



Per Mail an: egba@bj.admin.ch

Bern, 17. Februar 2022

16.498 n Pa. Iv. Badran Jacqueline. Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller: Stellungnahme SP Schweiz

Sehr geehrter Herr Girod
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Inhalt der Vorlage

- *Im Rahmen der Pa.Iv. «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» ([16.498](#)) hat die UREK-N am 11.10.2021 einen Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, sog. «Lex Koller»; [SR 211.412.41](#)) angenommen.*
- *Die Gesetzesänderung ermöglicht, dass die strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft, namentlich die Wasserkraftwerke, die Stromnetze sowie die Gasnetze, der Lex Koller unterstellt werden. Aus ordnungspolitischen Gründen soll ein Verkauf solcher Infrastrukturen, die für das reibungslose Funktionieren der Schweiz wesentlich sind, an Personen im Ausland grundsätzlich ausgeschlossen werden. So können im Energiesektor ausländische Übernahmen der energiewirtschaftlichen Schlüsselinfrastrukturen und die Verdrängung inländischer Investitionen verhindert werden. Begründete Ausnahmen sollen möglich sein.*

Grundsätzliche Rückmeldungen zur Vorlage

- **Die SP Schweiz war, ist und bleibt der Überzeugung, dass Produktion und Durchleitung von Strom eine Sache der öffentlichen Hand ist und deshalb auch in das ausschliessliche Eigentum eben dieser öffentlichen Hand gehört.** Sie erachtet die Teilprivatisierungen sowohl von Stromproduktions-Unternehmen wie Alpiq und BKW, als auch insbesondere der Hochspannungsnetze als ordnungspolitischen Sündenfall. Dies aus verschiedenen Gründen:
 1. Strom gehört zu den sekundär essenziellen Güterklassen. Anders ausgedrückt: Strom ist eine Güterklasse, ohne die eine zivilisierte Gesellschaft nicht auskommt, also Konsumzwang herrscht.
 2. Strom muss 365 Tage und 24 Stunden vorhanden sein und zwar *unabhängig* von der *Nachfragemenge*.

3. Anders als beispielsweise bei der Produktion von Turnschuhen kann auf eine gestiegene Nachfrage nicht unmittelbar und schnell mit einem steigenden Angebot reagiert werden, da die Investitionszyklen sehr lange und teuer sind.
 4. Das bedeutet, dass sowohl die Nachfrage- als auch die Angebotselastizitäten äusserst gering sind.
 5. Strominfrastrukturen, insbesondere die Stromnetze, sind archetypische Monopolinfrastrukturen
- Diese Tatsachen zeigen: **Strom ist kein marktfähiges Gut, dessen Angebotsmenge und Nachfragemenge über den Preis koordiniert werden könnte.** Die Angebots-Mengen müssen demnach analog den Spitalbetten, den Schulhäusern, den Strassenkapazitäten oder dem Trinkwasser geplant werden und die Preise demnach administriert bzw. tarifiert werden. Hinter vorgehaltener Hand bestätigt das auch die gesamte Strombranche. Nicht nur die ökonomische Theorie, sondern auch die Empirie überall auf der Welt und insbesondere in der Schweiz zeigt, dass wir mit dem System der Mengenplanung und Grenzkostentarifizierung in den letzten über 100 Jahren äusserst gut gefahren sind. Die Empirie bestätigt sodann, dass Strom kein marktfähiges Gut ist: Im aus rein ideologischen Gründen liberalisierten Strommarkt in der EU hat das «Marktdesign» tatsächlich die Handelspreise von den Gestehungskosten weitgehend entkoppelt. Das führte dazu, dass man den Unterschied zwischen Handelspreis und Gestehungskosten ausgleichen musste und muss; man nennt dies z.B. «Kostendeckende Einspeisevergütung» oder «garantierte Abnahmepreise». Faktisch hat man retarifiert (d.h. administrierte Preise). Ohne diese Retarifizierung würde bei Handelspreisen unter Gestehungskosten (wie wir es viele Jahre auf dem so genannten Strommarkt hatten) wegen den extrem hohen und langfristigen Anlagekosten ohnehin niemand investieren oder man würde die bestehende Produktion einstellen. Ebenso hat sich gezeigt, dass ohne Strom-Mengenplanung die Versorgungssicherheit nicht gewährleistet ist, weshalb man Kapazitätsmärkte «designen» muss. Hinzu kommt die Anfälligkeit des untarifierten Stromhandels für Insiderhandel und Preismanipulationen. Auf das hat die EU mit einem riesigen Kontroll- und Aufsichtsapparat reagiert. Kurz: Die EU hat mit ihrem so genannten «Strommarktdesign» einen dysfunktionalen, bürokratischen Non-Markt geschaffen: Preiserhöhungen und Preisschwankungen bei mangelnder Versorgungssicherheit zu Lasten aller. Es droht, dass die Schweiz alle diese Fehler reproduziert, was sie mit der Teilprivatisierung und Teilliberalisierung bereits begonnen hat.

Das «too important to fail - Problem» und die «second best - Lösung»

- **Wie erläutert, erachtet die SP Schweiz eine offene Mengenplanung (und nicht etwa eine versteckte via Kapazitätsmärkte) sowie eine entsprechende Tarifizierung der Preise als zwingend, um die Versorgungssicherheit zu möglichst tiefen Preisen zu sichern.** Dazu gehört das Eigentum essenzieller Güterklassen bei der öffentlichen Hand. Eine Rückgängigmachung der ordnungspolitisch falschen Teil-Liberalisierung und Teil-Privatisierungen ist zurzeit jedoch nicht mehrheitsfähig. **Deshalb begrüsst die SP Schweiz die Pa.IV. Badran, die eine zweitbeste Lösung anbietet.** Und diese aus mehreren Gründen:
 1. Immerhin bleibt die Stromversorgung im Eigentum von Personen im Inland und damit im Eigentum derjenigen, die diese Infrastruktur finanziert haben, sie nutzen und von ihr abhängig sind. Strominfrastrukturen sind, wie oben dargelegt, immer «too important to fail». Der Staat wird immer eingreifen, wenn die Handelspreise unter Gestehungskosten fallen und diese ausgleichen. Er wird immer die Kosten decken (z.B. mit garantierten Abnahmepreisen), weil er die Versorgungssicherheit garantieren muss. Das heisst, auch bei kommerziellen Stromanbietern wird er das tun. Es ist nicht hinnehmbar und dysfunktional, wenn damit die öffentliche Hand die Gewinne eines US-amerikanischen Pensionsfonds, einer südafrikanischen Beteiligungsgesellschaft, oder einem chinesischen Staatsfonds mit Schweizer Steuergeldern finanzieren müsste.

2. Es ist nicht hinzunehmen, dass unsere Strominfrastruktur in die Hände autokratischer Staaten gerät, die jederzeit die Versorgung gefährden könnten.
3. Bei einer Monopolinfrastuktur, wie bei den Netzen, ist eine Abführung der Monopolrenten aus ordnungspolitischen sowie volkswirtschaftlichen Gründen auszuschliessen.
4. Kapital ist in der Schweiz definitiv nicht der limitierende Faktor, weshalb kein zusätzliches Kapital aus dem Ausland benötigt wird. Im Gegenteil: Zusätzliches ausländisches Kapital hätte verdrängenden Charakter, haben doch bereits unsere Pensionskassen ihr klares Interesse angemeldet.

Dringlichkeit gegeben

- **Nun wird argumentiert, dass die Infrastruktur ohnehin zu fast 90% der öffentlichen Hand gehöre. Das stimmt so nicht.** Der Stromkonzern Alpiq hat Teile seiner Unternehmung 2018 an den französischen Bauriesen Bouygues verkauft. Schon 2016 war Alpiqs Verwaltungsratspräsident Jens Alder auf Roadshow, um den akuten Liquiditätsbedarf zu decken; wobei gemäss seinen eigenen Aussagen die chinesische Staatskonzern State-Grid ganz oben auf der Käuferliste stand. Seit 2020 kontrolliert die aus der Credit Suisse herausgelöste «Energy-Infrastructure Partners (EIP)» (ehemals «Credit Suisse Energy Infrastructure Partners») einen Grossteil des Energieinfrastruktur-Marktes. Ein Anlagevehikel der Anlagefirma EIP ist die «CSA Energie-Infrastruktur Schweiz». Diese CSA hält einen Drittel der Aktien der Alpiq. Ebenso hält die CSA 49% der BKW-Beteiligungsgesellschaft «BKW-Netzbeteiligung AG», die grösste Aktionärin von Swissgrid. Die CSA ist via Konsortien weiter zu 37% an «Flux Swiss Sagl / Transitgas AG» beteiligt, sowie mit 34% an «Energie Zürichsee Linth AG». Deklariertes Ziel der CAS ist die Globalisierung ihres Anlagevehikels. Somit ist Dringlichkeit gegeben.
- **Der zweite Grund für die gegebene Dringlichkeit ist das anstehende Stromabkommen.** Es ist anzunehmen, dass Wasserkonzessionen (nach dem Heimfall) künftig global versteigert werden müssen. Bei allfälligen Verhandlungen eines Stromabkommens mit der EU ist es entscheidend, dass die Schweiz gestützt auf einem inländischen Gesetz einen Vorbehalt anbringen kann.

Lex Koller versus Investitionskontrolle

- **Sodann gilt es die Frage zu beantworten, ob die Ziele der Pa.Iv. Badran anders besser erreicht werden können.** Als Möglichkeit wird eine eventuelle Investitionskontrolle, gestützt auf eine Motion von Ständerat Rieder aufgeführt. **Aus verschiedenen Gründen ist eine Lösung im Rahmen der so genannten «Lex Koller» geeigneter, die Ziele zu erreichen:**
 1. Die Lex Koller unterliegt der Philosophie «Nein – ausser». Personen im Ausland dürfen nicht in schweizerische Energieinfrastrukturen (und Immobilien) anlegen, ausser sie beweisen die Nützlichkeit. Eine Investitionskontrolle dagegen unterliegt der Philosophie «Ja – ausser». Das heisst, Investitionen sind grundsätzlich erlaubt, ausser die Behörden weisen eine Schädlichkeit der Investition nach.
 2. Die Lex Koller ist ein bewährtes bestehendes Gefäss. Die Integration der Energieinfrastrukturen kann schnell vollzogen werden und die Grundkonzeption des Schutzes des Energieinfrastruktur-Marktes ist mit der Grundkonzeption des Schutzes des Immobilienmarktes deckungsgleich (kein Abfluss von Geldern auf essenziellen Güterklassen). Eine Investitionskontrolle dagegen bräuchte noch viele Jahre bis zur Umsetzung. Darüber hinaus ist es äusserst schwierig, Kriterien für die Schädlichkeit zu definieren. Es ist demnach deutlich überlegen und den Dringlichkeitsanforderungen angemessen, die Investitionsmöglichkeit grundsätzlich auszuschliessen, mit dem Ausnahmeverbehalt wie bei der Lex Koller bereits etabliert ist (z.B. Samih Sawiris' Investition in Andermatt).
- Weiter wird ausgeführt, es sei mit Retorsionsmassnahmen zu rechnen und die Investitionen von schweizerischen Akteuren im Ausland sei gross. Empirisch ist das nicht belegbar. Die Lex

Koller existiert seit 1961 und noch nie gab es irgendwelche Retorsionsmassnahmen, obwohl schweizerische Anleger stark in ausländische Immobilien anlegen (Das lässt sich allein mit den unterschiedlichen Marktgrössen und unterschiedlichem Kapitalbedarf begründen).

Minderheitsanteile von 30% streichen

- **Im Weiteren stellt sich die SP Schweiz klar gegen die Möglichkeiten einer Minderheitsbeteiligung von 30%.** Die Empirie zeigt, dass Zwitterlösungen nie zielführend sind und immer zu Regulierungsfolgeproblemen führen. Dann müsste die öffentliche Hand zur Garantie der Versorgungssicherheit trotzdem auch kommerzielle Anteilseigner aus dem Ausland subventionieren, was kaum wünschbar wäre und den Zielen der Pa.IV. Badran zu wiederlaufen würde. **Deshalb befürwortet die SP Schweiz eine Änderung der Vorlage und den Ausschluss von Minderheitsbeteiligung.**

Fazit

- **Die SP Schweiz unterstützt die Pa.IV. Badran mit dem Vorbehalt der Streichung des 30% Minderheitsanteils und würde eine schnelle Umsetzung aus Dringlichkeitsgründen begrüssen.**
- Aus allen oben genannten Gründen halten wir fest, dass die in Auftrag gegebene Regulierungsfolgeabschätzung als Entscheidungsgrundlage unbrauchbar ist. Die Regulierungsfolgeabschätzung kommt zum Schluss, dass die Eigentumsverhältnisse (Kantone/Gemeinden) bzw. eigentumsrechtliche Vorgaben – etwa die Einschränkung des privaten Eigentums bei Swissgrid, der Umstand, dass der Stromsektor zu beinahe 90 % in Staatsbesitz ist oder Aktionärsbindungsverträge im Kontext von Stromproduzenten – das Problem, das die Pa.IV. Badran adressiert, entschärfen. Leider erwies sich diese Behauptung in der jüngsten Zeit als falsch, nicht nur was die Eigentumsverhältnisse angeht (siehe Beteiligungsgesellschaft der BKW). Der geplante Aktionärsbindungsvertrag der Axpo hätte die Eignerkantone und damit die Bevölkerung nicht vor Veräusserungen der strategischen Infrastruktur geschützt, ebenso wenig wie der mehrheitliche Staatsbesitz. Die Axpo wollte den Aktionärsbindungsvertrag so abändern, dass die gewinnbringende Wasserkraft ohne Zustimmung der Kantonsregierung oder der Kantonsparlamente hätte veräussert werden können. Nur durch eine orchestrierte Kampagne in den Kantonsparlamenten der Eignerkantone konnte die Änderung des Aktionärsbindungsvertrags und damit eine demokratisch unkontrollierte mögliche Veräusserung in letzter Minute gestoppt werden. Das Beispiel zeigt: Der Schutz der Schweizer Volkswirtschaft, das verhindern des Abflusses von Gewinnen auf einer essentiellen Güterklasse und die Sicherstellung der Energieversorgung der Schweiz ist nur mit der ausgearbeiteten Vorlage erreichbar. Nur die Vorlage schafft die notwendige Rechtssicherheit.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

SP Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Claudia Alpiger
Politische Fachsekretärin