

zu 5813 a

NOK-Gründungsvertrag, Aufhebung, Energiegesetz und EKZ-Gesetz, Änderung

I. Ausgangslage

Mit dem Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Glarus, Zürich, St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, Appenzell Ausserrhoden und Zug betreffend Gründung der Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG vom 22. April 1914 (NOK-Gründungsvertrag; vgl. LS 732.2) verpflichteten sich die genannten Parteien 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.

2001 wurde die Axpo Holding AG (Axpo) gegründet und die Aktionäre tauschten ihre NOK-Aktien in Aktien der Axpo um. Die NOK selbst wurde in Axpo Power AG (Axpo Power) umbenannt und ist eine 100%-Tochter der Axpo. Heute setzen sich die Anteile des Aktionariats der Axpo 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) sowie St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden (über die SAK) sind indirekt an der Axpo beteiligt.

Unter der Federführung der Kantone Zürich und Aargau nahmen die beteiligten Stakeholder 2016 ein Projekt in Angriff, um die veralteten Organisationsstrukturen an die Entwicklungen der letzten Jahre, insbesondere die Strommarktöffnung bzw. Teilliberalisierung, anzupassen und die Eigentümerinteressen zu klären.

* Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt besteht aus folgenden Mitgliedern: Andreas Hasler, Illnau-Effretikon (Präsident); Ruth Ackermann, Zürich; Ueli Bamert, Zürich; Franziska Barmettler, Zürich; Markus Bärtschiger, Schlieren; Sarah Fuchs, Meilen; David Galeuchet, Bülach; Felix Hoesch, Zürich; Rosmarie Joss, Dietikon; Florian Meier, Winterthur; Ueli Pfister, Egg; Sonja Rueff, Zürich; Daniel Sommer, Affoltern a. A.; Paul von Euw, Bauma; Urs Wegmann, Neftenbach; Sekretär: Daniel Bitterli.

Die Verhandlungen mit insgesamt 13 Parteien über den Inhalt des Aktionärsbindungsvertrags (ABV), der Eignerstrategie (ES) und der Statuten dauerten rund zweieinhalb Jahre. Mitte November 2018 wurden die neuen Dokumente von den Vertretungen der Kantonsregierungen und der Kantonswerke gutgeheissen. In der Folge begannen die individuellen Genehmigungsprozesse. Ende September 2020 lagen – mit Ausnahme der Kantone Schaffhausen und Zürich – alle erforderlichen Zustimmungen vor.

Mit der Vorlage 5600 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat im Februar 2020 schliesslich die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen ABV und eine ES sowie die Ergänzung des Energiegesetzes (EnerG; LS 730.1) mit einem neuen § 2a betreffend Beteiligung an der Axpo Holding AG. Die Vorlage wurde von der KEVU jedoch kritisch beurteilt. Ein gravierender Mangel stellte für die Mehrheit der KEVU vor allem die Tatsache dar, dass auch die zentralen Bestimmungen des ABV nur für eine beschränkte Dauer gelten und die Gültigkeit der ES lediglich für eine feste Dauer von acht Jahren abgeschlossen werden sollten. Sie forderte zudem, dass die Wasserkraftwerke und die Stromnetze im Besitz der öffentlichen Schweizer Hand bleiben. Weiter beantragte die Mehrheit der KEVU verschiedene Anpassungen des EnerG und des EKZ-Gesetzes (LS 732.1). In der Folge präzisierten am 22. Oktober 2021 die Vertretungen der Kantonsregierungen und der Kantonswerke in der Projektsteuerungsgruppe die gemeinsame ES 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 Ankündigung, dem Kantonsrat eine angepasste Vorlage unterbreiten zu wollen.

2. Grundzüge der Vorlage

Der NOK-Gründungsvertrag soll durch einen unter allen Aktionären abgeschlossenen, zeitgemässen und flexibleren Aktionärsbindungsvertrag (Fassung vom 20. November 2018) und eine Eignerstrategie (Fassung vom 22. Oktober 2021) abgelöst werden. Der Beschluss des Kantonsrates vom 6. Juli 1914 betreffend Beteiligung des Kantons Zürich beim Erwerb der Kraftwerke Beznau-Löntschi durch die Übernahme von 38% oder 13 680 Stück der Aktien dieser Gesellschaft wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Aktionärsbindungsvertrags (Fassung vom 20. November 2018) und der Eignerstrategie (Fassung vom 22. Oktober 2021) der Aktionäre der Axpo Holding AG aufgehoben.

Um die Zuständigkeiten bezüglich der Beteiligung des Kantons an der Axpo Holding AG zu regeln, sollen im EnerG zwei neue Bestimmungen (§§ 2a und 2b) eingeführt werden. Gemäss § 2a Abs. 2 setzt sich der Regierungsrat im Rahmen seiner Stimmrechte als Aktionär der Axpo Holding dafür ein, dass die Netzinfrastuktur und die für die Versorgung wichtigen Kraftwerke in der Schweiz grundsätzlich in öffentlicher Hand verbleiben. § 2b lit. a unterstellt die Übertragung von Aktien der Axpo Holding der Genehmigung durch den Kantonsrat. Dasselbe gilt gemäss § 2b lit. c für den Verzicht auf die Ausübung des Rechts, angebotene Aktien zu erwerben. Daneben soll sich der Regierungsrat bei der Ausübung seiner Stimmrechte dafür einsetzen, dass die sich die gemeinsamen Eignerstrategien der Aktionäre an den Zielsetzungen der Schweizer und der Zürcher Klimapolitik orientieren und der inländische Anteil an der Stromproduktion jederzeit eine sichere, ausreichende und wirtschaftliche Versorgung mit elektrischer Energie gewährleistet.

Analog zum Regierungsrat soll der EKZ-Verwaltungsrat nach § 11 Abs. 1 EKZ-Gesetz die Rechte und Pflichten der EKZ als Aktionärin der Axpo Holding AG wahrnehmen. Gemäss § 11 Abs. 2 soll er sich dafür einsetzen, dass die Netzinfrastuktur und die für die Versorgung wichtigen Kraftwerke in der Schweiz grundsätzlich in öffentlicher Hand verbleiben. § 11b EKZ-Gesetz unterstellt die Übertragung von Aktien der Genehmigung durch den Kantonsrat. Dasselbe gilt für den Verzicht auf die Ausübung des Rechts, angebotene Aktien zu erwerben, oder Änderungen der ES oder des ABV, die das Stimmrecht des Kantons beschränken oder direkte und indirekte Beteiligungen der Axpo Holding AG an der Netzinfrastuktur und an für die Versorgung wichtigen Kraftwerken in der Schweiz betreffen.

3. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Der Antrag des Regierungsrates vom 23. März 2022 (Vorlage 5813) stellt grundsätzlich einen von allen Beteiligten getragenen Kompromiss dar. Nichtsdestotrotz nahm die Beratung der Vorlage in der KEVU nochmals relativ viel Zeit in Anspruch. Die KEVU nahm die Beratung der Vorlage im Juni 2022 auf. Die Beratung verzögerte sich nicht zuletzt deshalb, weil die Axpo aufgrund der Verwerfungen auf dem Strommarkt beim Bund ein Gesuch um temporäre Liquiditätsunterstützung eingereicht hatte. Anfang September 2022 entschied der Bundesrat, einen Rettungsschirm zu aktivieren und der Axpo einen Kreditrahmen von 4 Mrd. Franken zur Verfügung zu stellen. Die Aktionäre veranlassten in der Folge eine Geschäftsführungsprüfung, worauf die KEVU das Geschäft bis zum Vorliegen der Resultate im Frühjahr 2023 sistierte.

Obwohl mit der Vorlage 5813 die wesentlichen Kritikpunkte am ABV und an der ES, nämlich die Befristung sowie die Veräusserung von Wasserkraftwerken und Infrastrukturen, berücksichtigt worden waren, nahm die KEVU im Verlauf der Beratung noch einige Anpassungen am EnerG und am EKZ-Gesetz vor, wobei sich die Anträge der Mehrheit und der Minderheiten jeweils in den beiden Gesetzen spiegeln.

Einig ist sich die Kommission darin, dass das parlamentarische Mitspracherecht bei der Axpo-Beteiligung des Kantons bzw. der EKZ gestärkt werden muss. Grundsätzlich folgt sie daher dem Antrag des Regierungsrates. Hingegen sieht sie dort zusätzlichen Präzisierungs- und Regulierungsbedarf, wo der Regierungsrat (EnerG) bzw. der EKZ-Verwaltungsrat (EKZ-Gesetz) die Rechte und Pflichten des Kantons als Aktionär der Axpo (EnerG) wahrzunehmen haben. Der zweite Punkt ist die Genehmigung durch den Kantonsrat.

Am 3. Oktober 2023 schloss die KEVU ihre Beratung mit der Schlussabstimmung über die geänderte Vorlage 5813a ab.

4. Erläuterungen zu den Kommissionsanträgen

Im Laufe der Beratung kam die Kommission zur grundsätzlichen Überzeugung, dass es sinnvoll sei, die Aufgaben des Regierungsrates und die Sachverhalte, die der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstehen, im EnerG und im EKZ-Gesetz analog zu regeln. Die Kommissionsanträge finden sich deshalb in beiden Gesetzen und werden nachfolgend nur einmal erläutert.

§ 2a Abs. 1 EnerG (a. Aufgaben des Regierungsrates) und § 11a Abs. 1 EKZ-Gesetz (Beteiligung an der Axpo Holding AG)

Die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten des Kantons als Aktionär bzw. der EKZ als Aktionärin der Axpo Holding erfolgt gemäss § 2a Abs. 1 EnerG durch den Regierungsrat bzw. gemäss § 11 EKZ-Gesetz durch den EKZ-Verwaltungsrat.

§ 2a Abs. 2 lit. a EnerG und § 11 lit. a EKZ-Gesetz

Gemäss Antrag des Regierungsrates sollte er sich bei der Ausübung seiner Stimmrechte dafür einsetzen, dass die Netzinfrastruktur und die grossen Wasserkraftwerke in der Schweiz in öffentlicher Hand bleiben. Die Mehrheit der KEVU kam im Rahmen der Beratung zum Schluss, dass sich der Regierungsrat bzw. der EKZ-Verwaltungsrat dafür einsetzen sollen, dass neben der Netzinfrastruktur alle für die Versorgung wichtigen Kraftwerke in der Schweiz grundsätzlich in öffentlicher Hand verbleiben. Eine Kommissionsminderheit möchte dem Antrag des Regierungsrates folgen und diese Einschränkung in Bezug auf eine Veräusserung nur für die grossen Wasserkraftwerke erlassen.

§2a Abs. 2 lit. b EnerG und § 11 lit. b EKZ-Gesetz

Die Kommissionsmehrheit will den Regierungsrat bzw. den EKZ-Verwaltungsrat zusätzlich verpflichten, sich bei der Ausübung seiner Stimmrechte dafür einzusetzen, dass sich die gemeinsame Eignerstrategie der Aktionäre an den Zielsetzungen der Schweizer und der Zürcher Klimapolitik orientiert. Mit der klimapolitisch notwendigen Dekarbonisierung wird der Strom als Energielieferant bedeutender. Die Axpo ist aus Sicht der Mehrheit eine wichtige Akteurin bei der Umsetzung der Klimapolitik, weshalb sich die Verankerung des Auftrags auf Gesetzesstufe rechtfertigt.

Eine KEVU-Minderheit (SVP und FDP) findet es nicht nötig, den Hinweis auf die Klimaziele auf Gesetzesstufe festzuschreiben. Aus ihrer Sicht sind die Klimaziele, die sich aus der kantonalen Klimastrategie ergeben, ausreichend verbindlich.

§2a Abs. 2 lit. c EnerG und § 11 lit. c EKZ-Gesetz

Aus Sicht der Kommissionsmehrheit dürfen die finanziellen Risiken der Geschäftstätigkeit im Ausland die Ziele gemäss § 2a Abs. 2 lit. a und b EnerG bzw. § 11 lit. a und b EKZ-Gesetz nicht gefährden. Eine Kommissionsminderheit (FDP) findet diesen Hinweis auf die finanziellen Risiken des Auslandgeschäfts nicht zweckmässig.

§2a Abs. 2 lit. d EnerG und § 11 lit. d EKZ-Gesetz

Die Kommissionsmehrheit möchte festhalten, dass der inländische Anteil an der Stromproduktion der Axpo eine sichere, ausreichende und wirtschaftliche Versorgung mit elektrischer Energie gewährleisten soll. Eine Minderheit (Grüne, GLP und FDP) will auf eine solche Vorgabe verzichten.

§2a Abs. 3 EnerG und § 11a Abs. 2 EKZ-Gesetz

Analog zum EnerG sieht gemäss Kommissionsantrag neu auch das EKZ-Gesetz vor, dass der EKZ-Verwaltungsrat mit den anderen Aktionären einen ABV und eine ES festlegen kann.

§2b lit. b Ziff. 2 EnerG (b. Genehmigung durch den Kantonsrat) und § 11b Abs. 1 lit. b Ziff. 2 EKZ-Gesetz

Die Kommissionsmehrheit will Anpassungen der gemeinsamen ES oder des ABV nicht nur in Bezug auf die direkten Beteiligungen der Axpo an Netzinfrastrukturen und grossen Wasserkraftwerken der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstellen, sondern diese Auflage auf alle für die Versorgung wichtigen Kraftwerke in der Schweiz ausweiten. Eine Kommissionsminderheit (FDP) möchte dem Antrag des Regierungsrates folgen und diese Einschränkung bezüglich einer Veräusserung nur für die grossen Wasserkraftwerke erlassen.

§2b lit. c EnerG und §11b Abs. 1 lit. c EKZ-Gesetz

Die Kommissionmehrheit will nicht nur die Übertragung von Aktien der Genehmigung durch den Kantonsrat unterstellen, sondern auch den Verzicht auf die Ausübung des Rechts, angebotene Aktien zu erwerben. Eine Minderheit (GLP) erachtet eine solche Regelung als nicht umsetzbar, weil ein solches Angebot in der Regel zeitlich beschränkt und der Prozess einer Genehmigung durch den Kantonsrat viel zu lange dauern würde.

§2b Abs. 2 EnerG (b. Genehmigung durch den Kantonsrat) und §11b Abs. 2 EKZ-Gesetz

Die Kommissionmehrheit möchte Beschlüsse, welche die Übertragung von Aktien oder Anpassungen der gemeinsamen ES oder des ABV betreffen, dem fakultativen Referendum unterstellen. Eine Minderheit (GLP, FDP, Grüne) lehnt dies als nicht stufengerecht ab.

5. Finanzielle Auswirkungen der Kommissionsanträge

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen ist auf die Vorlage und den Bericht des Regierungsrates zu verweisen.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Prüfung der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen ABV und eine ES 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.

7. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die Gesetzesvorlage an insgesamt zwölf Sitzungen:

21. Juni 2022:	Präsentation Vorlage
5. Juli 2022:	Beginn 1. Lesung
6. September 2022:	Beratung
13. September 2022:	Beratung
25. Oktober 2022:	Beratung
8. November 2022:	Beschluss Sistierung
6. Juni 2023:	Wiederaufnahme der Beratung

20. Juni 2023:	Beratung
4. Juli 2023:	Beratung
29. August 2023:	Abschluss 1. Lesung
19. September 2023:	2. Lesung
3. Oktober 2023:	Abschluss 2. Lesung und Schlussabstimmung

8. Antrag der Kommission

Die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt beantragt dem Kantonsrat einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionsmehrheit zu verabschieden.

9. Thematisch ähnliche parlamentarische Initiativen und Postulate

Neben der Vorlage 5600 hat die KEVU vier parlamentarische Initiativen (PI) sowie zwei dringliche Postulate im Zusammenhang mit der Axpo-Holding-Beteiligung und der strategischen Sicherung der Stromversorgung des Kantons Zürich beraten. Mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 143/2016 von Beat Huber und Mitunterzeichnenden wurde beantragt, dass der Regierungsrat auf Bundesebene eine Standesinitiative einreichen soll, mit welcher der Bund beauftragt wird, sicherzustellen, dass Wasserkraftwerke in Schweizer Hand bleiben. Mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 182/2017 der KEVU wurde gefordert, dass das Zürcher Energiegesetz dahingehend angepasst wird, dass der Kanton und die Unternehmen dafür sorgen müssen, dass die systemrelevanten Teile der Stromversorgung in Schweizer Hand bleiben und dass eine Veräusserung an ausländische Käufer ausgeschlossen wird. Mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 183/2017 verlangte die KEVU, dass Vereinbarungen, die der Kanton Zürich im Zusammenhang mit seinen direkten und indirekten Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen eingeht, der Genehmigung des Kantonsrates bedürfen. Auch das Veräussern oder Überlassen der Beteiligungen oder der Verkauf von substantziellen Vermögenswerten solle der Genehmigung durch den Kantonsrat unterliegen. Mit der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 184/2017 der KEVU wurde die Forderung der PI KR-Nr. 182/2018 dahingehend ergänzt, dass Unternehmen, an denen der Kanton Zürich direkt oder indirekt beteiligt ist, das Schweizer Stromnetz weder ganz noch teilweise an ausländische Käufer veräussern dürfen. Zudem wurde verlangt, dass die geforderten Beschränkungen namentlich auch bei der Festlegung von Eigentümerstrategien zu beachten sind. Mit der Vorlage 5813 werden diese vier parlamentarischen Initiativen als erfüllt abgelehnt.

Schliesslich hatte die KEVU über die Abschreibung zweier dringlicher Postulate betreffend Kein Verkauf von AXPO-Wasserkraftwerken ins Ausland (KR-Nr. 242/2016, Vorlage 5385) und Wasserkraftwerke für den Kanton Zürich (KR-Nr. 243/2016, Vorlage 5386) zu beschliessen. Mit der Vorlage 5813a werden diese beiden Postulate als erledigt abgeschrieben.

Zürich, 3. Oktober 2023

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Andreas Hasler	Daniel Bitterli