

REGIERUNGSRAT

28. Mai 2025

25.82

Motion Gian von Planta, GLP, Baden (Sprecher), Adrian Meier, FDP, Menziken, Selena Rhininger, SP, Baden, Lukas Pfisterer, FDP, Aarau, Ralf Bucher, Mitte, Mühlau, Jonas Fricker, Grüne, Baden, Christian Minder, EVP, Lenzburg, vom 4. März 2025 betreffend Schaffung einer Interparlamentarischen Konferenz Axpo; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

1. Vorbemerkungen

Eine Interparlamentarische Konferenz (IPK) ist eine Versammlung von unterschiedlichen Parlamentsvertretungen, die sich über bestimmte Themen austauscht und gemeinsam Lösungen erarbeitet.

Die Axpo Holding AG (Axpo) ist zu 100 % im Besitz der Kantone und Kantonswerke. Die Aktionärsstruktur teilt sich wie folgt auf: Kanton Zürich (18,342 %), Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ; 18,410 %), AEW Energie AG (AEW; 14,026 %), Kanton Aargau (13,975 %), St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK; 12,501 %), EKT-Holding (EKT; 12,251 %), Kanton Schaffhausen (7,875 %), Kanton Glarus (1,747 %) und Kanton Zug (0,873 %).

Aufgrund dieser Ausgangslage hat die Axpo unterschiedliche Vertretungen der Aktionäre. Einerseits sind die Kantone und Kantonswerke direkt und andererseits sind gewisse Kantone indirekt durch die Kantonswerke vertreten. St. Gallen, beide Appenzell (als alleinige Besitzer der SAK) und der Kanton Thurgau (als alleiniger Besitzer der EKT) gelten als indirekte Aktionäre.

Aktionäre haben ein Anrecht auf Gleichbehandlung durch die Generalversammlung (Art. 706 Abs. 2 Ziff. 3 Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Fünfter Teil: Obligationenrecht] [OR]) und durch den Verwaltungsrat (Art. 717 Abs. 2 OR). Nebst anteilmässigen, gleichen Rechten (zum Beispiel bei der Dividende; Art. 661 OR, mit Ausnahmen bei Vorzugsaktien) gelten auch sogenannte Individualrechte bei der Gleichbehandlung, das heisst unabhängig des Anteils am Aktienkapital. So zum Beispiel bei den meisten Schutzrechten, namentlich auch beim Auskunfts- und Einsichtsrecht (siehe Art. 697 f. OR).

Da mit einer IPK nur Parlamente mit direkter Beteiligung einbezogen werden können, besteht eine Ungleichbehandlung gegenüber der Kantonswerke. Die Formation einer IPK löst das Problem wegen dem Gleichbehandlungsgebot der Aktionäre nicht.

Gemäss den Regelungen im Aktienrecht trägt in erster Linie der Verwaltungsrat die Oberaufsicht über die Geschäftsleitung im Hinblick auf die Einhaltung von Gesetzen, Statuten, Reglementen und Weisungen (vgl. Art. 716 Abs. 1 Ziff. 5 OR). Die Aktionärsvertreter (Kanton Aargau: Regierungsrat; AEW: Verwaltungsrat) selektieren und nominieren ihre Vertreterinnen und Vertreter im Verwaltungsrat der Axpo mit grösstmöglicher Sorgfalt (vgl. Antwort zur Frage 7 in der [24.240] Interpellation der FDP-Fraktion [Sprecher Dr. Lukas Pfisterer, Aarau] vom 27. August 2024 betreffend Strategie des Regierungsrats nach der Ablehnung des neuen Axpo-Vertrags). Die Generalversammlung wählt den Verwaltungsrat. Der Regierungsrat steht in regelmässigem Austausch mit dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der Axpo sowie mit anderen Aktionären.

Im Kanton Aargau nimmt der Grosse Rat die oberste Aufsicht über Regierungsrat, Kantonsverwaltung und auch Gerichte wahr. Gemäss § 90 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung, KV) steht der Regierungsrat der Verwaltung vor und beaufsichtigt die anderen Träger von öffentlichen Aufgaben. Die Stellung des Grossen Rats als gesetzgebende und die oberste Aufsicht führende Behörde ist in § 76 KV festgelegt. Trotz diesem Oberaufsichtsrecht hat der Grosse Rat seine spezifische Distanz zum Regierungsrat zu wahren. So steht beispielsweise das Auskunfts- und Einsichtsrecht nach Art. 697f. OR in erster Linie dem Regierungsrat, und nicht dem Grossen Rat, zu.

Im Fall des Kantons Aargau kann ein solcher Staatsvertrag nicht als geringfügig im Sinne von § 10 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz; SAR 153.100) bezeichnet werden. Die Zuständigkeit zur Aushandlung und zum Abschluss von interkantonalen Verträgen ist grundsätzlich dem Regierungsrat zugewiesen. Nur in gesetzlich bestimmten Fällen ist eine Genehmigung des Grossen Rats erforderlich (vgl. §§ 82 Abs. 1 lit. a beziehungsweise 89 Abs. 2 lit. c und d KV sowie ausdrücklich § 10 Abs. 1 Organisationsgesetz). Weil mit der Schaffung einer IPK, unabhängig davon, mit welchen Rechten und Pflichten sie ausgestattet würde, in die verfassungsmässige Zuständigkeitsordnung eingegriffen würde, wäre der Abschluss eines Staatsvertrags zur Gründung einer IPK die Genehmigung des Grossen Rats notwendig. Auch für andere formelle Gefässe ist von einem Konkordat auszugehen. Da davon ausgegangen werden muss, dass auch die anderen Aktionärskantone ähnliche Regelungen haben, geht der Regierungsrat von einem langatmigen Prozess aus, bevor eine IPK oder andere formelle Gefässe operativ tätig sein könnte.

2. NOK-Gründungsvertrag

Die Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK) wurden 1914 mit Vertrag gegründet (NOK-Gründungsvertrag) und 2009 in Axpo Holding AG (Axpo) umfirmiert. Der NOK-Gründungsvertrag sollte durch einen zeitgemässen Aktionärsbindungsvertrag (ABV) und Eignerstrategie abgelöst werden. Der Prozess wurde 2016 angestossen und beruht aufgrund der Regelungen im NOK-Gründungsvertrag auf dem Einstimmigkeitsprinzip. Alle Eigentümer haben der Ablösung zugestimmt (Grosser Rat Aargau am 8. September 2020), mit Ausnahme des Kantons Schaffhausen, welcher als letzter ausstehender Aktionär die Vorlage in einem Volksreferendum am 18. August 2024 verwarf. Der Aargauer Regierungsrat setzt sich dafür ein, dass die Aktionäre möglichst bald eine grundlegende Haltung zu einem neuen ABV entwickeln und ein entsprechendes Projekt vorantreiben, denn die Herausforderungen für die Schweizer Energieversorgung und die Axpo insbesondere bleiben hoch. Bis auf weiteres bleibt der NOK-Gründungsvertrag in Kraft.

3. Risiken, Kontrollfunktionen und Aufsicht

Wie in der Antwort zur (24.240) Interpellation der FDP-Fraktion (Sprecher Dr. Lukas Pfisterer, Aarau) vom 27. August 2024 betreffend Strategie des Regierungsrats nach der Ablehnung des neuen Axpo-Vertrags (Antwort zur Frage 6) dargelegt, liegt das grösste Risiko der Axpo bei der einheimischen Produktion in einem teilliberalisierten Markt. Der Ursprung einer heute starken Axpo Solutions (inklusive Handel und Origination) ist in der EGL (vormals Elektrizitäts-Gesellschaft Laufenburg AG) zu suchen mit dessen Integration sich die Axpo einen ausgeprägten Wettbewerbsvorteil in diesem Bereich erschuf. Durch Bewirtschaftung eines 24/7-Zugangs zu Import- und Exportmöglichkeiten sowie durch kurzfristige Vermarktung der flexiblen Schweizer Produktion trägt die Handelstätigkeit der Axpo überdies zu einer sicheren Schweizer Stromversorgung bei. Das Risikomanagement ist eine operative Aufgabe. Die Geschäftsführungsprüfung der Aktionäre aus dem Jahr 2023 hat dabei keine wesentlichen Mängel oder Beanstandungen festgestellt. Im Gegenteil: Deloitte bestätigt, dass Axpo über ein detailliertes und gut dokumentiertes Konzept für das Risikomanagement verfügt. Unabhängige Wirtschaftsprüfungsunternehmen kontrollieren regelmässig Rechnungsabschlüsse, IT-Systeme, Risikokonzepte und weitere relevante Prozesse, welche der ordentlichen Geschäftsführung dienen.

Eine Vielzahl von nationalen und internationalen Vorgaben setzen Rahmenbedingungen für energie-wirtschaftliche Tätigkeiten, deren Einhaltung durch unabhängige Stellen kontrolliert werden – beispielsweise das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat der hiesigen Kernkraftwerke im Hinblick auf das Kernenergiegesetz und Strahlenschutzgesetz, die europäische ACER¹ und die eidgenössische Elektrizitätskommission (Elcom) bei möglichen Marktmanipulationen im Grosshandel respektive bei der Tariffestsetzung für Netzkosten und – zusätzlich für Energie bei Endverbrauchern in der Grundversorgung gemäss dem Bundesgesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG).

4. Bestehende Interparlamentarische Konferenzen (IPK) im Kanton

Der Kanton Aargau kennt zumindest drei Organe, in welcher die formelle, themenspezifische Zusammenarbeit auf Ebene Legislative mit anderen Kantonsparlamenten stattfindet, wie sie von der Motionärin und den Motionären angeregt wird:

Die Interparlamentarische Konferenz der Nordwestschweiz (IPK NWCH) bezweckt, die gegenseitige Information der nordwestschweizerischen Kantonsparlamente zu fördern, um insbesondere die parlamentarische Beratung von regionalen Fragen und Projekten rechtzeitig vorzubereiten. Die IPK NWCH setzt sich aus den Präsidenten, den Vizepräsidenten sowie je drei ständigen Mitgliedern der Parlamente der Kantone Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau zusammen. Die interkantonale Vereinbarung (SAR 152.020) bildet die staatsvertragliche Grundlage der IPK NWCH. Sie musste demnach von allen Kantonsparlamenten genehmigt werden.

Ein weiteres Beispiel einer formellen Zusammenarbeit zwischen mehreren kantonalen Parlamenten ist die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission zur interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (GPK IPH)². Sie stützt sich auf das Konkordat über Errichtung und Betrieb der interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (SAR 520.200). Die GPK IPH prüft die Ziele und deren Verwirklichung, die mehrjährige Finanzplanung, die Kosten- und Leistungsrechnung und den Bericht der externen Buchprüfungsstelle. Sie besitzt Akteneinsichtsrecht und kann Organe, Mitarbeitende, Auszubildende und Auszubildende der IPH anhören. Jeder Kanton hat Anrecht auf zwei Sitze.

Überdies kennen die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn die Interparlamentarische Kommission der Fachhochschule Nordwestschweiz (IPK FHNW) seit 2004. § 16 des

¹ ACER: European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (europäische Regulierungsbehörde für Energie)

² Die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch ist das Aus- und Weiterbildungszentrum der elf Konkordatskantone Aargau (AG), Bern (BE), Basel-Landschaft (BL), Kanton Basel-Stadt (BS), Luzern (LU), Nidwalden (NW), Obwalden (OW), Schwyz (SZ), Solothurn (SO), Uri (UR) und Zug (ZG).

Staatsvertrags zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) (SAR 426.070) bildet dabei die gesetzliche Grundlage. Sie wird ergänzt durch eine Geschäftsordnung. Jeder Vertragskanton wählt für die Dauer der jeweiligen kantonalen Legislaturperiode fünf Parlamentsmitglieder in die Interparlamentarische Kommission. Sie wird von einem Regierungsratsausschuss (den jeweiligen Bildungsdirektorinnen und Bildungsdirektoren), dem Fachhochschulrat und dem Direktionspräsidium sowie der kantonalen Bildungsdepartemente begleitet. Die Interparlamentarische Kommission berät die Geschäfte der FHNW zuhanden der in den Kantonen zuständigen parlamentarischen Kommissionen vor und erstattet ihnen Bericht; sie ist zudem Organ der gemeinsamen Oberaufsicht der Parlamente, inklusive Geschäftsprüfung. Sie tagt in der Regel drei bis vier Mal pro Jahr. Die Sitzungen sind nicht öffentlich und unterstehen der Vertraulichkeit. Es gilt das Amtsgeheimnis. Die Revision der IPK FHNW 2014 erteilte dieser einen "mitschreitenden Charakter", also einen Einbezug nicht nur im Sinne eines retrospektiven Charakters (wie zum Beispiel Berichterstattung zum Leistungsauftrag, Geschäftsprüfung Finanzkontrolle). Allerdings werden keine exekutiven Aufgaben übernommen. Die IPK FHNW wird frühzeitig über Vorhaben informiert und involviert. So wird sie in laufende Geschäfte miteinbezogen und kann Begleitberichte verfassen.

Eine IPK Axpo welche sich in Form und Kompetenzen an der IPK FHNW orientieren würde, käme wohl dem Anliegen der Motionärin und den Motionären am ehesten entgegen. Aufgrund der in den Vorbemerkungen dargelegten Probleme, welche auch eine IPK nicht lösen würde, nimmt der Regierungsrat davon Abstand. Falls doch eine IPK Axpo angestrebt würde, müssten deren Mitglieder wohl verschärfte Geheimhaltungspflichten einhalten. Diese gelten für die Axpo aufgrund der Kotierung ihrer Anleihen am Schweizer Kapitalmarkt seit den Vorschriften, welche für Emittenten von börsenkotierten Effekten vorgeschrieben sind – insbesondere Kotierungsreglement der SIX und SIX-Richtlinie betreffend Ad hoc-Publizität.

5. Erwägungen

Eine IPK löst aufgrund des Gleichbehandlungsgebots der Aktionäre (siehe Vorbemerkungen) die vorliegenden Probleme nicht.

Der Regierungsrat anerkennt das Bedürfnis des Grossen Rats, sich in einem geregelten Rahmen besser und näher über die Tätigkeiten und Entwicklungen der Axpo ins Bild setzen zu wollen. Eine Ablösung des NOK-Gründungsvertrags sowie ein neuer Aktionärsbindungsvertrag und Weiterentwicklungen dessen, erfordern Einstimmigkeit der jeweiligen Vertragspartner und somit ihrer Aufsichtsgremien. Insbesondere im Hinblick auf die Arbeiten an einem neuen ABV sowie die Begleitung von ersten neuen Projekten könnte ein Austausch und Koordination der jeweiligen Kantonsparlamente unterstützend wirken.

Der Regierungsrat möchte deshalb bei den anderen Axpo-Aktionären die Gründung einer Begleitgruppe im Sinne eines Sounding Boards (Echogruppe) anregen. Diese Begleitgruppe wäre als informelles Gefäss zu konstituieren und würde dem informellen Informationsaustausch dienen. Um die Organisation, Protokollführung, Aktenaufbewahrung und Entschädigung dieser Begleitgruppe zu regeln, braucht es Ressourcen. Die Begleitgruppe könnte sich auf Basis des § 12 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG; SAR 152.200) formieren. Demnach kann das Ratsbüro zwecks Vorbereitung von Geschäften nicht ständige Kommissionen einrichten. Dies setzt vergleichbare Regelungen in den anderen Kantonen voraus und bedingt darüber hinaus ein gemeinsames Gefäss.

6. Fazit

Aufgrund der oben beschriebenen Gleichbehandlung aller Aktionäre ist davon auszugehen, dass der Einsatz einer informellen Begleitgruppe am zielführendsten ist.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Eine Umsetzung der Motion oder der Motion als Postulat würde Aufwendungen für die Sitzungsorganisation und Sitzungsdurchführung (inklusive Protokollführung), Sitzungsgelder und Aktenaufbewahrung mit sich bringen.

Vorgesehene Art der Umsetzung und geltende Frist

Aufgrund der gemachten Erwägungen lehnt der Regierungsrat die Motion ab und beantragt eine Überweisung als Postulat. Für die Umsetzung als Postulat sieht der Regierungsrat die Gründung einer informellen Begleitgruppe als Massnahme vor, weshalb eine Frist von zwei Jahren für die Umsetzung gelten würde (vgl. § 45 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG] sowie § 42 Abs. 3 lit. b GVG).

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'518.–.

Regierungsrat Aargau