

Das Management von Beteiligungsrisiken im Kanton Zürich, dargestellt am Beispiel von Energieversorgungsunternehmen

Masterarbeit eingereicht der
Universität Bern

Betreuende Person: **Prof. Dr. Reto Steiner**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Franziska Iten

aus Unterägeri ZG

09-705-377

Sonnmatt 16

6319 Allenwinden

franziska.iten@gmail.com

Bern, 30.11.2016

Abstract

Die Mehrheit der Kantone ist direkt oder indirekt an Energieversorgungsunternehmen (EVU) in der Schweiz beteiligt. Verbunden mit den Beteiligungen an EVU ergeben sich für die Kantone Risiken, insbesondere aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen mit der Strommarktliberalisierung und der damit verbundenen langanhaltenden Flaute der Grosshandelspreise für Strom. Für die Kantone ist in diesem Zusammenhang ein systematisches Management der Beteiligungsrisiken zentral. Mit der Schaffung von Grundsätzen zur Public Corporate Governance schufen einige Schweizer Kantone Instrumente für das Management von Beteiligungsrisiken, unter anderen auch der Kanton Zürich. In der vorliegenden Arbeit wird die gelebte Praxis des Risikomanagements im Kanton Zürich für seine Beteiligungen an der Axpo und den EKZ (Elektrizitätswerke des Kantons Zürich) untersucht. Im Rahmen einer qualitativen Analyse wurden leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern aus Politik und Verwaltung sowie eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich top-down durch die strategischen Ziele des Kantons für seine Beteiligungen bestimmt wird. Es erweist sich jedoch auch als schwierig, diese an sich verändernde oder neue Gefahren anzupassen, wodurch eine effektive Risikosteuerung erheblich erschwert wird. Erfüllen die Beteiligungen öffentliche Aufgaben, mutiert die Risikosteuerung zum Politikum, was sie ziemlich relativieren kann. Grundsätzlich ist das Risikomanagement mit der Frage verbunden, ob sich der Staat an EVU beteiligen soll. Aus Risikoüberlegungen ist es deshalb sinnvoll, wenn der Kanton regelmässig seine einstigen Beweggründe für eine Beteiligung an EVU auf den Prüfstand stellt, denn der Kanton Zürich scheint sich im Zuge der Strommarktliberalisierung immer mehr vom Gewährleister öffentlicher Aufgaben zum reinen Investor zu wandeln.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Problemstellung	1
1.1	Forschungsleitende Frage und Zielsetzung	2
1.2	Abgrenzung	4
1.3	Vorgehen und Aufbau der Arbeit	4
2	Das Management von Beteiligungsrisiken in der Theorie	5
2.1	Steuerung von staatlichen Beteiligungen	5
2.1.1	Vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat	5
2.1.2	Rollenvielfalt des Trägergemeinwesens	6
2.1.3	Public Corporate Governance	6
2.1.3.1	Abgestimmte Steuerungskreisläufe	6
2.1.3.2	Gesetze und Eignerstrategien als Steuerinstrumente	7
2.1.3.3	Reportingsystem	7
2.2	Risikomanagement als Bestandteil der Public Corporate Governance	8
2.2.1	Definition Risikomanagement	8
2.2.2	Risikopolitik: Die Strategische Ebene des Risikomanagements	9
2.2.3	Risikomanagementprozess: Die operative Ebene des Risikomanagements	10
2.2.3.1	Risikoidentifikation	10
2.2.3.2	Risikoanalyse und -bewertung	11
2.2.3.3	Risikosteuerung	11
2.2.3.4	Risikoüberwachung und -überprüfung	12
2.2.3.5	Risikoreporting	12
2.3	Untersuchungsmodell und Hypothesen zum Risikomanagement als Führungsinstrument	13
3	Methodisches Vorgehen	15
3.1	Einzelfallstudie als Forschungsstrategie	15
3.1.1	Eignungsvoraussetzungen für Fallstudien	15
3.1.2	Fallauswahl	16
3.1.3	Fallstudien-Design	17
3.2	Datenerhebung	17
3.2.1	Leitfadengestützte Experteninterviews	17
3.2.1.1	Auswahl der Experten	18
3.2.1.2	Interviewleitfaden	18
3.2.2	Schriftliche Dokumente	19
3.3	Datenauswertung und -analyse	19
3.3.1	Aufbereitung der Interviews	19
3.3.2	Qualitative Inhaltsanalyse	19
4	Das Management von Beteiligungsrisiken im Kanton Zürich	21
4.1	Gesetzliche Grundlagen und Soft Law	21
4.1.1	Kanton Zürich	22
4.1.1.1	Risikomanagement der Beteiligungen	23
4.1.1.2	Risikomanagement des Kantons	23
4.2	Transparenz als treibende Kraft	25
4.3	Auswertung der Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich	26
4.3.1	Strategische Ziele	26
4.3.1.1	EKZ	27
4.3.1.2	Axpo	27
4.3.2	Risikopolitik	28
4.3.3	Risikomanagementprozess	29

4.3.3.1	Identifikation der Risiken	29
4.3.3.2	Analyse und Bewertung der Risiken.....	29
4.3.3.3	Beurteilung der Beteiligungsrisiken	30
4.3.3.4	Steuerung der Risiken.....	31
4.3.3.5	Überwachung und Überprüfung der Risiken.....	32
4.3.3.6	Risikoreporting	32
4.3.4	Risikomanagement als Führungsinstrument.....	32
4.3.4.1	Implikationen der strategischen Ziele.....	32
4.3.4.2	Implikationen der Risikopolitik.....	34
4.3.4.3	Implikationen des Risikostatus	35
4.3.5	Gestaltungsempfehlungen.....	37
4.3.5.1	Strategische Ebene.....	37
4.3.5.2	Operative Ebene.....	37
5	Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion	39
5.1	Das Risikomanagement als Führungsinstrument im Kanton Zürich.....	39
5.2	Synthese der Erkenntnisse zur Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich	40
5.3	Implikationen für die Praxis.....	43
5.4	Implikationen für weitere Forschung.....	44
5.5	Limitationen der Arbeit	45
6	Fazit und Ausblick.....	46
	Literaturverzeichnis	V
	Anhang.....	XI
	Anhang 1: Interviewleitfaden Politik (strategische Ebene)	XI
	Anhang 2: Interviewleitfaden Verwaltung (operative Ebene).....	XIII
	Anhang 3: Kategoriensystem zur Analyse der Experteninterviews	XVI
	Anhang 4: Transkribierte Interviews	XVII
	Selbständigkeitserklärung für die Masterarbeit	XLI
	Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit	XLII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beteiligungen des Kantons Zürich an EVU.....	3
Abbildung 2: Risikomanagement als Führungsinstrument.....	13

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWEL	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft
AWU	Aufsichtskommission für Wirtschaftliche Unternehmen
BBI	Bundesblatt
BKW	Bernische Kraftwerke
Bst.	Buchstabe
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
CRG	Gesetz über Controlling und Rechnungslegung
CSP	Christlich Soziale Partei

EEX	European Energy Exchange
EFV	Eidgenössischen Finanzverwaltung
EKZ	Elektrizitätswerke des Kantons Zürich
ElCom	Elektrizitätskommission
EVU	Energieversorgungsunternehmen
FIKO	Finanzkommission
HRM	Harmonisiertes Rechnungsmodell
Hrsg.	Herausgeber
IKS	Internes Kontrollsystem
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
IWF	Internationaler Währungsfonds
KEVU	Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt
KV	Kantonsverfassung
Mia.	Milliarde
Mio.	Million
MWh	Megawattstunde
NOK	Nordostschweizer Kraftwerke
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OR	Obligationenrecht
RLV	Rechnungslegungsverordnung
SOE	State Owned Enterprise
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StromVG	Stromversorgungsgesetz
StromVV	Stromversorgungsverordnung
VOR RR	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung

1 Ausgangslage und Problemstellung

Die Schweizer Energiewirtschaft befindet sich in einem hohen Masse im öffentlichen Eigentum. Die Mehrheit der Kantone ist direkt oder indirekt an Energieversorgungsunternehmen (EVU) beteiligt. Insgesamt dreizehn Kantone¹ sind aktuell alleinige oder Mehrheitseigner von Energieversorgungsunternehmen. So besitzt beispielsweise der Kanton Bern 52.5 % an der BKW Energie AG. Er weist die Beteiligung zu einem Buchwert von rund 69 Mio. Franken in der Bilanz aus, während der Marktwert weit darüber liegt (Kanton Bern, 2014, S. 48).

Die Energieversorgungsunternehmen sind aufgrund der sich mit der Strommarktliberalisierung ändernden Rahmenbedingungen und den seit langem darbedenden Grosshandelspreisen des Stroms mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Die aktuelle, besorgniserregende finanzielle Situation von Alpiq wirft ein Schlaglicht auf die immensen Schwierigkeiten von Energieunternehmen, die ihren Strom im liberalisierten Markt nicht zu den Gestehungskosten, sondern zu den niederen Marktpreisen absetzen müssen. So musste Alpiq als Verbundunternehmen, an dem mehrere vor allem Westschweizer Kantone markant beteiligt sind, von 2012 bis 2014 Wertberichtigungen im Umfang von ca. 3.3 Mia. Franken vornehmen. Dies bei einem durchschnittlichen Buchwert des Eigenkapitals von 5.1 Mia. Franken (Fuchs et al., 2016, S. 5).

Wegen ihren Beteiligungen an EVU tragen die Kantone vermehrt hohe finanzielle Risiken. Sie sind für die Kantone umso grösser, je stärker sie massgebend an bedeutenden EVU beteiligt sind (Fuchs, 2016, S. 7). Das damit verbundene Verlustpotential liegt insbesondere in (potentiell tiefer) ausfallenden Dividenden, in Wertverlusten oder gar in Totalabschreibungen der Beteiligungen (Fuchs et al., 2016, S. 5). Vor diesem Hintergrund ist ein systematisches Management der Risiken umso wichtiger. Die vorliegende Arbeit leuchtet anhand einer qualitativen Analyse das Risikomanagement von Beteiligungen des Kantons Zürich aus.

Unter Risikomanagement wird die systematische, aktive und zukunfts- und zielorientierte Steuerung von Risiken in Organisationen verstanden (Denk, 2010, S. 30). Ein breites Spektrum an Literatur und verschiedene Normenwerke beschäftigen sich mit dem Risikomanagement in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Zunehmend rücken auch öffentliche Institutionen und Unternehmen ins Zentrum des Interesses. So behandeln beispielsweise Hätsch und Müller (2009) die Umsetzung eines systematischen Risikomanagements an Hochschulen und

¹ Stand 2016, eigene Erhebung.

Sonderegger (2013) jenes in EVU. Studien, die sich mit dem Risikomanagement der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz auseinandersetzen, sind rar. So befassen sich Hunziker et al. (2015) mit der Umsetzung interner Kontrollsysteme (IKS) auf Gemeindeebene. Diese fokussieren auf operationelle Risiken im Rahmen einer fehlerfreien und verlässlichen Durchführung von Abläufen und Tätigkeiten innerhalb der Verwaltung (Hunziker et al. 2016, S. 415). Erstmals beschäftigte sich Meister (2009) in einer umfassenden Beteiligungsstudie mit dem Risikomanagement der Kantone im Rahmen der Public Corporate Governance. Letztere setzt sich mit der Steuerung und Organisation staatlicher Beteiligungen auseinander und umfasst das Management der Risiken von Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen (Lienhard, 2009, S. 48). Im Rahmen eines interkantonalen Vergleichs untersuchte Meister (2009) das Vorhandensein von Instrumenten des Risikomanagements und einer zentralen, übergeordneten und zuständigen Stelle, die das Risikomanagement von Beteiligungen wahrnimmt. Die Studie stellte fest, dass das Risikomanagement in den Schweizer Kantonen im Jahr 2009 allgemein noch sehr wenig verbreitet war. Eine Replikation der Studie durch Steiner et al. (2014) konnte belegen, dass die Anzahl der Kantone mit Richtlinien über die Public Corporate Governance zwischenzeitlich gegenüber der Erststudie stark zugenommen hatte. Zudem wies sie einen signifikanten und positiven Zusammenhang zwischen den Richtlinien über die Public Corporate Governance und der Einführung von Instrumenten der Steuerung und Kontrolle sowie des Risikomanagements nach.

Das blosse Vorhandensein von Instrumenten des Risikomanagements in den Kantonen garantiert indes noch lange nicht deren Umsetzung und Wirkung in der Praxis. Wie die Risiken von kantonalen Beteiligungen – insbesondere mit Blick auf die EVU – in der Praxis effektiv überwacht und bewirtschaftet werden, wurde bis anhin nur unzureichend untersucht. Diese Forschungslücke soll mit Hilfe der vorliegenden Arbeit geschlossen werden.

1.1 Forschungsleitende Frage und Zielsetzung

Anhand einer Fallstudie wird die Praxis des Risikomanagements der Beteiligungen an EVU im Kanton Zürich analysiert. Vor diesem Hintergrund steht die folgende forschungsleitende Fragestellung im Fokus der Untersuchung:

Wie sieht die konkrete Praxis des Risikomanagements der Beteiligungen an Energieversorgungsunternehmen des Kantons Zürich aus?

Die forschungsleitende Frage wird anhand von Experteninterviews und einer Dokumentenanalyse an den Beispielen der Energieversorgungsunternehmen *Elektrizitätswerke des Kantons Zürich* (EKZ) und der *Axpo Holding AG* (Axpo) untersucht. Die EKZ gehören zu 100 % dem Kanton Zürich und zählen als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt zu den

grossen Schweizer Energieversorgungsunternehmen. Zusätzlich ist der Kanton Zürich direkt (18.34 %) und indirekt über die EKZ (18.41 %) an der Axpo beteiligt (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 3-5). Abbildung 1 zeigt die Beteiligungsverhältnisse des Kantons Zürich an den beiden EVU grafisch.

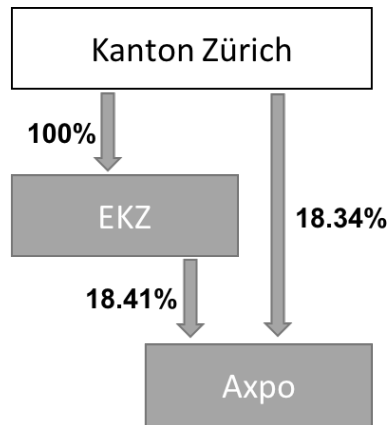


Abbildung 1: Beteiligungen des Kantons Zürich an EVU (eigene Darstellung)

Die Axpo ist eine privatwirtschaftliche Aktiengesellschaft, die zu 100 % im Besitz der Nordostschweizer Kantone ist und ebenfalls zu den Grossen der Branche in der Schweiz gehört. Sie verfügt über zahlreiche Standorte und Kraftwerke sowie Erdgas-Assets in Europa (Fuchs et al., 2016, S. 7). Die Risikomanagement-Praxis des Kantons Zürich wird anhand seiner beiden Beteiligungen an EVU untersucht.

In Anlehnung an Meister (2009, S.12) wird unter dem Begriff der *Beteiligung* eine „Institution in der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer Gesellschaftsform des Obligationenrechts verstanden, an welcher der Kanton als Träger beteiligt ist und die in sachlicher Dezentralisation kantonale Aufgaben erfüllt“. Inbegriffen sind neben Beteiligungen mit *Gewährleistungsfunktionen* auch solche mit einer blossen *Finanzbeteiligungsfunktion*, welche in erster Linie aus finanziellem Interesse gehalten werden (Meister, 2009, S. 12). Der Kanton ist folglich Minderheits- und Alleineigentümer an den Unternehmen Axpo und EKZ um konkrete Ziele zu verfolgen. Geraten die Beteiligungen aufgrund der anfangs erwähnten aktuellen politischen und ökonomischen Schwierigkeiten der Energiebranche in eine finanzielle Schieflage oder droht gar die Zahlungsunfähigkeit, ist die Zielerreichung des Kantons nicht gewährleistet. Im Fokus der Untersuchung stehen folglich vornehmlich finanzielle Risiken und deren Auswirkungen auf die Organisationsziele. Unter dem Begriff der *Beteiligungsrisiken* wird somit die nach Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadensausmass eingeschätzte negative Abweichung von geplanten und definierten Zielen des Kantons für seine Beteiligungen verstanden (Schütz, 2009, S. 129; Gleissner & Romeike,

2015, S. 22). Das Risiko umfasst somit auch die Abweichung vom Erwarteten bzw. das Nichterreichen gesetzter Ziele aufgrund von unerwarteten Ereignissen oder Entwicklungen (Münzel & Jenny, 2005, S. 31). Obwohl der Begriff des Risikos in der Theorie oft mit jenem der Chance im Sinne einer positiven Abweichung von den geplanten Organisationszielen in Zusammenhang gebracht wird, fokussiert sich die vorliegende Arbeit vornehmlich auf die Definition von Risiken als Gefahren, da der Kanton Zürich im Rahmen seines Risikomanagements die positive Abweichung von definierten Zielen explizit nicht als Risiko definiert (Finanzdirektion, 2016a, S. 3).

1.2 Abgrenzung

Aufgrund des Umfangs und der Komplexität der Materie konzentriert sich die Untersuchung auf die Risikomanagement-Praxis in der öffentlichen Verwaltung des Kantons Zürich. Die Behördenvertretung und Interessenwahrnehmung durch den Kanton in den Leitungsgremien der Unternehmen ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Auch das IKS gehört nicht dazu, es wird in der vorliegenden Arbeit lediglich eine knappe Abgrenzung zum verwandten Konzept des Risikomanagements vorgenommen.

1.3 Vorgehen und Aufbau der Arbeit

Das Fundament der vorliegenden Arbeit ist der theoretische Bezugsrahmen des Risikomanagements im Rahmen der Public Corporate Governance in *Kapitel 2*. Aus dem theoretischen Teil werden anschliessend das Untersuchungsmodell sowie die Hypothesen zur Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellung hergeleitet.

Kapitel 3 erläutert und begründet die Methode der Fallstudienforschung. Dabei wird dargestellt, auf welchen Methoden die Datenerhebung sowie die Datenauswertung der Fallstudie aufbaut und wie das methodische Vorgehen konkret gestaltet ist.

Ein Kernteil der Arbeit folgt in *Kapitel 4* mit der Auswertung. Im ersten Teil werden die relevanten gesetzlichen Grundlagen zum Risikomanagement und die Vorgaben im Soft Law für den Kanton Zürich vorgestellt. Wegen des zusätzlichen deskriptiv-explorativen Charakters der Untersuchung fokussiert der zweite Teil auf das Verständnis der Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich. Anschliessend werden die Daten zu den Hypothesen ausgewertet. Im dritten und letzten Teil folgt die Diskussion der Ergebnisse. Zudem wird anschliessend auf mögliche Implikationen für die Praxis sowie für die Wissenschaft hingewiesen und die Grenzen der vorliegenden Arbeit diskutiert.

2 Das Management von Beteiligungsrisiken in der Theorie

Im folgenden Kapitel werden die wichtigsten theoretischen Konzepte zur Steuerung und Kontrolle staatlicher Beteiligungen und zum Risikomanagement aus betriebswirtschaftlicher Perspektive, die der Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellung dienen, dargestellt. Anschliessend werden das Untersuchungsmodell und die Hypothesen deduktiv aus der Theorie hergeleitet.

2.1 Steuerung von staatlichen Beteiligungen

Öffentliche Aufgaben werden zunehmend von Verwaltungsträgern ausserhalb der Zentralverwaltung wahrgenommen (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 823). Das Gemeinwesen ist an ihnen – wie beispielsweise an EVU – oft beteiligt. Auf kantonaler Ebene ist das Phänomen weit verbreitet, weshalb angesichts der hohen Anzahl an Beteiligungen der Kantone auch von den „Kantonen als Konzerne“ gesprochen wird (Meister, 2009). Die Public Corporate Governance beschäftigt sich mit der Steuerung und Organisation dieser staatlichen Beteiligungen (Lienhard, 2009, S. 48) Die folgenden Unterkapitel gehen auf den Begriff der Public Corporate Governance und das damit einhergehende veränderte Staatsverständnis ein. Bevor die Ausgestaltung der Steuerung von staatlichen Beteiligungen vertieft behandelt wird, sollen kurz die Schwierigkeiten der divergierenden Rollen des Staates gegenüber seinen Beteiligungen erläutert werden.

2.1.1 Vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat

Das Staatsverständnis hat sich im Laufe der Liberalisierung und dem Aufkommen von New Public Management beträchtlich gewandelt. Der moderne Leistungsstaat ist zunehmend zum postmodernen Gewährleistungsstaat mutiert (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 823). Staatliche Aufgaben werden nicht mehr direkt vom Staat selber erfüllt, sondern teilweise an ausgelagerte Verwaltungsträger übertragen (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 823; Schedler et al., 2013, S. 36). Von Auslagerungen spricht man, wenn aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Verwaltungseinheiten oder Dritte, insbesondere Anstalten und spezialgesetzliche und privatwirtschaftliche Aktiengesellschaften, mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut werden (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 826; Schedler et al., 2013, S. 23). Die Verantwortung für die öffentliche Aufgabe bleibt beim Staat, lediglich deren Erfüllung wird ausgelagert (Lienhard, 2009, S.45). Gliedert der Staat öffentliche Aufgaben aus der Zentralverwaltung aus, bleibt er häufig Minderheits-, Mehrheits- oder sogar Alleineigentümer. Man spricht infolgedessen auch von staatlichen Beteiligungen. Entscheidend für praktisch sämtliche Fragen der Public Corporate Governance ist nicht die Rechtsform der Organisation, sondern die Erbringung einer öffentlichen Aufgabe durch eine Institution, an der

der Staat mehr oder weniger beteiligt ist (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 835). Durch das veränderte Staatsverständnis entsteht eine Informationsasymmetrie zwischen Staat und den betrauten Dritten, welche neue Steuerungsformen für das Trägergemeinwesen verlangt (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 823; Schedler et al., 2013, S. 48 - 49). Die Ausgestaltung staatlicher Steuerungsformen gegenüber den ausgelagerten Verwaltungseinheiten entwickelte sich unter dem Begriff der Public Corporate Governance, unter der „sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat“ (Lienhard, 2009, S. 48) zu verstehen sind.

2.1.2 Rollenvielfalt des Trägergemeinwesens

Neben der Rolle des Gewährleisters nimmt der Staat mit der Auslagerung der Aufgabenerfüllung auch häufig die Rolle des Gesetzgebers, Regulators, Eigentümers und Leistungsbezügers ein. Diese Rollenvielfalt führt zu Interessenkonflikten und erschwert die Steuerung öffentlicher Unternehmen (Rentsch & Finger, 2015, S.635; Guggisberg & Maurer, 2010, S. 28). In der Hoffnung auf mehr Wettbewerb würde der Staat als Wettbewerbsregulator beispielsweise einem Diversifizierungswunsch des öffentlichen Unternehmens positiv gegenüberstehen. In der Rolle als Eigner und Investor wäre der Staat im Falle einer Diversifikation eher beunruhigt, weil er womöglich um stabile Dividenden fürchten müsste, während er in der Rolle des Gewährleisters dieselbe Diversifikation aufgrund der Angst vor einer nicht mehr zu gewährleistenden öffentlichen Aufgabenerfüllung ablehnen müsste (Rentsch & Finger, 2015, S. 635). In Interessenkonflikte gerät der Staat insbesondere durch seine Doppelrolle als Gewährleister und Eigner, da die Exekutive gleichzeitig unternehmens- und aufgabenbezogene Zielvorgaben für die Unternehmen ausarbeitet (OECD, 2015, S. 13). Während der Staat als Eigentümer in erster Linie die langfristige Wertsteigerung des Unternehmens (unternehmensbezogene Ziele) im Auge hat, steht er im Rahmen seiner Gewährleisterrolle meistens auch gleichzeitig im Dienste der Aufgabenerfüllung (aufgabenbezogene Ziele; Steiner et al., 2012, S. 8-9).

2.1.3 Public Corporate Governance

Im folgenden Unterkapitel, wird auf einige ausgewählte und für die vorliegende Arbeit zentrale Anforderungen der Public Corporate Governance eingegangen, welche im Rahmen der Steuerung öffentlicher Unternehmen besonders relevant sind.

2.1.3.1 Abgestimmte Steuerungskreisläufe

Im Rahmen der Public Corporate Governance legt das Parlament die politische Stossrichtung fest und kontrolliert deren Einhalten im Rahmen ihrer Oberaufsicht (Steiner et al., 2012, S. 8;

Stöckli, 2012, S. 223). Der Fokus parlamentarischer Steuerung von öffentlichen Beteiligungen liegt in der mittel- und langfristigen Gestaltung der politischen und strategischen Agenda (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 840). Insbesondere kontrolliert das Parlament mit der Oberaufsicht auch die Regierung und deren Steuerung und Kontrolle des ausgelagerten Verwaltungsträgers (Steiner et al., 2012, S. 8). Die Regierung legt die konkreten strategischen Vorgaben für die ausgelagerten Verwaltungsträger fest und überprüft im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion, ob diese eingehalten werden (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 840). Die strategischen Vorgaben der Regierung werden vom ausgelagerten Verwaltungsträger in unternehmensstrategischen Zielen konkretisiert und auf deren Einhaltung überprüft (Lienhard, 2009, S. 57).

2.1.3.2 Gesetze und Eignerstrategien als Steuerinstrumente

Das zentrale Steuerungsinstrument des Trägergemeinwesens stellt im Rahmen der Public Corporate Governance der gesetzliche Rahmen dar. Er beinhaltet unter anderem Vorgaben zum Zweck und den Zielen und Aufgaben des öffentlichen Unternehmens (Schedler et al., 2013, S. 101). Nebst dem gesetzlichen Leistungsauftrag kommen dynamische Steuerungsinstrumente zur Anwendung (Lienhard, 2009, S. 58). Mit Hilfe von Eignerstrategien konkretisiert das Trägergemeinwesen seine Ziele gegenüber dem Unternehmen (Schedler et al., 2013, S. 53). Im Gegensatz zu Leistungsvereinbarungen, die zwischen dem Trägergemeinwesen und dem öffentlichen Unternehmen geschlossen werden, werden die Eignerstrategien oft einseitig vom Trägergemeinwesen, grundsätzlich von der Regierung, formuliert und beschlossen (Stöckli, 2012, S. 252). Leistungsvereinbarungen werden in der Regel bei öffentlichen Unternehmen eingesetzt, die nicht eigenwirtschaftlich tätig, sondern auf öffentliche Mittel angewiesen sind (z.B. öffentliche Spitäler; Stöckli, 2012, S. 260). Zudem betonen Lienhard und Wichtermann (2016, S. 841), dass Eignerstrategien vornehmlich bei Verwaltungsträgern zum Einsatz kommen, an welchen der Staat Eigner ist oder zumindest eine Mehrheitsbeteiligung innehat. Füssen die Eignerstrategien auf einem Gesetz, können sie dem öffentlichen Unternehmen rechtlich verbindliche Zielvorgaben setzen (Stöckli, 2012, S. 252). Häufig werden aber Eignerstrategien formuliert, die nicht ein Gesetz konkretisieren, sondern lediglich als Grundlage für die Ausübung der Einwirkungs- und Kontrollrechte gegenüber dem öffentlichen Unternehmen dienen (Stöckli, 2012, S. 253).

2.1.3.3 Reportingsystem

Eignerstrategien stehen einem abgestuften Reportingsystem gegenüber. Es stellt eine stufengerechte Information sicher, die von einem detaillierten unternehmensinternen Reporting bis zu stark verdichteten Berichten für die Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörde reichen

(Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 841). Die Reportings berichten über die Umsetzung der von den Eignern ausgegebenen strategischen Ziele (Schedler et al., 2013, S. 113). Anschliessend genehmigt die Regierung den Bericht des Verwaltungsträgers und leitet ihn in konsolidierter Form an das Parlament zur Kenntnisnahme weiter (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 841). Das Reporting gewährleistet zusammen mit den ordentlichen Geschäftsberichten Transparenz und dient als Grundlage für allfällige Informations- und Interventionsbedürfnisse der Regierung oder des Parlaments (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 841). Nicht nur die dokumentierten schriftlichen Reportings, sondern auch mündliche und informelle sind von Bedeutung (Schedler et al., 2013, S. 113).

2.2 Risikomanagement als Bestandteil der Public Corporate Governance

Der Staat als Trägergemeinwesen sichert sich durch seine Beteiligungen an ausgelagerten Verwaltungseinheiten wesentliche Mitwirkungsrechte, womit die damit verbundenen finanziellen Risiken zwangsläufig „die Kehrseite der Medaille“ bilden (Lienhard, 2009, S. 59). Mit der zunehmenden Anzahl von Allein- oder Mehrheitsbeteiligungen des Staates steigen folgerichtig auch seine eingegangenen finanziellen Risiken (Fuchs et al., 2016, S. 7).

Risikomanagement ist sodann in den *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2015) als auch im *Corporate-Governance-Bericht* (2006) des Bundes ein inhärenter Bestandteil der Public Corporate Governance. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (2006, S. 34) hält im „Erläuternden Bericht zur Corporate Governance“ fest: Die Departemente müssen „(...) gemäss dem Bundesratsbeschluss vom 19. Januar 2005 zur Risikopolitik des Bundes anlässlich der periodischen Beurteilung der Einhaltung der Eignerstrategie darauf achten, dass die ihnen zugeordneten verselbständigten Einheiten des Bundes entsprechende Vorkehrungen des Risikomanagements umsetzen“.

In den folgenden Unterkapiteln wird auf wichtige theoretische Elemente und Konzepte des Risikomanagements eingegangen. So wird in einem ersten Schritt der Begriff des Risikomanagements definiert und anschliessend auf das wichtige Planungsinstrument der Risikopolitik auf strategischer Ebene des Risikomanagements eingegangen. In einem nächsten Schritt wird das Risikomanagement auf operativer Ebene im Rahmen des entsprechenden Prozesses erläutert.

2.2.1 Definition Risikomanagement

Risikomanagement ist die systematische, aktive, zukunfts- und zielorientierte Steuerung der strategischen und betrieblichen Risikopositionen in einer Organisation (Denk, 2010, S. 30). Die Definition hebt die Bedeutung eines stetigen, vorausblickenden und zielgerichteten Agierens hervor. Risikomanagement wird als laufender Prozess verstanden und richtet sich unmittelbar

nach den langfristigen Organisationszielen (Hunziker et al., 2016, S. 415). Die Ausrichtung des Risikomanagements auf die Identifikation und Steuerung von existenzbedrohenden, langfristigen Risiken stellt sodann auch den Unterschied zum IKS dar, welches primär auf die operativen Risiken fokussiert, die vor allem verwaltungsintern auftreten, beispielsweise durch mangelhafte Prozesse und fehlerhafte Systeme (Hunziker et al., 2015, S. 415).

2.2.2 Risikopolitik: Die Strategische Ebene des Risikomanagements

Die Ausrichtung des Risikomanagements auf das Erreichen strategischer Ziele fordert seine Verbindung mit der Strategie einer Organisation. Laut Brühwiler (2016, S. 38) setzt das Risikomanagement beim strategischen Management an, „(...) weil dort die Unsicherheiten und ihre Auswirkungen auf die Organisation besonders gross und folgenreich sein können“. Strategisches Management ist laut Lombriser und Aplanalp (2005, S. 17) ein Prozess, in dem sich eine Organisation an die Veränderungen der Umwelt anpasst. Konkret besteht die Aufgabe des strategischen Managements darin, die Entwicklung und Anpassung der Organisation an die veränderten Umweltbedingungen zu planen, die daraus resultierenden Ziele und Strategien umzusetzen, anschliessend die Ergebnisse zu bewerten und die Organisation und ihre Effektivität zu verbessern (Brühwiler, 2016, S. 228). Veränderungen der Umwelt sind stets mit Unsicherheiten verbunden, weshalb das Risikomanagement für die Entwicklung und Umsetzung von Unternehmensstrategien von Bedeutung ist (Brühwiler, 2016, S. 39). Es ist eine Führungsaufgabe und setzt bei der Planung an, indem es sich mit der Möglichkeit auseinandersetzt, dass die Ziele einer Organisation nicht erreicht werden. Charakteristisch für das Risikomanagement in Organisationen ist demnach eine starke Top-down-Ausrichtung (Schütz, 2009, S. 137).

Das zentrale Planungsinstrument der strategischen Führungsebene für das Risikomanagement einer Organisation stellt die Risikopolitik dar (Brühwiler, 2016, S. 230). Sie setzt den Begriff des Risikos in den Zusammenhang mit der Unternehmensstrategie und definiert, wie das Risikomanagement in der Organisation ausgestaltet werden soll (Münzel & Jenny, 2005, S. 31). Sie legt die Ziele und die Strategien für das Risikomanagement fest und bestimmt, wie diese in der Organisation umgesetzt werden sollen (Brühwiler, 2016, S. 231). Münzel und Jenny (2005, S. 32) beschreiben die Risikopolitik als „ein auf die Durchsetzung definierter Ziele gerichtetes, risikoorientiertes Verhalten und Gestalten eines Unternehmens“. Die Formulierung der Risikopolitik richtet sich nach den Möglichkeiten und der strategischen Ausrichtung einer Organisation. In ihr werden Aussagen zur Risikotragfähigkeit und der Risikobereitschaft bzw. Risikoaversion einer Organisation gemacht (Schütz, 2009, S. 138). Es werden beispielsweise Geschäftsarten und Geschäftsstrategien fixiert, wichtige Zuständigkeiten und

Verantwortlichkeiten bestimmt, das Verfahren des Risikoreportings festgelegt und die Methoden der Risikobewertung definiert (Münzel & Jenny, 2005, S. 46).

2.2.3 Risikomanagementprozess: Die operative Ebene des Risikomanagements

Die im Rahmen der strategischen Planung erstellte Risikopolitik bildet die Basis für ein systematisches Risikomanagement auf operativer Ebene (Münzel & Jenny, 2005, S. 31). In den nachfolgenden Unterkapiteln wird nun das Risikomanagement auf operativer Ebene im Rahmen des Risikomanagementprozesses näher erläutert.

Die Umsetzung des Risikomanagements auf operativer Ebene erfolgt im Rahmen eines kontinuierlichen Vorgangs, dem Risikomanagementprozess. Sein Ziel ist es, mögliche Risiken zu erkennen, zu reduzieren und zu überwachen (Schedler et al., 2013, S. 210). Der Risikomanagementprozess gliedert sich in fünf Schritte: Die ersten zwei beinhalten die Risikoidentifikation sowie die Risikoanalyse und -bewertung und werden oft unter dem Begriff der Risikobeurteilung zusammengefasst. Anschliessend folgen die Risikosteuerung und die Risikoüberwachung und -überprüfung. Ihm folgt die regelmässige Dokumentation des Risikostatus in einem Risikobericht (Schütz, 2009, S. 149).

2.2.3.1 Risikoidentifikation

Die Aufgabe der Risikoidentifikation besteht darin, mögliche Gefahren, Ereignisse, Entwicklungen, Trends und Szenarien frühzeitig zu erkennen, welche die Ziele und Strategien einer Organisation gefährden können. Aktuelle, zukünftige, potentielle und theoretisch denkbare Risiken sollen somit in diesem Prozess erfasst werden (Budäus & Hilgers, 2009, S.42). Hierfür ist ein systematisches Vorgehen nötig, oft wird indes versucht, die Risiken zu kategorisieren. So entstanden in der Literatur und der Praxis verschiedenste Kategorisierungen von Risiken in beispielsweise Umfeld-, strategische und finanzielle Risiken (Schedler et al., 2013, S. 213). In der Realität sind Risiken aber meist stark miteinander verknüpft, sodass der Zweck der Kategorisierung oft kaum mehr als einer „Etikettierung“ der Risiken gleichkommt, welche dazu neigt, ihre Komplexität und Vielschichtigkeit zu unterschätzen (Hilgers & Budäus 2009, S.40; Niedostadek, 2010, S.125). Zentral für die systematische Risikoidentifikation ist hingegen der strategische Bezug. Ziele und Tätigkeiten der Organisation sowie die an sie gestellten Anforderungen müssen bekannt sein und dienen als Grundlage für eine systematische Ermittlung der Risiken (Brühwiler, 2016, S. 147). Mangelt es dem Prozess der Risikoidentifikation an Strategiebezug, läuft er Gefahr, von den wirklich bestandesgefährdenden Risiken abzulenken (Gleissner & Meier, 2015, S. 632). Kritisch ist der Vorgang somit vor allem deswegen, weil unerkannte Risiken nicht in den Risikomanagementprozess einfliessen und folglich auch nicht gesteuert werden können

(Brühwiler, 2016, S. 143). Die Früherkennung von Risiken ist vital, damit ausreichend Zeit für die Einleitung entsprechender Gegenmassnahmen zur Verfügung steht (Brühwiler, 2016, S. 148).

2.2.3.2 Risikoanalyse und -bewertung

Den nächsten Schritt im Risikomanagementprozess stellt die Risikoanalyse und -bewertung dar. Ziel dieses Teilprozesses ist es, die identifizierten Risiken korrekt zu bezeichnen und zu beschreiben, sowie ihre Tragweite in Bezug auf ihre Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkung bzw. Schadensausmass zu beurteilen. Die Komponente der Eintretenswahrscheinlichkeit dient dazu, die Unsicherheit eines Ereignisses oder einer Entwicklung messbar zu machen (Brühwiler, 2016, S. 158). Grundsätzlich setzt die Bestimmung der Eintretenswahrscheinlichkeit eine quantitative Datengrundlage voraus, welche jedoch oft nicht vorhanden ist, weshalb auf eine subjektive Einschätzung zurückgegriffen wird (Brühwiler, 2016, S. 158; Erben & Pauli, 2015, S. 823). Auch Aussagen und Einschätzungen zu den Auswirkungen von Risiken auf die Organisation oder das Unternehmen sind nur schwer oder gar nicht quantifizierbar. Aus diesem Grund werden die Auswirkungen von Risiken auf Organisationen in verschiedene Kategorien von „unbedeutend“ bis „katastrophal“ eingestuft (Brühwiler, 2016, S. 158). Weil zahlreiche Risiken einer Organisation positiv oder negativ miteinander korrelieren können, sind sie miteinander in Verbindung zu setzen (Hätsch & Müller, 2009, S. 8; Schütz, 2009, S. 141). Die Korrelation kann sich sowohl auf die Eintretenswahrscheinlichkeit als auch auf die Auswirkung beziehen. Risiken, die sich gegenseitig verstärken, verdienen hier besondere Aufmerksamkeit (Schütz, 2009, S. 141). Anschliessend wird beurteilt, ob das Risiko akzeptabel ist, indem das Resultat der Risikobewertung dem in der strategischen Risikopolitik definierten tolerierbaren Risikoniveau gegenübergestellt wird (Erben, 2015, S. 153).

2.2.3.3 Risikosteuerung

Im Rahmen der Risikosteuerung werden Massnahmen ergriffen, um die Risiken für die Organisation tolerabel und tragbar zu machen (Brühwiler, 2016, S. 164). Im Folgenden werden die vier Schlüsselstrategien der Risikosteuerung in ihren Grundzügen kurz vorgestellt:

Risikovermeidung: Risiken können vermieden werden. Dies bedeutet aber zugleich immer auch einen Chancenverzicht (Hätsch & Müller, 2009, S. 10)

Risikominderung: Ein grosser Teil der Risiken kann zwar nicht vermieden aber vermindert werden. Das Ziel der Risikominderung ist es, die Eintretenswahrscheinlichkeit oder die Schadenshöhe auf ein erträgliches Mass zu reduzieren (Münzel & Jenny, 2005, S. 84). So lassen

sich Risiken durch eine gute Diversifikation der Produkte und Dienstleistungen eines Unternehmens mindern (Hätsch & Müller, 2009, S. 10).

Risikoüberwälzung: Ein anderes Vorgehen stellt die Überwälzung der Risiken dar. Mittels einer Versicherung oder einer vertraglichen Vereinbarung mit Geschäftspartnern wird das Risiko an einen externen Risikoträger übertragen (Budäus & Hilgers, 2009, S. 43; Münzel & Jenny, 2005, S. 85). Versicherungslösungen zur Risikobewältigung eignen sich vornehmlich bei operationellen Risiken. Strategische, finanzielle und fähigkeitsbezogene Risiken von Organisationen sind hingegen kaum versicherbar (Brühwiler, 2016, S.166).

Risikoübernahme: Schliesslich gibt es immer auch Risiken, die sich nicht vermeiden oder überwälzen lassen. Dazu gehören beispielsweise Reputationsrisiken, die stets selbst zu tragen sind (Hätsch & Müller, 2009, S.10). Zu den Restrisiken gehören naturgemäss auch immer jene, die bei der Risikoidentifizierung nicht erkannt oder beachtet wurden (Brühwiler, 2016, S. 174).

2.2.3.4 Risikoüberwachung und -überprüfung

Die Risikoüberwachung und -überprüfung bildet den vorläufigen Schlusspunkt des Risikomanagementprozesses, er führt aber gleichzeitig in eine neue und nächste Phase (Brühwiler, 2016, S.175). Im Rahmen der Risikoüberwachung werden vorrangig die übrig gebliebenen Risiken beobachtet. Es wird überwacht, wie sich die Risiken im Zeitverlauf betreffend Eintretenswahrscheinlichkeit und Auswirkungen verhalten und verändern (Denk et al., 2010, S. 133). Die Risikoüberprüfung hingegen fokussiert auf die Umsetzung von geplanten Massnahmen zur Risikominderung. Regelmässig wird überprüft, ob die Massnahmen umgesetzt und ob die Risikobehandlung wirksam ist (Denk et al., 2010, S. 133; Brühwiler, 2016, S. 175).

2.2.3.5 Risikoreporting

Im Anschluss an die Risikoüberwachung wird der Risikostatus anhand des Risikoreportings rapportiert (Schütz, 2009, S. 145). Es ist mit der Aufgabe betraut, den systematischen Fluss relevanter Informationen bottom-up an alle wesentlichen Stellen und Personen zu gewährleisten (Denk et al., 2010, S. 134). Das Risikoreporting besitzt somit die Funktion eines Bindeglieds zwischen den operativen Einheiten und den strategischen Entscheidungsträgern und dient als Entscheidungsunterstützung (Funk, 2015, S. 662). Darin enthalten sind die Ergebnisse der Risikoidentifikation, der -analyse und -bewertung, sowie der aktuelle Umsetzungsstand der beschlossenen Massnahmen zur Risikosteuerung (Dörner et al., 2000, S. 496). Das Reporting dokumentiert den zusammengefassten Risikostatus. Idealerweise soll es im Rahmen eines bestehenden Berichtssystems und nicht isoliert erfolgen (Denk et al. 2010, S. 134). Der Risikobericht über den aktuellen Status und die künftigen Entwicklungen der Risiken

werden bei der Zielsetzung und der Erarbeitung der einschlägigen Politik auf strategischer Ebene berücksichtigt und führen gegebenenfalls bei beiden zu Anpassungen (Schütz, 2009, S. 136-137).

2.3 Untersuchungsmodell und Hypothesen zum Risikomanagement als Führungsinstrument

Gemäss Brühwiler (2016, S. 69) und dem Handbuch zum Risikomanagement des Bundes (EFV, 2015, S. 12) ist die Verbindung des Top-down-Ansatzes und des Bottom-up-Ansatzes unverzichtbar für ein systematisches Risikomanagement. Nur so wird es zu einem effektiven Führungsinstrument (Brühwiler 2016, S. 69; EFV, 2015, S. 12). Auf der Grundlage dieser theoretischen Konzeption des Risikomanagements als Führungsinstrument wurde das Modell für die vorliegende Untersuchung hergeleitet. Abbildung 2 stellt das Untersuchungsmodell grafisch dar.

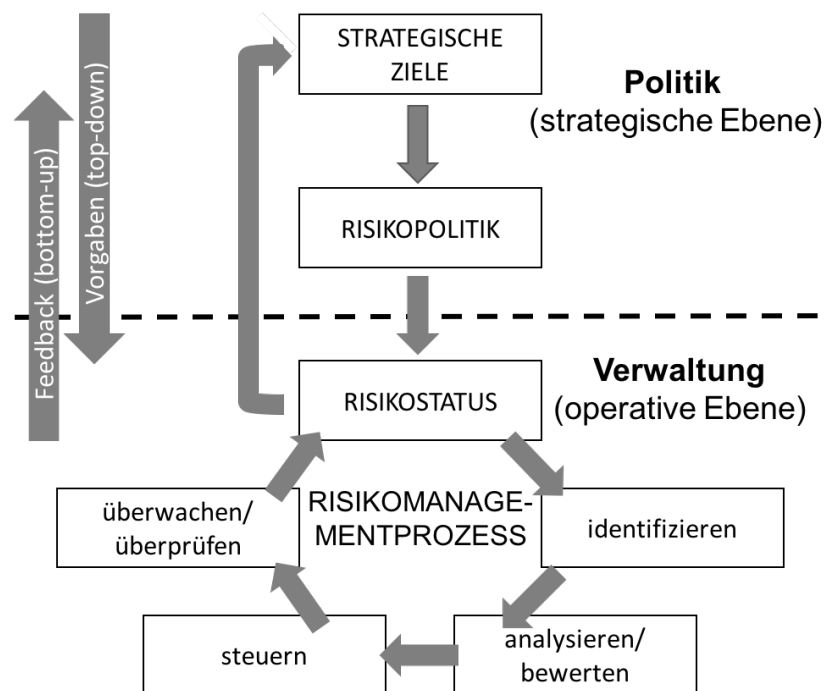


Abbildung 2: Risikomanagement als Führungsinstrument. Eigene Darstellung angelehnt an Schütz (2009, S. 137)

So wird in der vorliegenden Untersuchung angenommen, dass die strategischen Ziele des Kantons Zürich für seine Beteiligungen die Ausgestaltung der Risikopolitik beeinflussen. Sowohl die Definition der strategischen Ziele als auch die Formulierung der Risikopolitik erfolgen auf strategischer respektive politischer Ebene. Weiter wird angenommen, dass auf der Basis der Risikopolitik die entsprechenden Risiken auf der operativen Ebene im Rahmen des Risikomanagementprozesses gesteuert werden. In regelmässigen Abständen wird der Risikostatus erhoben und im Rahmen eines Reportings der strategischen Führungsebene

kommuniziert. Der Führungsprozess enthält somit eine Rückkoppelung: Die Risikopolitik und das Risikomanagement werden top-down bestimmt, während der Fluss der Risikoinformationen zur strategischen Führungsebene bottom-up gewährleistet wird (Schütz, 2009, S. 137). Weiter wird angenommen, dass auf politischer Ebene die Ziele und anschliessend die Risikopolitik dem kommunizierten Risikostatus entsprechend angepasst werden.

Auf der Grundlage des hergeleiteten Untersuchungsmodells (Abbildung 2) zum Risikomanagement als Führungsinstrument werden folgende drei Hypothesen untersucht:

Es wird im Rahmen des Top-Down-Ansatzes angenommen, dass die strategischen Ziele des Kantons Zürich die Ausgestaltung seiner Risikopolitik für die EVU-Beteiligungen beeinflussen:

H1: Die strategischen Ziele des Kantons Zürich beeinflussen die Ausgestaltung seiner Risikopolitik für seine Beteiligungen an den Energieversorgungsunternehmen EKZ und Apxo.

Ebenfalls im Zusammenhang mit dem Top-down-Ansatz wird angenommen, dass die Risikopolitik die effektive Steuerung der Risiken im Rahmen des Risikomanagementprozesses des Kantons auf Verwaltungsebene beeinflusst:

H2: Die Risikopolitik des Kantons Zürich beeinflusst die Risikosteuerung für die kantonalen Beteiligungen an den Energieversorgungsunternehmen EKZ und Apxo auf operativer Ebene.

Schliesslich wird auf Basis des Bottom-up-Ansatzes angenommen, dass veränderte und/oder neue Risiken zur Anpassung der strategischen Ziele des Kantons Zürich für die EVU des Kantons führen:

H3: Veränderte und/oder neue Risiken führen zur Anpassung der strategischen Ziele des Kantons Zürich für seine Beteiligungen an den Energieversorgungsunternehmen EKZ und Apxo.

3 Methodisches Vorgehen

Nach der theoretischen Fundierung sowie dem daraus abgeleiteten zu untersuchenden Modell im vorangegangenen Kapitel soll der Fokus in den nachfolgenden Ausführungen auf dem methodischen Vorgehen der vorliegenden Arbeit liegen. Dieses Kapitel dient primär dazu, die Auswahl der Fallstudie als Forschungsstrategie zu begründen sowie das Vorgehen bezüglich Datenerhebung und Datenauswertung zu erläutern.

3.1 Einzelfallstudie als Forschungsstrategie

Fallstudien werden von Yin (1981) als umfassende Forschungsstrategien bezeichnet, die mit dem Experiment oder einer quantitativen statistischen Untersuchung zu vergleichen sind (Yin, 1981, S. 59). Sie ermöglichen es, zeitgenössische Phänomene in ihrem realen Kontext zu betrachten, wobei die Grenze zwischen dem zu betrachtenden Phänomen und dem Kontext nicht trennscharf gezogen werden kann (Yin, 1981, S. 59; Plag, 2007, S. 106). Fallstudien eignen sich insbesondere für Forschungsfragen, die sich mit der Beantwortung des „Wie“ und des „Warum“ beschäftigen (Piazza, 2012, S. 34; Yin, 2014, S. 10).

Es wird zwischen deskriptiv-explorativen, explanatorischen und theoriegenerierenden Fallstudien unterschieden, wobei es sich hierbei um Idealformen handelt. In der Realität kombinieren Fallstudien die verschiedenen Ausprägungen (Piazza, 2012, S. 35). So handelt es sich bei der vorliegenden Fallstudie um eine Kombination einer deskriptiv-explorativen und explanatorischen Fallstudie. Deskriptive-explorative Fallstudien dienen dazu, ein vertieftes Verständnis der Problemstellung in der Praxis zu bekommen, während explanatorische Fallstudien der Überprüfung vorab postulierter Hypothesen dienen (Piazza, 2012, S. 35). So soll in der vorliegenden Arbeit das Untersuchungsinteresse nicht ausschliesslich auf die Beantwortung der Hypothesen gerichtet werden, sondern es soll zusätzlich zu einem vertieften Verständnis der Zürcher Risikomanagement-Praxis im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung beitragen. Insbesondere für die Beantwortung der Hypothese H2 ist es zentral, dass der Risikomanagementprozess als Ganzes analysiert und verstanden wird. Jeder Teilprozess basiert auf den vorhergegangenen, so dass die Risikosteuerung nicht losgelöst von den anderen Schritten im Risikomanagementprozess betrachtet werden kann.

3.1.1 Eignungsvoraussetzungen für Fallstudien

Die Auswahl der Forschungsmethode soll den Anspruch haben, den Zielen des Forschungsvorhabens sowie dem Stand der Forschung im zu bearbeitenden Forschungsfeld Rechnung zu tragen (Piazza, 2012, S. 106). Fallstudien eignen sich dementsprechend insbesondere, wenn die nachfolgenden drei Voraussetzung erfüllt sind (Plag, 2007, S. 106):

Interesse am Kontext eines Phänomens: Liegen vielfältige und schwer quantifizierbare Sachverhalte vor, eignen sich Fallstudien um ein Phänomen im Verhältnis zu dessen Kontext besser zu erfassen als statistisch-quantitative Analysen (Piazza, 2012, S. 36). So ist der Kontext der Public Corporate Governance für die Untersuchung des Risikomanagements des Kantons gegenüber seinen Beteiligungen an den EKZ und der Axpo von besonderer Bedeutung.

Ergründung neuer Sichtweisen: Mit Fallstudien ist es möglich, gänzlich neue Zusammenhänge zu erfassen, die sich der Sichtweise der Theorie entzogen haben (Piazza, 2012, S. 37). In diesem Sinne wird die effektive Umsetzung des Risikomanagements in der Praxis unter dem Einfluss der strategischen Ziele des Kantons für seine Beteiligungen an EVU untersucht. Es wird ebenso untersucht, inwiefern sich das Risikomanagement im Kanton Zürich als Führungsinstrument eignet.

Stand der Forschung in früher Phase: Fallstudien können besonders sinnvoll eingesetzt werden, wenn der Stand der Forschung sich in einer frühen Phase befindet. Zu diesem Zeitpunkt ist es wichtig, den Forschungsgegenstand mit einem breiten Blickwinkel zu betrachten, denn es muss zuerst herausgefunden werden, welche Fragestellungen für den betreffenden Forschungsbereich von zentralem Interesse sind (Plag, 2007, S. 106). So werden in einer frühen Phase der Forschung Fallstudien stark mit dem grundsätzlichen Verständnis des Forschungsgegenstandes verbunden (Plag, 2007, S. 107). Die vorliegende Analyse der effektiven Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich in Bezug auf die Beteiligungen an EVU wurde bis anhin noch nicht untersucht. Der Fundus an Literatur ist folgerichtig erst im Entstehen und entsprechend unergiebig.

Wie nun gezeigt werden konnte, sind die zentralen Eignungsvoraussetzungen für eine Fallstudie erfüllt. Die Fallstudie hat sich als Forschungsstrategie zur Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellung bewährt.

3.1.2 Fallauswahl

Zentral für Fallstudien ist die sorgfältige Fallauswahl (Piazza, 2012, S. 44). Sie erfolgt im Rahmen von Fallstudien mittels theoretischen Kriterien („theoretical sampling“; Lamnek, 2010, S. 286). Es werden Kriterien für die Auswahl des Falles festgelegt, die erwarten lassen, dass möglichst viele relevante Aspekte transparent und damit die Wirkungszusammenhänge erkennbar werden (Plag, 2007, S. 113). Der Kanton Zürich wurde als Fall ausgewählt, weil er massgebliche Beteiligungen an zwei grossen und bedeutenden EVU besitzt, deren finanzielle Risiken sich akzentuiert haben. Zudem verfolgt der Kanton Zürich für seine Beteiligungen unterschiedliche strategische Ziele (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015), wodurch sich

vertiefte Einblicke in die Zusammenhänge von strategischen Zielen, Risikopolitik und Risikosteuerung auf operativer Ebene gewinnen lassen.

3.1.3 Fallstudien-Design

Werden innerhalb eines Falles mehrere Analyseobjekte untersucht, wie in der vorliegenden Untersuchung mit den Beteiligungen an Axpo und EKZ, spricht Yin (2014, S. 53) von einer „eingebetteten“ Fallstudie („embedded“ case study). Der Kanton Zürich stellt somit den Fall dar, während die beiden Beteiligungen die in den Fall „eingebetteten“ Analyseobjekte bilden. Analyseobjekte sind immer eine Teilmenge eines übergeordneten Falls (Schmidt, 2006, S. 114). Die in den Fall integrierten Analyseobjekte beruhen auf einem einzigen, gemeinsamen, verbindenden Kontext (D'Aujourd'hui, 2015, S. 177). „The subunits [Analyseobjekte] can often add significant opportunities for extensive analysis, enhancing the insight into the single case“ (Yin, 2014, S. 56). Dabei ist es erforderlich, dass nicht nur Daten auf der Ebene der Analyseobjekte erhoben werden, sondern auch auf der integrierenden Ebene des Gesamtkontextes (d'Aujourd'hui, 2015, S. 177). Die Schwierigkeit liegt somit darin, den Gesamtkontext respektive den Fall nicht zu vernachlässigen und sich nur auf die Analyseobjekte zu konzentrieren (Yin, 2014, S. 55-56). Die beiden Analyseobjekte EKZ und Axpo können somit zusätzliche Erkenntnisse bezüglich des Einflusses der strategischen Ziele auf die Risikopolitik und das Risikomanagement im Kanton Zürich liefern.

3.2 Datenerhebung

Bei Fallstudien werden idealerweise mehrere Quellen zur Informationsbeschaffung erschlossen (Eisenhardt, 1989, S. 537). Mit der Triangulation mehrerer Arten der Datenerhebung lassen sich Konstrukte und Hypothesen erhärten (Eisenhardt, 1989, S. 538). Kann das Muster einer Informationsquelle durch die Evidenz einer anderen bestärkt werden, dann sind die Erkenntnisse besser fundiert (Eisenhardt, 1989, S. 538; Gläser & Laudel, 2009, S. 105). Das Ziel ist es somit, eine möglichst breite und umfassende Informationsgrundlage zu erarbeiten. Werden Widersprüche festgestellt, ist dies eine Aufforderung, die entsprechenden Aspekte stärker zu hinterfragen (Plag, 2007, S. 117). Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung werden folgende Arten der Datenerhebung und Informationsbeschaffung verwendet:

3.2.1 Leitfadengestützte Experteninterviews

Die zentrale Methode der Datenerhebung ist das Experteninterview. Dabei werden die Interviewpartner aufgrund des ihnen zugeschriebenen Expertenstatus befragt (Helfferich, 2014, S. 579). Przyborski und Wohlraab-Sahr (2008, S. 133) definieren Experten als Personen, die über ein bestimmtes Rollenwissen verfügen, wie beispielsweise Insiderkenntnisse über bestimmte institutionelle Abläufe. Experten interessieren somit nicht als Person, sondern als

Wissensträger (Liebold & Tinczek, 2009, S. 37). Sie repräsentieren organisationale und institutionelle Entscheidungsstrukturen und verkörpern Wissensbestände in Form von Erfahrungsregeln über das Funktionieren von sozialen Systemen (Liebold & Tinczek, 2009, S. 37). Üblicherweise sind Experteninterviews leitfadengestützt. Der Leitfaden kann dabei unterschiedlich stark strukturiert sein. Je nach Strukturierungsgrad steuert der Interviewer oder der Interviewte das Gespräch (Piazza, 2012, S. 54). Im Rahmen eines offenen, weniger strukturierten Interviews leitet der Interviewte den Gesprächsfluss und entscheidet, wann die vorgegebenen Themen angesprochen werden sollen. Die Aufgabe des Interviewers ist es dann, darauf zu achten, dass alle Fragen beantwortet werden (Piazza, 2012, S. 54). In der vorliegenden Untersuchung wurden die Experten nach den Regeln eines offenen Interviews befragt, um damit den explorativen Charakter der Studie zu berücksichtigen. So konnten sie zusätzlich Aspekte, die mit dem Interviewleitfaden nicht abgedeckt wurden, zur Sprache bringen.

3.2.1.1 Auswahl der Experten

Es wurden je zwei Vertreter aus der Politik und der Verwaltung befragt. Leider war es nicht möglich, den angestrebten Interviewtermin mit dem zuständigen Regierungsrat zu erhalten. Deshalb wurden die beiden Interviews mit zwei Kantonsräten geführt. Als Vertreter und Experte seitens der Politik wurde der Kantonsrat und Präsident der AWU (Aufsichtskommission für wirtschaftliche Unternehmen) des Kantons Zürichs, Beat Bloch (CSP), interviewt. Als weiterer Vertreter wurde der Kantonsrat Robert Brunner (Die Grünen) befragt. Er wurde aufgrund seiner Mitgliedschaft in der Finanzkommission (FIKO) und in der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) sowie seiner zahlreichen Vorstösse im Parlament zum Risikomanagement bezüglich Axpo-Beteiligung ausgewählt. Aufgrund der starken Zusammenarbeit von Fach- und Finanzdirektion im Rahmen des Managements von Beteiligungsrisiken wurde je ein Vertreter der beiden Direktionen befragt. Als Vertreter der Finanzdirektion wurde August Danz als Stabsleiter der Finanzverwaltung des Kantons Zürich und von der zuständigen Fachdirektion, dem AWEL (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft), der Leiter der Energiewirtschaft, Matthias Möller, interviewt.

3.2.1.2 Interviewleitfaden

Es wurden zwei unterschiedliche Interviewleitfäden für die Gespräche mit den Vertretern aus der Politik und der Verwaltung erstellt. Jener zur Befragung der Experten aus der Politik konzentrierte sich das Risikomanagement auf strategischer Ebene und jener für die Exponenten der Verwaltung auf die operativer Ebene. Die Fragen orientierten sich an den in der Untersuchung zu beantwortenden Hypothesen sowie an der Erfassung und dem Verständnis des gesamten Risikomanagementprozesses auf operative Ebene. Weitere Fragen kreisten um

Gestaltungsempfehlungen und Verbesserungsvorschläge. Jedes Interview dauerte rund eine Stunde und wurde mit Einverständnis der Interviewten auf Tonband aufgenommen. Zu Beginn des Interviews wurde das Ziel der Studie und das genaue Vorgehen während des Interviews erläutert.

3.2.2 Schriftliche Dokumente

Die Datenerhebung basiert nebst den Experteninterviews auch auf schriftlichen Quellen. Die Auswertung vorhandener Dokumente erfolgte zusätzlich als Vorbereitung auf die Interviews. Weitere schriftliche Quellen händigten die Interviewpartner aus. Es handelte sich hierbei um wichtige Dokumente und Akten wie Richtlinien, Verordnungen, Interpellationen, Gesetze, Geschäftsberichte, Regierungsratsbeschlüsse, die Kantonsverfassung und diverse Berichte des Kantons. Schriftliche Dokumente als Datenquellen haben den Vorteil, dass sie keiner potentiellen Verzerrung durch den Forschenden unterliegen (Piazza, 2012, S. 56).

3.3 Datenauswertung und -analyse

Im folgenden Kapitel wird auf die Aufbereitung der Interviews eingegangen. Im Anschluss wird das Vorgehen der Datenauswertung und -analyse im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2010) dargestellt.

3.3.1 Aufbereitung der Interviews

Im Rahmen der Aufbereitung der Daten wurden die digitalen Tonbandaufnahmen wörtlich transkribiert. Die wörtliche Transkription ist zwar aufwändig, dafür hilft sie, einzelne Aussagen in ihrem Kontext zu erfassen und bildet so die Grundlage für eine ausführliche Interpretation (Mayring, 2010, S. 89). Die Interviews wurden in Mundart geführt und in die Standardsprache transkribiert.

3.3.2 Qualitative Inhaltsanalyse

Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2010) versucht, aus der grossen Menge an Textdaten die für die forschungsleitende Frage relevanten Aussagen herauszufiltern (Blatter et al. 2007, S. 75). Zentral ist hierbei, dass dieser Prozess der Reduktion von Datenmengen zur Sichtbarmachung der Kernaussagen nach expliziten Regeln erfolgt (Blatter et al. 2007, S. 76). Dafür sorgt ein Kategoriensystem, das theoriegeleitet am Datenmaterial entwickelt wird. Die Selektionskriterien für die Kategorienbildung werden deduktiv aus den theoretischen Erwägungen zum Gegenstand und dem Ziel der Untersuchung begründet. Sie wurden in der vorliegenden Untersuchung in Anlehnung an die im Untersuchungsmodell dargestellten Elemente des Risikomanagements als Führungsinstrument sowie den postulierten Hypothesen und den Gestaltungsempfehlungen der Experten hergeleitet. In jeder Kategorie wurde wiederum zwischen den beiden Unternehmen Axpo und EKZ unterschieden. Das verwendete

Kategoriensystem befindet sich in Anhang 3. Mit Hilfe dieses Kategoriensystems wurden die für die Untersuchung relevanten Fakten bestimmt, die anschliessend aus dem Material, den transkribierten Interviews und den schriftlichen Dokumenten herausgefiltert wurden (Mayring, 2016, S. 114). Zudem wurden Kategorien, insbesondere die Unterkategorien zu den Gestaltungsempfehlungen, induktiv aus dem Datenmaterial hergeleitet. Im Anschluss an die Kategorisierung wird das gesamte Kategoriensystem in Bezug zu den Hypothesen und der forschungsleitenden Frage sowie der dahinterliegenden Theorie interpretiert (Mayring, 2016, S. 117; Blatter, 2007, S. 78). Die qualitative Inhaltsanalyse zeichnet sich somit durch eine streng methodisch kontrollierte Analyse des Datenmaterials aus (Mayring, 2016, S. 114).

4 Das Management von Beteiligungsrisiken im Kanton Zürich

Im folgenden wichtigen Kapitel werden in einem ersten Schritt die relevanten gesetzlichen Grundlagen und Handlungsempfehlungen im Soft Law für das Risikomanagement im Kanton Zürich dargestellt. Anschliessend wird kurz auf die Transparenz als wichtige treibende Kraft für die effiziente Bewirtschaftung der Beteiligungsrisiken eingegangen. In einem zweiten Schritt folgt die Auswertung der Daten zur Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich. Ziel dieses Abschnittes ist einerseits das allgemeine Verständnis und Darstellen dieser Praxis im Kanton Zürich, andererseits die Analyse des Risikomanagements als Führungsinstrument im Rahmen der Auswertung der Hypothesen. In einem letzten Schritt werden die Ergebnisse der Hypothesen und die Risikomanagement-Praxis diskutiert. Es wird zudem auf mögliche Implikationen und Gestaltungsempfehlungen für die Praxis sowie für die Wissenschaft eingegangen und die Limitationen der vorliegenden Arbeit werden diskutiert.

4.1 Gesetzliche Grundlagen und Soft Law

Auf internationaler Ebene hat die OECD (2015²) Grundsätze zur Public Corporate Governance verabschiedet, welche nicht bindende Leitlinien für die Mitgliedstaaten betreffend des Risikomanagements öffentlicher Beteiligungen umfassen. Dabei handelt es sich um sogenanntes Soft Law, das heisst, sie stellen Handlungsrichtlinien für Regierungen dar, sind aber nicht rechtlich verbindlich (Steiner et al., 2015, S. 60). Die Grundsätze zur Public Corporate Governance der OECD (2015) fokussieren auf das Risikomanagement öffentlicher Unternehmen und die staatliche Behördenvertretung in den Leitungsgremien der Unternehmen als Risikomanagement-Massnahme. Nicht explizit behandelt wird das Risikomanagement des Trärgemeinwesens öffentlicher Unternehmen. Auf nationaler Ebene hat der Bundesrat 2006 mit seinem Corporate-Governance-Bericht einheitliche Grundsätze für die Auslagerung öffentlicher Aufgaben und für die Steuerung von Organisationen und Unternehmen des Bundes geschaffen. Im Gegensatz zu den internationalen Leitlinien geht der Bericht des Bundes (2006) vermehrt auf das Risikomanagement des Trärgemeinwesens ein (insbesondere Leitsätze 12 und 14), wobei die Vorgaben sehr oberflächlich gehalten sind. Die Weisungen des Bundesrates zur Risikopolitik (2010) sowie die Richtlinien (2010) und das Handbuch (2015) über das Risikomanagement des Bundes der Eidgenössischen Finanzverwaltung gelten nur für Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die keine eigene Rechnung führen und schliessen somit selbständige Anstalten und Unternehmen des Bundes aus (EFV, 2010, S. 3). Die Vorgaben des Bundes gelten jedoch nicht für die Kantone. Diese geniessen weitgehende

² Die OECD veröffentlichte bereits im Jahr 2005 erstmals Grundsätze zur Public Corporate Governance. 2015 erschien die überarbeitete Auflage.

Autonomie, auch was die Einführung und Ausgestaltung eines Risikomanagements angeht. Es ist ihnen überlassen, ob und in welcher Form sie ein Risikomanagement einführen wollen (Hunziker et al., 2015, S. 27). Mehrere Kantone haben aber Regelwerke und Berichte zur Public Corporate Governance entworfen. So bestehen auf kantonaler Ebene unterschiedliche Herangehensweisen und Entwicklungsstände (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 7). Auch kommt in den neuen Finanzhaushaltsgesetzen der Kantone dem Risikomanagement eine wichtige Stellung zu. Generelle Vorschriften finden sich praktisch in allen modernen Finanzhaushaltsgesetzen (Bolz & Blaser, 2014, S.193).

4.1.1 Kanton Zürich

Das Risikomanagement des Kantons Zürich für seine Beteiligungen basiert auf den im Jahr 2014 in Kraft getretenen Richtlinien über die Public Corporate Governance des Kantons Zürich. Sie zielen auf eine bessere und transparentere Steuerung und Kontrolle von Organisationen oder Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 7). Als explizites Ziel gilt unter anderem „das systematische Abschätzen von finanziellen und politischen Risiken“ (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 8). Die im Bericht formulierten Richtlinien sollen bei Revisionen der Rechtserlasse zur Organisation des Kantons und der Spezialgesetzgebung sowie bei Einzelentscheiden im Rahmen laufender Tätigkeiten des Regierungsrates und der Verwaltung fortlaufend umgesetzt werden (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 3). Der Regierungsrat betont, dass der Handlungsbedarf aufgrund von Risikoüberlegungen bestimmt wird (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S.3). Bei Nichtanwendung der Richtlinien im Einzelfall ist dies nach dem Prinzip „comply or explain“³ in den Beschlüssen des Regierungsrats und der Verwaltung sowie in den Anträgen an den Kantonsrat besonders zu begründen (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 3).

Der Regierungsrat erliess 14 Richtlinien zur Public Corporate Governance, wobei die Richtlinie 10 sich dem Risikomanagement des Kantons gegenüber seinen Beteiligungen widmet, womit es als ein integraler Bestandteil der Public Corporate Governance gilt. Mit Hilfe des Risikomanagements werden mögliche Risiken identifiziert und beurteilt sowie Massnahmen zur Bewirtschaftung festgelegt (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 29). Dabei setzt es einerseits bei der Beteiligung selbst und andererseits beim Kanton an (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 29). Die normativen Grundlagen für das Risikomanagement sind insbesondere in den §13 und §14 der *Verordnung über die Organisation des Regierungsrates*

³ Das „Comply-or-Explain“-Prinzip besagt, dass aufgezeigt werden muss, ob und wie die Richtlinien eingehalten werden (comply), und es ist ebenfalls zu begründen, warum die Richtlinien nicht eingehalten werden (explain; Piazza, 2012, S. 131).

und der kantonalen Verwaltung (VOR RR) und auch im Finanzhaushaltsgesetz des Kantons Zürich, dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG), geregelt.

4.1.1.1 Risikomanagement der Beteiligungen

Beteiligungen, die dem Privatrecht unterstehen, haben gemäss Art. 716a Abs.1. Ziff. 1 des Obligationenrechts ein Risikomanagement zu führen, wobei die Verantwortung hierfür beim Verwaltungsrat liegt. Öffentlich-rechtliche Beteiligungen haben gemäss §39 der Rechnungslegungsverordnung (RLV) ein Risikomanagement zu führen, sofern sie, wie beispielsweise die EKZ, in der Rechnung des Kantons konsolidiert sind. Besondere Anforderungen können in den Eignerstrategien oder in den Spezialgesetzen vorgesehen werden (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 29), wobei jedoch keine spezialgesetzlichen Regelungen bezüglich Risikomanagement im EKZ-Gesetz vom 19. Juni 1983 enthalten sind. Für die Beteiligung an der Axpo existiert keine spezialgesetzliche Grundlage. Die Eignerstrategien jedoch legen gemäss §13 Abs. 2 der *Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung* (VOR RR) Vorgaben zur Risikobeurteilung und Berichterstattung fest. Eignerstrategien existieren für bedeutende Beteiligungen des Kantons. Als bedeutend gelten Beteiligungen, bei welchen der Anteil am Eigenkapital mindestens 30% beträgt oder der Wert (Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder tieferer Verkehrswert) der Beteiligung eine Million Schweizer Franken übersteigt und wenn bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons bestehen (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 5). Bedeutende Beteiligungen werden im Anhang zu den Richtlinien über die Public Corporate Governance angeführt, wie die Beteiligungen an den EKZ und der Axpo (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 11). Eignerstrategien fassen die Erwartungen des Regierungsrates oder der zuständigen Fachdirektion an die Beteiligung zusammen und dienen als Grundlage für den Austausch mit dem obersten Führungsorgan des Unternehmens sowie als Ausgangspunkt für die Rechenschaftsablage (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 20).

4.1.1.2 Risikomanagement des Kantons

Als Eigner hält sich der Kanton Zürich an die Risikovorgaben und Risikobeurteilung im Rahmen der §13 Abs. 2 und §14 der VOR RR. Die Richtlinien über die Public Corporate Governance konkretisieren anschliessend die Verordnung zum Risikomanagement. Auf der Grundlage der Eignerstrategie und der diesbezüglichen Berichterstattung werden Risikovorgaben und eine Risikobeurteilung aus der Perspektive des Kantons vorgenommen (§13 Abs. 2 VOG RR). Sie basieren auf den Angaben der Beteiligung und auf den eigenen Einschätzungen der zuständigen Fachdirektion (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 30).

Gemäss §14 VOR RR interessieren auf Stufe Regierungsrat lediglich die finanziellen Risiken. Entsprechend fokussiert sich die Fachdirektion darauf. Die Finanzdirektion beurteilt anschliessend in Zusammenarbeit mit der zuständigen Fachdirektion die Veränderung der finanziellen Beteiligungsrisiken und stellt sie gemäss §14 VOR RR im Geschäftsbericht des Regierungsrates dar (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 7).

Das Controlling des Regierungsrates über die kantonale Verwaltung erfasst gemäss §7 Bst. d des CRG auch die Beteiligungen des Kantons. Die Fachdirektion ist gemäss den Public-Corporate-Governance-Richtlinien dafür verantwortlich, dass die bedeutenden Risiken in die gesamtpolitischen Planungs- und Rechenschaftsinstrumente des Regierungsrates und in die Einzelentscheide zu den Beteiligungen einfliessen (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 30). Die Public Corporate Governance als Steuerungsmodell ist auf die kantonalen Planungs- und Berichterstattungsinstrumente *Richtlinien der Regierungspolitik, Legislaturbericht, Controllingbericht, konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan* sowie *Geschäftsbericht* abgestimmt. Die Beteiligungen werden somit von der gesamtpolitischen Steuerung des Regierungsrates und Kantonsrates und von der allgemeinen Rechenschaftsablage erfasst (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 4).

Um Interessenkonflikte zu verhindern, werden in den Richtlinien über die Public Corporate Governance die Rollen des Regierungsrates als Eigner und Gewährleister unterschieden. Die Fachdirektion ist gemäss Richtlinie 11 verantwortlich für die Gewährleistung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung und für die Wahrnehmung der Eignerrolle des Kantons (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 8). Übernimmt die Fachdirektion gleichzeitig die Eigner- und Gewährleisterrolle, dann sind die zuständigen Stellen innerhalb der Fachdirektion organisatorisch zu trennen (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 8) In diesem Fall kann der Regierungsrat die Eignerrolle der Finanzdirektion zuteilen (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 8). Die Finanzdirektion unterstützt diesfalls den Regierungsrat, die zuständige Fachdirektion und die Kantonsvertretung in ihrer Eignerrolle gegenüber den Beteiligungen (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 8). Die Staatskanzlei unterstützt den Regierungsrat in seiner Gewährleisterrolle gegenüber den Beteiligungen (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 8).

In den entsprechenden Richtlinien zum Risikomanagement (2014a, S. 7) wird keine Funktion der Staatskanzlei im Rahmen des Risikomanagements erwähnt. Aufgrund des starken Fokus auf die Beurteilung der finanziellen Risiken liegt der Schwerpunkt bezüglich Risikomanagement auf der engen Zusammenarbeit der Fach- und Finanzdirektion. Die Finanzdirektion agiert als zentrale, übergeordnete Stelle des Risikomanagements im Kanton.

Sie soll ein einheitliches, objektives und systematisches Management der Beteiligungsrisiken gewährleisten.

4.2 Transparenz als treibende Kraft

Entscheide zu Beteiligungen werden meist auf politischer Ebene getroffen, weswegen der Public Corporate Governance eine zentrale Informationsfunktion zukommt. Transparenz bildet eine zentrale Voraussetzung für die effektive Kontrolle durch das Gemeinwesen (Steiner et al., 2015, S. 60), insbesondere bezüglich den damit verbunden potentiellen Risiken (Steiner et al., 2015, S. 60; Meister, 2009, S. 9). Die Rechnungslegung ist ein gleichermassen bewährtes und geeignetes Instrument um transparent über kantonale Beteiligungen und den sich daraus ergebenden finanziellen Risiken zu berichten (Fuchs et al., 2016, S. 5). Eine Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF, 2012) wies für die meisten der untersuchten Ländergruppen einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Transparenz, unter Berücksichtigung von Rechnungslegung sowie Finanzstatistik, und der Staatsverschuldung nach (Bergmann, 2016, S. 348). Es ist jedoch nicht festzustellen, ob der Zusammenhang zwischen der Transparenz und der Staatsverschuldung ursächlich ist oder ob er nur deshalb besteht, weil Länder mit einer guten finanziellen Führung tendenziell alle drei Eigenschaften wie hohe Transparenz, tiefe Schulden sowie Zinsen aufweisen (Bergmann, 2016, S. 348). Dieselbe Studie des IWF (2012) belegte indes, dass Mängel in der Rechnungslegung ursächlich für wirtschaftliche Schocks während der Finanzkrise waren (Bergmann, 2016, S. 348). Eine transparente Rechnungslegung scheint somit eine positive wirtschaftliche Entwicklung zu begünstigen (Bergmann, 2016, S. 349). Die umfassende interkantonale Vergleichsstudie von Meister (2009) zeigte, dass die Rechnungslegung für die Beteiligungen der Kantone jedoch allgemein wenig transparent ist. Hier kollidiert gemäss Bergmann (2016, S. 347) das öffentliche Interesse an einer transparenten und möglichst manipulationssicheren Berichterstattung mit dem Wunsch der Verwaltung nach einer möglichst weitgehenden finanzpolitischen Handlungsfreiheit. Zur Zeit der Durchführung des Kantonsmonitorings (Meister, 2009) erstellte eine Mehrheit der Kantone ihre Rechnungen auf der Grundlage des Harmonisierten Rechnungsmodells 1 (HRM 1), welches vor allem finanzpolitisch geprägt ist (Fuchs et al., 2016, S. 5). Die Beteiligungen der Kantone werden im Rahmen des HRM1 zwar in der Bilanz erfasst, aber lediglich zu Anschaffungskosten oder Erinnerungswerten (Fuchs et al. 2016, S. 20; Meister, 2009, S. 133). Der Kanton Bern beispielsweise wendet bis heute HRM 1 an und hat seine Mehrheitsbeteiligung von 52.5 % an den BKW zum Anschaffungswert von 69 Mio. Franken in den Büchern, obwohl der tatsächliche Wert des börsenkotierten Unternehmens weit darüber liegt (Kanton Bern, 2014, S. 48). HRM 1 entspricht damit nicht den Erfordernissen

einer Finanzberichterstattung, welche die tatsächlichen Verhältnisse der Finanzlage darstellt, so wie dies die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) nach dem Prinzip einer „True and Fair View“ verlangen. Die IPSAS gelten heute als Referenzgrösse und Good Practice und ermöglichen eine Bewertung der öffentlichen Beteiligungen zu Marktwerten (Bergmann & Gamper, 2004, S. 620). Der Kanton Zürich stellte im Jahr 2009 seine Rechnungslegung auf IPSAS um, verzichtete jedoch auf eine marktnähere Bewertung der Beteiligungen. Er bewertet seine Beteiligungen an der Axpo und den EKZ bis heute zu Anschaffungswerten. Der Buchwert der EKZ-Anteile beträgt gar null, weil das gesamte Dotationskapital zurückbezahlt wurde (Fuchs et al., 2016, S. 20), während die Axpo-Beteiligung mit einem Wert von 68 Mio. Franken in den Büchern steht (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 3, 4). Das Eigenkapital der Axpo belief sich aber im Geschäftsjahr 2014 auf 7.5 Mia. Franken. Der kumulierte Wert der Beteiligung des Kantons (18.34%) und jener der EKZ (18.41%) an der Axpo belief sich demnach auf 2.76 Mia. Franken (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 3-4). Immerhin musste der Axpo-Konzern im Jahr 2013/2014 eine Wertberichtigung im Umfang von 1.5 Mia. Schweizer Franken vornehmen. Gewinne oder Verluste wirken sich somit nicht unmittelbar auf die Kantonsfinanzen aus (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S.6). Fuchs et al. (2016, S. 8) halten fest, dass eine transparente Finanzberichterstattung der Eignerkantone solche Wert- und Marktentwicklungen ihrer Beteiligungen berücksichtigen soll, um eine umfassende sowie chancen- und risikogerechte Informationsgrundlage für den zukünftigen Umgang mit ihnen zu schaffen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht beinhalten Bilanzierungen zu Anschaffungswerten Risiken, weil sie bestehende Informationsasymmetrien zwischen Politik und Verwaltung aufrechterhalten (Fuchs et al. 2016, S. 21). Laut Meister (2009, S. 33) ist zudem aus ökonomischer Sicht im Falle eines Unternehmenskonkurses nicht der buchhalterische Wertverlust relevant, sondern der Wert aus dem „(...) potentiellen Ertrag eines Verkaufs vor dem Konkurs“.

4.3 Auswertung der Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich

Im folgenden Kapitel wird die Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich dargestellt. Zudem wird das Risikomanagement als Führungsinstrument anhand der postulierten Hypothesen analysiert worauf anschliessend auf die Gestaltungsempfehlungen der Experten eingegangen wird.

4.3.1 Strategische Ziele

Die Eignerstrategien im Kanton Zürich umfassen und konkretisieren die strategischen Ziele des Kantons Zürich gegenüber seinen Beteiligungen an den EKZ und der Axpo (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 5). Die strategischen Ziele können gemäss den Richtlinien über die

Public Corporate Governance einerseits Ziele bezüglich der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben enthalten. Es handelt sich dabei um aufgabenbezogene Ziele aus der Sicht des Kantons als Gewährleister. Als strategische Ziele gelten andererseits aber auch unternehmensbezogene Ziele, welche der Kanton in seiner Eigenschaft als Eigner der Unternehmen anstrebt (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 5). So formuliert der Kanton in den Eignerstrategien mittelfristige Ziele und Anforderungen zur Verwirklichung seiner Eigner- und Gewährleisterinteressen. Die Ausarbeitung und Konkretisierung der strategischen Ziele in den Eignerstrategien ist ein Exekutivauftrag (Bloch, 26.9.2016). Darin werden die Grundsätze des EKZ-Gesetzes durch den Regierungsrat präzisiert. Für die Axpo hingegen gibt es keine spezialgesetzliche Grundlage. Die Verantwortlichkeiten bezüglich Axpo-Beteiligung liegen ausschliesslich beim Regierungsrat (Bloch, 26.9.2016). Beide Beteiligungen gelten als bedeutend und verfügen demnach über eine Eignerstrategie. Diese sind jedoch nicht öffentlich und werden zurzeit überarbeitet (Brunner, 26.9.2016).

4.3.1.1 EKZ

Die Beteiligung des Kantons Zürich an den EKZ bezweckt laut §2 des Gesetzes vom 19. Juni 1983 eine sichere und umweltgerechte Stromversorgung, welche die EKZ im Sinne einer öffentlichen Aufgabe erfüllen. Die EKZ haben somit einen Versorgungsauftrag des Kantons Zürich. Diese beschränkt sich laut dem Kantonsrat und Präsidenten der AWU, Beat Bloch (26.9.2016), vornehmlich auf das Betreiben des Verteilnetzes und die Versorgung der Kunden im regulierten Markt durch den Einkauf von genügend Strom auf den internationalen Märkten. Trotz den primären Versorgungszielen können gewisse finanzielle Ziele des Kantons nicht vollkommen vernachlässigt werden. So sollen die EKZ nach § 3 des EKZ-Gesetzes nach kaufmännischen Grundsätzen selbsttragend geführt werden und im Bereich der Hausinstallationen einen angemessenen Gewinn anstreben.

4.3.1.2 Axpo

Der Kanton Zürich verfolgt mit seiner Beteiligung an der Axpo heute vor allem finanzielle Interessen (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 7; Regierungsrat Kanton Zürich, 2013, S. 35). Ursprünglich war das anders. Die Axpo ging 2001 aus der „Nordostschweizer Kraftwerke AG“ (NOK) hervor, welche 1914 gegründet wurde. Die NOK war ein Konkordat der Nordostschweizer Kantone, welches Kraftwerke baute und/oder sich an Kraftwerken beteiligte, um die Stromversorgung der beteiligten Kantone zu sichern (Möller, 28.9.2016). Die Stromproduktion war lange die Hauptaufgabe der NOK und der späteren Axpo. Mit dem Stromversorgungsgesetz (StromVG) im Jahr 2007/2008 veränderte sich jedoch die Funktion der Axpo. Ursprünglich war sie für die Netzsteuerung der Regelzone Nordostschweiz

zuständig, mit dem StromVG wurde diese jedoch aufgehoben und sämtliche Regelzonen in der Schweiz zu einer einzigen unter der Verantwortung der Swissgrid⁴ zusammengeführt (Möller, 28.9.2016; Art. 20 Abs. 2 Bst. a StromVG). Gleichzeitig erfolgte auch eine Teilliberalisierung des Marktes. Grosskunden mit einem Jahresverbrauch von mehr als 100 MWh können heute ihren Stromanbieter selbst wählen (Art. 6 Abs. 2 StromVG). Mit dem StromVG „hat sich der ganze Versorgungsauftrag in Luft aufgelöst“ (Möller, 28.9.2016). Die Axpo ist somit für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit des Kantons nicht mehr relevant: „Bei einem Konkurs der Axpo Holding wäre die sichere Stromversorgung im Kanton nicht gefährdet“ (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 4). Möller (28.9.2016), Leiter der Energiewirtschaft des AWEL, betonte jedoch, dass es aber natürlich immer Erwartungen gibt, die mit der Gewährleistung einhergehen, wie das sichere Betreiben der Kraftwerke, insbesondere der Kernkraftwerke.

4.3.2 Risikopolitik

Die Risikopolitik für die öffentlichen Beteiligungen findet im Kanton Zürich im Rahmen der Public-Corporate-Governance-Richtlinien statt: „Wenn man von Strategie anfängt zu sprechen, muss man nicht nur den Risikobereich abdecken, sondern diesen Aspekt ganzheitlich im Rahmen der Public Corporate Governance betrachten“ (Möller, 28.9.2016). Dies bestätigt auch August Danz (26.9.2016), Stabsleiter der Finanzverwaltung: „Wenn Sie die Beteiligungsrisiken anschauen wollen, dann ist dies ein ganz eigenes System, das wir hier im Rahmen der Public Corporate Governance aufgebaut haben“. Es beinhaltet eine strikte organisatorische Trennung von Eigner- und Gewährleistersicht auf die Unternehmen (Danz, 26.9.2016). Die Idee der Public-Corporate-Governance-Richtlinien ist es, dass für jede bedeutende Beteiligung eine Eignerstrategie festgelegt wird, welche die Ziele und die Erwartungen, inklusiv Risikomanagement, an das Unternehmen formuliert und konkretisiert (Möller, 28.9.2016).

In den Eignerstrategien gibt es zwar Vorgaben zum Instrument des Risikomanagements bzw. zur Risikobeurteilung für die Unternehmen, diese seien aber für beide Unternehmen identisch (Möller, 28.9.2016). Laut Möller (28.9.2016) beschränken sich die Vorgaben auf die Anforderung eines zeitgemässen Risikomanagements und der qualitativen und quantitativen Beurteilung der Risiken im jährlichen Reporting des öffentlichen Unternehmens. Die Axpo als Unternehmen verfüge im Vergleich zu den EKZ zwar über ein sophistizierteres Risikomanagement, dies geschehe jedoch auf Initiative des Unternehmens und nicht des

⁴ Die nationale Netzgesellschaft Swissgrid sorgt für den Betrieb, Ausbau und Erhalt eines sicheren und wirtschaftlichen Übertragungsnetzes und stellt die notwendige Regelenergie für die Netzstabilität sicher (EiCom, 2016, S. 7-8).

Kantons Zürich (Möller, 28.9.2016).

4.3.3 Risikomanagementprozess

Im Rahmen des Risikomanagements geht es im Kanton Zürich vornehmlich um die Beurteilung finanzieller Risiken, bestätigt Möller (28.9.2016). Danz (26.9.2016) argumentiert, dass es neben den finanziellen Risiken vermutlich schon noch andere Risiken gäbe, „aber schliesslich landet alles in den Finanzen“. Im Kanton Zürich gilt das Unterlassen der Wahrnehmung einer Chance nicht als Risiko und bleibt unberücksichtigt (Finanzdirektion, 2016a, S. 3). Das verengte Verständnis vom Risiko als Einbahnstrasse vorstellt den Blick auf die ihm ebenfalls innewohnenden Opportunitäten.

4.3.3.1 Identifikation der Risiken

Die Risikoidentifikation des Kantons stützt sich auf das Risikoreporting des Unternehmens ab, wo die Risiken qualitativ und quantitativ beurteilt respektive beziffert werden müssen (Möller, 28.9.2016). Danz (26.9.2016) bestätigte das starke Abstützen des Kantons auf die Risikobeurteilung des Unternehmens. Der Stabsleiter der Finanzverwaltung (26.9.2016) betonte jedoch, dass die bekannten bzw. erkennbaren Risiken in der Praxis unproblematisch sind. Problematisch sind jene, die unentdeckt irgendwo schlummern: „(...) mit Risiken, die Sie nicht kennen, können Sie nicht umgehen“ (Danz, 26.9.2016). Zusätzlich zum Risikoreporting hält sich der Kanton an den jährlich erscheinenden Bericht der Elektrizitätskommission (ElCom). Dieser beschäftigt sich mit allen relevanten Aspekten der Stromversorgungssicherheit (Möller, 28.9.2016).

4.3.3.2 Analyse und Bewertung der Risiken

Neben der Analyse und Bewertung der Risiken durch Dritte verlässt sich der Kanton auch auf eigene Abwägungen, die unter Umständen von Ersteren abweichen: „(...) es ist möglich, dass ein Unternehmensrisiko nicht unbedingt auch ein Risiko für den Kanton darstellen muss“, betonte Möller (28.9.2016). Die Risiken werden dreistufig skaliert: gering, mittel und hoch. Die Einstufung erfolgt auf Basis der Multiplikation des Schadensausmasses mit der Eintretenswahrscheinlichkeit (Danz, 26.9.2016). Mittlere und hohe Risiken gelten als wesentlich und sind auszuweisen (Finanzdirektion, 2016a, S. 4). Die Beurteilung erfolgt nach dem Bruttoprinzip: Die potentielle Schadenssumme wird hochgerechnet und würde anfallen, wenn keine Kontrollen existierten (Finanzdirektion, 2016a, S.4). Mit Hilfe der Brutorisiken kann abgeschätzt werden, welche Kontrollhandlungen notwendig sind um sie auf ein vertretbares Mass zu reduzieren. Die Fachdirektion legt fest, auf welchen Zeitraum sich das Schadensausmass bezieht. Die wesentlichen Risiken werden mit einer entsprechenden Matrix mit den beiden Achsen der Eintretenswahrscheinlichkeit und dem Schadensausmass dargestellt.

Beträgt das Produkt solcher Abschätzungen mindestens 50 Mio. Franken, so handelt es sich um ein hohes Risiko, bei einem Wert zwischen 25 Mio. und 50 Mio. Franken wird von einem mittleren und bei weniger als 25 Mio. Franken von einem geringen Risiko gesprochen (Finanzdirektion, 2016a, S. 4-5).

Danz (26.9.2016) sowie Möller (28.9.2016) betonen, dass sie sich weitgehend auf die Risikobeurteilungen der Unternehmen abstützen. Danz (26.9.2016) führt weiter aus, dass der Kanton letztlich über zu wenig Informationen verfüge um das Schadensausmass und die Eintretenswahrscheinlichkeit zu beurteilen: „Ich behaupte, es ist unmöglich und reine Augenwischerei, als Kanton die Risiken selbst beurteilen zu wollen, (...) Sie werden nie mehr wissen als die Unternehmung“. Die Frage sei lediglich, ob der Kanton dem Risikomanagement des Unternehmens vertraue. Er könne lediglich beurteilen, ob das Unternehmen ein geeignetes Risikomanagement habe (Danz, 26.9.2016). „Also wenn es wirklich heikel ist, wird keine Firma diese Risiken publizieren (...)“ (Danz, 26.9.2016). Zusätzlich müsse auch beachtet werden, das im Falle einer Aktiengesellschaft nicht nur der Aktionär „Kanton“ über die Risiken informiert werden könne. Aufgrund der gesetzlichen Grundlage müssten alle Aktionäre gleichbehandelt werden (Danz, 26.9.2016). „Und darum können sie den Risikoberichten des Unternehmens glauben oder nicht glauben, aber ich bezweifle, dass die ganz heiklen Themen dort drin sind, dies wäre eine totale Schwächung der Unternehmung“ (Danz, 26.9.2016). Als Kanton die Risiken „von aussen“ beurteilen zu wollen, ist nach Danz (26.9.2016) nicht möglich. Aus diesem Grund müsse der Kanton sich auf die Risikobeurteilungen der Beteiligungen stützen.

4.3.3.3 Beurteilung der Beteiligungsrisiken

Im Regierungsratsbeschluss vom 16. Dezember 2015 wird festgehalten, dass mit der zunehmenden Liberalisierung des Strommarktes die finanziellen Risiken für die Aktionäre des Axpo-Konzerns zunehmen, weil die höheren Kosten nur beschränkt via Strompreise den Kunden weiterverrechnet werden können (Möller, 28.9.2016; Brunner, 16.9.2016; Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 4). Das Geschäftsergebnis der Axpo wirke sich auch unmittelbar auf die Finanzen des Kantons und auf die der EKZ aus (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 4). Im Vergleich zur Axpo sind die Risiken bei den EKZ jedoch geringer, weil die EKZ weder an grossen Beteiligungen im Bereich der Erzeugung noch an grossen Bauprojekten beteiligt ist (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 6). Diesen Sachverhalt bestätigen alle vier Experten. Dennoch nehmen auch die Risiken bei den EKZ aus den eingangs erwähnten Gründen zu, denn höhere Gestehungskosten können nur noch bei einem

Stromverbrauch des Kunden von unter 100 MWh pro Jahr auf diesen überwältzt werden (Art. 4 StromVV, 2015; Brunner, 26.9.2016).

4.3.3.4 Steuerung der Risiken

Vermeiden lassen sich die finanziellen Beteiligungsrisiken durch einen Verkauf der Beteiligungen (Danz, 26.9.2016). Erfüllen sie jedoch öffentliche Aufgaben, werden sie im Verwaltungsvermögen⁵ geführt und können nicht verkauft werden (Danz, 26.9.2016). Obwohl die Axpo im Gegensatz zur EKZ keine öffentliche Aufgabe erfüllt, wird auch ihre Beteiligung im Verwaltungsvermögen geführt und kann somit nicht unmittelbar veräussert werden.

Immerhin lassen sich Risiken gegenüber Beteiligungen *vermindern*, indem die Geschäftsstrategien der Unternehmen beeinflusst werden. So können laut Möller (28.9.2016) beispielsweise gewisse Geschäftsfelder ausgeschlossen werden. Vor allem Unternehmen, die eine Gewährleistungsverantwortung wahrnehmen, sollen ihre Entwicklungsschwerpunkte auf die Aufgabenerfüllung legen (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, 5.3).

Indem der Kanton jegliche Haftung ablehnt, *überwältzte* er die Risiken auf das Unternehmen. So besteht weder für die EKZ noch für die Axpo eine Staatsgarantie (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 6). Im Falle eines Konkurses müsste der Kanton lediglich die Buchwerte der Kantone abschreiben. Da die EKZ mit null Franken in den Büchern steht, wären „lediglich“ die 68 Mio. Franken der Axpo-Beteiligung abzuschreiben.

Danz betonte (26.9.2016), dass in Bezug auf die Risikosteuerung immer eine gewisse Flexibilität beibehalten werden müsse für Risiken, die nicht auf dem Radar der Risikoüberwachung erscheinen. Dies bedeute, dass der Kanton über finanzielle Polster verfügen müsse, um Risiken *tragen* zu können. Schliesslich bestehe immer ein politisches Risiko, dass der Staat mehr schultern müsse als eigentlich im Gesetz vorgesehen sei: „So stand nirgends im Gesetz, der Staat müsse Banken retten“ (Danz, 26.9.2016). Danz (26.9.2016) betonte: „Die politische Wirklichkeit, die sieht aber eben ganz anders aus“. So wird im Regierungsratsbeschluss vom 15. Dezember 2015 (S. 7) festgehalten: „Eine weitere, rechtlich nicht genau fassbare, Haftungsebene ist eine mögliche 'politische' bzw. 'moralische' Haftung des Kantons, die beispielsweise bei Katastrophenschäden oder bei einer ungenügenden Finanzierung der Fonds für die Stilllegung und Entsorgung der Kernkraftwerke eintreten könnte“. Trotz fehlender gesetzlichen Grundlagen besteht de facto eine Staatshaftung. Auch müssen Reputationsrisiken, abgesehen von allfälligen Haftungsansprüchen an den Kanton, im

⁵ Das Verwaltungsvermögen umfasst die Vermögenswerte, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Das Finanzvermögen umfasst alle übrigen Vermögenswerte (Art. 3 Abs. 5, 6 FHG).

Falle eines Scheiterns der Axpo bzw. den EKZ vom Kanton Zürich selbst getragen werden (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 8).

4.3.3.5 Überwachung und Überprüfung der Risiken

Der Bericht über die Public Corporate Governance (2014b, S. 30) hält fest, dass bei wichtigen Risikoentwicklungen eine Informationspflicht der Fachdirektion gegenüber dem Regierungsrat besteht. Möller (28.9.2016) bestätigte, dass bei wichtigen Entwicklungen der Regierungsrat über die Finanzdirektion so schnell und tiefgehend wie möglich informiert werde. Danz (26.9.2016) betonte zusätzlich, dass im Falle neuer Entwicklungen der Kontakt mit den Gesellschaften gesucht und nachgefragt und überprüft werde, ob und wie aktuelle Entwicklungen konkret pariert werden.

4.3.3.6 Risikoreporting

Im Rahmen des jährlichen Risikoreportings präsentiert die Finanzdirektion die bedeutenden finanziellen Risiken der Beteiligungen aufgrund der Meldungen der zuständigen Fachdirektion im Geschäftsbericht des Regierungsrates (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 7). Die Fachdirektion rapportiert über die Umsetzung der Eignerstrategie und beantwortet im Risikoreporting Fragen, die sich um mögliche Veränderungen der Vermögenswerte, die erzielte Rendite, den Grad der Verschuldung des Unternehmens sowie das Risikomanagement des Unternehmens drehen. Auch gibt sie ihre Einschätzung über die Angemessenheit des Risikomanagements, die bestehenden Risiken und die damit verbundenen potentiellen Schäden (Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadensausmass) ab. Im Weiteren gehören die getroffenen Massnahmen zur Risikosteuerung und deren Umsetzung zum Reporting (Finanzdirektion, 2016b, S. 2). Nebst dem jährlichen Reporting bestehen auch inoffizielle bilaterale Kontakte zwischen der Fachdirektion und der Finanzdirektion (Möller, 28.9.2016).

4.3.4 Risikomanagement als Führungsinstrument

Durch die Verbindung des Top-down- mit dem Bottom-up-Ansatz mutiert das Risikomanagement in Organisationen zum Führungsinstrument. Im Folgenden werden die im Rahmen des Top-down- und Bottom-up-Ansatzes postulierten Hypothesen anhand der Daten aus den Interviews und den schriftlichen Dokumenten überprüft. Zusätzliche Erkenntnisse über die Zusammenhänge werden durch den Vergleich der beiden Beteiligungen gewonnen.

4.3.4.1 Implikationen der strategischen Ziele

Die Hypothese H1 nimmt an, dass im Sinne des Top-down-Ansatzes die strategischen Ziele die Ausgestaltung der Risikopolitik des Kantons für die Beteiligungen beeinflussen. Die Auswertung der Daten dazu zeigte folgendes Bild:

Der Kanton verfolgt für beide Unternehmen unterschiedliche strategische Ziele. Bezüglich EKZ liegen sie vornehmlich auf einer sicheren und umweltgerechten Stromversorgung, während finanzielle Ziele bis anhin nicht ausdrücklich verfolgt wurden (Bloch, 26.9.2016; Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, Art. 2 & Art. 3 EKZ-Gesetz). Bei der Axpo hingegen handelt es sich um eine reine Finanzbeteiligung (Brunner, 26.9.2016). Trotzdem führt der Kanton beide Beteiligungen im Verwaltungsvermögen, in welchem die Risikopolitik im Rahmen der Public-Corporate-Governance-Richtlinien stattfindet (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a). Diese Tatsache würde indes daraufhin deuten, dass die strategischen Ziele die Risikopolitik nicht beeinflussen, da sich die Risikopolitik trotz unterschiedlicher strategischer Ziele für beide Unternehmen auf den ersten Blick nicht zu unterscheiden scheint. Alle vier Experten sind sich jedoch einig und bestätigen, dass die im Kontext der Public Corporate Governance erstellten Eignerstrategien die strategischen Ziele des Kantons in spezifische Vorgaben für die Unternehmen konkretisieren und folglich je nach Art der Ziele eine unterschiedliche Vorsteuerung der Unternehmen erfolgt (Möller, 28.9.2016). Dazu gehört, dass der Kanton beispielsweise als Eigner der EKZ keine Investitionen in Kohle- oder Gaskraftwerke, sondern eine umweltgerechte Stromversorgung gemäss §2 des EKZ-Gesetzes will (Bloch, 26.9.2016). Möller (28.9.2016) betonte, dass es sich hierbei stets um Risikoüberlegungen handle, da sich der Kanton CO₂-Ziele gesetzt habe und nicht möchte, dass sein Unternehmen in CO₂-intensive Produktionsformen investiert. Eine solche Investition würde für politischen Wirbel sorgen und entsprechende Risiken für den Kanton bergen (Möller, 28.9.2016). Mit der Axpo verfolge man hingegen rein finanzielle Ziele, wodurch sich die risikopolitischen Interventionen des Kantons in deren Geschäftsstrategie aus ein Minimum beschränken und damit den unternehmerischen Handlungsspielraum der Axpo erhöhen (Danz, 26.9.2016 & Möller, 29.6.2016 &). Die Risikopolitik des Kantons für die Axpo unterscheidet sich demnach sehr wohl von jener der EKZ (Bloch, 28.9.2016 & Danz, 26.9.2016). So fasst Kantonsrat Brunner (26.9.2016) zusammen: „Die Ziele die man [der Kanton] mit der Beteiligung verfolgt, unterscheiden sich bei den EKZ und der Axpo und dies hat auch einen Einfluss auf deren Risikopolitik (...)“.

Die Erkenntnisse aus den Experteninterviews und den schriftlichen Dokumenten scheinen somit zu belegen, dass je nach strategischen Zielen unterschiedliche risikopolitische Vorgaben durch den Kanton in Bezug auf mögliche Geschäftsstrategien der Unternehmen Axpo und EKZ gelten. Damit deuten die vorliegenden Resultate darauf hin, dass die Hypothese H1 angenommen werden kann.

4.3.4.2 Implikationen der Risikopolitik

Im Zusammenhang mit der Hypothese H2 wurde in der vorliegenden Untersuchung angenommen, dass die Risikopolitik die effektive Risikosteuerung auf Verwaltungsebene für die Beteiligungen des Kantons an den EKZ und der Axpo beeinflusst. Die Auswertung der Daten bezüglich der Hypothese H2 zeigte Folgendes:

Beteiligungen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, werden im Verwaltungsvermögen gehalten. Letzteres lässt sich nicht veräussern, ergo kann das Risiko auch nicht gesteuert werden. Weil jedoch die Axpo keine öffentliche Aufgabe erfüllt, aber dennoch aus historischen Gründen im Verwaltungsvermögen gehalten wird, prüft der Kanton nun eine Überführung der Beteiligung ins Finanzvermögen (Danz, 26.9.2016). Ursächlich für diese Erwägungen sind die zunehmenden Risiken der Axpo-Beteiligung für den Kanton Zürich (Brunner, 26.09.2016, Regierungsrat Kanton Zürich, 2016, S. 7). Die Gesellschaft schüttet seit 2013/2014 keine Dividenden mehr an ihre Aktionäre aus und erfüllt dementsprechend die strategischen Ziele des Kantons nicht mehr (Brunner, 26.9.2016). Hinzu kommt, dass die Beteiligung mit der kantonalen Gesetzgebung in Konflikt steht, welche eine umweltgerechte Stromversorgung fordert (Bloch, 26.9.2016). Im Finanzvermögen liessen sich die Aktien an der Axpo veräussern, wodurch die Risiken für den Kanton de facto steuerbar würden: „Wenn die Aktien an der Axpo im Finanzvermögen wären, dann könnten wir die Aktien jetzt verkaufen und das Risiko so minimieren“ (Danz, 26.9.2016). Bestätigt wird die Überprüfung eines solchen Transfers auch im Regierungsratsbeschluss vom 15. Dezember 2016 (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 7). „Bei den EKZ wäre dies nicht möglich. Wir müssen sie behalten, weil sie eine öffentliche Aufgabe erfüllt, weswegen sich das Risikomanagement sehr wohl zwischen den beiden Unternehmen unterscheidet“ (Danz, 26.9.2016).

Nicht nur im Rahmen einer möglichen Risikosteuerung durch eine Veräusserung, sondern auch in Bezug auf eine Reduzierung der Risiken mittels einer möglichen Diversifikation der Geschäftsfelder scheinen sich die beiden Unternehmen zu unterscheiden. So wies Möller (28.9.2016) darauf hin, dass den Beteiligungen mit finanziellen Zielen des Kantons mehr Freiräume gegeben würde, um diese auch zu erreichen. So könne die Axpo beispielsweise in die USA expandieren (Möller, 28.9.2016). Das Einräumen weitergefasster Handlungsspielräume für die Unternehmen führe zwar zu höheren Risiken, aber eben auch verbesserten Ertragschancen (Möller, 28.9.2016). „Erfüllt das Unternehmen hingegen öffentliche Aufgaben, sollte das Unternehmen primär in diesem Bereich tätig sein und nur die Risiken tatsächlich eingehen, welche zur vernünftigen Erfüllung der öffentlichen Aufgabe erforderlich sind. (...) so können beispielsweise gewisse Geschäftsfelder im Vornherein

ausgeschlossen werden“ (Möller, 28.9.2016). Solche Überlegungen betreffen einerseits die Risikopolitik auf strategischer Ebene und beeinflussten anschliessend auch die Prozesse, wie die Risiken auf Verwaltungsebene effektiv gesteuert werden können (Bloch, 26.9.2016; Danz, 26.9.2016). Dies bestätigt auch Brunner: „Die Ziele, die man [der Kanton] mit den Beteiligungen verfolgt, unterscheiden sich zwischen den EKZ und der Axpo und dies hat auch einen Einfluss auf die Risikopolitik und das Risikomanagement“ (Brunner, 26.9.2016).

Die Experten sind sich einig und bestätigen alle den expliziten Einfluss der risikopolitischen Vorgaben im Rahmen der Eigenerstrategien auf die Risikosteuerung. Zudem scheinen auch die Vergleiche der beiden Unternehmen und der Regierungsratsbeschluss vom 15. Dezember 2015 den postulierten Zusammenhang zu erhärten. Die Ergebnisse deuten somit darauf hin, dass die Hypothese H2 angenommen werden kann.

4.3.4.3 Implikationen des Risikostatus

Im Rahmen des Bottom-up-Ansatzes nimmt die Hypothese H3 an, dass veränderte und/oder neue Risiken zur Anpassung der strategischen Ziele des Kantons für seine EVU führen. Die Auswertung der Daten zur dritten Hypothese zeitigte Folgendes:

Theoretisch hält der Kanton in den Richtlinien über die Public Corporate Governance (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014a, S. 8) zwar fest, dass die Fachdirektion gestützt auf die Risikobeurteilungen beim Regierungsrat jährlich die notwendigen strategischen Korrekturmassnahmen für die Eigenerstrategien beantragt. In der Praxis zeigt sich jedoch ein differenzierteres Bild: Der Leiter der Energiewirtschaft, Matthias Möller (28.9.2016), betonte, dass es auf die Art der strategischen Ziele ankomme, ob diese aufgrund veränderter Risiken abgeändert werden könnten. Erfülle der Kanton mit der Beteiligung eine öffentliche Aufgabe, wie die Gewährleistung einer sicheren Versorgung, sei eine Anpassung der strategischen Ziele nicht möglich. Verfolge der Kanton mit der Beteiligung hingegen finanzielle Ziele, so versuche er sehr wohl aufgrund veränderter Risiken die Ziele und somit auch die Strategien für die Beteiligungen anzupassen (Möller, 28.9.2016). Ihre Anpassung an neue oder veränderte Risiken sei somit immer davon abhängig, was der Kanton mit einer Beteiligung bezwecke, argumentierte Möller (28.9.2016). Diese Ansicht teilt auch der Stabsleiter der Finanzverwaltung, August Danz (26.9.2016): Die EKZ erfülle zumindest im regulierten Markt immer noch öffentliche Aufgaben, weswegen die Versorgungsziele für die EKZ nicht vernachlässigt werden dürften. Die Ziele der Axpo-Beteiligung könnten hingegen durchaus veränderten Risiken angepasst werden, weil sie keine öffentliche Aufgabe erfülle (Danz, 26.9.2016). Robert Brunner (26.9.2016) betonte ausserdem, dass mit den steigenden finanziellen Risiken, welche sich mit der Axpo-Beteiligung für den Kanton ergeben, immer

mehr Mitgliederkantone – unter anderem auch der Kanton Zürich – den Ausstieg aus der Axpo erwägen (NZZ, 29.1.2016, Brunner, 26.9.2016). Das Eigenkapital der Axpo werde sich in den nächsten Jahren weiter drastisch reduzieren, prognostiziert Brunner (26.9.2016). Die finanziellen Interessen und Ziele des Kantons an der Beteiligung würden damit nicht mehr erfüllt. Es liefen deshalb momentan Gespräche des Kantons Zürich mit den anderen NOK-Kantonen zur Kündigung des Gründungsvertrages und dessen Ersetzung durch einen angepassten Aktionärsbindungsvertrag (Brunner, 26.9.2016). Die Verkaufsbestrebungen des Kantons Zürich zeigten laut Brunner (26.9.2016) eine generelle Änderung der strategischen Ausrichtung, indem der Kanton nicht nur bestrebt sei, die strategischen Ziele zu ändern, sondern gedenke die Beteiligung als Ganzes zu veräussern (Brunner, 26.9.2016). Beat Bloch (26.9.2016) betonte, dass die EKZ hingegen immer noch einen Versorgungsauftrag habe und ein Verkauf der EKZ aufgrund höherer Risiken für den Kanton deshalb keine Option sei. Laut Bloch (26.9.2016) werde aber mit der fortschreitenden Strommarktliberalisierung der Versorgungsauftrag des Kantons teilweise hinfällig. So halte der Regierungsratsbeschluss 2015 (S. 4-6) fest, dass im Falle eines Konkurses beider Unternehmen die sichere Stromversorgung im Kanton nicht gefährdet wäre, weil in einem liberalisierten Markt deren bisherige Leistungen umgehend von Konkurrenten übernommen würden. Mit Blick auf den Stromvertrieb an die Kleinkunden im für sich immer noch regulierten Markt habe die EKZ aber einen unveränderten Versorgungsauftrag zu erfüllen (Bloch, 26.9.2016). Reduziere sich hingegen der Versorgungsauftrag des Kantons, so können die strategischen Ziele durchaus angepasst werden. So fordere der Regierungsrat von den EKZ nun eine jährliche Gewinnausschüttung von 30 bis 40 Mio. Franken (Bloch, 26.9.2016), wogegen sich die EKZ jedoch vehement wehren (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016). Aufgrund des gelockerten Versorgungsauftrages für die EKZ rücken die finanziellen Interessen des Kantons in den Vordergrund (Bloch, 26.9.2016). Auch Möller (28.9.2016) bestätigt, dass die angemahnte Gewinnabführung der EKZ eine drastische Abkehr von der bisherigen Geschäftsphilosophie bedeute. Der Kanton wende sich ab vom genossenschaftlichen Modell, das „(...) keinen Gewinn erwirtschaftet und die Stromtarife tief hält“ (Möller, 28.9.2016).

Die Erkenntnisse zeigen, dass erst durch eine Reduktion des Versorgungsauftrages eine Änderung der strategischen Ziele, beispielsweise hin zu vermehrt finanziellen Zielen im Falle der EKZ, möglich wird. Versorgungsaufträge verhindern somit eine Anpassung der strategischen Ziele aufgrund von veränderten oder neuen Risiken. Verfolgt der Kanton hingegen keine öffentliche Aufgabenerfüllung wie mit der Axpo-Beteiligung, können die strategischen Ziele aufgrund veränderter Risiken durchaus korrigiert werden, indem der Kanton

die Beteiligung an der Axpo grundsätzlich überdenkt. Die Ergebnisse aus den Interviews und den konsultierten Dokumenten deuten somit darauf hin, dass die Hypothese H3 abgelehnt werden muss. Die Ziele des Kantons können nicht generell an veränderte und neue Risiken angepasst werden. Die Gewährleistung öffentlicher Aufgaben steht an oberster Stelle und verhindert eine Anpassung der strategischen Ziele an einen veränderten Risikostatus.

4.3.5 Gestaltungsempfehlungen

Im Folgenden wird auf die geäusserten Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge der Experten auf strategischer und operativer Ebene des Risikomanagements im Kanton Zürich eingegangen.

4.3.5.1 Strategische Ebene

Die Kantonsräte Brunner (26.9.2016) und Bloch (26.9.2016) sehen vor allem Verbesserungspotential in der Oberaufsicht über die Beteiligungen. Der Kantonsrat habe bei einer Reihe von namhaften Beteiligungen, welche für den Kanton bedeutende Risiken bergen, keinerlei Informationen und Kontrolle (Bloch, 26.9.2016). Dies gelte insbesondere auch für die Axpo. Bezüglich der EKZ-Beteiligung existierten immerhin Kontrollinstrumente im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts, die durch die AWU eingesetzt würden (Bloch, 26.9.2016). Brunner fordert deshalb, in Zukunft nur noch Beteiligungen im Portfolio des Kantons zu halten, über die der Kantonsrat seine Oberaufsichtsfunktion ausüben könne (Brunner, 26.9.2016). Die Gründe für die ungenügende Oberaufsicht sehen die Experten darin, dass die Risikopolitik im Rahmen der Public-Corporate-Governance-Richtlinien vom Regierungsrat ohne Einbezug des Kantonsrates erarbeitet wurde (Brunner, 26.9.2016). Laut Bloch (26.9.2016) habe der Regierungsrat in dieser Risikopolitik vor allem seine eigenen Aufgaben definiert und darob die Oberaufsicht des Kantonsrates ganz „vergessen“. Deshalb habe das Parlament im Rahmen einer parlamentarischen Initiative eine Art Gegenvorschlag zu den Konzeptionen des Regierungsrates erarbeitet (Geschäftsleitung Kantonsrat Zürich, 2016). Die parlamentarische Initiative fordert, dass der Regierungsrat einmal pro Legislatur dem Kantonsrat über alle Beteiligungen bezüglich etwaiger Änderungen im Management, in der Eignerstrategie, der Zielerreichung sowie über ergriffene Massnahmen Rechenschaft ablegt und den Bericht dem Kantonsrat zur Genehmigung vorlegt (Bloch, 26.9.2016; Geschäftsleitung Kantonsrat Zürich, 2016). „Die parlamentarische Initiative soll somit zur Verbesserung des gesamten Risikomanagements führen“ (Bloch, 26.9.2016).

4.3.5.2 Operative Ebene

Auf operativer Ebene sehen Möller (28.9.2016) sowie auch Danz (26.9.2016) vor allem Handlungsbedarf bezüglich der sauberen Trennung der verschiedenen Rollen des Kantons. Der

Kanton hat eine organisatorische Trennung der Gewährleisterrolle und der Eignerrolle vorgenommen. Bis anhin hat laut Danz (26.9.2016) die Gewährleisterrolle „total dominiert“. „Die Eignerrolle ist die neue Rolle, die wir jetzt versuchen zu sichern. (...). Aber intern die Trennung von Gewährleister und Eignersicht zu verkaufen ist nicht einfach“ (Danz, 26.9.2016). Dies wäre laut Danz (26.9.2016) eine theoretische Übung. Jemand, der dies zwanzig Jahre anders bzw. eben nicht gemacht habe, meine, er könne die Gewährleister -und Eignersicht durchaus im Kopf trennen. „Das Problem ist, dass er automatisch eine Gewichtung vornimmt, und die wird meistens bei der Leistung sein“ (Danz, 26.9.2016). Steht die Leistung im Vordergrund, interessiert es oft nicht, ob nun zusätzliche Risiken eingegangen würden (Danz, 26.9.2016). Aus diesem Grund ist es laut Danz (26.9.2016) wichtig, dass nüchtern beurteilt werde, was es für den Kanton heisse, Eigner eines Unternehmens zu sein. In diesem Falle interessiert weniger die Leistung des Unternehmens als vielmehr die Sicherung des Unternehmenswertes in den nächsten Jahren und allenfalls, ob und welche Risiken diesem Ziel entgegenstehen (Danz, 26.9.2016).

Möller (28.9.2016) weist zudem darauf hin, dass es in Bezug auf die Risiken der Axpo-Beteiligung zahlreiche und berechtigte Anfragen aus dem Parlament vorlägen und es bezüglich Transparenz noch einigen Aufholbedarf gäbe. Einen zentralen Aspekt stelle hier eine transparente Rechnungslegung des Kantons dar. Möller (28.9.2016) betonte, dass der Kanton im Rahmen des Risikomanagements die Axpo nicht als Unternehmen mit einem Wert von 68 Mio. Franken betrachten sollte, bloss weil es exakt mit diesem Betrag in den Büchern stehe. Der tatsächliche Wert sei nämlich viel höher und der Kanton sei natürlich daran interessiert, dass sich der Wert positiv entwickle (Möller, 28.9.2016). Um die Risiken der Axpo-Beteiligung für den Kanton zu beurteilen, sollte vom tatsächlichen Wert ausgegangen werden (Möller, 28.9.2016). Entsprechend wäre auch der finanzielle Schaden im Falle eines Konkurses der Axpo ungleich höher, was Ansporn genug wäre, die Beteiligung in allen Aspekten eng zu beobachten.

5 Zusammenfassende Betrachtung und Diskussion

Im Rahmen der Diskussion werden die Ergebnisse zum Risikomanagement als Führungsinstrument im Kanton Zürich zusammengefasst, worauf anschliessend in einer Synthese die wichtigsten Erkenntnisse aus der Analyse der Risikomanagement-Praxis, über die Hypothesen hinaus, diskutiert werden. Weiter wird auf die Implikationen für die Praxis und die Forschung eingegangen, wobei im Anschluss die Limitationen der vorliegenden Arbeit diskutiert werden.

5.1 Das Risikomanagement als Führungsinstrument im Kanton Zürich

Die Auswertung der Interviews und der schriftlichen Dokumente deuten auf den Einfluss der strategischen Ziele auf die Risikopolitik hin. Der Vergleich der beiden Unternehmen Axpo und EKZ zeigte, dass sich die strategischen Ziele des Kantons für die öffentlichen Unternehmen unterscheiden und dies zu ungleichen risikopolitischen Vorgaben für die Unternehmen in den Eignerstrategien führt. Letztere sind laut Experten stark von Risikoüberlegungen respektive der gewünschten Risikoexposition der Unternehmen geprägt, womit sich die Hypothese H1 zu bestätigen scheint. Ebenso weisen die Erkenntnisse darauf hin, dass die risikopolitischen Vorgaben in den Eigentümerstrategien die effektive Risikosteuerung auf operativer Ebene beeinflussen und folglich die Hypothese H2 angenommen werden kann. So sollen beispielsweise Beteiligungen, die eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen haben, wie die EKZ, vornehmlich in diesem Bereich tätig sein. Dementsprechend beeinflusst der Kanton die Unternehmensstrategie, indem er gewisse Geschäftsfelder zum Vornherein ausschliesst, wodurch die effektive Risikosteuerung auf operativer Ebene stark beeinträchtigt wird. Die Risiken für das Unternehmen und somit auch für den Kanton können dadurch nicht mittels einer Diversifikation reduziert werden. Demgegenüber hat die Axpo als reine Finanzbeteiligung bedeutend mehr Handlungsspielräume um ihre Risiken zu streuen. Die Ergebnisse zeigen somit, dass der Kanton als Eigner der EKZ deren unternehmerischen Handlungsspielraum aus Risikogesichtspunkten eingrenzt. Die Risikoaversion des öffentlichen Eigners verhindert aber zugleich eine Diversifikation der Geschäftsstrategie und folglich eine optimierte Risikoneigung des Unternehmens. Diese Ergebnisse scheinen die Forschungserkenntnisse von Boubakria et al. (2013) zu bestätigen, welche eine negative Korrelation zwischen Staatseigentum und Risikoneigung von Unternehmen belegen. Auch Steiner et al. (2015, S. 63) weisen auf die Risikoaversion der Kantone gegenüber ihren Beteiligungen hin. Eine zu tiefe Risikoneigung schlägt sich laut Schedler et al. (2013, S. 201) allerdings in geringer Innovationskraft und tiefem Wachstum nieder und birgt ihrerseits wiederum Risiken. Nur innovative Unternehmen würden über die Fähigkeit verfügen, neue Produkte und Dienstleistungen für ihre Kunden zu entwickeln

(Schedler et al. 2013, S. 201). Dies wäre aber gerade in Situationen, in denen Märkte geöffnet werden wie eben aktuell im Strommarkt, äusserst wichtig, denn es sei „quasi die Nagelprobe zu bestehen, wie gut das Versorgungsunternehmen den Anforderungen seiner Kunden gerecht werde“ (Schedler et al., 2013, S. 202). Die Ergebnisse der Hypothesen H1 und H2 weisen auf eine ausgeprägte Top-down-Ausrichtung des Risikomanagements im Kanton Zürich hin. Für einen bewussten und systematischen Umgang mit Risiken ist jedoch eine Ergänzung durch den Bottom-up-Ansatz unerlässlich und wurde im Rahmen der Hypothese H3 untersucht. Die Auswertung der Interviews und der schriftlichen Dokumente zeigt jedoch, dass die strategischen Ziele des Kantons Zürich nicht generell an veränderte oder neue Risiken angepasst werden können. So können sie für Beteiligungen, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen, nicht an einen modifizierten Risikostatus angepasst werden. Wird der Versorgungsauftrag des Kantons jedoch gelockert, können die strategischen Ziele entsprechend modifiziert werden. So wurde der Versorgungsauftrag der EKZ im Rahmen der Teilliberalisierung des Strommarktes teilweise hinfällig, worauf ihn der Kanton an die neuen Gegebenheiten anpasste. Damit verbunden war eine Verschiebung der strategischen Ziele, nämlich weg von den Versorgungszielen hin zu vermehrt finanziellen Interessen respektive finanziellen Forderungen gegenüber den EKZ. Hinsichtlich der Axpo-Beteiligung gingen mit der Zunahme der Risiken für den Kanton Erwägungen über eine potentielle Veräusserung einher. So werden im Rahmen des Risikomanagements gegenüber der Axpo nicht bloss die Ziele angepasst, sondern die Beteiligung des Kantons wird grundsätzlich überdacht und hinterfragt. Bei den EKZ stellen sich solche Überlegungen trotz abgeschwächtem Versorgungsauftrag nicht, denn entscheidend scheint nicht dessen Umfang, sondern lediglich dessen Vorhandensein. Indes wird in den spezialgesetzlichen Bestimmungen zu den EKZ der Versorgungsauftrag nach wie vor nicht genauer differenziert oder angepasst, sondern der Zweck der Beteiligung ist und bleibt unverändert die sichere Stromversorgung. Die Ergebnisse deuten somit darauf hin, dass die Hypothese H3 generell abgelehnt werden kann. Strategische Ziele können nicht vorbehaltlos an veränderte Risiken angepasst werden, wobei die Hypothese H3 in Bezug auf die Axpo-Beteiligung durchaus Bestand zu haben scheint.

5.2 Synthese der Erkenntnisse zur Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich

Die Ergebnisse der Hypothesen zeigen die ausgesprochen hierarchische, von oben nach unten führende Ausprägung des Risikomanagements, wobei die strategischen Ziele die Risikosteuerung auf operativer Ebene indirekt über die Risikopolitik beeinflussen. Ändern sich die Ziele, welche der Kanton Zürich mit seinen Beteiligungen verfolgt, so ändert sich auch die Praxis der Risikosteuerung auf operativer Ebene. Umgekehrt beeinflusst der aktuelle

Risikostatus das Risikomanagement auf strategischer Führungsebene nicht generell. Veränderte oder neue Risiken führen auf strategischer Ebene nur unter Vorbehalt der Art der Ziele zu einer Änderung der strategischen Ziele. Verfolgt der Kanton Gewährleistungsziele wie eine sichere Stromversorgung im Falle der EKZ, so können sie nicht angepasst werden, auch wenn die Risiken zur Erreichung dieser Ziele für den Kanton unter Umständen nicht mehr tolerierbar sind. Als Folge davon kann anschliessend auch die Risikopolitik nicht dem neuen Risikostatus angepasst werden, was wiederum auf operativer Ebene dazu führt, dass die Risiken nicht steuerbar sind. Der Informationsfluss im Rahmen des Risikoreportings von der operativen Ebene zur strategischen Führungsebene ist zwar gewährleistet, jedoch garantiert die Einführung eines Risikomanagements noch nicht deren effektive Umsetzung und Wirkung. Vielmehr scheinen die auf den Werten einer gewährleistenden Grundversorgung gründenden strategischen Ziele die Umsetzung der implementierten Risikomanagementsysteme zu behindern. Dies obwohl mit der zunehmenden Liberalisierung des Strommarktes einerseits die finanziellen Risiken für den Kanton steigen und andererseits die Kompetenzen des Kantons bezüglich der Gewährleistung der Versorgungssicherheit schwinden (Regierungsrat Kanton Zürich, 2015, S. 6; Regierungsrat Kanton Zürich, 2013, S. 31). Mit der Liberalisierung und der Einführung des StromVG wurde der Versorgungsauftrag für den Kanton grösstenteils hinfällig. Für die Produktion von Strom sind die eigenen EVU nicht mehr relevant. Der Strom kann am Markt zu günstigeren Konditionen eingekauft werden. Der Versorgungsauftrag des Kantons für die EKZ beinhaltet lediglich noch den Betrieb des Verteilnetzes und den Einkauf von ausreichend Strom auf den internationalen Märkten. Das heisst jedoch nicht, dass die gesellschaftlichen Werte einer sicheren Stromversorgung der Bevölkerung nicht mehr existent sind, sondern lediglich, dass der Kanton mit der zunehmenden Liberalisierung die Versorgungssicherheit nicht mehr gewährleisten kann und muss (Meister, 2009, S. 146; Bloch, 26.9.2016). In liberalisierten Märkten erfolgt das Gestalten von Rahmenbedingungen sowie die Regulierung und die Preisbildung auf nationaler Ebene, infolgedessen schwindet die Gewährleistungsfunktion der Kantone (Meister, 2012, S. 22). Rentsch und Finger (2015, S. 636) erachten eine Steuerung der öffentlichen Unternehmen über die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen im Zeitalter der Liberalisierung indes als angemessener und geeigneter als die direkte Beeinflussung der Geschäftsstrategie staatseigener Unternehmen durch das Trägergemeinwesen, denn dessen Risikoaversion und die damit verbundenen Interventionen beeinträchtigen deren Konkurrenzfähigkeit im liberalisierten Strommarkt.

Mit der zunehmenden Marktöffnung scheint sich somit die Rolle des Kantons Zürichs gegenüber seinen Energiebeteiligungen zu verändern. Die Gewährleistungsfunktion des

Kantons erodiert, während die Relevanz der Eignerziele zunimmt. Der Versorgungsauftrag des Kantons verkommt zu einem Instrument der staatlichen Gewinnerwirtschaftung (Rutz et al. 2016, S. 14). So macht der Kanton neuerdings auch gegenüber der EKZ-Beteiligung finanzielle Interessen geltend und fordert eine jährliche Gewinnausschüttung von 30 bis 40 Mio. Franken. Ebenso erfasst der Kanton vornehmlich finanzielle Risiken im Rahmen des kantonalen Risikomanagements und kommuniziert diese dem Regierungsrat. Reine Finanzanlagen im Energiebereich in den kantonalen Portfolios zu halten ist aufgrund des volatilen Strommarktes laut dem Leiter der Energiewirtschaft mit hohen Risiken verbunden. Deshalb ist ein systematisches und proaktives Risikomanagement des Kantons gegenüber seinen Beteiligungen elementar. Die Untersuchung der Risikomanagement-Praxis des Kantons Zürich zeigte jedoch, dass sich der Kanton praktisch uneingeschränkt auf die Risikobeurteilungen der Unternehmen stützt. Der Stabsleiter der Finanzverwaltung bezweifelt jedoch, dass die Unternehmen wirklich sensible Themen im Risikobericht erfassen. Jedoch können Risiken, die Risiken die nicht erfasst werden, auch nicht Teil des Risikomanagementprozess und folglich nicht mittels Gegenmassnahmen durch den Kanton gesteuert werden. Informationsasymmetrien zwischen dem Kanton (Prinzipal) und den Beteiligungen (Agenten) verhindern somit ein effizientes Risikomanagement. Lienhard (2009, S. 45) betont, dass sich die Prinzipal-Agent-Problematik vor allem gegenüber Beteiligungen im dynamischen Wettbewerbsumfeld wie dem Strommarkt akzentuiert. Dies scheint das generelle Dilemma der Public Corporate Governance zu sein, die zwar versucht, Informationsasymmetrien zwischen öffentlicher Hand und den jeweiligen Unternehmen durch geeignete Steuerungs- und Kontrollinstrumente auszugleichen, aber letztlich gezwungen ist, sich beinahe ausschliesslich auf die Beurteilungen der Exponenten der Beteiligungen zu verlassen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Risikomanagement des Kantons gegenüber seinen Beteiligungen in der Praxis mit einigen Schwierigkeiten konfrontiert ist. Risiken bei Beteiligungen an Unternehmen, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen, sind nur schwer steuerbar, da laut den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung die Ziele aufgrund veränderter Risiken nicht angepasst werden können. Das Verankern eines bewussten, systematischen sowie proaktiven Umgangs mit Risiken als Führungsaufgabe wird so im Kanton Zürich verunmöglicht. Zudem ist er nicht in der Lage, die Risiken unabhängig zu beurteilen und muss sich relativ stark auf die Reportings der Unternehmen verlassen. Es empfiehlt sich deshalb, im Zuge der fortlaufenden Liberalisierung des Strommarktes regelmässig die Rolle des Kantons bezüglich der Gewährleistung der Versorgungssicherheit zu überprüfen. Dies bekräftigt auch Bernier (2011, S. 412): „State involvement in the economy through the use of

public enterprises should be regularly evaluated in light of the evolution of economic policy. This would imply that some public enterprises would be sold and new ones created in changing conglomerates“. So soll der Kanton die Raison d’Être für seine Beteiligungen an Unternehmen in regelmässigen Abständen einer sachlichen Prüfung unterziehen. Gegebenenfalls können so die strategischen Ziele, insbesondere der Versorgungsauftrag, angepasst und die Risiken auf operativer Ebene durch geeignete Risikosteuerungsmassnahmen vermieden oder reduziert werden. Millward (2011, S. 393 zit. n. Rentsch & Finger, 2015, S. 634) fügt hinzu: „(...) ‘existing SOEs (State owned Enterprises) might lose their rationale’ as political alliances, technology or economy conditions change over time.“

5.3 Implikationen für die Praxis

Die Gestaltungsempfehlungen der Experten sowie auch die Erkenntnisse der Untersuchung enthalten Empfehlungen zur zukünftigen Gestaltung und Verbesserung der Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich. So bemängeln die befragten Experten aus der Politik den ungenügenden Einbezug des Parlaments und seiner Funktion als Oberaufsicht über die Regierung und die kantonalen Beteiligungen. Diese zentrale Aufgabe des Parlaments stellt für den Präsidenten der AWU ein unabdingbares Element des ganzheitlichen Steuerungs- und Kontrollsystems der Public Corporate Governance und ein wichtiges Instrument des Risikomanagements dar. Auf Regierungsstufe werden die strategischen Ziele für die Unternehmen formuliert und angepasst und mittels Direktiven indirekt über die Risikopolitik auf die Risikosteuerung auf operativer Ebene Einfluss genommen. Deshalb ist es wichtig, dass der Risikostatus dem Parlament im Rahmen eines regelmässigen Reportings rapportiert wird. Die zahlreichen Anfragen aus dem Parlament zu den Risiken von EVU-Beteiligungen, insbesondere der Axpo-Beteiligung, belegen den akuten Handlungsbedarf hin zu einer transparenten Risikoberichterstattung als zentrale Voraussetzung für die Oberaufsicht des Kantonsrats. In engem Zusammenhang mit einer transparenten Risikoberichterstattung steht zudem eine Rechnungslegung nach dem Prinzip einer „True and Fair View“, welche die Wert- und Marktentwicklungen ihrer Beteiligungen berücksichtigt und eine chancen- und risikogerechte Informationsgrundlage für den zukünftigen Umgang mit Beteiligungen an EVU bietet (Fuchs et al. 2016, S. 21). Trotz der Umstellung auf IPSAS führte der Kanton Zürich seine Bewertungspraxis zu Anschaffungswerten bei den EKZ und Axpo unbeirrt fort (Fuchs et al., 2016, S. 36). Der Leiter der Energiewirtschaft wies auf die Unterbewertung der EVU und die damit verbundenen Gefahren hin und betonte die Wichtigkeit einer Beurteilung der Risiken ausgehend vom tatsächlichen Wert der Unternehmen. Bilanzierungen zu Anschaffungswerten hingegen würden Risiken bergen, da sie bestehende Informationsasymmetrien zwischen der

Verwaltung und der Politik aufrechterhalten und die Oberaufsichtsfunktion des Parlaments behindern (Fuchs et al. 2016, S. 21). Ausschlaggebend für die Transparenz sind zudem die Eigentümerstrategien des Kantons für seine Beteiligungen. Diese sind schon seit geraumer Zeit in Überarbeitung und für die Öffentlichkeit und die Mehrheit des Parlaments (ausser für die AWU) nicht einsehbar. Die Umsetzung eines der zentralsten Elemente der Public Corporate Governance lässt somit auf sich warten. Gemäss dem Öffentlichkeitsprinzip müssen Eigentümerstrategien jedoch einsehbar sein (Bloch, 26.9.2016). Die Empfehlungen der Experten indizieren beträchtliches Optimierungspotential hinsichtlich der Transparenz als treibende Kraft für das Risikomanagement im Kanton Zürich.

Handlungs- und Verbesserungsbedarf besteht zudem in der organisatorischen Trennung der Gewährleister- und Eignersicht in den Fachdirektionen. Eine Vernachlässigung der einen Sicht birgt Risiken für den Kanton. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass diese Trennung nicht nur theoretisch in den Richtlinien über die Public Corporate Governance existiert, sondern auch effektiv in der Praxis umgesetzt wird.

Weiter zeigen die Erkenntnisse der Untersuchung, wie bereits kurz erwähnt, die Wichtigkeit einer regelmässigen Evaluation der Notwendigkeit kantonaler Beteiligungen. Während der Bericht über die Public Corporate Governance des Kantons zwar die grundsätzliche Frage nach dem Erfordernis und Ausmass staatlicher Tätigkeit gar nicht stellt, verlangt er dennoch eine Überprüfung der Notwendigkeit und der Ausgestaltung des kantonalen Engagements (Regierungsrat Kanton Zürich, 2014b, S. 8). Keine Angaben werden über deren Regelmässigkeit gemacht. Die vorliegende Untersuchung zeigt grundsätzlich, dass das Risikomanagement gegenüber den Beteiligungen, wie auch schon Meister (2012, S. 22) konstatierte, stark mit der Frage verbunden ist, ob und in welchem Ausmass der Kanton, insbesondere an Unternehmen im liberalisierten Markt, beteiligt sein sollte. Diese Frage muss der Kanton aufgrund der sich verändernden Umwelt unter anderem aus Risikoaspekten in regelmässigen Abständen stellen.

5.4 Implikationen für weitere Forschung

Die betriebswirtschaftliche Literatur zum Risikomanagement ist oft sehr abstrakt und solche, die sich speziell mit den Herausforderungen des Risikomanagements im öffentlichen Sektor beschäftigt, gibt es kaum. Hilfreich wären praxisnahe Umsetzungskonzepte zum Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung. Die Umsetzung des Risikomanagements müsste hierzu in weiteren Kantonen untersucht werden, um zu einer Art von „Best-Practice-Ansatz“ zu gelangen. Wichtig ist dabei, dass das Risikomanagement für Beteiligungen im Rahmen der Public Corporate Governance betrachtet wird. Interessant wäre auch eine

Erweiterung der Fallstudie auf Beteiligungen der Kantone in anderen Sektoren wie Finanzen oder Verkehr, um eventuelle Branchenunterschiede in der Risikomanagement-Praxis des Kantons ausfindig zu machen. Die durchgeführte Fallstudie im Kanton Zürich bietet sich zudem auch als Langzeitstudie an. So könnten Muster und Trends bezüglich der Rolle des Kantons gegenüber den Beteiligungen näher untersucht werden.

5.5 Limitationen der Arbeit

In Übereinstimmung mit der Literatur hat sich bestätigt, dass die Fallstudie als Forschungsstrategie geeignet ist, um die Umsetzung des Risikomanagements in der Praxis im Kanton Zürich darzustellen. Zu beachten ist, dass sich die Ergebnisse der vorliegenden Fallstudie nicht auf andere Kantone übertragen lassen, weil der Fall weder eine Stichprobe noch ein einziger Fall ein repräsentatives Sample darstellen kann (Yin, 2014, S. 40). Durch eine Quellentriangulation versuchte die vorliegende Untersuchung, methodisch bedingte Verzerrungen der Ergebnisse zu umgehen. Die Aussagen der interviewten Experten könnten subjektiv geprägt sein. Durch zusätzliche Dokumentenanalysen konnten diese methodischen Mängel kompensiert werden. Aufgrund der Tatsache, dass die Eignerstrategien des Kantons Zürich für die Beteiligungen an den EKZ und der Axpo nicht öffentlich zugänglich sind, war eine Überprüfung der Aussagen der Experten zu den risikopolitischen Vorgaben in den Eignerstrategien nicht möglich. Eine Schwierigkeit stellte zudem die Übertragung und Anwendung der doch sehr abstrakten theoretischen Konzepte zum Risikomanagement in die Praxis dar.

6 Fazit und Ausblick

Das Risikomanagement für die Beteiligungen an den EKZ und der Axpo findet im Kanton Zürich im Rahmen der Public-Corporate-Governance-Richtlinien statt. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung deuten darauf hin, dass die Risikosteuerung stark durch die strategischen Ziele des Kantons für die Beteiligungen bestimmt wird. Die auf Regierungsebene in den Eignerstrategien formulierten Ziele und risikopolitischen Vorgaben beeinflussen auch auf operativer Ebene die Bewirtschaftung und Bewältigung der mit den Beteiligungen verbundenen Risiken. Aufgrund der unterschiedlichen strategischen Ziele des Kantons für die EKZ- und Axpo-Beteiligung differenziert sich somit auch deren explizite Risikosteuerung. Erst durch die Verbindung des von der politischen Führung verantworteten Top-down- mit dem von der Verwaltung administrierten Bottom-up-Ansatz entsteht ein bewusster, systematischer und proaktiver Umgang mit Risiken als Führungsaufgabe im Kanton. Im Rahmen der Risikoberichterstattung wird auf diese Weise der eruierte Risikostatus bottom-up dem Regierungsrat kommuniziert. Der Kanton scheint seine Ziele für die Beteiligungen darauf aber nur unter Vorbehalt deren Art und Ausgestaltung an veränderte Risiken anzupassen. Hat der Kanton eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, steht diese einer effektiven Risikosteuerung im Wege. Verfolgt der Kanton hingegen rein finanzielle Interessen, wie im Falle der Axpo-Beteiligung, dann passt er seine strategischen Ziele durchaus an, indem er das Halten der Beteiligung an der Axpo grundsätzlich überdenkt. Die oben erwähnte und im Fall des Kantons Zürich ungenügende Verbindung beider Ansätze kann sich das Risikomanagement im Kanton, insbesondere für die EKZ-Beteiligung, nicht als effektives Führungsinstrument etablieren. Die Untersuchung der Risikomanagement-Praxis zeigte zudem, dass sich der Kanton praktisch uneingeschränkt auf die Risikobeurteilungen der EVU verlässt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich für den Kanton, regelmässig seine Beweggründe für die Beteiligung an EVU zu evaluieren, zumal seine Kompetenzen und Möglichkeiten bezüglich der Gewährleistung einer sicheren Stromversorgung schwinden. Ein erfolgreiches Risikomanagement bedingt demnach eine klare Beantwortung der Frage, ob und warum der Kanton sich überhaupt an EVU im Allgemeinen und den EKZ und der Axpo im Besonderen beteiligen soll. Aufgrund der Umwälzungen in der Strombranche kumulieren sich vor allem finanzielle Risiken, die nur scheinbar mit der Verbuchungspraxis von Anschaffungswerten unter Kontrolle sind. Es ist von daher abzusehen, dass das Thema Risikomanagement von kantonalen Beteiligungen nicht nur die Forschung und die Praxis sondern auch den politischen Diskurs im Kanton Zürich in Zukunft prägen wird.

Literaturverzeichnis

Bergmann, Andreas (2016). Öffentliche Rechnungslegung. In: Andreas Bergmann; David Giauque; Daniel Kettiger; Andreas Lienhard; Erik Nagel; Adrian Ritz; Reto Steiner (Hrsg.). *Praxishandbuch Public Management* (S. 340-349). Zürich: WEKA.

Bergmann, Andreas; Gamper, Andreas (2004). Chancen und Gefahren der Anwendung von IPSAS: Erfahrungen eines Pilotprojekts mit der Stadt Kloten. *Schweizer Treuhänder*, 2004 (8), 618-624.

Bergmann, Andreas; Sandro Fuchs; Madeleine Gut; Gabriela Nagel; Christoph Schuler; Gheorghita Streiff, Gabriel Trinkler (2016): *Rechnungslegung und Eigentümerrolle von öffentlich-rechtlichen Körperschaften (ÖRK) bei Energieversorgungsunternehmen (EVU)*. Energy Governance Working Paper Nr. 3. ZHAW School of Management and Law.

Bernier, Luc (2011). The future of public enterprises: perspectives from the Canadian experience, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4). 399–419.

Blatter, Joachim K.; Janning, Frank & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bloch, Beat (2016, 26. Sept.). Interviewt durch Franziska Iten. *Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich*. Zürich.

Bolz, Urs & Blaser, Beat (2014). Entwicklungen im Finanzhaushaltsrecht der Kantone. *Leges*, 2014 (2), 175-197.

Boubakria, Narjess; Cosset, Jean-Claude & Saffar, Walid (2013). The role of state and foreign owners in corporate risk-taking: Evidence from privatisation. *Journal of Financial Economics*, 108(3), 641-658.

Brühwiler, Bruno (2016). *Risikomanagement als Führungsaufgabe. Umsetzung bei strategischen Entscheidungen und operationellen Prozessen* (4. Aufl.). Bern: Haupt Verlag.

Brunner, Robert (2016, 26. Sept.). Interviewt durch Franziska Iten. *Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich*. Zürich.

Budäus, Dietrich & Hilgers, Dennis (2009). Öffentliches Risikomanagement - zukünftige Herausforderungen an Staat und Verwaltung. In Scholz, Frank; Schuler, Andreas & Schwintowski, Hans-Peter (Hrsg.), *Risikomanagement der Öffentlichen Hand* (S. 118-153). Heidelberg: Physica-Verlag.

Bundesrat (2006). *Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006*, Bern.

Bundesrat (2010). *Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. September 2010* (BBl 2010 6549).

CRG Kanton Zürich. *Gesetz über Controlling und Rechnungslegung des Kantons Zürich vom 9. Januar 2006*. 611.

D'Aujourd'hui, Valéry Yves (2015). *Projektentstehungsmuster im zentralen Forschungsbereich. Empirische Analyse anhand der Strategieprozessstheorie in der Automobilindustrie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Danz, August (2016, 26. Sept.). Interviewt durch Franziska Iten. *Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich*. Zürich.

Denk, Robert; Exner-Merkelt, Karin & Ruthner, Raoul (2010). *Corporate Risk Management. Unternehmensweites Risikomanagement als Führungsaufgabe* (2. Aufl.). Wien: Linde Verlag.

Dörner, Dietrich; Horváth, Péter & Kagermann, Henning (2000). *Praxis des Risikomanagements. Grundlagen, Kategorien, branchenspezifische und strukturelle Aspekte*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). *Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006*, Bern.

EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2015). *Handbuch zum Risikomanagement Bund. Version vom 10. September 2015*, Bern.

EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2010). *Richtlinien über das Risikomanagement Bund. Version vom 31. März 2016*, Bern.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.

EKZ-Gesetz. *Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich vom 19. Juni 1983*. 732.1.

ElCom (2016). *Stromversorgungssicherheit der Schweiz 2016. Bericht der ElCom 2016*, Bern.

Erben, Roland F. (2015). Normen und Standards im Risikomanagement – Anwendbarkeit und Nutzen von ISO 31000, ONR 49000ff. und COSO ERM. In Gleissner, Werner & Romeike, Frank (Hrsg.), *Praxishandbuch Risikomanagement. Konzepte – Methoden – Umsetzung* (S. 141-171). Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.

Erben, Roland Franz & Pauli, Marcus (2015). IT-gestütztes Risikomanagement mit Hilfe von Risikomanagementinformationssystemen. In Gleissner, Werner & Romeike, Frank (Hrsg.), *Praxishandbuch Risikomanagement. Konzepte – Methoden – Umsetzung* (S. 820-840). Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.

FHG. *Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016)*. SR 611.0.

Funk, Oliver (2015). Organisation, Überwachung und Risikoberichterstattung. In Gleissner, Werner & Romeike, Frank (Hrsg.), *Praxishandbuch Risikomanagement. Konzepte – Methoden – Umsetzung* (S. 656-666). Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.

Geschäftsleitung Kantonsrat Zürich (2016). *Parlamentarische Initiative betreffend Berichterstattung des Regierungsrats zu kantonalen Beteiligungen vom 8. September 2016*. KR-Nr. 279/2016.

Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2009). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gleissner, Werner & Meier, Günter (2015). Betriebswirtschaftliche Tests und Leistungssteigerung von Risikomanagementsystemen. In Gleissner, Werner & Romeike, Frank (Hrsg.), *Praxishandbuch Risikomanagement. Konzepte – Methoden – Umsetzung* (S. 630-641). Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.

Gleissner, Werner & Romeike, Frank (2015). Grundlagen des Risikomanagements. In Gleissner, Werner & Romeike, Frank (Hrsg.), *Praxishandbuch Risikomanagement. Konzepte - Methoden - Umsetzung* (S. 22-44). Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG.

Guggisberg, Dorothee & Maurer Alexander (2010). *Public Corporate Governance, Staatliche Steuerung und Anforderung an subventionierte Unternehmen*. Bern: KPM-Schriftenreihe Nr. 39.

Hätsch, Nicolas & Müller, Roland (2009). *Risikomanagement an Hochschulen. Ein Praxishandbuch für Universitäten, Fachhochschulen und weitere Bildungsinstitute*. Zürich/ St. Gallen: Dike Verlag.

Helfferrich, Cornelia (2014). Leitfaden- und Experteninterviews. In Baur, Nina & Blasius, Jörg (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 559-574). Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Hunziker, Stefan; Dietiker, Yvonne; Schiltz, Kaspar & Gwerder, Lothar (2015). *Ganzheitliche Risikosteuerung in 10 Schritten*. Bern: Haupt Verlag.

IWF Internationaler Währungsfonds (2012). *Fiscal Transparency, Accountability and Risk*.

Kanton Bern (2014). Geschäftsbericht mit Jahresrechnung 2014 des Kantons Bern, Band 1. URL:

<http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/geschaeftsberichtstaatsrechnung.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/gb/Gesch%C3%A4ftsbericht%202014%20-%20Band%201.pdf>, 30.11.2016.

- Lamnek, Siegfried (2010). *Qualitative Sozialforschung* (5. Aufl.). Weinheim: Beltz Verlag.
- Liebold, Renate & Trinczek, Rainer (2009). Einzelinterviews. In Kühl, Stefan; Strodtolz, Petra & Taffertshofer, Andreas (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden* (S. 32-56). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lienhard, Andreas (2009). *Grundlagen der Public Corporate Governance. Ergänzte Fassung der Grundlagen der Public Corporate Governance*, Referat anlässlich der 3. Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) vom 31. Oktober 2008, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern, Bern.
- Lienhard, Andreas & Wichtermann, Jürg (2016). Zusammenarbeitsformen. Public Corporate Governance. In Bergmann, Andreas; Giauque, David; Kettiger, Daniel; Lienhard, Andreas; Nagel, Erik; Ritz, Adrian & Steiner, Reto (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 823-854). Zürich: WEKA Business Media AG.
- Lombriser, Roman & Aplanalp Peter A. (2015). *Strategisches Management, Visionen entwickeln, Strategien umsetzen, Erfolgspotentiale aufbauen* (4. Aufl.). Zürich: Versus Verlag.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (11. Aufl.). Weinheim: Beltz Verlag.
- Mayring, Philipp (2016). *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken* (6. Aufl.). Weinheim: Beltz Verlag.
- Meister, Urs (2009). *Kantone als Konzerne. Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung*. Zürich: Avenir Suisse.
- Meister, Urs & Scherrer, Ivo (2012). Kantone als Konzerne: Herausforderung Risikomanagement. *Die Volkswirtschaft*, 2012(6). 21-24.
- Millward, Robert (2011). Public enterprise in the modern Western world: An historical analysis. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4). 375–398.
- Möller, Matthias (2016, 28. Sept.). Interviewt durch Franziska Iten. *Risikomanagement-Praxis im Kanton Zürich*. Zürich.
- Münzel, Carin & Jenny, Hermann (2005). *Risikomanagement für kleine und mittlere Unternehmen. Wegleitung zur Einführung und zum Unterhalt eines Risikomanagement-Systems*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess Verlag.
- Niedostadek, André (2010). Change Management und Risikomanagement: Eine wechselseitige Beziehung? In: Stember, Jürgen & Eixelsberger, Wolfgang (Hrsg.), *Wolfgang. Verwaltung im Wandel. Neue Anforderungen des modernen Verwaltungsmanagements in Mitteleuropa* (S. 120-140). Berlin: LIT Verlag.

NZZ (2016). *Kanton Zürich erwägt Axpo-Ausstieg vom 29.1. 2016*, Zürich.

OECD (2015). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. Ausgabe 2015*. Paris: OECD Publishing.

OR. *Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (Stand am 1. Juli 2016)*. SR 220.

Piazza, Daniel (2012). *Dimensionen zur Positionierung der Public Corporate Governance bei Kantonalbanken zwischen Politik und Ökonomie*. Dissertation der Universität St. Gallen.

Plag, Martin (2007). *Veränderungsmanagement in Bundesministerien. Eine empirische Untersuchung auf Basis multipler Fallstudien*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Przyborski, Aglaja & Wohlrab-Sahr, Monika (2008): *Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Regierungsrat des Kantons Zürich (2014a). *Richtlinien über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014*, Zürich.

Regierungsrat des Kantons Zürich (2014b). *Bericht über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014*, Zürich.

Regierungsrat Kanton Zürich (2013). *Energieplanungsbericht 2013. Bericht des Regierungsrats über die Energieplanung des Kantons Zürich*. AWEL, Abteilung Energie, Zürich.

Regierungsrat Kanton Zürich (2015). *Risikoberichterstattung im Strombereich. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Zürich. Sitzung vom 16. Dezember 2015*, Zürich.

Regierungsrat Kanton Zürich (2016). *Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Zürich. Sitzung vom 14. September 2016*. KR-Nr. 253/2016.

Rentsch, Carole & Finger, Matthias (2015). Yes, No, Maybe: The ambiguous relationships between State-Owned Enterprises and the State. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), 617-640.

RLV Kanton Zürich. *Rechnungslegungsverordnung des Kantons Zürich vom 29. August 2007*. 611.1.

Rutz, Samuel; Dümmler, Patrick; Müller-Jentsch, Daniel; Schlegel, Tobias & Schnell, Fabian (2016). *Das Märchen vom Tafelsilber*. Zürich: Avenir Suisse.

Schedler, Kuno; Müller, Roland & Sonderegger Roland W. (2013). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (2. Aufl.)*. Bern: Haupt Verlag.

Schmidt, Leo (2006). *Eine empirische Untersuchung organisatorischer Technologiegestaltung am Beispiel von Unternehmenssoftware*, Dissertation Freie Universität Berlin.

Schütz, Martin (2009). Risikomanagement aus Sicht des Öffentlichen Sektors der Schweiz. In Scholz, Frank; Schuler Andreas & Schwintowski Hans-Peter (Hrsg.), *Risikomanagement der Öffentlichen Hand* (S. 118-153). Heidelberg: Physica-Verlag.

Sonderegger, Roger (2013). Risikomanagement bei Elektrizitätsversorgungsunternehmen. *Branche Unternehmensführung*, 2013 (1). 19-21.

Steiner, Reto; Finger, Matthias; Huber, Etienne & Reist, Pascal (2012). *Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom*. Bern: KPM-Schriftenreihe Nr. 46.

Steiner, Reto; Raess Brenner, Kathrin & Saxenhofer, Andrea (2014). Effects of Public Corporate Governance Guidelines at the Subnational Level in Switzerland. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 2014, 139-161.

Steiner, Reto; Raess Brenner, Kathrin & Saxenhofer, Andrea (2015). Verbreitung und Effekte von Public-Corporate-Governance-Richtlinien am Beispiel der Schweizer Kantone. *Verwaltung und Management*, 21Jg. 2015(2), 59-64.

Stöckli, Andreas (2012). *Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen. Ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen*. Bern: Stämpfli Verlag.

StromVG. *Bundesgesetz über die Stromversorgung vom vom 23. März 2007 (Stand am 1. Juni 2015)*. SR 734.7.

StromVV. *Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 (Stand am 1. Januar 2016)*. SR 734.71.

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005. 101.

VOG RR. *Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007*. 172.11.

Yin, Robert K. (1981). The Case Study Crisis: Some Answers, *Administrative Science Quarterly*, 26 (1), 58-65.

Yin, Robert K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods* (5. Aufl.). Los Angeles: Sage Publications.

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden Politik (strategische Ebene)

Einleitung der Interviewerin:

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit genommen haben für das Interview. Ich habe einige Fragen vorbereitet, möchte aber das Interview trotzdem möglichst offen gestalten und Ihren Erzählungen folgen. Ich werde jeweils am Anfang einer Frage wichtige Begriffe kurz definieren, um sicherzustellen, dass wir vom Gleichen sprechen. Das Interview wird ungefähr 60 Minuten dauern.

Das Ziel meiner Untersuchung ist es, die konkrete Praxis der Risikosteuerung im Kanton Zürich für die Beteiligungen an den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) und an der Axpo zu analysieren. Im Zentrum stehen die finanziellen Risiken, welche für den Kanton aufgrund seiner Beteiligungen an Energieversorgungsunternehmen entstehen. Die Untersuchung konzentriert sich auf die Politik und die Verwaltung.

Gerichtet an Beat Bloch, Experte Risikomanagement für die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt EKZ:

Als Präsident der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU) beschäftigen Sie sich vor allem mit dem Risikomanagement des Kantons für Ihre Beteiligungen an öffentlich-rechtlichen Anstalten, wie die EKZ. Deswegen wird sich unser Interview primär auf die Beteiligung des Kantons am Unternehmen EKZ konzentrieren.

Gerichtet an Robert Brunner, Experte für das Risikomanagement für die privatrechtliche Aktiengesellschaft Axpo:

Als Mitglied der Finanzkommission (FIKO) und der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) beschäftigen Sie sich mit der Beteiligung des Kantons am Energieversorgungsunternehmen Axpo. Deswegen wird sich unser Interview primär auf die Beteiligung des Kantons am Unternehmen Axpo konzentrieren.

A) Strategische Ziele:

Die Interviewerin definiert kurz den Begriff der strategischen Ziele, um sicherzustellen, dass vom selben gesprochen wird:

Die Strategische Ziele, welche der öffentliche Eigner mit seiner Beteiligung verfolgt, werden im Rahmen der Public Corporate Governance oft in Gesetzen oder Eignerstrategien festgehalten. Je nach Beteiligung verfolgt die öffentliche Hand unternehmensbezogene und/oder aufgabenbezogene Ziele.

- 1) Wie kommen die strategischen Ziele zustande (beteiligte Akteure, Prozesse, Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung)?
- 2) Welches ist der Inhalt der strategischen Ziele?
EKZ/Axpo:

B) Risikopolitik:

Die Interviewerin definiert kurz den Begriff der Risikopolitik und stellt sicher, dass vom selben gesprochen wird:

Die Risikopolitik legt die Strategien und Ziele für das Risikomanagement in einer Organisation fest und bestimmt wie diese in der Organisation umgesetzt werden. Es werden beispielsweise Angaben zur Risikotragfähigkeit (Wie viel Risiko kann das Gemeinwesen tragen?) und Risikobereitschaft (Wie viel Risiko will das Gemeinwesen tragen?) gemacht.

- 3) Gibt es eine Risikopolitik für das Unternehmen? Wenn ja, wie kommt sie zustande (beteiligte Akteure, Prozesse, Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung)?
EKZ/Axpo:

C) Top-down-Ansatz:

- 4) Haben die strategischen Ziele, welche der Kanton in Rahmen der Public Corporate Governance verfolgt, einen Einfluss auf die Risikopolitik?
EKZ/Axpo:
- 5) Beeinflusst die Risikopolitik die Risikosteuerung auf operativer Verwaltungsebene (Risikomanagementprozess)?
EKZ/Axpo:

D) Bottom-up-Ansatz:

- 6) Wird die strategischen Ziele aufgrund neuer/veränderter Risiken (Feedback von Fachdirektionen) angepasst?
EKZ/Axpo:

E) Gestaltungsempfehlungen/Verbesserungsvorschläge:

- 7) Welche Verbesserungsvorschläge und Gestaltungsempfehlungen haben Sie für das Risikomanagement des Kantons?

Ich bedanke mich, dass Sie sich Zeit genommen haben für das Interview.

Anhang 2: Interviewleitfaden Verwaltung (operative Ebene)

Einleitung der Interviewerin:

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit genommen haben für das Interview. Ich habe einige Fragen vorbereitet, möchte aber das Interview trotzdem möglichst offen gestalten und Ihren Erzählungen folgen. Ich werde jeweils am Anfang einer Frage wichtige Begriffe kurz definieren, um sicherzustellen, dass wir vom Gleichen sprechen. Das Interview wird ungefähr 60 Minuten dauern.

Das Ziel meiner Untersuchung ist es, die konkrete Praxis der Risikosteuerung im Kanton Zürich für die Beteiligungen an den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) und an der Axpo zu analysieren. Im Zentrum stehen die finanziellen Risiken, welche für den Kanton aufgrund seiner Beteiligungen an Energieversorgungsunternehmen entstehen. Die Untersuchung konzentriert sich auf die Politik und die Verwaltung.

A) Risikomanagementprozess

Die Interviewerin definiert kurz den Begriff der Risikopolitik und stellt sicher, dass vom selben gesprochen wird:

Der Risikomanagementprozess wird der ganzheitliche Prozess auf Verwaltungsebene verstanden, um mögliche Risiken zu erkennen, zu reduzieren und zu überwachen.

1) Wie ist das Risikomanagement der Verwaltung organisiert (Akteure und Instrumente sowie deren Funktion)?

EKZ/Axpo:

2) Risikomanagementprozess:

- a. *Wie werden finanzielle Risiken identifiziert?*
- b. *Wie werden finanzielle Risiken analysiert und bewertet?*
- c. *Wie werden finanzielle Risiken gesteuert/bewältigt?*
- d. *Wie werden finanzielle Risiken überwacht und überprüft?*
- e. *Gibt es hierbei Unterschiede zwischen den EKZ und der Axpo?*

3) Wie sieht die Zusammenarbeit Politik und Verwaltung während des Risikomanagementprozesses aus?

EKZ/Axpo:

B) Risikopolitik

Die Interviewerin definiert kurz den Begriff der Risikopolitik und stellt sicher, dass vom selben gesprochen wird:

Die Risikopolitik legt die Strategien und Ziele für das Risikomanagement in einer Organisation fest und bestimmt wie diese in der Organisation umgesetzt werden. Es werden beispielsweise Angaben zur Risikotragfähigkeit (Wie viel Risiko kann das Gemeinwesen tragen?) und Risikobereitschaft (Wie viel Risiko will das Gemeinwesen tragen?) gemacht.

- 4) Gibt es eine Risikopolitik für das Unternehmen? Wenn ja, wie kommt die Risikopolitik zustande (beteiligte Akteure, Prozesse, Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung)?

EKZ/Axpo:

C) Top-down-Ansatz

- 5) Haben die strategischen Ziele, welche der Kanton in Rahmen der Public Corporate Governance verfolgt, einen Einfluss auf die Risikopolitik?

EKZ/Axpo:

- 6) Hat die Risikopolitik einen Einfluss auf die Risikosteuerung auf operativer Verwaltungsebene (Risikomanagementprozess)?

EKZ/Axpo:

D) Strategische Ziele

Die Interviewerin definiert kurz den Begriff der strategischen Ziele, um sicherzustellen, dass vom selben gesprochen wird:

Die Strategische Ziele, welche der öffentliche Eigner mit seinen Beteiligungen verfolgt, werden im Rahmen der Public Corporate Governance oft in Gesetzen oder Eignerstrategien festgehalten. Je nach Beteiligung verfolgt die öffentliche Hand unternehmensbezogene und/oder aufgabenbezogene Ziele.

- 7) Welche strategischen Ziele verfolgt der Kanton mit seiner Beteiligung an den EKZ resp. der Axpo?
- 8) Unterscheidet sich die Risikopolitik der Unternehmen EKZ und Axpo aufgrund deren unterschiedlichen strategischen Ziele?

EKZ/Axpo:

E) Bottom-up-Ansatz

- 9) Weden die strategischen Ziele aufgrund neuer/veränderter Risiken (Feedback von Fachdirektionen) angepasst?

EKZ/Axpo:

F) Gestaltungsempfehlungen/Verbesserungsvorschläge:

10) Welche Verbesserungsvorschläge und/oder Gestaltungsempfehlungen haben Sie für das Risikomanagement des Kantons?

EKZ/Axpo:

Ich bedanke mich, dass Sie sich Zeit genommen haben für das Interview.

Anhang 3: Kategoriensystem zur Analyse der Experteninterviews

Nr.	Kategorienbezeichnung	Kategorienbeschreibung
1	Strategische Ziele	
1.2	EKZ	Strategische Ziele des Kantons für die EKZ
1.3	Axpo	Strategische Ziele des Kantons für die Axpo
2	Risikopolitik	
2.1	Public Corporate Governance	Risikopolitische Vorgaben in den Richtlinien zur Public Corporate Governance
2.2	Eignerstrategie	Risikopolitische Vorgaben in der Eignerstrategie
2.2.1	EKZ	Risikopolitische Vorgaben für die EKZ
2.2.2	Axpo	Risikopolitische Vorgaben für die Axpo
3	Risikomanagementprozess	
3.1	Identifikation	Vorgang und Ausgestaltung der Risikoidentifikation
3.2	Analyse und Bewertung	Vorgang und Ausgestaltung der Risikoanalyse/ Risikobewertung
3.3	Steuerung	Vorgang und Ausgestaltung der Risikosteuerung (vermeiden, vermindern, überwälzen, tragen)
3.4	Beurteilung	Aktuelle Risikobeurteilung des Kantons der Beteiligung an den EKZ und der Axpo
3.5	Überwachung und Überprüfung	Vorgang und Ausgestaltung der Risikoüberwachung und - überprüfung
3.6	Risikoreporting	Vorgang und Ausgestaltung des Risikoreportings
4	Führungsinstrument Risikomanagement	
4.1	Implikationen der strategischen Ziele	Einfluss der strategischen Ziele auf die Risikopolitik des Kantons
4.2	Implikationen der Risikopolitik	Einfluss der Risikopolitik des Kantons auf die Risikosteuerung
4.3	Implikationen des Risikostatus	Änderung der strategischen Ziele aufgrund von veränderten/ neuen Risiken
5	Wandel des Staatsverständnisses	Wandel des Kantons vom Gewährleister zum Investor
6	Gestaltungsempfehlungen	
6.1	Strategische Ebene	Empfehlungen der Politik
6.1.1	Transparenz	Vorschläge zur Verbesserung der Transparenz
6.1.2	Oberaufsicht	Handlungsdruck und Vorschläge zur Verbesserung der Oberaufsicht des Parlaments
6.2	Operative Ebene	Empfehlungen der Verwaltung
6.2.1	Organisatorische Trennung	Verbesserungspotential bezüglich der Trennung der Eigner- und Gewährleisterrolle des Kantons
6.2.2	Rechnungslegung	Verbesserungspotential hinzu einer transparenten Rechnungslegung

Anhang 4: Transkribierte Interviews

Experteninterview mit Robert Brunner

Ort: Rathaus Zürich, Limmatquai 55, 8001 Zürich

Datum: 26.9.2016

Zeit: 9.00 Uhr

Dauer: 00:54:52

Name, Funktion und Organisation des Gesprächspartners:

Robert Brunner, Kantonsrat (Die Grünen), und Mitglied der Finanzkommission (FIKO) und der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) des Kantons Zürich

Kontaktmöglichkeit:

r.brunnerag@swissonline.ch

Transkribiertes Interview

Interviewt durch Franziska Iten zur Praxis des Risikomanagements des Kantons Zürich für seine Beteiligungen an den EKZ und der Axpo.

(E): Experte, (I): Interviewerin

(I): *Wie kommen die strategischen Ziele zustande des Kantons für seine Beteiligungen an EVU zustande?*

(E): Die Basis von der Axpo ist eigentlich die Kantonsverfassung, es gibt dort einen Artikel bezüglich Stromversorgung, dass der Kanton die Versorgungssicherheit und eine günstige Stromversorgung gewährleisten muss. Dies wird präzisiert im Energiegesetz, wie dies läuft. Bezüglich Axpo ist die Verantwortlichkeit ausschliesslich dem Regierungsrat zugewiesen. Denn die Axpo gründet ja auf dem NOK-Gründungsvertrag und dies ist ein Konkordat. Diese sind explizit beim Regierungsrat angesiedelt. Da ist der ganze Mechanismus bei der Axpo, der Kantonsrat hat nichts zugesagt. Die Eignerstrategie zur Axpo wird momentan vom Regierungsrat erarbeitet. Der Regierungsrat hat die PCG-Richtlinien für sich selbst beschlossen. Der Kantonsrat kontrolliert den Regierungsrat. Es liegt ein Risikobericht vor bezüglich Axpo. Für die Axpo hat der Kantonsrat die Mittel Anfrage, Postulat etc. Aber es gibt keinen effektiven Einfluss des Kantonsrats. Der Risikobericht ist ein Risikoregierungsratsbeschluss. Dieser wurde klammheimlich aufgeschaltet. Wir haben einen Tipp von der NZZ bekommen.

(I): *Gibt es eine Risikopolitik?*

(E): Die Risikopolitik ist die Eignerstrategie, die jetzt dann neu beschlossen wird und dann öffentlich wird. Das Problem ist, dass die Eignerstrategie bis jetzt nie umgesetzt wurde. Dorothee Fierz ist nach der Präsentation der Eignerstrategie zurückgetreten und Frau Gut, die neue Baudirektorin und dann Herr Kägi, haben das nicht weiterbearbeitet. Damals war die Idee, dass man der EKZ die Axpo-Beteiligung wegnimmt, und dass der Kanton die übernimmt. Axpo baute sich ein sehr interessantes Bankengeschäft mit Stromhandel auf und verdiente sehr viel Geld damit. Man ging davon aus, dass die Kraftwerkskapazität ausgebaut werden muss. Aber dann kam die Finanzkrise, der Wegbruch der Schwerindustrie, billige Kohle aus Amerika mit dem Fracking und der geöffnete Markt führten dazu, dass der Bedarf an Kraftwerkskapazität gesunken ist. In Zusammenhang auch mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien. Dies zusammen führte zur Stromschwemme. Der Strom, den Axpo handelt oder produziert, ist schon auf 3 Jahre hinaus verkauft für 3 Rp. pro kWh. Die Axpo Trading ist aber im Tagesgeschäft tätig und kauft Strom zurück und handelt diesen im Termin-Geschäft. Und dort verdienen sie immer noch schön Geld. Das Bankengeschäft und Warentermingeschäft ist eine Seite im Geschäftsbericht. Dies beherrschen sie.

(I): Verändert sich viel mit der neuen Eignerstrategie?

Das kommt dann aus. Weil der Punkt ist der, dass der NOK-Gründungsvertrag noch zwei Paragraphen hat, die noch gültig sind: Erstens, Mitglieder müssen Strom bei der Axpo beziehen, wenn diese zu annehmbaren Konditionen liefern können. Dies war lange kein Problem, weil die Axpo die Günstigsten waren. Heute kann man an der Börse in Leipzig viel günstiger Strom kaufen. Vor einem Jahr, im Januar, wurde diese Bestimmung im NOK-Gründungsvertrag aufgehoben, weil die Bedingungen nicht mehr annehmbar waren. Deshalb sind die direkten Energiebezüge bei Axpo dramatisch zusammengebrochen. Und sie werden auch weiter dramatisch zusammenbrechen. Die einzige Bestimmung, die im NOK noch gilt, ist der Aktionärsbindungsvertrag, der besagt, dass die NOK Aktien nur an andere Kantone [im Konkordat] oder deren Kantonswerke verkaufen kann. Zum Beispiel Schaffhausen möchte gern Aktien verkaufen, weil sie pleite sind. Die zwei Regierungsräte in Verwaltungsrat der Axpo kennen die Strategie des Kantons und scharen die Grosskunden um sich. Darum sind die Schaffhauser sauer und möchten die Beteiligung loswerden. Und auch weil der Kanton pleite ist. Aber die anderen Kantone haben kein Interesse, weil sich das Eigenkapital der Axpo reduziert. Darum ist die Idee, dass man den NOK-Gründungsvertrag kündigt. Der Regierungsrat müsste dazu bei den anderen Kantonen die Kündigung verlangen, diese Gespräche laufen. Wir wissen auch, in welche Richtung es geht, nämlich, dass sie den NOK kündigen wollen und in die Axpo-Statuten einen angepassten Aktionärsbindungsvertrag hineinnehmen. Es geht um eine Milliarde Volksvermögen und der Kantonsrat hat nichts zu sagen. Mit der Strommarktliberalisierung sagt der Regierungsrat: Die Stromproduktion soll nicht mehr staatliche Aufgabe sein, sondern nur noch das Netz. Aber nun kommt die Gegenbewegung von SVP und FDP, die nach einer Verstaatlichung schreien, damit man im Falle eines Konkurs Auffanggefässe hat. Die Ziele, die man mit der Beteiligung verfolgt, unterscheiden sich zwischen den EKZ und der Axpo und dies hat auch einen Einfluss auf deren Risikopolitik und Risikomanagement. Da die Axpo keine Versorgungsziele verfolgt, unterscheidet sich auch ihr Risikomanagement von jenem der EKZ. Die Axpo ist eine Finanzbeteiligung, obwohl sie im Verwaltungsvermögen ist. Im Verwaltungsvermögen ist sie, weil es einen Aktionärsverbindungsvertrag gibt und sie deswegen nicht verkäuflich ist.

(I): Sie haben mir am Telefon, gesagt es gibt die Möglichkeit den Verwaltungsrat einzuladen und ihm Fragen zustellen. Wie funktioniert dies genau?

(E): Der Kantonsrat hat die Möglichkeit, Anfragen und Postulate zu machen und zudem können wir den Verwaltungsrat einladen zur Orientierung. Aber aus dem Wissen heraus können wir keine Entscheidungskompetenz ableiten, aber wir können etwas sagen zum Risiko. Wir können nicht kontrollieren, weil wir keine Einsicht haben in das Axpo-Verwaltungsrats-Protokoll. Wir haben aber Einsicht in die EKZ-Verwaltungsrats-Protokolle. Das heisst nicht, dass jeder Kantonsrat diese Kompetenz hat, sondern nur die AWU hat diese.

(I): Was haben Sie für Gestaltungsempfehlungen für die Zukunft?

(E): Wir müssen die Beteiligung im Rahmen des Risikomanagements verkaufen. Und wir dürfen in Zukunft nur noch Dinge ins Portfolio nehmen, die wir [der Kantonsrat] beeinflussen können. Die Axpo ist unter den kantonalen Beteiligungen noch die Einzige, wo das Parlament überhaupt keine Kontrolle hat. Alle anderen wichtigen Beteiligungen können wir kontrollieren. Also wichtig ist für die Zukunft, dass wir nur noch Beteiligungen im Portfolio haben, die der Kantonsrat auch im Griff hat und wo man mitreden kann und wo man sich selber ein Bild von den finanziellen Risiken machen kann. Das heisst nicht einfach nur einen Geschäftsbericht abgeben, sondern dass man Einsicht in die Verwaltungsratsprotokolle – zumindest ausgewählte Leute – hat oder dass man Einblick in die ganzen Finanzrevisionsberichte hat, damit man schauen kann, was die Finanzrevision gemacht hat. Ein Problem, das wir mit der Axpo haben, ist, dass die Revisionsstelle und die Axpo auch bei allen Partnerwerken drin sind und deren Unabhängigkeit umstritten ist. Man müsste somit alle 5 Jahre die Revisionsstelle wechseln. Wir

haben den Verdacht, das gefälligkeitsmässige Bewertungen vorgenommen werden.

(I): *Wenn man Beteiligung vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen transferieren würde, würde dies zu Veränderungen in den Büchern führen?*

(E): Jetzt hat man die sogenannte Equity-Methode, weil kein Börsenwert vorhanden ist [Aktien von Axpo nicht an der Börse gehandelt]. Mit Equity-Methode nimmt man das Eigenkapital. Es ist absehbar, dass sich das Eigenkapital in den nächsten drei Jahren nochmals halbieren wird. Bei den heutigen acht Milliarden wird der Wert in den nächsten drei bis vier Jahren um vier Milliarden sinken. Und diese Abwertung würde jedes Jahresergebnis beeinflussen und daran hat der Finanzdirektor kein Interesse. Es gebe wohl einen kurzfristigen Überschuss und über die nächsten Jahre würde es sich verteilen, aber er hat natürlich kein Interesse, jedes Jahr zu sagen, die Axpo-Aktie ist jetzt wieder 100 Millionen nach unten, darum haben wir jetzt einen Verlust. Politisch ist dies nachvollziehbar. Für die Axpo gilt nur die Haftung mit dem Aktienwert. Und der Rest ist Konkursmasse. Die EKZ ist eine andere Form. Zuständigkeit bezüglich Entsorgung liegt vollends beim Bund, darum hat dieser – respektive die Finanzkontrolle – Alarm gerufen. Nichts ist beim Kanton. Das Problem ist, dass wenn Alpiq Konkurs geht, gäbe es einen Dominoeffekt. Dann müssen die Axpo und BKW die Forderungen gegenüber der Alpiq übernehmen, dann geht BKW pleite und dann muss Axpo alles übernehmen, dann mag es die Axpo und dann muss der Bund alles übernehmen. Aber der Kanton müsste dann einfach seine 63 Mio. abschreiben und das war es. Das ist natürlich für den Finanzdirektor keine angenehme Situation. Alpiq ist ein grosses Sorgenkind. Repower ist kurz vor dem Konkurs gewesen. Aber die AEW [Aargauische Elektrizitätswerke] und die EKZ stehen fein da. Und das EKZ hat Anteile an Repower gekauft. Da bin ich ziemlich sicher, dass die EKZ unter Druck gesetzt worden ist, weil sie die Profiteure sind von der Strommarktliberalisierung. Dann sagte man der EKZ, sie solle jetzt Repower stemmen. Unsere Verwaltungsräte von der EKZ sagen zwar, dies stimme nicht. Aber der Einfluss von den Anderen, der hat sicher stattgefunden. Aber wenn Repower Konkurs gegangen wäre, hätte jemand den Leibstadt-Anteil von Repower übernehmen müssen, dann wäre der erste Dominostein gefallen.

(I): *Warum geht es den EKZ so gut?*

(E): Es gab dazumal ein Projekt Hexagon. Das Projekt Hexagon wollte die NOK mit den Kantonswerken fusionieren und sich dann als ganz grosser Player in Europa aufzustellen. Dies ist dann in einer Volksabstimmung abgelehnt worden. Im Vorfeld von Hexagon – damit sie diese Fusion finanzieren können – hat die EKZ Gewinnreserven gemacht und diese hat man nur leicht abgebaut. Ein schöner Teil der Reserven der EKZ stammt aus der Zeit im Vorfeld von diesem Projekt Hexagon. Sie hätten eigentlich die Pflicht gehabt, aus dem EKZ-Gesetz heraus, dies via tiefere Tarife wieder den Stromkonsumenten zurückzugeben, dies haben sie aber nur teilweise gemacht.

(I): *Gibt es Korrekturmassnahmen aufgrund der konstatierten Risiken auf strategischer Ebene, der Risikopolitik und der strategischen Ziele?*

(E): Generell ja, aber bei Axpo nein. Wenn es brenzlich wird, können wir das EKZ-Gesetz verändern. Aber der Kantonsrat kann im Falle der Axpo das Konkordat nur bewilligt oder abgelehnt werden. Und wenn der Konkordatsvertrag beispielsweise verändert wird, dann müssten wir dies bewilligen, aber wir können nur indirekt unverbindliche Veränderungen verlangen. Also ich habe einen Trick gefunden, dass wir den Regierungsrat mit einem Gesetz – einem Axpo-Gesetz – verpflichten könnten, dies zu machen, mit dem Auftrag, dass der NOK Gründungsvertrag ersetzt wird und mit einem neuen Konkordatsvertrag, der auf der Zielsetzung der Verfassung und Gesetzgebung basiert, ersetzt wird. Zuerst meinte der Regierungsrat, dies wäre ein Verfassungsbruch, den ich hier verlange, aber danach musste er zugeben, ich hätte einen Schlaumeier-Trick gefunden. Also theoretisch ist es denkbar. Aber in allen anderen

NOK-Kantone haben die Grünen dasselbe gefordert - ein Gesetz - aber es wurde immer abgelehnt.

(I): *Von wem wird dies abgelehnt?*

(E): Das Parlament hat dies abgelehnt. Es ist unglaublich wie die parlamentarischen Instrumente in den Kantonen unterschiedlich sind. So sind die Motion und Interpellationen unterschiedlich in den einzelnen Kantonen.

Experteninterview mit Beat Bloch

Ort: Rathaus Zürich, Limmatquai 55, 8001 Zürich

Datum: 26.9.2016

Zeit: 11.00 Uhr

Dauer: 00:49:07

Name, Funktion und Organisation des Gesprächspartners:

Beat Bloch, Kantonsrat (CSP) und Präsident der AWU (Aufsichtskommission für Wirtschaftliche Unternehmen) des Kantons Zürich

Kontaktmöglichkeit:

blob@hispeed.ch

Transkribiertes Interview

Interviewt durch Franziska Iten zur Praxis des Risikomanagements des Kantons Zürich für seine Beteiligungen an den EKZ und der Axpo.

(E): Experte, (I): Interviewerin

(I): *Was ist der Inhalt der strategischen Ziele?*

(E): Es gibt eine Strategie vom Regierungsrat, die im Kanton Zürich die Energieversorgung sicherstellt. Dies ist ein Regierungsbeschluss. Und da hat der Regierungsrat erst kürzlich, Mitte oder Ende des letzten Jahres, eine neue Strategie beschlossen. Die besagt, dass die eigenen Stromwerke nicht mehr für die Versorgungssicherheit des Kantons Zürich wichtig sind und dass man mit der Liberalisierung des Strommarktes über genügend Strom verfügt, den man anzapfen kann. Wichtig ist noch die Netzbetreiberung.

Zur Axpo: Dies hat zwei Auswirkungen: Einerseits kann man vom Regierungsrat aus auf eine Beteiligung an der Axpo verzichten, d.h. man könnte die Beteiligung verkaufen. Eine andere Frage ist natürlich, ob er diese überhaupt verkaufen kann, denn es gibt einen Gründungsvertrag/Aktionärsverbindungsvertrag. Niemand hat so viel Geld um die Beteiligung zu kaufen, ausser vielleicht die EKZ.

Zur EKZ: Und dann gibt es bezüglich der EKZ eine Strategie die besagt, dass das Netz durch die EKZ zur Verfügung gestellt werden muss. Die EKZ selber ist nicht im grossen Ausmass ein Produzent von Strom, sie haben sich aber jetzt gerade wieder wo beteiligt. Sie haben Beteiligungen an Produktionsfirmen. Der Regierungsrat sagt, staatlich braucht man eigentlich dies nicht, dies könne auch alles von Privaten geführt werden. Das ist eine wichtige Unterscheidung, was ist Netz und was ist Strom. Strom kann man von Privaten produzieren lassen, hingegen das Netz als Monopol muss beim Staat bleiben.

(I): *Wie kommen die strategischen Ziele zustande?*

(E): Grundsätzlich ist dies ein Exekutivauftrag, d.h. der Regierungsrat legt diese fest. Wenn natürlich das Parlament mit der Exekutive nicht einverstanden ist, dann greift es ein, indem es dies in das Gesetz hineinschreibt. Und im Moment ist ein Versorgungsauftrag im Gesetz der EKZ enthalten. D.h. sie müssen das Netz betreiben und sie müssen zudem genügend Strom auf dem internationalen Markt einkaufen um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Und wenn man jetzt nur noch die Leitungen als Auftrag nimmt, dann könnte jeder Stromverteiler auf dem internationalen Markt Strom einkaufen. Mit der Strommarkliberalisierung dürfen Grosskunden auf dem offenen Markt Strom beziehen. Für Kleinverbraucher definiert die EKZ den Strompreis, die haben keine freie Entscheidung, wo sie den Strom beziehen. Auf der einen Seite gliedert man die EKZ aus in eine selbständige öffentlich-rechtliche Organisation und hat ihr einen Auftrag gegeben und schützt sie gleichzeitig aber mit einem Monopol.

(I): *Hat das Parlament Einfluss auf die strategischen Ziele?*

(E): Der Kantonsrat kann immer gesetzgeberisch tätig werden. Er kann beispielsweise sagen, dass das EKZ nur Strom weiterleiten darf, der nicht aus Atomkraft produziert wurde. Und dann würde das Parlament die Exekutive übersteuern.

Bei der Axpo gibt es nur den NOK-Vertrag, als Konkordat. Ein Konkordat kann ein Parlament nur annehmen oder nicht annehmen. Dort kann es nicht in ein Konkordat hinein legislieren. Ein Kanton kann von sich aus nicht den Vertrag ändern, es braucht alle Kantone. Deshalb wird der Vertrag ausgearbeitet und allen kantonalen Parlamenten zur Genehmigung unterbreitet.

(I): *Die strategischen Ziele, die der Kanton mit seiner Beteiligung andere EKZ verfolgt, sind die alle im Gesetz geregelt?*

(E): Nur die Grundsätze sind im Gesetz, und der Regierungsrat ist mit der Eignerstrategie frei, diese zu konkretisieren.

(I): *Die Eignerstrategien sind nicht öffentlich?*

(E): Nach dem Öffentlichkeits-Prinzip sollte die eigentlich einsehbar sein, aber das Problem ist, dass es momentan keine aktuelle Strategie gibt. Der Regierungsrat hat eine versprochen auf Mitte von diesem Jahr 2016. Es ist möglich, dass er dies aber hinausschiebt.

(I): *Gibt es eine Risikopolitik, wie kommt diese zustande und wie sieht die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung aus?*

(E): Es sind zwei verschiedene Sachen. Erstens ist im EKZ Gesetz drin, dass der Kanton nicht haftet für die Schäden die die EKZ macht. Es gibt also keine subsidiäre kantonale Haftung. Sondern, die EKZ haftet alleine mit ihrem Vermögen. Der zweite Grundsatz ist, dass die EKZ Beteiligungen hat. Diese Beteiligungen sind oft in einem Kleid einer Aktiengesellschaft. Dort haftet das Kapital der Aktiengesellschaft. Das EKZ ist beispielsweise an verschiedenen Windkraftwerken in Deutschland beteiligt. Dies sind Aktiengesellschaften und somit haftet die EKZ nicht. Wir haben eine Überprüfung vom Risiko, indem das Parlament die Rechnung und Geschäftsbericht der EKZ abnimmt – eine Genehmigung. Was genau passiert, wenn wir das nicht genehmigen, ist eine andere Frage. Aber es ist eine politische Kontrolle, die wir einmal im Jahr machen. Dies ist die Aufgabe der Aufsichtskommission, diese Rechnungen und Geschäftsberichte jedes Jahr anzunehmen. Wenn wir das nicht annehmen, dann stehen uns die politischen Mittel zur Verfügung. Einerseits die Öffentlichkeitmachung, wenn man nicht einverstanden ist mit der Geschäftstätigkeit, oder man kann die parlamentarischen Mittel ergreifen und das EKZ-Gesetz abändern. Z.B. könnte man in das EKZ-Gesetz hineinschreiben, dass sich die EKZ nicht an Gesellschaften im Ausland beteiligen darf und dann muss sie alle Beteiligungen verkaufen; falls jetzt das Parlament ein Reputationsrisiko darin sehen könnte, unter dem schliesslich auch der Kanton leiden kann.

(I): *Ich fasse zusammen: Der Regierungsrat gibt die Risikopolitik vor, aber das Parlament kann mit Gesetzesänderungen korrigierend eingreifen?*

(E): Bezüglich EKZ: Ja, wir können korrigierend eingreifen, dies hat man beispielsweise bei der ZKB gemacht. Diese hat aus Risikoüberlegungen mehr ins Ausland expandieren wollen. Und das hat der Rat dann abgelehnt und eine Gesetzesänderung, die dies verbietet, vorgenommen. Und die Genehmigung des Geschäftsberichts ist nur speziell für EKZ so, und für die Axpo nicht, weil sie ein Konkordat mit Beteiligung mehrerer Kantone ist. Bezüglich Axpo: Der Regierungsrat kann, wenn überhaupt, nur die Beteiligungsstrategie und keine Eignerstrategie machen. Er kann nur sagen, was will ich mit meinen 17 Prozent-Anteil an Axpo erreichen. Die Beteiligungsstrategie kann ganz simpel sein, z.B. ich will Geld verdienen, als reine Finanzanlage, und jetzt wo es kein Geld mehr gibt, möchte ich die Beteiligung verkaufen. Dann kann er dies machen, wenn er einen Käufer findet. Und das Parlament hat keinen Einfluss, es muss also nicht ja sagen dazu.

(I): *Gibt es aufgrund der unterschiedlichen strategischen Ziele zwischen den Axpo und den EKZ Unterschiede in der Risikopolitik des Kantons für die beiden Unternehmen?*

(E): Also der Kanton verfolgt mit der Axpo keine Ziele und dies muss der Regierungsrat machen. Die Frage nach einer Änderung der Risikopolitik würde sich dann stellen, wenn das Netz ganz schlecht beieinander wäre, und die Versorgungssicherheit nicht mehr gewährleistet ist. Und dann ist die Frage, ob der Kantons bereit ist, dies mit Geld wieder auf Vordermann zu bringen oder zieht man dann eine Privatisierung in Betracht. Hier gibt es dann eine Risikoabwägung gegenüber der Investition: Wie viel Geld ist einem die Sicherheit wert?

(I): *Müsste man dann das Gesetz nicht abändern, wenn die Gewährleistung der Versorgungssicherheit nicht mehr im Vordergrund steht?*

(E): Dann ist immer die Frage, was man unter der Versorgungssicherheit versteht. Wenn es genügend Strom gibt am Markt, dann ist die Versorgungssicherheit immer noch erfüllt. Dann braucht es auch keinen staatlichen Stromproduzenten mehr. Das Gesetz ist immer noch erfüllt. Einerseits mit dem Netz, andererseits mit dem genügenden Strom, der vorhanden ist. Neu will man Gewinn abwerfen, bis anhin galt das nicht. Und jetzt, mit den Sparmassnahmen des Regierungsrates, will dieser Geld von der EKZ, 30 Mio. im Jahr. Das ist noch substantiell und die EKZ wehrt sich jetzt dagegen.

(I): *Wird diese Risikopolitik aufgrund von veränderten Risiken angepasst?*

(E): Also es wäre sicher so, dass diese angepasst würden, würden sich die Risiken verändern. Aber im Moment ist dies kein Thema, da sich die Risiken minimieren. In dem Moment, wo man genug Strom hat, besteht kein Risiko, dass man eine Unterversorgung hat. Wenn aber zu wenig Versorgung vorhanden wäre oder das Netz marode wäre, wäre dies die Veranlassung, um über das EKZ-Gesetz zu sprechen. Jeder Parlamentarier oder die Regierung könnte dann einen Vorstoss machen.

(I): *Könnte man auch die strategischen Ziele anpassen aufgrund von veränderten Risiken?*

(E): Ja, das ist dies, was der Regierungsrat gemacht hat, indem der Regierungsrat gesagt hat, Strom ist genug da und er muss quasi nicht mehr gefördert werden. Dies ist eine Veränderung der Strategie. Stellen Sie sich sich vor rund um die Schweiz wäre Krieg, dann wären Energieproduzenten lohnende Ziele für Kriegshandlungen. Auch Stromübertragungsnetze und dann könnte die Schweiz, obwohl die von den kriegerischen Auseinandersetzungen nicht betroffen wäre, plötzlich zu wenig Strom produzieren. Dann müsste man sofort die Strategie ändern und sagen, wir müssen schauen, damit wir in der Schweiz wieder genug Strom produzierten können, um unsere Bedürfnisse zu decken. Und im Moment sagt man, dies ist kein Thema und darum sagen wir, Strom ist genug da in Europa und deshalb können wir ihn beziehen, woher wir ihn wollen.

(I): *Wie genau arbeiten Sie mit der Verwaltung zusammen, resp. die Politik mit der Verwaltung?*

(E): Es gibt sehr wenig Zusammenarbeit. Es kommt vor, dass wir von der Kommission Anfragen machen an die Regierung, z.B. wie sie die Eignerstrategie sieht, wann sie sie überarbeiten will. Aber eine gemeinsame Zusammenarbeit / Arbeit gibt es nicht zwischen Regierung und Parlament.

(I): *Was haben Sie für Verbesserung- und Gestaltungsempfehlungen für das Risikomanagement des Kantons und der diesbezüglichen Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung?*

(E): Die AWU kann jetzt als Aufsichtsbehörde in die Unternehmen reinblicken. Und wir können dort Schwachstellen aufzeigen. Zum Beispiel ein aktuelles Beispiel: Strommarktzertifikat/Herkunftsnachweise als Risikomanagementmassnahme. Es gibt natürlich den Auftrag im EKZ-Gesetz, mit umweltgerechtem Strom zu versorgen. So wird vom EKZ nur noch grüner Strom eingekauft, was sich wiederum beisst mit der Beteiligung an der Axpo, wo

selbst Atomstrom herstellt wird im Rahmen der Kernkraftwerke, die sie besitzt. Hier sieht man wie sich dieses Konkordat beisst mit der kantonalen Gesetzgebung. Der Kanton beteiligt sich an einem Unternehmen das Atomstrom produziert, aber kauft diesen Atomstrom nicht selbst. Damit konkurriert sich eigentlich der Kanton selbst. Was dazu führt, dass er die Beteiligung an der Axpo eigentlich loswerden will. Dies gestaltet sich schwierig, weil diese niemand will.

(I): *Die EKZ zu verkaufen ist keine Option?*

(E): Nein, das ist keine Option, eher eine Option wäre, eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft und diese Aktien zu verkaufen.

(I): *Was hat es sich mit dieser Broschüre auf sich?*

(E): Der Regierungsrat hat anfangs letzten Jahres sogenannte Public-Corporate-Governance-Richtlinien erlassen. So wie er PCG sieht. Er sagte, alles was nicht unbedingt in staatlicher Hand sein soll, soll man aus der Verwaltung ausgliedern und der Kanton vor allem die Aktiengesellschaft als Organisationsform vorsieht. Und dann hat man sich gefragt, was macht der Kantonsrat, wenn der Regierungsrat diese Richtlinien macht. Wir haben dann diese Leitlinien gemacht, die einem sagen, an was man immer denken muss, wenn man etwas auslagern will. Dies hat eine Subkommission der FIKO gemacht. Aber alle Aufsichtskommissionen hatten einen Sitz darin. Das Resultat ist einerseits das Papier und andererseits, um über diese ausgelagerten Unternehmen dann überhaupt eine Aufsicht ausüben zu können als Kantonsrat, brauchen wir einen Bericht, den wir zur Genehmigung bekommen oder sogar darüber abstimmen können. Und hier gibt es jetzt einen politischen Vorstoss der Geschäftsleitung. Diese sagt, wir wollen über alle Beteiligungen, die der Kanton hat, über alle ausgelagerten Beteiligungen, wollen wir einmal pro Legislatur vom Regierungsrat wissen: Erstens, was will er mit dieser Beteiligung, und wir wollen jedes Jahr hören, was sich geändert hat im Management, was sich geändert hat im Bereich der Eignerstrategie, das ist dann sehr detailliert. Dass man da wie ein Schritt vorwärts geht auch in der Berichterstattung und in der Kommunikation. In der EKZ spielt dies nicht so sehr eine grosse Rolle, weil sie diese Instrumente praktisch alle schon beinhaltet. Man hat bemerkt, dass man eine grosse Anzahl an Beteiligungen hat, die wichtig und namhaft sind, wo es keine Berichterstattung gibt, wo man keine Kontrolle hat und auch ein sehr grosses finanzielles Risiko für den Kanton bedeuten. Und dies ist auf gut deutsch gesagt eine Dunkelkammer. Hier weis man nichts darüber. Und dann hat man noch gesagt, und dies ist auch noch wichtig, der Kanton muss einmal alle 4 Jahre über alle seinen Beteiligungen Auskunft geben. Eigentlich ist der Kanton ja ein Konzern mit vielen ausgegliederten Firmen. Und er muss uns klarmachen, was seine grundlegenden Stossrichtungen sind, und was er mit all diesen Firmen machen will. Er [der Kantonsrat] will erstens eine Gesamtschau und danach soll noch auf jedes Unternehmen speziell eingegangen werden, indem gesagt wird, was sich geändert hat im Management, was sich geändert hat in der Ausrichtung, allenfalls in der Aufgabe. Z.B. kann man heute Strom viel besser transportieren, d.h. man muss nicht mehr in einer Distanz von 50 Kilometern Strom produzieren, sondern man kann den Strom von Norwegen in die Schweiz transportieren. Die Parlamentarische Initiative soll somit zur Verbesserung des gesamten Risikomanagements führen. Denn man kann das Risiko erst managen, wenn man das Risiko kennt. Und um dies zu kennen, braucht man entsprechende Informationen. Und wenn man die nicht hat, kann man kein Risikomanagement machen.

(I): *Würde dies dann auch zu einer verstärkten Rolle vom Parlament führen?*

(E): Ja, das ist immer so, wenn sie mehr Infos haben, dann führt das immer auch zu einer grösseren Aktivität vom Parlament. Mehr Informationen rufen nach mehr Vorstössen, nach mehr Publizität, dann wird es zum politischen Thema und es entstehen politische Aktivitäten. Die Parlamentarische Initiative zur PCG ist eigentlich ein Gegenvorschlag, weil der Regierungsrat seine Richtlinien öffentlich gemacht hat, hat das Parlament gesagt: Das was

für die Regierung richtig ist, ist nicht auch automatisch für das Parlament richtig und hat deswegen eine Initiative ins Leben gerufen. Der Regierungsrat sagt, wenn wir einen Verwaltungsträger ausgliedern, dann steht grundsätzlich die AG [Aktiengesellschaft] im Vordergrund. Der Kantonsrat hat nun in seinem Papier betont, dass es nicht nur die AG, sondern auch die öffentlich-rechtliche Anstalt und Stiftungen und Vereine gibt. Und es muss nicht immer die AG die richtige Rechtsform sein. Und der Regierungsrat hat vor allem seine Aufgaben definiert und hat die Oberaufsicht des Kantonsrats vergessen. Wir haben aber die Oberaufsicht und darum verlangen wir alle diese Berichte.

Experteninterview mit August Danz

Ort: Walcheplatz 1, 8090 Zürich

Datum: 26.9.2016

Zeit: 15.00 Uhr

Dauer: 01:06:28

Name, Funktion und Organisation des Gesprächspartners:

August Danz, Stabsleiter der Finanzverwaltung des Kantons Zürich

Kontaktmöglichkeit:

august.danz@fdv.zh.ch

Transkribiertes Interview

Interviewt durch Franziska Iten zur Praxis des Risikomanagements des Kantons Zürich für seine Beteiligungen an den EKZ und der Axpo.

(E): Experte, (I): Interviewerin

(I): *Wie ist das Risikomanagement in der Verwaltung organisiert, welche Akteure sind beteiligt, welche Instrumente stehen zur Verfügung und was ist genau die Rolle der Finanzdirektion?*

(E): Zuerst müsste man beantworten was man unter Risikopolitik versteht und wo die Abgrenzung zum Internen Controlling ist oder zu den Risiken, die man in der Buchhaltung hat. Risikomanagement wird nicht so wie in den Lehrbüchern in der Verwaltung umgesetzt, auch in der Privatwirtschaft nicht. Ist das IKS bei Ihnen Teil vom Risikomanagement?

(I): *Ich möchte mich auf die finanziellen Risiken konzentrieren.*

(E): Wenn die Beteiligung in der Buchhaltung ist, ist es eine Eventualverpflichtung. Und die Frage ist nun, wollen Sie die Risiken untersuchen, die in der Buchhaltung drin sind oder wollen Sie Risiken untersuchen, wie beispielsweise den Dambruch, Erdbeben. Und darum muss man immer genau wissen von was man spricht, und dies ist eigentlich die Kernproblematik beim Risikomanagement. Denn Risikopolitik ist ein beliebiges Wort. Und ich merke, es tun sich alle öffentlichen Unternehmungen sehr schwierig. Der Bund hat z.B. einmal einen Ansatz zur Risikopolitik gemacht. Es ist ein riesen Aufwand der da betrieben wird, und der Nutzen daraus ist relativ klein. Und was dort auch nicht gelungen ist, ist die Abgrenzung zum IKS. Also im IKS drin, müssen sie für die Beteiligung einen Prozess haben, wo heisst, welche finanziellen Risiken habe ich mit der Beteiligung an Axpo. Und sonst machen sie das IKS nicht richtig. Und darum sind diese Fragestellungen alles andere als banal. Alles was ich bis jetzt gesehen habe, ist für mich bis jetzt schlecht aufgearbeitet. Da gibt es dann so Quader, die alle Sichten darstellen, nur hilft das meistens nicht sehr viel weiter in der täglichen Arbeit. Und darum kommt man nicht darum herum zu sagen, was will man eigentlich. Also ist man eher so auf betriebswirtschaftlicher Ebene, dann ist man wahrscheinlich eher im IKS-Bereich drin. Aber Fragestellungen von den Risiken der Beteiligungen ist für mich ein IKS-Prozess. Also wenn ich als Baudirektion einen Auftrag habe, das Controlling der Axpo zu machen, dann muss ich etwas über diese Risiken wissen. Dies ist ganz zentral. Und wahrscheinlich was dann als klassisches Risikocontrolling gemeint ist, sind dann tatsächlich grössere Sachen wie Lothar. Der Kanton Zürich hat in einer Verordnung der Finanzdirektion die Verantwortung für das finanzielle Risikocontrolling übergeben. Und die Frage, die man sich hier stellt ist: Gibt es denn überhaupt Risiken ausserhalb vom finanziellen Risikocontrolling? Wahrscheinlich gibt es diese, wie zum Beispiel Reputationsrisiken. Aber schliesslich landet alles in den Finanzen. Denn wenn es finanziell nicht weh tut, dann tut es wahrscheinlich am untersten Management auch nicht weh (07.29). Also es ist schwierig, sich dort etwas auszudenken. Dann fragt man sich, was hat sich der Gesetzgeber dort eigentlich überlegt und wer kriegt eigentlich den Rest?

Dies ist auch nicht ganz klar. Also wer ist für das nichtfinanzielle Risikomanagement zuständig? Das ist mal die eine Trennung. Und dann gibt es noch einen ganz speziellen Punkt im Kanton Zürich. Im Kanton Zürich schaut man die Beteiligungsrisiken ganz speziell an. Da schaut man die Risiken im Zusammenhang mit der Corporate Governance an. Und dort sind nochmals für diesen Bereich Spezialregelungen dazugekommen. Aber nur für diesen Bereich. Wenn Sie diese Beteiligungsrisiken anschauen wollen, dann ist dies ganz ein eigenes System, das wir da aufgebaut haben. Und zwar gibt es verschiedene Sichten auf das Public Corporate Governance. Also wir haben dann mal die Eignersicht. In der öffentlichen Verwaltung unterscheidet man zwischen Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen. Im Verwaltungsvermögen hat man es, um öffentliche Aufgaben mit der Beteiligung zu erfüllen. Also die Beteiligungen müssen eigentlich alle im Verwaltungsvermögen sein, das heisst, man gibt diesen einen Auftrag. Man will eine Leistung von ihnen haben. Dann braucht es jemanden, der die Erbringung dieser Leistungen überwacht. Und das ist das Leistungscontrolling. Und dann ist noch die Frage vom Besitzer. Man ist Aktionär und möchte aus finanziellen Aspekten, dass diese Beteiligungen florieren. Und diese beiden Aspekte werden völlig auseinandergenommen im Kanton Zürich. Und diese will man auch organisatorisch auseinanderhalten. Ich wüsste keine andere Verwaltung, in der man dies ähnlich strikte auseinanderhält. Zumindest bei den großen Beteiligungen, wie zum Beispiel auch beim Flughafen. Dies, dass man die beiden Sichtweisen hat und keine Interessenkonflikte aufkommen. Und meistens ist es aber noch viel komplizierter, denn man ist nicht nur Eigner und leistungsinteressiert. Sondern wenn noch jemand im Verwaltungsrat ist, braucht es ein Sekretariat und dann ist auch strikte Geheimhaltung verlangt. Also dann braucht es nochmals einen Dritten, dann kommt noch eine vierte Sichtweise hinzu, die des Regulators. Also beim Flughafen ist dies auch so ein Thema. Also Sie sehen, man kann in der Verwaltung vier Hüte anhaben und mit denen muss man irgendwie umgehen und dies ist ein grosser Unterschied zur Privatwirtschaft, dass man diese sehr sauber auseinanderhalten muss. Und das gelingt natürlich nur zum Teil, z.B. wenn man als Sicherheitsdirektorin schon sehr viel über den Flughafen weiss, dann wollen Sie dann noch ein Controlling haben von jemanden, der praktisch keine Ahnung hat diesbezüglich, das bringt ihnen dann auch nicht viel. Eine Person, die jetzt nur diese Eignersicht resp. die Leistungssicht anschaut. Also Sie sehen die Grundproblematik. Also die Finanzdirektion ist mit dem Eignercontrolling beauftragt. Wir haben auch Grundsätze zum Eignercontrolling und zum Risikocontrolling herausgegeben. Mit der Idee, dass die Direktionen dies besser auseinanderhalten können. Also was ist Eigner und was ist Leistungscontrolling, wenn Sie so wollen. Und dort im Eignercontrolling sind dann fast nur so finanzielle Kerngrössen drin. Also z.B. Rendite, Wertverluste, und ganz zentral haben sie ein funktionierendes IKS und haben Sie die Risiken im Griff. Das ist ganz zentral, immer mit dem Hintergedanken, verjagt es uns diese Firma und will man Risiken kontrollieren? Das heisst nicht, dass wir hingehen und für sie diese Risiken beurteilen, sondern wir beurteilen nur, haben sie ein geeignetes Risikocontrolling. Und das Unternehmen macht dann dieses. Wir können das gar nicht, denn wir haben viel zu wenig Information dafür. Wenn sie eine Vermutung haben, dann fragen wir nach; habt Ihr das im Griff? Wenn man jetzt zum Beispiel gesehen haben würde, die ganze Preisgestaltung im Strommarkt haben sie jetzt vollkommen verpasst, dann hätten wir sie wahrscheinlich schon mal gefragt: Habt ihr das nicht vorausgesehen oder wie geht ihr damit um? Aber meistens sind die uns um Meilen voraus mit dem Wissen. Darum können wir eigentlich nur beurteilen, ob wir an das Risikocontrolling des Unternehmens glauben. Und kommunizieren sie dann so wie es dies braucht. Das sind die Ideen, die man in Bezug auf das Risikocontrolling hat. Aber im Hintergedanken ist es immer die Eignersicht, und somit immer finanzielle Fragestellungen: Haben wir einen Verlust von dem Kapitel, das wir dort drinnen haben?

(I): Also die Finanzdirektion, macht nicht selbst ein Risikomanagement, sondern dies liegt bei den Unternehmen? Und gibt es da kein Prinzipal-Agent-Dilemma, dass man darum halt immer selbst noch die Risiken identifizieren muss?

(E): Ich behaupte, es ist unmöglich und reine Augenwischerei, als Kanton die Risiken selbst beurteilen zu wollen. Also Sie werden nie mehr wissen als die Unternehmung. Die Frage ist nur, Vertrauen Sie dem Risikocontrolling des Unternehmens und oder dem Ergebnis, wo sie bekannt geben. Also wenn es wirklich heikel ist, wird keine Firma diese Risiken publizieren, dies werden sie einfach nicht machen. Hinzu kommt, dass, wenn es eine AG ist, können Sie dies gar nicht nur den einen Aktionären erzählen und den anderen nicht. Aufgrund der Gesetzesgrundlage müssen Sie alle Aktionäre gleich orientieren. Und darum können Sie diesen Risikoberichten des Unternehmens glauben oder nicht glauben, aber ich bezweifle, dass die ganz heiklen Themen dort drin sind, dies wäre eine totale Schwächung der Unternehmung. Dann würde man sofort zum Übernahmekandidat, wenn man die Schwächen die man hat, so offenlegen würde. Und dass man dies von aussen besser beurteilen kann, können Sie ganz vergessen. Da glaube ich einfach nicht daran. Ich weiss, dass es Professoren gibt, die das vertreten, aber ich habe dies noch nie beobachten können. Auch in der Privatwirtschaft nicht.

(I): Und wenn man sieht, da sind die Risiken höher oder vielleicht über dem tolerierbaren Bereich, wie kann man sie dann steuern?

(E): Das hängt davon ab, wie Sie sich dann beteiligen. Wenn sie eine Minderheitsbeteiligung haben oder nicht, dann können Sie nicht viel machen. Sie können Briefe schreiben oder in einer Aktionärsversammlung aufstehen und wenn Sie nicht im Ausschuss drinsitzen, dann haben sie deutlich weniger Massnahmen. Und wenn Sie Mehrheitsaktionär sind, jetzt wie bei der Axpo oder bei der EKZ, dann können Sie viel stärker einwirken. Aber das ist ein reines Machtthema. Oder auch wenn es eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist, können Sie ganz anders wirken als wenn es eine AG ist. Und aber da gibt es keine Regelung wie man das jetzt genau durchziehen kann. Aber ich würde sagen, wenn jetzt der Regierungsrat einen Brief schreibt an ein Unternehmen, z.B. an eine öffentlich-rechtliche Anstalt, dann hat das ein gewisses Gewicht. Dann wird etwas passieren. Wobei nochmals gesagt der Regierungsrat hinkt bezüglich Risikomanagement dem Unternehmen wahrscheinlich meilenweit hinterher. Würde ich jetzt mal behaupten. Und ganz abgesehen davon, die Risiken, und dies ist jetzt mal ein anderer Aspekt des Risikocontrollings, denn ich finde, wird in der Literatur immer viel zu wenig beachtet, die Risiken die bekannt sind, die sind nicht problematisch. Die haben noch kein Unternehmen zu Boden gerissen. Das Problem sind die Risiken, die man nicht kennt, wie beispielsweise die Finanzkrise. Einige sagen, sie haben es vorhersehen können oder behaupten es zumindest, aber 99 % sind unvorbereitet darauf gewesen. Und dies sind die schlimmen Risiken, die unvorbereiteten. Der 11. September ist hierfür ein Beispiel, wenn der Terrorismus überhand nimmt in den ganzen Diskussionen. Und das ist die Problematik bei Risiko: Es liegt eigentlich ein Grundwiderspruch vor, die Risiken, die Sie kennen, sind nicht das Problem, sondern die, die Sie nicht kennen. Und mit den Risiken die Sie nicht kennen können Sie nicht umgehen. In der Literatur heisst es dann, Sie müssen möglichst flexibel sein, damit Sie dann reagieren können. Aber was heisst das konkret? Und das ist eigentlich der Grundwiderspruch beim Risikocontrolling. Denn darum komme ich auch immer mit der Buchhaltung, also wenn sie einen gewissen Konkretisierungsgrad haben, also es geht ja immer um Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadensausmass, und wenn der ein gewisses Mass hat, dann muss der bei uns in der Buchhaltung als Eventualverpflichtung drin sein. Das ist so im Handbuch für Rechnungslegung festgelegt. Wir haben hier strikte Vorgaben, dann müssen die rein (18.44). Und dann werden sie als Geld ausgewiesen in der Buchhaltung, aber die Arten von Gefahren, die sind dann relativ bekannt. Aber einer der letzten die der Kanton Zürich jetzt getroffen hat, ist diese PV-Kasse. Das hat ihnen im Voraus auch niemand sagen können, wieviel der Kanton investieren muss in der PV. Und das sind dann auch wirklich finanzielle Risiken,

die man dann auch tragen muss. Die sind irgendwann mal als Eventualverpflichtungen hereingekommen und irgendwann ist es pures Geld gewesen, das man dann auch wirklich ausgeben musste. Es kommt also ein bisschen aus dem Nichtwissen heraus. Also irgendwann muss man die Risiken einfach tragen. Aber ich kann ihnen sagen, in diesen Portfolios ist es vielleicht schon mal drin gewesen: Ja, dass man unterfinanziert ist in den Vorsorgeverpflichtungen (19:53), das kann sein, dass das irgendwo drin gewesen ist, aber das hat kein Mensch interessiert. Und bringt auch nicht viel, aber dann wenn die Aktionäre nichts mehr hergeben, und der Zins beinahe bei null ist. Wie gehen sie mit diesen Unternehmen um: Als Unternehmen können Sie nur antworten, wir versuchen möglichst flexibel zu reagieren und aber als öffentliche Verwaltung haben Sie noch weniger Chancen. Also wenn die Banken zusammenbrechen wegen einer Finanzkrise, wir haben nicht einmal eine gesetzliche Verpflichtung, die Haftung zu übernehmen. Also dies ist gar kein Risiko, das sie irgendwo im Radar haben müssen. Das Problem ist die politische Wirklichkeit, die sieht aber eben ganz anders aus. Dann muss der Staat einspringen. Also wenn sie die letzten grossen Sprünge in der Risikopolitik des Bundes anschauen, dann sind es der Bankrott der Swissair und die Bankenrettung. Also dort geht das Geld dann raus, wo es dann wirklich wehtut. Und dies ist für mich eine totale Diskrepanz zum ganzen Aufwand, wo sie machen für die Risikopolitik im Bund, wo diese Risiken nie drin waren. Haben sie auch nicht sein können. Denn in keinem Pflichtenheft steht drin: Ihr müsst Banken retten. Das steht in keinem Gesetz drin. So stand in keinem Gesetz drin, ihr müsst Banken retten.

(I): *Steht das nicht im Corporate-Governance-Bericht?*

(E): Nein, nein, sicher nicht. Sie können doch nicht irgendwo Rückstellungen machen lassen für Ausgaben, die gar nicht im Gesetz drinstehen. Das ist ein reiner politischer Entscheid. Und das genau macht diese Komplexität aus. Also die ganze Risikopolitik lässt sie nicht einfach mit ein paar Pauschalsätzen bereinigen (22.12). Das ist ganz ein schwieriges Thema. Ich glaube, man kann mehr machen als was man bis jetzt gemacht hat. Aber man muss dann sauber unterscheiden von was redet man. Spricht man von bereits konkretisierten Risiken, die man bereits in der Buchhaltung drin hat, die haben wir relativ gut im Griff, würde ich behaupten. Reden wir vom IKS, da sind wir auch relativ weit im Kanton Zürich, wir haben das eingegeben relativ flächendeckend und jeder Bereich muss dann für sich selber schauen, habe ich Risiken. Das ist dann natürlich die ganze Bandbreite von ganz kleinen Risiken aber auch von grösseren Risiken. Und wo wir wirklich noch eine Art Lücke haben, das ist bei den grossen Risiken mit sehr tiefer Eintretenswahrscheinlichkeit. Und das ist jetzt zum Beispiel der Dambruch. Oder das ist der Lothar. Die müssen wir auch nicht anschauen. Aber wenn der Damm bricht, muss der Kanton Zürich nicht nur die Kosten übernehmen, die er besitzt, sondern auch diese, die gesellschaftlich notwendig sind. Und das Ausmass dieser Kosten kann man nur ganz grob abschätzen. Und dort haben wir noch eine Lücke. Wir fassen dies nicht zusammen in einen Bericht, auch nicht intern. Die Risiken werden nur von den einzelnen Bereichen in einem spezifischen Report, z.B. Report vom AWEL, erfasst und an den Regierungsrat weitergeleitet. Oder zum Beispiel die Flughafengeschichte, das ist einmal im Jahr ein Bericht zum Flughafen und dort steht auch etwas über die Risiken drin. Also es ist immer eine Beilage zu einem konkreten Thema. Aber es gibt nichts Zusammengefasstes aus der Risikosituation heraus, das der Regierungsrat anschauen könnte um einen Überblick über die Risiken zu bekommen. Aber Beteiligungsrisiken sind eigentlich gar nicht das grosse Thema, finde ich. Also schauen sie, welche Beteiligungen machen uns wirklich sorgen. Wir haben vielleicht zehn. Aber die Axpo, das ist eine AG. Und was haben wir dort für ein Problem? Dass die Aktien nichts mehr Wert sind, die sind jetzt im Verwaltungsvermögen völlig unterbewertet. Also wir haben den Teil von der Unterbewertung bis zu null haben wir als Risiko drinnen. Wir haben kein grösseres Risiko.

(I): *Aber würde nicht der Wert zählen, den man bekäme, wenn man das Unternehmen verkaufen würde?*

(E): Nein, im Verwaltungsvermögen haben sie nicht den Wert drin, der auf dem Markt ist, sondern Sie haben einen relativ künstlichen Wert. Man muss auch sagen, dass der Kanton Zürich die Axpo gar nicht verkaufen kann im Moment. Weil da ein Vertrag besteht zwischen den Kantonen. Und eigentlich haben sie drei bis vier Käufer, an welche sie die Anteile dann wirklich verkaufen könnten. Den Markt gibt es gar nicht. Da müsse man erst den Vertrag ändern. Und darum kann man nicht sagen, dass ist jetzt ein Marktwert. Das ist eben der Beschaffungswert der Aktien, der dort drinnen ist. Eigentlich haben wir nur das Risiko dieser Aktienbeteiligung, also es gibt eigentlich nichts Schöneres als eine Aktie aus Risikosicht. Ausser man ist sehr stark beteiligt (26:37). Dort ist der Betrag begrenzt. Viel schlimmer sind diese Sachen die nach oben unbegrenzt sind. Und bei der AG kommt das fast nicht vor, ausser aber der Kanton wird dann immer wieder hinzugezogen für irgendwelche Leistungen, wenn es der Bevölkerung nicht gut geht. Es gibt also ein politisches Risiko, bei welchem man mehr übernehmen muss als man eigentlich müsste. Zum Beispiel bei einem Flughafen, wenn der Konkurs geht, dann verlieren wird nicht nur den, sondern auch noch ganz andere Risiken entstehen daraus. Das wäre ein politisches Debakel. Aber das ist eine andere Geschichte. Die hat eigentlich mit dem Wertverlust gar nichts zu tun. Das muss man auch schön auseinanderhalten.

(I): *Aber es sind ja vielleicht schlussendlich auch finanzielle Risiken, wenn beispielsweise der Standort Zürich darunter leidet, wenn er keinen Flughafen mehr hat?*

(E): Ja, natürlich das ist schon richtig. Sagen wir, es tritt ein und wir haben jetzt zum Beispiel keinen Flughafen mehr, aber es gäbe dann natürlich auch Folgeschäden. Das ist klar. Aber wenn Sie die irgendwo in einen Risikobericht reinnehmen, was bringt das? Das ist etwa so wahrscheinlich wie ein Meteoriteneinschlag, dass wir plötzlich keinen Flughafen mehr haben.

(I): *Gibt es eine Risikopolitik?*

(E): Es gibt zwei Sachen. Erstens, eine allgemeine Risikopolitik des Regierungsamtes, welche alle Risiken einheitlich betrachtet, gibt es nicht (29:02). Diese sollten wir noch erarbeiten. Dies muss die Staatskanzlei und nicht die Finanzdirektion machen. Das ist einfach so aufgebaut, weil die Staatskanzlei das Regierungscontrolling hat. Aber die Risikopolitik ist versprochen und sollte jetzt dann mal kommen. Die Idee dort ist, dass man einheitliche Kriterien festlegt wie man Risiken erfasst, wie man rapportiert usw. Jede Beteiligung hat eine Strategie und dort hat es Vorgaben zur Risikopolitik. Und dort ist die Frage, was will man eigentlich. Und, dass wir aus Eigensicht [die Finanzdirektion] sagen: Ihr müsst dem Regierungsrat berichten können, ob ihr eine vernünftige Risikopolitik habt, ja oder nein. Können wir dahinterstehen, verstehen wir sie, haben wir Vertrauen in sie. Dies ist wieder dasselbe. Wir sagen nicht, wir brauchen noch ein eigenes, sondern wir müssen vertrauen in die, das der andern. Und im Report wird dies jedes Jahr beurteilt. Das ist die Grundidee des Risikomanagements des Kantons. In der Baudirektion z.B. gibt es einen Teil, der das Eignercontrolling macht und einen Teil, der das Leistungscontrolling macht. Und die, die das Eignercontrolling machen, die müssen die Themen zum Risikocontrolling abdecken. Ich werde Ihnen noch die Grundsätze geben, die dies genau erläutern. Die Nichterreichung der strategischen Ziele als Risiken zu bezeichnen hat für mich wenig zu tun mit Risikocontrolling. Dies ist für mich ein Leistungscontrolling.

(I): *Haben die Unternehmen EKZ und Axpo ein unterschiedliches Risikomanagement?*

(E): Ja, natürlich. Man verlangt heute so gut wie keine Leistungen mehr von der Axpo. Eine ketzerische These von mir ist, dass man sie gar nicht mehr im Verwaltungsvermögen braucht. Wir brauchen die Axpo gar nicht mehr, weil sie keine öffentliche Aufgabe erfüllt. Im Prinzip könnten wir die Axpo locker verkaufen. Nur der Aktionärsvertrag verhindert dies, oder gestaltet dies nicht so einfach. EKZ hat zumindest in einem Teil noch öffentliche Aufgaben und

deswegen hat der Leistungsauftrag dort ganz eine andere Bedeutung. Und darum ist es unterschiedlich. Und wenn Sie eine finanzielle Beteiligung haben, dann haben Sie ein reines Finanzrisiko. Und das heisst, die Aktie ist über null (37.37). Andere Risiken haben sie nicht. Das ist dann eine Anlegersicht. Und wenn wir die Axpo ins FV hinübernehmen könnten, dann würde nur noch diese Sicht gelten. Die Leistungssicht ist ganz an einem kleinen Ort. Momentan ist es aber gar nicht möglich, mit dem Aktionärsbindungsvertrag die Aktien vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen zu transferieren, weil die anderen Kantone den Kanton Zürich nicht herauslassen. Also wir könnten es auch so sagen, wenn die Aktien an Axpo im Finanzvermögen wären, dann können wir die Aktien jetzt verkaufen und das Risiko so minimieren. Bei den EKZ wäre dies nicht möglich. Wir müssen sie behalten, weil sie eine öffentliche Aufgabe erfüllt, weswegen unterscheidet sich das Risikomanagement sehr wohl zwischen den beiden Unternehmen. Aber Sie sehen, im ganzen Kanton sind dies relativ kleine Risiken. Sie müssen sich vorstellen die PV-Kasse, die kosten den Kanton ca. 2 Mia. und mit 2 Mia. stellen sie dann noch ein paar Beteiligungen des Kantons richtig. Die IPSAS-Standards gelten nicht für das Verwaltungsvermögen. Wenn die jetzt die Axpo im Finanzvermögen hätten und sie müssten sie zu Marktwerten bewerten, dann wären die Aktien über Nacht höher. Das Risiko wäre dann aber nicht höher (40:23). Wenn der Marktwert unter dem Wert in der Buchhaltung ist, dann hätte man einen grösseren Wertverlust. Aber auch dort, das sind nicht Beträge, die den Kanton aus den Hosen lupfen. Das Problem ist, dass wenn sie die Aktien im Finanzvermögen haben und sie die nicht verkaufen, dann haben sie eine wahnsinnige Volatilität dort drin. Also der ganze Aktienpreis sieht sich dann in der Buchhaltung und das ist mühsam (41.27). Volatile Buchhaltung hat man nicht so gerne. Das sind aber mehr so technische Themen. Aber die meisten Beteiligungen sind im Verwaltungsvermögen viel tiefer angesetzt als im Finanzvermögen.

(I): *Haben Sie Einfluss auf die Risikopolitik?*

(E): Wir werden eigentlich nur dem Regierungsrat vorgeschaltet und nehmen Stellung zu dem, was uns die Fachdirektion liefert.

(I): *Haben Sie Gestaltungsverbesserungsvorschläge für die Zukunft?*

(E): Wir haben gewisse Grundsätze für das Eignercontrolling festgelegt. Und hier drin sagen wir, die Finanzdirektion, was der Regierungsrat gern hätte, was die Fachdirektion bezüglich Risikocontrolling machen soll. Und dies gibt es auch für das Risikocontrolling. Sie sehen, das Risikocontrolling liegt relativ nahe am Eignercontrolling. Für uns ist Risikocontrolling viel mehr, die Beteiligungen sind nur ein Teil davon. Und darum ist dies (Risikocontrolling) eigentlich unsere Bibel in Sache Risikocontrolling. Und hier drin sagen wir, wie man so etwas aufbaut, wie sehen die Zuständigkeiten aus. Wie wird dies ausgewiesen, welches ist dann die Abgrenzung zur Rechnungslegung und zum IKS? Sie sehen, wir haben dies in 5 Grundsätzen zusammengefasst. Und hier geht es wirklich nur um das finanzielle Risikocontrolling. Und hier gehen wir auf die Eignersicht bezüglich Beteiligungen ein. Und wir sagen, das Risikocontrolling gilt auch für die Eignersicht. Aber eigentlich sind es die gleichen Grundsätze im Bezug auf das Risikocontrolling. Aber hier [Eignercontrolling] hat es noch ein wenig mehr drin, was man da machen muss. Denn aus Eignersicht interessiert wirklich auch, was für eine Rendite haben wir, bleibt der Wert dieser Beteiligung erhalten, gibt es Quersubventionierungen, die den Wert beeinflussen, die wir nicht sehen. Was der Kanton Zürich gesagt hat, ist, wir trennen die Gewährleisterrolle (Leistungscontrolling) von der Eignerrolle [Eignercontrolling]. Denn bis jetzt hat die Gewährleisterrolle total dominiert. Und man hat aber nie geschaut, ob die Beteiligung überhaupt Geld bringt oder ist der Wert dieser Beteiligung gesichert. Und wenn Sie Pech haben, sind sie noch Regulator und dann haben sie neben dem VR, Leistungscontrolling, Eignercontrolling und die Regulatorrolle. Im Verwaltungsrat geht es um die Wurst. Würde man wissen, was im Verwaltungsrat über Risiken gesprochen worden ist, dann würde die Firma vielleicht in den nächsten Tagen übernommen werden. Die Eignerrolle

ist die neue Rolle, die wir jetzt versuchen zu sichern (52:36). Dies beantwortet auch ein wenig Ihre Frage, wo geht der Kanton Zürich hin? Aber unter uns gesagt ist es nicht sehr einfach die verschiedenen Rollen zu verstehen. Oft war es früher derselbe, der das Sekretariat im Verwaltungsrat und das Leistungscontrolling gemacht hat. Und das kann es wirklich nicht sein. Denn im Sekretariat hat man Einsicht in geheime Akten. Und dies ist auch etwas, was die Rechtsform der AG nicht zulässt, dass einige Aktionäre gegenüber den anderen bevorteilt werden. Also die Trennung von Verwaltungsrat zum Rest [Leistungscontrolling und Eignercontrolling], die muss absolut sein. Aber intern diese Trennung von Gewährleistersicht und Eignersicht zu verkaufen ist nicht einfach, und das ist jetzt mein grosser Job, dies zu tun (53:52). Es ist ein wenig eine theoretische Übung, und wenn jemand das 20 Jahre anders gemacht hat, dann können Sie dem nicht mehr so viel sagen. Und der meint, er könne doch dies im Kopf trennen. Das Problem ist, dass er automatisch eine Gewichtung vornimmt und die wird meistens bei der Leistung sein. Also bringen sie die Leistung? (54.46). Das ist auch beim Flughafen so: Also halten sie jetzt die Lärmwerte ein. Das ist jetzt politisch. Aber ob wir jetzt die paar Risiken mehr eingehen, das interessiert nicht wirklich. Und darum ist es schon wichtig, dass man ganz nüchtern betrachtet, also wenn uns das Unternehmen gehört, was heisst das für mich? Ich stelle mir dann immer vor, dieses Unternehmen gehört mir, dann interessiert mich die Leistung des Unternehmens nicht so sehr, sondern mich interessiert, ob der Wert in den nächsten Jahren gesichert ist. Oder haben wir Risiken, die dem entgegenstehen. Das ganze System [aufgezeichnete Grafik auf Wandtafel] gilt nur für Verwaltungsvermögen, aber ich würde auch sagen bei der Beurteilung liegt die EKZ eher im Leistungscontrolling und die Axpo eher beim Eignercontrolling. Oder wenn man abstrakt über das Controlling spricht, dann ist dies immer auch sehr schwierig. Und dann entstehen auch immer solche riesigen Übungen, wie beim Bund, wo man top-down etwas an die Direktionen herumschickt und sie beauftragt, ihre Risiken festzuhalten. Das ist ein bisschen der Approach des Bundes. Dann macht das jede Direktion und wenn es gut kommt hat es noch eine spalte Eintretenswahrscheinlichkeit und Schadensausmass. Und dann füllt jeder nach eigenem Gutdünken etwas ein, dann geht dies an eine zentrale Stelle, die dann versucht, dies zu vereinheitlichen und macht dann daraus einen Bericht. Und dies ist mein Alptraum, den dies bringt überhaupt nichts und ist eine reine Alibiübung, damit man der Rating-Agentur oder dem Finanzcontrolling sagen kann, wir haben ein tolles Risikocontrolling. Aber dies funktioniert nicht. Und dies muss alles umgebaut werden, davon bin ich überzeugt (59:20). Und darum auch meine Eingangsfrage. Die Grunddiskussion ist wirklich, was will man eigentlich mit diesem Risikocontrolling machen? Und man muss sich bewusst werden, dass man eine gewisse Flexibilität behalten muss für Überraschungen, die nicht im Radar der Risikopolitik/Risikobeurteilung drin sind. Und was heisst das? Man muss ein finanzielles Poster haben. Aber eben, Sie werden keinen einfachen Job haben um ihren Auftrag überhaupt zu definieren. Und wenn Sie es nur einmal schaffen zu zeigen, wie funktioniert das relativ bodennah in Zürich, dann überraschen Sie wahrscheinlich schon Ihren Professor, der wahrscheinlich auch keine Ahnung hat, wie das genau läuft. Viele Kantone haben auch einen Totalapproach, wo sie dann einen Risikobericht machen. Und das ist auch etwas, gegen das ich mich lange gewehrt habe, so einen Risikobericht zu machen für den Regierungsrat. Weil den interessiert auch niemanden, denn alle Details die darin stehen, stehen schon irgendwo anders drin, also z.B. in der Berichterstattung zum Flughafen oder in der Berichterstattung vom AWEL oder wo auch immer. Es sind keine neuen Informationen dort drin, und es werden auch Apfel und Birnen in Tabellen miteinander vermischt. Und Informationen gehen eher verloren, als dass sie gewonnen werden. Und man kommt zu komischen Resultaten und vermutet Risiken, wo gar keine vorhanden sind. Einfach weil man irgendwie improvisieren muss, wie z.B. der Dammbbruch ist wahrscheinlicher als ein Meteoriteneinschlag. Aber was bringt ihnen diese Aussage? Wenn sie anfangen, Risiken miteinander zu vergleichen, kommen sie auf ganz komische Aussagen (01:03). Wenn Sie es nicht machen, wo ist dann der Gewinn? Ich bin ziemlich sicher, der Bundesrat verabschiedet

diesen gar nicht mehr. Denn ich weiss, die Direktionen beim Bund, die haben über diesen nur noch gelästert. Wir haben die Instrumente versucht, so einfach wie möglich zu halten. Und wir haben gesagt, wir haben schon genügend Instrumente und nehmt diese einfach wahr, wie sie gemeint sind. Im Kanton Zürich ist man mit dieser schlanken Risikopolitik auf sehr fruchtbaren Boden gestossen.

Experteninterview mit Matthias Möller

Ort: Stampfenbachstrasse 12, 8090 Zürich

Datum: 28.9.2016

Zeit: 9.00 Uhr

Dauer: 00:59:04

Name, Funktion und Organisation des Gesprächspartners:

Matthias Möller, Fachdirektion, Leiter der der Energiewirtschaft, AWEL (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) des Kantons Zürich

Kontaktmöglichkeit:

matthias.moeller@bd.zh.ch

Transkribiertes Interview

Interviewt durch Franziska Iten zur Praxis des Risikomanagements des Kantons Zürich für seine Beteiligungen an den EKZ und der Axpo.

(E): Experte, (I): Interviewerin

(I): *Wie ist das Risikomanagement auf operativer Ebene organisiert oder was ist die Rolle der Fachdirektion?*

(E): Das ist eigentlich gar noch nicht so lange vom Regierungsrat in Richtlinien festgehalten worden. Der Regierungsrat erstellte dies Richtlinien und hier ist festgelegt, dass die Fachdirektionen für das Risikomanagement für die Beteiligungen zuständig sind. Bei grösseren Beteiligungen ist es dann schlussendlich der Regierungsrat an den rapportiert werden. Bei kleinen Beteiligungen wird nur an die Fachdirektion rapportiert. Aber bei wesentlichen und bedeutenden Beteiligungen, wie es die Axpo und die EKZ sind, geht das Risikoreporting an den Regierungsrat.

(I): *Was ist entscheidend dafür, dass die Beteiligungen bedeutend sind?*

(E): Das wird in den Richtlinien dokumentiert. Dies sind zwei Faktoren, die eine Rolle spielen. Also bedeutend sind Beteiligungen bei welchen der Anteil am Eigenkapital mindestens 30% ist oder der Wert 1 Mio. Franken übersteigen, das ist mal das eine und es müssen bedeutende Risiken für den Kantonhaushalt, die Volkswirtschaft und das Ansehen des Kantons bestehen. Und das ist bei beiden Unternehmen der Fall. Der Anteil am Eigenkapital ist natürlich bedeutend höher als eine Million bei EKZ und Axpo, und es sind durchaus bedeutende Risiken dar (3:42). Für den Energiebereich sind das die beiden, die bedeutend sind. Und wie es dann operativ abläuft, ist dann auch gemäss diesen Richtlinien, dass einmal im Jahr ein Reporting gemacht wird zu den Beteiligungen. Und innerhalb des Reporting ist auch das Risikomanagement ein wesentlicher Punkt, wo die Fachdirektionen eigentlich dann die Aufgabe hat, so eine Risikobeurteilung vorzunehmen.

(I): *Und an wen geht das Reporting?*

(E): Dies geht an den Regierungsrat und dies ist dann die Fach- und Finanzdirektion, die dann da beide mitwirken. Also einmal im Jahr gibt es für den Regierungsrat einen Bericht zur Umsetzung der Eignerstrategie und der Geschäftsbericht des obersten Führungsorgans dieser Beteiligung wird ihm zur Kenntnis unterbreitet. Und den gibt es aber in den Richtlinien 10 auch noch festgelegt, dass die Fachdirektion die strategischen und die finanziellen Risiken beurteilen soll. Und je nachdem natürlich auch Anträge stellt an den Regierungsrat, falls es jetzt irgendwelche Massnahmen brauchen würde.

(I): *Und wie beurteilen Sie die Beteiligungen?*

(E): Das ist so, dass in den Eignerstrategien, die schon seit längerer Zeit in Überarbeitung sind,

festgehalten werden soll, was der Regierungsrat erwartet von der Unternehmung bezüglich Risikoreporting. Die Unternehmen werden dann jährlich zusätzlich zum Geschäftsbericht, den Regierungsrat über die Fachdirektion über die qualitative Betrachtung der Risiken orientieren und zusätzlich die wesentlichen Risiken auch noch quantitativ beziffern. Also wir möchten von der Unternehmung zuerst mal eine eigene Einschätzung der Risiken haben und beurteilen dies aus Sicht des Kantons in der Fachdirektion selbst, ob wir dies auch so beurteilen. Natürlich bringen wir hier immer noch die Sichtweise des Kantons rein. Also es ist möglich, dass ein Unternehmensrisiko nicht unbedingt auch ein Risiko für den Kanton darstellen muss (7:38). Oder gewisse Risiken sind vielleicht eher politischer Natur, die vielleicht nicht monetär so entscheidend sind aber für den Ruf oder aus politischen Sicht ein Problem darstellen würde, wie die Unternehmung jetzt weniger oder gar nicht aufführt und als nicht wesentlich identifiziert. Und deshalb machen wir natürlich noch unsere eigene Beurteilung, die wir darüberlegen.

(I): *Was sind dann so die Hauptrisiken? Wer ist zuständig für die Beurteilung der Gewährleistung der Versorgungssicherheit, ist da vor allem der Kanton zuständig oder auch das Unternehmen?*

(E): Nein, das wird schon im Rahmen von der Unternehmung beurteilt. Die Versorgungssicherheit ist wirklich für den Strombereich sehr essentiell, und das ist natürlich eine ganze Kaskade, die da natürlich mitspielt bei der Versorgungssicherheit, da ist auch die Schweizerische Elektrizitätskommission hat hier auch eine entscheidende Rolle. Sie ist zuständig, dies zu überprüfen und verlangt vom Unternehmen auch gewisse Kennzahlen jedes Jahr. Also konkret die Anzahl der Stromunterbrecher jedes Jahr und die Dauer der Stromunterbrüche und die Kennzahl die liefert eben beispielsweise die EKZ an die ElCom und der Kanton hat die Kennzahl, für den Kanton Zürich als Indikator übernommen wie sich für uns die Stromversorgungssicherheit entwickelt. Also wenn jetzt die Anzahl und Dauer der Stromunterbrecher zunehmen würde, dann wäre dies ein relativ wichtiger Indikator dafür, dass da etwas nicht stimmt und dass die Unternehmung offenbar entweder den Unterhalt vernachlässigt oder einfach die Komplexität des Systems zu gross wird. Und spätestens dann müsste man handeln (10:41).

(I): *Wie werden die Risiken identifiziert?*

(E): Vor allem im Elektrizitätsbereich wurde hierzu schon viel gemacht. Die ElCom hat nun schon zum zweiten Mal einen Bericht herausgegeben, der sich mit der Stromversorgungssicherheit in der Schweiz beschäftigt und mit allen Aspekten. Also einerseits zum Netz und andererseits zur Produktion. Also das Netz ist das eine, aber es muss dann auch immer genügend Strom produziert werden, damit die Versorgungssicherheit gewährleistet ist. Und diese Seite, was die Versorgungssicherheit und die technischen Aspekte anbelangt, bauen wir auf dem Bericht der ElCom auf und überlegen uns einfach noch Punkte, die noch nicht abgehandelt werden von der ElCom oder beurteilen wir eine Situation noch anders als die ElCom. Aber da sind wir jetzt der Ansicht, dass die ElCom alles abgedeckt hat, was aus unserer Sicht relevant ist. Grundsätzlich wird bezüglich Risikoidentifikation von den Unternehmen dasselbe gefordert. Da nur die wesentlichen Risiken zu quantifizieren sind, werden die EKZ weniger als die Axpo zu quantifizieren haben.

(I): *Wird Ihnen mit der Risikopolitik vorgegeben, welche Risiken Sie zu untersuchen haben?*

(E): Nein, das wird uns nicht vorgegeben. aber es geht schon vornehmlich um finanzielle Risiken, wo abgebildet werden sollen mit den Reportings, die wir machen.

(I): *Gibt es eine Risikopolitik, wie kommt die zustande und welche Akteure sind hier beteiligt?*

(E): Also ich denke, man muss, wenn man von Strategie beginnt zu sprechen muss man nicht nur den Risikobereich abdecken, sondern mal ganzheitlich diesen Aspekt betrachtet (13:58). Es ist die Idee der Public-Corporate-Governance-Richtlinien für jede bedeutende Beteiligung eine

Eignerstrategie festgelegt wird, in der der Kantons seine Ziele, die er mit der Beteiligung erreichen möchte, festlegt. Dies betrifft die Fragen nach den Zielen, den Erwartungen an die Unternehmen und in welchen Bereichen soll sie aus unserer Sicht tätig sein. Das ist der wesentliche Punkt. Und da geht es im Wesentlichen auch darum, dass der Kanton erstmals auch definiert, was sind seine eigenen Aufgaben und welche Aufgaben und welche Rollen muss die Unternehmung dann spielen. Also es gibt die zwei Sichten: Die Eignersicht mit den finanziellen Zielen und die Gewährleistersicht, die umfasst die Frage ob der Kanton wirklich noch eine kantonale Aufgabe erfüllt. Beispielsweise wäre das vielleicht im Bereich der Wasserversorgung, wäre das dann die sogenannte Gewährleistersicht wo sehr wichtig wäre. Und das Geld spielt in dieser Hinsicht eine untergeordnete Rolle, dies ist einfach eine Aufgabe, die erfüllt werden muss. Im Strombereich, bezüglich wie sich die Rahmenbedingungen im Strommarkt entwickelt haben, sehen wir vom Regierungsamt keine öffentliche Aufgabe mehr, wo eine Axpo erfüllt (16:44). Für die Versorgungssicherheit vom Kanton ist die Beteiligung an der Axpo nicht relevant. Der Strommarkt ist geöffnet, wenn beispielsweise eine Axpo in Konkursgehen würde, würde einfach ein anderes Unternehmen einspringen und den Strom zur Verfügung stellen. Z.B. das Kraftwerk könnte aus der Konkursmasse herausgenommen werden und weiter betrieben werden. Wenn ein Kraftwerk nicht rentabel ist, dann heisst das, es hat genügend Strom auf dem Markt gibt, um die Versorgung sicherzustellen. Und darum ist bei der Axpo die Eignersicht entscheidet. Es gibt natürlich auch immer Erwartungen, die in die Gewährleistersicht hereingehen, wie beispielsweise ist es selbstverständlich, dass die sichere Betreibung der Kraftwerke oberste Priorität hat (18: 01), insbesondere von den Kernkraftwerken. Dies wäre so eine Prämisse aus Gewährleistersicht, die dann doch noch in die Eignerstrategie einfließt. Das ist eine klare Voraussetzung und ist festgehalten. Also es geht nicht aus Eignersicht eine Gewinnmaximierung zu machen und dafür irgendwelche Risiken in Kauf zu nehmen, im Bereich von der Anlagesicherheit (18:33).

(I): *Und das wird auch kontrolliert?*

(E): Hier gibt es das ENSI, auf Bundesebene, die da vorhanden ist. Und wir haben auch noch einen Experten beim Kanton, der das ENSI überprüfen kann (19:12), falls das ENSI ihre Aufgaben nicht wahrnehmen würde.

(I): *Und wie ist dies dann bei der EKZ, wo man Eignerziele und Gewährleistungsziele verfolgt, führt dies zu Zielkonflikten. Und wie beeinflussen die eventuell das Risikomanagement?*

(E): Nein, ich denke, es gibt nicht so Zielkonflikte. Dies kann sich dann auch nach Geschäftsverlauf ändern, aber zurzeit ist dies nicht ein Thema. Denn zurzeit ist die EKZ in einer komfortablen Lage, so dass sie sowohl die wirtschaftlichen Ziele gut erreichen können, und dass man trotzdem auch keine Abstriche machen muss im Bereich der wirtschaftlichen und sicheren Stromversorgung. Denn der Netzbetrieb ist ja eigentlich ein ziemlich risikoloses Geschäft, wenn man die finanzielle Seite betrachtet (20:58). Eigentlich können die Kosten auch mit einer anständigen Verzinsung an die Kunden weitergeben. Und das heisst, dass die EKZ praktisch keine finanziellen Risiken, zumindest in ihrem Hauptbereich, haben, und der Kanton müsse höchstens nur noch die Finger darauflegen, und die Gefahr könnte darin liegen, dass man das Netz praktisch vergolden würde (21:35). D.h., dass man das Netz schon stark ausbaut und in den Unterhalt investiert, dass einfach die Kosten, die an die Kunden weitergegeben werden, relativ hoch sind. Da muss man aber auch wieder sagen, dass es hier die Schweizerische Elektrizitätskommission, die das auch wieder überprüfen, und dass dies nicht grundsätzlich die Aufgabe des Kantons ist. Aber natürlich, wenn wir jetzt das Gefühl hätten, das eigene Unternehmen ist nicht effizient, und die Netztarife für die Kunden sind zu hoch, dann würde da der Regierungsrat auch mal aktiv werden in irgendwelcher Form.

(I): *Wo ist die Risikopolitik festgehalten?*

(E): Es gibt kein Dokument ausser den Richtlinien über die Public Corporate Governance, die

dies beschreibt. Und in der Eignerstrategie wird natürlich durchaus eine gewisse Vorsteuerung vorgenommen. Also, dass man gewisse grundsätzlich Punkte festlegen kann, z.B. was will man nicht, und dies sind schlussendlich Risikoüberlegungen. Zum Beispiel, das wird zwar wahrscheinlich nicht in die Eignerstrategie hereinkommen, aber dies könnte eines sein, dass man zum Beispiel der Axpo in die Eignerstrategie hineinschreibt, dass man nicht will, dass die Axpo in Kohle oder Gaskraftwerke investiert. Und dies wäre wahrscheinlich eher eine Überlegung aus strategischen Interessen, weil der Kanton eigentlich sich ein CO₂-Ziel gesetzt hat und nicht möchte, dass sein Unternehmen in CO₂-intensive Produktionsformen investiert und natürlich auch gewisse Risikoüberlegungen, dies wäre dann mehr das politische, würde es natürlich viel politischen Wirbel geben, wenn die Axpo so etwas jetzt machen würde.

(I): Das EKZ hat ja umweltpolitische Ziel im Gesetz drin?

(E): Ursprünglich hat der Kanton die Axpo nicht nur aus rein finanziellen Gründen. Das ist ein grosser Wandel, der hier stattgefunden hat. Denn ursprünglich ist die Axpo aus der NOK hervorgegangen, die 1914 gegründet wurde und die Gesellschaft haben die Nordostschweizer Kantone gegründet zur Sicherstellung der Stromversorgung. Also mit der NOK hat man Kraftwerke gebaut und man hat geschaut, dass der Strom für die Kantone, die beteiligt sind, vorhanden ist. Und die ist noch relativ lange ist das wirklich auch die Hauptaufgabe der NOK geworden, die dann auch später zum Axpo-Konzern geworden ist. Und die grosse Umstellung ist eigentlich erst gekommen mit dem Stromversorgungsgesetz im Jahr 2007/2008. Früher hat es ja noch Regelzonen oder Bilanzzonen haben die geheissen, gegeben, wo wirklich die ganze Netzsteuerung der NOK für die ganze Nordostschweiz unterlag. Sie waren verantwortlich, dass die ganze Stromversorgung funktionierte und dass auch immer gleichviel Strom in Netz eingespeist wird wie rausgenommen wird. Und mit dem Stromversorgungsgesetz wurde dies aufgehoben, und die ganze Schweiz wurde zu einer Regelzone mit der Verantwortung der Swissgrid. Und dann gleichzeitig gab es auch eine Teilliberalisierung auf dem Markt, das heisst, die grossen Kunden können ihren Stromanbieter selbst wählen. Und durch das hat sich der ganze Versorgungsauftrag der Axpo in Luft aufgelöst. Darum ist unsere Ansicht nun, dass es sich bei der Axpo vornehmlich um eine Finanzbeteiligung handelt. Im Regierungsratsbeschluss 1188 ist beschrieben, wie der Kanton die Beteiligung an der Axpo beurteilt.

(I): In der Politik ist man sich ja auch am Überlegen, die Beteiligung vom Verwaltungsvermögen in das Finanzvermögen zu überführen, was hätte dies für einen Einfluss auf das Risikomanagement?

(E): Grundsätzlich, wenn eine Beteiligung in das Finanzvermögen überführt wird, dann handelt es sich um eine reine Finanzbeteiligung. Ob das jetzt aus Risikosicht in dieser Größe als Finanzanlage zu behalten, ist fraglich. Weil der Strommarkt sehr volatil ist, können entsprechend auch die Werte der Unternehmen stark schwanken. Und ob nun das im Interesse des Kantons ist, dass diese Werte im Finanzvermögen stark schwanken, ist fraglich.

(I): Sind die Risiken an der Axpo grösser als an der EKZ?

(E): Ja, die Risiken sind viel grösser. Weil rein von der Struktur der Axpo, also den Tätigkeitsbereichen, hat die Axpo einen grossen Teil der im freien Markt ausgesetzt ist, also die Produktion. Während die EKZ praktisch ausschliessliche im regulierten Bereich tätig sind und in jenem Bereich, der nicht liberalisiert wurde [Kleinkunden]. Aus diesem Grund ist die Risikoexposition eine ganz andere.

(I): Unterscheidet sich dementsprechend auch Ihr Risikomanagement?

(E): Nein, grundsätzlich vom Prozess her nein. Sowohl bei den EKZ und bei der Axpo werden alle Risiken systematisch erfasst. Und das geschieht einerseits durch die Unternehmen selbst und dann überlegen wir, ob dies jetzt nun vollständig ist oder ob etwas vergessen wurde. Und dann gibt es natürlich in der quantitativen Beurteilung dieser Risiken grosse Unterschiede

zwischen der Axpo und der EKZ (31:59). Also ich denke, die EKZ-Risiken sind um Faktoren kleiner als die Risiken an der Axpo. Und das ist aber auch von den Unternehmen schon so antizipiert. Also das Risikomanagement, wo eine Axpo betreiben muss, ist natürlich bedeutend aufwändiger und um nicht zu sagen professioneller, adäquat an den Risiken, denen sie ausgesetzt sind, angepasst? Dies geschieht auf Initiative des Unternehmens. Wenn der Kanton allerdings den Eindruck hätte, das Risikomanagement der Axpo oder der EKZ sei nicht adäquat, würde er selbstverständlich entsprechende Anpassungen fordern.

(I): *Arbeiten Sie mit der gleichen Risikomatrix wie die Finanzdirektion?*

(E): Wir haben keine eigenen Vorgaben. Wir versuchen uns zusammen mit der Finanzdirektion resp. die Finanzdirektion erwartet von uns, dass wir möglichst nach diesem Schema die Bewertung der Risiken vornehmen. Und wir versuchen, dies eigentlich auch so umzusetzen.

(I): *Und wie sieht der Austausch zwischen Finanzdirektion und Fachdirektion aus?*

(E): Wir setzen uns zusammen im Rahmen der jährlichen Reportings und sonst gibt es durchaus inoffizielle bilaterale Kontakt, wenn es beispielsweise konkrete Fragen gibt. Oder wenn sich eine Entwicklung ergibt im Unternehmen, gibt die wir erkennen, dann sollte der Regierungsrat so schnell wie möglich und so tief wie es halt möglich ist informiert werden. Dies geschieht über die Finanzdirektion.

(I): *Haben die strategischen Ziele einen Einfluss auf das Risikomanagement?*

(E): Ja ich denke, es hat schon noch, relativ entscheidend ist die Frage nach der Rolle des Staates, ob Gewährleisterrolle oder Eignerrolle und dann ist auch entscheidend, ob der Kanton eine Mehrheitsbeteiligung oder Minderheitsbeteiligung hat. Denn bei der Axpo als Minderheitsbeteiligung ist der Einfluss ein anderer als bei den EKZ, welche 100% dem Kanton gehören. Erfüllt das Unternehmen hingegen öffentliche Aufgaben, sollte das Unternehmen primär in diesem Bereich tätig sein und nur die Risiken wirklich eingehen, welche zur vernünftigen Erfüllung der öffentlichen Aufgabe erforderlich sind. Hingegen, wenn eine Beteiligung eine Finanzbeteiligung ist, sollte man dieser Unternehmung auch mehr Freiräume geben, ihre Ziele, v.a. finanzielle Ziele, zu erreichen und sollte die Unternehmung nicht allzu stark einschränken. D.h. dort gibt es bezüglich Risikosichten einen grösseren Spielraum, den man dem Unternehmen überlassen soll (37:38).

(I): *Führt die Diskussion um eine Gewinnausschüttung zu einem veränderten Rollenbild der EKZ?*

(E): Aus unserer Sicht hat dies nicht einen grossen Einfluss. Aber die politische Sicht geht natürlich schon in diese Richtung. Dass dies so eine Veränderung der Geschäftsphilosophie ist. Sie reden jeweils vom genossenschaftlichen Modell, eben, dass die EKZ keinen Gewinn erwirtschaftet und die Stromtarife tief halten. Und wenn der Kanton nun einen Gewinn will, dann wird dementsprechend einfach den Kunden ein bisschen mehr belastet mit höheren Tarifen. Aber aus Risikosicht hat das überhaupt keinen Einfluss. Es ist nicht zu befürchten, dass jetzt die EKZ wenn sie jetzt 30./40. Mio. dem Kanton abgeben muss, dafür irgendwo grössere Risiken eingehen muss, sei es jetzt finanzieller oder technischer Art.

(I): *Werden die strategischen Ziele bei hohen Risiken angepasst? Passt man die Ziele den Risiken an?*

(E): Ich denke, die Ziele sollten nicht den Risiken angepasst werden. Aber grundsätzlich muss man immer von der Frage ausgehen, was ist das Ziel, das man mit der Beteiligung hat. Man spricht am besten immer von extremen Richtungen in der Praxis ist es dann aber nicht immer so klar trennbar. Dies ist mal sehr entscheidend (41.44). Und grundsätzlich will der Eigner, dass sich das Unternehmen positiv entwickelt, und dass das Kapital anständig verzinst wird. Und dann muss sich der Eigner überlegen, wieviel Risiken bin ich bereit einzugehen, und das ist dann wirklich so ein wenig ein trade-off, wo dann gemacht werden muss. Entweder man gibt

dem Unternehmen höhere Freiheiten und dementsprechend höherer Risiken und Ertragschancen oder man versucht, dies einzugrenzen, indem man gewisse Geschäftsfelder von vornherein ausschliesst.

(I): *Haben Sie Gestaltungsempfehlungen für die Zukunft? Oder Verbesserungsvorschläge?*

(E): Was den Austausch anbelangt, sehe ich nicht so viel Verbesserungspotential. So wie der Informationsfluss gewährleistet ist, ist es richtig. Und das Parlament hat auch genug Möglichkeiten, Informationen zusätzlich anzufordern mit politischen Vorstößen. Aber ich habe eigentlich das Gefühl, dass dies ausreichend ist wie es jetzt ist. Ich denke, was durchaus zu überdenken ist, ist die ganze Corporate Governance in den Unternehmungen, also gibt es wirklich eine saubere Trennung von Verantwortlichkeiten, gibt es keine Interessenkonflikte von Personen, die vielleicht im VR sitzen. Hier gibt es einige Überlegungen, die in die Strategien des Regierungsrats einfließen sollen. Und die sollen Ende dieses Jahres erscheinen.

(I): *Hier arbeitet vor allem die Fachdirektion daran?*

(E): Ja, wir erarbeiten die Eignerstrategie und v.a. auch in Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion, die Inputs gibt. Und schlussendlich können auch alle Direktionen den Entwurf begutachten und noch ihre Inputs abgeben.

(I): *Und ist die Eignerstrategie dann öffentlich?*

(E): Ja, die wird höchstwahrscheinlich öffentlich sein. Einzelne Elemente müssten wahrscheinlich in einem nichtöffentlichen Anhang publiziert werden. Weil die Informationen einfach zu detailliert sind. Aber grundsätzlich ist das schon die Idee, dass die Eignerstrategien öffentlich sind. Denn dies sind v.a. auch für das Parlament wichtige Anhaltspunkte, um zu erkennen, was eigentlich die Strategie des Regierungsrates ist (47:15).

(I): *Und hat es dort drin auch Vorgaben zum Risikomanagement?*

(E): Ja, aber das ist relativ eine hohe Flughöhe. Beispielsweise beim Flughafen Zürich werden bezüglich Risikomanagement in der Eignerstrategie einfach die Erwartungen an die Unternehmung formuliert, dass sie also ganz grob gesagt ein zeitgemässes Risikomanagement führen und dann wird auch noch formuliert, wie die ganze Berichterstattung für das Beteiligungscontrolling erfolgen soll. Da wollen wir auch in die Eignerstrategie hineinschreiben, was jetzt diese Beteiligung alles rapportieren soll an ihren Eigentümer. Zusätzlich zum öffentlichen Geschäftsbericht wird auch noch gefordert, dass die wesentlichen Risiken qualitativ und quantitativ beurteilt werden. Als Zusatz zur öffentlichen Berichterstattung.

(I): *Gibt es eine Eignerstrategie für die EKZ und Axpo?*

(E): Ja. Was noch als Bemerkung interessant ist, oder eine Spezialität ist – das steht auch in diesem Bericht drin: Also zu den Risiken der Axpo-Beteiligung gibt es ja sehr viel Fragen aus dem Parlament und dies auch zurecht (50:05). Und was halt noch die Eigenheit ist, jetzt rein aus finanzieller oder buchhalterischer Sicht, ist, dass die Axpo nur zum Buchwert mit 68 Mio. in den Büchern des Kantons steht und dementsprechend ist das finanzielle Risiko von einem Verlust auch beschränkt auf diesen Betrag. Dies bedeutet nun aber nicht, dass man das Unternehmen als Unternehmen mit einem Wert von 68 Mio. anschauen sollte, weil der tatsächliche Wert ist viel höher, und der Kanton hat natürlich das Interesse, dass sich der Wert positiv entwickelt. Momentan sieht es aber nicht so gut aus, natürlich marktbedingt. Aber von dem her gesehen sollte man natürlich nicht von dem Wert her, der in den Büchern ist, die Unternehmung und die Risiken beurteilen, sondern man sollte vom tatsächlichen Wert ausgehen. Das würde heissen, sie sind höher, weil der Wert der Beteiligung höher ist. Sie sind höher, aber sie beschränken sich für den Kanton auf 68 Mio.

(I): *Ist dann dies eine Strategie zum Risikomanagement?*

(E): Es gibt hier mehrere Faktoren. Die eine Frage ist die nach dem Verwaltungsvermögen oder

Finanzvermögen. Im Finanzvermögen muss es zum Marktwert bewertet werden und nicht zu einem Buchwert. Und andererseits ist es bei einer Axpo, wo es komplexe vertragliche Verhältnisse gibt, die Aktien sind gar nicht frei verkäuflich, dies ist relativ stark wertmindernd. Weil eigentlich das Interesse aufgrund der überall nicht rosigen Staatskassen nicht gross ist. Und es ist sehr schwierig, einen wahren Wert einer solchen Beteiligung zu bestimmen. Es kann eine Risikosicht sein, aber aus Finanzsicht wünscht man sich sicher nicht einen Wert einer Beteiligung, der von Jahr zu Jahr schwankt wie das natürlich bei börsenkotierten Unternehmen oder auch bei Unternehmen, die in einem sehr volatilen Markt tätig sind. Dies hat immer sehr unschöne Auswirkungen auf die Staatsrechnung vom Kanton. Und ja, da kann man schon über den Nutzen von so etwas diskutiert. Ja, aber es gibt dann schon einen gewissen Widerspruch, wenn man sagt ja „True and Fair View“, dies ist dann schon nicht ganz erfüllt. Hier ist es wichtig, dass man die Unterscheidung macht, was sind die finanziellen Risiken für die Unternehmung, und die sind so zu quantifizieren wie sie in Tat und Wahrheit sind. Und wie im Eintretensfall die Konsequenzen für den Kanton sind, und die müssen nicht unbedingt identisch sein. Der Worst-Case wäre, dass man die Axpo-Beteiligung auf null abschreiben müsste, dies würde einen Wertverlust von 68 Mio. bedeuten, der sich in der kantonalen Buchhaltung niederschlagen würde. Aber wenn natürlich ein Wert des x-fachen vernichtet würde. Und die EKZ sind zu null Franken in den Büchern, das Startkapital hat der Kanton der EKZ zur Verfügung gestellt, und die EKZ haben sich aber dann ein grosses Eigenkapital aufgebaut, so dass sie das Startkapital zurückzahlen konnten. Und darum ist sie jetzt zum Wert von null in den Büchern. Aber ich denke, das Wesentliche ist, solange es Verwaltungsvermögen ist, schauen wir es als öffentliche Aufgabe an, und wir können die Beteiligung sowieso nicht veräussern, darum macht es auch keinen Sinn, sie mit einem Marktwert in den Büchern zu haben.

Selbständigkeitserklärung für die Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.



Bern, 30. November 2016

Franziska Iten

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.



Bern, 30. November 2016

Franziska Iten