

An den Landrat

Glarus, 16. Juni 2020

A. Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags
B. Postulat SP-Fraktion «Axpo-Aktionärsbindungsvertrag»

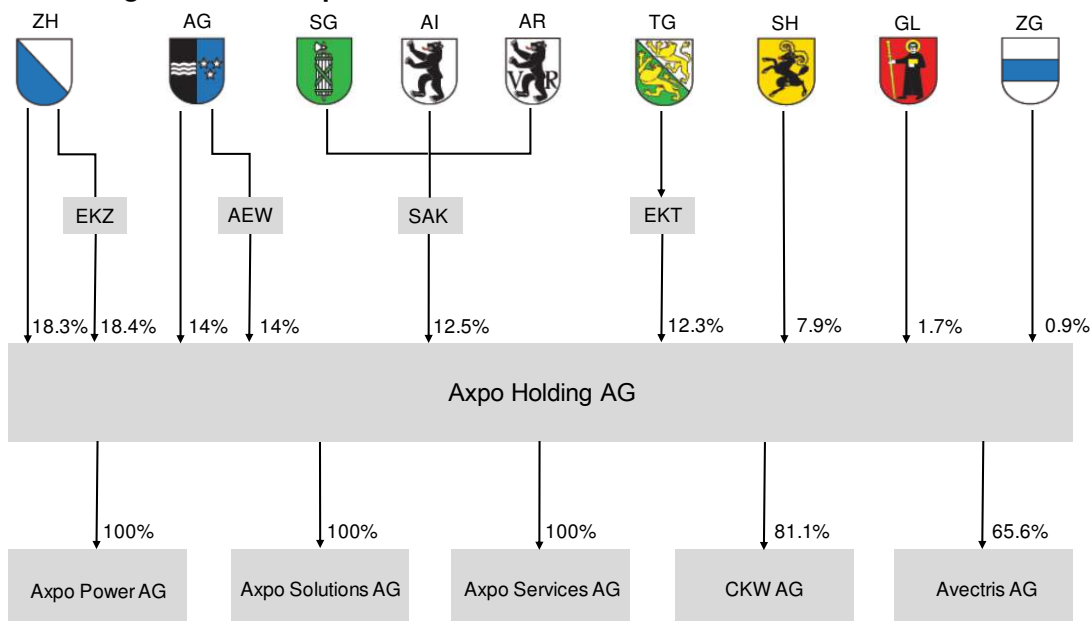
Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die frühere Nordostschweizerische Kraftwerke AG (NOK) gründet auf einem Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, Glarus, Zürich, St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Zug vom 22. April 1914 (NOK-Gründungsvertrag). 2001 wurde die Axpo Holding AG (Axpo Holding) gegründet und die Aktionäre tauschten ihre NOK-Aktien in Aktien der Axpo Holding um. Die NOK wurde umbenannt in die Axpo Power AG (Axpo Power). Diese ist eine 100-prozentige Tochter der Axpo Holding.

Die NOK bzw. die heutige Axpo Holding mit ihren Tochtergesellschaften (nachfolgend zusammen: Axpo) und die Kantonswerke haben 100 Jahre lang für eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung in der Nordostschweiz gesorgt und tun dies auch heute noch. Für die Eigentümer stellen die Unternehmen eine bedeutende finanzielle Beteiligung dar.

Abbildung 1. Struktur Axpo-Konzern



1.1. Neue Organisation der Schweizer Stromversorgung

Mit dem eidgenössischen Gesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG) von 2007 haben sich die Aufgaben in der schweizerischen Stromversorgung grundlegend geändert. Die regionalen Regelzonen wurden durch eine nationale Zone abgelöst. Für den diskriminierungsfreien, zuverlässigen und leistungsfähigen Betrieb des Übertragungsnetzes ist seit 2009 die Swissgrid AG zuständig. Anfang 2013 wurde ihr auch das Eigentum am Stromübertragungsnetz und damit die Verantwortung für Unterhalt, Erneuerung und Ausbau übertragen. Weiter wurde auf Anfang 2009 der Strommarkt in der Schweiz teilweise geöffnet, vorerst für Endverbraucher mit einem Bezug über 100 Megawattstunden (MWh) pro Jahr.

Dadurch haben sich die Rahmenbedingungen für die Axpo wie auch für die Kantonswerke wesentlich verändert. Die regionale Ausrichtung hat an Bedeutung verloren. Die Möglichkeiten der Einflussnahme der Kantone auf die Versorgungssicherheit (über die Axpo-Beteiligung) haben sich gegenüber früher verringert. Die bisherige Aufgabenteilung zwischen der Axpo und den Kantonswerken ist nicht mehr in allen Teilen umsetzbar. Sie sind in einzelnen Geschäftsfeldern teilweise sogar zu Konkurrenten geworden.

1.2. Entwicklungen im Strommarkt und bei der Axpo

Die Axpo hat im Gegensatz zu den meisten Schweizer Stromunternehmen fast keine gebundenen Kundinnen und Kunden, denen sie den Strom zu Gestehungskosten verrechnen kann (Ausnahme: Belieferung von gebundenen Kundinnen und Kunden durch die Tochtergesellschaft CKW). Sie muss nahezu den gesamten erzeugten Strom im Markt absetzen. Als Folge der tiefen Strompreise musste die Axpo in den Geschäftsjahren 2013/2014 bis 2015/2016 hohe Wertberichtigungen auf ihren Kraftwerken vornehmen. Es resultierten negative Geschäftsergebnisse mit einem kumulierten Verlust von rund 3 Milliarden Franken.

Der Verwaltungsrat der Axpo Holding präsentierte deshalb im Dezember 2016 seine Strategie zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Konzerns. Die Kernenergie und einige weitere Anlagen (Gaskraftwerke, einige Wasserkraftwerke) sollen in der gut kapitalisierten Tochterfirma *Axpo Power AG* zusammengefasst werden. Die Kompetenzen in den Wachstumsfeldern erneuerbare Energien und internationales Kundengeschäft sollen zusammen mit den Stromnetzen, Teilen der Wasserkraft und der Asset-Vermarktung in der neuen Tochterfirma *Axpo Solutions AG* gebündelt werden. Das Kapital für die Wachstumsstrategie solle nicht nur von der Axpo Holding, sondern ab 2019 auch von neuen Minderheits-Investoren kommen. Im September 2017 gab der Verwaltungsrat bekannt, dass dank der operativen Fortschritte und verbesserter Ertragsaussichten ab 2020 (infolge erwarteter höherer Strompreise) die angekündigte strategische Neuausrichtung der Gruppe aus eigener Kraft finanziert werden könne. Die Bündelung der Wachstumsfelder in der eigenen Einheit Axpo Solutions AG solle aber so fortgesetzt und vorbereitet werden, dass bei einer Verschlechterung des Umfelds in nächster Jahresfrist der Gang an den Kapitalmarkt möglich wäre. Damit sichere sich die Axpo die strategische Flexibilität, um schnell auf neue Marktsituationen reagieren zu können. In den Geschäftsjahren 2016/2017 (310 Mio. Fr.) und 2017/2018 (131 Mio. Fr.) erzielte die Axpo positive Unternehmensergebnisse.

1.3. Projekt Eigentümerinteressen der Aktionäre der Axpo Holding

Im Juni 2016 nahmen die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Zug und Zürich unter Federführung der Kantone Aargau und Zürich ein Projekt in Angriff mit dem Ziel, gemeinsam die Schlüsse aus den Entwicklungen der letzten Jahre zu ziehen und die Eigentümerinteressen zu klären. Im Laufe des Projekts wurden auch die weiteren Aktionäre der Axpo Holding, die Kantonswerke AEW Energie AG (AEW), EKT Holding AG (EKT), Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) und SAK Holding AG (SAK) sowie die Axpo Holding in das Projekt eingebunden.

Zwei wichtige Schritte wurden bereits abgeschlossen:

- Erstens wurde in Zusammenarbeit mit dem Verwaltungsrat der Axpo Holding die Entpolitisierung und Verkleinerung des Verwaltungsrates vorbereitet und mit den Erneuerungswahlen des Verwaltungsrates an den Generalversammlungen vom 10. März 2017 und vom 19. Januar 2018 umgesetzt.
- Zweitens findet seit Januar 2018 zweimal jährlich ein Informationsaustausch zwischen der Axpo Holding und den Aktionären statt, damit die Aktionäre, auch nachdem sie nicht mehr direkt mit eigenen Vertretern der Regierungen bzw. der Kantonswerke im Verwaltungsrat vertreten sind, weiterhin adäquat über ihre Beteiligung informiert werden.

Ein weiteres Teilprojekt betrifft den sogenannten NOK-Gründungsvertrag von 1914. Der Vertrag ist nach über 100 Jahren in praktisch allen Bestimmungen überholt bzw. nicht mehr oder nur noch bedingt anwendbar. Nachfolgend wird dargelegt, aus welchen Gründen und mit welchen Zielsetzungen dieser abgelöst werden soll.

2. Ablösung NOK-Gründungsvertrag durch Aktionärbindungsvertrag und Eignerstrategie

2.1. Gründe für die Ablösung

2.1.1. Veränderte Rahmenbedingungen

Bis vor einigen Jahren war die Schweizer Stromversorgung ein Monopolbereich mit acht regionalen Regelzonen. Das Versorgungsgebiet der heute in den Axpo-Konzern eingegliederten NOK in der Ostschweiz war in einer Regelzone zusammengefasst. Das Stromnetz gehörte der Axpo bzw. den angeschlossenen Kantons- und Gemeindewerken. Sie waren für die Stromtarife und die sichere Versorgung verantwortlich. Mit dem Stromversorgungsgesetz hat sich der nationale Strommarkt grundlegend geändert. Heute ist der Markt teilliberalisiert. Die acht Regelzonen wurden 2009 durch eine schweizerische Regelzone abgelöst. Für deren diskriminierungsfreien, zuverlässigen und leistungsfähigen Betrieb ist die nationale Netzgesellschaft Swissgrid AG zuständig. Nach über 100 Jahren ist der NOK-Gründungsvertrag in praktisch allen Bestimmungen überholt bzw. nicht mehr oder nur noch bedingt anwendbar.

2.1.2. Verändertes Verhältnis zwischen Kantonswerken und Axpo

Mit der Teilliberalisierung des schweizerischen Strommarktes hat sich auch das Verhältnis zwischen den Kantonswerken und der Axpo geändert. Die Axpo und die Kantonswerke treten heute bereits teilweise bei der Versorgung von Grosskunden als Konkurrenten auf. Mit der freien Lieferantenwahl für Elektrizitätsversorgungsunternehmen (Gemeindewerke, Kantonswerke usw.) und Endverbraucher mit Jahresverbrauch ab 100 MWh hat Paragraph 4 des NOK-Gründungsvertrags an Bedeutung verloren.

2.1.3. Zu starre Vorgaben zur Aktionärsstruktur

Paragraph 3 des NOK-Gründungsvertrags beinhaltet weitgehende Veräusserungsbeschränkungen für die Aktien. Dies verhindert 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 bzw. ggf. neue Aktionäre (z. B. andere Kantone oder Kantonswerke) aufzunehmen, durch eine Kapitalerhöhung oder den Verkauf von Aktien.

2.1.4. Vertragspartner nicht mit Aktionariat identisch

Die Vertragspartner des NOK-Gründungsvertrags (Vertragskantone) sind nicht mit dem Aktionariat identisch (z. T. Vertragskantone, z. T. Kantonswerke, SAK als «interkantonaless Werk»). In der heutigen Strommarktordnung ist eine Überführung in einen Aktionärbindungsvertrag (ABV) mit allen Aktionären sinnvoll.

2.1.5. 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.

2.2. Ziele

Der NOK-Gründungsvertrag soll durch einen unter allen Aktionären abgeschlossenen, zeitgemässen und flexibleren ABV sowie eine Eignerstrategie abgelöst werden. Gleichzeitig sollen die Statuten der Axpo Holding überarbeitet werden. Währenddem im ABV in einer verbindlichen Weise 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. Die Eignerstrategie stellt aber für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung eine wichtige und massgebende Leitplanke dar.

Nachfolgende Punkte standen bei der Erarbeitung der Eignerstrategie im Zentrum.

2.2.1. 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. Daraus könnte abgeleitet werden, dass die Kantone und die Kantonswerke nicht mehr zwingend an ihren Beteiligungen festhalten müssen, was seinerzeit im Sinne des Gründungsvertrags war. 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.

Voraussetzung für eine sichere Stromversorgung ist eine gut ausgebaute und unterhaltene Netzinfrastruktur. Auf der Erzeugungsseite kommt der Wasserkraft in der Schweiz mit dem schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie eine noch grössere Bedeutung zu. 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. Die vorbereitenden Gremien konnten sich auf einen Kompromiss einigen. Dieser sieht vor, dass während einer Lock-up-Periode eine Veräusserung von Anteilen an Dritte nicht möglich ist. Längerfristig wird aber die Möglichkeit geschaffen, dass Kantone und Kantonswerke einen Teil ihrer Beteiligung verkaufen können.

2.2.2. Stärkung des Axpo-Konzerns in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld

Als Produzent ohne gebundene Endkundinnen und Endkunden (mit Ausnahme der Tochtergesellschaft CKW) war der Axpo-Konzern in den letzten Jahren mit tiefen Strompreisen besonders gefordert, da er einen Grossteil seines Stroms nicht zu Gestehungskosten verrechnen konnte. Die Strombranche ist kapitalintensiv. Der Axpo-Konzern kann am Kapitalmarkt davon profitieren, dass er sich im Eigentum der öffentlichen Hand befindet. Mit einem klaren Bekenntnis zur Axpo-Beteiligung helfen die Eigentümer dem Unternehmen, die wirtschaftlich schwierige Lage besser zu bewältigen.

2.2.3. Wahrung der finanziellen Interessen der Kantone

Die Axpo-Beteiligung ist für die Kantone und die Kantonswerke wertvoll. Von der wirtschaftlichen Erholung des Unternehmens können auch die Eigentümer profitieren. Die Eigentümer erwarten eine marktübliche Dividende, welche aber dem Unternehmen genügend Spielraum für die weitere Entwicklung sowie die notwendigen Investitionen in Netze und Produktion lässt.

2.2.4. Zusammenarbeit mit den Kantonswerken

Mit der Marktöffnung hat sich die Aufgabenteilung zwischen Axpo-Konzern und den Kantonswerken verändert. Teilweise sind sie sogar zu Konkurrenten geworden, Doppelspurigkeiten sind so weit möglich zu vermeiden. Deshalb sollen Synergien zwischen den Kantonswerken und dem Axpo-Konzern im gesetzlich erlaubten Rahmen genutzt werden, z. B. im Bereich der Stromvermarktung. Hier können mögliche Optimierungspotenziale erschlossen werden.

2.2.5. Einflussnahme der Eigner auf die Axpo-Beteiligung

Der Verwaltungsrat der Axpo Holding wurde verkleinert und entpolitisiert. Dadurch ist der Informationsfluss zwischen Aktionären (Kantone und Kantonswerke) und Unternehmen auf eine neue Grundlage zu stellen. Die Eigner nehmen neu mit folgenden Instrumenten Einfluss auf ihr Unternehmen:

- Eignerstrategie, ABV und Statuten;
- Informationskonzept;
- Wahrung der Aktionärsrechte.

2.3. Struktur und Inhalte der neuen Instrumente

Das heutige Regelwerk besteht aus dem NOK-Gründungsvertrag (Vereinbarung zwischen den Vertragskantonen) und den Statuten. Neu wird der Gründungsvertrag durch den ABV und eine Eignerstrategie (Vereinbarungen zwischen den Aktionären) abgelöst und die Statuten der Axpo Holding überarbeitet.

Der NOK-Gründungsvertrag ist ein interkantonaler Vertrag (Konkordat). Für seine Auflösung ist die Zustimmung aller Vertragskantone (AG, GL, SH, TG, ZG, ZH) erforderlich. In den meisten Vertragskantonen liegt dieser Beschluss in der Kompetenz des Parlaments, teilweise untersteht der Beschluss dem fakultativen Referendum. Im Kanton Glarus ist für die Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags gemäss Artikel 63 Absatz 2 des Energiegesetzes der Landrat zuständig.

Die Erarbeitung von ABV und Eignerstrategie sowie die Anpassung der Statuten wurden eng begleitet durch die Experten in den Bereichen Unternehmensrecht und Vertragsrecht sowie Public Corporate Governance.

2.3.1. Statuten

Bei den Statuten der Axpo Holding wurde insbesondere der Zweckartikel (Art. 2) an die heutigen Verhältnisse angepasst. Der Zweck ist wie z. B. auch bei der BKW AG und der Alpiq Holding AG möglichst offen gestaltet. Die strategischen Vorgaben und Leitplanken für den Verwaltungsrat sind in der Eignerstrategie festgelegt.

Zudem wurden Anpassungen im Bereich der Governance vorgenommen. Obwohl für die Axpo Holding als nicht börsenkotiertes Unternehmen gesetzlich nicht vorgeschrieben, wurden teilweise bewusst die strengeren Vorgaben für börsenkotierte Unternehmen übernommen. Die Anpassungen im Bereich der Governance umfassen u. a.:

- die Einzelwahl der Mitglieder und des Präsidenten des Verwaltungsrates (Art. 16);
- eine Amtszeit- und Altersbeschränkung für Mitglieder des Verwaltungsrates (Art. 16);
- die Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Verwaltungsrates durch die Generalversammlung (heute erfolgt diese Wahl durch den Verwaltungsrat selbst) (Art. 17);

- eine Anpassung bei der Genehmigung der Vergütungen von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung: die Genehmigung soll analog der Umsetzung bei börsenkotierten Unternehmen erfolgen (Art. 22 und 22a).

2.3.2. Aktionärbindungsvertrag

Im ABV werden in einer für die Parteien verbindlichen Weise das Verhältnis der Vertragspartner untereinander sowie die Rechte und Pflichten der Vertragspartner geregelt (z.B. Zusammensetzung Verwaltungsrat, Dividendenpolitik, Veräußerungsverbote, Mindestbeteiligungen, Vorhandrechte, Mitverkaufsrechte und -pflichten, Dauer des Vertrags, Kündigungsmöglichkeit).

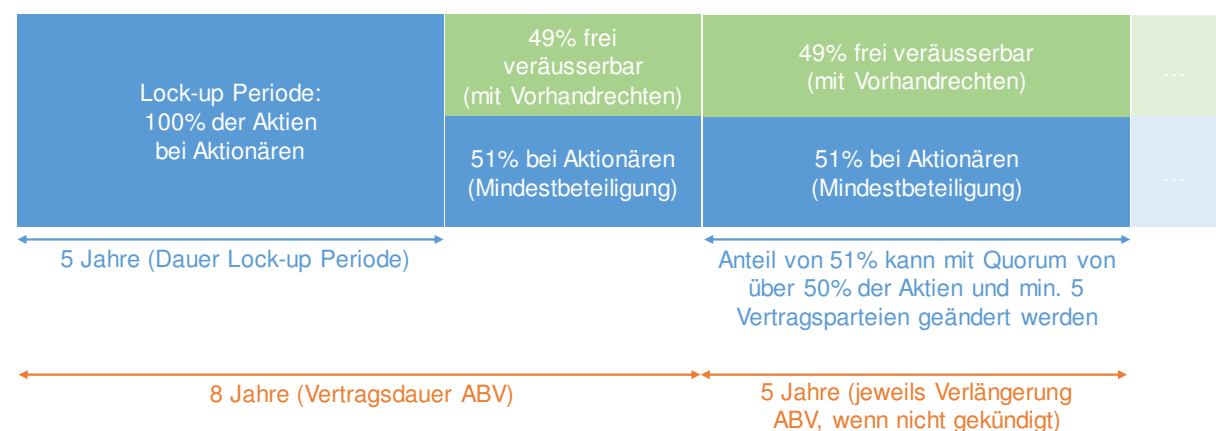
2.3.2.1. Veräußerungsverbot

Die Axpo soll in der aktuellen wirtschaftlichen Lage gestärkt werden. Deshalb und aus Rücksicht auf den politischen Prozess zur Ablösung des NOK-Gründungsvertrags gibt es eine fünfjährige Lock-up-Periode, während der die Aktionäre ihre Anteile an der Axpo Holding zu 100 Prozent halten (Ziff. 7.1). Während dieser Lock-up-Periode sind nur folgende Geschäfte möglich (Ziff. 7.2):

- Aktien-Übertragungen zwischen Kantonen und eigenen Kantonswerken (ohne Vorhandrechte);
- generelle Aktien-Übertragungen zwischen den Aktionären (mit Vorhandrechten, zur Sicherstellung der Gleichberechtigung der Aktionäre und zur Vermeidung unerwünschter Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse; Ausnahme: die Aktionäre Zug und Glarus mit sehr geringen Aktienanteilen, die beide auch nicht über ein eigenes Kantonswerk verfügen, dürfen ihre Beteiligung ohne Vorhandrechte übertragen).

Nach Ablauf der Lock-up-Periode erhalten die Aktionäre mehr Handlungsspielraum. Sie können ihre Anteile grundsätzlich veräußern. Zur Sicherung, dass die Mehrheit der Gesellschaft in den Händen des bisherigen Aktionariats bleibt, müssen die Parteien aber gemeinsam mindestens 51 Prozent der Aktien an der Gesellschaft halten (Ziff. 7.3). Dabei hat jede Partei die Verpflichtung zum Halten der gemeinsamen Mindestbeteiligung proportional zu ihrem am Ende der Lock-up-Periode bestehenden Aktienanteil (individuelle Mindestbeteiligung). Die Verpflichtung kann nach Ablauf der festen Vertragsdauer von acht Jahren (vgl. Ziff. 14 des ABV) mit einem Quorum von über 50 Prozent und der Zustimmung von mindestens fünf Vertragsparteien abgeändert oder aufgehoben werden.

Abbildung 2. Vertragsdauer und Verkaufsbeschränkungen ABV



2.3.2.2. Vorhandrecht

Die übrigen Aktionäre erhalten ein Vorhandrecht für die Anteile einer verkaufswilligen Partei. Damit wird sichergestellt, dass Aktionäre ihre Beteiligungen erhöhen können, wenn sie dies

für die Versorgungssicherheit oder aus anderen Gründen als erforderlich erachten. Dabei gelten folgende Kriterien und Zielsetzungen:

- Bestehende Aktionäre haben die Möglichkeit, sämtliche Aktien einer veräusserungswilligen Partei zu erwerben und dabei relativ zu ihren Aktienanteilen gleichbehandelt zu werden.
- Veräusserungswillige Parteien haben die Möglichkeit, sämtliche von ihnen zum Verkauf angebotenen Aktien zu verkaufen, soweit diese über ihrer individuellen Mindestbeteiligung liegen, d. h. sie bleiben nicht ungewollt auf einem Restbestand an solchen Aktien sitzen.

2.3.2.3. Dauer des Vertrags, Kündigung und Kündigungsfolgen (Ziff. 14 ABV)

Die Axpo soll in der aktuellen wirtschaftlichen Lage gestärkt werden. Der ABV wird für acht Jahre fest abgeschlossen. Wird der Vertrag nicht gekündigt, so verlängert sich die Vertragsdauer um jeweils fünf Jahre. Kündigt eine Partei den Vertrag, ist sie verpflichtet, alle ihre Aktien den anderen Parteien, die bereit sind, den Vertrag fortzusetzen, zum Kauf anzubieten.

2.3.3. Eignerstrategie

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

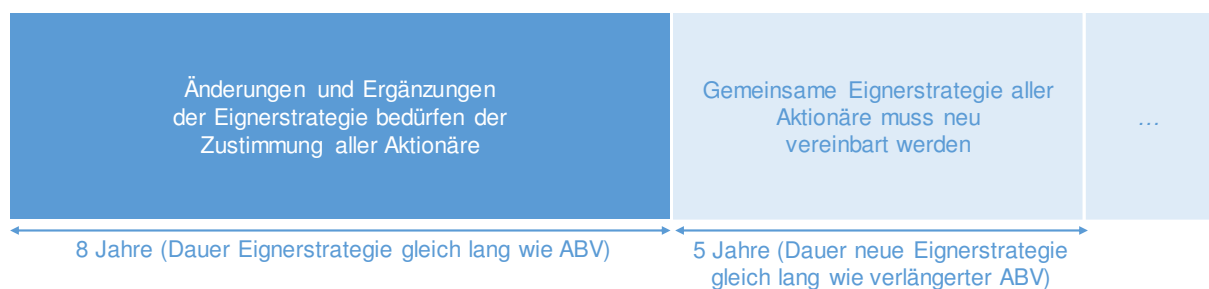
Die Aktionäre berücksichtigen die unternehmerische Autonomie der Axpo Holding und anerkennen als Aktionäre die Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsrates in Bezug auf die Unternehmensstrategie. Die Eignerstrategie stellt aber für den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung eine wichtige und relevante Leitplanke dar und ist zu beachten.

Die Eignerstrategie umfasst 13 strategische Leitsätze, u. a.:

- wird sichergestellt, dass die Stromnetze und die Wasserkraft mehrheitlich direkt oder indirekt im Eigentum der öffentlichen Hand bleiben (Leitsätze 2 und 3);
- soll die Axpo auf zusätzliche Beteiligungen im Bereich der Kernenergieproduktion verzichten (Leitsatz 5);
- sollen Synergien mit den Kantonswerken und den Aktionären genutzt werden (Leitsätze 6 und 7);
- soll ein Cashflow erwirtschaftet werden 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 acht 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 acht Jahre eine neue gemeinsame Eignerstrategie mit den dannzumal bestehenden gemeinsamen strategischen Zielen.

Abbildung 3. Dauer Eignerstrategie



2.4. Weiteres Vorgehen

Statuten, ABV und Eignerstrategie sind nach langen Verhandlungen von den Vertretern der Kantonsregierungen und der Kantonswerke genehmigt worden. Die Verhandlungen mit insgesamt 13 Parteien wurden über rund zweieinhalb Jahre geführt. Dabei galt es, die zum Teil unterschiedlichen Interessen aller Parteien zu berücksichtigen. Die nun vorliegenden Dokumente stellen einen von allen Beteiligten getragenen Kompromiss dar.

Die Verwaltungsräte der vier Kantonswerke haben der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen ABV und eine Eignerstrategie bereits zugestimmt. Jetzt liegt es an den zuständigen Behörden in den einzelnen Kantonen, ebenfalls über die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags zu befinden.

Die Statuten werden durch die Generalversammlung der Axpo Holding genehmigt. Die Änderung des Gesellschaftszwecks erfordert mindestens zwei Drittel der vertretenen Stimmen und die absolute Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte (Art. 704 OR).

Der ABV und die Eignerstrategie bedürfen der Genehmigung aller Aktionäre. 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.

3. Stellungnahmen des Regierungsrates

Der Regierungsrat des Kantons Glarus hat sich bei den Verhandlungen zum Aktionärsbindungsvertrag speziell dafür eingesetzt, dass die kleinen Aktionäre dem fünfjährigen Veräusserungsverbot (Lock-up-Periode) nicht unterworfen sind, sondern ihre Aktien in dieser Periode übertragen können. Er hat zudem im Rahmen der Beratungen zu den Statuten beantragt, dass das Reglement zur Entschädigung der Verwaltungsräte von der Generalversammlung genehmigt werden muss.

Im Dezember 2016 und im Juli 2017 wurden die Eignerkantone zu punktuellen Statutenänderungen konsultiert. Mitte Juni 2018 wurden sie zu einer Vernehmlassung zu ABV, Statuten und Eignerstrategie der Aktionäre eingeladen.

Der Regierungsrat hat sich im Januar 2017 zu den geplanten, punktuellen Statutenänderungen grundsätzlich zustimmend geäußert. Im August 2017 hat er der Axpo Holding mitgeteilt, dass der Kanton Glarus die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags bis zu einer rechtsverbindlichen Klärung des Klageverfahrens betreffend das Pumpspeicherwerk Limmern dem Landrat nicht zur Beschlussfassung vorlegen wird. Im Vernehmlassungsverfahren zu ABV, Statuten und Eignerstrategie der Aktionäre hat der Regierungsrat im August 2018 diese Meinung nochmals bekräftigt sowie einzelne Änderungen vorgeschlagen. In der Folge konnte der Streit mit der Axpo in Sachen Pumpspeicherwerk Limmern mit einem Vergleich vom 25. März 2019 abgeschlossen werden.

4. Vorteile des neuen Vertragswerks überwiegen

Der NOK-Gründungsvertrag enthält Vorgaben, die für den Kanton Glarus sehr einschneidend sind wie z. B. die Pflicht zum Bezug des benötigten Stroms über die Axpo (§ 4), das Vorzugsrecht der Axpo vor privaten Konzessionsbewerbern bei der Vergabe neuer grösserer Konzessionen (§ 5) und das Veräusserungsverbot der Aktien (§ 3).

Der Kanton Glarus wurde 2009 betreffend das Vorzugsrecht bei neuen Konzessionen eingeklagt. Er hat diesen Rechtsstreit im Jahre 2011 vor Bundesgericht gewonnen. Künftige Streitfälle sind aber nicht auszuschliessen. Mit der Streichung der Bestimmungen zum Strombezug, zum Vorzugsrecht und zum Veräusserungsverbot fallen einschneidende Vorgaben für den Kanton Glarus weg. Zwar führen die neuen Regelungen zur Besetzung des Verwaltungsrates dazu, dass der Kanton Glarus nur zusammen mit den Kantonen Schaffhausen und Zug (bisher abwechselungsweise mit dem Kanton Zug) einen Verwaltungsrat bestimmen kann und dass dieser kein Politiker sein darf. Durch die Entpolitisierung des Verwaltungsrates wird die direkte Einwirkung des Kantons Glarus deutlich kleiner. Mit dem neuen Informationskonzept werden die Aktionäre jedoch zweimal jährlich ausführlich über den bisherigen und künftigen Geschäftsverlauf der Axpo informiert und sie verfügen über die ihnen zustehenden Aktionärsrechte in der Generalversammlung.

Nach Auffassung des Regierungsrates überwiegen die Vorteile des neuen Vertragswerks.

5. Postulat «Axpo-Aktionärbindungsvertrag»

Am 27. Juni 2018 reichte die SP-Fraktion das Postulat «Axpo-Aktionärbindungsvertrag» ein (s. Beilage). Das Postulat verlangt einerseits, dass der Regierungsrat den Landrat über die Verhandlungen zur Ausarbeitung des Aktionärbindungsvertrags informiert und rechtzeitig eine Vernehmlassung veranlasst. Andererseits soll er aufzuzeigen, wie die parlamentarischen Oberaufsichtsaufgaben sowie die parlamentarischen und direktdemokratischen Mitwirkungsrechte verankert werden können.

Sowohl in seiner Stellungnahme zum Postulat vom 8. Januar 2019 als auch im Bericht vom 11. Februar 2020 zur Interpellation Fraktionen SVP und SP «Umbau der Axpo Holding: Verbleib von Wasserkraft und Netz in Schweizer Hand» hat der Regierungsrat erklärt, dass der Landrat für die allfällige Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags zuständig sei (Art. 63 Abs. 2 Energiegesetz). Der Regierungsrat werde dem Landrat einen entsprechenden Antrag vorlegen. Es ist gerechtfertigt, dass dem Landrat im Rahmen der Beratungen über die Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags auch die sie ersetzenden Dokumente, namentlich der ABV, die Eignerstrategie und die Statuten vorgelegt werden. Letztlich obliegt es nun dem Landrat, zu entscheiden, ob er den NOK-Gründungsvertrag aufheben und damit implizit dem ABV zustimmen möchte oder nicht.

Die Erarbeitung des ABV, der Eignerstrategie und der Statuten war ein komplexer Prozess. Der Kanton Glarus war einerseits durch das zuständige Regierungsmitglied, andererseits durch die Verwaltung miteinbezogen. Mit vorliegender Vorlage informiert der Regierungsrat darüber, wie er sich in die Verhandlungen eingebracht hat (vgl. Ziff. 3). Die Vernehmlassung zur Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen ABV hat im Sommer 2018 stattgefunden und der Regierungsrat hat sich entsprechend eingebracht.

Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht bildet die Überprüfung der Steuerung der öffentlichen Unternehmung durch die Regierung. Adressat der indirekten Oberaufsicht durch den Landrat ist ausschliesslich der Regierungsrat und nicht das öffentliche Unternehmen. Die Berichterstattung des Regierungsrates über die Beteiligung bzw. über wichtige Vorgänge bei der Beteiligung und die Zielerreichung der Eignerstrategie kann im Rahmen der jährlichen Geschäftsberichterstattung erfolgen. Stellt das Parlament schwerwiegende Fehlentwicklungen bei der Beteiligung fest, kann es den Regierungsrat dazu anhalten, mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln Einfluss zu nehmen. Der Kanton Glarus hält allerdings nur eine Beteiligung von 1,747 Prozent an der Gesellschaft.

6. Ausblick

Wird der NOK-Gründungsvertrag mit Zustimmung aller Vertragspartner aufgehoben, ist Artikel 63 des Energiegesetzes mit einer entsprechenden Vorlage aufzuheben. Gleichzeitig sollte die Beteiligung an der Axpo Holding geregelt werden. Die neue Bestimmung könnte analog zum Kanton Zürich und analog zu anderen Beteiligungen des Kantons folgendes beinhalten: Der Regierungsrat nimmt die Rechte und Pflichten des Kantons als Aktionär der Axpo Holding AG wahr. Er kann mit den anderen Aktionären einen Aktionärsbindungsvertrag abschliessen und eine gemeinsame Eignerstrategie festlegen. Der Kanton Zürich hat zudem festgehalten, dass die Übertragung von Aktien der Zustimmung des Parlaments bedarf.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Aktionärsbindungsvertrags und der Eignerstrategie der Aktionäre der Axpo Holding AG zuzustimmen und das Postulat «Axpo-Aktionärsbindungsvertrag» als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Aktionärsbindungsvertrag
- Statuten
- Eignerstrategie
- Postulat