

REGIERUNGSRAT

1. April 2020

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

20.76

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 2. 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 2. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

1. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Dezember 2019 der Auflösung des NOK-Gründungsvertrags mit 102 zu 22 Stimmen zugestimmt. Die damit verbundene Anpassung des kantonalen Energiegesetzes wurde mit 105 zu 17 Stimmen gutgeheissen. Gleichzeitig hat er dem Regierungsrat für die 2. Beratung zwei Prüfungsaufträge erteilt. Prüfungsauftrag 2 wurde von der vorberatenden grossrätlichen Kommission für Umwelt, Bau, Verkehr, Energie und Raumordnung (UBV) formuliert und übernommen (siehe Kapitel 2.2 'Auswirkung auf § 30 EnergieG' der vorliegenden Botschaft).

2. Beantwortung der Prüfungsaufträge

2.1 Prüfungsauftrag 1

"Der Regierungsrat wird aufgefordert, bis zur zweiten Lesung aufzuzeigen, wie im Energiegesetz der Anspruch verankert werden kann, dass die Wasserkraftwerke sowie die Netze vollständig in öffentlicher Hand der Schweiz verbleiben müssen."

Auf Basis des heute noch gültigen NOK-Gründungsvertrags steht es der Axpo Holding AG prinzipiell frei, Wasserkraftwerke und Netze beziehungsweise ihre Beteiligungen an diesen an in- oder ausländische Unternehmen zu verkaufen. Die Axpo Holding AG-Aktien dürfen von den beteiligten Kantonen ausschliesslich unter allen bestehenden Aktionären und den eigenen Kantonswerken verkauft werden. Der Gründungsvertrag verpflichtete die NOK, in den beteiligten Kantonen die elektrische Energie unter gleichen Verhältnissen zu den gleichen Bedingungen abzugeben. Bei der Erstellung des NOK-Gründungsvertrags im Jahr 1914 bestand deshalb kein Anlass, Wasserkraft und Netze als Besitz der öffentlichen Hand abzusichern.

Im neuen Vertragswerk wird erstmals festgelegt, dass die von der Axpo Holding AG gehaltenen Anteile an Netzen und Wasserkraft mehrheitlich direkt oder indirekt im Eigentum der öffentlichen Hand bleiben müssen (Eignerstrategie Leitsatz 2). Der Aktionärsbindungsvertrag sieht eine 5-jährige Lock-up Periode vor. Während dieser Zeit ist ein Verkauf von Aktien sehr stark eingeschränkt und nur innerhalb der bisherigen Aktionäre möglich. Nach Ablauf der Lock-up Periode ist die Verpflichtung zur Mindestbeteiligung einzuhalten. Die Aktionäre müssen mindestens 51 % der Aktien halten. Mit einem Quorum von über 50 % und der Zustimmung von mindestens 5 Vertragsparteien kann die Regelung betreffend Mindestbeteiligung allerdings abgeändert werden.

Auch wenn der Kanton Aargau an der Mindestbeteiligung der öffentlichen Hand festhalten möchte, besteht mindestens die theoretische Möglichkeit, dass er von den übrigen Aktionären überstimmt wird. Zusammen mit der AEW Energie AG besitzt der Kanton Aargau jedoch 28 % der Aktien. Das Erreichen des notwendigen Quorums für eine Anpassung der Mindestverpflichtung gegen den Willen des Kantons Aargau stellt damit eine hohe Hürde dar. Dabei wird angenommen, dass die AEW Energie AG im vollständigen Besitz des Kantons Aargau bei dieser wichtigen Frage nicht gegen die Interessen des Kantons votiert.

Falls die Mehrheit der übrigen Aktionäre ihren Beitrag zur Versorgungssicherheit nicht mehr als notwendig erachtet und das erforderliche Quorum für die Anpassung der Mindestverpflichtung trotzdem erreichen sollte, kann der Kanton Aargau (zusammen mit der AEW Energie AG) von seinem Vorkaufsrecht Gebrauch machen und mit eigener Kraft mindestens teilweise den Beitrag zur Versorgungssicherheit erhalten. Dies wäre allerdings mit einem sehr hohen finanziellen Aufwand verbunden. Eine Sicherstellung der Netze und Wasserkraft zu 100 % in öffentlicher Hand im Alleingang durch den Kanton Aargau erscheint nicht als realistische Option.

Es besteht ein breiter Konsens, den starren NOK-Gründungsvertrag durch ein flexibleres Vertragswerk zu ersetzen. Dies hat notwendigerweise zur Konsequenz, dass eine hundertprozentige Absicherung nicht möglich und auch nicht sinnvoll ist. Ebenso besteht ein breiter Konsens, dass die Kontrollen der Netze und der Wasserkraftwerke in öffentlicher Hand verbleiben sollen. Das vorliegende Vertragswerk wird beiden Bestrebungen gerecht, soweit dies möglich ist.

Die Wasserkraft generell und die gesamte Netzinfrastruktur sind für die Schweiz von strategischer Bedeutung. Der Vorstoss, dass die Wasserkraft und Netze vollständig in öffentlicher Schweizer Hand verbleiben sollen, sollte daher auf Bundesebene verankert werden. Eine parlamentarische Initiative auf Bundesstufe verlangt ([16.498] Parlamentarische Initiative Jacqueline Badran vom 16. Dezember 2016 betreffend Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller), dass der Erwerb von Wasserkraft und von Netzinfrastrukturen der Energiewirtschaft dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) unterstellt werden soll.

Für den Regierungsrat steht heute ein Verkauf von Netzen und Kraftwerken nicht zur Debatte. Auch langfristig soll die Axpo Holding AG einen Beitrag zur Versorgungssicherheit in der Schweiz leisten. Deshalb sollen die von der Axpo Holding AG gehaltenen Anteile an Netzen und Wasserkraft mehrheitlich direkt oder indirekt im Eigentum der öffentlichen Hand bleiben. Ein Abrücken von dieser Festlegung hätte weitreichende strategische Bedeutung für die Energiepolitik des Kantons Aargau. Ein entsprechender Entscheid ist deshalb durch den Grossen Rat zu fällen. Deshalb schlägt der Regierungsrat eine Anpassung von § 30 EnergieG vor, welche die Kompetenz des Grossen Rats in Fragen der Mehrheitsbeteiligung gesetzlich festlegt (siehe Kapitel 2.3 'Anpassung § 30 EnergieG' der vorliegenden Botschaft).

2.2 Prüfungsauftrag 2 Auswirkung auf § 30 EnergieG

"Auf die 2. Beratung sei aufzuzeigen, wie § 30 geändert werden muss, damit der Grosse Rat für den Kanton Aargau abschliessend über den Aktionärbindungsvertrag, die Eignerstrategie sowie Statutenänderung der Axpo Holding AG beschliessen kann."

Das neue Vertragswerk umfasst drei Dokumente: die Statuten, den Aktionärbindungsvertrag und die Eignerstrategie. Die Statuten werden durch die Generalversammlung verabschiedet. Der Aktionärbindungsvertrag und die Eignerstrategie werden durch die Aktionäre beschlossen.

Statuten

Bei den Statuten sollen insbesondere Anpassungen beim Zweckartikel (auf die heutigen Verhältnisse anpassen) sowie im Bereich der Governance vorgenommen werden. Obwohl die Axpo Holding AG nicht an der Börse kotiert ist, werden teilweise die strengeren Vorgaben für börsenkotierte Unternehmen gewählt, auch wenn dies nicht notwendig wäre. Die strategischen Vorgaben und Leitplanken für den Verwaltungsrat werden in der Eignerstrategie festgelegt, damit können die Statuten schlank gestaltet werden.

Aktionärsbindungsvertrag

Der Aktionärsbindungsvertrag regelt das Verhältnis der Vertragspartner untereinander und legt deren Rechte und Pflichten fest. Er enthält wichtige Bestimmungen, welche die Beherrschung des Unternehmens durch die öffentliche Hand sicherstellen (Veräusserungsverbote, Mindestbeteiligungen, Vorhandrechte, Mitverkaufsrechte und Mitverkaufspflichten, Dauer des Vertrags, Kündigungsmöglichkeit).

Während einer 5-jährigen Lock-up Periode halten die Aktionäre ihre Anteile an der Axpo Holding AG zu 100 %. 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 mit einem Quorum von 50 % und der Zustimmung von mindestens 5 Vertragsparteien abgeändert oder aufgehoben werden.

Eignerstrategie

In der Eignerstrategie werden die gemeinsamen strategischen Ziele der Eigner festgelegt. Die Eignerstrategie enthält wichtige Bestimmungen, welche die Mehrheit der öffentlichen Hand an den Netzen und der Wasserkraft absichern. 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 dannzumal bestehenden gemeinsamen strategischen Zielen. § 30 Abs. 2 des bisherigen Energiegesetzes legt fest, dass der Regierungsrat für Statutenänderungen, die das Stimmrecht des Kantons verkleinern, die Zustimmung des Grossen Rats einholt. Falls der Grosse Rat neu abschliessend über den Aktionärsbindungsvertrag, die Eignerstrategie sowie Statutenänderungen befinden will, kann der Absatz 2 von § 30 wie folgt angepasst werden: "Für Änderungen von Statuten, Aktionärsbindungsvertrag und Eignerstrategie holt der Regierungsrat die Zustimmung des Grossen Rats ein."

Der Regierungsrat beschliesst für die Beteiligungen des Kantons Eigentümerstrategien inklusive Ziele und Stossrichtungen (https://www.ag.ch/de/dfr/finanzen/beteiligungen/eigentuemerstrategien/eigentuemerstrategien_1.jsp). Diese Kompetenz liegt auch beim Regierungsrat für Unternehmen, welche zu 100 % dem Kanton gehören (zum Beispiel die Aargauische Kantonalbank, die Aargauische Gebäudeversicherung, die AEW Energie AG und die drei Kantonsspitäler). Wenn der Grosse Rat abschliessend über den Aktionärsbindungsvertrag, die Eignerstrategie und den Statuten der Axpo Holding AG beschliessen möchte, so wäre ein rasches Reagieren auf Anforderungen des Markts nicht mehr möglich. In diesem Fall müsste nicht nur der politische Prozess im Kanton Aargau durchgeführt werden. Bei Differenzen mit den übrigen Aktionären wäre ein langwieriger Abstimmungsprozess notwendig. Damit vergrössert sich das Risiko sehr, dass eine erforderliche Anpassung nur verspätet oder gar nicht umgesetzt werden kann. Eine passive Haltung verzögert notwendige Entscheide, um auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren zu können. Dies kann aber schwerwiegende Auswirkungen auf den Unternehmenswert haben. Dabei ist zu beachten, dass sich die Strombranche gegenwärtig in einer wichtigen Transformationsphase befindet. Falls nur ein Kanton die Kompetenz für die Statuten, den Aktionärsbindungsvertrag und die Eignerstrategie neu an sein Parlament übertragen würde, entstünde für diesen Kanton ein alleiniges Vetorecht für alle Anpassungen. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würden deshalb weitere Kantone eine entsprechende Regelung einführen wollen. Dies hätte zur Folge, dass selbst bei geringfügigen Anpassungen alle Parlamente ihre Zustimmung geben müssten. Falls sie dabei unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, wird eine Anpassung des Vertragswerks praktisch verunmöglicht. Dies entspräche der unflexiblen Situation mit dem heutigen NOK-Gründungsvertrag. Dies würde aber den Bedürfnissen der Axpo Holding AG im heutigen Marktumfeld nicht gerecht.

Damit rasch auf Veränderungen am Markt reagiert werden kann, sollte die Wahrnehmung der Aktionärsrechte beim Regierungsrat bleiben. Für Anpassungen beim Aktionärbindungsvertrag und der Eignerstrategie, welche den Verlust der Mehrheit dieser Anlagen durch die öffentliche Hand zur Folge hätte, soll aber der Grosse Rat entscheiden. Dies wird im folgenden Vorschlag für die Anpassung von § 30 festgelegt.

2.3 Anpassung § 30 EnergieG

Die Wahrnehmung der Aktionärsrechte sollte durch den Regierungsrat erfolgen, um die Entscheidungsprozesse angemessen abwickeln zu können. Ausnahmen bilden alle Entscheidungen, die einen Mehrheitsverlust der öffentlichen Hand an der Axpo Holding AG beziehungsweise der Wasserkraft und dem Netz betreffen sowie die Interessenbekundung beziehungsweise der Verzicht zur Ausübung des Vorkaufsrechts. Diese Entscheidungen bedürfen einer Genehmigung durch den Grossen Rat. Die Bestimmung § 30 Abs. 2 lit. a der vorgeschlagenen Anpassung entspricht bestehendem Recht (siehe § 30 Abs. 2 EnergieG). Soweit der Grosse Rat die Genehmigungskompetenz behält (§ 30 Abs. 2 EnergieG), unterliegen seine Genehmigungsbeschlüsse dem fakultativen Referendum (§ 63 Abs. 1 lit. b Verfassung des Kantons Aargau). Wie bereits bisher hat der Grosse Rat wie bei den übrigen Beteiligungen die Möglichkeit, mit politischen Vorstössen die Wahrnehmung der Aktionärsrechte durch den Regierungsrat Einfluss zu nehmen. Im Falle der Axpo Holding AG ist der Kanton Aargau wie die übrigen beteiligten Kantone auf die Unterstützung durch einen Teil der übrigen Aktionäre angewiesen und kann seine Vorschläge nicht alleine durchsetzen.

Ergebnis der 1. Beratung	Vorgeschlagene Anpassung
§ 30 Wahrnehmung der Aktionärsrechte	
¹ Der Regierungsrat übt alle dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte aus.	
^{1bis} Er ist berechtigt, mit den Aktionärinnen und Aktionären Aktionärbindungsverträge einzugehen und mit ihnen in einer Eignerstrategie Vorgaben für die strategische Führung des Unternehmens zu formulieren.	
² Für Statutenänderungen, die das Stimmrecht des Kantons verkleinern, holt der Regierungsrat die Zustimmung des Grossen Rats ein.	² <u>Betreffend die Axpo Holding AG bedürfen der Genehmigung des Grossen Rats [...]</u> a) (neu) Statutenänderungen, die das Stimmrecht des Kantons verkleinern, b) (neu) Anpassungen des Aktionärbindungsvertrags, die eine Herabsetzung der Beteiligung der öffentlichen Hand auf unter 51 % zulassen, c) (neu) Die Ausübung des im Aktionärbindungsvertrag eingeräumten Rechts, zur Veräusserung angebotene Aktien zu erwerben, oder der Verzicht darauf, d) (neu) Anpassungen der Eignerstrategie, die zulassen, dass das Unternehmen 1. seine Anteilsrechte an Schweizer Netzen oder an Werken zur Nutzung der Schweizer Wasserkraft auf unter 51 % reduziert, 2. sein Eigentum an Schweizer Netzen oder an Werken zur Nutzung der Schweizer Wasserkraft im Vergleich zum Bestand vor Abschluss einer Eignerstrategie auf unter 51 % reduziert.

Diese Regelung würde der Axpo Holding AG die notwendige Flexibilität geben, rasch in einem immer komplexeren Marktumfeld zu agieren. Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat Aufträge erteilen, welche dieser im Kreis der Aktionäre einzubringen hat. Über Entscheidungen betreffend die Beherrschung der Axpo Holding AG, der Netze und der Wasserkraft durch die öffentliche Hand bedarf es der Genehmigung des Grossen Rats. Als letztes Absicherungsinstrument kann das Vorkaufsrecht in Anspruch genommen werden, worüber ebenfalls der Grosse Rat entscheidet.

3. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen

3.1 (13.256) Postulat Dr. Daniel Heller, FDP, Erlinsbach, vom 3. Dezember 2013 betreffend Energieversorgungsstrategie des Kantons Aargau

Der Regierungsrat wird im Postulat eingeladen, dem Grossen Rat in einem Bericht aufzuzeigen, welche Massnahmen sich aus seiner Sicht in seinem Einflussbereich respektive durch Einflussnahme in Bundesbern aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Zusammenhang mit der sogenannten "Energiewende" aufdrängen und wie er diese im Bereich Energieversorgungsstrategie, Energieplanung und AEW Energie AG-Axpo Holding AG Eigentümerstrategien umzusetzen gedenkt.

Der Regierungsrat hat eine kantonale Energiestrategie (Planungsbericht energieAARGAU) erarbeitet, welche der Grosse Rat am 2. Juni 2015 verabschiedet hat. Dieser beinhaltet die im Postulat geforderte Strategie Energieversorgungssicherheit und die Energieplanung mit entsprechenden Massnahmen. Seine Interessen in seinen Beteiligungen an den Energiebeteiligungen AEW Energie AG und Axpo Holding AG wahrt er wie folgt:

AEW Energie AG: Die AEW Energie AG-Eigentümerstrategie wurde im Jahr 2016 in Zusammenarbeit mit dem Unternehmen erarbeitet. Sie beinhaltet auch die geforderte Energieversorgungsstrategie respektive Energieplanung bei der AEW Energie AG.

Axpo Holding AG: Der vorliegende Antrag zur Auflösung des NOK-Gründungsvertrags und der damit verbundenen Anpassung des Energiegesetzes erfüllen die geforderte Energieversorgungsstrategie für die Beteiligungen bei der Axpo Holding AG. Der Grosse Rat hat der Auflösung in 1. Beratung am 10. Dezember 2019 zugestimmt. Stimmt er auch in 2. Beratung der Vorlage zu, ist die geforderte Strategie bei der Beteiligung Axpo Holding AG erfüllt (vorbehältlich der Zustimmung der anderen NOK-Partner).

Mit energieAARGAU sowie den aktualisierten Eigentümerstrategien für die AEW Energie AG und die Axpo Holding AG sind die Forderungen des Postulats erfüllt. Das Postulat kann damit abgeschrieben werden.

3.2 (18.123) Postulat Martin Keller, SVP, Obersiggenthal (Sprecher), und Martin Brügger, SP, Brugg, vom 5. Juni 2018 betreffend Anhörung zum Axpo-Aktionärsbindungsvertrag

Das Postulat fordert den Regierungsrat auf zu prüfen, in welcher Form er laufend und zeitnah über die Verhandlungen zur Ausarbeitung eines Aktionärsbindungsvertrags der Axpo Holding AG informiert und rechtzeitig eine fakultative Anhörung zum Aktionärsbindungsvertrag veranlasst. Gleichzeitig soll aufgezeigt werden, wie die parlamentarische Oberaufsicht und demokratische Mitwirkungsrechte im Aktionärsbindungsvertrag verankert werden können.

Die Anhörung zur Auflösung des NOK-Gründungsvertrags wurde vom 10. Mai 2019 bis zum 12. August 2019 durchgeführt. Im Rahmen dieser Anhörung wurden neben dem Aktionärsbindungsvertrag auch die Entwürfe der Eignerstrategie und der Statuten vorgelegt.

In der 1. Beratung am 10. Dezember 2019 hat der Grosse Rat den Anträgen zur Auflösung des NOK-Gründungsvertrags und der Änderung des Energiegesetzes zugestimmt. Gleichzeitig hat er zwei Prüfungsaufträge überwiesen. Unter anderem soll auf die 2. Beratung hin aufgezeigt werden,

wie das Energiegesetz geändert werden muss, damit der Grosse Rat für den Kanton Aargau abschliessend über den Aktionärsbindungsvertrag, die Eignerstrategie sowie Statutenänderungen der Axpo Holding AG beschliessen kann. Diese Abklärungen sind im Kapitel 2 'Beantwortung der Prüfungsaufträge' der vorliegenden Botschaft erfolgt.

Mit der Zustimmung zur Auflösung des NOK-Gründungsvertrags und den damit verbundenen Anpassungen im Energiegesetz kann das Postulat abgeschrieben werden. Im Falle einer Ablehnung müssen die Verhandlungen als gescheitert betrachtet werden. In diesem Fall würde das Postulat hinfällig, und kann ebenfalls abgeschrieben werden.

4. Auswirkungen

Die für die 2. Beratung vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen ziehen keine personellen oder finanziellen Auswirkungen nach sich.

5. Weiteres Vorgehen

2. Beratung durch den Grossen Rat	2. Quartal 2020 (inklusive Redaktionslesung)
Referendumsfrist	2./3. Quartal 2020
Inkrafttreten	Sobald alle Vertragsparteien das neue Vertragswerk einstimmig angenommen haben.

Zum Antrag

Die Beschlüsse 1 und 2 unterstehen dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a und c der Verfassung des Kantons Aargau, sofern ihnen die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

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 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

3.

Es werden die folgenden parlamentarischen Vorstösse als erledigt von der Kontrolle abgeschrieben:

- (13.256) Postulat Dr. Daniel Heller, FDP, Erlinsbach, vom 3. Dezember 2013 betreffend Energieversorgungsstrategie des Kantons Aargau
- (18.123) Postulat Martin Keller, SVP, Obersiggenthal (Sprecher), und Martin Brügger, SP, Brugg, vom 5. Juni 2018 betreffend Anhörung zum Axpo-Aktionärsbindungsvertrag

Regierungsrat Aargau

Beilage

- Synopse Energiegesetz des Kantons Aargau (EnergieG)