

Sitzung vom 2. März 2016

166. Anfrage (Vorgehen zur Kapitalisierung von AXPO und EKZ)

Die Kantonsräte Alex Gantner, Maur, Hans-Peter Amrein, Küsnacht, und Josef Wiederkehr, Dietikon, haben am 30. November 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Schon manch ein europäisches Energieunternehmen musste in den letzten Jahren wegen der Marktlage auf dem Strommarkt, grösstenteils hervorgerufen durch die staatlich massiv subventionierte Energiewende (eine typische Marktverzerrung), von den Eigentümern, sprich Aktionären, kapitalisiert werden.

Der Kanton Zürich hält zusammen mit den kantonseigenen (= 100% Aktienanteil) Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) eine Aktienbeteiligung von 36,75% an der Axpo Holding AG (Axpo Holding).

Es ist durchaus möglich und denkbar, dass der Verwaltungsrat der Axpo Holding von seinen Aktionären (neben dem Kanton Zürich und der EKZ sind dies die weiteren Vertragskantone oder deren Kantonswerke) eine Kapitalerhöhung verlangt oder gar verlangen muss. In einem solchen Fall muss es meistens schnell gehen, da sonst das Überleben des Unternehmens rasch gefährdet sein kann (Gegenparteienrisiko von Vertragspartnern, Klauseln in Verträgen mit Fremdkapitalgebern, etc.).

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie sieht, für je den Kanton Zürich und die EKZ, der genaue formale und zeitliche Ablauf aus ab einem Beschluss des Verwaltungsrates, die Axpo Holding zu kapitalisieren, bis zur Überweisung des neuen Kapitals?
2. Falls im derzeit gültigen Prozedere für je den Anteil des Kantons Zürich bzw. der EKZ keine abschliessende Volksabstimmung (entweder über ein obligatorisches oder fakultatives Referendum eines Kantonsratsbeschlusses) vorgesehen ist, welche Möglichkeiten würden bestehen, trotzdem eine Volksabstimmung abzuhalten?
3. Falls eine zuständige Instanz in der Beschlussfassung (Verwaltungsrat EKZ, Regierungsrat, Kantonsrat, Volk, andere) eine Beteiligung des Kantons und/oder der EKZ an einer Kapitalerhöhung der Axpo Holding ablehnen würde, könnten gemäss bestehender Verträge andere

Aktionäre den Anteil des Kantons bzw. der EKZ übernehmen (was zu einer Verwässerung führen würde)? Falls nein, welche vertraglichen Anpassungen wären nötig und wer entscheidet für den Kanton Zürich und die EKZ abschliessend darüber?

4. Falls eine zuständige Instanz (Verwaltungsrat EKZ, Regierungsrat, Kantonsrat, Volk, andere) eine Beteiligung des Kantons und/oder der EKZ an einer Kapitalerhöhung der Axpo Holding verweigern würde, könnten gemäss bestehender Verträge neue Aktionäre den Anteil des Kantons bzw. der EKZ übernehmen (eine Teilprivatisierung, verbunden mit einer Verwässerung)? Falls nein, welche vertraglichen Anpassungen wären nötig und wer entscheidet für den Kanton Zürich und die EKZ abschliessend darüber?
5. Wie würde der Kanton Zürich eine allfällig genehmigte Beteiligung (direkt und/oder indirekt über die EKZ) an einer Kapitalerhöhung der Axpo Holding finanzieren?
6. Würde eine entsprechende Kapitalerhöhung dem mittelfristigen Ausgleich der Staatsrechnung angerechnet? Falls nein, weshalb nicht und was sind die gesetzlichen Grundlagen dazu?
7. Gab es oder gibt es im Verwaltungsrat der Axpo Holding Gespräche, Verhandlungen oder Vorbereitungen betreffend einer Kapitalerhöhung? Falls ja, gibt es im Regierungsrat entsprechende Beratungen? Wie schätzt der Regierungsrat aus heutiger Sicht die Wahrscheinlichkeit ein, dass die Axpo Holding in den nächsten 1, 3 bzw. 5 Jahre kapitalisiert werden muss?
8. Stehen derzeit Garantien oder andere finanzielle Verpflichtungen seitens der EKZ zugunsten der Axpo Holding aus? Falls ja, welche?
9. Kann der Regierungsrat bestätigen, dass seitens des Kantons Zürich derzeit keine Garantien oder andere finanzielle Verpflichtungen zugunsten der Axpo Holding ausstehen? Falls nein, welche?
10. Sind derzeit Darlehen oder ähnliche Finanzierungsinstrumente der Axpo Holding gegenüber dem Kanton Zürich und/oder der EKZ ausstehend? Falls ja, bitte um Details betreffend Höhe, Fälligkeit, Zinssatz und Sicherheiten.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Alex Gantner, Maur, Hans-Peter Amrein, Küsnacht, und Josef Wiederkehr, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

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.

Die Kapitalerhöhung bei einer Aktiengesellschaft ist im Obligationenrecht (OR, SR 220) geregelt. Weiter massgebend für die Axpo Holding sind der NOK-Gründungsvertrag vom 22. April 1914 (LS 732.2) und die Statuten der Gesellschaft. Der NOK-Gründungsvertrag stellt eine koordinationsrechtliche, rechtsgeschäftliche Verwaltungsvereinbarung der beteiligten Kantone dar. Er regelt in einer für die Parteien verbindlichen Weise das Verhältnis der Vertragspartner untereinander sowie die Rechte und Pflichten der Vertragspartner und ist in diesem Sinne mit einem Aktionärbindungsvertrag vergleichbar.

Zu Frage 1:

Die Kapitalerhöhung bei einer Aktiengesellschaft ist in Art. 650 ff. OR geregelt. Die Erhöhung des Aktienkapitals wird von der Generalversammlung beschlossen und ist vom Verwaltungsrat innerhalb von drei Monaten durchzuführen (ordentliche Kapitalerhöhung, Art. 650 Abs. 1 OR). Die Generalversammlung kann durch Statutenänderung den Verwaltungsrat ermächtigen, das Aktienkapital innert einer Frist von längstens zwei Jahren zu erhöhen (genehmigte Kapitalerhöhung, Art. 651 Abs. 1 OR). Jeder Aktionär hat Anspruch auf den Teil der neu ausgegebenen Aktien, der seiner bisherigen Beteiligung entspricht (Bezugsrecht, Art. 652b Abs. 1 OR). Die Generalversammlung vollzieht ihre Wahlen und fasst ihre Beschlüsse, soweit das Gesetz oder die Statuten es nicht anders bestimmen, mit der absoluten Mehrheit der vertretenen Aktienstimmen (Art. 703 OR). Für eine ordentliche Kapitalerhöhung gibt es keine zusätzliche gesetzliche Bestimmung, hingegen ist für eine genehmigte Kapitalerhöhung ein Beschluss der Generalversammlung erforderlich, der mindestens zwei Drittel der vertretenen Stimmen und die absolute Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte auf sich vereinigt (Art. 704 Abs. 1 OR).

Gemäss § 2 des NOK-Gründungsvertrages übernehmen die Vertragskantone die neuen Aktien nach dem gleichen Verhältnis, wenn das Aktienkapital erhöht wird. Dies entspricht dem Bezugsrecht nach Art. 652b Abs. 1 OR.

Die Generalversammlung der Axpo Holding fasst ihre Beschlüsse gemäss den Statuten mit der absoluten Mehrheit der anwesenden und vertretenen Aktienstimmen, soweit das Gesetz (Art. 704 OR) oder die Statuten für die Beschlussfassung nicht zwingend eine qualifizierte Mehrheit vorschreiben. Die Statuten enthalten keine Bestimmungen zur Kapitalerhöhung.

Vor der Abstimmung über eine Kapitalerhöhung durch die Generalversammlung müssten die Aktionäre Kanton Zürich und EKZ über die Zustimmung zu diesem Vorhaben befinden und ihre Aktionärsvertreter im Hinblick auf die Generalversammlung entsprechend mandatieren. Sollte eine Entschlussfassung durch den Kanton vor der Generalversammlung nicht zustande kommen, müsste der Aktionärsvertreter des Kantons die Kapitalerhöhung ablehnen.

Die Beteiligung des Kantons an der Axpo Holding ist im Verwaltungsvermögen eingestellt. Eine Teilnahme des Kantons an einer Kapitalerhöhung der Axpo Holding stellt daher gemäss § 34 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) eine Investitionsausgabe dar. Eine Ausgabe bedarf gemäss § 35 Abs. 1 CRG einer Rechtsgrundlage, eines Budgetkredits und einer Ausgabenbewilligung. Über neue einmalige Ausgaben über 3 Mio. Franken beschliesst gemäss Art. 56 Abs. 2 lit. a KV (LS 101) der Kantonsrat mit der Mehrheit aller Mitglieder. Gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. d KV unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken dem fakultativen Referendum. Der genaue zeitliche Ablauf hängt somit insbesondere vom Kantonsrat und von einem allfälligen fakultativen Referendum ab.

Gemäss § 2 Abs. 1 lit. k der EKZ-Verordnung vom 13. Februar 1985 (LS 732.11) steht dem Verwaltungsrat der EKZ die Beschlussfassung über die Beteiligung an anderen Unternehmungen gemäss § 11 des EKZ-Gesetzes vom 19. Juni 1983 (LS 732.1) zu.

Die Überweisung des neuen Kapitals im Anschluss an eine durch die Generalversammlung genehmigte Kapitalerhöhung dürfte sowohl beim Kanton als auch bei den EKZ rasch umgesetzt werden können, da der diesbezügliche Ablauf aufgrund des Zeitbedarfs vor der Generalversammlung für die Entschlussfassung des Kantons entsprechend geplant werden könnte.

Zu Frage 2:

Beim Kanton unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von mehr als 6 Mio. Franken dem fakultativen Referendum (vgl. Beantwortung der Frage 1). Bei den EKZ besteht betreffend ihre Beteiligung an einer Kapitalerhöhung bei der Axpo Holding keine Möglichkeit einer Volksabstimmung. Dazu wäre eine Anpassung des EKZ-Gesetzes und/oder der EKZ-Verordnung erforderlich.

Zu Fragen 3 und 4:

Die beteiligten Kantone dürfen ihre Aktien nicht an Dritte veräussern, ausgenommen an ein eigenes staatliches Elektrizitätswerk (§ 3 NOK-Gründungsvertrag). Eine Beteiligung neuer Aktionäre an der Axpo Holding ist damit ausgeschlossen, die Übertragung von Aktien innerhalb des bestehenden Aktionariats ist hingegen möglich. Gemäss § 2 Abs. 2 des NOK-Gründungsvertrages übernehmen die Vertragskantone die neuen Aktien bei einer Kapitalerhöhung nach dem bestehenden Verhältnis. Dabei handelt es sich um ein Bezugsrecht nach Art. 652b OR. Sollte ein Vertragskanton auf seine Bezugsrechte verzichten, könnten die ihm zustehenden Anteile an der Kapitalerhöhung von anderen bisherigen Aktionären übernommen werden.

Soll die Beteiligung neuer Aktionäre an der Axpo Holding ermöglicht werden, muss der NOK-Gründungsvertrag angepasst werden. Dies müsste von den Vertragskantonen einstimmig beschlossen werden. Im Kanton Zürich wäre dazu ein dem fakultativen Referendum unterstehender Kantonsratsbeschluss erforderlich (gemäss Art. 54 Abs. 1 lit. c KV beschliesst der Kantonsrat über interkantonale Verträge, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist; der Regierungsrat ist für Vereinbarungen auf Verordnungsstufe allein zuständig, vgl. Art. 69 Abs. 1 KV). Eine formale Zustimmung der EKZ wäre nicht erforderlich, da sie nicht Vertragspartner des NOK-Gründungsvertrages sind.

Zu Frage 5:

Eine direkte Beteiligung des Kantons an einer Kapitalerhöhung der Axpo Holding würde durch vorhandene liquide Mittel bzw. durch Aufnahme von Fremdkapital auf dem Kapitalmarkt finanziert. Die EKZ könnten ihre Beteiligung an einer Kapitalerhöhung der Axpo Holding durch vorhandene liquide Mittel, durch Aufnahme von Fremdkapital auf dem Kapitalmarkt oder durch Inanspruchnahme von Grundkapital des Kantons (vgl. § 5 Abs. 1 EKZ-Gesetz) finanzieren. Die Art der Finanzierung hinge insbesondere von der Höhe der Kapitalerhöhung ab.

Zu Frage 6:

Wie bereits ausgeführt, ist die Beteiligung an der Axpo Holding im Verwaltungsvermögen eingestellt; eine Erhöhung der Beteiligung stellt daher eine Investitionsausgabe dar. Gemäss § 4 Abs. 1 CRG ist für den mittelfristigen Ausgleich der Staatsrechnung die Erfolgsrechnung massgebend; die Investitionsrechnung wird nicht berücksichtigt. Dem mittelfristigen Ausgleich unterliegen allfällige Wertberichtigungen auf der Beteiligung an der Axpo Holding.

Zu Frage 7:

Die Sitzungen und Beschlüsse des Verwaltungsrates der Axpo Holding sind vertraulich. Der Regierungsrat kann deshalb keine Auskünfte über dessen Tätigkeiten geben. Trotz des schwierigen Umfelds ist der Axpo-Konzern weiterhin gut kapitalisiert. Es zeichnet sich kein Bedarf für eine zusätzliche Kapitalisierung ab. Im Regierungsrat gibt es entsprechend keine diesbezüglichen Gespräche.

Zu Fragen 8 und 9:

Weder seitens des Kantons noch seitens der EKZ stehen Garantien oder andere finanzielle Verpflichtungen zugunsten der Axpo Holding aus.

Zu Frage 10:

Weder gegenüber dem Kanton noch gegenüber der EKZ stehen Darlehen oder anderweitige Finanzierungsinstrumente der Axpo Holding aus.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi