

REGIERUNGSRAT

26. Juni 2019

19.123

Interpellation Martin Brügger, SP, Brugg (Sprecher), Christoph Hagenbuch, SVP, Oberlunkhofen, Jürg Baur, CVP, Brugg, Roland Agustoni, GLP, Rheinfelden, und Hansjörg Wittwer, Grüne, Aarau, vom 7. Mai 2019 betreffend finanzpolitische Verantwortung des Aargauer Regierungsrats bei der Stilllegung und Entsorgung von Kernkraftwerken (KKW); Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Die Höhe der jährlichen Beiträge der Kernkraftwerksbetreiber wird durch folgende drei Faktoren bestimmt, welche in Art. 8a der aktuell gültigen Verordnung über den Stilllegungsfonds und den Entsorgungsfonds für Kernanlagen (Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung, SEFV) festgehalten sind:

a) Berechnete Stilllegungs- und Entsorgungskosten

Diese werden mindestens alle fünf Jahre von den Kernkraftwerksbetreibern (swissnuclear) in Form einer Kostenstudie (KS) erarbeitet und anschliessend vom Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat überprüft. Dafür zieht das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat unter anderem nationale und internationale Experten bei. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation legt die Höhe schliesslich definitiv fest. Die aktuellste vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation geprüfte KS16 geht von Gesamtkosten von rund 25 Milliarden Franken aus.

b) Jährliche Rendite des Fondskapitals

Dies sind Parameter des finanzmathematischen Modells. Da die eingezahlten Beträge erst in vielen Jahrzehnten benötigt werden, werden diese am Finanzmarkt angelegt. Die dabei erzielte Rendite wird dem Fondskapital zugeschlagen. Die relevante Kennzahl ist die Realrendite, also der jährliche Geldzuwachs abzüglich der Geldentwertung (Teuerung). Der vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation verwendete teuerungsbereinigte Realzins liegt aktuell bei 2 % und soll mit der Vorlage auf 1,6 % reduziert werden.

c) Die Verwaltungskosten des Fonds

Weil die Verwaltungskosten im Verhältnis zu den übrigen Beträgen gering sind, spielen sie in den folgenden Überlegungen keine künftige Rolle.

Aus diesen drei Faktoren ergibt sich die Höhe der jährlichen Beiträge. Je höher die Realrendite (b) angenommen wird, desto tiefer müssen die jährlichen Einzahlungen für die Stilllegungs- und Entsorgungskosten sein, um die berechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten (a) zu erreichen.

Der Interpellant bringt richtigerweise vor, dass sich die berechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten (a) erhöht haben. Die voraussichtlichen Kosten der vom Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat überprüften KS16 haben sich zum Beispiel im Vergleich zur KS11 um 11 % erhöht (teuerungsbereinigt). Dabei ist gemäss swissnuclear zu beachten, dass die Schätzung umfassender als zuvor ist und Kostenzuschläge für Prognoseungenauigkeiten und Risiken separat ausgewiesen werden. Zudem wurde eine neue Preisbasis im Jahr 2016 verwendet und preistreibende Veränderungen der Rahmenbedingungen wurden berücksichtigt. Aufgrund der Anpassungen alle 5 Jahre werden die voraussichtlichen Kosten regelmässig überprüft und wenn nötig angepasst. Durch präzisere Prognosemöglichkeiten werden die Ungenauigkeiten immer kleiner. Der Regierungsrat vertraut auf die Einschätzung der zahlreichen Experten und sieht die alle 5 Jahre zu überprüfende Schätzung als "best practice" an.

Die berechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten sowie die Realrendite müssen systematisch voneinander getrennt werden: Zu korrigierende Stilllegungs- und Entsorgungskosten werden alle 5 Jahre über die richtige Stellschraube Kostenstudie (a) angepasst und dürfen nicht über die Realrendite (b) kompensiert werden. Durch eine Anpassung der voraussichtlichen Stilllegungs- und Entsorgungskosten (a) korrigiert sich der jährliche Beitrag der Kernkraftwerksbetreiber regelmässig. Gerade wegen der sehr langen Zeitspanne ist es aber nicht sachgerecht, einen zu hohen und damit marktfremden Realrenditenfaktor (b) zu verwenden.

Zur Frage 1

"Der Regierungsrat übernimmt offenbar in seiner Stellungnahme die Axpo-Position – worauf hat er seine Stellungnahme abgestützt?"

- a) Hat der Regierungsrat eigene finanzpolitische Überlegungen angestellt oder sich auf unabhängige externe Expertisen gestützt? Falls ja, welche Experten haben diese erarbeitet; falls nein: Hat der Regierungsrat die Position/Berechnungen der Axpo einer Plausibilitätsprüfung unterzogen oder unbesehen übernommen?
- b) Welche kritischen Fragen wurden erwogen und welche Schlüsse wurden gezogen?"

Der Regierungsrat hat sich auf kantonsinterne Fachstellen, externe Stellungnahmen (Pro und Contra) sowie auf Berichte des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds (Stenfo) gestützt und seine Position so begründet. Es trifft nicht zu, dass der Kanton Aargau die Axpo-Position übernommen hat. So hat er sich beispielsweise gegen eine Anmerkung zu den (aus Sicht der Betreiber) verschärften Rückerstattungsbedingungen sowie weiteren Anmerkungen der Axpo Holding AG entschieden. Details zum Meinungsbildungsprozess können Frage 2 c) entnommen werden.

Zur Frage 2

- "a) Ist dem Regierungsrat klar, dass die Axpo und die KKW finanziell in grossen Schwierigkeiten stecken?
- b) hat der Regierungsrat in seine Überlegungen miteinbezogen, dass deshalb von Seiten der KKW-Betreiber ein grosses Interesse besteht, die Kosten von sich zu weisen? Falls ja, wie hat er diese Überlegungen gewichtet?
- c) Wie funktionierte im Zusammenhang mit dieser Vernehmlassung des Bundes die Kommunikation zwischen dem gewichtigen "Aktionär Aargau" (inkl. AEW) und der Axpo (Wirken des Regierungsrats ohne Axpo-VR-Sitz)? Welche Abteilungen der Kantonsverwaltung waren in die Beantwortung involviert? Welche Akten (Studien, Stellungnahmen von KKW-Betreibern etc.) hat der Regierungsrat beigezogen?"

Zu a)

Die Axpo Holding AG und alle übrigen Stromproduzenten stehen aufgrund der in den letzten Jahren anhaltend tiefen Strompreise verbunden mit der Teilstrommarktöffnung in einem anspruchsvollen Marktumfeld. Die Stillstände respektive reduzierte Produktion des Kernkraftwerks Beznau 1 (KKB1) und des Kernkraftwerks Leibstadt (KKL), an welchen die Axpo Holding AG zu 100 % respektive zu einem grossen Teil beteiligt ist, hat sich ebenfalls negativ im Jahresergebnis niedergeschlagen. In der jüngeren Vergangenheit haben sich die Strompreise etwas erholt, was die Situation für die Axpo Holding AG entspannte. Aufgrund von Absicherungsgeschäften wird sich dieser Erholungseffekt jedoch erst in den kommenden Jahresabschlüssen voll niederschlagen. Auch aufgrund der weitsichtigen Dividendenpolitik der Aktionäre verfügt die Axpo Holding AG über genügend finanzielle Reserven zur Überbrückung von schwierigen Marktphasen.

Zu b)

Aufgrund der Solidarhaftung unter den Betreibern haben diese kein Interesse, zu wenig Geld in den Fonds einzuzahlen: Würden zu wenig Mittel in die Fonds einbezahlt, würden sie Gefahr laufen, bei Fälligkeit der Investitionen vor grossen Liquiditätsproblemen zu stehen.

Zu c)

Die Federführung der Stellungnahme lag beim Departements Bau, Verkehr und Umwelt (Abteilung Energie). Es wurde intern zusätzlich die Fachmeinung aus der Abteilung Raumentwicklung (Sachplan Geologisches Tiefenlager) eingeholt.

Ausserhalb der Aargauer Verwaltung wurden die Axpo Holding AG als auch die AEW Energie AG als Direktbetroffene angehört. Dies ist ein übliches Vorgehen, wenn Aargauer Stakeholder von einer Vorlage erheblich betroffen sind. Zusätzlich wurde – als kritische Gegenstimme zu der AEW Energie AG und der Axpo Holding AG – die Stellungnahme der Schweizerischen Energie-Stiftung (SES) beigezogen.

Als externe Studien wurden für die wichtige Frage der Realrendite die Berichte zu den effektiven Renditezahlen des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds einbezogen. Die langfristigen Renditen liegen wesentlich höher als die bisher angenommenen 2 %. Deshalb ist aus Sicht des Regierungsrats das Vorsichtsprinzip genügend eingehalten und eine Senkung nicht notwendig. Eine Kompensation von allfällig zu tief berechneten Stilllegungs- und Entsorgungskosten (a) darf nicht durch eine Korrektur bei der Realrendite (b) erfolgen.

Zur Frage 3

- "a) Unterstützt der Regierungsrat das Vorsorge- und Vorsichtsprinzip?
- b) Ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Betreiber als Verursacher die Kosten tragen müssen und dass die Kosten nicht auf zukünftige Generationen abgeschoben werden sollten?
- c) Hat der Regierungsrat das Risiko erwogen, dass mit seiner Stellungnahme, die Stilllegung der AKW statt von Verursachern, weitgehend durch Bund, Kantone und Steuerzahler getragen werden müsste?
- d) Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass die angenommene Kostensteigerung von Stilllegung und Entsorgung auf 0.5 % gesenkt wurde und dies, obwohl in den letzten Jahren die Kostensteigerungen mehr als 4 % betragen haben? Erachtet der Regierungsrat dies als zielführend?"

Zu a)

Ja, der Regierungsrat unterstützt das Vorsorge- respektive Vorsichtsprinzip. Die Verantwortung für die Stilllegung und Entsorgung liegt bei den Betreibern. Die Kosten werden regelmässig überprüft und auf den aktuellen Stand gebracht. Die langfristigen Renditen in der Vergangenheit sind stets über den berücksichtigten 2 % gelegen: Der Stilllegungsfonds erzielt seit seiner Gründung eine durchschnittliche Realrendite von 4,25 % pro Jahr und die durchschnittliche Realrendite des Entsorgungsfonds beträgt 3,57 % pro Jahr. Aus Sicht des Regierungsrats ist das Vorsorge- und Vorsichtsprinzip damit eingehalten.

Zu b)

Ja, die Betreiber zahlen regelmässig in den Stilllegungs- und Entsorgungsfonds ein und haften solidarisch für die anderen Kernkraftwerksbetreiber. Für den Regierungsrat liegt die Verantwortung bei den Betreibern, so wie dies das Kernenergiegesetz auch festlegt.

Zu c)

Die Beibehaltung der Realrendite führt aus heutiger Sicht nicht dazu, dass die Betreiber die Kosten nicht selber tragen würden. Wie bereits erläutert, ist die Realrendite eine noch immer konservative Ausgangsgrösse, welche bisher im Durchschnitt deutlich übertroffen wird.

Zu d)

Die Teuerungszunahme betrug in den letzten 15 Jahren (2004–2018) 0,4 % pro Jahr, was unter der angenommenen Teuerung von 0,5 % in der SEFV liegt und damit ebenfalls konservativ bemessen ist. Die Teuerungsrate darf wie in den Vorbemerkungen erläutert nicht mit den voraussichtlichen Kosten vermischt werden, da dies die falsche Stellschraube für die jährlichen Beiträge ist.

Zur Frage 4

"Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass allenfalls zu viel einbezahlte Mittel an die Unternehmen zurückfliessen und es sich deshalb nicht um zusätzliche Kosten handelt, wie Axpo und unbesehen auch der Regierungsrat behaupten?"

Es ist richtig, dass die beitragspflichtigen Unternehmen ihre Einlagen zurückerhalten, welche nach Abschluss der Stilllegung und Entsorgung nicht benötigt wurden. Dieser Zeitpunkt ist aber erst nach Abschluss der Rechnungen zur Stilllegung respektive Entsorgung, was gemäss Planung der NAGRA bis nach dem Jahr 2100 der Fall sein wird. Bis dahin gehören die Mittel zwar juristisch gesehen der Axpo Holding AG respektive den übrigen Betreibern, sie können aber – und das ist betriebswirtschaftlich relevant – nicht darauf zugreifen und sie nicht für andere Investitionen verwenden. So fehlen ihnen diese Mittel in den nächsten Jahrzehnten, in welchen die Energiewirtschaft einen grossen Wandel vollziehen wird. So können die Beitragspflichtigen beispielsweise für Gelder, welche sie "zu

viel" in den Fonds einbezahlt haben, nicht in den Erhalt und die Erneuerung der Wasserkraft, in den Ausbau der neuen erneuerbaren Energien oder in neue, innovative Geschäftsfelder investieren.

Zur Frage 5

"Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass im Rahmen der Revision der eminent wichtige Sicherheitszuschlag, welcher das finanzielle Risiko des Bundes und der Steuerzahler aufgrund der ungenügenden Bonität der KKW-Betreiber teilweise absichert, wegfallen wird?"

Die methodischen Änderungen der Kostenschätzung und der Kostengliederungen machen den pauschalen Sicherheitszuschlag obsolet. Auch die neue Kostenstudie ist mit Sicherheitszuschlägen respektive individuellen Zuschlägen für Prognoseungenauigkeiten pro Kostenelement versehen. Die Kostenprognosen werden immer genauer, wodurch das Risiko einer Fehlprognose und damit einer möglichen Illiquidität des Fonds geringer wird.

Zur Frage 6

"Ist der Regierungsrat bereit, als Aktionär bei der Axpo einen Antrag auf Kapitalerhöhung zu stellen, damit für die Altlasten der KKW genügend Eigenmittel vorhanden sind?"

Es gibt keine aktuellen Anzeichen, dass die Axpo Holding AG respektive die Kernkraftwerkseigentümer zu wenig Mittel zur Verfügung haben:

- Die Äufnung des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds ist auf Kurs und die jährlichen Renditen liegen über der in der SEFV kalkulierten Realrendite, wodurch sich die Gelder schneller vermehren als angenommen.
- Die Axpo Holding AG verfügt über genügend finanzielle Reserven zur Überbrückung von schwierigen Marktphasen.

Der Regierungsrat beobachtet die Entwicklungen der Axpo Holding AG und insbesondere deren Risiken fortlaufend. Eine Kapitalerhöhung ist nicht notwendig und auch nicht geplant. Die Verantwortung für die Stilllegung und Entsorgung liegt bei den Betreibern. Sollte ein Kernkraftwerksbetreiber die geforderten Beträge in den Stilllegungs- und Entsorgungsfonds nicht (mehr) zahlen können, haften die übrigen Kernkraftwerksbetreiber solidarisch (Nachschusspflicht, vgl. Art. 79 und 80 Kernenergiegesetz [KEG]). Aufgrund der Solidarhaftung haben die Betreibern ein grosses Interesse, genügend Mittel in den Fonds einzubezahlen. Würden bei Fälligkeit der Investitionen zu wenig Mittel im Fonds enthalten sein, würden grosse Liquiditätsproblemen auf sie zukommen. Erst wenn die übrigen Betreiber die fehlenden Mittel nicht solidarisch nachschliessen können, entscheidet die Bundesversammlung, ob und in welchem Ausmass sich der Bund an den nicht gedeckten Kosten beteiligt.

Zur Frage 7

"Ist der Regierungsrat bereit, bei der Axpo darauf hinzuwirken, dass nicht mehr mit versteckten Quersubventionen gearbeitet wird und dass eine Transparenz im Geschäftsbericht hergestellt wird, welche es erlaubt, das Segment KKW separat zu sehen?"

Für das Kernkraftwerk Gösgen (KKG) und das Kernkraftwerk Leibstadt (KKL) bestehen eigene Betreibergesellschaften, welche die effektiven jährlichen Kosten (inklusive Abgabe in den Stilllegungs- und Entsorgungsfonds) ausweisen. Auch die Axpo Holding AG ist an diesen beiden Kernkraftwerken (KKB via CKW) beteiligt. Die beiden KKB sowie das Ende dieses Jahrs stillzulegende Kernkraftwerk Mühleberg (KKB) sind im Gegensatz zu KKG und KKL keine eigenständigen Betreibergesellschaften, sondern sind direkt in den Unternehmen Axpo Power respektive BKW Energie AG eingegliedert. Zu diesen Kraftwerken werden keine separaten Geschäftsberichte erstellt. Der Kanton Aargau hat keine Einsicht in die interne Rechnungslegung der Axpo Holding AG. Die Axpo Holding AG muss

aber gleich wie die übrigen Betreiber jährlich und anteilig ihre Beiträge und Abgaben in die Fonds entrichten. Die Kernkraftwerksbetreiber müssen diesen Verpflichtungen ungeachtet von allfälligen internen Quersubventionierungen nachkommen, womit die solide Ausstattung des Fonds gesichert ist.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'400.—.

Regierungsrat Aargau