

Beschluss vom 30. April 2019

Kleine Anfrage Nr. 2019/11
betreffend «Risiken der Axpo im Bereich des Handels und des Auslandes»

In einer Kleinen Anfrage vom 4. März 2019 stellt Kantonsrätin Maria Härvelid verschiedene Fragen zu den Risiken der Axpo im Bereich des Handels und des Auslandes.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Die Stromwelt hat sich seit dem Zeitpunkt des Gründungsvertrags der Nordostschweizerischen Kraftwerke (NOK) 1914 grundlegend verändert. 1914 standen andere Aspekte im Vordergrund als heute. Es wurde damals zwischen den NOK und den Unterzeichnerkantonen einerseits eine Lieferpflicht der NOK und andererseits eine Abnahmepflicht durch die beteiligten Kantonswerke vereinbart. Noch bis vor wenigen Jahren bildete das Versorgungsgebiet der in den Axpo-Konzern eingegliederten NOK eine Regelzone. Das Stromnetz gehörte der Axpo bzw. den Kantonswerken. Seit dem Stromversorgungsgesetz vom 23. März 2007 (StromVG) hat sich der nationale Strommarkt gewandelt. Er ist heute teilliberalisiert. Die acht Regelzonen wurden 2009 durch eine schweizerische Regelzone abgelöst. Für deren diskriminierungsfreien, zuverlässigen und leistungsfähigen Betrieb ist die nationale Netzgesellschaft Swissgrid AG zuständig.

Die sichere Versorgung mit Strom war nie eine reine Staatsaufgabe. Der Staat legt seit jeher die Rahmenbedingungen fest, die Stromversorgung ist Sache der Stromwirtschaft. Ebenso war die NOK seit Beginn an als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisiert. Die Eigentümer, also die Kantone und Kantonswerke, haben sich nicht in das operative Geschäft eingemischt. Sie haben aber im Verwaltungsrat die Strategie der NOK bzw. Axpo Holding AG mitgeprägt. Stand zu Beginn die Versorgungssicherheit in den Eigentümerkantonen im Vordergrund, war es mit der Zeit die Schaffung guter Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Geschäftsgang der Axpo. Dabei spielten und spielen auch finanzpolitische Überlegungen eine Rolle, hat die Axpo doch in der Vergangenheit wichtige Dividendenzahlungen an die Kassen der Kantone abgeliefert.

Der NOK-Gründungsvertrag ist nach über 100 Jahren in praktisch allen Bestimmungen überholt bzw. nicht mehr oder nur bedingt anwendbar, und es ist unsicher, ob er bei einem Rechtsstreit Bestand hätte. Im freien Markt sind Kantonswerke als Grosskunden beispielsweise nicht mehr verpflichtet, ihren Strom bei der Axpo zu beziehen. Bei der Versorgung von Grosskunden kann es vorkommen, dass Kantonswerke und die Axpo als Konkurrenten auftreten. Der NOK-Gründungsvertrag soll deshalb durch einen zeitgemässen Aktionärsbindungsvertrag (ABV) ersetzt

werden. Gleichzeitig werden die Statuten dem veränderten Umfeld angepasst und die Interessen der Eigentümer in der Eignerstrategie zusammengefasst. Für alle Eigentümer ist unbestritten, dass die Netze der Axpo und ihre Produktionsanlagen in der Schweiz mehrheitlich in öffentlicher Hand bleiben sollen. ABV, Statuten und Eignerstrategie werden 2019 dem Kantonsrat im Rahmen einer Orientierungsvorlage vorgelegt.

Der Kanton Schaffhausen ist einer der acht Aktionäre der Axpo, sein Anteil beträgt 7.875 %.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Fragen wie folgt beantworten:

1. *Schätzt der Regierungsrat die Aktivitäten der staatlichen Axpo im Bereich des Handels und der Versorgung im Ausland inklusive der USA als ordnungspolitisch gerechtfertigt ein und weshalb?*

Die NOK resp. Axpo Holding AG hat sich seit ihrer Gründung von einem regionalen zu einem nationalen und internationalen Player im Stromgeschäft entwickelt. Insbesondere mit der 1956 gegründeten Elektrizitätsgesellschaft Laufenburg AG (EGL, heute Axpo Trading AG) als Gesellschaft für Stromhandelsaktivitäten hat die Axpo ihre Fühler über die Landesgrenze ausgestreckt. Die EGL erlangte als nationale und europäische Stromdrehscheibe unter dem Begriff «Stern von Laufenburg» grosse Bedeutung.

Das internationale Kunden- und Handelsgeschäft und die Investitionen in erneuerbare Energien im Ausland sind seit Jahren ein wichtiges Standbein der Axpo, das substantielle Ergebnisbeiträge liefert. So ist auch das erfolgreiche Geschäftsergebnis 2017/18 vor allem auf die gute operative Leistung im internationalen Geschäft und bei den erneuerbaren Energien zurückzuführen.

Gerade in den vergangenen Jahren konnten die Verluste in der Schweizer Stromproduktion, bedingt durch tiefe Grosshandelspreise für Strom, grösstenteils durch das erfolgreiche, grösstenteils strompreisunabhängige Auslands- und Handelsgeschäft wettgemacht werden. Das Auslandsgeschäft trägt damit wesentlich zur soliden Bilanz der Axpo bei, die letztlich Voraussetzung ist für einen guten Zugang zum Kapitalmarkt. Ohne diesen könnte Axpo die notwendigen Investitionen zugunsten der inländischen Stromproduktion nicht tätigen.

Für den Regierungsrat stellen sich keine ordnungspolitischen Fragen, wenn die Axpo auch im Ausland tätig ist. Die Axpo Holding AG soll nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen entscheiden und unter der Wahrung der Governance eine möglichst hohe Wertschöpfung anstreben. Dabei soll die Aufrechterhaltung der Marktfähigkeit des Unternehmens Vorrang haben.

2. *Es stellt sich folglich die Frage, ob in Wirklichkeit im hochspekulativen und kapitalintensiven Handels- und Vertriebsgeschäft der Axpo in den vergangenen Jahren Volksvermögen vernichtet wurde und (zu) grosse Risikopositionen aufgebaut werden. Wird durch die Tätigkeiten der Axpo Solutions die Substanz der Axpo Power oder der Axpo Holding gefährdet? Hält der Regierungsrat diese Risiken als gerechtfertigt und tragbar?*

Das Handelsgeschäft der Axpo war in den vergangenen fünf Jahren profitabel. Der Operating Cashflow (OCF) der vergangenen fünf Geschäftsjahre (2013/14 bis 2017/18) summiert sich auf 367 Mio. Franken. Der bereinigte EBIT nach IFRS (International Financial Reporting Standards) beträgt in dieser Zeitspanne 300 Mio. Franken. Allerdings eignet sich der IFRS-Standard betriebswirtschaftlich für die Darstellung von Leistungs- und Risikokennzahlen weniger. Dies liegt sowohl an zeitlichen Verschiebungen zwischen den Geschäftsjahren und bei den Währungsbewertungen als auch an der Umstellung von gestehungskostenbasierten Preisen auf Marktpreise beim Bezug von Energie durch die Kantonswerke begründet. Zur besseren Kontrolle der realen Leistungsstärke des Handels eliminiert Axpo – wie alle anderen Unternehmen mit Energiehandelsaktivitäten – in einer angepassten Rechnung die zeitlichen Verzerrungen. Auch diese Leistungswerte belegen klar, dass das Handels- und Vertriebsgeschäft in dieser Zeitspanne einen sehr positiven Beitrag zum Geschäftsgang der Axpo geleistet hat. Damit konnten die Verluste aus dem Inlandgeschäft teilweise kompensiert werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Axpo Solutions AG nicht nur das Handels- und Vertriebsgeschäft des Axpo Konzerns umfasst, sondern auch Beteiligungen an in- und ausländischen Kraftwerksanlagen. Auf diesen Kraftwerksanlagen mussten in den Geschäftsjahren 2013/14 bis 2017/18 Wertberichtigungen bzw. Rückstellungen für belastende Energiebezugsverträge von rund 1'200 Mio. Franken gemacht werden. Deswegen mussten bei der Axpo Solutions AG in den Geschäftsjahren 2014/15 bis 2016/17 Kapitalerhöhungen von insgesamt 1'435 Mio. Franken vorgenommen werden. Der weitaus grösste Teil der Kapitalerhöhungen war somit durch die Wertberichtigungen auf den Kraftwerksanlagen respektive Rückstellungen bedingt und hat nichts mit dem Handels- und Vertriebsgeschäft der Axpo Solutions zu tun. Die Ausschüttung von Dividenden wiederum wäre im Widerspruch zu den Bemühungen, die Eigenkapitalbasis der Axpo Solutions zu stärken, gestanden.

Die Erhöhung der Bilanzsumme ist kein Indikator für den Ausbau des Handelsgeschäfts oder für das Eingehen erhöhter Risiken. Der weitaus wichtigste Grund für die Verlängerung der Bilanz der Axpo Solutions von 2013 bis 2018 um rund 4 Mia. Franken sind die

seit dem Tiefpunkt im Jahr 2016 stark angestiegenen Strompreise. Zudem sind die Finanzanlagen in Folge der Kapitalerhöhungen um 1.4 Mia. Franken angestiegen. Beide Faktoren erklären die Bilanzverlängerung.

Axpo Solutions agiert nur innerhalb der vom Verwaltungsrat vorgegebenen, konservativ bemessenen Risikolimiten und geht somit nicht unkontrolliert hohe Risiken ein. Innerhalb des Axpo Konzerns überwacht eine von der Solutions AG unabhängige Risikoabteilung täglich, dass die Marktpreis- und Gegenparteirisiken aus dem Handelsgeschäft die vorgegeben Risikolimiten nicht überschreiten. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die grossen Risiken im Axpo-Konzern nicht im Auslandsgeschäft liegen, sondern im Schweizer Kraftwerkspark mit seinen grossen und kostspieligen Produktionskapazitäten.

3. *Befürwortet der Regierungsrat angesichts des eigentlichen Auftrags eine Aufspaltung der Axpo Holding in eine für die Versorgungssicherheit relevante Einheit mit Netzen und Produktion und eine marktorientierte Einheit mit den restlichen Tätigkeiten? Wenn nein, weshalb nicht?*
4. *Wie stellt sich der Regierungsrat zu einer Veräusserung der marktorientierten Einheit (Axpo Solutions)? Unternimmt der Regierungsrat Bemühungen diesbezüglich (und wenn ja, wann welche)?*

Mit Inkraftsetzung des StromVG 2007 und der damit einhergehenden Teilmarktöffnung haben sich die Rahmenbedingungen grundlegend verändert. Axpo steht heute vollständig im Markt und trägt ohne gebundene Kunden, auf welche die Kosten der Produktion überwälzt werden können, das volle Preisrisiko. Das hat sich zwischen 2008 und 2016, als die Strompreise von Höchstständen auf ein historisch tiefes Niveau abrutschten, deutlich negativ auf die Ertragslage ausgewirkt. Axpo hat aber frühzeitig reagiert und die Unternehmensstrategie rechtzeitig an die veränderten regulatorischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst. Im Zentrum stand nach 2009 der Ausbau der internationalen Tätigkeit, bei gleichzeitiger Kosten-Optimierung im Produktionsgeschäft.

Die aktuelle Strategie 2018-22 wurde vom Axpo-VR im Januar 2018 gutgeheissen und umfasst drei strategische Handlungsfelder:

- Wachstum in den erneuerbaren Energien und im internationalen Kundengeschäft;
- Optimierung des Kerngeschäfts Stromproduktion Schweiz;
- Diversifikation durch Aufbau neuer Geschäftsfelder.

Die Frage nach einer Trennung der verschiedenen Geschäftsbereiche und -tätigkeiten wurde eingehend geprüft. Nach vertieften Analysen stellte sich aber heraus, dass die

Kosten eigenständiger Einheiten deutlich höher wären. Aus den verschiedenen Tätigkeiten der Axpo, aus der Stromerzeugung in der Schweiz, aus der internationalen Handels-tätigkeit sowie dem Geschäft mit Windenergie und Photovoltaik im benachbarten Aus-land ergeben sich nach Berechnungen der Axpo Synergien von 30 bis 40 Mio. Franken jährlich. Eine Aufspaltung des Konzerns führte zu einem Wertverlust für die Aktionäre in entsprechender Höhe.

Eine Konzentration auf den historischen «Kernauftrag», d.h. auf die Produktion und ver-günstigte Abgabe von Strom an die Kantonswerke ist demgegenüber nicht mehr mit den herrschenden Rahmenbedingungen (teilweise Marktöffnung) vereinbar. Die Konse-quenz eines Verkaufs der Solutions wäre, dass das ganze Preisrisiko bei der Strompro-duzentin verbliebe, was unweigerlich zu deren finanziellen Aushöhlung mit den entspre-chenden Konsequenzen für die Aktionäre führen würde.

Schaffhausen, 30. April 2019

DER STAATSSCHREIBER



Dr. Stefan Bilger