

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 19. November 2020

Elektrizitätswerk, Verkauf Kernenergiebeteiligungen, Bericht

1. Ausgangslage

Am 5. Juni 2016 haben die Stimmberechtigten der Vorlage «Ausstieg der Stadt Zürich aus der Kernenergie» zugestimmt und die Gemeindeordnung (GO, AS 101.100) mit Art. 125 ergänzt, wonach die Beteiligung der Gemeinde an Atomkraftwerken sowie der Bezug von Atomstrom längstens bis zum Jahr 2034 zulässig sind (GR Nr. 2015/74). In Art. 125 Abs. 2 GO wurde der Stadtrat ermächtigt, die Beteiligungen des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz) an der Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG (KKG) und an der Aktiengesellschaft für Kernenergiebeteiligungen Luzern (AKEB) zu veräussern.

In der Weisung an den Gemeinderat vom 28. Juni 2017 (GR Nr. 2017/208) legte der Stadtrat dar, dass es sich beim beabsichtigten Verkauf der Kernenergiebeteiligungen um eine äusserst komplexe Transaktion handle. Weiter wurde festgehalten, dass Unsicherheit darüber bestehe, welchen Preis die Stadt Zürich mit dem Verkauf erzielen könne. Ausserdem bestehe die gesetzliche Pflicht zur wirtschaftlichen Haushaltsführung. Sofern sich kein wirtschaftlich vertretbarer Verkaufspreis erzielen liesse oder wenn der Käuferin für die Übernahme der Kernenergiebeteiligungen gar noch eine Zahlung geleistet werden müsste, könne es erforderlich sein, mit dem Verkauf zuzuwarten.

Ein Verkauf der Beteiligung dürfte mit nahendem Stichtatum 2034 bei gleichzeitig abnehmender Restlaufzeit der Anlagen zusätzlich erschwert werden. Aus diesem Grund sollte ein Verkauf der Beteiligungen rechtzeitig vertieft, geprüft und vollzogen werden.

Vor diesem Hintergrund bewilligte der Gemeinderat einen Objektkredit in Höhe von Fr. 2 200 000.– für Beratungsdienstleistungen für den Verkauf der Kernenergiebeteiligungen der Stadt Zürich (GRB Nr. 3817 vom 7. März 2018).

Das ewz wurde beauftragt, den Verkauf der Beteiligungen frühzeitig und ohne geografische Einschränkung der Käuferschaft (schweizerischer, europäischer und globaler Wirtschaftsraum, einschliesslich in der Nutzung und Weiterentwicklung der Kernenergie besonders aktiven Ländern wie China, Russland, Indien usw.) zu prüfen.

Mit den bewilligten Mitteln konnten Marktsondierungen und rechtliche Abklärungen durchgeführt, Verkaufsunterlagen erstellt und eine globale Käuferansprache durchgeführt werden. Als Ergebnis der globalen Käuferansprache liegen zwei unverbindliche Kaufofferten, sogenannte Non Binding Offers (NBO), vor. Sie stammen von europäischen Tochterfirmen von global tätigen Energieunternehmen mit Aktivitäten im Nuklearbereich. Bei der einen Offerte ist die Muttergesellschaft eine nichteuropäische Investmentgesellschaft aus der westlichen Hemisphäre; bei der anderen Offerte ist die Muttergesellschaft ein nichteuropäisches Energieunternehmen aus der östlichen Hemisphäre. Es war keine Offerte eines Schweizer Unternehmens erhältlich.

Der Stadtrat beurteilt die vorliegenden Offerten als nicht geeignet und hat deshalb beschlossen, den Verhandlungsprozess mit diesen beiden Interessenten nicht fortzuführen. Der Grund dafür liegt vor allem in den Transaktionsrisiken und -kosten sowie den Reputationsrisiken. Diesen Risiken steht eine zu geringe Erfolgsaussicht der Transaktion gegenüber. Ausserdem ist nicht gewährleistet, dass im Rahmen der Verhandlungen sämtliche mit dem Betrieb der Kernkraftwerke verbundenen Risiken auf die vorliegenden Käufer übertragen werden können. Bei Käufern ohne lokale und politische Verankerung ist die Wahrscheinlichkeit überdies hoch, dass die Kernkraftwerke aus wirtschaftlichen Gründen möglichst lange betrieben werden. Ein

Verkauf der Kernkraftwerksbeteiligungen an die zwei vorliegenden Interessenten hätte somit gerade das Gegenteil dessen zur Folge, was die Stimmberechtigten mit Erlass von Art. 125 GO beabsichtigt haben. Gesamthaft beurteilt der Stadtrat die beiden vorliegenden Offerten deshalb als nicht geeignet.

2. Die Verkaufsobjekte

Die Stadt Zürich ist über das ewz mit 15 Prozent an der KKG und mit 20,5 Prozent an der AKEB beteiligt. Die Stimmberechtigten der Stadt Zürich hiessen die Beteiligung an der AKEB am 3. Dezember 1972 mit einer Mehrheit von 55,1 Prozent und die Beteiligung an der KKG am 23. September 1973 mit einer Mehrheit von 66,7 Prozent gut. Die AKEB verfügt über langfristige Energiebezugsrechte aus der Kernenergieanlage Leibstadt sowie aus den französischen Kernenergieanlagen Bugey (Blöcke 2 und 3) und Cattenom (Blöcke 3 und 4).

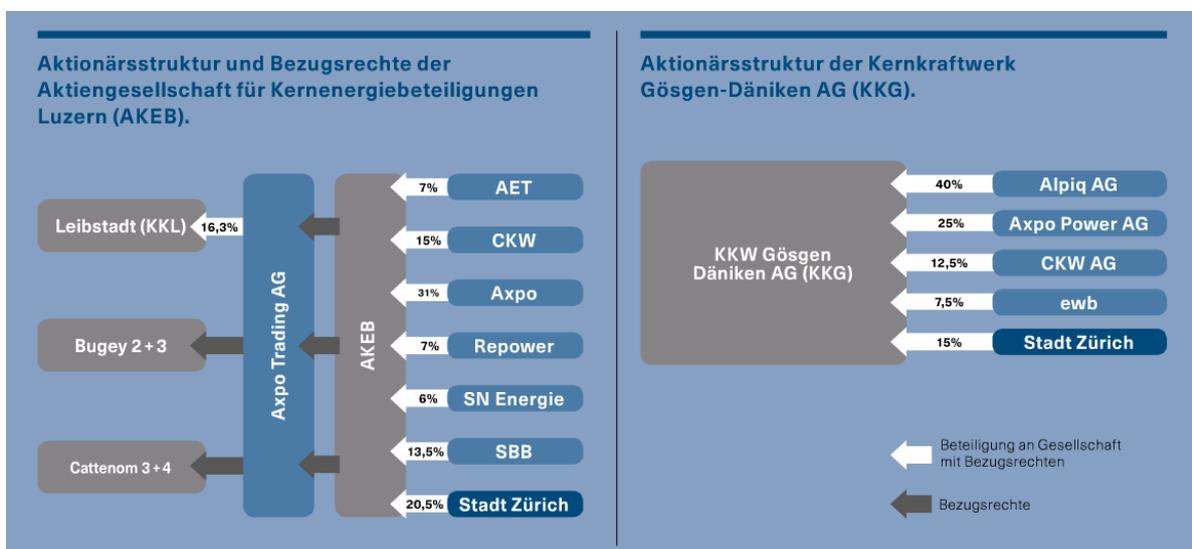


Abb. 1: Aktionärsstrukturen der AKEB und der KKG

Die beiden Aktiengesellschaften KKG und AKEB sind als Partnerwerke ausgestaltet. Das heisst, dass sich jeder Aktionär der KKG und der AKEB vertraglich verpflichtet hat, entsprechend seinem Aktienanteil für die Jahreskosten des Partnerwerks aufzukommen und die anteilige Stromproduktion zu übernehmen. Die Stadt Zürich kann aus diesen Aktiengesellschaften nicht wie aus einem Verein austreten. Sie muss selber eine Käuferin für ihre Aktien finden, die ausserdem alle vertraglichen Verpflichtungen übernimmt und von den anderen Aktionären akzeptiert wird. Zudem haben sich die Aktionäre gegenseitige Vorkaufsrechte eingeräumt. Der Verkaufsabschluss mit einer Dritten steht somit unter dem Vorbehalt, dass die Mitaktionäre nicht von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch machen.

3. Verkaufsprozess

3.1 Rechtliche Abklärungen zum Partnervertrag

Zur Auslotung seiner Verhandlungsposition und der Erfolgchancen der Transaktion hat das ewz bei ausgewiesenen Fachleuten abklären lassen

- inwiefern das ewz eigene, verfügbare Informationen über KKG und AKEB gegenüber Kaufinteressenten offenlegen kann,
- unter welchen Bedingungen der Verwaltungsrat der AKEB bzw. der KKG die Übertragung der Aktien gestützt auf die Vinkulierungsvorschriften in den Statuten verhindern kann
- und unter welchen Bedingungen die Stadt Zürich den Partnervertrag auf einen Käufer der Beteiligung übertragen kann.

Die Gutachten kamen zum Schluss, dass der geplante Verkauf der Beteiligungen an Kernkraftwerken mit zahlreichen Risiken behaftet ist.

Nach Auffassung der Gutachter bedarf die Offenlegung von Informationen für die Zwecke der Transaktion der Zustimmung des Verwaltungsrats der KKG und jenes der AKEB.

Die Namenaktien der AKEB und der KKG sind vinkuliert. D. h. der Verwaltungsrat der AKEB bzw. der KKG kann aus den in den Statuten genannten und gesetzlich zulässigen Gründen die Übertragung der Aktien von der Stadt Zürich auf einen potentiellen Käufer verweigern. Die Gutachter kamen zur Auffassung, dass einzelne der in den Statuten vorgesehenen Vinkulierungsgründe zweifelhaft und möglicherweise rechtlich nicht durchsetzbar sind.

Die Partnerverträge sehen keine Möglichkeit zur Übertragung des Partnervertrags auf einen Käufer der Aktien vor. Bei Abschluss des Partnervertrages gingen die Parteien von einem beständigen Engagement der Partner aus. Aus diesem Grund bedarf es für die Übertragung des Partnervertrags von der Stadt Zürich auf einen Dritten der Zustimmung jeder Vertragspartei des Partnervertrags, so dass eine einzige Partei mit ihrem Veto die Transaktion verhindern kann. Immerhin haben sich die Partner im Partnervertrag gegenseitig Vorkaufsrechte an den Aktien eingeräumt. Dies lässt darauf schliessen, dass auch eine Übertragung des Partnervertrages von den Parteien grundsätzlich akzeptiert ist. Nach Auffassung der Gutachter soll ein Partner die Übertragung des Partnervertrags nur aus sachlichen Gründen verweigern können.

Insgesamt beurteilen die Experten die Rechtslage als unsicher und die Transaktion als hürdenreich. Die AKEB und die KKG sowie die Partner und Aktionäre dieser Gesellschaften haben zahlreiche Möglichkeiten, eine Transaktion zu verhindern oder zumindest zu verzögern. Wenn solche Verzögerungen zu lange dauern, kann dies zur Folge haben, dass ein Kaufinteressent letztlich auf den Kauf verzichtet. Für die Bewertung der Erfolgsaussichten der Transaktion ist die Wahrscheinlichkeit einer Zustimmung der Partneraktionäre ein wesentliches Kriterium.

3.2 Massnahme zur Reduktion der Komplexität der Transaktion: Aufspaltung der AKEB

Die bisherigen Verkaufsbemühungen haben gezeigt, dass die Verkaufschancen für die AKEB grösser sind, wenn die Gesellschaft aufgespalten wird. Deshalb hat das ewz beim Verwaltungsrat der AKEB beantragt, dass die Geschäftsleitung die Konsequenzen einer solchen Aufspaltung prüft. Die Geschäftsleitung der AKEB bestätigte grundsätzlich die Machbarkeit der Aufspaltung der AKEB. Sie beurteilte jedoch die Kosten dafür und die Nachteile als sehr hoch. Sie war darum nur bereit, das Projekt weiter zu konkretisieren, wenn das ewz alle Kosten dafür übernimmt. Das ewz war gestützt auf eigene Überlegungen und auf eine Second Opinion der Auffassung, dass die Kosten und Nachteile von der Geschäftsleitung der AKEB wohl zu pessimistisch eingeschätzt wurden.

Die Aufspaltung der AKEB bedarf der Anpassung des Partnervertrags und dies wiederum bedarf der Zustimmung jedes Partners. Das ewz hat bei den Partnern angefragt, ob sie im Grundsatz einer Aufspaltung und der vertieften Prüfung dieses Szenarios zustimmen würden. Bis dato sind noch nicht alle Antworten der Partneraktionäre eingegangen. Es ist aber jetzt schon aufgrund mündlicher Meinungsäusserungen bekannt, dass einzelne Partner schon aus grundsätzlichen Überlegungen ein Ausscheiden der Stadt Zürich aus dem Aktionariat der AKEB ablehnen. Eine Ablehnung durch einen einzigen Aktionär reicht, um die Umstrukturierung der AKEB zu verhindern.

3.3 Sondierung im Markt zur Auslotung des Kaufinteresses

Um die Verkaufschancen abzuschätzen, hat das ewz 2019 Sondierungsgespräche im Markt in der Schweiz und im nahen Ausland geführt. In erster Linie ging es darum, bei möglichen Investoren, namentlich den Partnern der AKEB und der KKG ein mögliches Interesse am Kauf

der Kernenergiebeteiligungen in Erfahrung zu bringen, bevor der eigentliche, sehr aufwändige und kostenintensive Verkaufsprozess gestartet wurde. Im Rahmen dieser Sondierungsgespräche wurden 93 Unternehmen in der Schweiz und im nahen Ausland kontaktiert, mit fünf Unternehmen hat das ewz persönliche Gespräche geführt.

Die Sondierungsgespräche haben ergeben, dass es grundsätzlich Interessenten für den Kauf der Kernenergiebeteiligungen gibt, diese jedoch nicht im Kreise der Schweizer Energiewirtschaft zu finden sind. Aufgrund dieser Ergebnisse hat sich der Stadtrat entschieden, einen globalen, strukturierten Verkaufsprozess zu starten.

Das ewz hat kein Know-how in Kerntechnologie und schon gar keine internationalen Kontakte für eine erfolgreiche Käuferansprache. Es musste sich dafür des Netzwerks und des Fachwissens von Experten bedienen. Der Stadtrat hat dafür beim Gemeinderat einen Objektkredit von 2,6 Millionen Franken beantragt. Der Gemeinderat bewilligte in der Folge Ausgaben in Höhe von 2,2 Millionen Franken (GR Nr. 2017/208).

3.4 Globaler, strukturierter Verkaufsprozess

Im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung hat der Stadtrat der Firma Arthur D. Little (ADL) den Auftrag erteilt, das ewz bei den Bemühungen für den Verkauf der Kernenergiebeteiligungen zu beraten und weltweit Kaufinteressenten anzusprechen. Das Mandat wurde für maximal Fr. 2 194 000.– (einschliesslich Mehrwertsteuer) vergeben.

Das ewz hat mit Unterstützung von ADL den Verkaufsprozess in zwei Phasen mit vier Arbeitspaketen aufgeteilt. Phase 1 umfasste die Aufbereitung der Verkaufsunterlagen (Arbeitspaket a) und die globale Interessentenansprache (Arbeitspaket b). Ergebnis der Phase 1 ist das Vorliegen von unverbindlichen Kaufofferten (NBO) allfälliger Kaufinteressenten. Phase 2 umfasst die Begleitung der Due Diligence (Arbeitspaket c) und der Vertragsverhandlungen (Arbeitspaket d). Phase 2 wurde nicht gestartet.

Als Minderheitsaktionär der AKEB und der KKG konnte das ewz nicht auf die Informationen der Gesellschaften greifen. Sie war diesbezüglich auf das Wohlwollen der anderen Aktionäre und der Geschäftsleitung der AKEB und der KKG angewiesen. In langwierigen Verhandlungen hat es das ewz erreicht, dass die KKG und die AKEB die notwendigen Informationen für die Formulierung eines Verkaufsprospekts sowie später für die Durchführung einer Due Diligence zur Verfügung stellten. Dies war jedoch nur unter der Bedingung möglich, dass das ewz die Kosten für die Einrichtung der elektronischen Datenräume und den internen Aufwand der Geschäftsführung der AKEB und der KKG übernahm. Ausserdem haben sich sowohl AKEB wie auch KKG offen behalten, sensible Informationen nicht zur Verfügung zu stellen. In einem mehrstufigen Prüfprozess wurden die Informationen für den Verkaufsprozess schliesslich freigegeben. Basierend auf diesen Daten und Dokumenten hat ADL die Verkaufsunterlagen für die weltweite Ansprache von Investoren entworfen.

Im Rahmen einer globalen Marktanalyse hat ADL 189 potentielle Investoren mit einem möglichen Interesse an Kernenergiebeteiligungen in der Schweiz identifiziert. Diese Firmen wurden einer Reputationsanalyse unterzogen und aufgrund internationaler Standards aufgrund der Kriterien «Kinderarbeit im Herkunftsland», Korruption und Einhaltung der Menschenrechte bewertet. Zusätzlich wurden sie aufgrund eines Nachhaltigkeitsratings beurteilt. Von den 189 identifizierten Kaufinteressenten qualifizierten sich 109 für die «grüne» Kategorie. Diese wurden im Auftrag von ewz persönlich und formell angesprochen und in den Verkaufsprozess eingeführt. Nach dieser umfassenden Interessentenansprache sind mehrere nichtbindende Angebote (NBO) eingegangen, jedoch keines von einem Schweizer Energieunternehmen.

3.5 Betriebswirtschaftliche Auswahlkriterien für die Berücksichtigung im Verhandlungsprozess

Das ewz hat die folgenden Kriterien für die Auswahl der Offerten definiert:

a) Eintritt des Kaufinteressenten in den Partnervertrag

Der Kaufinteressent soll alle KKG-Aktien und/oder alle AKEB-Aktien der Stadt Zürich übernehmen und gleichzeitig an Stelle der Stadt Zürich in die jeweiligen Partnerverträge eintreten, so dass die Stadt Zürich von allen Verpflichtungen aus den Partnerverträgen befreit wird (und alle Rechte verliert), namentlich auch von den Verpflichtungen und Risiken in Zusammenhang mit der Stilllegungs- und Entsorgungspflicht gemäss Kernenergiegesetz (KEG; SR 732.1).

b) Übernahme der gesamten Beteiligung des ewz an KKG und/oder AKEB

Die Stadt ist mit 15 Prozent an der KKG und mit 20,5 Prozent an der AKEB beteiligt. Diese beiden Beteiligungen sollen jeweils als Gesamtes verkauft werden. Eine Stückelung der Beteiligungen würde den Verkaufsprozess massiv verkomplizieren und verlangsamen und dadurch eventuell sogar verunmöglichen.

Allerdings unterscheiden sich die beiden Beteiligungen in ihrer Art: AKEB hält Bezugsrechte an französischen und Schweizer Kernkraftwerken, die KKG ist eine Direktbeteiligung an einem Schweizer Kernkraftwerk (Gösgen). Daher sind die beiden Beteiligungen jeweils für unterschiedliche Käufergruppen interessant. Potentielle Käuferschaften sollen deshalb jeweils eine der beiden oder auch beide Beteiligungen zusammen kaufen können.

c) Bonität

Kernkraftbeteiligungen sind sehr langfristige Investitionen. Aus Sicht der Stadt ist es wichtig, dass die Firmen, mit denen über einen Verkauf verhandelt wird, über genügend finanzielle Mittel oder über eine ausreichende Kreditwürdigkeit verfügen, um die Transaktion zum Verhandlungsschluss (extern) finanzieren zu können. Zudem ist eine unzureichende Kreditwürdigkeit ein Grund, weshalb die übrigen Partneraktionäre den Verkauf an eine andere Firma ablehnen können.

d) Strategisches Interesse

Die Weiterführung des Verkaufsprozesses ist für das ewz mit Aufwand und Kosten verbunden. Um diese Ressourcen sinnvoll einzusetzen, werden nur potentielle Käuferschaften berücksichtigt, bei denen ein strategisches, ernsthaftes und langfristiges Interesse an den Beteiligungen erwartet wird.

e) Rechtliche Voraussetzungen

Potentielle Käuferschaften müssen alle zum jetzigen Zeitpunkt bekannten (kartell-rechtlichen) Voraussetzungen für die Transaktion erfüllen.

3.6 Ergebnis der Interessentenansprache

Das ewz erhielt mehrere nichtbindende Angebote. Zwei von den NBOs entsprechen grundsätzlich den Kriterien für den weiteren Verhandlungsprozess. Sie stammen von europäischen Tochterfirmen von global tätigen Energieunternehmen mit Aktivitäten im Nuklearbereich:

1. Angebot A: Die Muttergesellschaft ist eine nichteuropäische Investmentgesellschaft aus der westlichen Hemisphäre.
2. Angebot B: Die Muttergesellschaft ist ein nichteuropäisches Energieunternehmen aus der östlichen Hemisphäre.

4. Beurteilung der eingegangenen Angebote

Die Angebote A und B erfüllen die betriebswirtschaftlichen Auswahlkriterien von Kapitel 3.5 grundsätzlich. Die Angebote lagen auch innerhalb der Leitplanken für den Verhandlungsprozess, die durch GR Nr. 2017/208 gesetzt worden sind.

Für die Fortführung des Verhandlungsprozesses mit den beiden Interessenten sprach:

- Falls der Verkauf der Kernkraft-Beteiligungen gelingt, hat der Stadtrat den Auftrag, der sich aus Art. 125 GO ergibt, erfüllt.
- Es könnte mit dem Verkauf auch sichergestellt werden, dass in Zukunft keine weiteren finanziellen Verpflichtungen aus dem Betrieb und der Stilllegung der Anlagen auf die Stadt zukommen.
- Es könnte mit dem Verkauf verhindert werden, dass die Stadt nach 2034 zwar noch die Beteiligungen besitzt, aber den Strom aus den Kernkraftanlagen nicht mehr beziehen darf.

Gegen die Fortführung des Verhandlungsprozesses sprachen folgende Gründe:

- Das Transaktionsrisiko ist gross. Dies einerseits wegen der hohen Komplexität der Transaktion, die noch durch die Tatsache verstärkt wird, dass die Muttergesellschaften der Interessenten aus nicht europäischen Rechtsräumen stammen. Andererseits wegen den Vorkaufsrechten und Einspruchsmöglichkeiten der Partneraktionäre, die einen erfolgreichen Abschluss des Verkaufsprozesses erschweren oder gar verhindern können. Es ist fraglich, ob die Partneraktionäre einen der beiden in Frage kommenden Käufer akzeptieren, da diese tendenziell eine tiefere Bonität aufweisen als die Stadt.
- Ausserdem ist nicht gewährleistet, dass im Rahmen der Verhandlungen sämtliche Risiken auf die beiden Interessenten übertragen werden können. Es ist wahrscheinlich, dass die Käufer nach der Due Diligence die Übernahme einzelner Risiken wegbedingen. Damit kann nicht garantiert werden, dass sämtliche finanziellen Risiken der Beteiligung an den Kernkraftwerken wegfallen.
- Schliesslich verursacht eine Weiterführung des Verhandlungsprozesses zusätzliche, hohe Kosten von bis zu 6 Millionen Franken.
- Mit Erlass von Art. 125 GO wollte die Gemeinde indirekt die Stilllegung der Kernkraftwerke beschleunigen. Gemäss der geltenden Kernenergiegesetzgebung dürfen Kernkraftwerke so lange betrieben werden, wie dies sicher möglich ist. Bei Käufern ohne lokale und politische Verankerung ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Kernkraftwerke aus wirtschaftlichen Gründen möglichst lange betrieben werden, hoch. Ein Verkauf der Kernkraftwerksbeteiligungen an die zwei vorliegenden Interessenten hätte somit gerade das Gegenteil dessen zur Folge, was die Stimmberechtigten mit Erlass von Art. 125 GO beabsichtigt haben.
- Reputationsrisiken können nicht ausgeschlossen werden, falls die Stadt ihre Beteiligungen an Interessenten ausserhalb des europäischen Rechtsraums verkauft.

5. Schlussfolgerungen

Aufgrund dieser Abwägung ist der Stadtrat zum Schluss gelangt, den Verhandlungsprozess mit den zwei vorliegenden Interessenten nicht fortzuführen, da die Erfolgsaussichten, die Beteiligungen mit Abwälzung sämtlicher finanzieller Verpflichtungen verkaufen zu können, im Vergleich zu den Risiken und Kosten zu gering sind.

Gleichzeitig ist sich der Stadtrat bewusst, dass der Auftrag gemäss Art. 125 Abs. 1 GO weiterhin besteht und ist gewillt, diesen umzusetzen. Es bleibt für dessen Erfüllung die Frist bis ins Jahr 2034. Dementsprechend wird das ewz die Situation regelmässig neu beurteilen und,

sobald sich die Chancen für einen Verkauf entscheidend verbessern, die entsprechenden Bestrebungen wieder aufnehmen. Möglicherweise lassen sich mittelfristig zusammen mit anderen Partneraktionären mit städtischem Hintergrund oder ähnlichem strategischen Interesse Koalitionen bilden, die eine Konsolidierung der Eigentümerstrukturen ermöglichen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Der Bericht über den Abbruch des Verhandlungsprozesses mit den beiden vorliegenden Interessenten wird zur Kenntnis genommen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti