

► GR

02.11.2015

Projekt SWG Windpark Grenchenberg: Risikoanalyse für die Stadt Grenchen

1. Ausgangslage

- 1.1 Der Stadtverwaltung wurde von den SWG die Risikobewertung der Windkraftanlage Grenchenberg zugestellt.

„Gemäss Information wurden im Rahmen der Risikoanalyse folgende Szenarien beurteilt:

Szenario 1: Der Park wird nie gebaut

Folge: Die Entwicklungskosten sind verloren; Entwicklungskosten von rund 6 Mio. Franken wurden aus der laufenden Rechnung bezahlt und nicht aktiviert

Szenario 2: Die Investitionskosten sind höher als geplant (Annahme: die identifizierten Risiken der Risikoanalyse zu Mehrkosten treten ein)

Folge: Mehrkosten von 10.8 Mio. Franken reduzieren den NPV [Anmerkung: NPV = net present value, engl. = Kapitalwert], dieser wird nahezu neutralisiert.

Szenario 3: Ertragsminderung aufgrund KEV [Anmerkung: KEV= kostendeckende Einspeisevergütung] Reduktion und Betriebsausfällen (Annahme: die identifizierten Risiken der Risikoanalyse zu Ertragsminderung treten ein)

Folge: Mindereinnahmen von 4 Mio. Franken auf den NPV; Der NPV würde sich um die Mindereinnahmen reduzieren.

Szenario 4: Höhere Investitionskosten und Ertragsminderung (Kombination von Szenario 2 und 3)

Folge: Reduktion NPV um 14.8 Mio. Franken, daraus folgt ein negativer NPV von 2.1 Mio. Franken; Die Verzinsung des Eigenkapitals SWG würde mit nur noch 3.4% anstelle der 4% im Referenzfall erfolgen.

Szenario 5: Park wird gebaut, geht nicht in Betrieb, hat keinen Restwert:

Folge: Amortisation und Verzinsung des Darlehens muss trotzdem erfolgen, kein Energieertrag oder Erlös auf Verkauf der Anlagen. Der Eigenkapitalanteil von 7 Mio. Franken würde abgeschrieben, das Fremdkapital von 28 Mio. Franken müsste amortisiert werden. Würde dies über 20 Jahre geschehen müsste die SWG jährliche Kosten von 1.5 bis 2 Mio. Franken aufbringen.“

- 1.2 Die SWG kommentierten die oben erwähnte Risikobewertung der Windkraftanlage Grenchenberg wie folgt:

„Die Beurteilung bezieht sich auf die Wirtschaftlichkeits- und Risikobetrachtung welche im Rahmen des Verwaltungsrates am 30.01.2015 diskutiert wurden.

Die Wirtschaftlichkeitsrechnung ergibt im Referenzfall eine Projektrendite von 6.3% und einen Nettobarwert (NPV) von 12.7 Mio. Franken. Verschiedene Werttreiber können diese Erwartung erhöhen respektive vermindern. Wesentlich sind die Investitionskosten, der Verkaufserlös der Energie, die Betriebskosten und die Finanzierungskosten.

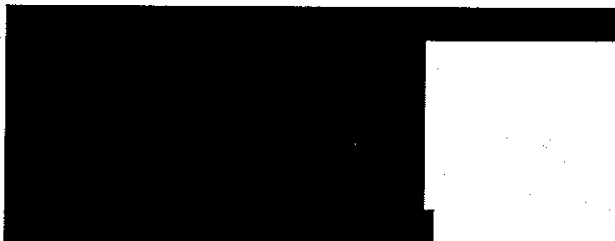
Szenario 5 könnten die SWG beim heutigen Geschäftsgang selber tragen. Wenn aber parallel dazu der Energiemarkt einbrechen würde, könnte es zu Problemen kommen. Hierzu kann aber gesagt werden, dass ein grosser Teil des Ertrages der SWG aus dem Monopogeschäft kommt und somit auch weitgehend gesichert ist.“

- 1.3 Im September 2015 kündigte das Bundesamt für Energie eine Reduktion des kalkulatorischen Zinssatzes (WACC = Weighted Average Cost of Capital) für die Berechnung der Kapitalkosten von 4.70 % auf 3.83 % mit Wirkung ab Tarifjahr 2017 an. Dieser Zinssatz ist für die Berechnung der von den Elektrizitätskonsumenten an die Betreiber von Elektrizitätsnetzen, wie die SWG, zu bezahlenden Netznutzungsentgelte regulatorisch vorgegeben (WACC; Art. 13 Abs. 3 Bst. b Stromversorgungsverordnung). Gestützt auf diese Ankündigung erkundigte sich die Finanzverwaltung bei den SWG, ob sich zufolge der Reduktion des WACC-Zinssatzes für die Risikobewertung der SWG hinsichtlich der Windkraftanlage Grenchenberg eine Änderung ergebe.

- 1.4 Die SWG präzisierte ihre Einschätzung mit Blick auf eine Reduktion des kalkulatorischen Zinssatzes wie folgt:

„Beim Szenario 5 stellen wir uns auf den Standpunkt, dass beim heutigen Geschäftsverlauf die SWG dies tragen könnte. Als wir diese Aussage gemacht haben, haben wir die mögliche Reduktion des WACC auf das Jahr 2017 nicht berücksichtigt, da diese noch nicht beschlossen ist. Auch wenn der WACC sinken würde, momentan ist er auf 4.7%, würde dies die SWG nur eingeschränkt betreffen da:

- a) Im Durchleitungsentgelt immer mit einer gewissen Unterdeckung gerechnet wurde, d.h. der WACC nie ganz ausgeschöpft wurde.
- b) Die SWG auf den anderen Geschäftsbereichen Erträge generiert.



- 1.5 Eine wichtige Voraussetzung für die Rentabilität des Windparks ist die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) für den produzierten Strom. Am 26. September 2008 haben die SWG von Swissgrid die Zusage für die Ausrichtung der KEV während 20 Jahren erhalten. Der zugesprochene Vergütungsansatz von 21.5 Rappen/Kilowattstunde produzierten Strom gilt für die ersten fünf Jahre ab Inbetriebnahme. Danach wird bei Grossanlagen mit mehr als 10 Kilowatt Nennleistung (Anlage der SWG = 15 Megawatt Nennleistung) der Vergütungssatz gestützt auf eine ertragsbasierte Vergleichsrechnung mit einer Referenzanlage angepasst.¹

¹ Anhang 1.3 der Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (Stand 1. Juni 2015) EnV, SR 730.01.

Das Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) prüft periodisch die Berechnung der Gestehungskosten und der KEV-Vergütungssätze und passt diese nötigenfalls den neuen Verhältnissen an (Art. 3e Abs. 1 Energieverordnung). Die KEV-Vergütungssätze u.a. für die Windenergie sollen im Laufe des Jahres 2015 überprüft und falls nötig im Rahmen einer nächsten Revision der Energieverordnung angepasst werden. Bei der Überprüfung werden Aspekte berücksichtigt wie z.B. die Entwicklung des Eurokurses, der Kapitalzinsen oder die Kosten für allfällige begleitende Massnahmen (z.B. Betriebseinschränkungen durch Vogelzüge oder die militärische Luftfahrt bei der Windenergie).² Sicher ist nur, dass die erwähnten Überprüfungen anstehen. Ob und wie sich diese Überprüfungen auf die KEV-Abgeltungen für das Windparkprojekt der SWG auswirken, darüber können noch keine Aussagen gemacht werden.

2. Beurteilung der Finanzverwaltung

- 2.1 Das finanzielle Risiko dieses Projektes ist für die Stadt Grenchen klein. Das Szenario 5, welches den grössten möglichen Schaden beschreibt, hat eine sehr tiefe Eintretens-Wahrscheinlichkeit und wäre selbst dann für die SWG noch tragbar.
- 2.2 Die finanziellen Risiken aus dem Betrieb sind als gering einzustufen. Die Berechnungen basieren auf Annahmen und Messungen der Beteiligten Unternehmungen. Wir gehen davon aus, dass diese nach den gängigen Standards erfolgt sind und die möglichen Abweichungen in die Risikoanalyse einfließen.
- 2.3 Die Ertragssicherung durch das erwähnte Monopolgeschäft gilt unter dem Vorbehalt der Ausgestaltung einer möglichen Strommarktliberalisierung und deren Auswirkungen. Die Konzessionsgelder, welche die SWG jährlich der Stadt Grenchen abgeliefert, sind gebührenfinanziert und sind somit unabhängig vom jeweiligen Rechnungsergebnis der SWG.
- 2.4 Die Finanzverwaltung sieht aufgrund der vorliegenden Unterlagen keinen Grund, die Bewertungen als nicht realistisch zu betrachten. Die uns vorliegende Risikoanalyse umfasst sämtliche für uns relevanten Aspekte. Das gesamte Projekt wurde sehr gut vorbereitet und sämtliche Partner arbeiten auf höchstem Niveau und nach den neuesten Erkenntnissen im Bereich Windenergie.
- 2.5 Eine Verzögerung des Projektes durch Einsprachen führt zu keinen grösseren Mehrkosten, die das Gesamtprojekt gefährden können und auch das Szenario 1, bei welchem die bisherige Investition von rund 6 Mio. Franken abgeschrieben werden müsste, wäre für die SWG tragbar. Stand heute sind bereits rund 50 % dieser Investitionen ausgegeben und auch abgeschrieben worden. Dieses Risiko hat sich also für die Zukunft bereits halbiert.
- 2.6 Was die Finanzverwaltung noch nicht beurteilen kann, sind die Auswirkungen der von dem Regierungsrat gegen den Teilzonen- und Gestaltungsplan des Projekts hängigen Beschwerden. In der Regel muss davon ausgegangen werden, dass Verzögerungen des Projekts durch Verfahren, wenn z.B. von einer Rechtsmittelinstanz gar eine Neuauflage des Projekts verlangt würde, zu einer Verteuerung des Projekts führen.

3. Beurteilung des Rechtsdienstes

- 3.1 Die SWG sind eine in der Gemeindeordnung vorgesehene selbständige öffentlich-rechtliche Unternehmung der Stadt Grenchen, sind also mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet (§ 73 Gemeindeordnung der Stadt Grenchen vom 16. Februar 1993 [GO], Stand 1.

² Bundesamt für Energie, Erläuternder Bericht zur Revision der Energieverordnung (EnV, SR 730.01) und der Stromversorgungsverordnung (StromVV, SR 734.71), Mai 2015, Ziffer 2.1.1.

September 2011), § 1 Statuten der SWG vom 29. November 1995 [Statuten], Stand 1. Januar 2014). Für Verbindlichkeiten der SWG haftet ausschliesslich das Vermögen der Unternehmung (§ 9 Statuten). Die SWG können die für ihre Tätigkeit notwendigen finanziellen Mittel durch Darlehen, Anleihen und Dotationskapital beschaffen (§ 4 Statuten)

- 3.2 Die SWG sind eine Unternehmung der Stadt Grenchen. Entsprechend eng ist das Verhältnis zur Stadt. Als Versorgungsunternehmen haben die SWG die Aufgabe, ihr Versorgungsgebiet ausreichend, wirtschaftlich und sicher mit Elektrizität, Gas und Wasser zu beliefern und die entsprechenden Netze zu betreiben. Zur Ausübung ihres Versorgungsauftrages verfügen die SWG über das der Stadt Grenchen zustehende Enteignungsrecht und können für die Wahrnehmung ihrer Versorgungsaufgaben den öffentlichen Boden der Stadt Grenchen benutzen (§ 2, 5, 7 Statuten). Der Verwaltungsrat der SWG wird vom Gemeinderat der Stadt Grenchen gewählt; der/die Stadtpräsidentin gehört vom Amtes wegen dem Verwaltungsrat der SWG an und präsidiert diesen (§ 12 Statuten).
- 3.3 Das Windparkprojekt der SWG besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern ist integrierter Tätigkeitsbereich der SWG.
- 3.4 Die Stadt Grenchen hat gemäss Gemeindeordnung unter anderem die Aufgabe, eine Infrastruktur, welche die Energieversorgung und die Entsorgung sicherstellt, zu erstellen und zu unterhalten; sie trifft auch Massnahmen, welche die kommunale Volkswirtschaft stärken (§ 3 Abs. 2 Bst. g) und i) GO).
- 3.5 Realisiert sich ein von der SWG getragenes Risiko, z.B. im Bereich des Windparkprojekts, oder realisieren sich gar mehrere Unternehmensrisiken gleichzeitig und wird die SWG zahlungsunfähig, fragt es sich, ob die Stadt Grenchen ein Risiko trägt, finanzielle Verluste zu erleiden, haftungsmässig belangt zu werden (also für die SWG zu haften) oder ob die Stadt Grenchen sich aus anderen Gründen verpflichtet sehen könnte, den SWG zu Hilfe zu eilen und sie finanziell zu stützen.
- 3.5.1 Gebührenerlass: Es ist naheliegend, dass die in finanzielle Not geratenen SWG sich an die Stadt Grenchen wenden und um den Erlass der Konzessionsgebühr bitten würden.
- 3.5.2 Erhöhung Dotationskapital: Wenn ihnen von Dritten keine Darlehen und Anleihen mehr gewährt werden, ist davon auszugehen, dass die SWG bei der Stadt Grenchen um Erhöhung des Dotationskapitals nachsuchen.
- 3.5.3 Zuschüsse gestützt auf Gemeindegesetz: Die Versorgung der Stadt mit Elektrizität, Wasser und Gas sowie die Erstellung und der Betrieb der entsprechenden Netze stellen eine öffentliche Aufgabe dar. Diese Aufgabe wurde den SWG übertragen (§ 158 Gemeindegesetzes des Kantons Solothurn [GG; BGS 131.1]; § 73 GO, § 1 Statuten), die Stadt muss dennoch in jedem Fall gewährleisten, dass ihre öffentliche Aufgabe erfüllt wird (§ 162 GG). Die Aufgabe der Versorgung mit Elektrizität lässt beides zu: die Elektrizität selber produzieren (z.B. mit einem Windpark) oder diese von anderen Produzenten beziehen. Es handelt sich um eine klassische Unternehmensentscheidung (Make or Buy = Selber herstellen oder auswärts beschaffen).

Ein Aufwandüberschuss wäre grundsätzlich durch die SWG zu tragen. Nach GG sind Zuschüsse aus dem allgemeinen Haushalt zulässig, wenn sie dazu dienen, unzumutbare Gebühren zu vermeiden (§ 161 Abs. 1 und 2 GG). Die Zuschussregelung des GG regelt damit aber nur Fälle, bei denen die Gemeinde die Gebührenhoheit, auch im Sinne der Höhe der Gebühr, vollumfänglich besitzt, nur dann kann sie mittels Bezuschussung unzumutbare Gebühren vermeiden. Die Gebühren im Elektrizitätsbereich (Netznutzungsgebühr/Tarife der Grundversorgung mit Elektrizität) sind jedoch vom Bund regulierte Gebühren. Das GG sagt demnach für den vorliegenden Fall nichts über die Möglichkeit von Zuschüssen aus.

- 3.5.4 Haftung der Verwaltungsräte der SWG: Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind vom Gemeinderat gewählt, der/die Stadtpräsident/in ist von Amtes wegen Präsident/in des Verwaltungsrates. Mitglieder von Verwaltungsräten von rein öffentlich-rechtlichen Unternehmen haften nach kantonalem Verantwortlichkeitsrecht.³ Das bedeutet, dass die Stadt gegenüber der SWG (resp. ihren Gläubigern) haftet für Schaden, den ein Verwaltungsrat/die Verwaltungsräte in Ausübung ihrer Tätigkeit der SWG widerrechtlich mit oder ohne Verschulden zufügen (§ 2 Verantwortlichkeitsgesetz). Ein schädigendes Verhalten ist dann widerrechtlich, wenn es gegen geschriebene und ungeschriebene Gebote oder Verbote der Rechtsordnung verstösst, die dem Schutz des verletzten Rechtsgutes dienen. Rechtswidrig ist auch eine Unterlassung, wenn eine Pflicht zum Handeln besteht.⁴ Die Finanzverwaltung geht davon aus, dass die SWG für solche Risiken eine Organhaftpflichtversicherung abgeschlossen haben.
- 3.5.5 Garantenstellung der Stadt: Gewisse Autoren gehen davon aus, dass die öffentliche Hand aufgrund der Verantwortung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe eine Garantenstellung trifft (im vorliegenden Fall zu bejahen: § 162 GG), welche sie faktisch zur Übernahme der Haftung resp. zur Rettung des Unternehmens zwingt.⁵
- 3.5.6 Nachschussobliegenheit aus Systemrelevanz (too big to fail?): Die Frage hinter der Systemrelevanz der SWG ist, ob die SWG für das Funktionieren Stadt Grenchen unabdingbar und nicht substituierbar ist, weshalb ihr die Stadt Grenchen in finanzieller Not zu Hilfe eilen müsste. Bei der Abklärung der Systemrelevanz von Banken wurde festgestellt, dass Infrastrukturunternehmen (wie z.B. Stromnetzbetreiber) zwar systemrelevant sind, dass sie jedoch aufgrund des grossen Anteils an Anlagevermögen und in der Regel eher sehr tiefen variablen Kosten mittels einer Auffanggesellschaft im Normalfall *aus betriebswirtschaftlicher Sicht* mit vergleichsweise geringen Problemen weitergeführt werden können und damit die Versorgung weiterhin sichergestellt werden kann (Schlussbericht der Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen vom 30. September 2010, S. 19 f und Anhang A5) und deshalb nicht rettungswürdig sind (im Sinne des too big to fail). Soweit die Stadt selber eine Auffanggesellschaft gründen wollte, würde dies neuen finanziellen Aufwand bedeuten. Anlagen und Betrieb der SWG könnten theoretisch durch ein anderes Energieversorgungsunternehmen übernommen und weiterbetrieben werden; diese Option ist jedoch eine Frage des politischen Willens, war doch bei der Gründung der SWG nicht die Absicht, die Elektrizitätsversorgung der Stadt an Dritte abzugeben. Die SWG müsste somit als „politisch systemrelevant und rettungswürdig“ bezeichnet werden.
- 3.5.7 Vertrauenshaftung (§ 22 Abs. 3 Verwaltungsrechtspflegegesetz) und Haftung aus Vertrauensschutz für amtliche Auskünfte und Zusicherungen: Die beiden Haftungstatbestände sind im Einzelfall, gestützt auf Beschlüsse der Behörden oder Handlungen der Verwaltung, unter der Voraussetzung, dass die jeweils strengen Bedingungen erfüllt sind, Rechtsgrundlage für Schadenersatz an eine individuelle Partei.
- 3.6 Abschliessend ist aus heutiger Sicht festzuhalten, dass juristisch, schlussendlich aber wohl eher politisch begründeter finanzieller Mehraufwand auf die Stadt zukommen kann, sollte das Windparkprojekt nicht wie geplant erstellt und betrieben werden können.

³ Leo Schürmann, Rechtsfragen zur Haftung von Mitgliedern des Regierungsrates als Verwaltungsräte in öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, insbesondere nach zugerischem Recht, in: ZBL 91/1990 S. 337 ff, 343.; vgl. auch Art. 762 Abs. 4 OR.

⁴ Solothurnische Gerichtsentscheide SOG 1977 Nr. 27 Ziff. 2, 1994 Nr. 44 Ziff. 6, 1991 Nr. 41 Ziff. 4; Bundesgerichtsentscheid BGE 80 II 26 ff., 39.

⁵ Andreas Stöckli, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen. Ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, in: PIFF – Publikationen des Instituts für Föderalismus Universität Freiburg Schweiz, Bd. Nr. 3, Bern 2012, S. 101, mit Verweisen.

Die Tatsache, dass das Windparkprojekt der SWG keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, sondern einen integrierten Tätigkeitsbereich der SWG darstellt, forciert in einem bestimmten Mass den Anschein, dass die Stadt für Ausfälle gerade stehen würde.

Mit einer Ausgliederung des Windparks in eine separate juristische Person könnte dieser Effekt erheblich vermindert, wenn nicht gar verhindert werden. Allerdings unterläge die neue juristische Person der Steuerpflicht. Misslingt das Windparkprojekt, wird mit dem Vorgehen der Auslagerung mindestens nicht die gesamte SWG in den Abgrund mitgerissen. Die Entfernung des Windpark-Risikos aus den SWG (abgesehen von der von ihnen zu haltenden Beteiligung) wäre auch für den Fall empfehlenswert, wenn die Stadt weitere Aufgaben an die SWG auslagern wollte.

4. Antrag und Beschlusssentwurf

Der Gemeinderat nimmt die Risikoanalyse für die Stadt Grenchen zum Projekt SWG Windpark Grenchenberg vom 28. Oktober 2015 zur Kenntnis.

FV, RD