

Antrag des Regierungsrates vom 12. Februar 2020

5600

**NOK-Gründungsvertrag, Ablösung durch einen
Aktionärbindungsvertrag und eine Eignerstrategie
(Aufhebung)
Energiesgesetz (Änderung; Beteiligung an der Axpo
Holding AG)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. Februar 2020,

beschliesst:

I. Der Ablösung des Vertrags zwischen den Kantonen Aargau, Glarus, Zürich, St.Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, Appenzell A.-Rh. und Zug betreffend Gründung der Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK-Gründungsvertrag) vom 22. April 1914 durch einen Aktionärbindungsvertrag (Fassung vom 20. November 2018) und eine Eignerstrategie (Fassung vom 20. November 2018) der Aktionäre der Axpo Holding AG wird zugestimmt.

II. Der Beschluss des Kantonsrates betreffend Beteiligung des Kantons Zürich beim Erwerb der Kraftwerke Beznau-Löntsch durch Übernahme von 38% oder 13 680 Stück der Aktien dieser Gesellschaft vom 6. Juli 1914 (LS 732.2) wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Aktionärbindungsvertrags (Fassung vom 20. November 2018) und der Eignerstrategie (Fassung vom 20. November 2018) der Aktionäre der Axpo Holding AG aufgehoben.

III. Das Energiegesetz vom 19. Juni 1983 wird wie folgt geändert:

§ 2 a. ¹ Der Regierungsrat nimmt die Rechte und Pflichten des Kantons als Aktionär der Axpo Holding AG wahr.

² Er kann mit den anderen Aktionären einen Aktionärbindungsvertrag abschliessen und eine gemeinsame Eignerstrategie festlegen.

³ Die Übertragung von Aktien bedarf der Zustimmung des Kantonsrates.

IV. Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

1.1 NOK-Gründungsvertrag

Mit dem Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Glarus, Zürich, St.Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, Appenzell A.-Rh. und Zug betreffend Gründung der Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG vom 22. April 1914 (NOK-Gründungsvertrag; vgl. LS 732.2) verpflichteten sich die nordostschweizerischen Kantone zur Übernahme der Aktien der Kraftwerke Beznau-Löntsch und zum Betrieb und Ausbau dieser Stromerzeugerin im Interesse der beteiligten Kantone. Die Kantone St.Gallen, Schwyz und Appenzell Ausserrhoden übernahmen in der Folge ihren Aktienanteil nicht. Die übrigen Kantone gründeten mit dem Vertrag die Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK). Einzelne Kantone überschrieben ihre Aktien vollständig (Thurgau) bzw. teilweise (Zürich und Aargau) an ihre Kantonswerke. 1928 trat die St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG der NOK bei.

Der NOK-Gründungsvertrag enthält Bestimmungen zu:

- Verkauf und Umfirmierung der bestehenden Aktiengesellschaft «Kraftwerk Beznau-Löntsch»,
- Aktionärsstruktur, Bezugsrechten und Verwaltungsrat,
- Übertragungsbeschränkungen der Aktien,
- Liefer- und Bezugspflichten für elektrische Energie,
- Vorzugsrecht der NOK bei staatlichen Konzessionen,
- Erstellung des Kraftwerks Eglisau,
- Vorzugsrecht des Kantons Aargau beim Bau eines dritten Niederdruckwerks,
- Abtretung von Verteilungsanlagen an den Kanton Aargau,
- Verbindlichkeit und Streitbeilegung.

2001 wurde die Axpo Holding AG (Axpo Holding) gegründet und die Aktionäre tauschten ihre NOK-Aktien in Aktien der Axpo Holding um. Die NOK wurde umbenannt in die Axpo Power AG (Axpo Power) und ist eine 100%-Tochter der Axpo Holding. Heute setzen sich die Anteile des Aktionariats der Axpo Holding wie folgt zusammen: Kanton Zürich (18,3%), Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ, 18,4%), Kanton Aargau (14,0%), AEW Energie AG (AEW, 14,0%), SAK Holding AG (SAK, 12,5%), EKT Holding AG (EKT, 12,3%), Kanton Schaffhausen (7,9%), Kanton Glarus (1,7%) und Kanton Zug (0,9%). Die Kantone Thurgau (über die EKT Holding AG) sowie St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden (über die SAK Holding AG) sind indirekt an der Axpo Holding beteiligt.

1.2 Neue Organisation der Schweizer Stromversorgung

Die frühere NOK bzw. die heutige Axpo Holding mit ihren Tochtergesellschaften (nachfolgend zusammen: Axpo) und die Kantonswerke haben 100 Jahre lang für eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung in der Nordostschweiz gesorgt und tun dies auch heute noch. Für die Eigentümer stellen die Unternehmen auch eine bedeutende finanzielle Beteiligung dar.

Mit dem eidgenössischen Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (StromVG; SR 734.7) haben sich die Aufgaben bei der schweizerischen Stromversorgung grundlegend geändert. Die regionalen Regelzonen wurden durch eine nationale Zone abgelöst. Für den diskriminierungsfreien, zuverlässigen und leistungsfähigen Betrieb des Übertragungsnetzes ist seit 2009 die Swissgrid AG zuständig. Anfang 2013 wurde ihr auch das Eigentum am Stromübertragungsnetz und damit die Verantwortung für Unterhalt, Erneuerung und Ausbau übertragen. Weiter wurde

auf Anfang 2009 der Strommarkt in der Schweiz teilweise geöffnet, vorerst für Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Bezug über 100 Megawattstunden (MWh) pro Jahr. Der Bundesrat hat Ende September 2019 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation beauftragt, im ersten Quartal 2020 ein Aussprachepapier mit Eckwerten für eine vollständige Marktöffnung sowie weiterem Anpassungsbedarf beim StromVG zu unterbreiten.

Mit dem StromVG haben sich die Rahmenbedingungen für die Axpo wie auch für die Kantonswerke wesentlich verändert. Die regionale Ausrichtung hat an Bedeutung verloren. Die Möglichkeiten der Einflussnahme der Kantone auf die Versorgungssicherheit (über die Axpo-Beteiligung) haben sich gegenüber früher verringert. Die bisherige Aufgabenteilung zwischen der Axpo und den Kantonswerken ist nicht mehr in allen Teilen umsetzbar. Sie sind in einzelnen Geschäftsfeldern teilweise sogar zu Konkurrenten geworden.

1.3 Entwicklungen im Strommarkt und bei der Axpo

Die Axpo hat im Gegensatz zu den meisten Schweizer Stromunternehmen fast keine gebundenen Kundinnen und Kunden, denen sie den Strom zu Gestehungskosten verrechnen kann (Ausnahme: Belieferung von gebundenen Kundinnen und Kunden durch die Tochtergesellschaft CKW). Sie muss nahezu den gesamten erzeugten Strom im Markt absetzen. Als Folge der tiefen Strompreise musste die Axpo in den Geschäftsjahren 2013/14 bis 2015/16 hohe Wertberichtigungen auf ihren Kraftwerken vornehmen. Es resultierten negative Geschäftsergebnisse mit einem kumulierten Verlust von rund 3,0 Mrd. Franken. Der Verwaltungsrat der Axpo Holding präsentierte deshalb im Dezember 2016 seine Strategie zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Konzerns. Die Kernenergie und einige weitere Anlagen (Gaskraftwerke, einige Wasserkraftwerke) sollten in der gut kapitalisierten Tochtergesellschaft «Axpo Power AG» zusammengefasst werden. Die Kompetenzen in den Wachstumsfeldern erneuerbare Energien und internationales Kundengeschäft sollten zusammen mit den Stromnetzen, Teilen der Wasserkraft und der Assetvermarktung in der neuen Tochtergesellschaft «Axpo Solutions AG» gebündelt werden. Das Kapital für die Wachstumsstrategie sollte nicht nur von der Axpo Holding, sondern ab 2019 auch von neuen Minderheitsinvestoren kommen. Im September 2017 gab der Verwaltungsrat bekannt, dass dank der operativen Fortschritte und verbesserter Ertragsaussichten ab 2020 (infolge erwarteter höherer Strompreise) die angekündigte strategische Neuausrichtung der Gruppe aus eigener Kraft finanziert werden könne. Die Bündelung der Wachstumsfelder in der eigenen Einheit «Axpo Solutions AG» solle aber so

fortgesetzt und vorbereitet werden, dass bei einer Verschlechterung des Umfelds innert Jahresfrist der Gang an den Kapitalmarkt möglich wäre. Damit sichere sich die Axpo die strategische Flexibilität, um schnell auf neue Marktsituationen reagieren zu können. In den Geschäftsjahren 2016/17 (310 Mio. Franken) und 2017/18 (131 Mio. Franken) erzielte die Axpo positive Unternehmensergebnisse (vgl. RRB Nr. 915/2019 für ausführlichere Berichterstattung).

1.4 Projekt Eigentümerinteressen der Aktionäre der Axpo Holding

Im Juni 2016 nahmen die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Zug und Zürich unter Federführung der Kantone Aargau und Zürich ein Projekt in Angriff mit dem Ziel, gemeinsam die Schlüsse aus den Entwicklungen der letzten Jahre zu ziehen und die Eigentümerinteressen zu klären. Im Laufe des Projekts wurden auch die weiteren Aktionäre der Axpo Holding – die Kantonswerke AEW, EKT, EKZ und SAK – sowie die Axpo Holding in das Projekt eingebunden.

Zwei wichtige Schritte wurden bereits abgeschlossen: Erstens wurde in Zusammenarbeit mit dem Verwaltungsrat der Axpo Holding die Entpolitisierung und Verkleinerung des Verwaltungsrates vorbereitet und mit den Erneuerungswahlen des Verwaltungsrates an den Generalversammlungen vom 10. März 2017 und vom 19. Januar 2018 umgesetzt. Zweitens findet seit Januar 2018 zweimal jährlich ein Informationsaustausch zwischen der Axpo Holding und den Aktionären statt, damit die Aktionäre, nachdem sie nicht mehr direkt mit eigenen Vertretungen der Regierungen bzw. der Kantonswerke im Verwaltungsrat vertreten sind, weiterhin angemessen über ihre Beteiligung informiert werden.

Ein weiteres Teilprojekt betrifft die Überprüfung und Ablösung des NOK-Gründungsvertrags.

2. Ablösung NOK-Gründungsvertrag durch Aktionärbindungsvertrag und Eigenstrategie

2.1 Gründe für die Ablösung

Der NOK-Gründungsvertrag soll aus folgenden Gründen abgelöst werden:

a. Veränderte Rahmenbedingungen

Bis vor einigen Jahren war die Schweizer Stromversorgung ein Monopolbereich mit acht regionalen Regelzonen. Das Versorgungsgebiet der heute in den Axpo-Konzern eingegliederten NOK in der Ostschweiz war in einer Regelzone zusammengefasst. Das Stromnetz gehörte der Axpo bzw. den angeschlossenen Kantons- und Gemeindewerken. Sie waren für die Stromtarife und die sichere Versorgung verantwortlich. Mit dem Stromversorgungsgesetz hat sich der nationale Strommarkt grundlegend geändert. Heute ist der Markt teilliberalisiert. Die acht Regelzonen wurden 2009 durch eine schweizerische Regelzone abgelöst. Für deren diskriminierungsfreien, zuverlässigen und leistungsfähigen Betrieb ist die nationale Netzgesellschaft Swissgrid AG zuständig. Nach über 100 Jahren sind beinahe alle Bestimmungen des NOK-Gründungsvertrags überholt bzw. nicht mehr oder nur noch bedingt anwendbar.

b. Verändertes Verhältnis zwischen Kantonswerken und Axpo

Mit der Teilliberalisierung des schweizerischen Strommarktes hat sich auch das Verhältnis zwischen den Kantonswerken und der Axpo geändert. Die Axpo und die Kantonswerke treten heute bereits teilweise bei der Versorgung von Grosskunden als Konkurrenten auf. Mit der freien Lieferantenwahl für Elektrizitätsversorgungsunternehmen (Gemeindewerke, Kantonswerke usw.) und Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch ab 100 MWh hat § 4 des NOK-Gründungsvertrags an Bedeutung verloren.

c. Zu starre Vorgaben zur Aktionärsstruktur

§ 3 des NOK-Gründungsvertrags, mit weitgehenden Veräusserungsbeschränkungen für die Aktien, verhindert die Beteiligung weiterer Aktionäre und erschwert Aktienverkäufe der bisherigen Aktionäre. Im heutigen Marktumfeld muss es unter bestimmten, festzulegenden Voraussetzungen (Verkaufsbeschränkungen, Vorhandrechte) möglich sein, Kooperationen einzugehen bzw. neue Aktionäre (beispielsweise andere Kantone oder Kantonswerke) aufzunehmen, durch eine Kapitalerhöhung oder den Verkauf von Aktien.

d. Vertragspartner nicht mehr angemessen

Die Vertragspartner des NOK-Gründungsvertrags (Vertragskantone) sind nicht mit dem Aktionariat identisch (teils Vertragskantone, teils Kantonswerke, SAK als «interkantonales» Werk). Insbesondere mit Blick auf die heutige Strommarktordnung ist eine Überführung in einen Aktionärsbindungsvertrag (ABV) mit allen Aktionären sinnvoll.

e. Fehlende Kündigungsklausel

Der NOK-Gründungsvertrag enthält keine Kündigungsklausel. In einem zeitgemässen neuen Vertrag sollte jedem Vertragspartner zugestanden werden, den Vertrag innert angemessener Frist kündigen zu können.

2.2 Ziele

Der NOK-Gründungsvertrag soll durch einen unter allen Aktionären abgeschlossenen, zeitgemässen und flexibleren ABV sowie eine Eignerstrategie abgelöst werden. Gleichzeitig sollen die Statuten der Axpo Holding überarbeitet werden. Während im ABV verbindlich das Verhältnis der Vertragspartner untereinander sowie die Rechte und Pflichten der Vertragspartner geregelt werden, legt die Eignerstrategie die gemeinsamen strategischen Ziele der Aktionäre fest. Dabei berücksichtigen die Aktionäre die unternehmerische Autonomie der Axpo Holding. Die Eignerstrategie stellt aber für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung eine wichtige und massgebende Leitplanke dar.

Bei der Erarbeitung der Eignerstrategie standen insbesondere folgende Fragestellungen im Zentrum:

Versorgungssicherheit

Mit der Einführung des Stromversorgungsgesetzes haben sich die Möglichkeiten der Einflussnahme der Kantone auf die Versorgungssicherheit (über die Axpo-Beteiligung) gegenüber früher deutlich verringert. Daraus könnte abgeleitet werden, dass die Kantone und die Kantonswerke nicht mehr zwingend an ihren Beteiligungen festhalten müssen, was seinerzeit im Sinne des Gründungsvertrags war. Weil der Strukturwandel in der Branche noch nicht abgeschlossen ist, wollen die Kantone zusammen mit den Kantonswerken aber weiterhin einen Beitrag zur Versorgungssicherheit in der Schweiz leisten. Denn diese ist für Gesellschaft und Wirtschaft von zentraler Bedeutung.

Voraussetzung für eine sichere Stromversorgung ist eine gut ausgebaut und unterhaltene Netzinfrastruktur. Auf der Erzeugungsseite kommt der Wasserkraft in der Schweiz mit dem schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie eine noch grössere Bedeutung zu. Deshalb wollen Kantone und Kantonswerke sicherstellen, dass die gehaltenen Anteile an Stromnetzen und Wasserkraft mehrheitlich in direktem oder indirektem Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben.

Die politische Beurteilung, inwieweit die Kantone noch einen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten müssen oder wollen, fällt unterschiedlich aus. Einzelne Aktionäre wünschen längerfristig die Möglichkeit, ihre Anteile vollständig verkaufen zu können. Für andere stellt ihre Beteiligung weiterhin ein Instrument für die Versorgungssicherheit dar. Die vorbereitenden Gremien konnten sich auf einen Kompromiss einigen. Dieser sieht vor, dass während einer Lock-up-Periode eine Veräusserung von Anteilen an Dritte nicht möglich ist. Längerfristig wird aber die Möglichkeit geschaffen, dass Kantone und Kantonswerke einen Teil ihrer Beteiligung verkaufen können.

Stärkung des Axpo-Konzerns in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld

Als Stromerzeuger ohne gebundene Endkundinnen und Endkunden (mit Ausnahme der Tochtergesellschaft CKW) war der Axpo-Konzern in den letzten Jahren mit tiefen Strompreisen besonders gefordert, da er einen Grossteil seines Stromes nicht zu Gestehungskosten verrechnen konnte. Weil die Strombranche kapitalintensiv ist, kann der Axpo-Konzern am Kapitalmarkt davon profitieren, dass er im Eigentum der öffentlichen Hand liegt. Mit einem klaren Bekenntnis zur Axpo-Beteiligung helfen die Eigentümer dem Unternehmen, wirtschaftlich schwierige Lagen besser zu bewältigen.

Wahrung der finanziellen Interessen der Kantone

Die Axpo-Beteiligung stellt für die Kantone und die Kantonswerke eine wertvolle Beteiligung dar. Von der wirtschaftlichen Erholung des Unternehmens können auch die Eigentümer profitieren. Die Eigentümer erwarten eine marktgerechte Dividende, die aber dem Unternehmen genügend Spielraum für die weitere Entwicklung sowie die notwendigen Investitionen in Netze und Erzeugung lässt.

Zusammenarbeit mit den Kantonswerken

Mit der Marktöffnung hat sich die Aufgabenteilung zwischen Axpo-Konzern und den Kantonswerken verändert. Teilweise sind sie sogar zu Konkurrenten geworden. Vor allem – aber nicht nur – aus Sicht der Kantone mit eigenen Kantonswerken sind Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Deshalb sollen Synergien zwischen den Kantonswerken und dem Axpo-Konzern im gesetzlich erlaubten Rahmen genutzt werden. Beispielsweise können im Bereich der Stromvermarktung Optimierungspotenziale erschlossen werden.

Einflussnahme der Eigner auf die Axpo-Beteiligung

Der Verwaltungsrat der Axpo Holding wurde verkleinert und entpolitisiert. Dadurch ist der Informationsfluss zwischen Aktionären (Kantone und Kantonswerke) und Unternehmen auf eine neue Grundlage zu stellen. Die Eigner nehmen neu mit folgenden Instrumenten Einfluss auf ihr Unternehmen:

- Eignerstrategie, ABV und Statuten,
- Informationskonzept,
- Wahrung der Aktionärsrechte.

2.3 Struktur und Inhalte

Der bestehende NOK-Gründungsvertrag (Vereinbarung zwischen den NOK-Vertragskantonen) soll durch einen ABV und eine Eignerstrategie (Vereinbarungen zwischen den Aktionären) abgelöst werden. Zudem sollen die Statuten der Axpo Holding überarbeitet werden. Die Erarbeitung von ABV und Eignerstrategie sowie die Anpassung der Statuten wurden eng begleitet durch Experten in den Bereichen Unternehmensrecht und Vertragsrecht sowie Public Corporate Governance.

2.3.1 Aktionärbindungsvertrag

Im ABV werden für die Parteien das Verhältnis der Vertragspartner untereinander sowie die Rechte und Pflichten der Vertragspartner verbindlich geregelt (z. B. Zusammensetzung Verwaltungsrat, Dividendenpolitik, Veräusserungsverbote, Mindestbeteiligungen, Vorhandrechte, Mitverkaufsrechte und -pflichten, Dauer des Vertrags, Kündigungsmöglichkeit). Der ABV (Fassung vom 20. November 2018) enthält insbesondere folgende wesentliche Bestimmungen:

a. Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat der Gesellschaft besteht aus sieben bis neun Mitgliedern. Die Wahl von Mitgliedern des Verwaltungsrates erfolgt auf der Grundlage eines Anforderungsprofils für das Gesamtgremium, die einzelnen Mitglieder und das Präsidium. Das Anforderungsprofil wird durch den Verwaltungsrat der Gesellschaft festgelegt und mit den Eigentümern abgestimmt. Grundsätzlich sind die Parteien bestrebt, sich gemeinsam auf die zu wählenden Verwaltungsratsmitglieder und die Präsidentin bzw. den Präsidenten zu verständigen. Ist dies nicht möglich, besteht der Verwaltungsrat aus neun Mitgliedern und die Parteien haben folgende Ansprüche auf die Nominierung von Verwaltungsratsmitgliedern: ZH und EKZ zusammen drei Sitze; AG, AEW, SAK und EKT je einen Sitz; SH, GL und ZG zusammen einen Sitz. Die Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten erfolgt unabhängig von dieser Zuteilung der Ansprüche.

b. Veräußerungsverbot

Die Axpo soll in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage gestärkt werden. Deshalb und aus Rücksicht auf den politischen Prozess zur Ablösung des NOK-Gründungsvertrage gibt es eine fünfjährige «Lock-up-Periode», während deren die Aktionäre ihre Anteile an der Axpo Holding zu 100% halten. Während dieser Lock-up-Periode sind nur folgende Geschäfte möglich: erstens Aktienübertragungen zwischen Kantonen und eigenen Kantonswerken (ohne Vorhandrechte); zweitens generelle Aktienübertragungen zwischen den Aktionären (mit Vorhandrechten, zur Sicherstellung der Gleichberechtigung der Aktionäre und zur Vermeidung unerwünschter Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse; Ausnahme: die Aktionäre ZG und GL mit sehr geringen Aktienanteilen, die beide auch nicht über ein eigenes Kantonswerk verfügen, dürfen ihre Beteiligung ohne Vorhandrechte übertragen). Nach Ablauf der Lock-up-Periode erhalten die Aktionäre mehr Handlungsspielraum. Sie können ihre Anteile grundsätzlich veräußern. Zur Sicherung, dass die Mehrheit der Gesellschaft in den Händen des bisherigen Aktionariats bleibt, müssen die Parteien aber gemeinsam mindestens 51% der Aktien an der Gesellschaft halten. Dabei ist jede Partei verpflichtet, einen Anteil proportional zu ihrem am Ende der Lock-up-Periode bestehenden Aktienanteil zu halten (individuelle Mindestbeteiligung). Die Verpflichtung zur Mindestbeteiligung kann nach Ablauf der festen Vertragsdauer von acht Jahren mit einem Quorum von über 50% und der Zustimmung von mindestens fünf Vertragsparteien geändert oder aufgehoben werden.

c. Vorhandrechte

Die übrigen Aktionäre erhalten ein Vorhandrecht für die Anteile einer verkaufswilligen Partei. Damit wird sichergestellt, dass Aktionäre ihre Beteiligungen erhöhen können, wenn sie dies für die Versorgungssicherheit oder aus anderen Gründen als erforderlich erachten. Dabei gelten folgende Kriterien und Zielsetzungen: Erstens haben bestehende Aktionäre die Möglichkeit, sämtliche Aktien einer veräusserungswilligen Partei zu erwerben und dabei im Verhältnis zu ihren Aktienanteilen gleichbehandelt zu werden; zweitens haben veräusserungswillige Parteien die Möglichkeit, sämtliche von ihnen zum Verkauf angebotene Aktien zu verkaufen, soweit diese über ihrer individuellen Mindestbeteiligung liegen.

d. Dauer des Vertrags, Kündigung und Kündigungsfolgen

Die Axpo soll in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage gestärkt werden. Der ABV wird für acht Jahre fest abgeschlossen. Wird der Vertrag nicht gekündigt, verlängert sich die Vertragsdauer um jeweils fünf Jahre. Kündigt eine Partei den Vertrag, ist sie verpflichtet, alle ihre Aktien den anderen Parteien, die bereit sind, den Vertrag fortzusetzen, zum Kauf anzubieten.

2.3.2 Eignerstrategie

In der Eignerstrategie werden die gemeinsamen strategischen Ziele der Eigner festgelegt, z. B. die unternehmerischen, organisatorischen, finanziellen und personellen Rahmenbedingungen oder auch Hinweise zu Kooperationen und weiteren Themen, die eine grössere Flexibilität erfordern.

Die Aktionäre berücksichtigen die unternehmerische Autonomie der Axpo Holding und anerkennen die Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsrates in Bezug auf die Unternehmensstrategie. Die Eignerstrategie stellt aber für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung eine wichtige und relevante Leitplanke dar und ist zu beachten.

Die Eignerstrategie umfasst 13 strategische Leitsätze, u. a.

- wird sichergestellt, dass die Stromnetze und die Wasserkraft mehrheitlich direkt oder indirekt im Eigentum der öffentlichen Hand bleiben (Leitsätze 2 und 3),
- soll die Axpo auf zusätzliche Beteiligungen im Bereich der Kernenergieproduktion verzichten (Leitsatz 5),
- sollen Synergien mit den Kantonswerken und den Aktionären genutzt werden (Leitsätze 6 und 7),

- soll ein Cashflow erwirtschaftet werden zur Entrichtung einer marktüblichen Dividende, zur langfristigen Sicherung der Investitionen und zur Rückzahlung von eingegangenen finanziellen Verpflichtungen (Leitsatz 9).

Die Eignerstrategie wird für eine feste Dauer von acht Jahren abgeschlossen. Sie wird regelmässig von den Aktionären überprüft. Änderungen und Ergänzungen der Eignerstrategie bedürfen der Zustimmung aller Aktionäre. Die Aktionäre planen vor Ablauf der acht Jahre eine neue gemeinsame Eignerstrategie mit den dannzumal bestehenden gemeinsamen strategischen Zielen.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1196/2016 die kantonale Eigentümerstrategie für die Beteiligung an der Axpo Holding festgelegt. Dabei formulierte er strategische und wirtschaftliche Ziele sowie Erwartungen des Kantons an das Unternehmen. Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des ABV und der gemeinsamen Eignerstrategie der Aktionäre der Axpo Holding ist zu überprüfen, inwieweit eine ergänzende Eigentümerstrategie des Kantons zur Festsetzung spezifischer kantonaler Ziele erforderlich ist.

2.3.3 Statuten

Bei den Statuten der Axpo Holding sollen insbesondere Anpassungen beim Zweckartikel sowie im Bereich der Governance vorgenommen werden. Der Entwurf der Statuten vom 20. November 2018 sieht diesbezüglich Folgendes vor:

Der Zweck ist den heutigen Verhältnisse entsprechend möglichst offen gestaltet, wie beispielsweise auch bei der BKW AG und der Alpiq Holding AG (die strategischen Vorgaben und Leitplanken für den Verwaltungsrat werden in der Eignerstrategie festgelegt). Obwohl für die Axpo Holding als nicht börsenkotiertes Unternehmen gesetzlich nicht vorgeschrieben, wurden teilweise bewusst die strengeren Vorgaben für börsenkotierte Unternehmen übernommen.

Die Anpassungen im Bereich der Governance umfassen u. a.

- die Einzelwahl der Mitglieder und der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Verwaltungsrates,
- eine Amtszeit- und Altersbeschränkung für Mitglieder des Verwaltungsrates,
- die Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Verwaltungsrates durch die Generalversammlung (heute erfolgt diese Wahl durch den Verwaltungsrat selbst),
- eine Anpassung bei der Genehmigung der Vergütungen von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung: die Genehmigung soll analog der Umsetzung bei börsenkotierten Unternehmen erfolgen.

2.4 Zuständigkeiten

Der NOK-Gründungsvertrag ist ein interkantonaler Vertrag (Konkordat). Für seine Auflösung ist die Zustimmung aller Vertragskantone (AG, GL, SH, TG, ZG, ZH) erforderlich. In den meisten Vertragskantonen liegt dieser Beschluss in der Kompetenz des Parlaments, teilweise untersteht der Beschluss dem fakultativen Referendum.

Der ABV und die Eignerstrategie bedürfen der Genehmigung aller Aktionäre. Bei den Kantonswerken liegt die Genehmigungskompetenz beim Verwaltungsrat. Bei den Aktionärskantonen ist individuell zu klären, ob die Genehmigungskompetenz beim Regierungsrat oder teilweise bzw. vollumfänglich bei den kantonalen Parlamenten liegt. Die Eignerstrategie muss einfach angepasst bzw. entwickelt werden können und eine auf die Marktentwicklung ausgerichtete Strategie der Eigner ermöglichen. Um die Handlungsfähigkeit der Axpo Holding zu gewährleisten, sollte die Beschlusskompetenz für die Eignerstrategie deshalb bei der Exekutive liegen.

Die Anpassung der Statuten obliegt der Generalversammlung der Axpo Holding. Für die Änderung des Gesellschaftszweckes ist ein Beschluss der Generalversammlung erforderlich, der mindestens zwei Drittel der vertretenen Stimmen und die absolute Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte auf sich vereinigt (Art. 704 OR).

2.5 Kanton Zürich

2.5.1 Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten für die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags sowie den Abschluss des ABV und die Festlegung der Eignerstrategie für die Axpo Holding stellen sich für den Kanton Zürich wie folgt dar:

NOK-Gründungsvertrag

Beim Vertragsabschluss 1914 hat der Kantonsrat über den Beitritt zum NOK-Gründungsvertrag beschlossen. Aufgrund des Grundsatzes der Parallelität der Rechtsetzungsform ist somit heute ebenfalls der Kantonsrat zuständig, um über die Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags zu beschliessen. Der Aufhebungsbeschluss des Kantonsrates untersteht im Sinne von Art. 33 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung (KV; LS 101) dem fakultativen Referendum.

ABV und Eignerstrategie

Mit Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags wird die Beteiligung an der Axpo entkoppelt von der kantonalen Aufgabe, für eine sichere und wirtschaftliche Elektrizitätsversorgung zu sorgen (Art. 106 Abs. 3 KV). In der Folge sind der ABV und die Eignerstrategie als rein privatrechtliche Verträge zu qualifizieren, für deren Abschluss der Regierungsrat zuständig ist (vgl. Ziff. 2.5.2).

2.5.2 Verankerung im Energiegesetz

Um die Zuständigkeiten bezüglich der Beteiligung des Kantons an der Axpo Holding AG zu regeln, wird im Energiegesetz vom 19. Juni 1983 (EnerG; LS 730.1) ein neuer § 2a eingeführt.

In Abs. 1 wird ausdrücklich die bestehende Praxis verankert, dass der Regierungsrat bei der Beteiligung an der Axpo Holding AG alle Rechte und Pflichten des Kantons als Aktionär wahrnimmt. Dies umfasst insbesondere die Vertretung der Interessen des Kantons an der Generalversammlung.

Abs. 2 hält fest, dass der Regierungsrat für den Abschluss eines ABV und die Festlegung einer gemeinsamen Eignerstrategie mit den anderen Aktionären zuständig ist. Entsprechende Vereinbarungen sollen dabei nur abgeschlossen werden, wenn diese für den Kanton vorteilhaft sind. Der Regierungsrat kann ergänzend zur oder anstelle der gemeinsamen Eignerstrategie eine eigene Eigentümerstrategie des Kantons zur Festsetzung spezifischer kantonalen Ziele erlassen.

Gemäss Abs. 3 bedarf die Übertragung von Aktien an Dritte der Zustimmung des Kantonsrates. Damit wird sichergestellt, dass im Kantonsrat vor einem allfälligen Verkauf eines Teils oder aller Aktien der Axpo Holding eine Diskussion über die strategische Bedeutung dieses Vorhabens geführt werden kann. Mit der Zuständigkeit des Kantonsrates dürfte sich allerdings der Entscheid über einen allfälligen Aktienverkauf beträchtlich verzögern. Dies dürfte sich voraussichtlich negativ auf die Verkaufsmöglichkeiten und den Verkaufserlös auswirken.

2.5.3 Einbezug des Kantonsrates

Gemäss § 34o Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG; LS 171.1) verfolgt der Kantonsrat die Entwicklung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit des Kantons und wirkt bei der Willensbildung zu Grundsatzfragen und bei politisch wichtigen Entscheiden mit. Im Weiteren verfolgen gemäss § 34p KRG die Sach-

kommissionen in ihrem Sachbereich die Entwicklung der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit des Kantons und wirken bei der Willensbildung mit, indem sie Stellungnahmen zuhanden des Regierungsrates beschliessen (vgl. auch §§ 96 ff. Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019, ABI 2019-04-05). Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt des Kantonsrates (KEVU) nahm als zuständige Kommission mit Schreiben vom 2. Juli 2019 zuhanden des Regierungsrates zur beabsichtigten Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen Aktionärsbindungsvertrag und eine Eignerstrategie Stellung.

In folgenden Punkten vertrat die KEVU eine einstimmige Haltung:

- Die Umstrukturierung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Axpo Holding mittels ABV, gemeinsamer Eignerstrategie und neuen Statuten ist zu begrüssen.
- Die beabsichtigte Überarbeitungskadenz der vorgeschlagenen acht Jahre für die Eignerstrategie ist zu begrüssen. Dabei muss aber zwingend gewährleistet werden, dass die alte Eignerstrategie bis zum Beschluss einer neuen verbindlich bleibt. Damit wird sichergestellt, dass es keinen Zustand ohne gültige Eignerstrategie geben kann.
- Die Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags soll aus demokratiepolitischen Gründen mit einer referendumsfähigen Vorlage beschlossen werden. Der Abschluss des ABV soll gleichzeitig vom Kantonsrat beschlossen werden. Die Kompetenzen von Regierungsrat und Kantonsrat sind nicht völlig geklärt. Im Sinne von Transparenz, Nachvollziehbarkeit und genügender demokratischer Legitimation ist es angezeigt, auch den Abschluss des ABV in einer referendumsfähigen Vorlage zu beschliessen.

Weiter sprach sich jeweils eine Mehrheit der KEVU für folgende Punkte aus:

- Die grossen Wasserkraftwerke und die Hochspannungsnetze sind strategisch wichtige öffentliche Güter und sollen vollständig in Schweizer öffentlicher Hand sein. Die in der Eignerstrategie vorgesehene Vorgabe einer Mehrheitsbeteiligung wird als ungenügend erachtet.
- Betreffend eine umweltgerechte Energieversorgung mit weniger Abhängigkeiten vom Ausland soll die Eignerstrategie wie folgt ergänzt werden: Die Axpo-Beteiligungen an Kraftwerken, die auf Basis fossiler Energieträger betrieben werden, sollen schrittweise abgelöst werden. Auf zusätzliche solche Beteiligungen soll verzichtet werden. Es soll eine eigentliche Ausstiegsstrategie aus fossilen und nuklear betriebenen Kraftwerken in die Eignerstrategie aufgenommen werden.

- Das Erfordernis eines referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses beim Verkauf von Axpo-Beteiligungen wird abgelehnt. Die Mehrheit erachtet die Mehrheitsrechte der öffentlichen Hand durch die Bestimmungen der Eignerstrategie als genügend gesichert. Eine gewisse Flexibilität beim Verkauf von Axpo-Beteiligungen soll gewahrt bleiben.
- Das Erfordernis einer Genehmigung der Eignerstrategie durch den Kantonsrat wird abgelehnt. Die gemeinsame Entscheidungsfindung des Kantonsrates, des Verwaltungsrates der Axpo Holding und der anderen Eigentümer wird als zu langsam und träge beurteilt.
- Die Kontrolle über das Einhalten der Eignerstrategie soll durch die parlamentarischen Aufsichtskommissionen sichergestellt werden. Die Aufsichtskommissionen sollen dabei Einsichts- und Auskunftsrechte sowie das Antragsrecht auf Sonderprüfung haben.
- Zukünftig soll der Zürcher Aktionär (ob Kanton oder EKZ) mit einer Stimme sprechen. Es sollen alle wesentlichen Entscheidungen von jeweils nur einer zusätzlichen Instanz getroffen werden. Die Frage, in welchen Händen die Beteiligungen konsolidiert werden sollen, soll aber zu einem späteren Zeitpunkt unabhängig von der vorliegenden Vorlage geklärt werden.

2.6 Stand des Projekts

ABV, Eignerstrategie und Statuten sind nach langen Verhandlungen von den Vertretungen der Kantonsregierungen und der Kantonswerke gutgeheissen worden. Die Verhandlungen mit insgesamt 13 Parteien wurden über rund zweieinhalb Jahre geführt. Dabei galt es, die zum Teil unterschiedlichen Interessen aller Parteien zu berücksichtigen. Die nun vorliegenden Dokumente stellen einen von allen Beteiligten getragenen Kompromiss dar. Die Vertragsparteien können den ABV und die Eignerstrategie in der vorliegenden Form annehmen oder ablehnen. Anpassungen an den Dokumenten bedingen eine nachträgliche Zustimmung aller Vertragsparteien.

Die zuständigen Instanzen des Kantons TG und der vier Kantonswerke haben der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch die vorliegenden Dokumente (ABV und Eignerstrategie) bereits vor einigen Monaten zugestimmt. Eine Zustimmung der Kantone SG, AR und AI ist nicht erforderlich, da diese nur indirekt, über die SAK, an der Axpo Holding beteiligt sind. Noch erforderlich ist die Zustimmung der zuständigen Behörden in den Kantonen AG, GL, SH, ZG und ZH (jeweils Kantonsparlamente, teilweise unterstehen die Beschlüsse dem fakultativen Referendum). In den Kantonen AG (öffentliche Anhörung),

SH (Orientierungsvorlage an den Kantonsrat) und ZH (Einbezug des Kantonsrates gemäss §§ 340 ff. KRG, siehe Ziff. 2.5.3) wurden Vorconsultationen durchgeführt. In diesem Rahmen kamen aus den Kantonen SH (Kantonsrat) und ZH (KEVU, siehe Ziff. 2.5.3) einige Änderungsanträge zu den Dokumenten. Im Kanton AG erfuhr das Vorhaben im Rahmen der Anhörung mehrheitlich Zustimmung.

Die Vertretungen der Kantonsregierungen und der Kantonswerke stellten an der Sitzung vom 12. September 2019 fest, dass das vorliegende Vertragswerk eine erhebliche Verbesserung zum bestehenden NOK-Gründungsvertrag darstellt und Anpassungen an den vorliegenden Dokumenten das Projekt zum Scheitern bringen würden. Es wurde ausdrücklich festgehalten, dass die Eignerstrategie regelmässig überprüft werden soll (vgl. Ziff. 3 der Eignerstrategie). In diesem Zusammenhang können alle Aktionäre Änderungsanträge einbringen.

2.7 Weiteres Vorgehen

Die Genehmigungsprozesse in den Kantonen AG, GL, SH, ZG und ZH werden fortgeführt. Wenn die erforderlichen Zustimmungen vorliegen, kann der NOK-Gründungsvertrag aufgehoben werden und das neue Vertragswerk in Kraft treten (angestrebt wird der 1. Januar 2021).

3. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Prüfung der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen ABV und eine Eignerstrategie im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 903.11) ergibt, dass die Änderung ausschliesslich die Xpo betrifft und keinen zusätzlichen administrativen Aufwand verursacht.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh Kathrin Arioli