Die Kantone und die Governance der Axpo: Mangelnde Steuerung erhöht die Risiken

Ein Bericht im Auftrag von Greenpeace Schweiz

Von Stefan Füglister, August/September 2015

Einleitung

Die Schweizer Kantone beteiligen sich an Geldinstituten, Spitälern oder Unternehmen der Stromversorgung, wenn es der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dient. Doch wer wacht über den Geschäftsgang, die Investitionen, die Unternehmensrisiken und die Verwendung der öffentlichen Gelder?

Die Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG) sind neueren Datums[1]. Sie regeln die Verhältnisse zwischen dem Kanton als Eigentümer oder Beteiligtem und den Unternehmen. Die Beteiligungen der Kantone sind historisch gewachsen und die Verwaltungspraxis war lange sehr unterschiedlich. Ziel der PCG-Richtlinien ist die Vereinheitlichung bei der Kontrolle und der Steuerung der Beteiligungen unter Einhaltung der Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats. Die Oberaufsicht des Parlaments und eine transparente Berichterstattung zwei wichtige Eckpfeiler der Richtlinien. Die Umsetzung der Richtlinien lässt allerdings auf sich warten.

Die Beteiligung an der Axpo Holding AG fusst auf dem NOK-Gründungsvertrag der Nordostschweizer Kantone aus dem Jahr 1914. Er untersagt die Veräusserung von Aktien der Kantone an Dritte mit Ausnahme der Übertragung an ein staatseigenes Elektrizitätswerk. Es sind also die Kantone, die einen Stromkonzern wie die Axpo führen, kontrollieren und die öffentlichen Interessen durchsetzen. In kaum einem andern Fall aber sind die Verhältnisse und das Geschäftsgebaren dermassen intransparent und der Öffentlichkeit unzugänglich.

Die Risiken der Axpo sind augenscheinlich. Mit den eigenen Stromproduktionsanlagen lassen sich mittelfristig keine Gewinne mehr erzielen. Die Kantone rechnen aber mit Dividenden. Als Folge diversifiziert die Axpo. Die Risiken nehmen zu und die eigentliche Kernaufgabe, die Sicherstellung der Stromversorgung, tritt in den Hintergrund. Betriebswirtschaftliche Experimente und das Abrücken vom eigentlichen öffentlichen Auftrag stehen aber im Widerspruch zu den Interessen des öffentlichen Auftrags. Je klarer sich die Krise der Axpo manifestiert, umso tiefer scheint das Schweigen der Kantonsregierungen. Die Axpo wird mehr und mehr zur Blackbox.

Neben dem schlechten Geschäftsgang bilden die Stilllegungs- und Entsorgungskosten der Axpo-Atomkraftwerke ein nicht absehbares finanzielles Risiko. Das im Bund zuständige UVEK (das Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation) schlägt deshalb einen 30prozentigen Zuschlag auf die jährlichen Abgaben an den Stilllegungs- und Entsorgungsfonds zur Abfederung der (bundes)staatlichen Risiken vor. Dies belastet wiederum die Rechnung der Axpo und der AKW-Gesellschaften und reduziert die Aussichten der Kantone auf eine Dividende weiter.

Umso dringlicher ist es, dass mehr über das Ausmass der Risiken der Axpo für die zahlende Öffentlichkeit ans Licht kommt und das Laisser-faire der Kantone abgelöst wird durch eine echte Führung des Konzerns, welche die Kernaufgaben im Dienst der Öffentlichkeit wahrnimmt und nicht in Experimente investiert, die mit dem öffentlichen Interesse nichts zu tun haben (Expansion in die USA). Bleibt es beim heutigen Zustand, übertragen die Regierungen die Lasten und Aufgaben einfach kommenden Generationen.

Dieser Bericht zeigt, wie stark die Kantone involviert sind, auf welche Art sie ihre Steuerungs- und Kontrollaufgaben wahrnehmen und welche Risiken bestehen.

[1] Im Kanton Aargau zum Beispiel am 18.9.2013, im Kanton Zürich am 29.1.2014.

Inhalt

Beteiligungsverhältnisse Axpo ..... Seite 4

Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG) der Kantone
an den Beispielen Aargau und Zürich ..... Seite 5

Stand der Umsetzung der PCG-Richtlinien (Aargau und Zürich) ..... Seite 6

Risiken: Hauptaufgabe tritt in den Hintergrund –
finanzielle Interessen überwiegen ..... Seite 8

Risiko bei Stilllegungs- und Entsorgungskosten ..... Seite 9

Divergierende Interessenpolitik von Bund und Kantonen ..... Seite 10

Fazit ..... Seite 12

Zusammenfassung ..... Seite 13

1. Beteiligungsverhältnisse Axpo

Wem die Axpo gehört:

Kanton Zürich	18,342 %
Elektrizitätswerke des Kantons Zürich	18,410 %
Kanton Aargau	13,975 %
AEW Energie AG	14,026 %
St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG	12,501 %
EKT Holding AG	12,251 %
Kanton Schaffhausen	7,875 %
Kanton Glarus	1,747 %
Kanton Zug	0,873 %

Die Axpo besitzt auch das Kernkraftwerk Beznau (100%). Die Axpo-Gruppe, zu der auch die Centralschweizerische Kraftwerke AG (CKW) gehört, ist mit über 52% an Leibstadt und mit 37,5% an Gösgen beteiligt.

Beteiligungsverhältnisse Schweizer AKW

Die Axpo und ihre Besitzverhältnisse sind kein Einzelfall. Ihre Beteiligungen am Schweizer Kraftwerkpark machen sie zu Mitentscheidern in Energiefragen für Kantone ausserhalb ihres Stammgebiets - den Nordostschweizer Kantonen. Der Bericht der Eidgenössischen Finanzdirektion[2] umschreibt die Beteiligungsverhältnisse an den Schweizer Atomkraftwerken im Zusammenhang mit den Kostenrisiken für Stilllegung und Entsorgung wie folgt:

Mühleberg
Das KKW Mühleberg wird durch die BKW Energie AG als Teil der BKW Holding betrieben. Die BKW ist zu mehr als der Hälfte im Besitz des Kantons Bern, dazu kommen knapp 10% der Aktien, welche von Konzerngesellschaften gehalten sind, und weitere 10%, welche durch eine Kreuzbeteiligung mit der Groupe E (E SA) faktisch auch in der Verantwortung des Kantons Bern bleiben. Somit liegt der Anteil der durch den Kanton Bern gehaltenen Aktien bei ca. 70%.

Beznau
Das KKW Beznau wird von der Axpo Power AG betrieben. Die Axpo Power AG ist direkt oder indirekt zu praktisch 100% im Besitz der Kantone, wobei der Kanton Zürich mit ca. 37% und der Kanton Aargau mit ca. 28% die grössten Anteile halten.

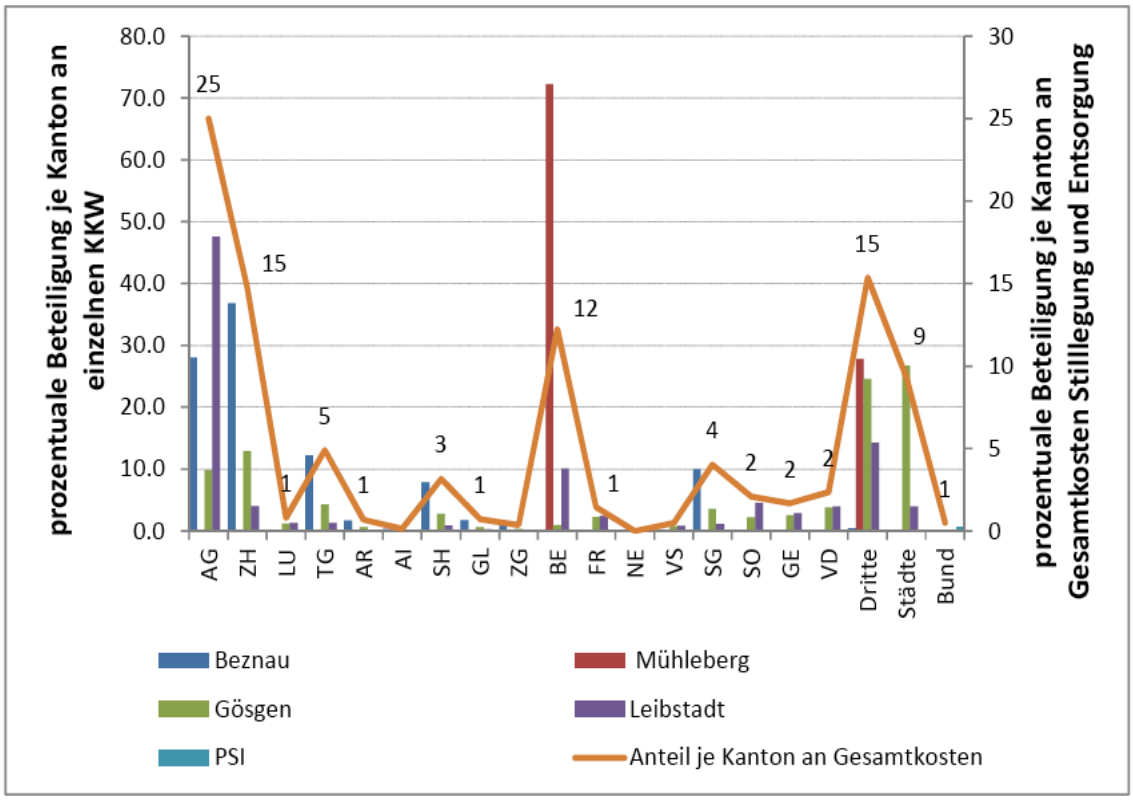
Leibstadt
Das KKW Leibstadt wird von der Kernkraftwerk Leibstadt AG betrieben. Diese Gesellschaft mit einem Aktienkapital von 450 Millionen Franken ist im Besitz von verschiedenen Stromunternehmungen, welche Ihrerseits zu rund 85% im Besitz von Kantonen und Städten sind.

Gösgen
Das KKW Gösgen wird von der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG betrieben. Diese Gesellschaft mit einem Aktienkapital von 350 Millionen Franken wiederum ist über diverse Stromunternehmungen zu rund 75% im Besitz von Kantonen und Städten.

Beteiligung der öffentlichen Hand insgesamt

[2] Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK vom 29.11.2014 zu den Stilllegungs- und Entsorgungskostenfonds und der Haftung des Bundes

Wenn man diese Beteiligungen mit den aus der KS11 [Kostenstudie 2011 zur Ermittlung der Kosten, der von Swissnuclear fünfjährlich neu vorgelegt wird] *errechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten multipliziert, ist ersichtlich, wie weit die einzelnen Aktionäre anteilsmässig indirekt für die verursachergerechte Entsorgung aufzukommen haben. Die Kantone sind demnach mit ca. 75%, die Städte mit knapp 10% und der Bund mit 0,5% an den Kosten beteiligt, Drittaktionäre für den Rest von etwas mehr als 15%.*[3]



Beteiligung der Kantone an den Betreibergesellschaften. Quelle: Grafik EFK

Die Axpo sticht als Gesellschaft mit den grössten Beteiligungsanteilen an den Schweizer Atomkraftwerken heraus. Die Eignerkantone sind hier besonders exponiert.

2. Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG) der Kantone an den Beispielen Aargau und Zürich

Die Richtlinien wurden 2013 (Aargau) und 2014 (Zürich) verankert. Anstoss war unter anderem die Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis der Beteiligungen nach demokratischen und rechtsstaatlich kompatiblen Prinzipien. Die Richtlinien dienen zur Klärung offener Fragen und die Vereinheitlichung von Führung und Kontrolle der Kantonsbeteiligungen sowie von Aufsicht und Steuerung durch die Regierungsgremien. Die wichtigsten Elemente der neuen Richtlinien sind Eigentümerstrategien, Leistungsaufträge und Instrumente der Steuerung und der Kontrolle.[4]

Im Vergleich zum Kanton Zürich formuliert der Kanton Aargau Zweck und Zielvorgaben prägnanter. Die Begriffe «Öffentlichkeit» und «Transparenz» werden in der Richtlinie ausdrücklich erwähnt. Die Richtlinie wird nicht lediglich als Leitschnur definiert, sondern für verbindlich erklärt.

[3] Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK vom 29.11.2014 zu den Stilllegungs- und Entsorgungskostenfonds und der Haftung des Bundes, Seite 42/44

[4] Eine Übersicht und einen Vergleich der PCG-Richtlinien der beiden Kantone finden sich im Anhang 1.

Grundsätzliche Inhalte:

- Beteiligungen dienen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.
- Transparenz der Beteiligungssteuerung durch den Eigentümer.
- Die Beteiligungen werden mit Leistungsaufträgen zur öffentlichen Aufgabe sowie über die Eigentümerstrategie gesteuert.
- Der Beteiligungsreport ist dem Grossen Rat und der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich zu machen.

Die PCG-Richtlinien des Kantons Zürich bauen auf denselben zentralen Elementen auf (Eigentümerstrategie, Leistungsvereinbarung). Grundsätze zu Zweck, Transparenz und Information der Öffentlichkeit fehlen. Der Begriff der Öffentlichkeit kommt in den Richtlinien nicht vor. Die Oberaufsicht durch den Kantonsrat ist nicht mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet.

Wer die regierungsrätlichen Antworten[5] auf parlamentarische Anfragen zu PCG-Richtlinien und zur Axpo liest, erhält einerseits ein Bild der Ohnmacht der Kantonsparlamentarier, etwas über die Steuerung des Konzerns zu erfahren, und anderseits den Eindruck eines eigentlichen Grabenkriegs zwischen den mächtigen bürgerlichen Vertretern in der Axpo und im Parlament und den weniger mächtigen Grünen, Grünliberalen und Sozialdemokraten, die mehr Transparenz einfordern.

3. Stand der Umsetzung der PCG-Richtlinien (Aargau und Zürich)

Das Herzstück der PCG-Richtlinien ist die Eigentümerstrategie. An ihr orientieren sich die «angemessene Steuerung und Kontrolle»[6], die Sicherstellung der Aufgabe, die Optimierung der Risikoexposition der Kantone sowie die Zielvorgaben und die Kriterien, die in der Berichterstattung zwingend abgebildet werden sollen.

Kanton Aargau
Die Eigentümerstrategie des Kantons Aargau zur Axpo stammt aus dem Jahr 2008 und wurde seither nie angepasst. Wie wenig sich die damaligen Einschätzungen mit der Wirklichkeit decken, zeigen Auszüge[7] zur Entwicklung des Umfelds:

Das Bundesamt für Energie (BFE) wie auch die Branche rechnen mit Stromversorgungsengpässen ab Mitte des nächsten Jahrzehnts. Die Schweizer Kernkraftwerke Beznau I und II und Mühleberg werden kurz nach 2020 altersbedingt vom Netz gehen und die Strombezugsverträge aus französischen Kraftwerken laufen ab 2015 schrittweise aus.

Die Preisentwicklung für Strom war in Europa in den letzten Jahren zunehmend volatil, in der Tendenz aber klar ansteigend. Aufgrund der Nachfrageentwicklung und der Preissteigerungen in Europa, aber auch aufgrund der massiven Preissteigerungen für die fossilen Brennstoffe kann davon ausgegangen werden, dass die Strompreise auch in der Schweiz steigen werden und mit grosser Wahrscheinlichkeit auf einem hohen Niveau verbleiben.

Das Gegenteil war der Fall: Die Strompreise stürzten ab und heute spricht man in Europa von einer Stromschwemme. Nichtsdestotrotz gelten für den Kanton Aargau nach wie vor die Ziele und Stossrichtungen jenes Papiers aus dem Jahr 2008, was heute reichlich realitätsfremd wirkt. Das aktualisierte Datenblatt der Axpo-Beteiligung des Kanton Aargau[8] fasst die Ziele des Kantons Aargau wie folgt zusammen:

[5] Eine Übersicht über wichtige parlamentarische Vorstösse finden sich im Anhang 2
[6] Kanton Aargau: Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 18. September 2013 (Stand 19. August 2015)
[7] Kanton Aargau: Eigentümerstrategie zur Axpo Holding AG Beilage 3 zur Botschaft 08.258

[8] Departement Finanzen und Ressourcen: Datenblatt Axpo Holding AG, 30.6.2015

- Versorgungssicherheit mit Strom
- Marktgerechte Rendite der Beteiligung
- Option der Wertsteigerung erhalten
- Möglichkeit der Generierung von Beteiligungserlösen zur Abtragung der Schuld der Spezialfinanzierung Sonderlasten
- Erhöhung des Richtwerts der Dividendenausschüttung auf 30% des Unternehmensergebnisses (mit Ausnahme von Sondereffekten)

Die Sondereffekte scheinen im Fall Axpo zur Regel zu werden und die Zielerreichung zur Ausnahmesituation. Für das Geschäftsjahr 2014/15 wird keine Dividende ausgeschüttet und eine Besserung der geschäftlichen Situation ist nicht in Sicht.

Die Zielerreichung wird, obwohl sie im Dokument erwähnt ist, gar nicht erst gemessen – wahrscheinlich aufgrund der fehlenden Anpassung der Eigentümerstrategie an die Wirklichkeit. Auch fehlen der Inhalt des Leistungsvertrags und der Rechenschaftsbericht dazu auf dem aktuellen Datenblatt.

Wie spärlich die regierungsrätlichen Informationen sind, zeigt der Beteiligungsreport 2014[9], der sich gemäss Regierungsrat auf Ziff. 11 Abs. 2 der PCG-Richtlinien vom 18. September 2013 stützt. Es werden lediglich Veränderungen der Beteiligungen, Veränderungen in den Organen der Beteiligungen und die Erträge aus den Beteiligungen behandelt. Ziffer 11 verlangt aber auch Beschlüsse zu den Eigentümerstrategien und die zusammenfassende Darstellung der Zielerreichung der Eigentümerstrategien. Insgesamt erfährt man zur Axpo Holding AG, der drittwichtigsten Beteiligung des Kantons, lediglich die Höhe der Dividende im Jahr 2014.

Kanton Zürich
Im Kanton Zürich existiert keine Eigentümerstrategie zur Axpo. Die Umsetzung der Instrumente der PCG-Richtlinie lässt auf sich warten. Man verharrt auf der Stufe «Grundsätze erarbeiten». Ob dieses Tempo ausreicht, einen ins Schlingern geratenen Konzern wieder auf Kurs zu bringen muss hier offen bleiben. Der Zürcher Regierungsrat antwortete auf eine parlamentarische Anfrage[10]:

Auf Stufe der einzelnen Beteiligung ist bisher der Umfang des Controllings aufgrund jeweils eigener Rahmenbedingungen und aus historischen Gründen unterschiedlich. Gemäss PCG-Richtlinien ist das zentrale Element des Beteiligungscontrollings des Regierungsrates die Eigentümerstrategie und die Berichterstattung der zuständigen Fachdirektion über deren Umsetzung. Zur Umsetzung der Vorgaben der PCG-Richtlinien hat der Regierungsrat die Staatskanzlei beauftragt, Grundsätze für die jährliche Berichterstattung gemäss Richtlinie 7.4 zu erstellen.
Die Finanzdirektion ist mit Aufgaben im Eignercontrolling und im Risikomanagement von Beteiligungen betraut. Sie erarbeitet gegenwärtig Grundsätze dazu.

Axpo Holding AG, Elektrizitätswerke des Kantons Zürich: Der Regierungsrat überprüft derzeit die Eigentümerstrategie von 2005 zur Stromversorgung (vgl. RRB Nr. 968/2014). Er hat die Baudirektion beauftragt, ein Konzept über die abzuklärenden Fragen und das weitere Vorgehen vorzulegen. Ziel ist die Erarbeitung je einer Eigentümerstrategie für die Axpo Holding AG und die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich bis 2016.

Im Geschäftsbericht des Regierungsrates erfolgt ab Ausgabe 2014 im Teil Finanzbericht eine erweiterte Berichterstattung über die bedeutenden Beteiligungen, die nicht konsolidiert werden.

Zur Axpo ist im Geschäftsbericht 2014 des Kanton Zürich[11] notiert:

[9] Kanton Aargau: Beteiligungsreport 2/2014, 25. Februar 2015
[10] Antwort auf Anfrage (Richtlinien Public Corporate Governance) Kündig, Schwab, Vollenweider vom 20.10.14 - Protokoll KR-Nr. 263/2014
[11] Kanton Zürich, Regierungsrat: Geschäftsbericht und Rechnung 2014, März 2015

Die Aktualisierung der Eigentümerstrategie für Axpo und EKZ ist in Arbeit. (Seite 18)
Um 1,4 Mio. tiefere Dividende der Axpo Holding AG. (Erfolgsrechnung Leistungsgruppen, S. 202)

In den Kenndaten (S. 584) wird auf die Risiken hingewiesen:

Höhere Risiken für die Aktionäre infolge zunehmender Liberalisierung des Strommarktes und tieferer Strommarktpreise, was den Konzern als Stromproduzenten stark betrifft. Im kommenden Jahr wie auch in den Folgejahren ist mit keiner Dividende bzw. mit deutlich geringeren Ausschüttungen zu rechnen.

Das ist alles, was die Öffentlichkeit erfährt. Der Zeitplan wird nicht eingehalten und die Information der Öffentlichkeit ist mehr als mangelhaft.

4. Risiken: Hauptaufgabe tritt in den Hintergrund – finanzielle Interessen überwiegen

Die Axpo selbst lobt die Diversität ihres Geschäftsportefeuilles als Abfederung von Risiken. Brancheninsider glauben allerdings, dass die Axpo die Zeichen der Zeit (wenn überhaupt) zu spät erkannt hat und mit dem Umbau des Stromgeschäfts in Rückstand geraten ist. Die Produktion erneuerbarer Energien (Wind, Sonne, Biomasse, ohne Wasser) in der Schweiz ist im europäischen Vergleich sehr bescheiden (ca. 1%).

Die auf längere Sicht tiefen Strompreise schwächen die Axpo zunehmend. Die wirtschaftlichen und finanziellen Risiken wachsen und werden mit den Plänen, in den US-Strommarkt zu investieren, nicht kleiner. Da die Axpo zu 100% im Besitz der Nordostschweizer Kantone ist, sind nicht private Aktionäre betroffen, sondern die öffentliche Hand: die Kantone mit ihren Strombezügern und den Steuern zahlenden Bürgerinnen und Bürgern.

Die Axpo hat in den vergangenen Jahren enorme Beträge durch Wertberichtigungen verloren – allein 2013/14 waren es 1,5 Milliarden. Die Dividendenausschüttungen an die Kantone bleiben in den kommenden Jahren vermutlich aus. Parlamentarische Anfragen zum Risikomanagement hat der Zürcher Regierungsrat ausweichend beantwortet. Eine unabhängige Risikoeinschätzung lehnte er ab (KR-Nr. 58/2014):

Der Axpo-Konzern verfügt seit mehreren Jahren über einen Risikomanagementprozess, der stetig weiterentwickelt wird. (…) Die Risiken und die Fähigkeit, sie zu tragen, werden halbjährlich im Prüfungs- und Finanzausschuss und im Verwaltungsrat der Axpo Holding besprochen. Risiken von besonderer Tragweite für den Kanton werden dem Gesamtregierungsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet und gegebenenfalls werden ihm Beschlüsse dazu beantragt.

Folglich bestehe «kein Bedarf für eine unabhängige Risikoeinschätzung. Eine solche wäre nur angebracht, wenn Zweifel an der Vollständigkeit und Qualität der Risikoberichterstattung des Axpo-Konzerns bestünden.»

An Warnungen fehlte es nicht. Bereits 2009 analysierte Avenir Suisse:

Mit der europaweiten Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes agieren Verbundunternehmen wie Axpo, BKW, RE oder EOS/Atel (Alpiq) inzwischen weniger als kantonale Versorgungsbetriebe. Vielmehr orientieren sich ihre Geschäftsmodelle am internationalen Markt. Entsprechend investieren die Gesellschaften in ausländische Kraftwerke und messen dem (Derivate-)Handel eine zunehmende Bedeutung bei. (…) Mit dem liberalisierten Markt und den parallel dazu veränderten Geschäftsmodellen tritt allerdings die ursprüngliche Versorgungsfunktion der Unternehmen in den

Hintergrund. Im Kontext dieser Entwicklungen verfolgen die Kantone mit ihren Beteiligungen vermehrt finanzielle Interessen. (…) Aus Sicht der Kantone als Mehrheitseigentümer würde sich daher aufdrängen, die Geschäftsmodelle so zu beeinflussen, dass die Risiken möglichst gering sind und damit die potenziellen Klumpenrisiken begrenzt bleiben. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist das hingegen nicht sinnvoll: Die Verbundunternehmen würden in ihrer Wettbewerbsfähigkeit eingeschränkt. Eine rasche Reduktion der kantonalen Unternehmensbeteiligungen gerade bei den international tätigen Verbundunternehmen wäre daher empfehlenswert.[12]

Ein besonderes Risiko stellen die Stilllegungs- und Entsorgungskosten für die Atomkraftwerke dar. Die Axpo-Gruppe besitzt die beiden Beznau-Reaktoren und ist an Gösgen und Leibstadt stark beteiligt.

5. Risiko bei Stilllegungs- und Entsorgungskosten

Die offizielle Lesart lautet hier: Die Kosten für Stilllegung- und Entsorgung sind durch die dafür errichteten Fonds gedeckt. Hier handelt es sich um Kosten in Milliardenhöhe. Welche Kosten den Konzernen durch die Stilllegung und die Entsorgung radioaktiver Abfälle in einem Zeithorizont von über 100 Jahren und bis zur Schliessung und Versiegelung eines geologischen Langzeitlagers erwachsen, ist allerdings ungewiss und umstritten. Alle fünf Jahre wiederkehrende Studien sollen die Kosten schätzen. Auf dieser Grundlage beruhen dann die jährlichen Beiträge der Atomkraftwerk-Gesellschaften an den Stilllegungs- und Entsorgungsfonds.

Aufgrund des Berichts der Eidgenössischen Finanzkommission EFK erhob das UVEK (das Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation) per 1.1.2015 einen Sicherheitszuschlag von 30% auf die geschätzten Stilllegungs- und Entsorgungskosten. Dieser Entscheid ist noch nicht rechtsgültig. Ausser der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG erhoben alle Betreibergesellschaften Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Der Fall ist hängig, das Urteil wird noch im Herbst erwartet.

Die EFK schreibt dazu:
Beim Kernkraftwerk Mühleberg und demjenigen in Beznau sind die Konzerne (BKW und Axpo) mit ihrem ganzen Vermögen als Haftungssubstrat für die Entsorgungskosten verantwortlich. Die beiden Partnerwerke Leibstadt und Gösgen mit den speziell für den Betrieb der Kernkraftwerke gegründeten Betreibergesellschaften mit einem Aktienkapital von 350 Millionen Franken grenzen formal das Haftungssubstrat gegenüber den Fonds ein.
Zwar bestehen die Gründungs- und Partnerverträge, welche eine Tragungspflicht der jährlichen Kosten durch die Aktionäre vorsieht. Diese Verträge sind aus Risikosicht seitens Bund jedoch nicht durchsetzbar, da es sich um privatrechtliche Vereinbarungen handelt und der Bund kein Vertragspartner ist. Berücksichtigt man die Situation der gestaffelten Ausserbetriebnahme der Anlagen und deren Reihenfolge, so werden die beiden Werke mit dem kleinsten Haftungssubstrat am Schluss vom Netz gehen; lange nachdem die beiden anderen Betreiber den letzten Strom verkaufen konnten. Wie weit die in Art. 80 KEG stipulierte Solidarhaftung der anderen Werksbetreiber noch auf die BKW und die Axpo anwendbar wäre, müsste geklärt werden. Zudem sind die beiden letzten Werke auch diejenigen mit den grössten Stilllegungs- und Entsorgungskosten.

Die EFK ermittelt ein relativ grosses Risiko für den Bund. Swisselectric, die Organisation der grossen Schweizer Stromverbundunternehmen Axpo, Alpiq und damals auch noch BKW, wehrt sich gegen einen Sicherheitszuschlag von 30% mit folgendem Argument:

Schliesslich halten die Kantone und Städte 85% an den Betreibergesellschaften und stehen damit politisch in der Mitverantwortung. Fazit: Es ist bei Weitem ausreichend Substanz vorhanden zur

[12] Avenir Suisse, Urs Meister: Kantone als Konzerne. Einblick in die kantonalen Beteiligungen und deren Steuerung, Mai 2009

Tragung der SE-Kosten und allfälliger Kostensteigerungen. Der Bund trägt SE-Kosten nur subsidiär und nur, wenn er dies beschliessen sollte (Art. 80 Abs. 4 KEG).

Das heisst, die Kantone (und Städte) zahlen die Rechnung. Die Regierung des Kantons Bern (als Mehrheitsaktionärin der Mühleberg-Betreiberin BKW) teilt die Position der Swisselectric aber nicht vollumfänglich. In der Antwort auf eine Interpellation (Nr. 281-2014)[13] schreibt die Regierung:

Nach der Kernenergiegesetzgebung des Bundes besteht für den Kanton Bern kein Risiko für die Übernahme allfälliger ungedeckter Kosten für die Stilllegungs- und Entsorgungsphase. Die gesetzliche Haftungskaskade sieht vor, dass die Betreiber ihre Kosten vollumfänglich selber tragen müssen und dass zudem eine Nachschuss- und Solidaritätspflicht bezüglich der Kosten der anderen Betreiber besteht. Ist eine solche Kostenübernahme wirtschaftlich nicht tragbar, beschliesst die Bundesversammlung, ob und in welchem Ausmass sich der Bund an den nicht gedeckten Kosten beteiligt.

Also doch der Bund? Was die abweichenden Haltungen für die Strombezüger und Steuerzahler bedeuten, bleibt vorerst offen.

Noch nicht endgültig vom Tisch ist eine Strafanzeige von Greenpeace gegen die Kernkraftwerk Gösgen AG (KKG), die Kernkraftwerk Leibstadt AG (KKL) und ihre Revisionsgesllschaften wegen Bilanzfälschung durch eine Überbewertung der Rückstellungen für Stilllegung und Entsorgung im Fall der Atomkraftwerke Gösgen und Leibstadt. Die Staatsanwaltschaften Solothurn und Aargau haben den Fall zu den Akten gelegt, eine Prüfung der Staatsanwaltschaft Solothurn durch einen Sonderermittler ist noch im Gang.

6. Divergierende Interessenpolitik von Bund und Kantonen

Die Interessen von Bund und Kantonen (bzw. den kantonseignen Konzernen) divergieren erheblich. Als jüngstes Beispiel hat das Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation trotz Empfehlung des Eidgenössischen Sicherheitsinspektorats ein Langzeitbetriebskonzept als Grundlage für den Weiterbetrieb der Schweizer AKW abgelehnt – und eine Befristung der Laufzeit auf 60 Jahre ebenfalls. Diese Mehrheitsentscheide waren weder von Sicherheitsüberlegungen geleitet noch hatten sie etwas mit der Versorgungssituation zu tun. Sie entsprechen exakt der Einschätzung von Avenir Suisse[14], wonach die eigentliche Aufgabe – der Versorgungsauftrag der Kantone – mehr und mehr durch finanzpolitische Interessen abgelöst werde.

Beim Stilllegungs- und Entsorgungsfonds (SEF) zeigen sich die unterschiedlichen Interessen besonders deutlich. Die kantonseigenen Unternehmen Axpo und BKW versuchen, den Bundesentscheid des Sicherheitszuschlags von 30% bei den jährlichen Beiträgen an den SEF zu torpedieren. Die neu berechneten Jahresbeiträge mit Sicherheitszuschlag belaufen sich für alle Betreiber insgesamt auf neu 92 Mio. (bisher 56 Mio.) für die Stilllegung und 187 Mio. (bisher 118 Mio.) für die Entsorgung. Höhere Beiträge bedeuten weniger Gewinn der kantonseigenen Konzerne und damit noch weniger Gewinnausschüttung, was Spuren in den Staatsrechnungen der Kantone hinterlassen wird. Offenbar führten Axpo und BKW ihre Beschwerden, ohne auf Widerstand durch die Verwaltungsratsdelegierten der Kantone zu stossen.

Wie steht es mit der personellen Verflechtung? Die EFK hat die Verbandelungen nicht vollständig untersucht, sondern sich auf die Governance des vom Bund verwalteten Stilllegungs- und Entsorgungsfonds beschränkt. Die Kantone werden nur am Rand erwähnt:

Die Kantone können durch ihre Beteiligungen über die Betreiber ihren Einfluss in den Gremien des SEF

[13] Antwort Kt. Bern auf Interpellation 281-2014 zu den Kosten des Kantons Bern bei der Stilllegung des AKW Mühleberg, 7.9.2015
[14] Avenir Suisse, Urs Meister: Kantone als Konzerne. Einblick in die kantonalen Beteiligungen und deren Steuerung, Mai 2009

geltend machen. (EFK, S. 22)

Diese Fussnote erscheint wenig erheblich. Beim Weiterlesen ist aber die Macht der Betreiber und Kantone zu erahnen, wenn die EFK schreibt:

Nach den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundesrates (2006) weisen die Strukturen der beiden Fonds Schwächen auf. Die EFK empfiehlt dem UVEK, die Zuständigkeiten für den Vollzug und die Aufsicht zwischen den Strukturen der Fonds und den beteiligten Bundesämtern zu entflechten. Schliesslich ist der Einfluss der Kernkraftwerkbetreiber durch die Präsenz ihrer Vertreter in der Kommission und anderen Organen der Fonds erheblich. Dieses Ungleichgewicht soll nach den Empfehlungen der EFK durch die Überführung der beiden Fonds in eine rechtlich selbständige und von unabhängigen Vertretern geführte öffentliche Einrichtung behoben werden.

Zu einer *von unabhängigen Vertretern geführten öffentlichen Einrichtung* ist auch die Entflechtung auf Bundesebene wichtig. Dort stellte Die EFK «eine personelle Vermischung zwischen den Strukturen der SEF und der Aufsichtsebene des Bundes». Das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat hat inzwischen seine Demission in den Organen der Fonds bekantgegeben.

Stellt man die Schwächen, welche die EFK in den Strukturen der Fonds ortet, der Besetzung des Axpo-Verwaltungsrats gegenüber, stellen sich einige Fragen:
Wie unabhängig vertreten die Verwaltungsräte die Interessen des Kantons?
Spiegeln sich im Verwaltungsrat die energiepolitischen Kräfteverhältnisse der Kantone wieder?
Ist die Zusammensetzung geeignet den Konzerns in kompetenter Weise zu führen und zu steuern?
Ist es ein Zufall, dass die Axpo am vehementesten die vom Bund vorgeschlagene Energiestrategie 2050 bekämpft?

Zusammensetzung des Axpo-Verwaltungsrats

Robert Lombardini, Verwaltungsratspräsident (2004–2016)
Jakob Brunnschweiler, SAK, Vizepräsident (2001–2016) FDP
Stephan Attiger, Kt. AG (2013–2016) FDP
Dr. Ueli Betschart, EKZ (2009–2016) SVP
Dr. Reto Dubach, Kt. SH (2008–2016) FDP
Roland Eberle, EKT (2012–2016) SVP
Andreas Frank, SAK (2010–2016)
Carmen Walker-Späh, Kt. ZH (2015) FDP
Rudolf Hug, Kt. AG (2003–2016) FDP
Markus Kägi, Kt. ZH (2007–2016) SVP
Peter Reinhard, EKZ (2005–2016) EVP
Heinz Tännler, Kt. ZG (2011–2016) SVP
Ernst Werthmüller, AEW (2013–2016) FDP

Im künftigen Verwaltungsrat sitzen von 13 Mitgliedern mindestens 5 Personen mit früheren beruflichen Berührungspunkten mit der Elektrizitäts- und Strombranche. Bei den anderen Mitgliedern - meist Regierungsräten - müssen Zweifel bezüglich ihrer Kompetenz in Strom(derivate)handel und Auslandgeschäften aufkommen. Es ist möglicherweise dieser mangelnden Kompetenz geschuldet, wenn der Kanton Aargau die Aufgabe ihrer Verwaltungsratsdelegierten in einer Passage der alten Eigentümerstrategie folgendermassen umschreibt:

Insbesondere darf der Einfluss der Eigentümer die zur langfristigen Unternehmenssicherung nötige Beachtung betriebswirtschaftlicher Kriterien nicht tangieren. Vielmehr muss eine Kombination aus wirtschaftlicher und versorgungstechnischer Optimierung angestrebt werden.

Das war ein Freipass für die Axpo-Geschäftsleitung. Die PCG-Richtlinien gehen nicht mehr ganz so weit. Allerdings findet sich auch dort eine Relativierung der Gewährleistung der öffentlichen

Aufgabe und den Einfluss auf die obersten Führungsorgane:

Beide Aufgaben werden seitens Kanton je nach Zweck und Charakter der Beteiligung mit unterschiedlicher Ausprägung wahrgenommen.

Die mangelnde Steuerung macht die Stromkonzerne zur Spielwiese von Eigeninteressen vornehmlich der Wirtschaft. So wird die Zusammensetzung des Verwaltungsrats erklärbar. Zulasten der Kompetenz überwiegt die politische Macht. Bei 11 von 13 Verwaltungsräten handelt sich um politische Mandatsträger und Politiker bürgerlicher Parteien: FDP (6), SVP (4) und EVP (1). Das ist nicht repräsentativ für die politische Landschaft der Kantone, aber eine Erklärung für das Geschäftsgebaren der Axpo, die unter Duldung der wirtschaftskonservativen Kräfte der VR-Delegierten der Kantone agiert. Dass sich die Politik der grossen Energieversorger mit jener der bürgerlichen Parteien deckt, hat viel mit Macht, aber wenig mit ihrer Kompetenz zu tun.

Bei anderen Energieversorgern beginnt sich gemäss einer Studie von Ernst&Young eine neue Haltung durchzusetzen:

Die Schweizer Elektrizitätswerke und Energieversorgungsunternehmen schauen skeptisch in die Zukunft: Sie glauben mittelfristig nicht an steigende Strompreise und rechnen für 2016 bis 2018 mit einem mässigen Geschäftsgang. Sie unterstützen allerdings die Energiestrategie 2050 des Bundes und die damit verbundene Abschaltung der Kernkraftwerke.

Die vom Bundesrat beschlossene und vorangetriebene Energiestrategie 2050 zur langfristigen Sicherstellung der Energieversorgung erhält Rückendeckung aus der Energiewirtschaft: Über drei Viertel der befragten Gesellschaften unterstützen diese. Eine der zentralen Säulen der Energiestrategie 2050 erhält ähnlich viel Support: Gut 70 Prozent befürworten die Abschaltung der Schweizer Kernkraftwerke nach Ablauf der regulären Betriebsdauer.[15]

Dieser Pragmatismus erscheint als (angenehmer) Kontrast zur Ideologie und Demagogie der Axpo und der Verfechter ihrer Politik.

7. Fazit

- Die Axpo entfernt sich mehr und mehr von ihrer Kernaufgabe, dem öffentlichen Auftrag der Stromversorgung der Nordostschweizer Kantone.
- Die Kantone nehmen ihre Führungsaufgabe im Axpo-Verwaltungsrat nicht wahr. Das gravierendste Beispiel dafür ist das Fehlen einer Eigentümerstrategie bzw. die fehlende Anpassung seit 2008 und die fehlenden Kontrollinstrumente.
- Unter den Kantonen herrscht eine Haltung des Abwartens , was die Axpo Holding AG angeht. Gespräche über eine neue Strategie wurden abgebrochen[16].
- Die VR-Posten bei der Axpo sind einseitig durch Mandatsträger von FDP und der SVP besetzt.
- Die Risiken der Beteiligung im Zusammenhang mit dem Betrieb sowie den Stilllegungs- und Entsorgungskosten der Schweizer AKW werden totgeschwiegen.
- Das Prinzip der Transparenz der Beteiligungssteuerung durch die Eigentümer fehlt weitgehend (im Kanton Aargau wenigstens erwähnt).

[15] Ernst&Young, Medienmitteilung vom 12.08.15: Stromwirtschaft unterstützt Energiestrategie 2050 und will Liberalisierung weiter hinausschieben. http://www.ey.com/CH/de/Newsroom/News-releases/EY-Medienmitteilung-Stromwirtschaft-unterstuetzt-Energiestrategie-2050

[16] www.srf.ch/sendungen/regionaljournal-ostschweiz/ostschweizer-kantone-koennen-nur-mit-wenig-axpo-geld-rechnen

8. Zusammenfassung

In den letzten Jahren wurde die Notwendigkeit einer vereinheitlichten Verwaltungspraxis bei der Führung staatseigener Betriebe erkannt. Zu diesen Betrieben zählt auch die Axpo, die sich im Besitz der Nordostschweizer Kantone befindet.

Führung und Kontrolle der einheitlichen Verwaltungspraxis sind in den Richtlinien zur Public Corporate Governance festgeschrieben. Das zentrale Element dabei ist die Eigentümerstrategie der Besitzer des jeweiligen Unternehmens.

Im Fall der Axpo fehlt diese Eigentümerstrategie (Kanton Zürich) oder sie ist hoffnungslos veraltet (Kanton Aargau). Die Kantone Zürich und Aargau stellen zusammen mit ihren Elektrizitätswerken die Mehrheit des Aktionariats. Eine Einigung mit den anderen Eignerkantonen auf eine gemeinsame Eigentümerstrategie kam bis heute nicht zustande. Damit fehlen auch konkrete Kriterien der unternehmerischen und finanziellen Zielerreichung sowie Instrumente zur Kontrolle der strategischen Unternehmensführung. Mit anderen Worten: Die Regierungsräte der Kantone Aargau und Zürich missachten im Fall der Axpo ihre eigenen Richtlinien.

Das ist umso stossender in einer Phase der Krise und der notwendigen Umgestaltung des Unternehmens. Das von der Axpo angekündigte Origination-Geschäft in den USA, der (Derivate-) Handel mit Energie für Grossunternehmen zu Fixpreisen, wird vom Verwaltungsrat gestützt, welcher vorwiegend aus Regierungsräten mit FDP- oder SVP-Parteizugehörigkeit besteht. Die Strategie mag unternehmerisch diskutabel sein, hat aber nichts mit dem öffentlichen Versorgungsauftrag zu tun, sondern vielmehr mit dem Aussitzen der Strompreiskrise ohne tiefgreifende (und wohl notwendige) Veränderungen des Konzerns.

Zum schlechten Geschäftsgang kommen Kostenunsicherheiten in Bezug auf die Entsorgung der radioaktiven Abfälle hinzu. Um diese Aufgabe finanziell abzusichern und den Haftungsrisiken bei einer Insolvenz der Betreiber Rechnung zu tragen, wurde auf Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkommission ein Sicherheitszuschlag von 30% auf die Jahresbeiträge erhoben, welche sich damit für alle Schweizer AKW auf stattliche 278 Mio. Franken erhöhen. Die Beschwerde der Betreiber (und indirekt der Kantone) gegen diese Erhöhung ist hängig. Auch hier stellt sich die Frage der Haftung der Kantone. Sind sie es, die letztlich die Risiken tragen, oder lassen sie ihren Konzern einfach schlittern und anschliessend den Bund bezahlen?

Die schlechten Zahlen der Axpo und der anderen beiden grossen Schweizer Player, BKW und Alpiq, zwingen die Stromkonzerne, neue Wege zu beschreiten. Die Bernischen Kraftwerke BKW haben als Leitplanke die Energiestrategie 2050 des Bundes gewählt. Energieeffiziente, innovative Produkte, erneuerbare Energieproduktion, das Netzgeschäft und neue Energiedienstleistungen bilden die Säulen ihrer neuen Strategie. Alpiq sieht sich in Zukunft weniger als Stromproduzentin, sondern strebt vielmehr eine Neuausrichtung als Energiedienstleisterin an.

Die Axpo und ihre von den Kantonen delegierten Verwaltungsräte können sich nicht anfreunden mit den neuen Gegebenheiten wie zum Beispiel dem Vormarsch der erneuerbaren Energien. Sie kaufen zwar Windstrom-Anteile, wenn es Subventionen gibt wie in Deutschland, lehnen aber Fördermassnahmen im Inland kategorisch ab und bekämpfen die Energiestrategie 2050 des Bundes. Mit dieser Haltung lässt sich eine Neuausrichtung der Axpo kaum erreichen.

_____

Anhang 1. Vergleich PCG-Richtlinien Aargau - Zürich in Zusammenhang ihrer Beteiligungen an der AXPO Holding (Auszüge).

Die kantonalen Richtlinien über die Public Corporate Governance unterscheiden sich in einigen, nicht unwesentlichen Punkten

Inhalt der Richtlinie	Kanton Aargau	Kanton Zürich
Allgemeine Bestimmungen, Zweck	Angemessene Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen Ziele u.a. Abs.1, Ziff. 1: • Abstimmung von Eigentümer und Unternehmensinteressen • Optimierung der Risikoexposition des Kantons • Transparenz der Beteiligungssteuerung durch den Eigentümer • **Beteiligungen dienen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe**	Kein Zweckartikel
Verbindlichkeit der Richtlinie	Abs. 1, Ziff. 2 Abweichungen sind nur in spezifisch notwendigen Fällen möglich und zu begründen	Richtlinie 1.2 Die Befolgung der Richtlinien wir in den Beschlüssen des Regierungsrates und der Direktionen sowie in den Anträgen an den Kantonsrat zu den Beteiligungen des Kantons dargestellt.
Beteiligungsstrategie	Abs. 2, Ziff. 6 Der Kanton definiert alle vier Jahre eine Beteiligungsstrategie > Überprüfung Zweckmässigkeit und Nutzen Abs. 3, Ziff. 12 - 14 (Auszüge) • Die Beteiligungen werden mit **Leistungsaufträgen** zur öffentlichen Aufgabe sowie mit **Eigentümerstrategie** gesteuert. • Die Eigentümerstrategie enthält Ziele, die sich an die Beteiligung richten ... • Die Eigentümerstrategie wird nach Möglichkeit in einem Aktionärsbindungsvertrag festgehalten • Der Regierungsrat evaluiert und überarbeitet die Eigentümerstrategien mindestens alle vier Jahre	Richtlinie 5 (Auszüge) Der Kanton führt die bedeutenden Beteiligungen mit einer **Eigentümerstrategie** des Regierungsrates. • Die Eigentümerstrategie umfasst die strategischen Ziele sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organen, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung • Die Eigentümerstrategie wird mindestens alle vier Jahre, jeweils nach dem Beschluss des Regierungsrates zu den Richtlinien der Regierungspolitik, überprüft und gegebenenfalls nachgeführt. Richtlinie 6 Entgeltet der Kanton die Aufgabenerfüllung einer Beteiligung (z.B. Staatsbeitrag, Defizitgarantie, Staatshaftung, Steuerbefreiung) so schliesst die zuständige Fachdirektion oder Dienststelle eine **Leistungsvereinbarung** ab.
Zuständigkeit	Ziff. 9 Gewährleistung der öffentlichen Aufgabe: sachzuständiges Departement Finanzieller Bereich: Departement Finanzen und Ressourcen Wahl der Mitgleider des Leitungsorgans durch den Regierungsrat	Richtlinie 11 Der Regierungsrat bestimmt für jede Beteiligung eine zuständige Fachdirektion Der Regierungsrat bestimmt die Mitglieder des obersten Führungsorgans einer bedeutenden Beteiligung
Risikoerfassung		Richtlinie 10

		Die Beteiligungen führen ein ihrer Grösse und Bedeutung angemessenes Risikomanagement Die zuständige Fachdirektion beurteilt im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Eigentümerstrategie sowie nach Bedarf die strategischen und finanziellen Risiken und beantragt dem Regierungsrat (....) Korrekturmassnahmen
Berichterstattung	Ziff. 11 Das Departement Finanzen und Ressourcen erstellt in der Regel zwei mal pro Jahr unter Einbezug der Sachzuständigen Departemente einen **Beteiligungsreport**. Er ist in geeigneter Form dem Grossen Rat und der **Öffentlichkeit** zugänglich zu machen. Er beinhaltet u.a. Zusammenfassende Dartellung der Zielerreichung der Eigentümerstrategien Der **Bericht zum Beteiligungsreport** an den Regierungsrat beinhaltet u.a.: Zielerreichung der Eigentümerstrategien inklusive Beurteilung und notwendige Massnahmen (einmal jährlich) Risiken der Beteiligung, die den Kanton betreffen inklusive Beurteilung und notwendige Massnahmen (einmal jährlich) Beteiligungsspiegel im Jahresbericht des Kantons beinhaltet u. a. Kennzahlen sowie den Buchwert beim Kanton	Richtlinie 7 Die jährliche Berichterstattung wird nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit erstellt. Besteht eine Leistungsvereinbarung, so erstellt das oberste Führungsorgan einen Bericht an die zuständige Fachdirektion über deren Umsetzung. Die zuständige Fachdirektion unterbreitet dem Regierungsrat jährlich für jede bedeutende Beteiligung: Den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie Den Geschäftsbericht des obersten Führungsorgans zur Genehmigung Die Finanzdirektion stellt die bedeutenden finanziellen Risiken der Beteiligungen aufgrund der Meldungen der zuständigen Fachdirektionen im Geschäftsbericht des Regierungsrates dar.
Oberaufsicht	Nicht erwähnt	Kantonsrat. Diese erfolgt aber bis auf den Geschäftsbericht des Regierungsrat (Beschluss) zahnlos (Information oder zur Kenntnisnahme).
Einstufung AXPO Beteiligung	Bedeutend (gemässs Anhang)	Bedeutend (gemäss Anhang)

Anhang 2: Axpo – Kantone – Standpunkte der Regierung(en)

Kanton Aargau

Auswahl von Vorstössen PCG, Axpo und AEW betreffend – auch solche älteren Datums

Vorstoss /	wichtigste Fragen	Standpunkt Regierungen / Erkenntnisse
AG 02.263 IP Grüne Aargau	Beteiligungspolitik Kt. Aargau an AEW/NOK/Axpo Kompetenzfragen bei Kauf/Verkauf von Anteilen, Kraftwerken etc.	Thematisiert Split der WATT AG „Als zweitgrösster Aktionär muss der Kanton kompetent Einfluss nehmen können." Geschieht am effizientesten durch ein Regierungsratsmitglied. Verwaltungsräte unterliegen einer Schweigepflicht. Die Kompetenz für Kauf und Verkauf liegt bei den Verwaltungsräten (und nicht beim Grossen Rat).
AG 07.67 IP Marcel Guignard	Payout-Ratio bei Dividende. Weshalb AEW-Dividende so niedrig?	Unterscheidung Statutarisches Ergebnis nach OR (ausschlaggebend) und Konsolidiertes Ergebnis nach ISFR. Axpo-Beteiligung wertmässig höher als das eigene operative Unternehmen. Unternehmensergebnis der Axpo Holding wird anteilsmässig in der konsolidierten Rechnung der AEW-Gruppe berücksichtigt. Tatsächlich fliesst aber lediglich Dividende Cash. Beispiele Payout-Ratio anderer EV-Unternehmen
AG 07.262 IP FDP-Fraktion	Staatsbeteiligungen AG an (u.a.) Axpo und AEW sowie Vertretungen (Fragen 4 – 6)	Der Staat hält sich grundsätzlich zurück. Beteiligung kann als „ultima ratio" zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit betrachtet werden. Gemäss Corporate Governance Richtlinien des RR erstellt und evaluiert der RR in regelmässigen Abständen die Eigentümerziele und –strategie zu jeder Beteiligung. .... Der Kanton will an Beteiligungen festhalten – mindestens bis die Auswirkungen der Marktöffnung abschätzbar sind Axpo: Koordiniertes Vorgehen mit Kat. Zürich (>zusammen verfügen die beiden Kantone über Aktienmehrheit. Es besteht noch keine gegenseitig abgestimmte Eigentümerstrategie der Regierungen zur Marktliberalisierung im Rahmen des Axpo-Verbunds. Gespräche sollen stattfinden.
AG 08.35 Auftrag Reto Miloni / Thierry Burkart	Teilweise Veräusserung der Beteiligung an der AEW Energie AG	Begründung: Wesentliche Teile des Staatsvermögens in energieunternehmen blockiert, ohne fachlich oder politisch adäquaten Einbezug in Entscheidungsfindung. > Veräusserung von 49% der Aktien an Gemeinden, Private etc. Regierung erklärte sich bereit den Auftrag entgegenzunehmen, der Grosse Rat stimmt aber mit 62 zu 44 dagegen. – abgeschrieben.
AG 10.316 IP B. Scholl (FdP)	Beteiligungen reine Kapitalinvestments? Hohe Renditen statt tiefere Strompreise?	Erstes Ziel der Beteiligungen ist Versorgungssicherheit. Kanton erwartet als Gegenwert zum eingesch. Kapital, das einen bedeutenden Vermögenswert darstellt, ein marktgerechte Dividende. Refinanzierungskosten und das eingegangene Risiko sollen angemessen gedeckt sein. Gewinnmaximierung wird nicht angestrebt. Die Preise der Axpo liegen heute unter Marktniveau. Eine Angleichung ist notwendig, damit die Axpo ihre anlagenintensiven Investitionen finanzieren kann.
AG 11.210 Motion Martin Christen, SP	Ergänzung des Dekrets über Leistungsauftrag AEW: Ausbau von Photovoltaikanlagen.	Abgelehnt. Begründung RR. Der RR kann AEW zu Erfüllung von besonderen Aufgaben gegen Entschädigung verpflichten. Eine Verpflichtung wie sie die Motion verlangt entspricht daher (...) nicht dieser (...) grundsätzlichen Regelung.
AG 11.237 IP Martin Christen (SP)	Differenzen RR und aargauischen VR der Axpo und AEW	Es geht um Standpunkte von RR Beyeler. Regierung stellt sich taub(stumm). (...) bei allen Unternehmen besteht selbstverständlich eine Unternehmensstrategie, die mit den Eigentümern abgestimmt ist. Keine Widersprüche zu Beyeler, der an Option Kernenergie festhalten will.
AG 12.72 IP Martin	Sicherheit Beznau 1 u 2	Risse oder keine Risse? RR: Stahlcontainment ist intakt. Allerdings bestehen Korrosionsschäden. Dabei handelt es sich nicht um

Christen (SP)		Risse, sondern um Schäden an der Oberfläche mit einer max. Tiefe von 4 mm, resp. 5,2 mm (aussen). Verweise auf den Nachweis, dass Beznau sicher ist (>Eu-Stresstest, etc.)
AG 12.177 Po Christen (SP)	Saläre GL und VR Axpo und AEW Einführung Lohnobergrenze	Bei AKB hat der Grosse Rat max. Salär von von 500.000.- bis 600.000.- beschlossen. Karrer bezog 2010/11 882000.— Abgelehnt. Das „Grundmodell zur Ausgestaltung der Vergütungsreglemente der obersten Leitungsorgane von kantonalen Beteiligungen“ legt nahe, dass Lohn Präsident mit CEO korrespondieren soll. Die Entlöhnung des Geschäftsleiters soll in der Verantwortung des Verwaltungsrats bleiben.
AG 12.216 Auftrag Fraktion Grüne	Beznau: 700 Mio. Investition und zukünftige Vermeidung, resp. Einflussnahme durch RR	Ablehnung. Dem Verwaltungsrat sind in Übereinstimmung mit der im Konzern geltenden Finanzkompetenzordnung die Anträge für die Investitionen für die Nachrüstung vorgelegt worden. Aus betrieblicher Sicht (Langzeitbetrieb) können die Investitionen deshalb (...) nicht als wirtschaftlich sinnlos bezeichnet werden. Der Regierungsrat erachtet die Investition als nachvollziehbar und lehnt deshalb den Auftrag ab.
AG 12.217 IP Fraktion der Grünen	Beznau 700 Mio.	Wiederholung Antwort zu Auftrag 12.216. Der Regierungsrat erachtet die geplanten Investitionen als sinnvoll.
AG 13.116 Motion Voser, CVP	Neues Gesetz für die Regelung der Public Corporate Governance	Die Regierung lehnt die Einführung einer Gesetzesgrundlage für die Führung der Beteiligungen ab. Die Motion wird in ein Postulat umgewandelt.
AG 13.155 IP SP-Fraktion	Beteiligung Axpo an TAP-Pipeline	Dem Verwaltungsrat sind in Übereinstimmung mit der im Konzern geltenden Finanzkompetenzordnung die Anträge für die Investitionen für TAP vorgelegt worden. Der Verwaltungsrat hatte umfassende Kenntnis über die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Projekts. Eine politische Beurteilung durch den Regierungsrat ist nicht erfolgt. Der RR hat keine Beurteilung aus sozialer und ökologischer Sicht vorgenommen (...) die Regierung beurteilt die Beteiligung positiv ... Bezüglich Risiken: Es ist Aufgabe der Corp. Gov. des Kantons (Beteiligungsreport, dies zu überprüfen. Mit der Reduktion der Beteiligung auf 5% hat sich das unternehmerische Risiko stark verringert.
AG 14.66 Auftrag Fraktion Grüne	Erneuerung Gründungsvertrag der NOK	Abgelehnt (auch in revidierter, moderaterer Fassung). Begründung RR (25.6.2014) : Der Regierungsrat erfolgt die Absicht, die Eigentümerstrategie in den nächsten Monaten zu überarbeiten und dabei auch die andern Eigentümerkantone einzubeziehen. Sollte es sich dabei zeigen, dass eine Anpassung sinnvoll und notwendig ist, würden die notwendigen Schritte unter Einbezug der übrigen Kantone eingeleitet.
AG 15.177-1 Vorstoss Keller SVP	Geschäftstätigkeit der Axpo	Noch nicht beantwortet
Andere wichtige Materialien		• Eigentümerstrategie zur Axpo Holding AG (Beilage zur Botschaft 08.258 • Richtlinien zur Public Governance (Stand 1.1.2014 • Einteilung der Beteiligungen in Zweikreis-Modell (Beilage 2 zu den Richtlinien PG)

Kanton Zürich (Auswahl jüngerer Vorstösse betr. Axpo)
Auffallend ist die ausweichende Beantwortung der Fragen, resp. deren Nicht-Beantwortung (hat sie allerdings auch mit AG gemeinsam). Das Abstimmungsverhalten ist eindeutiger als in AG. FdP, CVP, SVP bilden bei allen Abstimmungen praktisch einen geschlossenen Block (sprich Mehrheit) beim Abschmettern von Vorstössen.

ZH 260/2011 Anfrage Zeugin	Segments-Berichterstattung Atomstrom Axpo, Transparenz über Geschäftstätigkeiten mit Verweis auf IFRS-Regeln	RR: Die heutige Rapportierung erweist sich somit als korrekt ... „In Übereinstimmung mit der Führungsstruktur und der internen Berichterstattung bestehen die Geschäftssegmente der Axpo Holding AG aus den drei operativ tätigen Unternehmensgruppen Axpo AG, den CKW und EGL AG." Die interne Berichterstattung umfasst hingegen keine Aufteilung von Umsätzen oder Erträgen nach Energiearten.
ZH 172/2011 dringliches Postulat Brunner	Geschäftsbeziehungen zu Rosatom einstellen	Auf Antrag des RR am 25.3.13 als erledigt abgeschrieben. „Angesichts des Entscheids der Axpo, über die Areva keine Brennelemente aus der Anlage in Majak mehr zu beziehen, sieht der Regierungsrat zurzeit keinen Grund, bei der Axpo darauf zu drängen, die Geschäftsbeziehungen zu Rosatom, die vertraglich über die Areva laufen, einzustellen."
ZH 208/2012 Anfrage Joss	Vertretung der Zürcher Axpo-Anteile an der Axpo-GV Vorgegebenes Stimmverhalten?	Axpo: Annen, Amt für Tresorerie, Finanzdirektion, Kägi, Graf. EKZ via Mitglieder des Leitenden Ausschusses des VR. Dem Regierungsrat steht die Weisungsbefugnis für die Vertretung von Aktienrechten zu. Ohne anderslautende Weisung des RR wird den Anträgen des Axpo-VR zugestimmt. Bei der EKZ (ihren Anteilen) steht dem Verwaltungsrat die Weisungsbefugnis für die Vertretung von Aktienrechten zu. Der VR fasst im Vorfeld der Axpo-GV entsprechende Beschlüsse (bei abweichenden Haltungen). In der Regel üben Vertreter der EKZ ihre Stimmrechte an der GV der Axpo Holding ohne Weisung des VR aus. Sägesser (FdP)/Schibli (SVP) verfügen somit über praktisch volle Vertretung der EKZ gemäss den vertretenen Aktienpaketen. Keine besonderen rechtlichen Grundlagen, wer für die Ausübung der Aktienvertretung zuständig ist.
ZH 238/2012 Postulat Kaeser	Geplante Investitionen Beznau (700 Mio) Einfluss des RR auf nicht nachhaltige Investitionen	Postulat wurde abgelehnt „In Übereinstimmung mit der in der Axpo Holding geltenden Finanzkompetenzordnung wurden die entsprechenden Investitionsanträge jeweils vom Verwaltungsrat beschlossen. (..) Auch aus betrieblicher Sicht erweisen sich die laufenden Investitionen in das KKB nicht als unwirtschaftliche. Die Kosten können amortisiert werden unter der Voraussetzung, dass keine vorzeitige Ausserbetriebnahme auf politischer Ebene beschlossen wird."
ZH 259/2012 Postulat Bellaiche et al	Sonderprüfung bei Axpo durch unabhängige Drittstelle in Bezug auf Rechnungslegung Axpo, KKG und KKL	Postulat abgelehnt RR: Antrag via Aktionär – bei Zustimmung an GV kann innert 30 Tagen Gericht mit Einsatz eines Sonderprüfers ersucht werden: die Gesuchsteller haben Anspruch auf Einsetzung eines Sonderprüfers, wenn sie glaubhaft machen, dass Gründer oder Organe Gesetz und Statuten verletzt und damit die Gesellschaft oder die Aktionärinnen oder Aktionäre geschädigt haben. Die Sonderprüfung ist ein subsidiäres Untersuchungsinstrument mit eingeschränktem Anwendungsbereich. Geprüft werden nur Tatsachen und keine Rechtsfragen. Im Falle der E&S Fonds bezieht sich RR auf Verwaltung durch den Bund, bei der Haftung auf Bundesrecht, bei der Rechnungslegung auf Revisionsgesellschaften, weshalb Sonderprüfung nicht angezeigt sei. Die Jahresrechnung der Axpo entspreche dem schweizerischen Gesetz und den Statuten. Ebenso KKG und KKL. Realverzinsung liege in der Kompetenz des Fonds, resp. des Bundesrats.
ZH 28/2013 Postulat Wolf/Ziegler	Behebung Unterdeckung im E&S-Fonds Im Rahmen seiner Direktmandate soll RR in Axpo darauf hinwirken, dass	Postulat abgelehnt auf Antrag RR Begründung: Festlegung de Verfahrens zur Bemessung der Beiträge ist Bundessache, Überprüfung des Deckungsgrads in der Kompetenz des Bundesrats. Verweis auf bevorstehende Revision der Verordnung.

	Unterdeckung behoben wird.	
ZH 105/2013 Interpellation Bellaiche/Ziegler (Elgg)	Bezahlung der E&S-Kosten durch Atomstrombezüger Mit Bezug auf Mo. NR Noser	RR verweist auf die (damals noch nicht in allen Räten behandelten) Motionen Noser, die bekanntlich scheiterten. Motionen würden Mittel der Axpo binden, welche damit nicht anderweitig zur Verfügung stünden (z.B. für Investitionen in Erneuerbare). Motion 11.3996 hätten Auswirkungen auf Kosten und Ergebnisse des Axpokonzerns > mögl. Auswirkung auf Dividenden. Eine Haftung der Aktionäre beschränkt sich auf die Höhe des Aktienkapitals. Dieses beträgt für Kanton und EKZ jeweils 68 Mio. Fr. Mehrkosten liessen sich durch höhere Strompreise oder tiefere Dividenden finanzieren. Überwälzung auf Stromkosten würde eine leichte Erhöhung der Tarife bedeuten. Eine Kostenbeteiligung liesse sich nur durch einen Verkauf der Anteile an der Axpo Holding ausschliessen. Der RR erwägt aber derzeit keinen Verkauf der Beteiligung.
ZH KR-Nr. 70a/2014	Genehmigung der Rechnung EKZ 2012/13	Bericht der Aufsichtskommission Entwicklung Strombranche: „Die EKZ bewegen sich in einem Umfeld, in dem sich die Parameter Markt, Beschaffung, Mitbewerber, Politik und Regulator laufend verändern. Eine Planung ist schwierig, die Agenda unsicher. Eine permanente Analyse durch den Verwaltungsrat der EKZ ist nötig, um sich in geeigneter Form auf kommende Veränderungen proaktiv vorzubereiten.“ Strommarktliberalisierung: vollständige Öffnung frühestens 2016 – Verzögerung bedeutet für EKZ Rechtsunsicherheit. EU-Abkommen: Durch Sistierung der Verhandlungen beschaffungsseitige Planungsunsicherheit. Corporate Governance - Doppelmandat VR EKZ – VR Axpo (neu Betschart): nicht ganz unproblematisch aber zulässig nach CG-Regeln. She. dazu auch Kommentar Munz: http://www.rolandmunz.ch/multibox/jb-ekz.html Ansonsten wird Axpo nicht erwähnt, Zahlen nicht weiter interpretiert, Rechnung praktisch einstimmig angenommen.
ZH 58/2014 Anfrage Munz/Burlet	Wird die Axpo zum nächsten Fall Swissair? Verfügt RR überhaupt über Grundlagen für eine unabhängige Risikoeinschätzung? Bereit, Auftrag für unabhängige Risikoexpertise zu erstellen?	RR: Aus volkswirtschaftlicher Sicht würde ein Stromhandelsabkommen mit EU zu Verbesserungen in der Abwicklung des grenzüberschreitenden Stromaustauschs führen und sowohl der Schweiz wie auch der EU dienen. Sollten Verhandlungen scheitern könnten Folgen kaum abgeschätzt werden – im negativen Fall ein wirtschaftlicher Betrieb der Pumpspeicherwerke. Axpo stehe aber auf einer soliden finanziellen Grundlage (!!!) – es entstünden keine untragbaren Risiken. Axpo verfüge über eigenen Risikomanagementprozess, werde halbjährlich in Prüfungs- und Finanzausschuss und im VR besprochen. Die Beurteilung der Risiken aus Sicht des Kantons erfolge in erster Linie durch die in Axpo vertretenen RR. Risiken von besonderer Tragweite werden im RR besprochen. Derzeit bestehe kein Bedarf für eine unabhängige Risikoeinschätzung. Eine solche wäre nur angebracht, wenn Zweifel an der Vollständigkeit und Qualität der Risikoberichterstattung des Axpo-Konzerns bestünden. Frage 5,6: Sollte der Axpo-Konzern in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, wäre die sichere Stromversorgung im Kanton Zürich nicht gefährdet. Axpo betreibe keine lokalen und regionalen Verteilnetze im Kanton. Dann noch eine Erwartung der Regierung an Axpo: (gleicht jener der Wollmilchsau > von Wirtschaftlichkeit über Sicherheit KKW bis zu Vorreiterrolle Erneuerbare).
ZH 263/2014 Anfrage Kündig	Richtlinien Corp. Governance Zeitrahmen Eigentümerstrategie und Beteiligungscontrolling	Anfrage zielt nur z.T. auf Axpo RR zu Axpo Holding AG: Der RR überprüft derzeit die Eigentümerstrategie von 2005. Er hat die Baudirektion beauftragt ein Konzept über die abzuklärenden Fragen und das weitere Vorgehen vorzulegen. Ziel ist die Erarbeitung je einer Eigentümerstrategie für die Axpo und die EKZ des Kantons Zürich bis 2016. Einteilung Axpo: Bedeutende Beteiligung mit Controlling auf Stufe des Regierungsrates. Gemäss PCG-Richtlinien ist das zentrale Element des Beteiligungscontrollings des RR die Eigentümerstrategie und die Berichterstattung der zuständigen Fachdirektion über deren Umsetzung. (sic!) > Finanzdirektion > Die Finanzdirektion ist mit Aufgaben im Eignercontrolling und dem Risikomanagement von Beteiligungen betraut. Sie erarbeitet gegenwärtig Grundsätze dazu. Oberaufsicht des Kantonsrates (>Kap. 5.2. PCG-Richtlinie 14) > klare Rollenteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat.

ZH 325/2014 Interpellation Brunner	Prüfung Corp. Gov. S & E-Fonds Beurteilung Swisselectric, dass Kantone hängen? Kostendeckung AKW-Strom	RR: Verringerung der Risiken durch Revision und Sicherheitszuschlag von 30%. Swisselectric mit Analyse BfE nicht einverstanden. Zu den Fragen nimmt RR gemäss den (bundes-)gesetzlichen Vorgaben Stellung. Haftung Kanton beschränke sich auf Aktienkapital mit Buchwert 68 Mio. Zu Swisselectric nimmt RR nicht Stellung. Kostendeckender AKW-Strom: wirtschaftlicher Betrieb sei zurzeit schwierig. „Solange mit der Stromerzeugung aus bestehenden Kern- und Wasserkraftwerken über die direkten Betriebskosten hinausgehende Deckungsbeiträge erzielt werden, ist der Betrieb aus wirtschaftlicher Sicht weiterhin sinnvoll.“
ZH 83/2015 Anfrage Bellaiche	Neue Erkenntnisse in Bezug auf die Unterdeckung von AKW-Fonds Bilanzierung KKG, KKL	Der Regierungsrat schätzt das Haftungsrisiko des Bundes geringer ein als die EFK. Bilanzierung KKG KKL: Die diesbezüglich im Kanton Aargau in Auftrag gegebene ausserordentliche Untersuchung entlastet die kantonale Staatsanwaltschaft. Das Verfahren wurde im März 2015 eingestellt. Die im Kanton Solothurn eingeleiteten Ermittlungen gegen die Staatsanwaltschaft sind noch nicht abgeschlossen. Aufgrund des Ausgangs des Verfahrens sieht er keinen Handlungsbedarf für eine zusätzliche Überprüfung der Rechnungslegung der KKL und der KKG. Haftung Kanton: Der Kanton ist nicht direkt an Kernkraftwerken beteiligt. Die Haftung des Kantons als Aktionär der Axpo Holding beschränkt sich auf seinen Anteil am Aktienkapital. Dieses beträgt für den Kanton und die EKZ jeweils rund 68 Mio. Franken (Buchwert der Beteiligung an der Axpo Holding). Rückgriffe auf den Kanton sind bei einer Finanzierungslücke in einem oder beiden Fonds nach heutiger Rechtslage ausgeschlossen.
ZH 105 / 215 Interpellation Brunner	Finanzielles Grossrisiko Axpo Aufbauend auf Studie Rechsteiner	RR: Wertberichtigungen Axpo der 3 letzten Jahre: 2,5 Mrd. “Der Axpo-Konzern steht aber weiterhin auf einer soliden finanziellen Grundlage.” “Es besteht keine Veranlassung für eine Sonderprüfung.” Die Axpo Holding gibt die Erzeugungskosten und Ergebnisse ihrer einzelnen Kraftwerksbeteiligungen nicht bekannt. Die Erzeugungskosten bewegen sich in den nächsten 20 Jahren zwischen 1,5 und 11 Rappen pro Kilowattstunde (Rp./kWh) bei Laufwasserkraftwerken, zwischen 3 und 8 Rp./ kWh bei Speicher- und Pumpspeicherkraftwerken sowie zwischen 4,5 und 8,5 Rp./kWh bei Kernkraftwerken und langfristigen Lieferverträgen. Ein Grossteil der Kraftwerke kann – unabhängig von der Erzeugungstechnologie – bei den gegenwärtig tiefen Strompreisen von rund 4 Rp./ kWh nicht gewinnbringend betrieben werden. Für Nachrüstungs- bzw. Weiterbetriebsentscheide bei Kraftwerken sind dabei nicht die Erzeugungskosten im Vergleich zum Marktpreis entscheidend, sondern ob mit der Neuinvestition ein positiver Kostendeckungsbeitrag erzielt werden kann. Der Regierungsrat hält nichts von einer Neuaufteilung des Axpo-Konzerns.
ZH 2015 / 160 Anfrage Amrein ZH 2105 / 179 Anfrage Amrein ZH 2015 / 212 Interpellation Amrein	Die AXPO und ihre Handelsak-tivitäten via Axpo Trad. AG Axpo – Grossrisikotreiberin des Kantons Zürich Neuausrichtung der Geschäftstätigkeit der Axpo und entsprechende Risikotreiber	Alle noch nicht beantwortet
Andere wichtige Materialien		• Eigentümerstrategie zur Axpo Holding AG • Richtlinien zur Public Governance • Kommentar Jahresergebnis EKZ