

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Per E-Mail an: gesetzesrevisionen@bfe.admin.ch

Bern, 2. Mai 2024

Stellungnahme zur Änderung des Stromversorgungsgesetzes: Anforderungen an systemrelevante Stromversorgungsunternehmen

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. März 2024 wurden wir dazu eingeladen, an der Vernehmlassung zum o.g. Gesetzesentwurf teilzunehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit. Im Folgenden nimmt die kantonale Energiedirektorenkonferenz (EnDK) unter Berücksichtigung des Mitberichts der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) Stellung.

I. Allgemeine Bemerkungen

Der vorliegende Entwurf ist eines von drei Gesetzesvorhaben, die auf den sog. «Schutzschirm» für systemrelevante Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft nachfolgen. Dieser läuft Ende 2026 aus. Die EnDK hat volles Verständnis, dass der Bundesrat das mittels Notrechts geschaffene Gesetz durch neue Instrumente im geordneten Gesetzgebungsverfahren ablösen möchte. Gemäss unseren Informationen soll das mit drei Vorlagen passieren:

1. Das erste der drei Vorhaben ist das sog. **Bundesgesetz über die Aufsicht und Transparenz im Energiegrosshandel (BATE)**, welches derzeit im Parlament beraten wird. Das Gesetz verbietet Insiderhandel und Marktmanipulation im Energiehandel und führt Veröffentlichungs- und Berichtspflichten für Unternehmen und Teilnehmer am Energiehandel ein.
2. Das zweite Vorhaben ist der nun vorliegende Entwurf zur **Änderung des Stromversorgungsgesetzes**. Er verfolgt gemäss Medienmitteilung des Bundesrates das Ziel, «die volkswirtschaftlichen Risiken, die von grossen Stromversorgungsunternehmen ausgehen, einzugrenzen und die Liquiditäts- und Überschuldungsrisiken dieser Unternehmen zu minimieren».
3. Drittens sollen zu einem späteren Zeitpunkt Vorgaben zum **Business Continuity Management (BCM)** gemacht werden. Damit ist gemeint, dass z.B. Wasserkraftwerke auch bei Konkurs eines Betreibers weiterbetrieben werden können, der produzierte Strom ohne Unterbruch gehandelt werden kann und somit die Versorgungssicherheit nicht beeinträchtigt wird.

Zu den drei Vorlagen – die aus Sicht der EnDK eine Einheit darstellen – äussern wir uns wie folgt:

1. **BATE:** Die EnDK begrüsst diese Vorlage, die sich bereits im Parlament befindet und weist lediglich darauf hin, dass auf einen «Swiss Finish» verzichtet werden soll.
2. **StromVG-Revision:** Die vorliegende Regulierung wäre international beispiellos. So verständlich das Anliegen ist, befürchten wir, dass die gewünschten Ziele damit nicht erreicht werden. Im Gegenteil: Die zusätzlichen Pflichten und finanziellen Lasten sowie das neue Aufsichtsregime dürften sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Elektrizitätswirtschaft auswirken. Zudem würden durch Vorgaben an Eigenkapital und Liquidität notwendige Investitionen in erneuerbare Kapazitäten im Inland potenziell erschwert oder gar verhindert. Wir beantragen deshalb eine Überarbeitung der Vorlage (siehe Ausführungen unter Punkt II.) sowie nach Möglichkeit die Integration der Aspekte des dritten Pakets (siehe nächster Abschnitt).
3. **BCM:** Aus Sicht der EnDK sollte das primäre Ziel sein, die Versorgungssicherheit in kritischen Situationen aufrecht zu erhalten. Im Fokus sollten daher die Vorgaben zum sog. Business Continuity Management (BCM) stehen, die erst im dritten Paket geplant sind. Nach Möglichkeit sind diese Vorgaben jedoch bereits in die nun vorliegende Vorlage zu integrieren.

II. Stellungnahme zur vorgeschlagenen Änderung des Stromversorgungsgesetzes

Die Vorlage ist unter dem Eindruck der Verwerfungen am Energiemarkt im Jahr 2022 und den dadurch hervorgerufenen Liquiditätsengpässen einiger grosser EVU entstanden. Die Unternehmen haben jedoch aus dieser noch nie da gewesenen Situation gelernt und ihre Absicherungs- und Risikostrategien entsprechend angepasst. Wie die Finanzkrise und der Fall CS gezeigt haben, sind Regulierungen, die unter dem Eindruck einer Krise entstehen, selten dazu geeignet, kommende Krisen zu verhindern.

Umfassende Vorgaben hinsichtlich Eigenkapital und Liquidität brächten starke **Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit** der privatrechtlich organisierten Unternehmen und in die **Eigentumsrechte ihrer Anteilseigner** mit sich.

Zudem ist zu bezweifeln, dass das gewünschte Ziel mit dieser Regulierung erreicht würde. Im Gegenteil: Es ist zu befürchten, dass die vorgeschlagene Regulierung mehr Schaden als Nutzen mit sich bringen wird, **da notwendige Investitionen in die erneuerbare Stromproduktion erschwert** würden.

1. Wettbewerbsverzerrung und Benachteiligung gegenüber ausländischen EVU (Art. 9a)

Die **Auswahlkriterien** und der **Schwellenwert**, gemäss welchen Unternehmen als systemrelevant gelten (Art. 9a Abs. 1), sind zu wenig nachvollziehbar und erscheinen relativ willkürlich festgelegt. Einige der betroffenen Unternehmen sind der Auffassung, nicht systemrelevant zu sein (da die Eigenproduktion überwiegend in der Grundversorgung abgesetzt wird), andere sind der Meinung, dass auch Kriterien wie Liefervolumina und Handelsvolumen einbezogen werden sollten. Der Schwellenwert führt in jedem Fall zu **Wettbewerbsverzerrungen** unter den Schweizer Energieversorgungsunternehmen.

Zusätzlich entstünde mit der Verabschiedung des vorliegenden Entwurfs eine **Benachteiligung** der betroffenen Unternehmen gegenüber den **europäischen Unternehmen** – da eine vergleichbare Regulierung in den umliegenden Ländern und in der EU nicht existiert.

2. Eingriff in personelle Entscheidungen von Gesellschaften (Art. 9a^{ter})

Art. 9a^{ter} beinhaltet Anforderungen an **Personen**, die für die betroffenen Unternehmen mit der Geschäftsführung, der Oberleitung oder Aufsicht betraut sind. Gemäss Abs. 2 müssen diese Personen «einen guten Ruf geniessen und die für die Funktion erforderlichen Qualifikationen aufweisen». In den Erläuterungen ist zu lesen, dass der Bundesrat «entsprechende Ausführungsbestimmungen zu den

Anforderungsprofilen erlassen» wird. Es erscheint fragwürdig, ob der Bundesrat diese Rolle einnehmen und solch detaillierte Vorgaben für unternehmerische Entscheide von privatrechtlich organisierten Gesellschaften stellen soll.

3. Vorgaben an Eigenkapital und Liquidität (Art. 9a^{quater})

Dieser Artikel lehnt sich mit den Vorgaben zu Eigenkapital und Liquidität in Art. 9a^{quater} sehr stark an die Bankenregulierung an. Der Energiemarkt ist jedoch **nicht ohne weiteres mit dem Finanzmarkt vergleichbar**. So weist bspw. das Eigenkapital von Energieversorgungsunternehmen (EVU) eine hohe Volatilität auf, da deren Bewertung unter anderem von kurzfristigen Schwankungen auf dem Strommarkt abhängig ist. Die **Eigenkapitalquote** ist der **falsche Ansatzpunkt zur Stärkung der Versorgungssicherheit**. Auch der Liquiditätsbedarf ist, bedingt durch Absicherungsgeschäfte, stark schwankend – was ja auch der Auslöser der jüngsten Liquiditätsengpässe war. Die EVU haben jedoch aus der Krise gelernt, ihre Absicherungsstrategien bereits angepasst und das Liquiditätsmanagement verbessert.

Vorgaben an das Eigenkapital zu stellen, wie etwa in Art. 9a^{quater} Abs. 1, **schränken den Handlungsspielraum der Unternehmen ein** und schaden somit dem übergeordneten Ziel, die Versorgungssicherheit der Schweiz durch den **Zubau von Produktionsanlagen im Inland** zu erhöhen. Der Bund würde hiermit einen neuen Zielkonflikt mit unklarem Nutzen schaffen. Es ist aus unserer Sicht sehr fraglich, ob zusätzliche **Eingriffe in das operative Liquiditätsmanagement und die Kapitalstruktur von Energieversorgungsunternehmen angemessen und zielführend** sind. Die Liquiditätsengpässe der Unternehmen im vergangenen Jahr entstanden aufgrund der Verwerfungen auf den Energiemärkten, bedingt durch den Krieg in der Ukraine, und nicht etwa, weil die Unternehmen über zu wenig Eigenkapital verfügten.

Anzumerken ist, dass die Formulierung in Abs. 1 **«unvorhersehbare Entwicklungen»** und in Abs. 2 **«alle relevanten Risikoszenarien»** **problematisch** und qua definitionem **nicht vorzubereiten** sind. Es ist nicht möglich, unvorhersehbare Entwicklungen einzubeziehen, genauso wenig, alle Risiken vollständig zu vermeiden. Ungeachtet der getroffenen Vorkehrungen sind immer noch extremere Szenarien (mit extrem kleiner, aber positiver Wahrscheinlichkeit) denkbar, die potenziell eine Illiquidität oder Überschuldung auslösen könnten. Die Quantifizierung **«angemessen»** kann sich folglich nur darauf beziehen, dass die Mittel entsprechend den definierten Risikoszenarien ausreichend hoch sind. Zudem können Energierisiken nicht vermieden, sondern nur verschoben werden: Sichert sich ein Unternehmen gemäss seiner Sorgfaltspflicht an den Börsen ab, entstehen Risiken für die Liquidität; sichert es sich stattdessen durch bilaterale Verträge ab, entsteht das Risiko, dass die Gegenpartei zahlungsunfähig wird. Wenn das Unternehmen ganz auf eine Absicherung verzichtet, ist es dem Risiko der Marktpreisschwankungen ausgesetzt.

Äusserst **kritisch** sehen wir zudem den **Artikel 9a^{quater} Abs. 5**, der dem Bundesrat die Möglichkeit einräumt, **per Verordnung Anforderung an Eigenkapital und Liquidität** zu stellen. Dem Bundesrat würde faktisch die Kompetenz erteilt, die Eigentümer zum Einschliessen von Eigenkapital oder zur Bereitstellung von Liquidität innert kurzer Frist zu verpflichten. Aus Sicht der Kantone – die ja selbst teilweise auch Eigentümer sind – wäre dies ein beträchtlicher Eingriff in die Eigentumsrechte. Zudem könnten viele Kantone einer Verpflichtung zur Bereitstellung hoher finanzieller Mittel, zumindest nicht in kurzer Frist, gar nicht nachkommen, weil sie die gesetzlichen Grundlagen dazu nicht haben.

Anträge:**1. Umfassende Überarbeitung des Gesetzesentwurfs, namentlich:**

- Fokus auf Sicherstellung der Versorgungssicherheit mit Vorgaben an das Business Continuity Management (BCM)
- Verzicht auf umfassende Eigenkapital- und Liquiditätsvorgaben

2. eventualiter, falls BR und Parlament am Gesetz in der vorliegenden Form festhalten:

- **Streichung von Art. 9a^{ter} E-StromVG**
- **Streichung von Art. 9a^{quater} E-StromVG**

3. eventualiter, falls Bundesrat und Parlament am Art. 9a^{quater} festhalten:

- **Anpassung von Art. 9a^{quater} Marginalie und Abs. 1 E-StromVG wie folgt:**

«Art. 9a^{quater} ~~Eigenkapital und Liquidität~~

¹Die systemrelevanten Unternehmen müssen sicherstellen, dass ~~ihr Eigenkapital und ihre Liquidität angemessen ist sind~~, um eine Illiquidität gemäss den Risikoszenarien nach Abs. 2 und gegebenenfalls Abs. 4 ~~oder Überschuldung infolge von unvorhersehbaren Entwicklungen zu vermeiden.~~»

- **Anpassung von Art. 9a^{quater} Abs. 5 E-StromVG wie folgt:**

«Der Bundesrat legt die näheren Anforderungen an die Modelle und die Kriterien für die Beurteilung ~~des Eigenkapitals und der Liquidität~~ fest. Er kann insbesondere Mindestanforderungen an das Eigenkapital und die Liquidität und zum Verschuldungsgrad erlassen und vorsehen, dass die systemrelevanten Unternehmen Stresstests durchführen müssen.»

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Staatsrat Roberto Schmidt
Präsident EnDK



Jan Flückiger
Generalsekretär EnDK