

Regierungsratsbeschluss

vom 20. Mai 2014

Nr. 2014/881
KR.Nr. A 220/2013 (BJD)

Auftrag überparteilich: Stromversorgung sichern, Auftrag 1 - Das Heimfallsrecht des Kantons Solothurn an den Anlagen des Kraftwerkes Aarau sei vollumfänglich auszuüben (18.12.2013)
Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die Unterzeichnenden beauftragen hiermit den Regierungsrat, das Heimfallsrecht des Kantons Solothurn an den Anlagen des Kraftwerkes Aarau vollumfänglich auszuüben.

2. Begründung

Die künftige Versorgung mit elektrischer Energie ist nach der politischen Lancierung der Energiewende unsicher geworden. Die Kantone erhalten für die Aufrechterhaltung einer gesicherten Stromversorgung eine ungleich grössere Verantwortung als bisher. Generell wird deshalb die Sicherung von Stromproduktion für die Versorgung als vorrangiges Ziel einer kantonalen Energiepolitik erachtet. Die weitgehend unentgeltliche Übernahme von Kraftwerkanlagen auf das Ende einer Wassernutzungskonzession (sog. Heimfall) ist deshalb ein Recht, von dem Gebrauch gemacht werden muss. Beispielsweise ist der Kanton Tessin gesetzlich verpflichtet, jeweils den Heimfall auszuüben.

Die geltende Konzession für das Kraftwerk Aarau sieht eine Heimfallsmöglichkeit vor. Damit wird der Kanton Solothurn anteilmässig - er verfügt über einen Wasserkraftanteil von 82 % - Eigentümer an den Anlagen. Die produzierte Energie kann er vertraglich verwerten oder sie über eine zu gründende Trägerschaft (siehe „Stromversorgung sichern, Auftrag 2“) im Kantonsgebiet absetzen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Der Kanton hat mehrere Optionen bei einem ordentlichen Ablauf einer Konzession für die Nutzung der Wasserkraft. So kann er das Heimfallsrecht ausüben, sodass anschliessend die drei Handlungsoptionen

- Neukonzessionierung, z. B. über eine Ausschreibung,
- partnerschaftliche Beteiligung der öffentlichen Hand oder
- ausschliessliche Selbstnutzung der Anlage durch die öffentliche Hand

zur Verfügung stehen. Er kann aber auch auf die Ausübung des Heimfallsrechts verzichten und die Konzession wieder der bisherigen Konzessionärin erteilen. Der überparteiliche Auftrag sieht,

in Kombination mit dem überparteilichen Auftrag „Stromversorgung sichern, Auftrag 2 - Eine Solothurner Trägerschaft gründen, welche die Interessen der Kantonsbevölkerung wahrnimmt“ (A 221/2013 BJD), eine Selbstnutzung der Anlage durch die öffentliche Hand vor. Der Übergang von einer partnerschaftlichen Beteiligung der öffentlichen Hand zur Selbstnutzung der Anlage durch diese ist fließend. Mit partnerschaftlicher Beteiligung wird zum Ausdruck gebracht, dass nicht eine reine Finanzbeteiligung gemeint ist. Bei der Beantwortung des Auftrags 2 wird detaillierter auf die Bewertung möglicher Handlungsoptionen eingegangen. Hier steht die Frage der Ausübung des Heimfallsrechts im Vordergrund. Die Beantwortung der beiden Aufträge ist aufeinander abgestimmt.

Das Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (Wasserrechtsgesetz, WRG; SR 721.80) gibt in Artikel 58a den Rahmen vor, wenn auf den Heimfall verzichtet werden soll. Wenn der Konzessionär bzw. die Konzessionärin, in diesem Fall die IBAarau Kraftwerk AG, die bestehende Konzession erneuern will, muss das Gesuch dazu mindestens 15 Jahre vor deren Ablauf gestellt werden. Die zuständigen Behörden wiederum entscheiden mindestens 10 Jahre vor Ablauf der Konzession, ob sie grundsätzlich zu einer Erneuerung bereit sind.

Die heutige Konzessionärin, die IBAarau Kraftwerk AG, ist eine Tochter der IBAarau, die seit 1. Juli 2000 aus Aktiengesellschaften mit Holdingstruktur besteht. Die Stadt Aarau besitzt die Aktienmehrheit. Die von der IBAarau versorgten Gemeinden können sich an deren Aktienpaket beteiligen. Die Stadt Aarau bleibt aber mit mindestens 51 % beteiligt. Die IBAarau ist ein gut in der Region verwurzeltes öffentliches Unternehmen, das seit langer Zeit auch mit verschiedenen solothurnischen Energiegesellschaften zusammenarbeitet. Die Zusammenarbeit mit der Atel/Alpiq beispielsweise ist 105 Jahre alt. Als bisherige Konzessionärin ist sie all ihren Pflichten verlässlich nachgekommen und hat sich als zuverlässige Partnerin erwiesen.

3.2 Bisherige Konzessionspolitik seit dem Jahr 1994

Bereits im Jahre 1994, als die Neukonzessionierung des Kraftwerks Ruppoldingen kurz vor Abschluss stand, haben sich die Regierungsräte der Kantone Aargau und Solothurn mit der Frage der Nutzung der gemeinsamen Aarestrecke zwischen Ruppoldingen und Aarau beschäftigt. In der Absichtserklärung vom 9. November 1994 wird - vorbehaltlich der Kompetenzen von Parlament und Volk - festgehalten:

- Im Zusammenhang mit den Neukonzessionierungen der in Frage kommenden Kraftwerke (Gösgen und Aarau) soll der Status quo grundsätzlich beibehalten werden.
- Erhebt einer der beiden Kantone direkt, über die Konzessionäre oder andere Berechtigte Anspruch auf Beteiligungen oder Strombezugsrechte, welche von diesem Status quo abweichen, so ist der andere Kanton ebenfalls zur Geltendmachung seiner Ansprüche berechtigt.
- Das schliesst nicht aus, dass aufgrund gegenseitiger Vereinbarungen aargauische oder solothurnische Versorgungsunternehmen Produktionsanteile an diesen Werken käuflich erwerben.

Diese Absichtserklärung hängt damit zusammen, dass der Kanton Solothurn, wie auch die Kantone Bern und Aargau, zwar Mitkonzessionsgeber bei den fünf grossen Aare-Flusskraftwerken Flumenthal (Anteil SO: 62.9 %), Wynau (Anteil SO: 9.8 %), Ruppoldingen (Anteil SO: 50 %), Gösgen (Anteil SO: 93 %) und Aarau (Anteil SO: 82 %) ist, aber die genutzten Wasserstrecken mit den anderen Kantonen teilt. Diese fünf Flusskraftwerke haben insgesamt eine mittlere Jahresproduktion von 759 GWh. Auf die Konzessionsstrecken des Kantons Solothurn entfallen knapp 70 % bzw. 527 GWh. Die ALPIQ Hydro Aare AG, welche Konzessionärin der Flusskraftwerke Flumenthal, Ruppoldingen und Gösgen ist, wird als Solothurner Unternehmung betrachtet und erzielt mit ihren drei Werken eine Jahresproduktion von 560 GWh. Sie ist verpflichtet,

den Berner Anteil des Kraftwerks Flumenthal von 54 GWh der BKW abzutreten. Insgesamt verbleiben ihr damit 506 GWh, was ungefähr dem Solothurner Anteil von 527 GWh entspricht. So betrachtet, sind die heute geltenden Konzessionierungen ausgewogen und benachteiligen den Kanton Solothurn nicht. Diesen Zustand wollte man mit der erwähnten Absichtserklärung beibehalten.

In der Interpellation „Stand Neukonzessionierung Wasserkraftwerk Gösgen“ vom 12. Juni 2012 (I 066/2012) wurde u.a. die Frage aufgeworfen, ob der Kanton Solothurn weiterhin gedenke, den solothurnischen Konzessionsanteil am Kraftwerk Aarau einem Aargauer Unternehmen (IBAarau Kraftwerk AG) zu vergeben. In seiner Stellungnahme mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2012/1656 vom 14. August 2012 hat der Regierungsrat dargelegt, dass der Stadtrat der Stadt Aarau, die damalige Konzessionärin, mit Schreiben vom 25. September 1997 das Gesuch um einen Grundsatzentscheid betreffend Konzessionserneuerung gemäss Artikel 58a WRG gestellt habe. Die Regierungen der beiden Kantone Solothurn und Aargau hätten im Jahre 1999 einen positiven Grundsatzentscheid zur Konzessionserneuerung zu Gunsten der heutigen IBAarau Kraftwerk AG gefällt, der nach wie vor gültig sei.

Der Kanton Solothurn, vertreten durch den Regierungsrat, erklärte sich mit RRB Nr. 327 vom 16. Februar 1999 grundsätzlich bereit, die bestehende Konzession der Stadt Aarau nach deren Ablauf im Jahre 2014 zu erneuern. Die in Aussicht gestellte Erneuerung setzt verschiedene Bedingungen voraus, die erfüllt werden müssen. Zu nennen sind insbesondere die Übereinstimmung des eingereichten Projekts mit der Umweltgesetzgebung, die Regelung der Heimfallverzichtsentschädigung sowie die Zustimmung der Konzessionsbehörden beider Kantone. Damals war im Kanton Solothurn noch das Stimmvolk zuständig für die Erteilung von Konzessionen an der Aare. Mit dem neuen kantonalen Gesetz über Wasser, Boden und Abfall (GWBA; BGS 712.15), in Kraft seit 1. Januar 2010, wurde der Kantonsrat zuständige Konzessionsbehörde. Im Kanton Aargau ist es der Regierungsrat.

Mit RRB Nr. 1415 vom 4. Juli 2000 wurde die bestehende Konzession an die mittlerweile gegründete IBAarau Kraftwerk AG übertragen und ebenso der Grundsatzentscheid für die Neukonzessionierung gemäss RRB Nr. 327 vom 16. Februar 1999.

In der Zwischenzeit liegen einvernehmliche und bereinigte Entwürfe für die neue Konzession zu Gunsten der IBAarau Kraftwerk AG und für die Heimfallsverzichtsentschädigung vor. Bezüglich Heimfallsverzichtsentschädigung ist vorgesehen, dass der Kanton Solothurn, ohne die Risiken zu tragen, jährlich einen konstanten Sockelbeitrag erhält und zusätzlich am Ertragsüberschuss des Kraftwerks zur Hälfte partizipiert. Gegenüber früheren Heimfallverzichtsentschädigungen wurde das Ressourcenentgelt bzw. die Nutzung des Finanzpotenzials der Wasserkraft zu Gunsten des Kantons erhöht. Die Heimfallverzichtsentschädigung soll nicht zu Beginn der Neukonzession einmalig, sondern jährlich als Rente über die ganze Konzessionsdauer ausbezahlt werden, so dass auch künftige Generationen daran partizipieren können. Mit Erträgen aus dem Ertragsüberschuss kann gerechnet werden, wenn der Strompreis über den Gestehungskosten liegt, die gemäss Projekt 8.5 Rp./kWh betragen. Nach dem mittleren Strompreisszenario des Bundesamtes für Energie (BFE) dürfte dies vor 2020 der Fall sein (vgl. BFE [2013], Perspektiven für die Grosswasserkraft in der Schweiz, Abbildung 5).

Mit dem Konzessionsverfahren koordiniert wird ein kantonales Nutzungsplanverfahren durchgeführt. Dies ist notwendig, weil mit der Neukonzessionierung auch bau- und umweltrechtlich relevante Aspekte (z. B. Restwassermengen) neu geregelt werden. Die öffentliche Planaufgabe des kantonalen Erschliessungs- und Gestaltungsplans „Konzessionserneuerung und Ausbau Wasserkraftwerk Aarau“ hat im Herbst 2013 stattgefunden. Beim Projekt der IBAarau Kraftwerk AG handelt es sich um ein innovatives Vorhaben, das trotz Mehrwert für die Umwelt, so soll beispielsweise die Restwassermenge von heute 10 m³/s auf saisonal abgestufte 15 bis 25 m³/s erhöht werden, auch mehr Energie erzeugen wird. Die IBAarau Kraftwerk AG will dazu in einer ersten Etappe rund 115 Mio. Franken investieren, in einer zweiten Etappe ab 2035 nochmals rund

28 Mio. Franken. Das Projekt ist aus Sicht der zuständigen Behörden der Kantone Aargau und Solothurn umweltverträglich. Nach durchgeführten Einspracheverhandlungen liegen die Unterlagen vor, um die Plangenehmigung durch den Regierungsrat vorzunehmen. Es ist vorgesehen, den kantonalen Erschliessungs- und Gestaltungsplan gleichzeitig mit Botschaft und Entwurf des Regierungsrats an den Kantonsrat in Sachen Konzessionserteilung zu beschliessen, und zwar unter dem Vorbehalt, dass die Konzession durch den Kantonsrat der IBAarau Kraftwerk AG erteilt wird.

3.3 Überlegungen zu der geforderten Ausübung des Heimfallsrechts

Wie auch die Auftraggeber argumentieren, macht die Ausübung des Heimfallsrechts nach der dargelegten Vorgeschichte höchstens dann Sinn, wenn gleichzeitig eine Solothurner Energiegesellschaft gegründet wird. Eine solche Gesellschaft wäre in der Initialphase ein Produktionsunternehmen, würde also mit seinem Energieanteil am Wasserkraftwerk Aarau im Stromhandel tätig bzw. könnte den Strom ganz oder teilweise selbst nutzen.

Die Chancen und Risiken einer solchen kantonalen Unternehmung werden ausführlich bei der Beantwortung des Auftrags 2 „Eine Solothurner Trägerschaft gründen, welche die Interessen der Kantonsbevölkerung wahrnimmt“ (A 221/2013) abgehandelt. Sie können wie folgt zusammengefasst werden:

- Bezüglich **Versorgungssicherheit**, einem wichtigen Anliegen der Auftraggeber, besteht kaum ein Vorteil gegenüber den anderen Handlungsoptionen. Für eine sichere Stromversorgung (Verhinderung von Stromausfällen/Blackouts) sind zwar primär die Energieversorgungsunternehmen zusammen mit Swissgrid verantwortlich. Zur Strombewirtschaftung bei Mangellagen tritt jedoch das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung auf den Plan. Bei Gefährdung der Versorgungssicherheit kann die El-Com dem Bundesrat Massnahmen vorschlagen. Der Spielraum für ein eigenes Energieunternehmen ist also beschränkt. Dazu kommt, dass die Stromproduktion des Flusskraftwerks Aarau bescheiden ist im Vergleich zum heutigen Stromverbrauch im Kanton Solothurn. Sie beträgt etwa 3 % davon. Selbst wenn ab dem Jahr 2075, wenn die Neukonzessionierung des Kraftwerks Ruppoldingen ansteht, also in gut 60 Jahren, alle Solothurner Konzessionsanteile der Flusskraftwerke an der Aare der eigenen Energiegesellschaft gehören würden, würde die Selbstversorgung (aus Aarestrom) nicht mehr als 20 % betragen.
- Bezüglich **finanzieller Erträge** aus der Wasserkraft für den Kanton besteht eine gegenläufige Abhängigkeit zwischen Ertragspotenzial und Risikoexponierung. Mit einer eigenen Energiegesellschaft ist das Ertragspotenzial am grössten. Allerdings sind auch die einzugehenden Risiken im Vergleich zu allen anderen Handlungsoptionen deutlich grösser. Weiter bedingt das Ertragspotenzial ein Eigenkapitalengagement des Kantons, da alleine für das Wasserkraftwerk Aarau in den nächsten fünf Jahren Investitionen im Bereich von 115 Mio. Franken anstehen.
- Es besteht auch eine gegenläufige Abhängigkeit zwischen einem wettbewerbspolitisch fragwürdigen Engagement und dem Erhalt des Handlungsspielraums künftiger Generationen. Wettbewerbspolitisch kann der Markteingriff mittels einer eigenen Energiegesellschaft nicht begründet werden. Allerdings wäre mit einer eigenen Gesellschaft der Handlungsspielraum künftiger Generationen grösser, als bei Neukonzessionierungen über die vorgesehenen 67 Jahre für das Kraftwerk Aarau.

Offen bleibt die Frage, ob aus der reinen Stromproduktionsgesellschaft ein vertikal integriertes Unternehmen entwickelt werden könnte. Aus heutiger Sicht ist dieser Übergang mit sehr grossen Unsicherheiten verbunden und die Umsetzbarkeit nicht gewiss.

Schliesslich ist angesichts des bereits weit fortgeschrittenen Verfahrens im Hinblick auf die im Jahr 1999 im Grundsatz zugesicherte Neukonzessionierung damit zu rechnen, dass der Kanton Solothurn bei einer Ausübung des Heimfallsrechts im heutigen Zeitpunkt seitens der IBAarau Kraftwerk AG mit Schadenersatzforderungen konfrontiert würde.

Aus diesen Überlegungen kommen wir - unter Berücksichtigung unserer Beantwortung zum vorerwähnten Auftrag 2 (A 221/2013) - zum Schluss, dass eine Abkehr von unserer bisherigen Politik, wie sie unter Ziffer 3.2 aufgeführt ist, nicht gerechtfertigt ist.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Umwelt (Wue) (3)
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Amt für Wirtschaft und Arbeit, Energiefachstelle
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat