

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 82/2019

Sitzung vom 8. Mai 2019

442. Anfrage (Gefährdung der Axpo-Kapitalbasis durch die Axpo Solutions, vormalig Axpo Trading)

Die Kantonsräte Cyrill von Planta und Daniel Hodel, Zürich, haben am 4. März 2019 folgende Anfrage eingereicht:

Die vormalige NOK, heute Axpo genannt, besteht als Holding aus den Tochtergesellschaften Avectris AG, Centralschweizerische Kraftwerke AG, Axpo Power AG und Axpo Solutions AG. Die Axpo Solutions AG, die vormalige Axpo Trading AG (vormalige EGL), führt dabei das mittlerweile umfassende Handelsgeschäft.

Ein gewisser Teil des Handelsgeschäfts ist nötig, um Positionen aus Produktion und Versorgung zu optimieren. Eigenhandel, Endkundenversorgung (Origination) in Italien, Spanien, Osteuropa und der USA ist hingegen keine Kernaufgabe eines Nordostschweizer Konkordats.

Dazu kommt, dass das Handelsgeschäft stark defizitär ist: Gemäss einem Postulat der GLP im Aargauer Grossrat vom 5. März 2019 verbuchte die Axpo Solutions AG seit mehreren Jahren heftige Verluste von insgesamt über einer Milliarde in den letzten 5 Jahren. Erst 2017/2018 wurde ein kleiner Gewinn geschrieben, wobei nicht klar ist, ob diesem ein verbessertes Geschäft, Glück oder veränderte interne Buchungen zugrunde liegen. Begleitet wurden diese Verluste von wiederholten Kapitalerhöhungen von insgesamt 1'413 Mio. Franken (455 im 2016/17, 230 in 2015/16, 750 in 2014/15) und Verzicht auf Dividendenausschüttungen an die Holding. Dennoch ist das Eigenkapital der Axpo Solutions AG nicht gestiegen, es entsteht der Verdacht, dass dieses Kapital verbrannt wurde. Dessen ungeachtet stieg die Bilanzsumme von 6.7 Mia. auf 11 Mia.. Es besteht also die Gefahr, dass die Risikoexposition der Axpo unnötig erhöht ist und dass Volksvermögen vernichtet wird.

Zürcherinnen und Zürcher sind Miteigentümer der Axpo und erwarten, dass ihre Investitionen geschützt sind und der Auftrag der Axpo nicht durch den Konkurs einer nicht benötigten, so nicht geforderten Tochtergesellschaft gefährdet wird. Die Geschichte der Alpiq, welche durch eine allzu ambitionierte, zu wenig kontrollierte Führung in Schieflage geriet, sollte ein warnendes Beispiel sein.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Zürcher Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Verfolgt der Regierungsrat den Geschäftsgang der Axpo-Töchter und was ist seine Einschätzung zum Geschäftsgang der Axpo Solutions AG?

2. Wie steht der Regierungsrat dazu, dass die Axpo in Eigenregie Geschäftsfelder bearbeitet, die so nicht im Gründungsvertrag vorgesehen sind?

3. Welche Eigenkapitalrendite erwartet der Regierungsrat beim volatilen Handelsgeschäft der Axpo Solutions AG?

4. Ist der Regierungsrat ebenfalls der Ansicht, dass das Kerngeschäft der Axpo Holding, die Erzeugung von Strom, und deren Kapitalbasis nicht durch ein volatiles, kapitalintensives und historisch defizitäres Handelsgeschäft gefährdet werden sollte?

5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Tatsache, dass dermassen viel Kapital von einem Geschäftsbereich gebunden wird, der nicht im NOK-Gründungsvertrag vorgesehen ist?

6. Welche impliziten oder expliziten Garantien seitens der Axpo Holding bestehen zugunsten der Axpo Solutions AG?

7. Bestehen bei einem Konkurs der Axpo Solutions Nachschusspflichten seitens der Axpo Holding oder deren Eigentümer?

8. Wie steht der Regierungsrat zu der Möglichkeit, die Axpo in zwei oder mehrere Teile aufzuspalten? Beispielsweise könnten die im NOK-Gründungsvertrag vorgesehenen Aufgaben in eine komplett unabhängige Gesellschaft überführt werden, um den ordnungspolitisch korrekten Zustand wiederherzustellen.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Cyrill von Planta und Daniel Hodel, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Kanton hält zusammen mit den kantonseigenen Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) an der Axpo Holding AG (Axpo Holding) eine Minderheitsbeteiligung von 36,75% der Aktien. Die restlichen Aktien befinden sich im Eigentum der anderen Vertragskantone oder ihrer Kantonswerke. Entsprechend der Beteiligung haben im neunköpfigen Verwaltungsrat der Axpo Holding drei vom Regierungsrat und von den EKZ gemeinsam vorgeschlagene Verwaltungsräte Einsitz. Die Axpo Holding und ihre Tochtergesellschaften bilden zusammen den Axpo-Konzern. Er ist in den Bereichen Erzeugung und Handel

sowohl in der Schweiz als auch in vielen europäischen Ländern tätig. Die Axpo Solutions AG (Axpo Solutions) befindet sich zu 100% im Eigentum der Axpo Holding.

Mit Beschluss Nr. 1196/2016 legte der Regierungsrat seine Eigentümerstrategie für die Axpo Holding fest. Dabei formulierte er strategische und wirtschaftliche Ziele sowie Erwartungen des Kantons an die Axpo Holding. Die Baudirektion als zuständige Fachdirektion erstellt jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie und unterbreitet diesen dem Regierungsrat zur Kenntnisnahme. Die Baudirektion beurteilt dabei die strategischen und finanziellen Risiken und beantragt dem Regierungsrat gestützt darauf die notwendigen strategischen Festlegungen oder Korrekturmassnahmen. Die erstmalige Berichterstattung über die Umsetzung der Eigentümerstrategie für die Axpo Holding erfolgte mit RRB Nr. 1016/2018.

Der Regierungsrat hat sich schon mehrfach zu den Risiken des Handels- und des Auslandgeschäfts des Axpo-Konzerns geäussert (vgl. Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 160/2015 betreffend Die AXPO und ihre Handelsaktivitäten via die Axpo Trading AG, 179/2015 betreffend Axpo – Grossrisikotreiberin des Kantons Zürich, 247/2017 betreffend Die AXPO, ihr Risikomanagement und ihr Tochterunternehmen Volkswind, 252/2017 betreffend Risiken einer Wachstumsstrategie auf die geplante neue Gruppenstruktur der Axpo Holding sowie die Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 212/2015 betreffend Neuausrichtung der Geschäftstätigkeit der Axpo und entsprechende Risikotreiber). Die Axpo verfügt über einen gut entwickelten Risikomanagementprozess, der stetig weiterentwickelt wird. Mit Dr. rer. pol. Peter Kreuzberg haben der Kanton und die EKZ einen ausgewiesenen Experten in Sachen Handel und Risikomanagement im Energiebereich als Verwaltungsrat der Axpo Holding mandatiert.

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat verfolgt im Rahmen des Beteiligungscontrollings auch die Entwicklung der wesentlichen Tochtergesellschaften der Axpo Holding. Grundlage für das Beteiligungscontrolling bilden der jährliche Geschäftsbericht mit Jahresrechnung der Axpo Holding sowie den Aktionären zusätzlich anvertraute Informationen zu den finanziellen Zielen, zum Risikomanagement und zu den strategischen und finanziellen Risiken. Weiter findet mit der Vertretung im Verwaltungsrat gemeinsam mit den EKZ ein regelmässiger Austausch statt. Zusätzlich treffen sich die Axpo Holding und alle Aktionäre zweimal jährlich. Damit wird sichergestellt, dass – obwohl die Aktionäre nicht mehr direkt im Verwaltungsrat vertreten sind – weiterhin ein institutionalisier-

ter, regelmässiger Austausch mit dem Verwaltungsrat und der Konzernleitung stattfindet. Für den Kanton nimmt jeweils eine Vertretung der Finanzdirektion und der Baudirektion an diesen Treffen teil.

Die Geschäftstätigkeit der Axpo Solutions umfasst nicht nur das Handels- und Vertriebsgeschäft des Axpo-Konzerns, sondern auch Beteiligungen an in- und ausländischen Kraftwerksanlagen. Das Handels- und Vertriebsgeschäft war in den vergangenen fünf Jahren profitabel. Der bereinigte Gewinn vor Zinsen und Steuern (EBIT) betrug gemäss Angaben des Axpo-Konzerns in dieser Zeitspanne rund 300 Mio. Franken. Bei den Beteiligungen an Kraftwerksanlagen mussten jedoch aufgrund von nicht beeinflussbaren Entwicklungen von Markt und Regulierung sowie der veränderten Erwartung künftiger Grosshandelspreise in den Geschäftsjahren 2013/14 bis 2017/18 Wertberichtigungen bzw. Rückstellungen von rund 1,2 Mrd. Franken gemacht werden. In der Folge mussten bei der Axpo Solutions in den Geschäftsjahren 2014/15 bis 2016/17 Kapitalerhöhungen von insgesamt 1,4 Mrd. Franken vorgenommen werden. Die signifikante Verlängerung der Bilanz der Axpo Solutions von 6,9 Mrd. Franken per Ende Geschäftsjahr 2015/16 auf 11,0 Mrd. Franken per Ende Geschäftsjahr 2017/18 ist im Wesentlichen auf die seit dem im März 2016 erreichten Tiefpunkt stark angestiegenen Strompreise zurückzuführen: Für die erwartete künftige Energiebeschaffung und -abgabe sowie betreffend Währungs- und Zinsrisiken werden nach Bedarf Absicherungsgeschäfte zur Risikominderung getätigt. Bei höheren Strompreisen erhöht sich die Summe dieser Absicherungsgeschäfte sowohl auf der Aktiv- als auch auf der Passivseite der Bilanz.

Zu Fragen 2, 4 und 8:

Mit dem Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (SR 734.7) haben sich die Aufgaben bei der schweizerischen Stromversorgung grundlegend geändert. 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 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 Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Bezug über 100 Megawattstunden (MWh) pro Jahr. Dadurch haben sich die Rahmenbedin-

gungen für den Axpo-Konzern wesentlich verändert. Er hat im Gegensatz zu den meisten Schweizer Stromunternehmen fast keine gebundenen Kundinnen und Kunden, denen er den Strom zu Gestehungskosten verrechnen kann. Er muss nahezu den gesamten erzeugten Strom im Markt absetzen. Die Axpo-Kantone und -Kantonswerke wollen deshalb den nicht mehr zeitgemässen NOK-Gründungsvertrag von 1914 durch einen zeitgemässen Aktionärbindungsvertrag und eine Eigentümerstrategie ablösen.

Die vom Verwaltungsrat der Axpo Holding im Januar 2018 verabschiedete Strategie für 2018 bis 2022 umfasst die drei Handlungsfelder (i) Wachstum in den erneuerbaren Energien und im internationalen Kundengeschäft, (ii) Optimierung des Kerngeschäfts Stromerzeugung Schweiz sowie (iii) Diversifikation durch Aufbau neuer Geschäftsfelder. Diese strategischen Stossrichtungen sind im Einklang mit der Eigentümerstrategie des Regierungsrates.

Aus der Stromerzeugung in der Schweiz, aus der internationalen Handels- und Vertriebstätigkeit sowie dem Geschäft mit Wind und Photovoltaik im benachbarten Ausland ergeben sich nach Berechnungen des Axpo-Konzerns Synergien von 30 Mio. bis 40 Mio. Franken jährlich. Eine Aufspaltung des Konzerns würde zu einem jährlichen Wertverlust für die Aktionäre in entsprechender Höhe führen. Ein ausschliesslich auf die Stromerzeugung ausgerichtetes Unternehmen wäre zudem direkt von der Strompreisentwicklung in Europa abhängig und somit einem beträchtlichen Risiko ausgesetzt. Eine Aufspaltung des Axpo-Konzerns in zwei oder mehrere Teile ist aus diesen Gründen nicht zielführend.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat legte in der Eigentümerstrategie die grundlegenden wirtschaftlichen Ziele für den Axpo-Konzern fest: Er soll nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen entscheiden und eine möglichst hohe Wertschöpfung anstreben, insbesondere auch im Inland. Dabei soll die Aufrechterhaltung der Marktfähigkeit des Unternehmens Vorrang haben. Im mehrjährigen Durchschnitt erwartet der Kanton eine marktübliche Dividende. Aufgrund der unsicheren Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen soll der Axpo-Konzern die Abhängigkeit von den Strommarktpreisen verringern. Kennzahlen für die Bewertung einzelner Geschäftsfelder wurden nicht festgelegt. Die Eigenkapitalrendite ist nur bedingt geeignet als Kennzahl für die Bewertung des Erfolgs des Handelsgeschäfts, da sie direkt dadurch beeinflusst wird, wie stark das Geschäft mit Fremdkapital unterlegt ist. Eine zu starke Fremdfinanzierung verbessert zwar die Eigenkapitalrendite, erhöht aber auch die Risiken.

Zu Frage 5:

Die grossen Risiken des Axpo-Konzerns liegen heute bei den strompreisabhängigen Beteiligungen an in- und ausländischen Kraftwerksanlagen. Für diesen Bereich sind gemäss Angaben des Axpo-Konzerns 75% des Konzernrisikokapitals gebunden. Die Risiken im Handelsgeschäft sind demgegenüber viel geringer. Mit dem in der Unternehmensstrategie vorgesehenen Ausbau neuer Geschäftsfelder verringert der Axpo-Konzern die Abhängigkeit seiner Geschäftstätigkeit von der Strompreisentwicklung.

Zu Frage 6:

Damit die Tochtergesellschaften nicht übermässig mit Eigenkapital ausgestattet werden müssen, ist die Gewährung von sogenannten Mutterhausgarantien im Konzernverhältnis üblich. Die Finanzierung mit Kapital der Muttergesellschaft Axpo Holding statt mit Eigenkapital der Axpo Solutions bietet den Vorteil ständiger Rückflüsse in Form von Zinszahlungen an die Axpo Holding. Diese Zinszahlungen sind unabhängig von der Gewinnsituation der Axpo Solutions. Per Ende Geschäftsjahr 2017/18 bezog die Axpo Solutions 450 Mio. Franken an Fremdkapital und 45 Mio. Franken an Garantien von der Axpo Holding.

Zu Frage 7:

Die Axpo Solutions und die Axpo Holding sind privatrechtliche Aktiengesellschaften. Im Konkursfall haften die Aktionäre nicht. Haftungssubstrat ist allein das Eigenkapital einer konkursiten Gesellschaft. Bei der Axpo Solutions hat die Axpo Holding betragsmässig und zeitlich befristete Nachschusspflichten im Rahmen der erwähnten Mutterhausgarantien. 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). Der Kanton kann nicht zu einer zusätzlichen Kapitaleinlage verpflichtet werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli