

Interpellation Schwager-St.Gallen / Hartmann-Flawil (25 Mitunterzeichnende) vom 13. Juni 2017

Künftige Strategie der Axpo: Beteiligung des Kantons St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 22. August 2017

Thomas Schwager-St.Gallen und Peter Hartmann-Flawil erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 13. Juni 2017 über den Stand der Diskussionen der Eigentümer über die künftige Strategie der Axpo Holding AG (Axpo) sowie über den Zeitpunkt des Einbezug des Kantonsrates bei einer Ablösung des Gründungsvertrags der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK). Zudem wird die Frage gestellt, ob die Regierung – allenfalls in Absprache mit anderen Kantonen – prüfe, einzelne Kraftwerke sowie Stromnetze der Axpo zu übernehmen und über die St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK) zu betreiben.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Axpo befindet sich wie alle anderen grossen schweizerischen Energieerzeuger in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation. Zur nachhaltigen Sicherung der Profitabilität, der Liquidität und der Kapitalmarktfähigkeit werden neben betriebswirtschaftlichen Sanierungsmassnahmen auch die Governance-Strukturen verstärkt unternehmerisch ausgerichtet. Zu diesem Zweck soll insbesondere auch der NOK-Gründungsvertrag aus dem Jahr 1914¹ durch einen zeitgemässen Aktionärsbindungsvertrag abgelöst werden.

Die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags wie auch die Entpolitisierung des Verwaltungsrates wird seit Sommer 2016 unter der Federführung der Kantone Aargau und Zürich im Rahmen von zwei Aktionärs-Arbeitsgruppen vorbereitet. Die SAK sind darin durch den Vorsteher des Baudepartementes als Vertreter des Verwaltungsrates sowie durch den CEO der SAK vertreten (vgl. Antwort der Regierung auf die Interpellation 51.16.59 «Axpo-Eigner unter Druck; sicher sind nur rote Zahlen»).

Dass der Kanton St.Gallen nur indirekt über seine Vertretung im Verwaltungsrat in den Arbeitsgruppen zur Ablösung des NOK-Gründungsvertrags vertreten ist, gründet in der besonderen Entstehungsgeschichte der NOK. Zwei Punkte sind dabei von besonderer Bedeutung:

- Die Kantone Aargau, Glarus, Zürich, Thurgau, Schaffhausen und Zug schlossen am 22. April 1914 den NOK-Gründungsvertrag ab. Damit gründeten sie per zwischenstaatlicher Vereinbarung die Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG. Der Kanton St.Gallen trat dieser Vereinbarung ausdrücklich nicht bei. Die Regierung legte dem Grossen Rat am 30. Juni 1914 die Botschaft zum NOK-Gründungsvertrag verbunden mit einem Antrag auf Nichtgenehmigung vor (vgl. ABI 1914, 124). Der Grosse Rat folgte am 14. September 1914 dem Antrag der Regierung auf Nichtgenehmigung (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates vom 14. und 15. September 1914, 6). Die Kantone St.Gallen und Appenzell Ausserrhodens gründeten hingegen per zwischenstaatlicher Vereinbarung vom 28. August 1914 (sGS 862.11) die St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG. Der Grosse Rat stimmte am 15. September 1914 diesem Vertrag zu (vgl. Verhandlungen des Grossen Rates vom 14. und 15. September 1914, 7). Mit Vertrag vom 8./14. August 1928 zwischen den NOK und den SAK traten die SAK den NOK bei (ABI 1928, 996). Der Beitritt der SAK zu den NOK wurde damals dem Grossen Rat gestützt auf die heute nicht mehr bestehende Verfassungsgrundlage in Art. 55 Ziff. 8 der Verfassung des Kantons Sankt Gallen vom 16. November 1890 vorgelegt. Der Grosse Rat stimmte dem Beitritt der SAK zu den NOK mit Grossratsbeschluss vom 26. Februar 1929 (sGS 862.13) zu.

¹ Der Vertrag ist im Amtsblatt des Kantons St.Gallen aus dem Jahr 1928 (ABI 1928, 998) abgedruckt.

- Die Auflösung des NOK-Gründungsvertrags obliegt den Vertragskantonen. Der Kanton St.Gallen ist wie erwähnt gemäss Beschluss des Grossen Rates vom 14. September 1914 der Vereinbarung nicht beigetreten. Dies wird auch in Ziff. 2 des Grossratsbeschlusses betreffend die künftige Energiebeschaffung durch die St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke (SAK) und deren Beitritt zu den Nordostschweizerischen Kraftwerken AG (NOK) vom 26. Februar 1929 (sGS 862.13) bestätigt: «[wird] zurzeit auf den Beitritt des Kantons St.Gallen zu der Aktiengesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke verzichtet, in der Meinung, dass die SAK laut Beschluss ihrer Generalversammlung vom 15. September 1928 Teilhaber der NOK sein sollen.» Nach Ziff. 3 dieses Grossratsbeschlusses übernahm die SAK sämtliche Verpflichtungen aus dem NOK-Gründungsvertrag, soweit sie ihrer Natur nach dazu in der Lage war. In Art. 5 des Beitrittsvertrags der SAK zu den NOK ist das Recht der Kantone St.Gallen und Appenzell Ausserrhodens vorbehalten, sich zu den Bedingungen des NOK-Gründungsvertrags und des Beitrittsvertrags anstelle der SAK an den NOK zu beteiligen. Von diesem Recht hat der Kanton St.Gallen in der Zwischenzeit keinen Gebrauch gemacht.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung hielt am 18. Dezember 2001 in Bezug auf die Motion 42.01.15 «Änderung der SAK-/NOK-Verträge – Genehmigung durch den Grossen Rat» ohne eingehende Begründung fest, dass eine Änderung oder Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags dem Kantonsrat vorzulegen sei. Mit Blick auf die aktuelle Neugestaltung der Governance-Struktur der Axpo sowie auf allfällige Haftungsrisiken des Kantons hat die Regierung die Stellung des Kantons St.Gallen in Bezug auf die Axpo noch einmal vertieft geprüft. Im Resultat erweist sich die von der Regierung im Jahre 2001 vorgenommene Einschätzung der Rechtslage als nicht zutreffend. Da der Kanton St.Gallen wie einleitend dargelegt dem NOK-Gründungsvertrag nicht zugestimmt hat und dementsprechend heute die SAK als Organisation mit kantonaler Beteiligung Miteigentümerin der Axpo ist, bedarf die Änderung oder Aufhebung des NOK-Gründungsvertrags weder der Zustimmung der Regierung noch des Kantonsrates.

Der Abschluss eines Aktionärsbindungsvertrags obliegt den Aktionären der Axpo. Der Aktionärsbindungsvertrag ist daher durch die SAK als Aktionärin der Axpo und nicht durch den Kanton St.Gallen abzuschliessen. Eine Vereinbarung, die durch eine Organisation mit kantonaler Beteiligung abgeschlossen wird, ist keine zwischenstaatliche Vereinbarung im Sinn von Art. 74 Abs. 2 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Damit kommt auch die verfassungsrechtlich vorgesehene Zuständigkeitsverteilung betreffend zwischenstaatliche Vereinbarungen nicht zum Tragen. Es besteht keine Rechtsgrundlage, um den Abschluss von Verträgen von rechtlich selbständigen Organisationen mit kantonaler Beteiligung – in diesem Fall von der SAK als privatrechtliche Aktiengesellschaft – einem Parlamentsvorbehalt zu unterstellen. Ein solcher Durchgriff durch die bestehenden Organisationsstrukturen bedürfte einer verfassungsrechtlichen oder gesetzlichen Grundlage, die eingehend auf ihre Vereinbarkeit mit den bundesprivatrechtlichen Vorgaben in Bezug auf die Unabhängigkeit von Verwaltungsräten von Aktiengesellschaften zu prüfen wäre. Die Regierung übt ihren Einfluss auf die SAK über die Eigentümerstrategie und die Einsitznahme in den Verwaltungsrat aus. Der Kantonsrat hat dieser Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung durch den Kantonsratsbeschluss über die Genehmigung der Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung in ein oberstes strategisches Leitungsorgan einer Organisation mit kantonaler Beteiligung (ABI 2015, 3785 [26.15.02]) ausdrücklich zugestimmt.

Die Axpo befindet sich wie eingangs erwähnt in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation. Angesichts der damit einhergehenden beträchtlichen Beteiligungsrisiken erachtet es die Regierung auch aus haftungsrechtlichen Überlegungen als angezeigt, den bestehenden Eigentumsverhältnissen an der Axpo und der damit einhergehende Kompetenzverteilung strikte Rechnung zu tragen.

2. Die Regierung erachtet es grundsätzlich als nicht zielführend, dass sich der Kanton St.Gallen parallel zu seiner aktuellen Beteiligung an der SAK direkt an einzelnen Axpo-Kraftwerken bzw. Stromnetzen beteiligt. Demgegenüber ist es aber aufgrund der im geöffneten Strommarkt zunehmenden Rollen- und Interessenkonflikte zwischen der Axpo und den kantonalen Elektrizitätswerken angezeigt, die im Jahr 2009 verabschiedete Eignerstrategie gegenüber der SAK zu überprüfen und an die veränderten Marktverhältnisse anzupassen. Das Baudepartement wird der Regierung einen entsprechenden Projektauftrag zur Genehmigung unterbreiten. Die Regierung wird ihrerseits nach Art. 5a Abs. 2 Bst d des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) den Kantonsrat über diese bedeutenden Themen im Zusammenhang mit Organisationen mit kantonalen Beteiligung unterrichten.