

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

Per E-Mail: egba@bj.admin.ch

Swissgrid AG
Bleichemattstrasse 31
Postfach
5001 Aarau
Schweiz

T +41 58 580 21 11
info@swissgrid.ch
www.swissgrid.ch

Ihr Kontakt
Michael Rudolf
T direkt +41 58 580 35 15
michael.rudolf@swissgrid.ch

01. Februar 2022

Swissgrid Stellungnahme zur «Parlamentarischen Initiative, Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller»

Sehr geehrte Damen und Herren

Als nationale Netzgesellschaft sorgt Swissgrid dauernd für einen diskriminierungsfreien, zuverlässigen und leistungsfähigen Betrieb des Übertragungsnetzes als wesentliche Grundlage für die sichere Versorgung der Schweiz (Art. 20 Abs. 1 Stromversorgungsgesetz, StromVG). Das Stromnetz und die sichere Stromversorgung sind die kritischste Infrastruktur der Schweiz. Swissgrid teilt entsprechend das Anliegen, diese zu schützen. Den vorliegenden Ansatz der «Parlamentarischen Initiative, Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» erachten wir hierfür jedoch als nicht geeignet. Swissgrid stimmt den zentralen Schlussfolgerungen der swiss-economics-Studie «Regulierungsfolgenabschätzung zur Pa. Iv. Badran» (nachfolgend «Studie swiss economics») zu, wonach mit den bestehenden Regulierungen und Eigentumsverhältnissen dem Anliegen der Pa. Iv. Badran bereits umfassend Rechnung getragen wird. Swissgrid lehnt die vorgesehene Revision deshalb ab.

Gerne erläutern wir dies nachfolgend im Detail.

1. Allgemeine Bemerkungen

- **Energieversorgungsunternehmen sind bereits grossmehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand**

Die Elektrizitätsversorgung der Schweiz ist auf zahlreiche Unternehmen aufgeteilt (u.a. über 600 Verteilnetzbetreiber). Der Grossteil dieser Unternehmen versorgt nur wenige oder nur eine einzige Gemeinde. Sie sind vielfach im Eigentum der Gemeinde(n), welche sie versorgen. Die mittleren und grossen Unternehmen befinden sich ebenfalls mehrheitlich bis vollständig im

Eigentum von Gemeinden und Kantonen. Bei diesen regeln z.B. Aktionärsbindungsverträge oder kantonale Gesetze die Eigentümerschaft und sorgen dafür, dass ungewollte Übernahmen durch Dritte vermieden werden.

Für Wasser- und Kernkraftwerke gelten Konzessionen mit den Konzessionsgebern (der öffentlichen Hand). Bei der Wasserkraft stellt der Heimfall nach Ablauf der Konzessionsdauer sicher, dass die Kraftwerke der öffentlichen Hand nicht entgleiten können.

Insgesamt befinden sich kapitalmässig knapp 90% der Elektrizitätswirtschaft im Eigentum der öffentlichen Hand (vgl. Studie swiss economics, S. 35).

- **Das bestehende Recht deckt bereits zentrale Anliegen des Vorhabens ab**

Für den Betrieb von Anlagen der Elektrizitätswirtschaft 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 Elektrizitätsversorgungsunternehmen einzuhalten sind.

Netzbetreiber haben den gesetzlichen Auftrag, einen sicheren, leistungsfähigen und effizienten Betrieb ihres Netzes zu gewährleisten (Art. 8 Abs. 1 Bst. a StromVG). Weiter sind sie verpflichtet, in ihrem Netzgebiet alle Endverbraucher, sowie alle Elektrizitätserzeuger an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen (Art. 5 Abs. 2 StromVG). Dies gilt unabhängig der Eigentümerschaft. Die Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom überwacht die Einhaltung dieser Bestimmungen (Art. 22 StromVG).

Der bestehende rechtliche Rahmen deckt somit bereits zentrale Anliegen des Vorhabens ab. Swissgrid erachtet die bestehenden Regelungen zielführender als einen Ansatz über die Lex Koller.

- **Regelungen der Lex Koller könnten leicht umgangen werden**

Die Lex Koller wäre nur begrenzt wirkungsvoll. Mit Hilfe bestehender Freihandelsabkommen könnte die Lex Koller voraussichtlich umgangen werden. Wir verweisen auf die Studie swiss economics, S. 20: *«So ist es ausreichend, dass der Erwerber als juristische Person seinen Sitz in einem Land hat, in dem er unter Berufung auf das entsprechende FHA mit der Schweiz nicht als Person im Ausland gilt. Nicht entscheidend ist dabei die Nationalität der natürlichen Person, die Eigentümerin des am Erwerb interessierten Unternehmens ist.»*

Als «Gegenmassnahme» dazu sieht die Vorlage in Art. 7 Bst. I verschiedene Ausnahmebestimmungen vor, welche im Falle einer schwerwiegenden Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit Anwendung finden. Gemäss Erläuterungen, S. 20 f., sind diese Ausnahmen aber eng konzipiert. Swissgrid vermutet deshalb, dass die Ausnahmen nur für das Übertragungsnetz, die Verteilnetze hoher Spannung (Netzebene 3) und die grossen Kraftwerke anwendbar wären. Für diese Infrastrukturen bestehen aber bereits umfassende Regularien, wodurch eine Veräusserung ohne entsprechende Bewilligung der zuständigen politischen Instanzen – namentlich Volk, Parlament oder Regierung – nur schwerlich vorstellbar ist.

Bemerkungen hinsichtlich Swissgrid

- **Nach StromVG muss Swissgrid bereits heute mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand sein**

Das Stromversorgungsgesetz enthält bereits heute umfassende Regelungen hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse von Swissgrid (Art. 18 f. StromVG). Swissgrid als nationale Netzgesellschaft muss sicherstellen, dass ihr Kapital und die damit verbundenen Stimmrechte direkt oder indirekt mehrheitlich Kantonen und Gemeinden gehören (Art. 18 Abs. 3 StromVG). Damit ist gewährleistet, dass Swissgrid mehrheitlich der öffentlichen Hand gehört. Der Gesetzgeber tat dies schon damals u.a. mit der Absicht, ausländische Einflussnahmen zu beschränken.¹

- **Für Aktien von Swissgrid besteht ein Vorkaufsrecht**

Die direkt an der Gesellschaft beteiligten Kantone, Gemeinden und schweizerisch beherrschten Elektrizitätsversorgungsunternehmen haben ein Vorkaufsrecht an den Swissgrid Aktien (Art. 18 Abs. 4 StromVG; Art. 5 Abs. 3 Swissgrid Statuten²). Diese Parteien zeigen ein klares Interesse am Erhalt der Eigentümerschaft der öffentlichen Hand an der nationalen Netzgesellschaft. Die Statuten von Swissgrid – welche die Einzelheiten regeln – bedürfen zudem der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 19 StromVG).

- **Die Aktien von Swissgrid sind vinkuliert**

Swissgrid hat ausschliesslich vinkulierte Namenaktien ausgegeben (vgl. Art. 3 Swissgrid Statuten), deren Veräusserung durch den Verwaltungsrat genehmigt werden muss. Ein Kaufinteressent wird erst dann Eigentümer der Namenaktien resp. Aktionär, wenn der Verwaltungsrat die Person des Kaufinteressenten akzeptiert und die Veräusserung der Namenaktien genehmigt hat. Eine Anpassung der Namenaktien kann nur über die vom Bundesrat zu genehmigenden Swissgrid Statuten erfolgen. Zentrale Anliegen der Vorlage sind damit bzgl. Swissgrid bereits erfüllt.

- **Die bestehenden rechtlichen Bestimmungen sind ausreichend, um die Unabhängigkeit von Swissgrid von ausländischen Investoren zu gewährleisten**

Sollte der Gesetzgeber einen Bedarf nach weitergehenden Vorschriften hinsichtlich der Gewährleistung der Unabhängigkeit von Swissgrid ausmachen, wäre dies über eine Anpassung von Art 18 StromVG umzusetzen. In der Vorlage «Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien» (nachfolgend «Mantelerlass»), welche sich zum heutigen Zeitpunkt in der parlamentarischen Beratung befindet, sind bereits Anpassungen hinsichtlich der Vorkaufsrechte an den Aktien von Swissgrid vorgesehen. Diese Anpassungen sehen eine Rangordnung der Vorkaufsrechte vor – 1) Kantone, 2) Gemeinden, 3) schweizerisch beherrschte Elektrizitätsversorgungsunternehmen mit Sitz in der Schweiz (Art. 18 Abs. 4 E-StromVG). Weiter sehen die neuen Bestimmungen vor, dass an der Generalversammlung von Swissgrid die Stimmrechte von nicht kantonal oder kommunal beherrschten Aktionären suspendiert werden, wenn die

¹ Siehe: Brigitta Kratz, Michael Merker, Renato Tami, Stefan Rechsteiner, Kathrin Föhse (2016, 1.3), Kommentar zum Energierecht, S. 1536.

² Einsehbar unter: www.swissgrid.ch > Unternehmen > Corporate Governance > Statuten und Verhaltenskodex

erforderliche Mehrheit von Kantonen und Gemeinden gemäss Art. 18 Abs. 3 StromVG nicht gegeben ist (Art. 18a Abs. 1 Bst. a E-StromVG).

Vorgenannte Ausführungen zeigen auf, dass bereits im Rahmen des Mantelerlasses weitergehende Vorschriften im Hinblick auf die Stärkung der Eigentümerverhältnisse der öffentlichen Hand an Swissgrid erarbeitet werden. Nach Ansicht von Swissgrid sind jedoch bereits die heute in Kraft stehenden Bestimmungen ausreichend, um die von Gesetzes wegen geforderte Unabhängigkeit von Swissgrid sicherzustellen. Allfällige notwendige Anpassungen könnten im Rahmen von Statutenänderungen vorgenommen werden, welche vom Bundesrat genehmigt werden müssen.

2. Bemerkungen zu den Bestimmungen der Vorlage

- Art. 4b Erwerb von strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft

Gemäss Art. 4b fällt unter den Erwerb von strategischen Infrastrukturen u.a. der Erwerb eines Eigentums, eines Baurechts oder der Nutzniessung an dieser (Bst. a) sowie der Erwerb eines Grundstücks, das dem Bau, dem Betrieb oder der Verwaltung dieser Infrastruktur dient (Bst. b). In den Erläuterungen, S. 15, steht hierzu: *«Bei den Stromnetzen [...] dienen strenggenommen alle Grundstücke, durch welche die Leitungen führen, ihrem Betrieb. Allerdings wird der Erwerb eines einzelnen solchen Grundstücks praktisch nie dazu führen, dass man wirtschaftlich gesehen Verfügungsmacht über die Leitung erhält. Es wird im Einzelfall und nach den jeweiligen Gesamtumständen zu würdigen sein, ob der Erwerberin oder dem Erwerber mittels Erwerb eine eigentümerähnliche Stellung an der Energieinfrastruktur verschafft wird.»*

Für den Bau und den Betrieb des Übertragungsnetzes ist Swissgrid auf Dienstbarkeiten angewiesen. Diese regeln z.B. das Recht, Elektrizität oder auch Daten über Grundstücke Dritter (Landwirtschaftsflächen, Siedlungsgebiete etc.) zu leiten. Weiter gibt es Dienstbarkeiten für Baurechte, Bauverbote und Baubeschränkungen (inkl. Projektierungszonen und Baulinien, vgl. Art. 18 – 18d Elektrizitätsgesetz). Insgesamt hat Swissgrid ca. 50 000 Dienstbarkeiten mit Grundstückeigentümern abgeschlossen. Die Eigentümerschaft der davon betroffenen Grundstücke ändert sich regelmässig (Verkauf, Erbschaft, Aufteilung von Grundstücken etc.). Stand heute erhält Swissgrid von diesen Eigentumsänderungen nicht fortlaufend Kenntnis, sondern nur im Rahmen der Festlegung oder Erneuerung von Dienstbarkeiten durch Einholen der Grundbuchauszüge. Diese Dienstbarkeiten würden basierend auf den Erläuterungen im Grundsatz auch unter die Bestimmungen der Vorlage fallen und wären im Einzelfall zu prüfen (vgl. obiges Zitat der Erläuterungen). Eine «strenge» Anwendung der Lex Koller hätte erhebliche Umsetzungsaufwände zur Folge und wäre mit Blick auf die bereits heute bestehenden Bestimmungen zur Gewährleistung der Eigentümerschaft der öffentlichen Hand (vgl. Art. 18 f. StromVG) nicht verhältnismässig. Weiter verweisen wir auf Art. 676 des Zivilgesetzbuchs.³

In diesem Zusammenhang zu berücksichtigen ist zudem der Umstand, dass sich einzelne kurze Leitungsabschnitte des Übertragungsnetzes im Ausland befinden. So ist ein Teil der 220kV Leitung Rüthi – Sarelli im Fürstentum Liechtenstein. Ebenso erfolgt die Anbindung des Raums

³ Art. 676 Abs. 1 ZGB: Leitungen zur Versorgung und Entsorgung, die sich ausserhalb des Grundstücks befinden, dem sie dienen, gehören, wo es nicht anders geordnet ist, dem Eigentümer des Werks und zum Werk, von dem sie ausgehen oder dem sie zugeführt werden.

Genf abschnittsweise über französischen Boden. Der vorgesehene Ansatz über die Lex Koller wäre auf ausländischem Territorium nicht anwendbar.

Schliesslich ist Art. 4b auch im Hinblick auf Verwaltungsgebäude nicht ausgereift. Eine Umsetzung nach den Artikeln 24a – 36 der Vorlage würde zu Mehrkosten zulasten der schweizerischen Endverbraucher und Steuerzahler ohne ersichtlichen Mehrwert führen. Die Erläuterungen, S. 15, sehen vor: *«Erfasst wird der Erwerb der Energieinfrastruktur als Sache in ihrer Gesamtheit [...] und auch der Erwerb einzelner für das Funktionieren der Energieinfrastruktur unabdingbarer Bestandteile (zum Werk oder Anlage gehörende Infrastruktur, wie Gebäude etc.)»*. Verwaltungsgebäude wie bspw. Büroräumlichkeiten sind zwar erforderlich für den Betrieb von Energieinfrastrukturen, jedoch nicht standortgebunden. Entsprechend kann der Eigentümer keine wirksame Verfügungsmacht ausüben. Bei Infrastrukturen wie bspw. Unterwerken ist die Vorgabe eher nachvollziehbar. Bei diesen handelt es sich um standortgebundene, kritische Infrastrukturen. Entsprechend können deren Eigentümer potenziell eine Verfügungsmacht ausüben. Basierend auf Art. 18 Abs. 2 StromVG müssen sich diese Anlagen im Falle des Übertragungsnetzes jedoch bereits heute im Eigentum von Swissgrid befinden und sind damit in öffentlicher Hand (Art. 18 Abs. 3 StromVG).

- **Art. 11a Allgemeine Bewilligungsgründe beim Erwerb von strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft**

Gemäss Art. 11a wird der Erwerb einer strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft nur bewilligt, wenn dadurch die gesamtwirtschaftlichen oder versorgungspolitischen öffentlichen Interessen der Schweiz gestärkt werden und keine staatspolitischen Interessen entgegenstehen. Die Erläuterungen enthalten dazu keine weiteren Ausführungen. Die Auslegung bzw. Umsetzung ist somit unklar. Voraussichtlich wäre dies im Einzelfall anhand von Gutachten zu klären. Dies würde Kosten aufseiten Bund und des betroffenen Unternehmens verursachen.

Diesbezüglich weisen wir nochmals darauf hin, dass eine solche Regelung im Falle von Swissgrid nicht erforderlich ist. Eine Mehrheit des Kapitals und der damit verbundenen Stimmrechte muss schon heute direkt oder indirekt Kantonen und Gemeinden gehören. Diese haben ein Vorkaufsrecht an den Aktien von Swissgrid (Art. 18 Abs. 3 und 4 StromVG).

- **Art. 24i Meldepflicht**

Gemäss Art. 24i haben die Inhaber von strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft dem Bundesamt für Energie (nachfolgend «BFE») mindestens einmal jährlich unaufgefordert die aktuellen Beteiligungs- und Finanzierungsverhältnisse der betreffenden Infrastruktur offenzulegen (Abs. 1). Da sich der Geltungsbereich der Vorlage grundsätzlich über alle Netzebenen erstreckt (vgl. Art. 4a Abs. 1 Bst. c), erhielte das BFE jährlich mehr als 600 Meldungen (Netzbetreiber, Kraftwerksgesellschaften etc.). Dies würde zu einem erheblichen Aufwand beim BFE führen. Eine Bestimmung analog zu Art. 4a Abs. 2 (Ausnahmen für kleine Wasserkraftwerke) erscheint deshalb auch bzgl. dem (Verteil-)Netz als sinnvoll. Im Falle von Swissgrid führt die Bestimmung in Art. 24i zu keinem ersichtlichen Mehrwert, da die Statuen von Swissgrid bereits heute vom Bundesrat genehmigt werden.

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Swissgrid AG

Doris Barnert
Head of Corporate Services & CFO

Michael Schmid
Head of Legal, Regulatory &
Compliance