

Regierungsratsbeschluss

vom 20. Mai 2014

Nr. 2014/882

KR.Nr. A 221/2013 (BJD)

Auftrag überparteilich: Stromversorgung sichern, Auftrag 2 - Eine Solothurner Trägerschaft gründen, welche die Interessen der Kantonsbevölkerung wahrnimmt (18.12.2013)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Die Unterzeichnenden beauftragen hiermit den Regierungsrat abzuklären, wie die Gründung einer „Solothurner Energie-Gesellschaft SEG“ realisiert werden kann und diese dann schnellstens umzusetzen, damit die energiepolitischen Interessen der Kantonsbevölkerung wahrgenommen werden können.

2. Begründung

Verschiedene Kantone haben eigene „Elektrizitätswerke, resp. Energieunternehmen“ geschaffen, welche die Interessen der Kantonsbevölkerung wahrnehmen. Diese sind auch in der Energiepolitik Ansprechpartner für die Behörden. Kantonale Lösungen spielen in der neuen Energiepolitik eine zunehmend wichtigere Rolle.

Im Kanton Solothurn fehlt bisher dieses Gefäss; es ist bei stabilen Organisationsstrukturen in der Vergangenheit auch nicht notwendig gewesen. Andere Kantone besinnen sich auf die eigenen Interessen und führen frei werdende Stromproduktionsanteile wieder dem Kanton, resp. den eingesetzten Energieunternehmen zu. So überlässt etwa der Kanton Tessin die heimfallenden Produktionsanlagen der kantonalen Elektrizitätsgesellschaft. Auch verfügen der Kanton Wallis und der Kanton Aargau über kantonale Elektrizitätswerke. Der Kanton Uri (Konzessionsablauf Kraftwerk Lucendro) denkt aktuell über die Gründung einer entsprechenden kantonalen Gesellschaft nach. Es entspricht den heutigen Anforderungen, die Solothurnische Wasserkraft auch für die Solothurner Bevölkerung zu reservieren. Es würde einer verantwortungsvollen Energiepolitik widersprechen, wenn das Kraftwerk Aarau mit einem Solothurner Wasserkraftanteil von 82 % einem ausserkantonalen Unternehmen ohne Auflagen überlassen wird. Gerade der Kanton Aargau hat die Erneuerung der Konzession für das Kraftwerk Klingnau im Jahre 2015 einzig an Aargauer Unternehmen erteilt. Mit der Gründung einer Solothurner Energie-Gesellschaft, die mehrheitlich im Eigentum des Kantons, der regionalen Versorger und der Gemeinden steht, kann ein solches Gefäss geschaffen werden. Je nach Interesse sind daran auch die im Kanton engagierten Elektrizitätsunternehmen zu beteiligen. Neben der Übernahme der Konzessionsenergie kann dieses Gefäss auch die fachkundige und unternehmerisch ausgerichtete Ansprechstelle für Fragen der Energiepolitik des Kantons werden oder selber in der Beschaffung und Verwertung von Energie aktiv werden.

Bereits im Richtplanverfahren sind entsprechende Vorbehalte gegen eine Konzessionierung an den ausserkantonalen Gesuchsteller erhoben worden. Das Bau- und Justizdepartement hat dieses Anliegen in das Konzessionsverfahren verwiesen. Die Frage ist demnach im vorliegenden Verfahren zu entscheiden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Dieser Auftrag ist im Zusammenhang mit dem Auftrag „Stromversorgung sichern, Auftrag 1 - Das Heimfallsrecht des Kantons Solothurn an den Anlagen des Kraftwerkes Aarau sei vollumfänglich auszuüben“ (A 220/2013) zu sehen, dessen Beantwortung gleichzeitig erfolgt und mit dieser abgestimmt ist.

Beide parlamentarische Aufträge zielen auf die Ausübung des Heimfallsrechts am Wasserkraftwerk Aarau und auf eine neu zu gründende Solothurner Energiegesellschaft (SEG). Weiter implizieren die Aufträge die Ausübung aller künftigen Heimfallsrechte und ihr Einbringen in die SEG. In einer ersten Phase müsste sich die SEG als Stromproduktionsunternehmen etablieren und könnte anschliessend versuchen, weitere Dienstleistungen anzubieten. Nebst der Übernahme der Solothurner Anteile an den Konzessionen der anderen Wasserkraftwerke an der Aare (Flumenthal, Wynau, Ruppoldingen und Gösgen) könnten eigene Stromkraftwerke erstellt und die Tätigkeiten allenfalls auch auf andere Energieformen wie Gas und Wärme ausgeweitet werden. Die SEG könnte sich so von einem reinen Produktionsunternehmen in ein vertikal integriertes Produktions- und Verteilunternehmen wandeln, d. h. auch die entsprechende Netze übernehmen. An der SEG könnten sich nebst dem Kanton auch kommunale und regionale Energieversorgungsunternehmen des Kantons beteiligen. Auch die im Kanton Solothurn tätigen privaten Elektrizitätsunternehmen wie die ALPIQ AG könnten sich an der SEG beteiligen, wobei die Beteiligung der öffentlichen Unternehmen wohl mindestens 51 % betragen müsste, um der Idee der Auftraggeber zu entsprechen.

Zuerst stellt sich die Frage, ob der Kanton nach der heute geltenden Praxis überhaupt eine solche Gesellschaft gründen könnte. Der Regierungsrat hat sich bereits 2009/10 umfassend mit Fragen der Beteiligungsstrategie, wie die Gründung einer SEG wäre, befasst. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2010/326 vom 23. Februar 2010 wurden die Beteiligungsstrategie und die Public Corporate Governance-Richtlinien beschlossen, welche als eigenständiges Kapitel 12 ins WOV-Handbuch integriert wurden. Die darin enthaltenen Grundsätze müssen bei der Gründung einer neuen Beteiligung allesamt berücksichtigt werden. Es ist zwar möglich, fallweise von diesen Grundsätzen abzuweichen. In diesem Fall müsste nach dem Grundsatz „comply or explain“ dargelegt und begründet werden, warum eine Abweichung von der Praxis erfolgt. Die Entscheidungskriterien für das Eingehen (oder Halten) von kantonalen Beteiligungen sind in vier Fragekataloge im Kapitel 12 des WOV-Handbuchs gegliedert. Anhand des ersten Fragekatalogs wird geklärt, ob das Eingehen (oder Halten) einer Beteiligung grundsätzlich zulässig ist. Die drei dort aufgeführten Fragen, welche die demokratische Legitimation klären sollen, lauten:

- Hat die Beteiligung die Erfüllung einer klar definierten öffentlichen Aufgabe als Hauptzweck?
- Existiert für das Eingehen der Beteiligung eine gesetzliche Grundlage, aus welcher die Legitimation der Beteiligung einwandfrei abgeleitet werden kann?
- Fällt die Aufgabenerfüllung in den Zuständigkeitsbereich des Kantons Solothurn?

Keiner der drei Fragen kann aufgrund der heutigen Rechtslage, dem Verständnis der heutigen Energiepolitik wie auch der im Jahre 2009 begonnenen Strommarktliberalisierung zugestimmt werden, was grundsätzlich die Gründung einer SEG durch den Kanton ausschliessen würde.

Da begründet davon abgewichen werden kann, sollen jedoch im Folgenden Vor- und Nachteile einer SEG diskutiert und bewertet werden. Die möglichen Handlungsoptionen sind bei der Beantwortung des Auftrags 1 kurz aufgeführt worden. Vertieft wurde dort die Frage der Aus-

übung des Heimfallsrechts für das Kraftwerk Aarau betrachtet. Hier sollen nun ergänzend die Handlungsoptionen

- **Status quo** (Verzicht auf Heimfall, Neukonzession an bisherigen Konzessionär): Der Kanton sucht kein direktes Engagement im Energiemarkt, versucht aber den finanziellen Handlungsspielraum, den er mit der potenziellen Ausübung des Heimfallsrechts erhält, zugunsten der Staatsfinanzen möglichst auszunutzen,
- Heimfall und **partnerschaftliche Beteiligung** der öffentlichen Hand an der künftigen Anlage (Partnerwerk): Der Kanton engagiert sich direkt über Beteiligungen am Energiemarkt. Er übt das Heimfallsrecht aus und bringt sich vorzugsweise im Rahmen des nicht entgeltlichen Heimfallssubstrats (nasse Anlageteile wie Stauwehr, Kanäle, Turbinen) ein. Allenfalls kann er Teile des entgeltlichen Heimfallssubstrats (elektromechanische Anlagen) erwerben und miteinbringen,
- **Heimfall und Übernahme bzw. Selbstnutzung der gesamten Anlage durch die öffentliche Hand (SEG)**: Der Kanton übt das Heimfallsrecht aus und übernimmt seine Anteile an den Kraftwerken und bringt diese in die SEG ein. Er engagiert sich direkt im Energiemarkt und übernimmt damit auch alle Chancen und Risiken,

miteinander verglichen und bewertet werden.

3.2 Bewertung der Handlungsoptionen

Für die Bewertung wurde ein Workshop mit Vertretern der Stromwirtschaft und des Finanzdepartementes, des Volkswirtschaftsdepartementes sowie des Bau- und Justizdepartementes des Kantons Solothurn durchgeführt. Dazu wurde eine Liste mit 16 Bewertungskriterien verwendet, welche folgende Bereiche abdecken:

- Finanzen
- Wettbewerbs- und Ordnungspolitik
- Volkswirtschaft
- Energie und Umwelt sowie
- betriebswirtschaftliche Effizienz der Stromproduktion.

Bei der Bewertung der Kriterien waren kaum Unterschiede zwischen den kantonalen Vertretern und den Vertretern der Stromwirtschaft auszumachen. Die wichtigsten Ergebnisse aus diesem Workshop können wie folgt zusammengefasst werden:

3.2.1 Finanzen

Aufgrund der heute tiefen Strompreise ist in den nächsten Jahren nicht mit hohen Erträgen aus der Wasserkraft zu rechnen. Längerfristig dürften die Strompreise wieder steigen und die Erträge zunehmen. Auf längere Sicht wäre das Ertragspotenzial bei der Option SEG am höchsten, bei der partnerschaftlichen Beteiligung am zweithöchsten. Aber die Risiken im Stromproduktionsgeschäft dürften generell in den nächsten Jahrzehnten hoch bleiben und unter anderem abhängen von der weiteren Strommarktöffnung, einem möglichen Stromabkommen mit der EU, der wirtschaftlichen Entwicklung in Europa, der Preise für die CO₂-Zertifikate und der weiteren Förderung der erneuerbaren Energien. Auf die Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen hat der Kanton Solothurn keinen Einfluss. Bei einer partnerschaftlichen Beteiligung oder einer SEG wäre der Kanton auch an diesen Risiken direkt beteiligt. Zudem müsste der Kanton bei diesen

beiden Optionen ein nicht unerhebliches Eigenkapitalengagement eingehen. Alleine für die geplanten Erneuerungs- und Werterhaltungsmassnahmen am Kraftwerk Aarau sind in den nächsten Jahren Ausgaben in der Höhe von 115 Mio. Franken geplant. Der Kanton müsste sich anteilmässig daran beteiligen.

Eine Beteiligung und insbesondere eine SEG würden zudem zu stärker schwankenden Einnahmen und Ausgaben beim Kanton führen gegenüber dem Verzicht auf den Heimfall.

Fazit: Mit einer SEG ist das Ertragspotenzial auf lange Frist zwar am grössten, die einzugehenden Risiken sind jedoch im Vergleich zu den anderen Optionen deutlich grösser. Zudem muss das Ertragspotenzial einer SEG durch ein Eigenkapitalengagement des Kantons erkaufte werden.

3.2.2 Wettbewerbs- und Ordnungspolitik

Eine SEG ist aus Wettbewerbssicht nicht nötig, da die Zahl der Anbieter auf dem Strommarkt ausreicht, um einen Wettbewerb zu garantieren. Die Gründung einer SEG würde allerdings auch keinen „wettbewerbspolitischen Sündenfall“ darstellen, zumal auch die anderen Stromversorgungsunternehmen staatlich dominiert sind.

Eine SEG wäre mit der Strommarktöffnung und der Energiestrategie 2050 des Bundes grundsätzlich kompatibel. Probleme könnten sich allenfalls ergeben, wenn sich die SEG auf politischen Druck hin nicht mehr marktkonform verhalten würde.

Mit einer SEG oder auch einer partnerschaftlichen Beteiligung wäre der Handlungsspielraum für künftige Generationen grösser als bei der Option Status quo. Konzessionen über 60 bis 70 Jahren schränken den Handlungsspielraum für zwei bis drei künftige Generationen stark ein. Bei einer SEG im Eigentum des Staates wie auch bei einer Beteiligung wäre der Spielraum naturgemäss deutlich grösser, da diese Eigentumsverhältnisse deutlich einfacher geändert werden könnten.

Fazit: Ordnungspolitisch kann der Markteingriff mit der Bildung einer SEG oder einer Beteiligung an einer solchen nicht begründet werden. Allerdings wäre damit der Handlungsspielraum künftiger Generationen grösser als bei Neukonzessionen über 60 bis 70 Jahren an Unternehmen, welche nicht vom Kanton kontrolliert werden.

3.2.3 Volkswirtschaft

Bezüglich Arbeitsplätze wäre mit einer SEG gegenüber der heutigen Situation mit keinen massgeblichen Unterschieden zu rechnen. Auch auf das Strompreisniveau im Kanton Solothurn hätte die SEG keinen direkten Einfluss. Ob mit einem gebündelten Einkauf bessere Konditionen für die Solothurner Energieversorgungsunternehmen erreicht werden könnte, ist unsicher. Bereits heute organisieren sich die Versorgungsunternehmen auf andere Weise gemeinsam, um bessere Konditionen erzielen zu können.

Auch bezüglich Versorgungssicherheit gibt es nicht eigentlich einen Vorteil mit einer SEG oder einer partnerschaftlichen Beteiligung gegenüber dem Status quo. Zur Strombewirtschaftung bei Mangellagen tritt nämlich das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung auf den Plan. Bei Gefährdung der Versorgungssicherheit kann die Eidgenössische Elektrizitätskommission El-Com dem Bundesrat Massnahmen vorschlagen. Der Spielraum für ein eigenes Energieunternehmen ist beschränkt. Zudem ist auch bei der geplanten Neukonzessionierung des Kraftwerks Aarau vorgesehen, dass die im Kraftwerk erzeugte Energie ins regionale Stromverteilnetz einzuspeisen ist. Physisch betrachtet wird der Strom also in jedem Fall in der Region zur Verfügung stehen. Die Konzessionsbehörden behalten sich zudem vor, weitere Auflagen zur Grundversorgung und Versorgungssicherheit in den Kantonen Solothurn und Aargau zu verfügen, wobei die geltende Gesetzgebung, welche diesbezüglich einschränkend wirkt, vorbehalten bleibt.

Fazit: Die drei Handlungsoptionen unterscheiden sich nicht massgeblich.

3.2.4 Energie und Umwelt

Mit einem reinen Stromproduktionsunternehmen, wie die SEG in der Initialphase eines wäre, könnte die Energieeffizienz nicht gefördert werden. Bezüglich nachhaltiger Energieproduktion könnte die SEG Vorteile bieten. So könnte beispielsweise die Erhöhung der Restwassermengen oder andere ökologische Massnahmen einfacher umgesetzt werden. Es bestünde allerdings auch die Gefahr, dass der Kanton weniger restriktiv bei Umweltauflagen agieren würde, da diese direkt auf seine Einnahmen durchschlagen würden.

Fazit: Die drei Handlungsoptionen unterscheiden sich nicht massgeblich.

3.2.5 Betriebswirtschaftliche Effizienz der Stromproduktion

Aufgrund der Unternehmensgrösse einer SEG ist nicht anzunehmen, dass gegenüber heute zusätzliche Synergiepotenziale realisiert werden könnten.

Fazit: Die drei Handlungsoptionen unterscheiden sich nicht massgeblich.

3.2.6 Offene Fragen

Die parlamentarischen Aufträge zielen darauf ab, die SEG längerfristig zu einem vertikal integrierten Strom- und Versorgungsunternehmen zu entwickeln, das Strom produziert, unter Umständen aber auch Wärme und Gas zur Verfügung stellt sowie Netz- und weitere Dienstleistungen anbietet. Es sind dazu vor allem folgende Überlegungen anzubringen:

- Lange Aufbauphase: Die Stromproduktion einer SEG bliebe bis 2027 mit dem Kraftwerk Aarau bescheiden und würde etwa 3 % des kantonalen Stromverbrauchs betragen. Nach 2027 könnte mit dem Heimfall des Kraftwerks Gösgen der Stromproduktionsanteil auf 14 % erhöht werden. Die maximale Stromproduktion mit Aarewasserkraft würde 20 % des kantonalen Stromverbrauchs betragen und könnte erst 2075 mit dem Heimfall des Kraftwerks Ruppoldingen erreicht werden.
- Erweiterung der Geschäftstätigkeit beim Netzbereich fraglich: Für eine solche Erweiterung liegen zurzeit beim Kanton keine Kompetenzen vor. Diese müssten von den bestehenden Energieversorgungsunternehmen im Kanton Solothurn eingebracht werden. Ob diese bereit wären, ihre Netze an eine SEG abzugeben, ist fraglich. Im Gegensatz zur Stromproduktion können nämlich mit dem Monopol der Netze zurzeit noch risikolose Gewinne erzielt werden. So zeigten denn auch die am Workshop beteiligten städtischen und regionalen Energieversorgungsunternehmen wenig Interesse an der Gründung einer SEG oder an einer eigenen Beteiligung an einer SEG.

3.3 Schlussfolgerungen

Die Gegenüberstellung der Handlungsoptionen zeigt, dass sich diese vor allem bezüglich Finanzen sowie Wettbewerbs- und Ordnungspolitik unterscheiden. Bei beiden Kriterien bestehen gegenläufige Abhängigkeiten. Bezüglich Finanzen ist bei einer SEG das Ertragspotenzial auf lange Sicht zwar grösser, aber eben auch mit erheblichen Risiken verbunden. Das höhere Ertragspotenzial muss zudem mit massgeblichen Investitionen erkaufte werden. Wettbewerbspolitisch kann der Markteingriff zugunsten einer SEG nicht begründet werden, der Handlungsspielraum künftiger Generationen wäre zwar grösser als beim Status quo, aber bezüglich der kantonalen Energieversorgung irrelevant. Bei den anderen Bewertungskriterien sind kaum Unterschiede auszumachen.

In Anbetracht dessen, dass sich also keine Notwendigkeit für ein direktes Engagement des Kantons im Strommarkt ergibt und mögliche Vorteile vergleichbare Nachteile mit sich bringen, sind die Voraussetzungen nicht gegeben, um von der bisherigen Beteiligungsstrategie, die sich der Kanton gegeben hat, abzuweichen.

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 (3)
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Amt für Wirtschaft und Arbeit, Energiefachstelle
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat