

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 7. Januar 2025
Nr. 1

24	EA 28	80
----	-------	----

Einfache Anfrage von Stefan Leuthold, Nicole Zeitner, Reto Ammann, Celina Hug und Marcel Preiss vom 6. November 2024 „AXPO: Ein ausser Kontrolle geratenes Hochrisiko-Unternehmen?“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Frage 1: Wie beurteilt der Regierungsrat die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Ablehnung des neuen Vertragswerks in Bezug auf die Versorgungssicherheit?

Die Axpo Holding AG (Axpo) befindet sich im Eigentum von fünf Kantonen und vier kantonalen Elektrizitätsversorgern. Die Thurgauer Beteiligung von 12.25 % an der Axpo wird von der EKT Holding AG (EKT) gehalten. Der neue Aktionärbindungsvertrag (ABV) und die Eignerstrategie der Axpo, die den NOK-Gründungsvertrag (RB 954.4) aus dem Jahr 1914 hätten ablösen sollen, setzen die Zustimmung sämtlicher bestehender Aktionäre voraus. Das Schaffhauser Stimmvolk hat das neue Vertragswerk am 18. August 2024 abgelehnt.

Die Ablehnung des neuen ABV und der Eignerstrategie durch den Kanton Schaffhausen hat keine unmittelbaren Folgen für die operative Geschäftstätigkeit der Axpo. Die geltende Unternehmensstrategie richtet sich nach den Vorgaben der Eigentümer und basiert auf drei Pfeilern:

- die Axpo leistet einen bedeutenden Beitrag zu einem sicheren Energieversorgungssystem
- die Axpo treibt die Energiewende voran und baut erneuerbare Energiequellen zu
- die Axpo baut das Kundengeschäft mit Energiehandelslösungen aus

2/4

Auch auf die Versorgungssicherheit hat der Entscheid der Schaffhauser Stimmbevölkerung keinen Einfluss. Dabei ist zu betonen, dass Versorgungssicherheit nicht kantonal gewährleistet wird. Mit der Teilliberalisierung des Strommarktes 2009 wurden auch die regionalen Versorgungsmonopole abgeschafft. Die Axpo hat – mit Ausnahme des Grundversorgungsanteils der CKW AG – keinen staatlichen Versorgungsauftrag und steht mit ihrer Stromproduktion vollständig im internationalen Markt. Auf diese übergeordneten regulatorischen und ökonomischen Rahmenbedingungen hat das Vertragswerk, mit dem die Axpo-Eigentümer ihre Beziehungen zueinander regeln, keinen Einfluss.

Frage 2: Die Axpo hat sich weit weg von ihrer ursprünglichen Aufgabe der regionalen, monopolistischen Energieversorgung entwickelt – hin zu einem weltweit tätigen, diversifizierten und marktorientierten Unternehmen, welches in einigen Bereichen die Privatwirtschaft direkt konkurrenziert. Passt dies aus Sicht des Regierungsrates noch zu einem Staatsbetrieb mit den Kantonen als Eigentümer?

Als grösste Stromproduzentin der Schweiz liefert die Axpo mit eigenen Kraftwerken rund 40 % des Schweizer Strombedarfs und versorgt über eigene Netze einen Grossteil der Schweizer Bevölkerung. Um diesem Umstand genügend Gewicht zu geben, ist es wichtig, dass die Kantone und die Kantonswerke einen direkten Einfluss auf die Entwicklung der Axpo haben und diesen auch behalten.

Zudem ist und war die Axpo nie ein Staatsbetrieb, sondern eine privatrechtliche Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht (OR; SR 220) im Eigentum von Kantonen und Kantonswerken der Nordostschweiz. Korrekt ist hingegen, dass die ursprüngliche Aufgabe der heutigen Axpo im Wesentlichen darin bestand, eine regionale und stabile Energieversorgung sicherzustellen.

Dies wurde in der Vergangenheit unter anderem durch Monopolstellungen und staatliche Regulierung gewährleistet. Seit 2009 ist der Strommarkt in der Schweiz teilweise geöffnet. Seither haben Verbraucher mit einem jährlichen Verbrauch von mehr als 100 MWh pro Verbrauchsstätte Netzzugang, und es steht ihnen frei, ihre Stromlieferanten frei zu wählen. Mit dieser grundlegenden Änderung des regulatorischen Rahmens ist auch § 4 des NOK-Gründungsvertrags (RB 954.4) hinfällig geworden. Die darin vorgesehene wechselseitige Liefer- und Bezugspflicht zwischen Axpo und ihren Eigentümern oder den Kantonswerken lässt sich heute mit Blick auf das Stromversorgungsgesetz (StromVG; SR 734.7) und das Kartellgesetz (KG; SR 251) nicht mehr durchsetzen.

Die Axpo ist in den europäischen Strommarkt eingebettet, in dem Produzenten, Händler, Netzbetreiber und Dienstleister private oder öffentliche Besitzverhältnisse aufweisen. Die Axpo hat sich erfolgreich an die heute geltenden Marktbedingungen angepasst. In den vergangenen Jahren hat das internationale Handelsgeschäft wesentlich dazu beigetragen, die Risiken der inländischen Stromerzeugung weiter zu reduzieren. Die Erträge aus diesem Bereich haben über die letzten zehn Jahre mehr als die Hälfte

3/4

zum Betriebsgewinn beigetragen, während die Axpo wiederum überproportional in der Schweiz investiert hat. Dazu kommt, dass die Axpo schon lange im internationalen Geschäft tätig ist. Die frühere Tochtergesellschaft und heute voll integrierte Elektrizitätsgesellschaft Laufenburg AG ist bereits seit den 1950er-Jahren im internationalen Geschäft aktiv und hat mit dem sogenannten Stern von Laufenburg (in Laufenburg wurden die Stromnetze der Schweiz, Frankreichs und Deutschlands erstmals in einer Schaltanlage zusammengeschlossen) einen entscheidenden Beitrag zur Schaffung des europäischen Stromnetzverbundes geleistet. Die damit begonnene Integration der Schweiz in den europäischen Strommarkt stellt ein wesentliches Element einer sicheren Stromversorgung dar. Die Geschichte zeigt damit eindrücklich, dass sich Handel und Versorgungssicherheit nicht voneinander trennen lassen.

Frage 3: Würde ein Verkauf der Thurgauer Axpo-Anteile mit dem Ziel einer Privatisierung nicht besser ins heutige regulatorische Umfeld passen?

Als Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht ist die Axpo seit jeher ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen. Jedoch befinden sich die Aktien vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand. Gemäss § 3 des NOK-Gründungsvertrags (RB 954.4) ist ein Verkauf der Aktien nur an die anderen Aktionäre möglich.

Der Regierungsrat beurteilt einen Verkauf der Thurgauer Axpo-Beteiligung aus heutiger Sicht als nicht zielführend. Die Stromversorgung wird vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) als kritische Infrastruktur gewertet. Die negativen Auswirkungen eines Ausfalls der Stromversorgung wären sowohl für die Gesellschaft als auch für die Wirtschaft fatal. Entsprechend ist es von grösster Bedeutung, dass der Staat die Kontrolle über diese kritische Infrastruktur behält.

Frage 4: Welche Möglichkeiten stehen dem Thurgauer Parlament zur Verfügung, um auf die aktuelle und die künftige Strategie der Axpo Einfluss zu nehmen?

Die Thurgauer Beteiligung von 12.25 % an der Axpo wird von der EKT gehalten. Hierbei ist zu beachten, dass es sich um eine Minderheitsbeteiligung handelt und der Einfluss auf die Strategie entsprechend beschränkt ist. In der Eigentümerstrategie des Regierungsrates für die EKT ist festgehalten, dass die EKT die Rechte als Aktionärin unter Wahrung der Interessen des Kantons Thurgau vertritt. In § 5 des Gesetzes über das Elektrizitätswerk des Kantons Thurgau (EKT-G; RB 954.1) ist geregelt, dass der Regierungsrat Änderungen oder der Auflösung des NOK-Gründungsvertrages (RB 954.4) endgültig zustimmen kann, wenn diese insbesondere folgende Gegenstände betreffen:

1. Änderungen der Vertragsparteien und der Beteiligungsverhältnisse
2. Zusammensetzung des Verwaltungsrates
3. Veräusserungsmöglichkeiten von Aktien
4. Verpflichtung zur Lieferung oder zum Bezug von elektrischer Energie

4/4

5. Vorzugsrecht der NOK zum Erwerb von Konzessionen

Der Grosse Rat hat gemäss der geltenden Gesetzgebung keine Instrumente, um direkt Einfluss auf die Strategie der Axpo zu nehmen. Dem Regierungsrat war und ist es jedoch ein Anliegen, den Grossen Rat über die Entwicklungen im Zusammenhang mit der Axpo-Beteiligung zu informieren. Mit dem Bericht „Information über die Ablösung NOK-Gründungsvertrag durch Aktionärsbindungsvertrag und Eignerstrategie“ vom 23. April 2019“ (GR 16/WE 8/364) hat der Regierungsrat dem Grossen Rat das gesamte neue Vertragswerk und den dazugehörigen erläuternden Bericht vom 28. März 2019 zur Verfügung gestellt mit dem Antrag, diesen zur Kenntnis zu nehmen. Das Geschäft wurde am 14. August 2019 im Grossen Rat behandelt.

Die Aktionäre der Axpo stehen bezüglich der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags weiterhin im Kontakt. Zurzeit lässt sich nicht voraussagen, wann der Regierungsrat dem Grossen Rat ein überarbeitetes und mit allen Eigentümern abgestimmtes Vertragswerk vorlegen kann.

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber



