

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Energie
3003 Bern

29. Mai 2024

Änderung des Stromversorgungsgesetzes (Anforderungen an systemrelevante Unternehmen); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. März 2024 wurden die Kantonsregierungen zum Vernehmlassungsverfahren betreffend Änderung des Stromversorgungsgesetzes (Anforderungen an systemrelevante Unternehmen) eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme.

Ausgangslage

Der vorliegende Änderungsentwurf stellt einen Teil der gesetzlichen Massnahmen dar, mit welchen die Stabilität der systemrelevanten Stromunternehmen ab 2027 gewährleistet werden soll. Dies als Nachfolgeregelung des aktuellen "Rettungsschirms" in Form des Bundesgesetzes über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft (FiREG), welcher Ende 2026 ausläuft. Die Vorlage verankert die Anforderungen an systemrelevante Stromversorgungsunternehmen im Gesetz.

Handlungsbedarf

Der Regierungsrat hat Verständnis für das Anliegen, befürchtet aber, dass damit die gewünschten Ziele nicht erreicht werden. 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.

Der Regierungsrat beantragt deshalb eine Überarbeitung der Vorlage (siehe Ausführungen unter Punkt II der Stellungnahme der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren [EnDK]) sowie die Integration der Aspekte des dritten Pakets. Die vorliegende Regulierung wäre international beispiellos.

Antrag

Die Vorlage ist zu überarbeiten und die für später geplante Festlegung von Business Continuity Management (BCM) bereits jetzt aufzunehmen.

Der Regierungsrat schliesst sich diesbezüglich der Stellungnahme der EnDK an (siehe Beilage) und beantragt die Übernahme der dort aufgeführten Rückmeldungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Beilage

- Stellungnahme der Konferenz Kantonalen Energiedirektoren (Entwurf vom 29. April 2024)

Kopie

- gesetzesrevisionen@bfe.admin.ch

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

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

Bern, XX.XX.2024

ENTWURF zur Vorlage im EnDK-Vorstand am 29.4.2024

Stellungnahme zur Änderung des Stromversorgungsgesetzes: Neue 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 ist damit einverstanden, dass der Bundesrat das mittels Notrechts geschaffene Gesetz durch neue Instrumente im geordneten Gesetzgebungsverfahren ablösen möchte. 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 für Teilnehmer am Energiehandel ein. Die EnDK begrüsst BATE im Grundsatz, weist jedoch darauf hin, dass auf einen «Swiss Finish» verzichtet werden soll.

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». Aus Sicht der EnDK sollte das Ziel des Bundes jedoch sein, die Versorgungssicherheit in kritischen Situationen aufrecht zu erhalten. Im Fokus sollten daher Vorgaben zum sog. **Business Continuity Management (BCM)** stehen, die erst in einem dritten Paket geplant sind. Damit ist gemeint, dass z.B. Wasserkraftwerke auch bei Konkurs eines Betreibers weiterbetrieben werden können, und der produzierte Strom gehandelt werden kann. Ein Kraftwerksbetreiber könnte folglich pleitegehen, ohne dass die Versorgungssicherheit beeinträchtigt würde.

Vorgaben zum BCM sind nicht Bestandteil des vorliegenden Entwurfs. Stattdessen beinhaltet der vorliegende Entwurf Vorschriften zur Corporate Governance, zur Vorhaltung von genügend Eigenkapital und Liquidität für «unvorhersehbare Entwicklungen» und die Möglichkeit des Bundesrats, Mindestanforderungen von Eigenkapital und Liquidität zu stellen.

Die vorgeschlagene Regulierung ist international beispiellos. Die zusätzlichen Pflichten und finanziellen Lasten sowie das neue Aufsichtsregime dürfte sich **nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit** der Schweizer Elektrizitätswirtschaft auswirken. Zudem werden durch Vorgaben an Eigenkapital und

Liquidität **notwendige Investitionen in erneuerbare Kapazitäten im Inland erschwert oder gar verhindert**. Wird bei Einführung z.B. einer Eigenkapitalquote (= Eigenkapital/Gesamtkapital) das Eigenkapital ohne Kapitalerhöhung erhöht, muss das Gesamtkapital verringert werden. Es fehlt somit Kapital für künftige Investitionen in Erneuerbare. Ein verpflichtetes Vorhalten von Liquidität für extrem seltene Ereignisse verringert das Gesamtkapital weiter und geht zu Lasten der künftigen Geschäftstätigkeit.

Zudem sind die Anforderungen mit **höheren Kosten** verbunden, die schlussendlich von Konsumentinnen und Konsumenten in der **Grundversorgung** getragen werden müssen.

Die **Stärkung der Versorgungssicherheit** und damit einhergehend der **Zubau von Produktionsanlagen** in der Schweiz haben für die Kantone Priorität. In diesem Sinne sollte der Fokus auf den BCM-Vorgaben liegen und nicht darin, den Konkurs einer Firma um jeden Preis zu verhindern. 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.

Die Vorlage bringt zudem starke **Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit** der privatrechtlich organisierten Unternehmen und in die **Eigentumsrechte ihrer Anteilseigner** mit sich, die die EnDK in dieser Form nicht mittragen kann. Es ist zu befürchten, dass die vorgeschlagene Regulierung mehr Schaden als Nutzen mit sich bringen wird, wie in Ziffer II ausgeführt wird. **Die EnDK lehnt deshalb die Vorlage in dieser Form ab.**

II. Stellungnahme zur vorgeschlagenen Änderung des Stromversorgungsgesetzes

Die Änderung des Stromversorgungsgesetzes sieht vor, dass an gewisse, als systemrelevant bezeichnete Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft (d.h. Verantwortliche einer Bilanzgruppe, die in den letzten zwei Jahren eine Spitzenlast von mind. 600 MW aufgewiesen hat, vgl. Art. 9a Abs. 1 E-StromVG) Anforderungen an die Corporate Governance gestellt werden. Ausserdem müssen diese Unternehmen gemäss Art. 9a^{quater} Abs. 1 sicherstellen, dass ihr Eigenkapital und ihre Liquidität angemessen sind, um eine Illiquidität oder Überschuldung infolge von «unvorhergesehenen Entwicklungen» zu vermeiden. Sie müssen darüber hinaus Eigenkapital- und Liquiditätsmodelle erarbeiten, die alle relevanten Risikoszenarien berücksichtigen und diese von einer Prüfgesellschaft überprüfen lassen (Abs. 2). Die EVU müssen ihre Modelle jährlich der ElCom zur Prüfung vorlegen (Abs. 3); diese kann Nachbesserungen verlangen (Abs. 4). Schliesslich kann der Bundesrat gemäss Art. 9a^{quater}, Abs. 5 «insbesondere Mindestanforderungen an das Eigenkapital und die Liquidität und zum Verschuldungsgrad erlassen und vorsehen, dass die systemrelevanten Unternehmen Stresstests durchführen müssen».

Die EnDK lehnt den vorliegenden Gesetzentwurf in dieser Form ab. Dies aus folgenden Gründen:

1. Ungleichbehandlung führt zu Wettbewerbsverzerrungen (Art. 9a)

Die **Auswahlkriterien** und der **Schwellenwert**, gemäss welchen Unternehmen als systemrelevant gelten (Art. 9a Abs. 1), sind zu wenig nachvollziehbar und erscheinen **willkürlich**. 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 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** – denn eine solche Regulierung existiert in keinem EU-Land.

2. Eingriff in personelle Entscheidungen von Gesellschaften ist systemfremd (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})

Die EnDK ist der Ansicht, dass der Entwurf **grundsätzlich falsch konzipiert** ist: Er lehnt sich mit den Vorgaben zu Eigenkapital und Liquidität in Art. 9a^{quater} 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 und ihre Absicherungsstrategien bereits angepasst.

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 schlicht nicht möglich, unvorhersehbare Entwicklungen einzubeziehen, genausowenig, 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 absichert, entsteht das Risiko, dass der Käufer zahlungsunfähig wird. Wenn das Unternehmen ganz auf eine Absicherung verzichtet, ist er dem Risiko der Marktpreisschwankungen ausgesetzt.

Es stellt sich zudem die Frage, ob die ElCom über die notwendigen Ressourcen verfügt, um die o.g. Modelle, geschweige denn konkrete Anforderungen an Eigenkapital und Liquidität, zu überwachen.

Äusserst kritisch sehen wir den **Artikel 9a^{quater} Abs. 5**, der dem Bundesrat die Möglichkeit einräumt, **per Verordnung Anforderung an Eigenkapital und Liquidität** zu stellen. Dem Bundesrat würde die Kompetenz erteilt, die Eigentümer quasi über Nacht zum Einschliessen von Eigenkapital oder zur Bereitstellung von Liquidität zu verpflichten. Aus Sicht der Kantone – die ja selbst teilweise auch Eigentümer sind – wäre dies ein nicht tragbarer Eingriff des Bundes. Zudem könnten Kantone einer solchen Verpflichtung in vielen Fällen, zumindest nicht in kurzer Frist, gar nicht nachkommen, weil sie die gesetzlichen Grundlagen gar nicht haben. Dies ist ein **unverhältnismässiger Eingriff in die Rechte der Eigentümer der Gesellschaften**. Auch gegenüber anderen Eigentümern stellt dies einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsrechte und in die Wirtschaftsfreiheit dar.

Anträge:**1. Ablehnung des Gesetzesentwurfs****2. eventualiter, falls BR und Parlament am Gesetz 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} Abs. 1 E-StromVG wie folgt:**

«Die 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