

Sitzung vom 29. Januar 2025

107. Interpellation (Wie weiter mit der AXPO?)

Kantonsrätin Rosmarie Joss, Dietikon, und Mitunterzeichnende haben am 25. November 2024 folgende Interpellation eingereicht:

Die AXPO Holding AG (AXPO) basiert auf dem NOK (Nordostschweizer Kraftwerke)-Gründungsvertrag aus dem Jahr 1914. Die Eigentümer der AXPO sind die Nordostschweizer Kantone (ZH, AG, Aargau, AR, TG, SH, GL, ZG) respektive deren Elektrizitätswerke. Die AXPO ist heute der grösste schweizerische Energiekonzern und auch die grösste Produzentin von Strom aus erneuerbaren Energien. Die Eignervertreter der AXPO wollten den NOK-Gründungsvertrag durch ein neues Regelwerk, welches sich aus Statuten, einem Aktionärsbindungsvertrag und einer Eignerstrategie zusammensetzt, ablösen. Das Konkordat des NOK-Gründungsvertrags kann nur durch einen einstimmigen Beschluss aufgelöst werden.

Dieses Vorhaben wurde in den Kantonen kritisch diskutiert, aber letztlich von allen zuständigen Parlamenten, Regierungen und Werken angenommen, teils erst nachdem die Eignerstrategie nachgebessert wurde, aber als absehbar war, dass die Eignervertreter sich weigerten, die Anliegen der Parlamente aufzunehmen und das Vertragswerk weiter zu verbessern. In den Kantonen Aargau, Zürich und Schaffhausen, in denen das kantonale Parlament der Auflösung des NOK-Gründungsvertrages zustimmen musste, wurden im Rahmen der Vorlagen jeweils die kantonalen Gesetze angepasst, sodass diese nun Vorgaben für die Beteiligungen an der AXPO beinhalten. Die Regelungen in der Zürcher und Schaffhauser Gesetzgebung sind inhaltlich praktisch identisch. Jene im Kanton Aargau ist weniger detailliert, bildet aber keinen Widerspruch zu den anderen beiden. Gemeinsam ist allen Regelungen, dass die Anforderung gestellt wird, dass versorgungsrelevante Kraftwerke und die Netze und Beteiligungen an Netzen unter Kontrolle der öffentlichen Hand verbleiben sollen. Diese drei Kantone besitzen zusammen 72,6% der AXPO.

Als einziger Kanton führte der Kanton Schaffhausen eine Volksabstimmung über die Auflösung des NOK-Gründungsvertrages durch. Kritisiert wurde insbesondere, dass mittelfristig ein Verkauf der AXPO und auch aller versorgungsrelevanter Teile möglich ist. Dies, weil der Aktionärsbindungsvertrag eine Ablauffrist hat und damit eine schleichende Privatisierung angelegt ist. Zudem können die Vorgaben der Eignerstrategie nicht justizierbar durchgesetzt werden und entsprechend sind

sie für den Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und das Aktionariat nicht zwingend verbindlich. Die Schaffhauser Stimmbevölkerung folgte diesen Argumenten und lehnte im August dieses Jahres die Auflösung des NOK-Gründungsvertrag ab, sodass dieses Vorhaben aktuell gescheitert ist.

Das Abstimmungsresultat in Schaffhausen zeigt, dass eine Ablösung des NOK-Gründungsvertrags in der Bevölkerung nicht mehrheitsfähig ist, wenn nicht garantiert werden kann, dass die AXPO, einschliesslich der versorgungsrelevanten Kraftwerke und Speicheranlagen, die Netze und Beteiligungen an Netzen vollständig in öffentlicher Hand verbleiben. Da es nach wie vor sinnvoll wäre, den NOK-Gründungsvertrag aus dem Jahre 1914 abzulösen, stellen sich nun vor diesem Hintergrund folgende Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die aktuelle rechtliche Situation mit dem bestehenden NOK-Gründungsvertrag? Gibt es bekannte Gefahren aufgrund derer?
2. Welches Vorgehen ist bzgl. Ablösung des NOK-Gründungsvertrages geplant und bis wann ist mit einem neuen Vorschlag zu rechnen?
3. Welche Rolle wird der Kanton Zürich, als gesamthaft grösster AXPO-Aktionär, im anstehenden Prozess des NOK-Ablösevertrages einnehmen?
4. Die Kraftwerke der Wasserstromerzeugung der AXPO unterstehen dem Heimfallrecht und werden an die Heimkantone zurückfallen. Mit welcher Strategie möchte der Regierungsrat die Kraftwerke auch langfristig in der öffentlichen Hand sichern, um die nationale Stromversorgung mit der entsprechenden Wasserkraft nach dem Heimfall zu gewährleisten?
5. Wie soll der in der Schaffhauser Abstimmung vorgebrachten Kritik Rechnung getragen werden?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass nur eine Lösung, welche verbindlich die Vorgaben der verschiedenen kantonalen Gesetze an den Beteiligungen an der Axpo umsetzt, für die Ablösung des NOK-Gründungsvertrages in Frage kommt?
7. Wird vom Regierungsrat durchgesetzt, dass die Vorgaben im Zürcher Energie- und EKZ-Gesetz bei einer Ablösung des NOK-Gründungsvertrages entsprochen werden muss, indem diese Vorgaben verbindlich im neuen Vertragswerk abgebildet werden?
8. Wie wird die Aufsichtskommission für die wirtschaftlichen Unternehmungen informiert, sodass sie überprüfen kann, ob im Rahmen der Verhandlungen der gesetzliche Auftrag durch den Regierungsrat erfüllt wird?

Auf Antrag der Baudirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Rosmarie Joss, Dietikon, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Ablehnung des neuen Aktionärsbindungsvertrags hat keine unmittelbaren Folgen für die Geschäftstätigkeit der Axpo Holding AG (Axpo). Die heutige Unternehmensstrategie wurde unabhängig vom abgelehnten Vertrag im Rahmen der Vorgaben der Eigentümer beschlossen und leitet die geschäftlichen Aktivitäten der Axpo. Aber es besteht rechtlicher Handlungsbedarf. Mit dem Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (SR 734.7) wurde die schweizerische Stromversorgung vor über 15 Jahren neu organisiert und hat sich seither stark weiterentwickelt. Aufgrund dieser veränderten Rahmenbedingungen ist der über 100 Jahre alte NOK-Gründungsvertrag der Eigentümerkantone der Axpo bis auf wenige Bestimmungen rechtlich nicht mehr anwendbar. Anwendbar bleiben insbesondere die Veräußerungsbeschränkungen für die Aktien. Diese verhindern jedoch die notwendige Flexibilität im Aktionariat, gerade im Fall eines Kapitalbedarfs der Axpo. Gleichzeitig ist damit die Kontrolle über versorgungsrelevante Kraftwerke oder Netze nicht vollständig sichergestellt, da die Axpo z. B. einzelne Kraftwerke oder Netze veräußern könnte. Daher erachtet der Regierungsrat in Abstimmung mit den anderen Eigentümern der Axpo eine Ablösung des NOK-Gründungsvertrages durch eine neue Rechtsgrundlage nach wie vor als notwendig.

Zu Fragen 2, 3 und 5:

Die Eigentümer der Axpo, vertreten durch die zuständigen Regierungsmitglieder der Aktionärskantone und die Verwaltungsratspräsidenten der Aktionärskantonswerke, sowie der Verwaltungsrat der Axpo haben sich im November 2024 einstimmig darauf verständigt, eine zukunftsfähige Lösung zu erarbeiten, die den verschiedenen Anliegen gerecht wird. Eine nachhaltige Lösung muss den hohen Erwartungen von Politik und Bevölkerung hinsichtlich Versorgungssicherheit, Strompreisstabilität und öffentlicher, schweizerischer Beherrschung kritischer Energieinfrastruktur entsprechen. Der Kanton und die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich bringen sich als grösste Aktionäre in diesem Prozess aktiv ein. Zur Auflösung des NOK-Gründungsvertrags ist die Zustimmung aller Vertragspartner unabhängig ihres Aktienanteils erforderlich. Die Erarbeitung der zukünftigen Rechtsgrundlagen soll 2025 erfolgen. Mit ersten Ergebnissen ist damit frühestens Anfang 2026 zu rechnen.

Zu Frage 4:

Die Eigentümerstruktur der Stromerzeugung in der Schweiz insgesamt und auch betreffend die Wasserkraft hat nicht unmittelbar eine Auswirkung auf die Versorgungssicherheit. Auf Bundesebene wird diese Thematik im Rahmen der parlamentarischen Initiative 16.498 betreffend Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller und der Motion 18.3021 betreffend Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen beraten.

Die Umsetzung der unterschiedlich ausgeprägten Heimfallstrategien bei der Wasserkraft würde zu einem Transfer von Werten, Erträgen und Wertschöpfung weg von den bisherigen Konzessionären hin zu den berechtigten Gemeinwesen bzw. zu deren Energiegesellschaften führen. Damit verbunden würden diese auch die entsprechenden technischen und kommerziellen Risiken übernehmen. Die Baudirektion ist zur Heimfallthematik im Dialog mit anderen Kantonen, insbesondere mit dem Kanton Graubünden. Von der Axpo erwartet der Regierungsrat, dass sie ihre führende Position als Grossproduzentin in der Schweiz und insbesondere bei der Wasserkraft beibehält. Entsprechend soll die Axpo bei auslaufenden Wasserrechtskonzessionen marktgerechte Angebote für neue Konzessionen unterbreiten und auch Hand bieten für Kooperationen mit den oder Beteiligungsmöglichkeiten für die Konzedenten (vgl. zur Thematik auch den im Auftrag der Baudirektion von der Swiss Economics SE AG erstellten Schlussbericht «Heimfall Wasserkonzessionen» vom 25. Oktober 2023, vgl. zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/umwelt-tiere/energie/energieplanung/heimfall_wasser-konzession_schlussbericht.pdf).

Zu Fragen 6 und 7:

Die Aktionäre haben teilweise unterschiedliche Erwartungen an die Axpo. Entsprechend ist es herausfordernd, in einem neuen Vertrag alle Vorgaben einzelner Aktionäre umzusetzen. Die am 4. Dezember 2023 beschlossenen Änderungen des Energiegesetzes vom 19. Juni 1983 (LS 730.1) und des Gesetzes betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983 (LS 732.1) (Vorlage 5813b) sind für den Regierungsrat bindend. Einem neuen Vertrag kann der Kanton Zürich nur zustimmen, wenn die gesetzlichen Vorgaben des Kantons eingehalten werden. Die im November 2024 von den Eigentümervertretern der Axpo vereinbarten Eckwerte sind mit diesen Vorgaben vereinbar.

Zu Frage 8:

Die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen des Kantonsrates wird im Rahmen der regelmässigen Austausche mit der Baudirektion und zusätzlich nach Bedarf über den Stand des Prozesses zur Ablösung des NOK-Gründungsvertrags informiert. Gemäss

§ 98 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 (KRG, LS 171.1) informiert der Regierungsrat die Sachkommissionen laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit. Zudem unterbreitet der Regierungsrat der Geschäftsleitung jeweils Anfang Mai und November einen Bericht über die bestehenden und geplanten Vorhaben (§ 98 Abs. 2 KRG).

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli