Betracht zu ziehen. Eine Beteiligung an nicht rentablen Wasserkraftwerken schliessen die EKZ aus.

Fazit

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, wenn die Stromerzeugung mehrheitlich in schweizerischer Hand bleibt. Der Axpo-Konzern und die EKZ haben ihre Kraftwerke nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu betreiben. Die Stossrichtung des Axpo-Konzerns, den Kraftwerkspark zur Verringerung der Strompreisabhängigkeit gezielt zu verkleinern, wird unterstützt.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 242/2016 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi