

## REGIERUNGSRAT

23. Oktober 2019

**BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT**

**19.304**

---

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 (NOK-Gründungsvertrag); Auflösung

Energiegesetz des Kantons Aargau (EnergieG); Änderung

---

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf einer Änderung 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) sowie des Energiegesetzes des Kantons Aargau (EnergieG) für die 1. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

---

## **Zusammenfassung**

Der 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 (NOK-Gründungsvertrag) aus dem Jahr 1914 ist nur noch beschränkt umsetzbar. Mit einem zeitgemässen und flexibleren Vertragswerk bestehend aus Aktionärsbindungsvertrag, Eignerstrategie und Statuten, wollen die Eigentümer (Kantone und Kantonswerke)<sup>1</sup> die Axpo Holding AG in einem dynamischen Umfeld stärken. Während im Aktionärsbindungsvertrag 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 AG. Die Eignerstrategie stellt für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung eine wichtige und massgebende Leitplanke dar. Bei den Statuten der Axpo Holding AG sollen insbesondere Anpassungen beim Zweckartikel sowie im Bereich der Governance vorgenommen werden.

Im Kanton Aargau ist zur Ablösung des NOK-Gründungsvertrags eine Anpassung des kantonalen Energiegesetzes des Kantons Aargau (EnergieG) nötig. Dazu wurde vom 10. Mai 2019 bis 12. August 2019 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Aufgrund der mehrheitlich positiven Rückmeldungen wird das Gesetz unverändert an das Parlament überwiesen.

---

## **1. Ausgangslage**

Die frühere Nordostschweizerische Kraftwerke AG (NOK) beziehungsweise die heutige Axpo Holding AG (Axpo) haben zusammen mit den Kantonswerken die Axpo-Kantone über 100 Jahre sicher und preiswert mit elektrischer Energie versorgt und tun dies auch heute noch. Damit haben sie eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Gebiet geleistet. Der 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 (NOK-Gründungsvertrag) hat die Grundlage dafür geliefert.

In den letzten Jahren haben sich die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Axpo wesentlich verändert:

- Die Einnahmen der Axpo aus dem Stromverkauf lagen in den letzten Jahren zeitweise weit unter den Gestehungskosten. In der Folge musste die Axpo in den Geschäftsjahren 2013/14 – 2015/16 aufgrund der nicht kostendeckenden Strompreise hohe Wertberichtigungen auf ihren Kraftwerken vornehmen. Der ausgewiesene kumulierte Verlust belief sich insgesamt auf rund 3 Milliarden Franken. 2017 und 2018 fielen die Jahresabschlüsse wieder positiv aus.

---

<sup>1</sup> Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau, Zug und Zürich sowie die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich, die AEW Energie AG, die St. Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG, die Elektrizitätswerke des Kantons Thurgau AG sowie die Elektrizitätswerke des Kantons Schaffhausen AG

- Durch die Strommarktöffnung ist die historische Aufgabenteilung zwischen der Axpo und den an der Axpo beteiligten Kantonswerken nur noch beschränkt umsetzbar. In einzelnen Geschäftsfeldern stehen sich die Axpo und die einzelnen Kantonswerke gar direkt als Konkurrenten gegenüber.
- Der Umfang der Einflussnahme der Kantone auf die Versorgungssicherheit (über die Axpo-Beteiligung) hat sich gegenüber früher aufgrund des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG) verringert.

Aufgrund dieser Entwicklungen haben die Vertreter der Aktionäre und der Verwaltungsrat der Axpo verschiedene Massnahmen beschlossen:

- Auf der unternehmerischen Ebene hat der Verwaltungsrat im Dezember 2016 seine Strategie zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Konzerns präsentiert. Die Kernenergie und einige weitere Anlagen (Gaskraftwerke, einige Wasserkraftwerke) werden in der Tochterfirma "Axpo Power AG" zusammengefasst. Die Kompetenzen in den Wachstumsfeldern erneuerbare Energien und internationales Kundengeschäft, zusammen mit den Netzen, wesentlichen Teilen der Wasserkraft und der Asset-Vermarktung sind in der neuen Tochterfirma "Axpo Solutions AG" gebündelt. Dies ermöglicht der Einheit "Axpo Solutions AG" bei Veränderungen des Umfelds innert Jahresfrist den Gang an den Kapitalmarkt. Damit sichert sich der Axpo-Konzern die strategische Flexibilität, um schnell auf neue Marktsituationen reagieren zu können.
- Die Regierungsvertreter der Eignerkantone haben im Juni 2016 die Bildung eines politischen Gremiums beschlossen, welches zusammen mit Vertretern der Kantonswerke die Umsetzung von zwei Aktionärsprojekten in Auftrag gegeben hat. Das erste Projekt beinhaltet die Anpassung der Governance an die veränderten Rahmenbedingungen. Das Ziel des zweiten Projekts besteht in der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch ein neues Vertragswerk mit einer gemeinsamen Eignerstrategie und einen Aktionärsbindungsvertrag (ABV).

Das erste Aktionärsprojekt konnte in der Zwischenzeit bereits umgesetzt werden. Insbesondere wurde der Verwaltungsrat mit den Erneuerungswahlen an den Generalversammlungen vom 10. März 2017 und vom 19. Januar 2018 verkleinert und entpolitisiert.

Das zweite Aktionärsprojekt betrifft den NOK-Gründungsvertrag. Dieser über 100 Jahre alte Vertrag ist durch die jüngsten Umfeldentwicklungen erst recht weitgehend überholt und nur noch bedingt anwendbar. Dementsprechend soll der NOK-Gründungsvertrag durch ein neues Vertragswerk unter allen Aktionären abgeschlossen und durch einen zeitgemässen ABV sowie eine Eignerstrategie abgelöst werden. Darüber hinaus gilt es, auch die Statuten der Axpo anzupassen.

Zu den ersten Entwürfen für das neue Vertragswerk wurde im Sommer 2017 eine Konsultationsrunde der am Projekt Beteiligten eingeholt. Für den Kanton Aargau hat der Regierungsrat eine Stellungnahme abgegeben. Im Anschluss wurden die noch offenen Punkte weitgehend geklärt. Im Sommer 2018 wurde zu den Entwürfen des ABV, der Eignerstrategie und der Statuten eine Vernehmlassung bei den Regierungen und den Verwaltungsräten der involvierten Kantone und Kantonswerke durchgeführt. Die Vertreter der Kantonsregierungen und der Verwaltungsräte der Kantonswerke konnten sich in ihrer Sitzung vom 1. November 2018 auf das nun vorliegende Vertragswerk einigen.

Das Energiegesetz regelt die Zuständigkeit von Parlament und Regierungsrat bei Energiebeteiligungen. Die angestrebte Auflösung des NOK-Gründungsvertrags fällt in die Kompetenz des Grossen Rats. Mit der vorliegenden Botschaft wird der Grosse Rat eingeladen, der Auflösung des NOK-Gründungsvertrags zuzustimmen und das Energiegesetz in den von der Auflösung betroffenen Bereichen anzupassen. Eine Kompetenzverschiebung zwischen Parlament und Regierungsrat ist damit nicht verbunden.

## 2. Ablösung des NOK-Gründungsvertrags

Der NOK-Gründungsvertrag ist nur noch teilweise umsetzbar und wird den aktuellen Rahmenbedingungen im Strommarkt nicht mehr gerecht. Im Folgenden werden die wichtigsten Gründe für eine Ablösung des Vertrags aufgeführt:

### a) Neue Organisation der Schweizer Stromversorgung

Mit dem eidgenössischen Stromversorgungsgesetz haben sich die Aufgaben bei der schweizerischen Stromversorgung grundlegend geändert. Die 8 regionalen Regelzonen wurden im Jahr 2008 durch eine nationale Zone abgelöst. Für deren diskriminierungsfreien, zuverlässigen und leistungsfähigen Betrieb ist nun die nationale Netzgesellschaft Swissgrid AG zuständig. Die Rahmenbedingungen für die Axpo wie auch für die Kantonswerke haben sich dadurch wesentlich verändert. Die Möglichkeiten der Einflussnahme der Kantone auf die Versorgungssicherheit (über die Axpo-Beteiligung) haben sich gegenüber früher verringert.

### b) Zu starre Vorgaben zur Aktionärsstruktur

§ 3 des NOK-Gründungsvertrags verhindert mit weitgehenden Veräusserungsbeschränkungen für die Aktien 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 beziehungsweise gegebenenfalls neue Aktionäre (beispielsweise andere Kantone oder Kantonswerke) aufzunehmen. Der Vertrag legt auch fest, dass bei einer Aktienkapitalerhöhung die Vertragskantone die neuen Aktien nach den bisherigen Verhältnissen übernehmen (müssen). Eine Zustimmung aller Vertragsparteien stellt eine sehr hohe Hürde für eine allfällige Kapitalerhöhung dar.

### c) Vertragspartner nicht mehr adäquat

Die Vertragspartner des NOK-Gründungsvertrags (Vertragskantone) sind nicht mit dem Aktionariat identisch (zum Teil Vertragskantone, zum Teil Kantonswerke, St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG [SAK] als "interkantonales" Werk). In der heutigen Strommarktordnung ist eine Überführung in einen ABV mit allen Aktionären sinnvoll.

### d) Fehlende Kündigungsklausel

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

## 3. Ziele der Aktionäre

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

### a) 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. Weil der Strukturwandel in der Branche noch nicht abgeschlossen ist, wollen die Kantone zusammen mit den Kantonswerken aber weiterhin einen Beitrag für die Versorgungssicherheit in der Schweiz leisten. Denn diese ist für Gesellschaft und Wirtschaft von zentraler Bedeutung.

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. Um beiden Anliegen möglichst gerecht zu werden, ist während einer Lock-up Periode von 5 Jahren eine Veräusserung von Anteilen an Dritte nicht möglich. Längerfristig wird aber die Möglichkeit geschaffen, dass Kantone und Kantonswerke einen Teil ihrer Beteiligung verkaufen können. Tritt dieser Fall ein, steht es den verbleibenden Aktionären offen, die freiwerdenden Anteile dank den Vorhandrechten zu übernehmen und damit ihren Beitrag zur Versorgungssicherheit weiter zu leisten.

b) Stärkung der Axpo in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld

Als Produzentin ohne gebundene Endkundinnen und Endkunden (mit Ausnahme der Tochtergesellschaft CKW) war die Axpo in den letzten Jahren mit tiefen Strompreisen besonders gefordert, da sie einen Grossteil ihres Stroms nicht zu Gestehungskosten verrechnen konnte. Weil die Strombranche kapitalintensiv ist, kann die Axpo am Kapitalmarkt davon profitieren, dass sie im Eigentum der öffentlichen Hand liegt. Mit einem klaren Bekenntnis zur Axpo-Beteiligung helfen die Eigentümer dem Unternehmen, die wirtschaftlich schwierige Lage besser zu bewältigen. Dies wirkt sich positiv auf den Unternehmenswert aus.

c) 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, welche aber dem Unternehmen genügend Spielraum für die weitere Entwicklung sowie die notwendigen Investitionen in Netze und Produktion lässt.

d) Zusammenarbeit mit den Kantonswerken

Mit der Marktöffnung hat sich die Aufgabenteilung zwischen der Axpo 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 der Axpo und den Kantonswerken im gesetzlich erlaubten Rahmen genutzt werden. Diese werden beispielsweise bei der Stromvermarktung erwartet.

#### 4. Umsetzung der Nachfolgeregelung

Der bestehende NOK-Gründungsvertrag soll durch einen ABV und eine Eignerstrategie (Vereinbarungen zwischen den Aktionären) abgelöst werden. Zudem sollen die Statuten der Axpo angepasst werden.

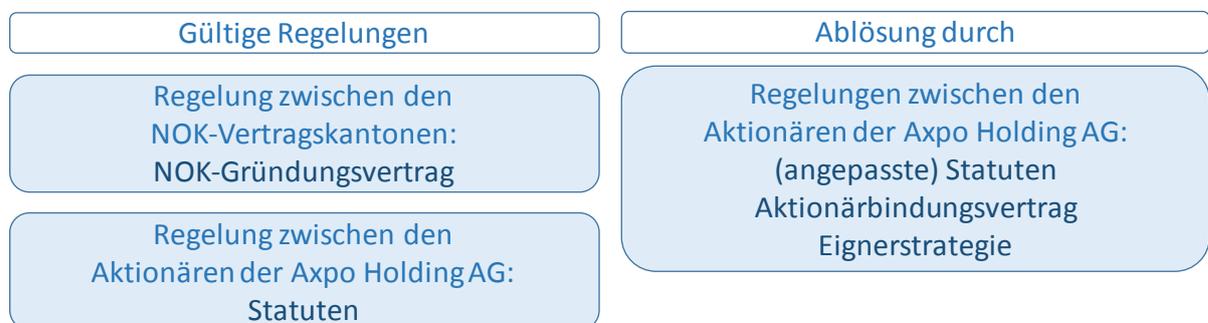


Abbildung 1: heutige und vorgesehene neue Regelungen

## a) Statuten

Bei den Statuten der Axpo wurde insbesondere der Zweckartikel (Art. 2) an die heutigen Verhältnisse angepasst. Der Hinweis auf den NOK-Gründungsvertrag wurde entfernt. Da die strategischen Vorgaben und Leitplanken für den Verwaltungsrat in der Eignerstrategie festgelegt werden, ist der Zweckartikel wie in den bisherigen Statuten offen gestaltet.

Für das Unternehmen in öffentlicher Hand wurden teilweise die strengeren Vorgaben für börsennotierte Unternehmen gewählt, auch wenn dies für die Axpo nicht notwendig wäre.

Die Genehmigung der Statuten liegt in der Kompetenz der Generalversammlung. Weil sie aber ein wichtiges Instrument für die Wahrnehmung der Rechte der Aktionäre darstellen, werden sie trotzdem zur Kenntnis gebracht.

## b) Aktionärsbindungsvertrag (ABV)

Der ABV regelt das Verhältnis der Vertragspartner untereinander und legt deren Rechte und Pflichten fest (zum Beispiel Zusammensetzung Verwaltungsrat, Dividendenpolitik, Veräußerungsverbote, Mindestbeteiligungen, Vorhandrechte, Mitverkaufsrechte und Mitverkaufspflichten, Dauer des Vertrags, Kündigungsmöglichkeit).

Wesentliche Elemente des ABV sind:

- Veräußerungsverbot während 5 Jahren (Ziffer 7 ABV)  
Während einer 5-jährigen Lock-up Periode halten die Aktionäre ihre Anteile an der Axpo zu 100 %. Wie bisher bleibt aber eine Aktien-Übertragung zwischen Kantonen und eigenen Kantonswerken (ohne Vorhandrechte) möglich. Aktien können unter Wahrung von Vorhandrechten unter den bestehenden Aktionären gehandelt werden.
- Mindestbeteiligung nach Ablauf der Lock-up Periode (Ziffer 7.3 ABV)  
Nach Ablauf der Lock-up Periode können die Aktionäre ihre Anteile grundsätzlich veräußern. Damit die Mehrheit der Gesellschaft in den Händen des bisherigen Aktionariats bleibt, müssen die Parteien aber gemeinsam mindestens 51 % der Aktien an der Gesellschaft halten. Dies wird über Mindestbeteiligungen proportional zum Aktienanteil am Ende der Lock-up Periode sichergestellt. Diese Verpflichtung kann nach Ablauf der festen Vertragsdauer von 8 Jahren (vgl. Ziffer 14 ABV) mit einem Quorum von 50 % und der Zustimmung von mindestens 5 Vertragsparteien abgeändert oder aufgehoben werden.

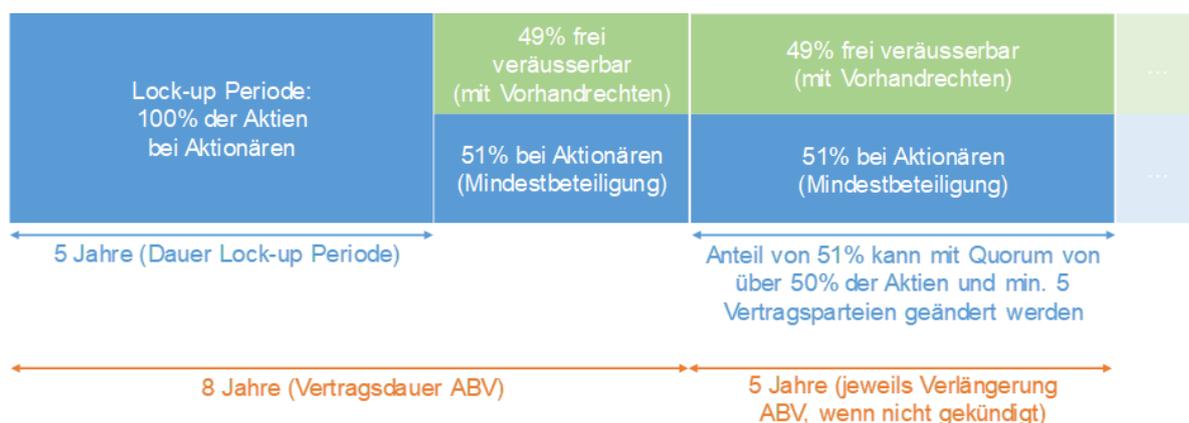


Abbildung 2: Vertragsdauer und Verkaufsbeschränkungen ABV

- Vorhandrecht (Ziffer 8 ABV):  
Die übrigen Aktionäre erhalten ein Vorhandrecht für die Anteile einer verkaufswilligen Partei. Damit können sie unter anderem ihre Beteiligungen erhöhen, falls sie dies für ihre Versorgungssicherheit als notwendig erachten.

- Dauer des Vertrags, Kündigung und Kündigungsfolgen (Ziffer 14 ABV):  
Der ABV wird für 8 Jahre fest abgeschlossen. Wird der Vertrag nicht gekündigt, so verlängert sich die Vertragsdauer um jeweils 5 Jahre.

### c) Eignerstrategie

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

Die Eignerstrategie umfasst 13 strategische Leitsätze; unter anderem wird festgelegt, dass

- die Stromnetze und die Wasserkraft mehrheitlich direkt oder indirekt im Eigentum der öffentlichen Hand bleiben (Leitsätze 2 und 3)
- die Axpo auf zusätzliche Beteiligungen im Bereich der Kernenergieproduktion verzichtet (Leitsatz 5)
- Synergien mit den Kantonswerken und den Aktionären genutzt werden sollen (Leitsätze 6 und 7)
- ein Cashflow erwirtschaftet werden soll 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 8 Jahren abgeschlossen. Sie wird regelmässig einer Überprüfung durch die Aktionäre unterzogen. Änderungen und Ergänzungen der Eignerstrategie bedürfen der Zustimmung aller Aktionäre. Die Aktionäre planen vor Ablauf der 8 Jahre eine neue gemeinsame Eignerstrategie mit den dazumal bestehenden gemeinsamen strategischen Zielen.

## 5. Beurteilung des Vertragswerks

Die Zielsetzungen des Kantons Aargau und der übrigen Aktionäre werden mit dem vorliegenden Vertragswerk erfüllt. Das Verhältnis zwischen Aktionären untereinander und gegenüber der Axpo werden an die heutigen Gegebenheiten angepasst. Die Axpo gewinnt an unternehmerischer Flexibilität und kann schneller auf Veränderungen am Markt reagieren. Dies kann sich vor allem in wirtschaftlich schwierigen Phasen als Vorteil erweisen.

Die Aktionäre gewinnen ebenfalls an Flexibilität. Sie können längerfristig einen Teil ihrer Beteiligung veräussern. Mit dem Festhalten einer Mindestbeteiligung behalten die Aktionäre aber die Mehrheit am Unternehmen. Vorhandrechte sichern dies ab. Mit dem klaren Bekenntnis zur Axpo leisten Kantone und Kantonswerke auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag zur Versorgungssicherheit. Das Verhältnis zwischen der Axpo und den Kantonswerken wird an die Realitäten des Strommarkts angepasst. Es lässt insbesondere die im Interesse der Kantone mit eigenem Kantonswerk liegenden Synergien zu. Die Eigner können im gesetzlich erlaubten Rahmen mit ihrer Eignerstrategie entsprechend Einfluss ausüben. Mit der Einigung der Aktionäre auf eine marktgerechte Dividende werden die finanziellen Interessen der Eigner gewährt.

## 6. Wahrnehmung der Aktionärsrechte bei der Axpo-Beteiligung

Der Verwaltungsrat der Axpo wurde verkleinert und entpolitisiert. Die Aktionäre sind nicht mehr direkt im Verwaltungsrat vertreten. Sie nehmen neu mit folgenden Instrumenten direkt Einfluss auf ihr Unternehmen:

- Eignerstrategie, ABV und Statuten
- Wahrung der Aktionärsrechte.

Damit die Aktionäre in der Lage sind, ihre Interessen zu formulieren, müssen sie in geeigneter Form über das Unternehmen informiert werden. Das politische Gremium hat deshalb ein Informationskonzept verabschiedet. Neben den öffentlich zugänglichen Informationen erhalten die Aktionäre jährlich an zwei Aktionärsanlässen einen vertieften Einblick zum Geschäftsergebnis, in das Budget des laufenden Geschäftsjahrs und zum Ausblick auf die Planjahre. Weiter werden der Risikobericht und der Statusbericht zu strategischen Projekten behandelt. Eingeladen werden zwei Vertreter des Regierungsrats und ein Fachspezialist pro Kanton. Die Kantonswerke werden durch den Verwaltungsratspräsidenten und den CEO vertreten.

Unter Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen finden auch Gespräche zwischen Vertretern des Verwaltungsrats und der Aktionäre statt.

Damit sich die Kantone und Kantonswerke untereinander abstimmen können, werden das politische Gremium und die fachtechnische Arbeitsgruppe in geeigneter Form weitergeführt. Bei Bedarf können sie so rasch Anpassungen an der Eignerstrategie oder am ABV vornehmen. Gemeinsam abgestimmte Interessen der Aktionäre können gegenüber dem Verwaltungsrat gezielt vertreten werden.

Die Wahl der Verwaltungsräte erfolgt auf Basis eines Anforderungsprofils für das Gesamtgremium. Das Profil wird durch den Verwaltungsrat der Gesellschaft festgelegt und mit den Eignern abgestimmt. Eines der Anforderungsprofile beinhaltet das Verständnis für politische Rahmenbedingungen. Damit ist im Verwaltungsrat die Kenntnis über die politischen Abläufe in den Kantonen und beim Bund vorhanden. Der Verwaltungsrat plant seine Erneuerung zuhanden der Generalversammlung in Absprache mit den Eignern.

Der Grosse Rat kann den Regierungsrat beauftragen, von ihm gewünschte Anträge betreffend ABV oder Eignerstrategie beim politischen Gremium einzubringen und zu vertreten.

## 7. Rechtsgrundlagen

Der NOK-Gründungsvertrag ist eine interkantonale Vereinbarung mit rechtssetzendem und rechtsgeschäftlichem Inhalt. Im Kanton Aargau unterliegen interkantonale Verträge gemäss § 82 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau grundsätzlich der Genehmigung durch den Grossen Rat. Der Genehmigungsbeschluss des Grossen Rats untersteht dem fakultativen Referendum (§ 63 Abs. 1 lit. c Verfassung des Kantons Aargau). Die Auflösung des NOK-Gründungsvertrags fällt somit in die Zuständigkeit des Grossen Rats und untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Auflösung des NOK-Gründungsvertrags kann nur erfolgen, wenn alle Vertragsparteien zustimmen. Dem Grossen Rat wird deshalb beantragt, den Regierungsrat zu ermächtigen, den NOK-Gründungsvertrag nach Rechtskraft der Gesetzesänderung und in Abstimmung mit den übrigen Vertragsparteien aufzulösen.

Das Energiegesetz legt mit den §§ 28, 29 und 30 EnergieG die Kompetenzen von Grosse Rat und Regierungsrat bei Stromversorgungsunternehmen fest. Für die Auflösung des NOK-Gründungsvertrags ist ein Grossratsbeschluss notwendig. Mit der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags werden einzelne Bestimmungen dieser Paragrafen obsolet. Diese sollen aus dem Energiegesetz gestrichen werden. An der Kompetenz zwischen Parlament und Regierung soll jedoch keine Veränderung vorgenommen werden: Gemäss § 28 EnergieG entscheidet nach geltendem Recht der Grosse Rat über

die Einrichtung eigener kantonaler Anlagen oder Unternehmen und regelt deren Organisation und Betrieb. Er entscheidet über die Beteiligungen des Kantons an Unternehmen der Energieversorgung und genehmigt die entsprechenden Vereinbarungen. § 29 EnergieG legt fest, dass die Übertragung von Aktien des Kantons an Dritte der Zustimmung des Grossen Rats bedarf. Die Wahrnehmung der Aktionärsrechte erfolgt durch den Regierungsrat. Mit der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags entscheidet weiterhin der Grosse Rat über Beteiligungen an Unternehmen der Energieversorgung. Ebenso bleibt die Übertragung von Aktien in seiner Kompetenz. Mit § 30 Abs. 2 EnergieG ist für Statutenänderungen, welche das Stimmrecht des Kantons verkleinern, weiterhin die Zustimmung des Grossen Rats notwendig.

Wie oben dargelegt, bilden ABV und Eignerstrategie wesentliche Instrumente für die Wahrnehmung der Interessen der Aktionäre. Auf Veränderungen am Markt muss unter Umständen rasch reagiert werden können. Die Kompetenz für die Anpassung von Eignerstrategie und ABV soll deshalb bei den Regierungen der Kantone und den Verwaltungsräten der Kantonswerke liegen. Mit dem neuen § 30 Abs. 1<sup>bis</sup> EnergieG soll dies definitiv geklärt werden.

Im Dekret über den Leistungsauftrag der AEW Energie AG ist festgelegt, dass die AEW Energie AG die Verpflichtungen erfüllt, welche dem Kanton im Zusammenhang mit der Beschaffung von elektrischer Energie aus den vertraglichen Verpflichtungen gegenüber den NOK erwachsen. Basis für diese Bestimmung ist § 29 Abs. 1 EnergieG, dessen Streichung beantragt wird. Mit der Markttöffnung sind diese Verpflichtungen faktisch nicht mehr umsetzbar geworden. Bei einer Auflösung des NOK-Gründungsvertrags wird sie gegenstandslos. Konsequenterweise ist diese Verpflichtung aus dem Leistungsauftrag zu streichen. Die übrigen Bestimmungen des Dekrets sind weiterhin zweckmässig.

## **8. Auswertung des Anhörungsverfahrens**

### **8.1 Stellungnahmen**

Die Anhörung zur Auflösung des NOK-Gründungsvertrags wurde vom 10. Mai 2019 bis zum 12. August 2019 durchgeführt. Eingegangen sind insgesamt 14 Stellungnahmen, die mehrheitlich der Auflösung zustimmen. Die Liste der Teilnehmenden der Anhörung ist im Anhang aufgeführt.

#### **Parteien**

Die Rückmeldungen der Mehrheit der Parteien fallen überwiegend positiv aus. 9 Kantonalparteien haben eine Stellungnahme abgegeben. Bis auf die GLP stimmen alle Parteien der Auflösung des NOK-Gründungsvertrags zu, teilweise jedoch nur mit Vorbehalt. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Beurteilung der vorgeschlagenen Änderung des Energiegesetzes.

Die FDP. Die Liberalen stimmen der Vernehmlassungsvorlage ohne weitere Bemerkungen zu.

Die SVP stimmt der Vorlage zu. Sie erwartet, dass der Anteil der Wasserkraft im heutigen Umfang erhalten bleibt und dass keine Veräusserungen an weitere Investoren im In- oder Ausland getätigt werden.

Die CVP stimmt der Vorlage zu. Aus ihrer Sicht wird der unzeitgemässe NOK-Gründungsvertrag durch ein zeitgemässes Vertragswerk ersetzt. Das neue Vertragswerk ist ausgewogen und gibt allen Beteiligten Freiräume, aber auch Sicherheit bezüglich ihrer Axpo-Beteiligung. Mit der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags erübrigen sich gewisse Gesetzesbestimmungen, da diese im neuen Vertragswerk geregelt sind.

Die BDP stimmt der Vernehmlassungsvorlage ohne weitere Bemerkungen zu.

Die Junge EVP stimmt der Vernehmlassungsvorlage ohne weitere Bemerkungen zu.

Die SP und die Grünen stehen der Vernehmlassungsvorlage kritisch gegenüber, stimmen der Auflösung aber mit Vorbehalt zu. Hingegen sind sie "eher gegen" die Anpassung des Energiegesetzes. Folgende Punkte sind für sie wesentlich: der Besitz der Schweizer Wasserkraftwerke und Netze soll in schweizerischer öffentlicher Hand verbleiben. Die Ausrichtung der Axpo soll sich auf die Produktion von erneuerbarer Energie ausrichten und sich aus Investitionen oder Beteiligungen an fossiler und nuklearer Stromproduktion (inklusive Infrastrukturen) heraushalten. Die demokratische Mitsprache soll weitestgehend erhalten beziehungsweise ermöglicht werden.

Die GLP fordert eine Aufteilung der Axpo-Tätigkeiten in einen Monopolbereich mit den Energieerzeugungsanlagen und den Netzen und einen Nicht-Monopolbereich mit den übrigen Beteiligungen und Aktivitäten. Der Nicht-Monopolbereich soll nach Ansicht der GLP in den nächsten Jahren verkauft werden. Ausserdem muss die Laufzeit der Atomkraftwerke zeitlich begrenzt werden, es darf keine Beteiligungen an Atom- noch an Kohlekraftwerken geben und ambitionierte Nachhaltigkeitsziele sollen in der Eigentümerstrategie aufgenommen werden.

Die EDU stimmt der Auflösung des NOK-Gründungsvertrags nur zu, wenn die 5-jährige Veräusserungsfrist verlängert wird. Sie schlägt eine Frist von 10 Jahren vor. Die EDU ist völlig gegen die jetzige Ausgestaltung der vorgeschlagenen Änderung des Energiegesetzes, da sie aufgrund des Kernenergieausschlusses eine aus ihrer Sicht sichere Energieversorgung der Schweiz langfristig gefährde.

Aufgrund der nach Parteienstärke gewichteten Rückmeldung kann im Parlament mit einer klaren Zustimmung gerechnet werden.

### **Energiewirtschaft**

Die AEW Energie AG stimmt der Vernehmlassungsvorlage ohne weitere Bemerkungen zu.

Der Verband Aargauischer Stromversorger (VAS) stimmt der Vernehmlassungsvorlage zu und weist darauf hin, dass aus seiner Sicht die vorgeschlagenen Anpassungen im Energiegesetz logisch sind.

### **Industrie/Wirtschaft**

Die Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK) stimmt der Vernehmlassungsvorlage zu und hält eine Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch ein neues Vertragswerk bestehend aus ABV und Eignerstrategie als zeitgemäss und sinnvoll. Etwas skeptisch äussert sie sich bezüglich der Vertragslaufzeitbestimmung, wonach die Verpflichtung der Vertragsparteien zur Mindestbeteiligung nach Ablauf einer festen Vertragsdauer abgeändert oder gar aufgehoben werden kann. Mit Blick auf die Versorgungssicherheit begrüsst die AIHK aber, dass die Kantone und Kantonswerke in der Eignerstrategie bekräftigen, langfristig an ihrer Beteiligung festhalten zu wollen.

### **Gemeinden**

Die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau hat schriftlich mitgeteilt, dass sie auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Der Gemeindeverband Lebensraum Lenzburg Seetal stimmt der Vernehmlassungsvorlage ohne weitere Bemerkungen zu.

## **8.2 Folgerung aus der Anhörung**

Die geplante Auflösung des NOK-Gründungsvertrags stösst bei den Parteien, der Energiewirtschaft, Industrie/Wirtschaft und dem Gemeindeverband grundsätzlich auf Zustimmung. Während die Parteien überwiegend für die Vernehmlassungsvorlage votierten, gab es unter ihnen eine Minderheit mit kritischen Rückmeldungen.

Die kritischen Rückmeldungen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Mehr Mitsprache durch den Grossen Rat
- Der Besitz der Schweizer Wasserkraftwerke und Netze soll in schweizerischer öffentlicher Hand bleiben
- Ausrichtung auf erneuerbare Energie
- Umsetzung ambitionierter Nachhaltigkeitsziele
- Keine Investitionen/Beteiligungen in/an fossiler und neuer nuklearer Stromproduktion
- Aufteilung der Axpo in einen Monopol- und Nicht-Monopolbereich
- Laufzeitbeschränkungen bei bestehenden Kernkraftwerksbeteiligungen
- (Eine Rückmeldung fordert im Gegensatz, dass es keinen Technologieausschluss von Kernkraft geben darf).

Der Grosse Rat wird mit den geplanten Änderungen im Energiegesetz, die mit der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags notwendig sind, nicht an Einfluss verlieren. Im Gegenteil kann er neu den Regierungsrat beauftragen, Anliegen im politischen Gremium einzubringen und zu vertreten. Weiterhin beschliesst er die Errichtung eigener kantonaler Anlagen oder Unternehmen und regelt deren Organisation und Betrieb. Wie bisher, entscheidet der Grosse Rat über die Beteiligungen des Kantons an Unternehmen der Energieversorgung und genehmigt entsprechende Vereinbarungen. Vorbehalten bleibt das Referendum gemäss Verfassung des Kantons Aargau.

Die Axpo-Anteile an Stromnetzen und Wasserkraftwerken bleiben mehrheitlich direkt oder indirekt im Eigentum der öffentlichen Hand. Die Axpo behält ihre Position als Grossproduzentin in der Schweiz bei, insbesondere bei der Wasserkraft. Investitionen in neue Kraftwerke erfolgen nach Massgabe der Wirtschaftlichkeit und der Versorgungssicherheit, und zwar bevorzugt in erneuerbare Energien. Die Kernkraftwerke mit Axpo-Beteiligungen werden solange betrieben, wie sie sicher und wirtschaftlich sind. Von zusätzlichen Beteiligungen im Bereich der Kernenergieproduktion ist abzusehen. Solange sie sicher betrieben werden können, leisten sie aber einen wichtigen Beitrag für die Versorgungssicherheit während dem Umbau des Energiesystems. Auf einen fixen Ausstiegstermin haben die Eigentümer daher verzichtet.

Die Verhandlungen wurden über rund zweieinhalb Jahre geführt. Dabei galt es, die zum Teil unterschiedlichen Interessen aller Parteien zu berücksichtigen. Das nun vorliegende Vertragswerk (ABV, Eignerstrategie und Statuten) stellt einen von allen Beteiligten getragenen Kompromiss dar. Die Vertragsparteien können das Vertragswerk in der vorliegenden Form annehmen oder ablehnen. Allfällige Anpassungen an den Dokumenten bedingen eine nachträgliche Zustimmung aller Vertragsparteien. Dies führt zu langwierigen Nachverhandlungen und kann zum Scheitern des gesamten Prozesses führen. Die Beratungen um die Auflösung des NOK-Gründungsvertrags müssen im Wissen um diese weitreichenden Konsequenzen geführt werden. Die Parlamente können aber auf kantonaler Ebene die Zuständigkeiten von Regierung und Parlament gesetzlich festlegen.

Zukünftig sind aber Änderungen an den Dokumenten möglich. Insbesondere die Eignerstrategie soll regelmässig einer Überprüfung unterzogen werden (vgl. Ziffer 3 Eignerstrategie).

Jeder Aktionär kann jederzeit Änderungsanträge zu den Dokumenten einbringen. Diese werden gesammelt und im Rahmen der regelmässig stattfindenden Überprüfung der Eignerstrategie im politischen Gremium diskutiert. So steht es auch dem Grossen Rat offen, den Regierungsrat zu beauftragen, Anträge in das politische Gremium einzubringen.

## 9. Weiteres Vorgehen

1. Beratung Grosser Rat	4. Quartal 2019
2. Beratung Grosser Rat	1. Quartal 2020
Inkraftsetzung	Nach Genehmigung des Grossen Rats, Entscheid eines allfälligen Referendums; Zustimmung aller Aktionäre

### Antrag

1.

Der Regierungsrat wird ermächtigt, den 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 (NOK-Gründungsvertrag) nach Rechtskraft der Gesetzesänderung und in Abstimmung mit den übrigen Vertragsparteien aufzulösen.

2.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Energiegesetzes des Kantons Aargau (EnergieG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

### Regierungsrat Aargau

#### Anhang

- Liste der Anhörungsteilnehmenden

#### Beilagen

- Entwurf der Statuten der Axpo Holding AG (Beilage 1)
- Aktionärbindungsvertrag (ABV) (Beilage 2)
- Eignerstrategie (Beilage 3)
- NOK-Gründungsvertrag (Beilage 4)
- Synopse Energiegesetz des Kantons Aargau (EnergieG) (Beilage 5)