Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

24	IN 13	106

Frauenfeld, 30. September 2025
Nr. 522

Interpellation von Elina Müller, Edith Wohlfender-Oertig, Bernhard Braun, Andreas Opprecht, Elisabeth Rickenbach und Stefan Leuthold vom 22. Januar 2025 „Wie weiter mit der Axpo?“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zwischen 2016 und 2024 setzten sich die Aktionäre der Axpo Holding AG (Axpo) intensiv dafür ein, den historischen NOK-Gründungsvertrag (RB 954.4) aus dem Jahr 1914 durch einen zeitgemässen Aktionärbindungsvertrag und neue Statuten zu ersetzen. Dieses Vorhaben scheiterte am 18. August 2024 an der Volksabstimmung im Kanton Schaffhausen, nachdem sämtliche anderen Aktionäre dem neuen Vertragswerk zugestimmt hatten. Die Mehrheit der Stimmberechtigten in Schaffhausen befürchtete insbesondere, dass die Axpo oder Teile davon nach Ablauf einer vertraglich festgelegten Frist an ausländische Investoren verkauft werden könnten. Folglich bleibt der NOK-Gründungsvertrag weiterhin in Kraft. Der Kanton Thurgau ist nicht direkt Aktionär, sondern hält seinen Anteil von 12.25 % an der Axpo über die EKT Holding AG (EKT).

Fragen 1 bis 3
1: Welches Vorgehen ist bezüglich Ablösung des NOK-Gründungsvertrages geplant?
2: In welchem Zeithorizont ist mit einem neuen Vorschlag zu rechnen?
3: Wie soll der in der Schaffhauser Abstimmung vorgebrachten Kritik Rechnung getragen werden?

Die Eigentümer der Axpo, vertreten durch die zuständigen Regierungsmitglieder der Aktionärskantone und die Verwaltungsratspräsidenten der beteiligten Kantonswerke, ha-

ben sich mit dem Verwaltungsrat der Axpo im November 2024 einstimmig darauf verständigt, eine zukunftsfähige Lösung zu erarbeiten, die den verschiedenen Anliegen aus der Politik und der Bevölkerung gerecht wird. Ziel ist es, ein Vertragswerk zu schaffen, das den hohen Anforderungen an die Versorgungssicherheit, stabile Strompreise, die öffentliche und schweizerische Kontrolle über zentrale Energieinfrastrukturen sowie an die Transparenz und die wirtschaftliche Stabilität des Unternehmens gerecht wird und das den von verschiedenen Exponenten und der Mehrheit der Schaffhauser Stimmbevölkerung geäusserten Bedenken Rechnung trägt.

Gleichzeitig ist es wichtig, eine klar begrenzte und kontrollierte Weiterentwicklung der Aktionärsstruktur der Axpo mit schweizerischen Minderheitsaktionären zu ermöglichen. Die Axpo wird mehrheitlich durch die Kantone AG, ZH und deren Kantonswerke beherrscht, die gemeinsam 64.8 % der Aktien halten. Sind sich diese Aktionäre bei Fragen einig, die einem einfachen Mehrheitsentscheid bedürfen, können die übrigen Aktionäre überstimmt werden. In einer solchen Konstellation ist es insbesondere für kleinere Aktionäre wichtig, sich von einer Beteiligung lösen zu können, wenn die Gegebenheiten dies erfordern. Dies dürfte vor allem dann der Fall sein, wenn sich das Verhältnis von Rendite und Risiko nachhaltig ungünstig entwickelt.

Die zukünftigen Rechtsgrundlagen werden im Verlauf dieses Jahres erarbeitet. Erste Ergebnisse sind frühestens ab dem Jahr 2026 zu erwarten. Für den weiteren Verlauf ist zu beachten, dass für die Auflösung des NOK-Gründungsvertrages aus dem Jahr 1914 die Zustimmung aller Aktionäre erforderlich ist. Die EKT, vertreten durch den Verwaltungsratspräsidenten, bringt sich als Aktionärin in diesem Prozess ein.

Frage 4: Wie stellt sich der Thurgauer Regierungsrat dazu, ähnliche gesetzliche Grundlagen zur Axpo-Beteiligung im Thurgauer Gesetz über das Elektrizitätswerk des Kantons Thurgau (EKT-G) wie in den Axpo-Eignerkantonen ZH, SH und AG zu schaffen?

Die im Vorstoss erwähnten Regelungen der Kantone AG, SH und ZH stellen die Anforderung, dass versorgungsrelevante Kraftwerke und die Netze sowie Beteiligungen an Netzen unter Kontrolle der öffentlichen Hand verbleiben sollen. In den Kantonen SH und ZH bedürfen solche Geschäfte der Genehmigung durch die Legislative.

Der Regierungsrat teilt die Haltung, dass zentrale Energieinfrastrukturen unter der Kontrolle der schweizerischen öffentlichen Hand bleiben müssen. Die Aktionärsvertreter der Axpo haben einstimmig entschieden, dieses Anliegen in das überarbeitete Vertragswerk aufzunehmen (vgl. Beantwortung der Fragen 1–3). Damit erübrigt es sich, auf kantonaler Ebene eine analoge gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Die Aktionäre der Axpo richten unterschiedliche Erwartungen an das Unternehmen, die teilweise auch in kantonalen Gesetzen ihren Ausdruck finden. Die bisherigen Diskussionen im Zusammenhang mit der Ablösung des NOK-Gründungsvertrages haben gezeigt, dass es nicht möglich ist, im Vertragswerk sämtliche individuellen Vorgaben aller Aktionäre vollständig zu berücksichtigen. Dies zeigt sich exemplarisch an der Tatsache, dass der 2016 gestartete Ablösungsprozess nach acht Jahren erfolglos geendet hatte, obwohl acht von neun Aktionären dem neuen Vertragswerk zugestimmt haben. Es gilt sorgfältig abzuwägen, welche zusätzlichen gesetzlichen Anforderungen an die Axpo und die dringend notwendige Ablösung des NOK-Gründungsvertrags gestellt werden müssen.

Nach § 5 Abs. 1 des Gesetzes über das Elektrizitätswerk des Kantons Thurgau (EKT-G; RB 954.1) kann der Regierungsrat Änderungen oder der Auflösung des NOK-Gründungsvertrags endgültig zustimmen, wenn diese insbesondere folgende Gegenstände betreffen: Änderungen der Vertragsparteien und der Beteiligungsverhältnisse, Zusammensetzung des Verwaltungsrates, Veräusserungsmöglichkeiten von Aktien, Verpflichtung zur Lieferung oder zum Bezug von elektrischer Energie, Vorzugsrecht der NOK zum Erwerb von Konzessionen (wobei die letzten beiden Punkte seit der Teilliberalisierung des Strommarktes 2009 nicht mehr relevant sind).

Der Regierungsrat ist sich dieser Verantwortung bewusst und nimmt diese vollumfänglich wahr. Er hat dem Grossen Rat mit dem Bericht „Information über die Ablösung NOK-Gründungsvertrag durch Aktionärbindungsvertrag und Eignerstrategie“ vom 23. April 2019 das gesamte Vertragswerk zur Kenntnis gebracht, da dieses den Charakter eines Konkordats hat und die Stromversorgung von existenzieller Bedeutung ist. Am 14. August 2019 wurde das Vertragswerk im Grossen Rat traktandiert, und die in der Diskussion aufgebrachten Anregungen wurden vom Regierungsrat im Anschluss in die Verhandlungen mit den weiteren Aktionären eingebracht. Ein analoges Vorgehen wird der Regierungsrat auch mit dem erneut überarbeiteten Vertragswerk wählen, sobald sich die Aktionärsvertreter auf ein solches geeinigt haben.

Frage 5: Welche Punkte müssten bei einer Neuauflage des Aktionärbindungsvertrags aus Sicht der Thurgauer Regierung berücksichtigt werden?

Die in der Abstimmung im Kanton SH geäusserten Kritikpunkte sind im überarbeiteten Aktionärbindungsvertrag zu berücksichtigen. Gleichzeitig handelt es sich bei der Axpo um ein privatrechtliches Unternehmen, das sich im internationalen Wettbewerb befindet. Es gilt, die unternehmerischen Freiheiten des Verwaltungsrates, der die Verantwortung für das Unternehmen trägt, zu wahren. Im Einzelnen sind folgende Punkte zu nennen:

– Stärkung der Versorgungssicherheit

- Veräusserungsverbot der Produktionsanlagen und des Stromnetzes an ausländisch beherrschte Investoren
- Regelung der Nachschusspflichten der Aktionäre
- Regelung der Beteiligungsmöglichkeit durch Dritte
- Erhaltung der unternehmerischen Freiheiten und der Verantwortung des Verwaltungsrates der Axpo

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

DER REGIERUNGSRAT · DES KANTONS THURGAU ·