

Antrag des Regierungsrates vom 23. März 2022

**5813**

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

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. März 2022,

*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 22. Oktober 2021) 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 wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Aktionärbindungsvertrags (Fassung vom 20. November 2018) und der Eignerstrategie (Fassung vom 22. Oktober 2021) der Aktionäre der Axpo Holding AG aufgehoben.

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

Beteiligung  
an der Axpo  
Holding AG  
a. Aufgaben des  
Regierungsrates

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

<sup>2</sup> Er setzt sich bei der Ausübung seiner Stimmrechte dafür ein, dass die Netzinfrastruktur und die grossen Wasserkraftwerke in der Schweiz grundsätzlich in öffentlicher Hand verbleiben.

<sup>3</sup> Er kann mit den anderen Aktionären einen Aktionärbindungsvertrag abschliessen und eine gemeinsame Eignerstrategie festlegen.

b. Genehmigung  
durch den  
Kantonsrat

§ 2 b. Der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstehen:

- a. die Übertragung von Aktien,
- b. Anpassungen der gemeinsamen Eignerstrategie oder des Aktionärbindungsvertrags, die
  1. das Stimmrecht des Kantons beschränken,
  2. die direkten und indirekten Beteiligungen der Axpo Holding AG an Netzinfrastrukturen und grossen Wasserkraftwerken in der Schweiz betreffen.

IV. Das Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 wird wie folgt geändert:

Beteiligungen

§ 11. Abs. 1 unverändert.

<sup>2</sup> Direkte oder indirekte Beteiligungen an der Netzinfrastruktur und grossen Wasserkraftwerken in der Schweiz sollen grundsätzlich nicht veräussert werden.

Beteiligung  
an der Axpo  
Holding AG

§ 11 a. Die Übertragung von Aktien der Axpo Holding AG untersteht der Genehmigung durch den Kantonsrat.

V. Dispositiv I und II sowie die Gesetzesänderungen gemäss Dispositiv III und IV unterstehen dem fakultativen Referendum.

VI. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

## Bericht

### 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-Löntschi 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-Löntschi»,
- Aktionärsstruktur, Bezugsrechte 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.

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.

Um die Stromversorgungssicherheit auch in Zukunft zu gewährleisten, sieht der Bundesrat Revisionen des Energiegesetzes vom 30. September 2016 (SR 730.0) und des StromVG vor. Er will die Revisionen in einem Mantelerlass unter der Bezeichnung «Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien» zusammenführen und hat die entsprechende Botschaft am 18. Juni 2021 verabschiedet (BB1 2021 1666). Kernelemente dieser Vorlage sind die vollständige Strommarktöffnung, Zielwerte und Massnahmen zum Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien und die Einführung von Massnahmen zur Gewährleistung der langfristigen Stromversorgungssicherheit in den Wintermonaten.

### **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. Seit dem Geschäftsjahr 2016/17 erzielte die Axpo wieder durchwegs positive Unternehmensergebnisse (vgl. RRB Nrn. 915/2019, 961/2020 und 693/2021 für ausführliche 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 Eignerstrategie**

### **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 den Kantonswerken und der 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 bei der Versorgung von Grosskunden bereits heute teilweise 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 Aktionärbindungsvertrag (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 das Verhältnis der Vertragspartner untereinander sowie die Rechte und Pflichten der Vertragspartner verbindlich 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 ausgebaute 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 Gewährleistung der 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 Stroms 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. Zudem erwarten die Eigentümer, dass das Unternehmen jederzeit ein zweckmässiges und umfassendes Risikomanagement sicherstellt und keine unverhältnismässigen Risiken eingeht.

### *Zusammenarbeit mit den Kantonswerken*

Mit der Marktöffnung hat sich die Aufgabenteilung zwischen dem 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 Ablauf und Stand des Projekts**

Die Verhandlungen mit insgesamt 13 Parteien über den Inhalt von ABV, Eignerstrategie und Statuten begannen im Juni 2016 und wurden über rund zweieinhalb Jahre geführt. Dabei galt es, die zum Teil unterschiedlichen Interessen aller Parteien zu berücksichtigen. Mitte November 2018 wurden die neuen Dokumente nach langen Verhandlungen von den Vertretungen der Kantonsregierungen und der Kantonswerke gutgeheissen. In der Folge begannen die individuellen Genehmigungsprozesse. Ende September 2020 lagen alle erforderlichen Zustimmungen mit Ausnahme der Kantone Schaffhausen und Zürich vor.

Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat im Februar 2020 die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen Aktionärbindungsvertrag und eine Eignerstrategie sowie die Ergänzung des Energiegesetzes (EnerG; LS 730.1) mit einem neuen § 2a betreffend Beteiligung an der Axpo Holding AG (Vorlage 5600). Die Mehrheit der zuständigen Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) des Kantonsrates war mit einzelnen Punkten der gemeinsamen Eignerstrategie nicht einverstanden. Die KEVU forderte Nachverhandlungen mit dem Ziel, den Verbleib der bedeutenden Wasserkraftwerke und der Netzbeteiligungen der Axpo Holding und ihrer Tochtergesellschaften dauerhaft in öffentlichem schweizerischem Eigentum sicherzustellen. Die Vertretungen der Kantonsregierungen und der Kantonswerke in der Projektsteuerungsgruppe prüften die Forderungen der KEVU, kamen im Januar 2021 aber zum Schluss, dass eine Anpassung des Vertragswerkes zu diesem Zeitpunkt das Projekt scheitern lassen würde.

In der Folge lehnte die KEVU am 22. September 2021 das Vorhaben mit 9:6 Stimmen ab (Vorlage 5600a). Weiter beantragte die Mehrheit der KEVU verschiedene Anpassungen des EnerG und des EKZ-Gesetzes (LS 732.1). Auch im Kanton Schaffhausen sprach sich im September 2021 eine deutliche Mehrheit der zuständigen Kommission für die Ablehnung der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags aus. In den Beratungen der Kantonsparlamente der Kantone Aargau, Glarus und Zug wurde ähnliche Kritik an der Eignerstrategie geäussert, jedoch ohne die Vorlage abzulehnen. In der Folge präzisierten die Vertretungen der Kantonsregierungen und Kantonswerke in der Projektsteuerungsgruppe am 22. Oktober 2021 die gemeinsame Eignerstrategie in den zwei wesentlichen, von der KEVU geforderten Punkten.

Aufgrund dieser Präzisierungen beantragte der Regierungsrat der Geschäftsleitung des Kantonsrates den Rückzug der Vorlage 5600, mit dem Hinweis, dem Kantonsrat eine angepasste Vorlage zu unterbreiten. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates stimmte diesem Vorgehen zu.

Die nun vorliegenden Dokumente (Aktionärbindungsvertrag vom 20. November 2018; Eignerstrategie vom 22. Oktober 2021; Entwurf Statuten vom 20. November 2018) stellen einen von allen Beteiligten getragenen Kompromiss dar. Die Vertragsparteien können den ABV und die gemeinsame Eignerstrategie in der vorliegenden Form annehmen oder ablehnen.

## 2.4 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 Expertinnen und Experten in den Bereichen Unternehmensrecht und Vertragsrecht sowie Public Corporate Governance.

### 2.4.1 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-Gründungsvertrags 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. Um sicherzustellen, 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.

## 2.4.2 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 (Fassung vom 22. Oktober 2021) umfasst 13 strategische Leitsätze, u. a.

- soll die Axpo grundsätzlich die von ihr selber gehaltenen Anteile an Netzinfrastrukturen und grossen Wasserkraftwerken nicht veräussern (Leitsatz 2),
- 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 ist unbefristet und soll regelmässig von den Aktionären überprüft werden. Änderungen und Ergänzungen der Eignerstrategie bedürfen der Zustimmung aller Aktionäre.

## 2.4.3 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.

## **2.5 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, SR 220).

## 2.6 Kanton Zürich

### 2.6.1 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 dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. b Kantonsverfassung [KV; LS 101]).

#### *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 grundsätzlich der Regierungsrat zuständig ist (vgl. Ziff. 2.6.2).

### 2.6.2 Verankerung im Energiegesetz

Um die Zuständigkeiten bezüglich der Beteiligung des Kantons an der Axpo Holding AG zu regeln, werden im EnerG zwei neue Bestimmungen (§§ 2a und 2b) eingeführt.

#### ***Zu § 2a (Beteiligung an der Axpo Holding AG,***

##### ***a. Aufgaben des Regierungsrates):***

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.

Die inländische Netzinfrastruktur und die grossen Wasserkraftwerke sind von strategischer Bedeutung für die sichere Stromversorgung. Gemäss Abs. 2 setzt sich der Regierungsrat im Rahmen seiner Stimmrechte als Aktionär der Axpo Holding dafür ein, dass die Netzinfrastruktur und die grossen Wasserkraftwerke in der Schweiz grundsätzlich in öffent-

licher Hand verbleiben. Der Begriff «grundsätzlich» erlaubt Abweichungen von dieser Bestimmung wie z. B. Verkäufe von Beteiligungen von untergeordneter Bedeutung.

Abs. 3 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.

***Zu § 2b (Beteiligung an der Axpo Holding AG,  
b. Genehmigung durch den Kantonsrat):***

§ 2b lit. a unterstellt die Übertragung von Aktien an der Axpo Holding der Genehmigung durch den Kantonsrat. 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.

§ 2b lit. b Ziff. 1 hält fest, dass der Kantonsrat zustimmen muss, wenn Anpassungen im Aktionärbindungsvertrag und/oder in der gemeinsamen Eignerstrategie vorgesehen sind, die das Stimmrecht des Kantons beschränken würden. Für Statutenänderungen soll es diesbezüglich keine Vorgabe geben, da die Generalversammlung über eine Statutenänderung zu befinden hat (Art. 698 Abs. 2 OR). Die Einladung zur Versammlung muss spätestens 20 Tage vorher erfolgen (Art. 700 Abs. 1 OR). Der Kanton könnte bei einer erforderlichen Genehmigung durch den Kantonsrat in der Regel sein Stimmrecht an der Generalversammlung nicht wahrnehmen, da eine Genehmigung durch den Kantonsrat kaum rechtzeitig vorliegen würde.

Mit § 2b lit. b Ziff. 2 wird sichergestellt, dass der Kantonsrat einverstanden sein muss, wenn bei den direkten und indirekten Beteiligungen der Axpo Holding AG an der Netzinfrastruktur und der grossen Wasserkraftwerke in der Schweiz Anpassungen im Aktionärbindungsvertrag und/oder in der gemeinsamen Eignerstrategie vorgenommen werden sollen.

### **2.6.3 Verankerung im EKZ-Gesetz**

Die EKZ sind mit einem Aktienanteil von 18,4% an der Axpo Holding AG beteiligt. Vorgaben an die EKZ allgemein und betreffend die Axpo-Beteiligung sollen auch weiterhin grundsätzlich in der EKZ-Eigentümerstrategie erfolgen. In § 11 EKZ-Gesetz ist die Möglichkeit der EKZ, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben an anderen Unternehmungen zu beteiligen, noch recht allgemein gehalten. Wie die Beratung der Vorlage 5600 in der KEVU gezeigt hat, besteht ein Bedürfnis des Gesetzgebers, diese Vorgaben zu präzisieren.

#### ***Zu § 11 (Beteiligungen):***

Der neue Abs. 2 gibt vor, dass direkte oder indirekte Beteiligungen der EKZ an der Netzinfrastruktur und grossen Wasserkraftwerken in der Schweiz grundsätzlich nicht veräussert werden sollen. Der Begriff «grundsätzlich» erlaubt Abweichungen von dieser Bestimmung wie z. B. Verkäufe von Beteiligungen von untergeordneter Bedeutung.

#### ***Zu § 11a (Beteiligung an der Axpo Holding AG):***

Im neuen § 11a EKZ-Gesetz soll für die Beteiligung der EKZ an der Axpo Holding AG analog zur Formulierung im neuen § 2b lit. a EnerG festgelegt werden, dass die Übertragung von Aktien der Genehmigung durch den Kantonsrat untersteht (vgl. Ziff. 2.6.2).

## **2.7 Weiteres Vorgehen**

Die erforderlichen Zustimmungen zur Ablösung des NOK-Gründungsvertrags und zum ABV vom 20. November 2018 liegen mit Ausnahme der Kantone Schaffhausen und Zürich vor. Die am 22. Oktober 2021 geänderte Eignerstrategie muss von allen Aktionären nochmals genehmigt werden. Wenn alle erforderlichen Zustimmungen vorliegen, kann der NOK-Gründungsvertrag aufgehoben werden und das neue Vertragswerk zusammen mit den Änderungen von EnerG und EKZ-Gesetz in Kraft treten.

### **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 Axpo betrifft und keinen zusätzlichen administrativen Aufwand verursacht.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:  
Jacqueline Fehr

Die Staatsschreiberin:  
Kathrin Arioli