



[Ort], [Datum] ...

Rettungsschirm für die Elektrizitätswirtschaft: Bundesgesetz und Bundesbeschluss über ei- nen Verpflichtungskredit

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Übersicht

Ausgangslage

Die starken Preisausschläge auf den Energiemärkten seit Ende 2021 führen dazu, dass Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft mehr finanzielle Mittel brauchen, um ihre mit dem Stromhandel verbundenen Sicherheitsleistungen zu decken. Seit Ausbruch des Ukraine-Kriegs hat sich die Situation weiter verschärft: Die Energiemärkte erleben eine Preisvolatilität, die es historisch noch nie gegeben hat. Dadurch verschärfen sich die Liquiditätsrisiken der im Grosshandel tätigen Stromunternehmen. Es ist heute nicht bekannt, was geschieht, wenn ein systemkritisches Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft illiquid oder überschuldet wird und es beispielsweise an den Strombörsen nicht mehr genügend Sicherheiten deponieren kann. Ein kurzfristiger, starker Preisanstieg bei Strom oder Gas, bedingt etwa durch ein abruptes Ende russischer Gaslieferungen oder durch einen unkontrollierten Ausfall eines grösseren Unternehmens könnte eine Kettenreaktion nach sich ziehen und die Stromversorgungssicherheit der Schweiz gefährden. Das will der Bundesrat verhindern. Dazu soll ein Rettungsschirm aufgespannt werden, mit dem gewährleistet wird, dass die betroffenen systemkritischen Unternehmen im unwahrscheinlichen Ernstfall innerhalb von 48 Stunden die nötige Liquidität erhalten.

Inhalt der Vorlage

Die sichere Stromversorgung ist in erster Linie Sache der Elektrizitätswirtschaft. Ziel des Gesetzes ist es, in Ergänzung der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Elektrizitätsversorgung der Schweiz bei ausserordentlichen Marktentwicklungen, denen die Elektrizitätswirtschaft nicht selber zu begegnen vermag, sicherzustellen. Dafür schafft das Gesetz die notwendige Rechtsgrundlage, die subsidiäre Finanzhilfen des Bundes in Form von Darlehen an systemkritische Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft ermöglicht. Gleichzeitig mit dem Gesetz soll dem Parlament ein Verpflichtungskredit im Umfang von 10 Milliarden Franken vorgelegt werden, damit sich der Bund gegenüber den systemkritischen Unternehmen verpflichten kann, die nötige Liquidität kurzfristig zur Verfügung zu stellen.

Gefordert sind in erster Linie aber nach wie vor die Unternehmen und deren Eigerinnen und Eigner, vor allem die Kantone und Gemeinden. Der Bund soll nur subsidiär zu den Unternehmen selbst, bzw. ihren Fremd- und ihren Eigenkapitalgeberinnen und -gebern tätig werden. Um Fehlverhalten zu vermeiden, soll das Bundesgesetz über einen Rettungsschirm strenge Bedingungen für eine Unterstützung des Bundes enthalten. Dazu gehören u.a. Transparenzvorschriften, eine marktgerechte Verzinsung sowie ein Risikozuschlag, ein Dividendenausschüttungsverbot sowie Sicherheiten in Form von Verpfändung von Aktien. Auch soll der Rettungsschirm nur temporär zur Verfügung stehen. Er soll spätestens nach Ende 2026 durch eine ordentliche, umfassende Regulierung ersetzt werden, welche die Sicherheit der Stromversorgung ohne Darlehen des Bundes gewährleistet.

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

Die starken Preisausschläge auf den Energiemärkten seit Ende 2021 führen dazu, dass Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft mehr finanzielle Mittel brauchen, um ihre mit dem Stromhandel verbundenen Sicherheitsleistungen zu decken. Seit Ausbruch des Ukraine-Kriegs hat sich die Situation weiter verschärft: Die Energiemärkte erleben eine Preisvolatilität, die es historisch noch nie gegeben hat. Die Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft handeln am Grosshandelsmarkt und verkaufen ihre zukünftige Stromproduktion zwei bis drei Jahre im Voraus, um das Marktrisiko ihrer Energiepositionen zu mindern, eine gewisse Rentabilität zu sichern und eine bessere Planbarkeit der Cash-Flows zu erreichen. Zur Absicherung des Gegenparteienrisikos verlangen die Clearing-Häuser (Finanzinstitute) eine Sicherheitsleistung (sogenannte Margin), welche sich aus den Marktpreisen und deren Volatilität (Initial Margin) und der Differenz von Transaktionspreis und Marktwert (Variation Margin) errechnet. Die Höhe dieser Sicherheitsleistungen hängt damit von den jeweils geltenden Strompreisen ab und ist von den Marktteilnehmern in aller Regel als Bargeldsicherheit geschuldet. Die starken und aussergewöhnlichen Preisausschläge haben sowohl die Kreditrisiken wie auch die Sicherheitsleistungen und damit die Liquiditätsrisiken der Schweizer Stromunternehmen stark erhöht bzw. verschärft. Im Fall eines schockartigen Preisanstiegs, der etwa durch einen russischen Lieferstopp für Gas entstehen könnte, kann sich der Liquiditätsbedarf der Stromunternehmen in kurzer Zeit so stark erhöhen, dass sie nicht mehr rechtzeitig genug Sicherheiten hinterlegen können. Dies könnte wiederum einen unkontrollierten Ausfall eines systemkritischen Unternehmens zur Folge haben, was eine Kettenreaktion auslösen und die Stromversorgungssicherheit der Schweiz gefährden könnte. Gemäss dem Gefährdungsdossier des Bundes zieht ein grossflächiger Stromausfall in der Schweiz enorme Schäden an Personen, Vermögen und wirtschaftlicher Leistung nach sich¹ – das will der Bundesrat verhindern. Aus Sicht des Bundesrats, ist es deshalb notwendig, Vorkehrungen zu treffen.

2. Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Der Bundesrat plant eine Reihe von Massnahmen, um die Strombranche widerstandsfähiger zu machen. Dazu gehören Vorschriften, die dafür sorgen, dass wichtige Funktionen wie die Stromproduktion jederzeit weiterbetrieben werden können (Business Continuity Management BCM), ein Gesetz zur Integrität und Transparenz des Grosshandels von Strom und Gas sowie Vorgaben zur Liquidität und Kapitalausstattung der Unternehmen. Die Einführung dieser Massnahmen erfordert allerdings Zeit; entsprechend werden diese Massnahmen erst mittelfristig Wirkung entfalten.

Als kurzfristige Massnahme hat der Bundesrat deshalb beschlossen, ein dringliches Bundesgesetz über einen Rettungsschirm für die Elektrizitätswirtschaft vorzulegen. Ziel des Gesetzes ist es, die Elektrizitätsversorgung der Schweiz bei ausserordentlichen Marktentwicklungen, denen die Elektrizitätswirtschaft nicht selber zu begegnen vermag, sicherzustellen. Dafür sieht das Gesetz die Möglichkeit von subsidiären Finanzhilfen in Form von Darlehen an systemkritische Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft vor. Es schafft somit die Grundlagen und setzt die Leitplanken.

Die Stromversorgungssicherheit (als Teil der sicheren Energieversorgung) ist primär Sache der Energiewirtschaft (Art. 6 Abs. 2 Energiegesetz vom 30. Sept. 2016²; EnG). Der Bundesrat ist entsprechend der Auffassung, dass es primär Aufgabe der betroffenen Unternehmen und ihren Eignerrinnen und Eigner (v.a. der Kantone und Gemeinden) ist, für genügend Liquidität bei den Unternehmen zu sorgen und laufend die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, soweit dies für die sichere Stromversorgung notwendig ist. Eine Finanzhilfe des Bundes soll nur subsidiär und als letzte Möglichkeit eingesetzt werden, um in Krisensituationen bzw. bei ausserordentlichen Marktentwicklungen eine drohende Illiquidität oder Überschuldung und in der Folge ein Konkurs- oder Nachlassverfahren eines systemkritischen Unternehmens der Energiewirtschaft zu verhindern. Der Rettungsschirm soll demnach nur temporär zur Verfügung stehen, bis die Unternehmen aus eigener Kraft ihren Weiterbetrieb auch in schwierigen Marktsituationen gewährleisten können. Nicht

¹ <https://www.babs.admin.ch/> «Gefährdungsdossier Stromausfall»
² SR 730

systemkritische Unternehmen müssen durch ihre Eigentümerinnen unterstützt werden, oder sie werden kurzfristig durch Konkurrentinnen abgelöst.

Aufgrund der Dringlichkeit – die Gefahr eines Gasembargos besteht, und im Krisenfall muss die Liquidität innert ca. 48 Stunden gewährt werden können – soll das Bundesgesetz dem Parlament so rasch als möglich unterbreitet werden. Deshalb beantragt der Bundesrat der Koordinationskonferenz gemäss Artikel 85 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³, dass die Botschaft ausnahmsweise im Sonderverfahren in beiden Räten in der Sommersession 2022 beraten werden soll. Das Gesetz soll zudem nach der Verabschiedung gemäss Artikel 165 BV⁴ dringlich in Kraft gesetzt werden (ohne Abwarten der Referendumsfrist); es ist deshalb zu befristen.

3. Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Anfang März 2022 schickte die European Federation of Energy Traders (EFET) einen Brief an die EU-Kommission. Darin fordert die Energiebranche eine zeitlich begrenzte Notfall-Liquiditätshilfe, zur Sicherstellung der Energiegrosshandelsmärkte in ausserordentlichen Marktsituationen. Die Finanzhilfe sollte von den Regierungen bzw. den Zentralbanken bereitgestellt werden. Am 23. März 2022 hat die EU-Kommission einen befristeten Krisenrahmen für staatliche Beihilfen erlassen⁵. Das gibt den Mitgliedstaaten mehr Spielraum beim Gewähren von Hilfen an die Unternehmen als in normalen Zeiten. Anfang April 2022 gab die deutsche Bundesregierung bekannt, dass sie einen Schutzschild für vom Krieg betroffene Unternehmen – u.a. für die inländische Energiewirtschaft – schafft. Über die staatliche Förderbank KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) werden den Unternehmen mit einer Bundesgarantie unterlegte Kreditlinien im Umfang von 100 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Frankreich hat bereits Mitte März die staatliche Electricité de France (EDF) mit zusätzlichem Kapital versorgt.

4. Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Ziel des Gesetzes ist es, die Elektrizitätsversorgung der Schweiz bei ausserordentlichen Marktentwicklungen, denen die Elektrizitätswirtschaft nicht selber zu begegnen vermag, sicherzustellen. Dafür sieht das Gesetz die Möglichkeit von subsidiären Finanzhilfen in Form von Darlehen an systemkritische Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft vor. Als ausserordentliche Marktentwicklungen gelten insbesondere sehr starke Preissteigerungen innert sehr kurzer Zeit oder ein flächendeckender Vertrauensverlust auf den europäischen Energiemärkten, die zu Liquiditätsengpässen führen.

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität treffen die systemkritischen Unternehmen gemeinsam mit ihren Fremdkapitalgeberinnen und -gebern (Banken, Obligationäre, etc.) sowie ihren Eigentümerinnen und Eigentümern (Kantone, Gemeinden, Private) laufend alle notwendigen Vorkehrungen, um möglichen Krisensituationen zu begegnen und ihr Fortbestehen sicherzustellen (Going concern). In einer primären Verantwortung steht bei aktienrechtlich organisierten Unternehmen zunächst der Verwaltungsrat der Gesellschaft. Er muss die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen wahren und u.a. dafür sorgen, dass durch alle geeigneten Massnahmen die Zahlungsfähigkeit der Gesellschaft aufrecht erhalten bleibt oder zeitnah wiederhergestellt wird. Alle Möglichkeiten zur Sicherung oder Wiederherstellung der Liquidität und eines im Hinblick auf die Unternehmensrisiken adäquaten Eigenkapitals müssen analysiert und gegebenenfalls zusammen mit den am Unternehmen beteiligten Personen und Kreditinstituten ergriffen werden. Auch wenn rein aktienrechtlich keine Nachschusspflichten für Aktionäre und Aktionärinnen bestehen, geht mit der Eignerstellung an einem Unternehmen dennoch eine gewisse Verantwortung einher.

Der Bund soll die Möglichkeit erhalten, privatrechtlichen, systemkritischen Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft subsidiär besicherte Darlehen zu gewähren, wenn ausserordentliche Marktentwicklungen zu einem Liquiditätsengpass führen und in der Folge die Illiquidität oder Überschuldung drohen, was in letztllicher Konsequenz ein Konkurs- oder Nachlassverfahren wahrscheinlich macht.

³ SR 171.10

⁴ SR 101

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_22_1949

Damit soll gewährleistet werden, dass die systemkritischen Unternehmen handlungsfähig bleiben und die Elektrizitätsversorgung in der Schweiz sicherstellen können. Insgesamt will der Bund für diesen Zweck maximal 10 Milliarden Franken zur Verfügung stellen.

Systemkritische Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft sind dem Rettungsschirm von Gesetzes wegen unterstellt. Um Fehlverhalten zu vermeiden (bspw. soll der Rettungsschirm nicht dazu führen, dass Unternehmen vermehrt Risiken in Kauf nehmen oder sich die Eigentümerinnen und Eigentümer weniger intensiv um notwendige Vorkehrungen bemühen), ist eine Finanzhilfe des Bundes an strenge Bedingungen geknüpft. Dazu gehören u.a. Transparenzvorschriften, eine marktgerechte Verzinsung plus Risikozuschlag, ein Dividendenausschüttungsverbot sowie Sicherheiten insbesondere in der Form von Verpfändungen von Aktien. Zudem fällt für die unterstellten Unternehmen eine Bereitstellungspauschale an, die die Kosten beim Bund für das Aufspannen des Rettungsschirms mindestens teilweise decken soll. Die Verzinsung der Darlehen erfolgt zu Marktkonditionen, mit einem Risikozuschlag von mindestens 20 Prozent.

Das Bundesgesetz verpflichtet die systemkritischen Unternehmen, sich mit dem Bund innert sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Bedingungen eines subsidiären Darlehens in einer Krisensituation zu einigen, da die Liquiditätshilfe im Ernstfall innert kürzester Zeit bereitstehen muss. Mit Blick auf ein allfälliges Fehlverhalten ist zudem vorgesehen, dass beim Bund entstandene definitive Verluste zu 50 Prozent von den Kantonen zu tragen sind.

Der Rettungsschirm setzt ausgesprochen problematische Anreize, für die Unternehmen selbst, für ihre Eigentümerinnen und Eigentümer und für die Fremdkapitalgeberinnen. Er birgt die Gefahr, dass die Unternehmen ihre Bemühungen um ausreichende Liquiditäts- und Kapitalpolster einstellen, die Fremdkapitalgeberinnen (etwa Banken) ihre Kredite oder Kreditlinien zurückziehen oder die Eigentümerinnen ihren Unternehmen Kapital entziehen. Bei der Ausgestaltung des Rettungsschirms hat der Bundesrat deshalb darauf geachtet, die Fehlanreize möglichst gering zu halten und die private Initiative nicht zu verdrängen. Beispielsweise wurde der Rettungsschirm so ausgestaltet, dass die Unternehmen nicht daran gehindert werden, neue Kreditlinien bei Banken abzuschliessen. Zudem ist entscheidend, dass der Rettungsschirm nur eine temporäre Übergangsmassnahme bleibt. Mittelfristig müssen Massnahmen umgesetzt werden, die eine Finanzhilfe des Bundes überflüssig machen (u.a. Vorschriften zum BCM, Gesetz zur Integrität und Transparenz des Grosshandels von Strom und Gas, allfällige Vorgaben zur Liquidität und Kapitalausstattung der Unternehmen). Das dringliche Gesetz ist deshalb bis Ende 2026 befristet, allfällige Darlehen müssen spätestens Ende Juli 2026 vollständig zurückbezahlt sein.

4.2 Umsetzung

Nach Inkrafttreten des Gesetzes wird erwartet, dass die systemkritischen Unternehmen von selbst auf das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beziehungsweise auf das Bundesamt für Energie (BFE) zugehen und mit dem Bund innerhalb von sechs Monaten einen Vertrag über ein besichertes Darlehen abschliessen. Werden die Unternehmen nicht selber aktiv, wird das BFE die Unternehmen entsprechend mahnen. Erfolgt der Vertragsabschluss nicht innert sechs Monaten seit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes, wird der Risikozuschlag von jährlich 20 Prozent der Darlehenssumme auf 30 Prozent erhöht. Falls aufgrund von ausserordentlichen Marktentwicklungen bereits vor Vertragsabschluss und Fristende ein Darlehen gewährt werden muss, kann das UVEK Darlehen mittels Verfügung gewähren.

5. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

5.1 Gesetz

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Der Rettungsschirm deckt lediglich Unternehmen ab, die Rechtsträger des Privatrechts sind. Elektrizitätsunternehmen, die Teil einer kantonalen oder kommunalen Verwaltung sind oder als öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert sind, sind a priori ausgeschlossen. Sie müssen im Ernstfall durch die betreffenden Staatswesen unterstützt werden.

Art. 2 Systemkritische Unternehmen

In *Absatz 1* wird definiert, wann ein Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, das Rechtsträger des Privatrechts ist, als systemkritisch gilt. Zwingend ist, dass das Unternehmen seinen Sitz in der Schweiz hat. Potenzielle Systemkritikalität eines Unternehmens der Elektrizitätswirtschaft besteht, wenn ein Unternehmen einen signifikanten Anteil am inländischen Produktionspark und der Vermarktung dieses Stroms hält. In diesem Kontext kann die Funktion der Kraftwerksbetriebsführung im engeren Sinne als systemkritisch angesehen werden. Daneben dürften weitere Funktionen eines Unternehmens der Elektrizitätswirtschaft als potenziell systemkritisch angesehen werden, v.a. die Bilanzgruppenverantwortung. Reine Versorger mit nur geringer Eigenproduktion sind nicht a priori als systemkritisch zu betrachten, da ihr Ausfall nicht zwingend Externalitäten im Sinne von negativen Auswirkungen auf die Stabilität des gesamten Versorgungssystems hat. Auch die Anzahl der Endkunden wird daher nicht als Kriterium herangezogen. Um zu beurteilen, welche Kraftwerksleistung als Schwelle für die Systemkritikalität herangezogen werden soll, wurde vereinfachend die von Swissgrid beschaffte und vorgehaltene Reserve- bzw. Regelleistung als Approximation herangezogen, also die Leistung für Primäreregelenergie (PRL), Sekundärregelenergie (SRL) und Tertiärregelenergie (TRL). Vereinfachend kann daher angenommen werden, dass der Ausfall eines Unternehmens mit geringerer Kraftwerksleistung kurzfristig durch die von Swissgrid vorgehaltene Reserveleistung kompensiert werden kann. Aus Vorjahreszahlen ergibt sich daraus ein Wert von ungefähr 1'200 Megawatt (MW). Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, die selbständig über eine totale in der Schweiz installierte Kraftwerksleistung von mindestens 1'200 MW verfügen können, werden daher als systemkritisch definiert. Mit dem Kriterium der selbständigen Verfügung wird abgebildet, dass gewisse Unternehmen nicht nur über Kraftwerke im direkten Eigentum verfügen, sondern auch über Mehr- oder Minderheitsbeteiligungen an anderen Kraftwerken (Partnerwerke) über Kraftwerksleistung verfügen können. Diese – über juristische Einheiten hinweg verschachtelte – Kraftwerksleistung ist mit Blick auf die Systemkritikalität in ihrer Gesamtheit zu betrachten. Dies bedeutet, dass eine juristische Person, die ein Kraftwerk betreibt, die damit verbundene Leistung aber einer anderen juristischen Person zur Verfügung stellt (z.B. zur Vermarktung), nicht als systemkritisches Unternehmen nach diesem Gesetz gilt.

Der Elektrizitätsgrosshandelsmarkt umfasst alle Verträge und Derivate zur Lieferung, Bezug oder Transport von Elektrizität, die namentlich auf europäischen Börsen- oder Brokerplattformen oder mit anderen Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft ausserbörslich (Over the Counter) abgeschlossen werden.⁶ Verträge über die Lieferung und die Verteilung von Strom zur Nutzung durch Endverbraucher sind kein Elektrizitätsgrosshandel.

Diese Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllen derzeit die Axpo Holding AG, die Alpiq Holding AG und die BKW AG.

Es ist nach Auffassung des Bundesrates zweckmässig, den Rettungsschirm für diese Unternehmen verpflichtend zu machen. Die Vorarbeiten zu dieser Vorlage zeigen, dass es Situationen geben kann, in denen die systemkritischen Unternehmen die nötige Liquidität nicht mehr selbst beibringen können. Ob der Bund im Ernstfall einem illiquiden systemkritischen Unternehmen ein

⁶ Siehe zum Begriff Energiegrosshandelsmarkt auch Artikel 2 Ziffer 4 und 6 der EU REMIT Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Okt. 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegrosshandelsmarkts, Fassung gemäss ABl. L 326 vom 8.12.2011, S. 1.

Darlehen verweigern kann, ohne dabei die Versorgungssicherheit zu gefährden, erscheint zumindest fraglich. Auch deshalb sollte der Rettungsschirm für die systemkritischen Unternehmen nicht freiwillig sein.

Absatz 2 legt fest, dass wenn ein Unternehmen nach *Absatz 1* Teil einer Konzernstruktur ist, nur die oberste Konzerngesellschaft, die den Konzern konsolidiert, als das systemkritische Unternehmen gilt. Damit soll ausgeschlossen werden, dass im gleichen Konzern mehrere Tochtergesellschaften für sich alleine als systemkritisches Unternehmen qualifizieren.

Da sich die Systemkritikalität nicht in jedem Fall vorgängig und abschliessend eindeutig festlegen lässt, wird dem UVEK nach Anhörung der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) in *Absatz 3* die Möglichkeit eingeräumt, weitere Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, die Rechtsträger des Privatrechts sind, mit Verfügung als systemkritisch zu bezeichnen. Damit ein Unternehmen vom UVEK als systemkritisch bezeichnet werden kann, muss es die Kriterien nach den *Buchstaben a bis c* von *Absatz 3* erfüllen. Ein Kriterium ist die starke handelsgeschäftliche Vernetzung mit anderen Unternehmen der Energiewirtschaft (Bst. b). Diese kommerzielle Vernetzung kann systemkritisch sein. Ein möglicher Ausfall eines Unternehmens kann daher auch für Drittparteien ein erhebliches finanzielles Risiko darstellen. Fällt eine Gegenpartei aus, muss ein Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, um seine Verpflichtungen beziehungsweise seinen eigenen Bedarf zu decken, sich wiederum selber am Markt mit den nötigen Energiemengen eindecken. Dies könnte gerade bei einer angespannten Marktlage schwierig sein oder sogar dadurch verschärft werden, dass ein Teil der Produktion eines insolventen Unternehmens der Elektrizitätswirtschaft gar nicht an den Markt gelangt. Es kann sein, dass bestimmte Unternehmen besonders hohe finanzielle Abhängigkeiten (Credit Exposures) mit anderen Branchenunternehmen (Versorger oder Commodity Handelshäuser) haben, und allein deshalb systemkritisch werden.

Art. 3 Grundsatz der Subsidiarität

Gemäss *Absatz 1* treffen die Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft die erforderlichen Massnahmen, um ihre Zahlungsfähigkeit und die ausreichende Kapitalbasis jederzeit zu gewährleisten. Die staatlichen Finanzhilfen sollen subsidiär zu den Massnahmen der Unternehmen und ihrer direkten und indirekten Eigentümer erfolgen. Dies entspricht den allgemeinen Vorgaben des Subventionsgesetzes, das Finanzhilfen zulässt, wenn die zu fördernde Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt wird und die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen (Art. 6 Bst. c und d Subventionsgesetz vom 5. Okt. 1990⁷; SuG).

In Bezug auf die zu treffenden Massnahmen der Wirtschaft kommt deshalb dem obersten Leitungs- und Verwaltungsorgan des Unternehmens eine zentrale Bedeutung zu. Es hat gemäss Artikel 716a Absatz 1 Ziffer 3 i. V. m. Artikel 717 Absatz 1 des Obligationenrechts (OR)⁸ die Pflicht, die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen zu wahren. Deshalb hat es in bzw. im Sinne der Vorsorge bereits vorgängig zu einer Krise alle Massnahmen zu ergreifen, um die Fortführungsfähigkeit der Gesellschaft zu erhalten. Es muss dafür sorgen, dass durch alle geeigneten Massnahmen die Zahlungsfähigkeit aufrecht erhalten bleibt oder zeitnah wieder vollständig hergestellt werden kann. Im Fall einer Unternehmenskrise ist die Finanzplanung so zu gestalten, dass sie konsequent auf die Sanierungsziele ausgerichtet ist. Alle Möglichkeiten zur Sicherung oder Wiederherstellung der Liquidität und eines im Hinblick auf die Unternehmensrisiken adäquaten Eigenkapitals müssen analysiert und gegebenenfalls zusammen mit den am Unternehmen beteiligten Personen und Kreditinstituten ergriffen werden. Trifft der Verwaltungsrat in Kenntnis der Problematik die notwendigen Massnahmen nicht, so muss er mit Verantwortlichkeitsklagen rechnen.⁹

Da die Eignerinnen und Eigner (v.a. Kantone und Gemeinden) Einfluss auf die Entwicklung und Ausgestaltung der Stromproduzenten nehmen (z.T. Vertretung in den Verwaltungsräten, Aktionärsbindungsverträge, strategischen Ziele), sind sie zumindest auch mittelbar in der Verantwortung, was die Vornahme von freiwilligen Massnahmen betrifft. Zwar besteht aktienrechtlich keine Nachschusspflicht der Aktionäre, aber je mehr sich diese – rechtlich oder politisch – in die Geschäfte «ihrer» AG «einbringen», je eher werden sie sich verpflichtet sehen, die notwendigen Mittel zur

⁷ SR 616.1

⁸ SR 220

⁹ S. etwa Roland Müller/Lorenz Lipp/Adrian Plüss, Der Verwaltungsrat, 5. Auflage, Zürich 2021, N 3.128 ff. und N 3.154 ff.

Verfügung zu stellen. Es kann sich dabei um Aktionärsdarlehen, Aktienkapital-Erhöhungen oder Marktlösungen handeln (Bsp. Wandelanleihen).

Absatz 2 hält fest, dass der Bund bei ausserordentlichen Marktentwicklungen subsidiär im Rahmen des Rettungsschirms allfällige Finanzhilfen in Form besicherter Darlehen an systemkritische Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft zur Sicherstellung von deren Zahlungsfähigkeit gewähren kann, wenn deren Illiquidität oder die Überschuldung trotz der Massnahmen nach Absatz 1 drohen würde. Der Grundsatz der Subsidiarität wird insbesondere mit den Voraussetzungen an die Gewährung eines Darlehens nach dem 2. Abschnitt des Gesetzes gewahrt.

Ausserordentliche Marktentwicklungen können beispielsweise entstehen, wenn es Strukturbrüche bei der Gasbeschaffung (z.B. aus Russland) gibt und diese zu Preissprüngen an den Grosshandelsmärkten führen. So können weitergehende Sanktionen zu einer drastischen, kurzfristig eintretenden Verknappung der physischen Gaslieferungen führen und damit zu einem explosionsartigen Anstieg der Energiepreise (Gas und Strom). Dadurch kann sich für längere Zeit ein höherer Preis auf dem Stromgrosshandelsmarkt einstellen, was zu einer unmittelbaren Erhöhung der Sicherheitsleistungen führt. Denkbar ist aber auch, dass durch das Auslaufen der heute noch bestehenden europäischen Lieferverträge mit Russland die Strom- und Gaspreise kontinuierlich über den Verlauf der nächsten Wochen und Monate ansteigen. Im Winterhalbjahr könnte sich die Situation derart zuspitzen, so dass ein Unternehmen seine Margin-Anforderungen nicht mehr erfüllen kann oder ein Ausfall wichtiger Gegenparteien einen Dominoeffekt verursacht.

Art. 4 *Erfordernis eines Darlehensvertrags*

Die Bestimmung verpflichtet die systemkritischen Unternehmen, innerhalb von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten des Gesetzes oder seit dem Zeitpunkt des Erlasses einer Verfügung gemäss Artikel 2 Absatz 3 mit dem Bund einen Vertrag über ein besichertes Darlehen abzuschliessen. Mit dem vorzeitigen Abschluss des Darlehensvertrages sichern sich die Unternehmen gegen ausserordentliche Marktentwicklungen ab und halten mit dem Bund die Darlehensbedingungen fest. Die konkreten Darlehensbedingungen werden unter Einhaltung der Rahmenbedingungen insbesondere nach Artikel 7 zwischen dem Unternehmen und dem Bund verhandelt. Vorbehalten bleiben die Vorgaben nach Artikel 5 Absatz 3.

Art. 5 *Allgemeine Pflichten der systemkritischen Unternehmen; Pflichten im Zusammenhang mit dem Darlehensvertrag*

Absatz 1 stellt sicher, dass die systemkritischen Unternehmen vorrangig und laufend alle notwendigen Massnahmen zur Verbesserung ihrer Liquidität und ihrer Kapitalbasis ergreifen. Eine allfällige Finanzhilfe wird nur subsidiär gewährt. Die Buchstaben a bis c schlüsseln die Massnahmen zur Verbesserung der Liquidität und Kapitalbasis in drei nicht abschliessende Bereiche auf:

- **Buchstabe a** gilt als allgemeine strategische Prämisse. Demnach haben alle systemkritischen Unternehmen ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes ihre Tätigkeiten an einer stetigen Risikoreduktion auszurichten. Darunter sind Massnahmen wie die Anpassung des Eigenhandels und von Termingeschäften, aber auch Präventivmassnahmen für den Fall, dass Gegenparteien ausfallen, zu verstehen. Darunter fallen im Weiteren auch Massnahmen, die das Gesamtrisiko durch eine adäquate Aufteilung der Markt-, Gegenpartei- und Liquiditätsrisiken minimiert. Damit soll letztlich auch das Risiko reduziert werden, dass der Bund überhaupt ein Darlehen gewähren muss.
- **Buchstabe b**: Darunter fallen beispielsweise die Verbesserung des Liquiditätsmodells, die Umstrukturierung von Finanzierungen, der Verkauf von nicht betriebsnotwendigen Aktiva oder der Verzicht auf nicht zwingend nötige Investitionen, die Minimierung von variablen Kosten oder betriebliche Restrukturierungen.
- **Buchstabe c**: Die aktuelle Entwicklung auf den Energiemärkten führt bei den Unternehmen in erster Linie zu Liquiditätsproblemen. Steigende Energiepreise wirken sich grundsätzlich – wenn auch verzögert – positiv auf die Rentabilität und Solvenz der Stromproduzenten aus. Dementsprechend sollte es den Unternehmen grundsätzlich möglich sein, den Bedarf an liquiden Mitteln über ihre bestehenden Finanzierungspartner oder bedeutende Aktionäre zu decken. Mit dieser Bestimmung sollen insbesondere auch die Kantone in die Pflicht genommen werden, welche zum Teil (direkt oder indirekt) bedeutende Anteile an den betroffenen Unternehmen halten und in der Regel in den Genuss von Dividendenzahlungen gekommen sind und künftig kommen werden.

Diese Massnahmen sind Voraussetzung für die Gewährung eines Darlehens durch den Bund. Ist das systemkritische Unternehmen in einen Konzern eingebunden hat es gleichermassen sicherzustellen, dass entsprechende Massnahmen bei allen Konzerngesellschaften umgesetzt werden.

Absatz 2 schafft in Anlehnung an Artikel 5 Absatz 4 des Landesversorgungsgesetzes vom 17. Juni 2016¹⁰ eine Kompetenz des Bundesrates für die Anordnung von finanziellen, organisatorischen, technischen und administrativen Massnahmen auf dem Verordnungsweg. Der Bundesrat kann gestützt auf das vorliegende Gesetz gegenüber systemkritischen Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft nach Artikel 2 Massnahmen vorsehen. Ist die Krise da, ist es schwierig oder unmöglich, erforderliche Liquiditätssichernde Massnahmen zu ergreifen. Deshalb sollen kontinuierliche Anstrengungen der Unternehmen dazu beitragen, eine genügend grosse Liquiditätsreserve aufzubauen. Falls es sich zeigt, dass das Liquiditätsmodell Mängel aufweist, sind diese zu beheben. Die Unternehmen sollen auch – vorerst auf freiwilliger Basis – Massnahmen ergreifen, um den unterbrechungsfreien Betrieb der Kraftwerke sicherzustellen. Die Kompetenz nach Absatz 2 soll es dem Bundesrat insbesondere ermöglichen, Fehlentwicklungen frühzeitig zu korrigieren und die Unternehmen zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung anzuhalten. Gibt es bei den Unternehmen ganz elementare Defizite, könnte der Bundesrat bereits vor der Gewährung von Darlehen entsprechende Auflagen vorsehen.

Nach *Absatz 3* soll der Darlehensvertrag Vorgaben zur Umsetzung der strategischen Prämisse (laufende Risikoreduktion) sowie zu den Massnahmen zur Liquiditätsoptimierung enthalten, wobei dem Bund einiges an Ermessen zusteht. Ein Beispiel ist die Pflicht des Unternehmens Handelsgeschäfte zur Reduktion von Risiken zu beschränken oder gänzlich auf solche Geschäfte zu verzichten. Auch sind im Vertrag eine Mindestliquiditätsanforderung festzulegen und Offenlegungspflichten zu regeln.

Absatz 4 enthält die Pflicht der systemkritischen Unternehmen, deren Revisionsstellen sowie deren für Buchführungs- und Treuhandltätigkeiten beigezogene Personen und Unternehmen sowie die Kantone und Gemeinden, den Vollzugsstellen des Bundes, der ElCom, der Eidgenössische Finanzkontrolle sowie allfällig beauftragten Dritten (vgl. Art. 16 Abs. 3) alle Informationen und Daten bekanntzugeben, die zur Gewährung, Verwaltung, Überwachung und Abwicklung der Darlehen und Sicherheiten oder anderweitig für den Vollzug dieses Gesetzes notwendig sind. Die involvierten Bundesstellen werden ihre Erwartungen formulieren können. So werden sie zusammen mit dem Unternehmen ein Verfahren zum regelmässigen Informationsaustausch implementieren.

Die Informations- und Auskunftspflicht des Unternehmens umfasst insbesondere aufschlussreiche und ausreichend detaillierte Informationen und Daten zu seiner Finanzlage und zu seiner Finanzplanung (*Bst. a*), zu den abgeschlossenen Energiehandelsgeschäften (*Bst. b*) und Informationen betreffend die Höhe und Ausschöpfung von Darlehen und Kreditlinien der bestehenden Finanzierungspartner (*Bst. c*) sowie zum Wert der offenen Risikopositionen mit Gegenparteien (*Bst. d*). Zudem umfasst dies auch die begründete und stets aktualisierte Darstellung, bei welchen Marktentwicklungen der Stromproduzent auf weitere Liquidität zur Sicherstellung seiner Zahlungsfähigkeit angewiesen sein könnte (*Bst. e*). Die Informationen und Daten sind elektronisch stets so aufzubereiten, dass Bund, Kantone und Gemeinden zeitnah in die Lage versetzt werden, die notwendigen Beschlüsse fällen zu können.

In der Pflicht zur Information und Auskunftserteilung ist auch das Recht des Bundes (inkl. ElCom, EFK und allfällig beauftragter Dritter) enthalten, die Personendaten und Informationen *einzuholen*, die er zur Verwaltung, Überwachung und Abwicklung der Darlehen nach diesem Gesetz sowie zur Verhinderung, Bekämpfung und Verfolgung von Missbrauch benötigt. Der Bund kann dies auch bei Unternehmen tun, bei denen nicht eindeutig ist, ob sie «systemkritisch» sind. Artikel 5 Absatz 4 verpflichtet zwar an sich nur die systemkritischen Unternehmen. Soweit es aber genau um diese Systemkritikalität geht, müssen auch Unternehmen, die Grenzfälle sind, Informationen hierzu liefern.

2. Abschnitt: Darlehen des Bundes

Art. 6 Voraussetzung für die Gewährung eines Darlehens

Absatz 1 hält die Voraussetzungen fest, unter welchen der Bund systemkritischen Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft Darlehen gewähren kann. Hauptziele dieser Bestimmung sind die Wahrung

¹⁰ SR 531

des Subsidiaritätsgrundsatzes und die Sicherstellung der Rückzahlungsfähigkeit des Darlehens durch das Unternehmen.

Buchstabe a hält die Nicht-Überschuldung als Eingangskriterium fest und soll Unternehmen von einem Darlehen ausschliessen, deren angespannte Situation nicht nur auf die ausserordentlichen Marktentwicklungen, sondern auf strukturelle Solvenz-Probleme zurückzuführen ist. Der Rettungsschirm soll nicht dazu dienen, strukturelle Probleme eines Elektrizitätsunternehmens zu lösen.

Buchstabe b fordert die Erfüllung der in Artikel 3 Absätze 1 und 3 sowie Artikel 5 beschriebenen Selbsthilfemassnahmen des Unternehmens und die Beteiligung seiner Eigentümerinnen und Eigentümern sowie den bestehenden Finanzierungspartnern.

In *Buchstabe c* wird als zusätzliches Kriterium gefordert, dass die ausserordentliche Marktentwicklung, wie sie auch in Artikel 3 Absatz 2 umschrieben wird, zu einem Liquiditätsengpass beim Unternehmen führt und dadurch die Illiquidität oder die Überschuldung drohen würde, welche die Elektrizitätsversorgung in der Schweiz ernsthaft gefährde würde.

In *Absatz 2* wird festgelegt, dass innerhalb eines Konzerns nur ein Darlehen gewährt wird, wenn ein systemkritisches Unternehmen Teil einer Konzernstruktur ist.

Art. 7 Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit dem Darlehensvertrag

Absatz 1: Die systemkritischen Unternehmen können ein vom Bund gewährtes Darlehen nicht ohne Einschränkung verwenden; das Darlehen muss einem klaren Zweck dienen: der Überbrückung von Liquiditätsengpässen bei ausserordentlichen Marktentwicklungen (vgl. Art. 6 Abs. 1 Bst. c).

Absatz 2: Das Darlehen wird marktgerecht verzinst, zuzüglich eines Risikozuschlags. Es werden ein Zins bestehend aus Basiszins und eine Zinsmarge erhoben, wobei der Basiszins wegen der marktgerechten Ausgestaltung immer mindestens null sein muss. Die Zinsmarge orientiert sich an den Finanzierungskonditionen des Unternehmens oder vergleichbarer Unternehmen. Der zusätzlich zum Zins geschuldete Risikozuschlag hat sowohl Prämien- als auch Lenkungscharakter. Er soll das Risiko des Bundes als "lender of last resort" entschädigen und gleichzeitig durch negative Anreize das Verhalten der Unternehmen lenken: Sie sollen möglichst vermeiden wollen, auf Darlehen des Bundes zurückzugreifen. Sollte sich dies nicht vermeiden lassen, dient der Zuschlag dazu, die Unternehmen zu motivieren, das Darlehen möglichst schnell wieder zurückzuzahlen.

Absatz 3: Um die in Absatz 2 erwähnte negative Anreizwirkung zu erzielen, beträgt der Risikozuschlag in der Regel jährlich 20 Prozent der Darlehenssumme (*Bst. a*). Damit für ausserordentliche Marktentwicklungen möglichst rasch eine Lösung zur Verfügung steht, sollen die Verträge zwischen dem Bund und den systemkritischen Unternehmen spätestens innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes bzw. dem Erlass einer Verfügung abgeschlossen werden. Um lange Verhandlungen möglichst unattraktiv zu machen, wird der Risikozuschlag auf 30 Prozent der Darlehenssumme erhöht, wenn der Vertrag nicht innert der vorgegebenen Frist abgeschlossen wird.

Absatz 4: Während der Dauer des Darlehensvertrags ist der Risikozuschlag gestundet. Er wird am Ende der vereinbarten Laufzeit, spätestens aber am 31. Juli 2026 fällig. Die Kosten des Unternehmens für den Risikozuschlag dürfen den Endverbrauchern, die die Elektrizität für den eigenen Verbrauch in der Grundversorgung kaufen, nicht weiterbelastet werden. Damit wird die disziplinierende Wirkung des Risikozuschlags unterstützt.

Gemäss *Absatz 5* ist der Darlehensbetrag begrenzt. Betraglich unbegrenzte Darlehen sind weder möglich noch zielführend. Aufgrund der Heterogenität der systemkritischen Unternehmen wurde auf einen gesetzlich fixierten absoluten Höchstbetrag verzichtet. Der Höchstbetrag ergibt sich aus den Umständen des Einzelfalls. Die Darlehensverträge unterstehen dem öffentlichen Recht. Bei Rechtsstreitigkeiten sind also nicht kantonale (Zivil-)Gerichte zuständig, sondern das Bundesverwaltungsgericht und allenfalls das Bundesgericht, die allfällige Klagen oder Beschwerden zu beurteilen haben. Insgesamt wird dadurch auch eine einheitliche Rechtsprechung gefördert. Ein allfälliges Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege.

Damit eine weitgehende Gleichbehandlung der systemkritischen Unternehmen und die operationelle Umsetzbarkeit der Darlehensgewährung beim Bund sichergestellt werden kann, legt *Absatz 6* fest, dass die Darlehensverträge einheitliche Vorgaben zu den Modalitäten des Bezugs und der Rückzahlung von Darlehensbeträgen enthalten müssen. Im Vertrag werden die Bewegungen, d.h. entweder Bezug oder Rückzahlung, Verlängerung, Erhöhung oder Reduktion des Darlehens auf eine

oder höchstens zwei Bewegungen pro Monat beschränkt (mit vertraglich definierten Ausnahmen) sowie eine Mindestlaufzeit bezogener Darlehen (voraussichtlich von einem Monat) vorgesehen.

Absatz 7: Die gesetzliche Grundlage für den Rettungsschirm ist zeitlich begrenzt (vgl. Art. 18). Entsprechend muss die Darlehensrückzahlung zeitlich vorgegeben werden. Das Darlehen muss spätestens bis 31. Juli 2026 zurückbezahlt sein.

Absatz 8: Der Bund geht mit der Darlehensgewährung substantielle Risiken ein. Entsprechend wird gesetzlich vorgesehen, dass die Darlehen gegen ausreichende Sicherheiten gewährt werden. Im Vordergrund stehen Aktienpfandrechte nach Artikel 8. Andere Sicherheiten sind gesetzlich nicht ausgeschlossen, sofern diese nicht bereits unter bestehenden Fremdkapitalfinanzierungen (z.B. zugunsten der Banken) verwendet wurden.

Absatz 9 enthält zwingende Vorgaben, die gewährleisten sollen, dass die vom Bund zur Verfügung gestellte Liquidität nur zum vorgesehenen Zweck im Unternehmen verwendet wird. Während der Laufzeit des Darlehens sind insbesondere sowohl die Beschlussfassung über sowie die Auszahlung von Dividenden und Tantiemen sowie die Rückerstattung von Kapitaleinlagen aus der obersten Konzerngesellschaft ausgeschlossen (*Bst. a und b*), als auch die Gewährung von Darlehen an die und die Rückzahlung von Darlehen der Eigentümerinnen und Eigentümern der obersten Konzerngesellschaft (*Bst. c*).

Absatz 10: Weiterhin zulässig sind – entsprechend Artikel 2 Absatz 2 Buchstaben b bis d und Absatz 3 Buchstabe b Covid-19-SBüG¹¹ – das Erfüllen *vorbestehender ordentlicher* Zins- und Amortisationszahlungspflichten. Aufgrund der vorangehend erwähnten Pflichten hat das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan des Stromproduzenten aber fortlaufend die Risiken zu reduzieren und alle Massnahmen zur Liquiditätsoptimierung zu ergreifen, um auch solche liquiditätswirksamen Abflüsse zu reduzieren bzw. nicht zwingend notwendige Liquiditätsabflüsse zu unterbinden.

Zulässig sind zudem – sowohl aufgrund von vorbestehenden vertraglichen Verpflichtungen als auch aufgrund von Verpflichtungen, die nach Abschluss des Vertrags eingegangen wurden – marktgerechte Zahlungen zur Aufrechterhaltung des *operativen* Betriebs des Unternehmens, z. B. Zahlungen für Materiallieferungen von einer nahestehenden Person oder für die Löhne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Absatz 11: Im Zusammenhang mit dem Betrieb von Kraftwerken (insbesondere im Bereich von Wasserkraft) haben die Unternehmen nach Massgabe von kantonalem oder kommunalem Recht regelmässig Entschädigungen an Kantone oder Gemeinden zu entrichten (z.B. Wasserzinsen). Diese Entschädigungen führen zu Liquiditätsabflüssen bei den systemkritischen Unternehmen, stellen für die Gemeinwesen aber teilweise auch wichtige Einnahmequellen dar. Eine gesetzliche Stundung solcher Entschädigungen würde zwar dem Zweck der Schonung der Liquidität der Unternehmen dienen, aber bei betroffenen Gemeinwesen zu Herausforderungen führen und unzureichend Flexibilität bieten. Vor diesem Hintergrund wird eine Verhandlungspflicht vorgesehen, wonach die systemkritischen Unternehmen und die Kantone oder Gemeinden über eine Stundung solcher Entschädigungen bis nach vollständiger Darlehensrückzahlung verhandeln sollen. Dies ermöglicht den involvierten Akteuren, massgeschneiderte Lösungen zu vereinbaren, die sowohl dem Schutz der Liquidität der Unternehmen als auch den berechtigten Liquiditätsbedürfnissen der Gemeinwesens Rechnung tragen.

Absatz 12: Systemkritischen Unternehmen soll es auch nach Darlehensgewährung offenstehen, sich bei Bedarf und nach Massgabe des geltenden Rechts umzustrukturieren. Gleichzeitig können sich gesellschaftsrechtliche Umstrukturierungen nachteilig auf die Darlehensrückzahlung oder auf die mit dem Darlehen verbundenen Sicherheiten auswirken und damit das Risiko für den Bund erhöhen. Ein absolutes Verbot jeglicher Umstrukturierungen nach Darlehensgewährung wäre unverhältnismässig. Entsprechend sind Umstrukturierungen stets so durchzuführen, dass dadurch weder die Darlehensrückzahlung noch die mit dem Darlehen verbundenen Sicherheiten gefährdet werden können.

¹¹ SR 951.26

Art. 8 Pfandrecht an Beteiligungsrechten

Absatz 1: Das Pfandrecht dient der Absicherung der vom Bund gewährten Unterstützung. Es betrifft sachlich immer die Beteiligungsrechte an der obersten Konzerngesellschaft (Darlehensnehmerin). Es erfasst als gesetzliches Pfandrecht des öffentlichen Rechts alle Beteiligungsrechte (Aktien, Partizipationsscheine, vergleichbare Rechte, usw.), die zu jedem Zeitpunkt ausstehend sind, d.h. sowohl die im Zeitpunkt der Entstehung des Pfandrechts existierenden Beteiligungsrechte, als auch Beteiligungsrechte, die erst später entstehen (z.B. neue Aktien im Zuge einer Aktienkapitalerhöhung). Das Pfandrecht gilt von Gesetzes wegen, ohne dass es weiterer Massnahmen seitens der Kreditnehmerin, der Konzernobergesellschaft oder ihrer Eignerinnen oder Eigner bedarf.

Das Pfandrecht belastet die Rechtsposition der Eignerinnen und Eigner der Beteiligungsrechte. Dies kann sich zum einen auf die Bewertung dieser Beteiligungsrechte auswirken und ist von den Eignerinnen und Eignern nach Massgabe der für sie einschlägigen Rechnungslegungsvorschriften zu berücksichtigen. Zum anderen kann sich die pfandrechtliche Belastung sodann auch auf die Verkäuflichkeit der Beteiligungsrechte auswirken. Die Eignerinnen und Eigner bleiben aber – solange das Pfandrecht nicht verwertet wird – Eigentümer an den Beteiligungsrechten und erlangen ihre volle Rechtsposition wieder zurück, sobald das Pfandrecht untergeht (Abs. 10). Die Belastung ist damit zeitlich beschränkt.

Absatz 2: Das Pfandrecht entsteht mit der Gewährung des Darlehens. Als gesetzliches Pfandrecht erfordert es weder einen Verpfändungsvertrag noch sonstige Formalitäten. Namentlich sind keine Übertragung von Beteiligungsrechten, Urkunden und keine Registereinträge erforderlich. Da die Bestimmungen zum zivilrechtlichen Pfandrecht gegebenenfalls auch sinngemäss auf öffentlich-rechtliche Pfandrechte angewendet werden, wird im Sinne der Rechtssicherheit klargestellt, welche zivilrechtlichen Konzepte aufgrund der besonderen Natur des vorliegenden Pfandrechts nicht zur Anwendung gelangen.

Absatz 3: Für Beteiligungsrechte, die an einer Schweizer Börse kotiert sind, sieht das Gesetz eine beschränkte Ausnahme vor: Nicht dem gesetzlichen Pfandrecht unterstehen die Beteiligungsrechte von denjenigen Aktionären und Aktionärinnen, die individuell jeweils weniger als 1 Prozent des Aktienkapitals halten. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass einzelne systemkritische Unternehmen einen aktienrechtlichen Streubesitz aufweisen und die Verpfändung der Aktien von Kleinstaktionären und Kleinstaktionärinnen mit Blick auf den Sicherungszweck des Pfandrechts unverhältnismässig wäre.

Absatz 4: Sollten die vom Pfandrecht betroffenen Beteiligungsrechte im Einzelfall bereits verpfändet sein und nicht unter die Ausnahme von Absatz 3 fallen, gilt das neue Pfandrecht zugunsten des Bundes als vorrangig. Wurden die fraglichen Beteiligungsrechte bislang nicht verpfändet, hat die Bestimmung keine Wirkung.

Absatz 5: Das Pfandrecht sichert neben der Darlehensforderung auch die darauf ausstehenden Zinsen, den Risikozuschlag (Art. 7 Abs. 2) sowie die Bereitstellungspauschale (Art. 13) ab.

Absatz 6: Das Pfandrecht erstreckt sich auch auf die mit den Beteiligungsrechten zusammenhängenden Rechte, so beispielsweise auf vorbestehende Dividendenansprüche (neue Dividenden sind unzulässig: Art. 7 Abs. 9 Bst. a), Liquidationserlöse, Kapitalrückzahlungen oder Bezugsrechte.

Absatz 7: Bei Fälligkeit einer vom Pfandrecht gesicherten Forderung (vgl. Abs. 5) kann das Pfandrecht verwertet werden. Die Pfandverwertung erfolgt dabei entweder nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 11. April 1889¹² über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) oder mittels Privatverwertung, wobei im Rahmen einer SchKG-Verwertung auch der Freihandverkauf und bei einer Privatverwertung der Selbsteintritt ausdrücklich zulässig sind. Das Gesetz schreibt keine spezifische Verwertungsmethode vor, so dass in einem allfälligen Verwertungsfall den ohnehin komplexen Einzelfallaspekten Rechnung getragen werden kann. Selbstverständlich ist der Bund im Rahmen einer allfälligen Privatverwertung gehalten, jegliche Benachteiligung der Drittpfandschuldner auszuschliessen. Ebenfalls selbstverständlich ist, dass falls in der Pfandverwertung der Erlös die offenen Forderungen übersteigen würde, ein solcher Überschuss zugunsten der mit dem Pfandrecht belasteten Aktionärinnen und Aktionäre zu gehen hat.

Absatz 8: Nach der Verpfändung der Beteiligungsrechte wird das damit verbundene Stimmrecht an den vom Pfandrecht erfassten Aktien vom Bund ausgeübt.

¹² SR 281.1

Absatz 9: Sollten für die vom Pfandrecht betroffenen Beteiligungsrechte allenfalls Übertragungsbeschränkungen gelten (z.B. statutarische Vinkulierungsvorschriften), sind diese im Kontext des gesetzlichen Pfandrechts nach Artikel 8 unwirksam.

Absatz 10: Das Pfandrecht geht mit der Beendigung des gesamten Darlehensverhältnisses und der vollständigen Bezahlung aller Forderungen, die im Zusammenhang mit dem Darlehensverhältnis stehen, unter. Ist das Darlehensverhältnis nicht definitiv beendet, besteht das Pfandrecht auch dann, wenn unter dem Darlehensvertrag zu einem spezifischen Zeitpunkt gerade kein Darlehensbetrag ausstehend sein sollte.

3. Abschnitt: Darlehensgewährung mittels Verfügung

Art. 9

Absatz 1 dient als ultima ratio und sieht vor, dass Darlehen nach diesem Abschnitt mittels Verfügung gewährt werden können, wenn eine besondere Dringlichkeit auftritt oder wenn der Darlehensvertrag mit dem systemkritischen Unternehmen nicht rechtzeitig geschlossen werden kann.

Bei solchen ausserordentlichen Marktentwicklungen besteht das Risiko, dass ein oder mehrere Unternehmen innert ca. 48 Stunden sehr grossen zusätzlichen Liquiditätsbedarf haben (u.U. mehrere Milliarden) und die Zeit für den Abschluss eines Darlehensvertrags nicht ausreicht. Für solche Situationen muss der Bund – mit Blick auf den Erhalt der Stromversorgungssicherheit – ein Mittel zur Hand haben, um die benötigte Liquidität dennoch schnell zur Verfügung stellen zu können. Die Gewährung von besicherten Darlehen mittels Verfügung schliesst gleichzeitige Massnahmen gestützt auf die bundesrätliche Verordnungskompetenz nach Artikel 5 Absatz 3 nicht aus.

Nach **Absatz 2** sind die Bestimmungen des 2. Abschnitts sowie von Artikel 5 auch bei der Darlehensgewährung mittels Verfügung anwendbar.

Der Risikozuschlag ist in Fall eines verfügten Darlehens um 10 Prozentpunkte höher als beim Darlehensvertrag (Art. 7 Abs. 3 Bst. b). Damit soll ein klarer Anreiz zu einer frühzeitigen, ordentlichen und einvernehmlichen Darlehensregelung geschaffen werden. Der Risikozuschlag ist während der Darlehenslaufzeit gestundet und wird mit der Darlehensrückzahlung fällig. Dies entspricht der Regelung von Artikel 7 Absatz 4. Für die Stundungswirkung ist es damit unerheblich, ob das Darlehen auf dem ordentlichen oder auf dem Verfügungsweg gewährt wird.

4. Abschnitt: Pflichten der Kantone und der Gemeinden

Art. 10 Unterlassungspflicht der Kantone und der Gemeinden

Im Sinne eines Auffangtatbestands haben die Kantone und die Gemeinden alles zu unterlassen, was die Rückzahlung der bürgschaftsgesicherten Kreditbeträge beziehungsweise der Darlehen gefährden könnte.

Es ist wichtig, dass bis zur vollständigen Rückzahlung des vom Bund gewährten Darlehens weder Änderungen bei Bewilligungen / Konzessionen noch Heimfälle zu grundlegenden Änderungen bei den systemkritischen Unternehmen führen, die den Bund in eine schlechtere Position bringen. Es gilt – für einen zeitlich beschränkten Zeitraum – den Status quo zu erhalten, ausser es sprechen zwingende Gründe dagegen. Hier sind, in Eigenverantwortung, die Kantone und die Gemeinden in der Pflicht.

Art. 11 Anteil der Kantone an Darlehensverlusten

Im Rahmen dieses Gesetzes unterstützt der Bund systemkritische Unternehmen, die mehrheitlich den Kantonen und den Gemeinden gehören. Dies dient der Stromversorgungssicherheit in der ganzen Schweiz und nicht nur in den Kantonen, in denen die betroffenen Unternehmen operativ tätig oder in denjenigen Kantonen, die (indirekt) Eigner der Unternehmen sind. Käme der Bund bei der Darlehensgewährung zu definitiven Verlusten, würden die verbleibenden Verluste sozialisiert. Dabei übernimmt der Bund 50 Prozent dieser Verluste und die Gesamtheit der Kantone die übrigen 50 Prozent. Unter den Kantonen wird der Verlustbetrag anhand des kantonalen Anteils am Bruttoinlandprodukt des Jahres 2020 aufgeteilt (**Abs. 1**).

Absatz 2 hält fest, dass die vom Bund vereinnahmten Risikozuschläge zu 50 Prozent gemäss dem Verteilschlüssel nach Absatz 1 an die Kantone weitergeleitet werden. Die Kantone sind an den vereinnahmten Risikozuschlägen zu beteiligen, da sie ein Verlustrisiko mittragen.

5. Abschnitt: Finanzierung, Datenbearbeitung und Beobachtung

Art. 12 Finanzierung

Damit der Bundesrat mit den systemkritischen Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft einen Darlehensvertrag abschliessend kann, mit welchem Liquidität zugesichert wird, braucht er einen Verpflichtungskredit. Deshalb beantragt er dem Parlament einen solchen Kredit in der Höhe von 10 Milliarden Franken. Das Parlament beschliesst den Verpflichtungskredit in Form eines einfachen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum untersteht.

Der Bundesrat stuft es aktuell als unwahrscheinlich ein, dass der Bund einem Unternehmen Darlehen gewähren muss. Er verzichtet daher vorderhand darauf, dem Parlament Voranschlagskredite zu beantragen. Sobald Darlehen gewährt und ausbezahlt werden müssen, würde der Bundesrat dem Parlament zum geeigneten Zeitpunkt einen dringlichen Nachtragskredit nach Artikel 34 des Finanzhaushaltgesetzes vom 5. Oktober 2007¹³ (FHG) beantragen. Folglich müsste die Finanzdelegation gegebenenfalls über einen entsprechenden Nachtrag befinden. Es ist davon auszugehen, dass ein allfälliges Darlehen die Anforderungen an die Verbuchung als ausserordentliche Ausgabe gemäss Artikel 15 FHG erfüllen wird.

Art. 13 Bereitstellungspauschale

Absatz 1: Der Rettungsschirm verursacht beim Bund verschiedene Kosten, so beispielsweise für die Bereitstellung der notwendigen Liquidität, für die Umsetzung für die Vertragsverhandlungen mit den Unternehmen oder für externe Beratungsdienstleistungen.

Der Bund muss während der Laufzeit des Gesetzes mehr Liquidität bereithalten als für ihn selbst nötig ist. Das hat Mehrkosten zur Folge. Hinzu kommt der Personal- und Sachaufwand in der Verwaltung. Es ist demnach davon auszugehen, dass die Pauschale die Kosten des Bundes nicht decken wird.

Vom Rettungsschirm profitieren dabei unmittelbar die systemkritischen Unternehmen, aber auch ihre Eignerinnen und Eigner sowie auch bestehende Finanzierungspartner wie z.B. Banken, zumal mit dem Rettungsschirm zusätzliche Sicherheit geschaffen wird. Mit Blick auf die Stromversorgungssicherheit profitiert vom Rettungsschirm aber auch die ganze Schweiz.

Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich, einen Teil der bei Bund anfallenden Kosten mittels einer Pauschale auf die systemkritischen Unternehmen abzuwälzen.

Das systemkritische Unternehmen schuldet die Bereitstellungspauschale ab Inkrafttreten des Gesetzes (d.h. im Zeitpunkt, in dem der Schutzschirm aufgespannt wird) beziehungsweise ab dem Zeitpunkt, in welchem das UVEK das Unternehmen als systemkritisch bezeichnet (Art. 2 Abs. 3), unabhängig von der Inanspruchnahme eines Darlehens. Die Pauschale ist jährlich bis zum Ausserkrafttreten des Gesetzes geschuldet.

Absatz 2: Die Kosten des Unternehmens für die Bereitstellungspauschale dürfen den Endverbrauchern, die die Elektrizität für den eigenen Verbrauch in der Grundversorgung kaufen, nicht belastet werden.

Nach *Absatz 3* wird die Bereitstellungspauschale um 50 Prozent ermässigt, wenn ein systemkritisches Unternehmen nachgewiesen hat, dass es auch im Falle der Illiquidität oder der Überschuldung sämtliche für die Stromversorgung in der Schweiz relevanten Unternehmensfunktionen uneingeschränkt fortführen kann, beispielsweise mittels einer vorgängigen Konzernumstrukturierung (*Bst. a*) und eine vom Unternehmen unabhängige Stelle im Auftrag der ECom dies bestätigt hat (*Bst. b*).

Sollten die Einnahmen aus der Pauschale während der Geltungsdauer des vorliegenden Gesetzes zusammengenommen die Bereitstellungskosten übersteigen, so wird der übersteigende Betrag am

¹³ SR 611.0

Ende der Geltungsdauer des Gesetzes zinslos und entsprechend den von systemkritischen Unternehmen geleisteten Zahlungen an diese rückerstattet (*Abs. 4*).

Art. 14 Bearbeitung, Verknüpfung und Bekanntgabe von Personendaten und Informationen

Die Bestimmung orientiert sich an Artikel 11 des Covid-19-SBüG vom 25. September 2020¹⁴. Der umfassende Informations- und Datenaustausch nach *Absatz 1* ist für den Bund zwingend notwendig. Er dient unter anderem auch zur Vorbeugung, Bekämpfung und Verfolgung von Missbräuchen.

Die zuständigen Bundesstellen, einschliesslich der ECom und der Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), der zuständigen Amtsstellen der Kantone und Gemeinden sowie beauftragte Dritte nach Artikel 16 Absatz 3 dürfen alle Personendaten und Informationen, die zur Verwaltung, Überwachung und Abwicklung der Darlehen nach diesem Gesetz sowie zur Verhinderung, Bekämpfung und Verfolgung von Missbrauch notwendig sind, bearbeiten, verknüpfen und untereinander bekanntgeben. Absatz 1 sichert den notwendigen Informations- und Datenaustausch. Die ECom wird aufgrund ihrer wichtigen Funktion als unabhängige staatliche Regulierungsbehörde im Elektrizitätsbereich ausdrücklich erwähnt. Sie soll das Marktgeschehen und zum genannten Zweck auch das Marktverhalten der Unternehmen sowie die Auswirkungen auf die Risiken der Unternehmen beobachten (Art. 15). Somit kann die ECom gestützt auf Artikel 14 z.B. auch Daten bearbeiten, die ihr die Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft zu ihren Geschäften am Energiegrosshandelsmarkt freiwillig liefern. So hat sie u.a. ein Bild von Liquiditätsgraden, was für die Überwachung der Versorgungssicherheit und die Anwendung der Instrumente nach diesem Gesetz wichtig ist.

Absatz 3 hält ausdrücklich fest, dass das Bankkunden-, Steuer-, Statistik-, Revisions- oder Amtsgeheimnis der Bearbeitung, Verknüpfung und Bekanntgabe der Personendaten und Informationen nach Absatz 1 nicht entgegengehalten werden kann.

Zum Bund bzw. zu den zuständigen Amtsstellen des Bundes zählt – wie bei Artikel 11 des Covid-19-SBüG – auch die EFK (s. zudem Art. 8 Abs. 1 Bst. c des Finanzkontrollgesetzes¹⁵). Die Personendaten und Informationen umfassen im vorliegenden Fall die Daten zu natürlichen und juristischen Personen.

Absatz 4: Eine weitgehende Informationstransparenz ist im Kontext eines Rettungsschirms zwingend notwendig. Gleichzeitig sind solche Informationen und Daten der betroffenen privaten Unternehmen zweifellos sehr sensibler Natur. Sie dürften regelmässig Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse im Sinne des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004¹⁶ (BGÖ) enthalten. Angesichts der ausgewiesenen Sensitivität dieser Daten und Informationen und um eine klare Rechtslage zu erreichen, beschränkt das Gesetz den sachlichen Anwendungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes. Absatz 4 stellt somit eine Spezialbestimmung im Sinne von Artikel 4 Buchstabe a BGÖ dar. Er schränkt hingegen den Austausch von Informationen und Daten zwischen den zuständigen Amtsstellen, inkl. der ECom, in keiner Weise ein.

Es ist jedoch unbestritten, dass Transparenz bezüglich des staatlichen Handelns wichtig und notwendig ist. Diese Transparenz soll anderweitig hergestellt werden, indem wichtige Eckwerte und Rahmenbedingungen in geeigneter Form offengelegt werden. Der Öffentlichkeit werden damit diejenigen Informationen zur Verfügung stehen, die der Beurteilung des Rettungsschirms dienen und die unter Wahrung der entsprechenden Geheimhaltungsvorschriften öffentlich zugänglich gemacht werden können, ohne dass Rückschlüsse auf die Interna der betroffenen Unternehmen möglich sind.

Art. 15 Beobachtung und Information

Die ECom beobachtet die Entwicklung der Märkte und der Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft. (*Abs. 1*). *Absatz 2* bestimmt, dass die ECom die zuständigen Bundesstellen nach Artikel 16 regelmässig über die Erkenntnisse ihrer Beobachtungen informiert.

¹⁴ SR 951.26

¹⁵ SR 614.0

¹⁶ SR 152.3

6. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 16 Zuständigkeiten und Vollzug

Absatz 1 hält fest, dass das UVEK für den Vollzug des Gesetzes zuständig ist. Sollten sich im Vollzug Streitigkeiten ergeben, müsste das UVEK verfügen – kraft seiner allgemeinen Verfügungskompetenz. Dagegen würde der Beschwerdeweg offenstehen.

Nach *Absatz 2* ist das UVEK zuständig für den Abschluss des Darlehensvertrags und die Gewährung eines Darlehens mittels Verfügung, jeweils im Einvernehmen mit dem EFD. Ist der Darlehensvertrag geschlossen, ist dieser (neben dem Gesetz) Grundlage, wenn dann tatsächlich ein Darlehen gewährt werden muss.

Art. 17 Aufschiebende Wirkung

Beschwerden gegen eine Verfügung nach dem vorliegenden Gesetz haben aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit – in Übereinstimmung mit Artikel 55 Absatz 5 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968¹⁷ (VwVG) – keine aufschiebende Wirkung.

Art. 18 Referendum und Inkrafttreten

Gemäss *Absatz 1* wird die Vorlage als dringlich erklärt und kann vor Ablauf der Referendumsfrist in Kraft gesetzt werden; es ist jedoch zu befristen (Art. 165 Abs. 1 BV).

Nach *Absatz 2* tritt das vorliegende Gesetz am [...] in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2026.

5.2 Bundesbeschluss über die Finanzierung eines Rettungsschirms für die Elektrizitätswirtschaft

Mit dem Bundesgesetz wird dem Parlament ein Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit in Höhe von 10 Milliarden Franken für den Rettungsschirm für die Strombranche beantragt.

Beim Betrag von 10 Milliarden handelt es sich um eine grobe Schätzung. Der Bedarf eines einzelnen Unternehmens hängt zum einen vom Strom-Preisniveau ab (kaum im Voraus einschätzbar), zum andern von den bislang eingegangenen Handelsgeschäften. Der Rettungsschirm soll nicht zuletzt eine vorsorgliche, psychologische Wirkung haben und zeigen, dass der Staat bereit ist, in Notsituationen Liquidität bereitzustellen. Es ist indes offensichtlich, dass notleidende Unternehmen im Ereignisfall namhafte Beträge benötigen. So beantragte Alpiq Ende 2021 Liquidität im Umfang von mehr als 1 Milliarde Franken. Auch der deutsche Rettungsschirm kann als Vergleich herangezogen werden: Er beträgt 100 Milliarden Euro. Das deutsche BIP ist rund fünfmal grösser als das schweizerische, so dass der Betrag von 10 Milliarden Franken für die Schweiz im Vergleich angemessen erscheint.

6. Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Auswirkungen des Bundesgesetzes über einen Rettungsschirm für die Elektrizitätswirtschaft auf die Finanzen des Bundes sind sehr schwierig zu quantifizieren. Im Idealfall entfalten die im Gesetz vorgesehenen Mechanismen bereits eine antizipativ wirkende Beruhigung auf den betroffenen Märkten, ohne, dass es zu einer konkreten Darlehensgewährung an ein systemkritisches Unternehmen käme. Sollte es zu Darlehensgewährungen kommen, gehen Schätzungen von einem notwendigen Gesamtvolumen für besicherte Darlehen in der Höhe von rund 10 Milliarden Franken aus. Mit dem Bundesgesetz wird dem Parlament ein Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für den Rettungsschirm beantragt. Ob und zu welchem Prozentsatz der entsprechende Verpflichtungskredit allerdings ausgeschöpft werden wird, ist derzeit nicht absehbar.

¹⁷ SR 172.021

Aufgrund der hohen Unsicherheit darüber, ob Direktdarlehen des Bundes tatsächlich nötig werden, wird darauf verzichtet, dem Parlament vorsorglich Voranschlagskredite zu beantragen. Der Bundesrat würde im Bedarfsfall der Finanzdelegation einen Nachtragskredit mit Vorschuss nach Artikel 34 des Finanzhaushaltgesetzes vom 5. Oktober 2007¹⁸ (FHG) beantragen. Kommen Finanzmittel zur Auszahlung, so dürften die Aufwendungen als ausserordentliche Ausgaben nach Artikel 15 FHG¹⁹ gelten.

Auch die personellen Folgen eines Rettungsschirms für die Elektrizitätswirtschaft können derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Je nach Umsetzung entsteht auf der Seite des Bundes vorübergehend ein personeller Mehrbedarf für die Umsetzung des Rettungsschirms sowie für die Verwaltung der Darlehen oder die Überwachung der Einhaltung der Vorgaben. Daneben wird auch externe Unterstützung nötig sein. Die bundeseitigen Kosten sollen durch die Bereitstellungspauschale gedeckt werden.

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Der Rettungsschirm für die Strombranche trägt dazu bei, die Stromversorgungssicherheit in der Schweiz zu erhöhen. Davon profitieren auch die Kantone und Gemeinden, unabhängig ob diese direkt oder indirekt an den systemkritischen Unternehmen beteiligt sind.

Finanzhilfen für unterstellte, systemkritische Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft werden nur subsidiär gewährt. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es – trotz des Aufspannens eines Rettungsschirms – primär Aufgabe der Unternehmen und der Kantone und Gemeinden als ihre Eigentümer ist, laufend alle notwendigen Vorkehrungen treffen, um Krisensituationen zu begegnen, das Fortbestehen der betroffenen Unternehmen zu gewährleisten und damit Finanzhilfen des Bundes im Endeffekt zu verhindern. Finanzhilfen des Bundes sind nur bei ausserordentlichen Marktentwicklungen, die Zahlungsunfähigkeit, ein Konkurs- oder Nachlassverfahren wahrscheinlich machen, vorgesehen.

Der hohe Risikozuschlag auf den Darlehen des Bundes kann Auswirkungen auf den Strompreis haben. Grössere Stromkunden könnten dieser Erhöhung ausweichen, indem sie sich einen neuen Verkäufer suchen. Die grundversorgten Endverbraucher können dagegen nicht ausweichen. Immerhin wird die Überwälzung der Bereitstellungspauschale und des Risikozuschlags auf die Endverbraucher ist demgegenüber nach Massgabe von Artikel 13 unzulässig.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Gemäss dem Gefährdungsdossier des Bundes zieht ein grossflächiger Stromausfall in der Schweiz enorme Schäden an Personen, Vermögen und wirtschaftlicher Leistung nach sich²⁰. Indem der Rettungsschirm für systemkritische Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft dazu beiträgt, die Stromversorgungssicherheit der Schweiz zu erhöhen, kann von positiven Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ausgegangen werden.

Es ist allerdings zu beachten, dass die Schaffung eines Rettungsschirms zu Fehlverhalten führen kann – beispielsweise wenn das Aufspannen eines Rettungsschirms dazu führt, dass unterstellte Unternehmen Risiken vermehrt in Kauf nehmen oder sich gemeinsam mit den Eigentümerinnen und Eigentümern weniger intensiv um notwendige, präventive Vorkehrungen bemühen. Deshalb sind die im Gesetz festgehaltenen, strengen Bedingungen für eine Finanzhilfe des Bundes notwendig.

Der Rettungsschirm kann aus ordnungspolitischer Sicht nur eine temporäre Übergangsmassnahme sein – mittelfristig müssen Massnahmen und Vorschriften umgesetzt werden, die eine Krisenhilfe des Bundes unnötig machen (Vorschriften BCM, Gesetz zur Integrität und Transparenz des Grosshandels von Strom und Gas, Vorgaben zur Liquidität und Kapitalausstattung der Unternehmen).

¹⁸ SR 611.0

¹⁹ SR 611.0

²⁰ <https://www.babs.admin.ch/> «Gefährdungsdossier Stromausfall»

7. Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Das Bundesgesetz über einen Rettungsschirm für die Elektrizitätswirtschaft hat das Ziel, dass der Bund bei ausserordentlichen Marktentwicklungen, die zu einem Liquiditätsengpass führen und in der Folge eine Illiquidität oder Überschuldung wahrscheinlich machen, Finanzhilfen an systemkritische und somit für die Versorgungssicherheit zentrale Unternehmen gewähren kann. Der Rettungsschirm dient somit letztlich der Aufrechterhaltung der Stromversorgungssicherheit.

Das Gesetz soll sich demnach auf Artikel 91 der Bundesverfassung (BV)²¹ stützen, auf welchen sich unter anderem auch das Stromversorgungsgesetz (StromVG) stützt. Artikel 91 Absatz 1 BV gibt dem Bund die Kompetenz, im Bereich Transport und Lieferung von Elektrizität zu legiferieren. Beim Erlass des StromVG hat der Bundesrat u.a. ausgeführt, gestützt auf Artikel 91 Absatz 1 könne der Bund namentlich die Übertragung monopolisieren und Massnahmen betreffend Versorgungssicherheit, wie Anschluss- und Lieferpflichten, vorsehen. Auch die Lehre bestätigt, dass Versorgungsvorgaben durch Artikel 91 BV abgedeckt sind. Beispiele dazu finden sich bereits in der bestehenden Energiegesetzgebung.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Internationale Verpflichtungen bestehen höchstens im Bereich von Regeln über die Zulässigkeit von Subventionen. Zu denken ist an gegen Marktverzerrungen gerichtete Vorgaben der Welthandelsorganisation WTO über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen, wonach aber Massnahmen, die der öffentlichen Ordnung und Sicherheit dienen, zulässig sind. Mit dem neuen Gesetz geht es um die Sicherung der Versorgungssicherheit in Extremsituationen. Es bestehen somit keine Konflikte mit internationalen Verpflichtungen.

7.3 Erlassform

Das Gesetz soll vom Parlament als dringliches Bundesgesetz nach Artikel 165 Absatz 1 BV verabschiedet werden, da der Rettungsschirm für die Strombranche in Anbetracht der Ausgangslage sachlich und zeitlich keinen Aufschub erträgt. Das Gesetz ist demnach zwingend zu befristen und soll sofort in Kraft gesetzt werden. Es bedarf der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates. Ein solches Gesetz untersteht dem nachträglichen fakultativen Volksreferendum. Wird es vom Volk nicht angenommen, so tritt es ein Jahr nach Annahme durch die Bundesversammlung ausser Kraft.

Damit sich der Bund verpflichten kann, die im Gesetz vorgesehenen Darlehen zu gewähren, benötigt er vom Parlament die Ermächtigung, die entsprechenden Verpflichtungen einzugehen. Daher wird den eidgenössischen Räten zusammen mit dem Gesetz auch ein einfacher Bundesbeschluss zu einem Verpflichtungskredit über 10 Milliarden Franken unterbreitet.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedarf Artikel 3 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom ...²² über einen Rettungsschirm für die Elektrizitätswirtschaft der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Bestimmung eine einmalige Subvention von mehr als 20 Millionen Franken nach sich zieht. Ebenfalls der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte bedarf Artikel 1 des Bundesbeschlusses zum Verpflichtungskredit vom ...²³ für den Rettungsschirm für die Elektrizitätswirtschaft. Kommt es im Rahmen des Rettungsschirms zu der Vergabe einer Finanzhilfe kann dies einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen.

²¹ SR 101

²² BBl ...

²³ BBl ...

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die allenfalls betroffenen systemkritischen Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft sind in privater Hand. Zusätzlich können Kantone und Gemeinden finanziell beteiligt sein. Damit ist es primär Sache der Privaten, sowie auch der Kantone und Gemeinden, ihr Unternehmen finanziell zu unterstützen. Daher ist in Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes vorgesehen, dass eine allfällige Unterstützung des Bundes nur subsidiär erfolgen kann. Die Hilfe des Bundes kann in Anbetracht der kurzfristig benötigten Unterstützung, die eine beachtliche Höhe erreichen dürfte, für den Erhalt einer genügenden Stromversorgung sehr wichtig sein.

Dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird durch die Regelung in den Artikeln 3 Absatz 3, 5, 7, 8, 10 und 11 weitgehend Rechnung getragen. So kann der Bundesrat die systemkritischen Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft verpflichten, diverse Vorkehrungen zu treffen (vgl. Erläuterungen zu Art. 3 Abs. 3). Auch die anderen genannten Artikel verpflichten entweder die Unternehmen oder die Kantone und Gemeinden einzelnen Pflichten nachzukommen oder gewisse Eigentumsbeschränkungen zu akzeptieren (vgl. die Erläuterungen zu den genannten Bestimmungen). Insbesondere werden in Artikel 11 des Gesetzes sämtliche Kantone verpflichtet - auch solche, die nicht an systemkritischen Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft beteiligt sind - sich an allfälligen definitiven Verlusten auf den nach dem Gesetz gewährten Darlehen zu beteiligen.

7.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Nach Artikel 91 Absatz 1 der Bundesverfassung erlässt der Bund Vorschriften über den Transport und die Lieferung von elektrischer Energie. Gemäss den Ausführungen in der Botschaft vom 3. Dezember 2004²⁴ zur Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz kann der Bund aufgrund der umfassenden Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich namentlich die Übertragung monopolisieren, Tarifvorschriften erlassen, Regelungen betreffend der Unternehmungen der Elektrizitätswirtschaft aufstellen, ein Netzzugangsrecht verankern sowie Massnahmen betreffend Versorgungssicherheit, wie Anschluss- und Lieferpflichten, vorsehen. Der Ausfall eines systemkritischen Unternehmens der Elektrizitätswirtschaft könnte zu Stromunterbrüchen im In- und Ausland führen. Der Bund hat ein grosses Interesse daran, dass die Stromversorgung ohne Unterbruch gewährleistet werden kann. Sollte es nicht gelingen, ein Unternehmen durch die Eignerinnen und Eigner genügend finanziell zu stützen, so soll der Bund einspringen können.

Nach Artikel 3 Absatz 1 sollen die staatlichen Finanzhilfen subsidiär zu den Massnahmen des Unternehmens der Elektrizitätswirtschaft und ihren Eigentümerinnen und Eigentümern erfolgen. Dies entspricht den allgemein gültigen Vorgaben des Subventionsgesetzes, das Finanzhilfen zulässt, wenn die zu fördernde Aufgabe ohne die Finanzhilfe nicht hinreichend erfüllt wird und die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen (Art. 6 Bst. c und d SuG²⁵).

Die Geltungsdauer des Gesetzes ist bis Ende 2026 befristet.

7.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Gestützt auf Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes kann der Bundesrat Ausführungsbestimmungen erlassen, die die systemkritischen Unternehmen verpflichten, Vorkehrungen zur Sicherstellung ihrer Produktions- und Lieferbereitschaft zu treffen sowie insbesondere finanzielle, organisatorische, technische und administrative Massnahmen vorzubereiten.

7.8 Datenschutz

Nach Artikel 5 Absatz 3 sind die systemkritischen Unternehmen verpflichtet, die notwendigen Informationen und Daten regelmässig und zeitnah zur Verfügung zu stellen. Artikel 5 Absatz 4 bildet

²⁴ BBl 2005 1611, hier 1674

²⁵ SR 616.1

das Gegenstück zu Absatz 3 und ermöglicht dem Bund (inkl. ECom, EFK und beauftragte Dritte) die notwendigen Informationen und Daten bei Bedarf bei den systemkritischen Unternehmen aktiv einzuholen.

Artikel 14 Absatz 1 ermöglicht die Bearbeitung, Verknüpfung und Bekanntgabe von Personendaten und Informationen durch die zuständigen Stellen des Bundes, die Kantone und Gemeinden sowie die ECom, die Eidgenössische Finanzkontrolle sowie allfällig beauftragte Dritte, die zur Gewährung, Verwaltung, Überwachung und Abwicklung der Darlehen und Sicherheiten oder sonst für den Vollzug dieses Gesetzes notwendig sind.

Artikel 14 Absatz 3 hält ausdrücklich fest, dass das Bankkunden-, Steuer-, Revisions- oder Amtsgeheimnis bei der Einholung, Bearbeitung, Verknüpfung und Bekanntgabe von Personendaten und Informationen zwischen den in Absatz 1 genannten Stellen und Personen nicht geltend gemacht werden kann. Der Informationsfluss und die entsprechende Bearbeitung und Verknüpfung der Daten sind unabdingbare Voraussetzungen für die Gewährung, Verwaltung, Überwachung und Abwicklung der Darlehen und Sicherheiten und um die Finanzhilfen effizient und effektiv abwickeln zu können. Die Beschränkung der erwähnten Geheimhaltungsrechte ist an das Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz²⁶ angelehnt und hat sich in diesem Zusammenhang bewährt.