

Sitzung vom 29. Oktober 2025

1085. Anfrage (Interparlamentarisches Gremium für die Axpo-Beteiligung)

Kantonsrat Daniel Rensch und Kantonsrätin Ruth Ackermann, Zürich, haben am 7. Juli 2025 folgende Anfrage eingereicht:

Die Aufsicht über die Beteiligungen an der Axpo Holding AG liegt entweder bei den Regierungen im Fall einer direkten Kantonsbeteiligung (ZH, AG, SH, GL, ZG) resp. bei den Verwaltungsräten der beteiligten Kantonswerke (EKZ, AEW, SAK, EKT). Die Oberaufsicht haben hingegen die kantonalen Parlamente, welche je nach Konstellation auch die Oberaufsicht über die Kantonswerke innehaben.

Während die Regierungen und Verwaltungen im Austausch bezüglich der Axpo-Beteiligungen stehen und als Eigentümervertretungen eine klare Rolle einnehmen können, ist ein Austausch unter den Parlamenten bisher nicht substantiell möglich, ausser beim Vorliegen von Geschäften wie bspw. der Ablösung des NOK-Gründungsvertrages.

In diesem Zusammenhang stellen sich die folgenden Fragen:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat grundsätzlich zu einem interparlamentarischen Gremium zur Oberaufsicht oder zur generellen Vorberatung von Geschäften zur Axpo?
2. Wie schätzt der Regierungsrat die Möglichkeiten ein, im Rahmen der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags ein solches Element einzubringen?
3. Gibt es vergleichbare Konstellationen wie bei der Axpo in anderen Themenbereichen?
4. Was wären Alternativen zu einem interparlamentarischen Gremium?
5. Verschiedene Aspekte müssten bei einem solchen Gremium angegangen werden, eines ist die Sicherstellung der politischen Fraktionen in einem kantonsübergreifenden Gremium. Gibt es hier Ansätze aus anderen Kantonen, die übernommen werden könnten?
6. Ein weiterer Aspekt ist die Behandlung der Aktionäre bei einer AG wie der Axpo. Wie könnte hier ein Einbezug der Kantonswerke geschaffen werden, die ja auch im Besitz der gleichen Kantone sind?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Rensch und Ruth Ackermann, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Axpo Holding AG (Axpo) ist als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert und der Kanton Zürich ist Minderheitsaktionär. Die Axpo untersteht aufgrund ihrer an der SIX Swiss Exchange kotierten Anleiheobligationen im Kontext der kapitalmarktrechtlichen Gleichbehandlungspflicht (Art. 1 Abs. 2 Finanzmarktinfrastukturgesetz vom 19. Juni 2015 [SR 958.1]) und des Verbots von Insiderhandel und Marktmanipulation einer strikten Vertraulichkeit von potenziell kursrelevanten Unternehmensinformationen und der damit verbundenen Vorgaben zur Ad-hoc-Publizität.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat die in dessen Zuständigkeit liegenden Geschäfte zur Axpo zur Beratung und Beschlussfassung. Die Oberaufsicht des Kantonsrates über die Beteiligungen des Kantons unterstützt er gemäss Richtlinie 14 der Richtlinien über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 (geändert am 3. Juli 2019, vgl. RRB Nrn. 122/2014 und 668/2020) mit seinen Aufsichtsinstrumenten, einerseits der Eigentümerstrategie für die Axpo Holding AG (RRB Nr. 1196/2016) und anderseits dem Geschäftsbericht der Axpo Holding AG zusammen mit dem jährlichen Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie. Der Kantonsrat bezieht sich bei seiner Oberaufsicht auf diese Aufsichtsinstrumente.

Zu Frage 1:

Ob und in welcher Form der Kantonsrat sich bei der Beratung und Beschlussfassung zu den Gegenständen der Oberaufsicht oder bei der Beratung weiterer Geschäfte zur Axpo mit den Parlamenten der anderen beteiligten Kantone abstimmt, bleibt ihm überlassen.

Die Oberleitung der Axpo liegt als unentziehbare und unübertragbare Aufgabe (vgl. Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 OR [SR 220]) zwingend bei deren Verwaltungsrat. Eingriffe des Regierungsrates oder eines neuen interparlamentarischen Gremiums in operative Geschäfte oder ein Mitwirken an der strategischen Führung sind bei der privatrechtlichen Aktiengesellschaft – trotz staatlicher Beteiligung – nicht möglich. Der Regierungsrat hat als Aktionärsvertreter im Rahmen der unternehmensbezogenen Steuerung nur die Möglichkeit, die ihm zukommenden Aktionärsrechte wahrzunehmen oder auf informelle – d. h. ausserhalb der gesetzlich geregelten Aktionärsrechte stehende – Mittel der Einflussnahme (z. B. die Verabschiedung einer Eignerstrategie oder das Führen von Eigengesprächen) auszuweichen.

Ein interparlamentarisches Gremium müsste sich vor diesem Hintergrund auf die gemeinsame Oberaufsicht über die kantonalen Regierungen der Aktionärskantone beziehen. Es könnte beispielsweise Angelegenheiten, die einer Zustimmung der Legislativen bedürfen (z. B. beim Verkauf von Aktien), zuhanden der jeweiligen Parlamente gemeinsam vorbereiten. Das wäre allerdings problematisch im Hinblick darauf, dass nicht alle Kantone solche Befugnisse des Parlaments kennen, die Situation in den Kantonen unterschiedlich ist und es neben den Kantonen weitere Aktionäre der Axpo gibt. Jedenfalls hätte ein solches interparlamentarisches Gremium keine konkreten Möglichkeiten zur strategiebezogenen Einflussnahme bei der Axpo, sondern wäre ein reines Vorbereitungsorgan für die betreffenden Kantonsparlamente.

Zu Frage 2:

Die Schaffung eines interparlamentarischen Gremiums zur Oberaufsicht der Axpo wurde vom Kanton Aargau gemäss der Motion GR 25.82 bereits unter den Vertretern der Eigentümer vorgebracht und abgelehnt. Die Aktionärsvertreter verschiedener Kantone und der Kantonswerke lehnen eine solche interparlamentarische Oberaufsicht unter den Aspekten der Gleichbehandlung aller Aktionäre, der kapitalmarktrechtlich strengen Grenzen im Umgang mit potenziell kursrelevanten Unternehmensinformationen sowie einer Good Public Corporate Governance ab. Insofern erachtet der Regierungsrat einen (erneuten) Vorstoss aus dem Kanton Zürich nicht als zielführend.

Zu Frage 3:

In der Schweiz bestehen namentlich im Hochschulbereich interparlamentarische Gremien zur Abstimmung von Legislativentscheiden, die gemeinsame Beteiligungen betreffen. Dies trifft u. a. bei der Universität Basel, der Fachhochschule Nordwestschweiz, der Fachhochschule Westschweiz oder der Fachhochschule Zentralschweiz sowie bei verschiedenen Teilschulen der erwähnten Fachhochschulverbünde zu. Darüber hinaus bestehen interparlamentarische Gremien in den Bereichen Strassenunterhalt (SIERA) oder Geldspiele (Loterie Romande).

Zu Frage 4:

Eine alternative interparlamentarische Begleitgruppe, wie sie der Regierungsrat des Kantons Aargau bei der Stellungnahme zur Motion GR.25.82 vorgeschlagen hatte, hat der Grosse Rat des Kantons Aargau bereits abgelehnt. Der Regierungsrat unterstützt daher den direkten Austausch der Axpo mit den Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Parlamente im Rahmen von Parlamentariertreffen.

Zu Frage 5:

Die bekannten Kooperationsverträge zu gemeinschaftlichen Beteiligungen sehen keine Sicherstellung des Parteienproporz in den interparlamentarischen Gremien vor.

Zu Frage 6:

Ein Einbezug der Kantonswerke in ein interparlamentarisches Gremium liesse sich rechtlich wohl regeln, wäre aber aufgrund der vorne angeführten aktienrechtlichen und kapitalmarktrechtlichen Restriktionen heikel. Denn die Kantonswerke, teilweise direkte Konkurrenten der Axpo, könnten dadurch z. B. vertrauliche Informationen erhalten.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli