

Eidgenössisches Amt für Grundbuch-
und Bodenrecht EGBA
Bundesamt für Justiz BJ
3003 Bern

Elektronisch an: egba@bj.admin.ch

26. Januar 2022

Cornelia Abouri, Direktwahl +41 62 825 25 15, cornelia.abouri@strom.ch

Stellungnahme zur Pa.Iv. Badran «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» (16.498)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) dankt Ihnen für die Möglichkeit, sich zur von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Nationalrats ausgearbeiteten Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) zu äussern.

Wie die UREK des Nationalrats ist es auch dem VSE ein zentrales Anliegen, kritische Infrastrukturen zu schützen und Massnahmen einzuleiten, um die Versorgungssicherheit durch eine angemessene inländische Produktion und die notwendige Netzinfrastruktur sicher zu stellen.

Zu diesem Zweck möchte die UREK des Nationalrats mit ihrem Gesetzesvorhaben nun verhindern, dass das Eigentum an strategisch sensiblen Infrastrukturen, die für das reibungslose Funktionieren der Schweiz wesentlich sind, zulasten inländischer Investoren an Private oder Unternehmen im Ausland oder ausländische staatliche Akteure abgetreten werden kann, und dass Renditen ins Ausland abfliessen. Die Kommission möchte daher den Erwerb strategischer Infrastrukturen der Energiewirtschaft durch Personen im Ausland grundsätzlich ausschliessen, sofern er nicht die gesamtwirtschaftlichen oder versorgungspolitischen Interessen der Schweiz stärkt.

Der VSE erachtet dieses Vorgehen für die Erreichung der genannten Ziele nicht als geeignet. Die Versorgungssicherheit steht und fällt mit den notwendigen Investitionen in den Bestand und Ausbau von Netz-, Produktions- und Speichieranlagen. Sie ist daher vor allem abhängig von den Rahmenbedingungen, welche die Rentabilität der Anlagen sicherstellen und die konkrete Realisierung von Vorhaben ermöglichen. Das Anliegen nach einer möglichst schweizerischen Beherrschung des Energiesektors deckt das geltende Recht bereits hinreichend ab. Die vorgeschlagenen Änderungen sind daher nicht notwendig. Darüber hinaus würde die vorgeschlagene Regelung im Rahmen der «Lex Koller» Investitionen in die Energieinfrastruktur massiv erschweren und somit die Versorgungssicherheit schwächen, statt sie zu stärken. Die vorgeschlagenen Änderungen hätten somit gar potenziell schädliche Auswirkungen.

Verfassungsmässige Rechte würden beschnitten

- Die Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller stellt einen Eingriff in die von der Verfassung geschützte Eigentumsгарantie (Art. 26 BV) und Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) dar. Ein solcher Eingriff setzt insbesondere dessen Eignung und Erforderlichkeit voraus. Beide Bedingungen sind vorliegend nicht erfüllt.
- Durch ihren Fokus auf die Energieinfrastruktur nimmt die geplante Regelung eine Benachteiligung dieses Wirtschaftssektors gegenüber anderen Branchen in Kauf – auch zu solchen, die ebenfalls kritische Infrastrukturen besitzen und betreiben. Für eine derartige Ungleichbehandlung fehlen sachliche Gründe und sie ist nicht nachvollziehbar.

Schweizerische Beherrschung wird bereits mit geltendem Recht ausreichend sichergestellt

- Die Strominfrastruktur befindet sich heute zum überwiegenden Teil bereits im Besitz der öffentlichen Hand (knapp 90% gem. Elektrizitätsstatistik). Ein Verkauf von Anlagen setzt somit die demokratische Zustimmung voraus.
- Für Wasser- und Kernkraftwerke gelten Konzessionen mit den Konzedenten (d.h. mit der öffentlichen Hand). Bei der Wasserkraft stellt der Heimfall nach Ablauf der Konzessionsdauer zudem explizit sicher, dass die Kraftwerke langfristig dem Willen der öffentlichen Hand nicht entgleiten können. Die Strategien der grössten Wasserkraftkantone sehen bereits heute vor, dass der Heimfall ausgeübt werden soll und das Kraftwerkseigentum somit mehrheitlich an die Standortkantone und -gemeinden übergehen wird.
- Für das Stromübertragungsnetz ist gemäss geltender Rechtsordnung sichergestellt, dass dieses dem Schweizer Eigentum nicht entzogen werden kann. Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass das Kapital der Nationalen Netzgesellschaft und die damit verbundenen Stimmrechte direkt oder indirekt mehrheitlich Kantonen und Gemeinden gehören müssen (Art. 18 Abs. 3 StromVG). Entsprechend besteht auch ein Vorkaufsrecht von Kantonen, Gemeinden und schweizerisch beherrschten Elektrizitätsversorgungsunternehmen an den Aktien der Netzgesellschaft (Art. 18 Abs. 4 StromVG). Zudem unterliegen die Statuten der Nationalen Netzgesellschaft der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 19 StromVG).
- Für den Betrieb der Anlagen ist das Schweizer Recht massgebend, dem sich Anlageneigner jedweder Nationalität nicht entziehen können. Zudem existieren spezialgesetzliche Regelungen, welche die Versorgungssicherheit gewährleisten sollen und von allen Investoren unabhängig von der Nationalität einzuhalten sind. Ferner sind die entsprechenden Anlagen standortgebunden und können nicht ins Ausland verlegt werden. Die Energieversorger mit gebundenen Kunden unterstehen zudem der Versorgungspflicht (Art. 6 StromVG).
- Investoren haben unabhängig ihrer Nationalität ein wirtschaftliches Interesse daran, möglichst viel Strom und marktgerecht zu produzieren. Der Vorwurf einer Schwächung der Versorgungssicherheit durch ausländischen Erwerb ist somit nicht nachvollziehbar.

- In der Schweiz ist bei grösseren Anlagen die Partnerwerkstruktur verbreitet. In dieser Eigentumsstruktur übernehmen die Aktionäre in aller Regel solidarisch die Verantwortung für ihr gemeinsames Werk und verpflichten sich, jeweils ihrem Eigentumsanteil entsprechend die Jahreskosten des Kraftwerkes zu tragen und die Energiemenge zu beziehen. Für ausländische Investoren stellt eine Übernahme dieser gemeinsamen Verantwortung eine hohe Hürde dar. Im Fall einer Beteiligung besteht ein Kontrollmechanismus, da allfällige Änderungen der Partnerstruktur von den Partnern mitgetragen werden müssen.

Investitionen in die Energieinfrastruktur und die Versorgungssicherheit würden geschwächt

- Die Kapitalbeschaffung für Energieinfrastrukturen würde durch ein Verkaufsverbot an einen bestimmten Kreis potenzieller Investoren erschwert. Die bereits ohne zusätzliche Hürden zeitintensive und aufwändige Suche nach Investoren und Finanzierungsbeiträgen würde aufgrund der Einschränkungen und der Nachweispflicht weitere zeitliche Verzögerungen nach sich ziehen. Investitionen in den Bestand und Ausbau der Energieinfrastruktur werden so behindert und damit die Versorgungssicherheit geschwächt statt gestärkt.
- Der erschwerte Wiederverkauf hätte höhere Refinanzierungskosten zur Folge, denn potenzielle Investoren würden die Restriktionen mit einem Abschlag auf den Anlagewert quittieren. Der Wert der Energieinfrastrukturen würde sinken aufgrund der deutlich kleineren Anzahl in Frage kommender Investoren. Der administrative Aufwand durch eine jährliche Meldepflicht von Beteiligungen und Finanzierungen würde zudem weitere Kosten verursachen. Die wirtschaftlichen Einbussen durch die vorliegende Regelung würden zudem letztlich zulasten der öffentlichen Hand gehen, in deren Eigentum sich die Energieunternehmen grossmehrheitlich befinden. Ferner würde der Umsetzungsaufwand für Dienstbarkeiten bei einer strengen Anwendung der Lex Koller erheblich steigen und wäre nicht verhältnismässig.

Internationale Zusammenarbeit würde erschwert

- Ausländische Beteiligungen an Energieanlagen in der Schweiz sind bereits heute eine Realität und haben in der Vergangenheit zu keinerlei negativen Auswirkungen geführt. Auch bei anderen strategischen Infrastrukturen werden bis heute keinerlei negative Auswirkungen aufgrund von ausländischen Beteiligungen beobachtet.
- Schweizerische Energieunternehmen halten im Ausland ebenfalls Energiebeteiligungen. Die Reziprozität wäre durch die Einführung einer Verkaufsbeschränkung nicht mehr gewährleistet.
- Die Regelung könnte auch internationale Kooperationen erschweren oder gar ganz verunmöglichen. Angesichts des notwendigen Umbaus des Energiesystems werden jedoch gerade technologische Innovationen und neue Ansätze für Geschäftsmodelle nötig, für welche die Zusammenarbeit auch mit ausländischen Technologie-Partnern ein wichtiger Faktor sein kann.

Aus Sicht des VSE wirkt sich die vorgeschlagene Regelung somit insgesamt negativ auf Investitionen in Anlagen aus, die für die Versorgung der Schweiz von zentraler Bedeutung sind. Die Versorgungssicherheit

würde dadurch geschwächt. Es droht eine Überregulierung, ohne dass ein konkreter Beitrag an die eigentlichen politischen Ziele geleistet würde. Auch die von der UREK beauftragte Regulierungsfolgenabschätzung kommt zum Schluss, dass die vorgeschlagene Regelung unverhältnismässig wäre. Sie weist zudem darauf hin, dass die konkrete Umsetzung leicht umgangen werden kann und empfiehlt, den Status quo der Regulierungsänderung vorzuziehen.

Der VSE lehnt die vorgeschlagene Regelung aus den genannten Gründen ab. Wir bitten Sie, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für allfällige Rückfragen gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Frank'.

Michael Frank
Direktor

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'N. Brauchli'.

Nadine Brauchli
Bereichsleiterin Energie