

Sélection d'article sur la politique suisse

processus

**Verkaufseinschränkung von Energieinfrastrukturanlagen an
ausländische Investoren (Pa.lv. 16.498)**

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Ackermann, Marco
Zumofen, Guillaume

Citations préféré

Ackermann, Marco; Zumofen, Guillaume 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Verkaufseinschränkung von Energieinfrastrukturanlagen an ausländische Investoren (Pa.lv. 16.498), 2018 - 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 08.04.2025.

Sommaire

| | |
|--|---|
| Chronique générale | 1 |
| Infrastructure et environnement | 1 |
| Energie | 1 |
| Politique énergétique | 1 |

Abréviations

| | |
|-------------------|---|
| UREK-NR | Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates |
| UREK-SR | Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates |
| EU | Europäische Union |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| KEG | Kernenergiegesetz |
| StromVG | Stromversorgungsgesetz |
| WRG | Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte |
| VSE | Verband schweizerischer Elektrizitätswerke |
| BewG/LFAIE | Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland |
| RLG | Rohrleitungsgesetz |
| BewG | Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland |

| | |
|-------------------|--|
| CEATE-CN | Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national |
| CEATE-CE | Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats |
| UE | Union européenne |
| OFJ | Office fédéral de la justice |
| LENu | Loi sur l'énergie nucléaire |
| LApEI | Loi sur l'approvisionnement en électricité |
| LFH | Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques |
| UCS | Union des centrales suisses d'électricité |
| BewG/LFAIE | Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger |
| LITC | Loi sur les installations de transport par conduites |
| LFAIE | Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger |

Chronique générale

Infrastructure et environnement

Energie

Politique énergétique

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 22.01.2018
MARCO ACKERMANN

Diverse Medien berichteten über die parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH), die eine Beschränkung der Verkäufe von wichtigen Energieinfrastrukturen der Schweiz an ausländische Investoren forderte. Ausgangspunkt der Idee waren gemäss dem Corriere del Ticino auch Pläne der Alpiq gewesen, grosse Anteile ihrer Wasserkraftwerke an ausländische Investoren zu veräussern.

Im Januar 2018 gab die Energiekommission des Nationalrates (UREK-NR) der parlamentarischen Initiative Folge und begrüsst somit die Forderung, dass der Erwerb von **strategischen Infrastrukturen in der Energiebranche** durch ausländische Investoren eingeschränkt werden soll. So sollen die Bestimmungen über den Erwerb dieser Infrastrukturen dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland („Lex Koller“) unterstellt werden. Obwohl teilweise noch Zweifel am Instrument „Lex Koller“ bestanden, sprach sich die UREK-NR mit 9 zu 3 Stimmen bei einer Enthaltung für die Initiative aus.¹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 20.03.2018
MARCO ACKERMANN

Einstimmig gab im März 2018 auch die UREK-SR einer parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH) zur **Unterstellung der strategisch wichtigen Infrastrukturen des Energiesektors (Wasserkraftwerke, Stromnetze und Gasnetze) unter die Lex Koller** Folge. Damit sollen diese für das einwandfreie Funktionieren der Schweiz notwendigen Schlüsselinfrastrukturen vor einer ausländischen Übernahme geschützt werden. Es gebe selten Geschäfte, in denen sich SVP-Strategie Christoph Blocher und Jaqueline Badran einig seien, die Sorge um den Ausverkauf der inländischen Strom- und Wasserversorgung an ausländische Investoren verbinde aber die beiden Zürcher Politgrössen, postulierte der Tages-Anzeiger kurz vor der Kommissionssitzung. Nicht nur Politikerinnen und Politiker der Polparteien wünschten sich eine Gesetzesanpassung, wie die einstimmig gesinnte Kommission zu erkennen gab. Eine «grosse Mauer gegen die Chinesen» könne so geschaffen werden, titelte der «Blick», und die wettbewerbsverzerrenden Aufkäufe durch den chinesischen Staatsfonds könnten damit unterbunden werden, erklärte Ruedi Noser (fdp, ZH) in derselben Zeitung. In der Offensive gegen eine etwaige Verkaufsbeschränkung stand gemäss Tages-Anzeiger der VSE, da der Verband befürchtete, mit der Ausweitung der Lex Koller «die bereits angespannte Lage der Elektrizitätswirtschaft zusätzlich [zu] verschärfen».²

DÉBAT PUBLIC
DATE: 21.01.2019
MARCO ACKERMANN

Während die UREK-NR mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zwecks **Unterstellung der strategisch wichtigen Infrastrukturen des Energiesektors unter die Lex Koller** beschäftigt war, kursierten in den Medien Teile eines vertraulichen Berichts des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 6. Dezember 2018 zu ebendieser parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH). In dem Bericht sei vorgeschlagen worden, die Lex Koller bei strategischen Infrastrukturen nach dem Prinzip «ja, ausser» anzuwenden, sodass Verkäufe ins Ausland grundsätzlich erlaubt wären und der Bund einen Verkauf nur verhindern könnte, sofern er eine Versorgungssicherheitsgefährdung nachweisen könnte. Dies würde einer Umkehr der Beweislast gleichkommen, da beim Verkauf von Boden an Personen im Ausland – wo bereits heute die Lex Koller gelte – nach dem Prinzip «nein, ausser» gehandelt werde und die Käufer den Nachweis erbringen müssten. Als problematisch stufte der Bericht gemäss Tages-Anzeiger die konkrete Umsetzung dieses Gefährdungsnachweises ein, da einerseits eine solche Einschätzung «mit viel Ermessen» verbunden wäre und andererseits mit zunehmenden Verkäufen die Versorgungssicherheit sinke und so womöglich nicht alle Käuferinnen und Käufer gleich behandelt würden. Des Weiteren klassifizierte das geheime Dokument eine Lex Koller im Stromsektor als nicht kompatibel mit dem angestrebten Stromabkommen mit der EU. Ein Infrastruktur-Verkaufsverbot an EU-Investoren müsste demnach wohl ausgenommen werden, da sonst «eine unzulässige Diskriminierung stattfindende», so der Bericht. Bevor es jedoch zu einem Stromabkommen mit der EU kommen könne, müsse zuerst die Frage nach dem Rahmenabkommen geklärt werden, erläuterte das BJ weiter.³

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 10.02.2020
MARCO ACKERMANN

Mit 24 Stimmen bei einer Enthaltung beantragte die UREK-NR im Februar 2020 einstimmig, die **Behandlungsfrist** für die parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH) zur Unterstellung der **strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller um zwei Jahre zu verlängern**. Die Kommission habe sich bereits an mehreren Sitzungen (20. August 2018, 21. Januar 2019 und 26. August 2019) mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfes beschäftigt und die Verwaltung mit diversen Abklärungen – insbesondere zum Geltungsbereich und zur Vereinbarkeit der Forderung mit internationalen Verpflichtungen – beauftragt, so die Kommission in ihrem Bericht. Aufgrund der Komplexität und der zeitaufwändigen Abklärungen sei eine Fristverlängerung bis zur Frühjahrsession 2022 nötig.⁴

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 20.05.2020
MARCO ACKERMANN

Im Mai 2020 beschloss die UREK-NR mit 17 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Arbeiten zur parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH) für die **Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller zu sistieren** und stattdessen eine umfassendere, eigene Motion (20.3461) einzureichen. Die Kommission unterstrich damit erneut den Bedarf, kritische Infrastrukturen vor ausländischen Übernahmen zu schützen. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative, die auf Infrastrukturen der Energiebranche beschränkt war, forderte die Motion eine allgemeine gesetzliche Grundlage für Kontrollen bei ausländischen Investitionen in hiesige kritische Infrastrukturen, sofern die Investition zu einer faktischen ausländischen Kontrolle der jeweiligen Unternehmung führt.⁵

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 19.06.2020
MARCO ACKERMANN

Auf Antrag seiner UREK-NR verlängerte der Nationalrat in der Sommersession 2020 stillschweigend die **Behandlungsfrist der parlamentarischen Initiative Badran** (sp, ZH) um zwei Jahre bis zur Frühjahrsession 2022. Die Kommission und die Verwaltung erhalten damit mehr Zeit, um sich vertieft mit den komplexen Fragestellungen in Zusammenhang mit dem Geschäft auseinandersetzen zu können.⁶

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 26.01.2021
MARCO ACKERMANN

Im Januar 2021 gab die UREK-NR bekannt, ihre eigene Kommissionsmotion zum Schutz kritischer Infrastrukturen (Mo. 20.3461) zurückzuziehen, nachdem informelle Gespräche und die Rückweisung der Motion durch den Nationalrat aufgezeigt hatten, dass die weiter vorangeschrittene parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH) doch der bessere Weg sei, um **wichtige Schweizer Infrastrukturen vor ausländischer Kontrolle zu schützen**. Im Januar 2021 nahm sie deshalb die Beratungen zur zuvor sistierten Initiative Badran wieder auf, wie sie in ihrer Medienmitteilung verlauten liess.⁷

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 03.11.2021
MARCO ACKERMANN

Mit 15 zu 9 Stimmen verabschiedete die UREK-NR im Oktober 2021 einen Vorentwurf zur Änderung der Lex Koller, wie sie eine von beiden Kommissionen gutgeheissene parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH) forderte. Damit soll das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland dahingehend angepasst werden, dass **wichtige energiewirtschaftliche Infrastrukturen vor ausländischer Kontrolle geschützt werden** und nur noch unter eng gefassten Bedingungen veräussert werden dürfen. Unter «strategische Infrastrukturen der Energiewirtschaft» summierte die Kommission Wasserkraftwerke, gewisse Rohrleitungen, das Stromnetz sowie die Kernkraftwerke. Nach Meinung der Kommissionsmehrheit bestehe ein fundamentales öffentliches Interesse, dass solche Anlagen, die für das Funktionieren des Landes essenziell sind und oft durch Staatsmittel finanziell gestützt werden, nicht in ausländische Hände geraten. Eine Minderheit Jauslin (fdp, AG) erkannte in der Massnahme hingegen einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und warnte vor Umgehungsmöglichkeiten. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf läuft bis Mitte Februar 2022.⁸

INITIATIVE PARLEMENTAIRE
DATE: 18.03.2022
GUILLAUME ZUMOFEN

Etant donné les pérégrinations de l'initiative parlementaire, la fin de la consultation de l'avant-projet a été fixée au 17 février 2022. Par conséquent, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) a demandé le **prolongement du délai de deux années pour traiter** l'initiative. Une telle prolongation permettrait à la CEATE-CN de prendre en compte les réponses à la consultation afin de proposer un projet au Parlement qui réponde à la volonté de **l'initiative parlementaire** de soumettre à la Lex Koller les infrastructures stratégiques du secteur énergétique. La chambre basse a validé tacitement la

prorogation du délai.⁹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 29.03.2023
GUILLAUME ZUMOFEN

Après avoir prolongé, en 2022, le délai de traitement de l'initiative parlementaire, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) s'est emparée du projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). L'objectif de ce projet est d'intégrer les infrastructures stratégiques du secteur énergétique dans la LFAIE (dite **Lex Koller**). Selon la CEATE-CN, les risques qui pèsent sur la sécurité d'approvisionnement énergétique de la Suisse confirment l'**intérêt fondamental des infrastructures énergétiques** et justifient la modification de la Lex Koller. Cette modification concernerait les centrales hydroélectriques, les infrastructures permettant le transport de combustible ou de carburant, les centrales nucléaires et le réseau électrique.

Dans son projet, la commission ne souhaite pas interdire les investissements étrangers, mais définir des conditions strictes. Concrètement, des investisseurs étrangers ne pourraient pas obtenir une position dominante dans l'entreprise. Deux minorités se sont opposées au projet. La première propose d'interdire complètement les investissements étrangers. La seconde met en avant la liberté économique et rejette l'ensemble du projet.¹⁰

INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 07.06.2023
GUILLAUME ZUMOFEN

La Commission de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) a soumis au Conseil fédéral son projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ou Lex Koller). Ce projet de loi découle d'une initiative parlementaire de la députée Jacqueline Badran (ps, ZH). L'objectif est de **soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la Lex Koller** afin de garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique de la Suisse.

Le projet de la CEATE-CN prévoit une obligation d'autorisation pour l'acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique, mais aussi une autorisation pour toute prise de contrôle qui pourrait, par analogie, permettre à son acquéreur d'agir comme un propriétaire. Afin de soumettre les infrastructures énergétiques à la Lex Koller, la CEATE-CN a introduit des règles spécifiques, et encore non-existantes, dans la loi fédérale afin de traiter autant des immeubles, objectif initial de la Lex Koller, que des infrastructures énergétiques. Pour être précis, le projet de loi fédérale assujettit au régime d'autorisation les centrales hydrauliques, selon la loi sur les forces hydrauliques (LFH), les installations de transports par conduites de combustibles ou carburant gazeux, selon la loi sur les installations de transports par conduites (LITC), les réseaux de transport et de distribution d'électricité, selon la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), et les centrales nucléaires, selon la loi sur l'énergie nucléaire (LENu). Lors de la procédure de consultation, les partis et organisations invitées se sont, dans la majorité des cas, opposées au projet de loi fédérale. Néanmoins, la CEATE-CN a fait fi des résultats de la procédure de consultation et soumis, tel quel, son projet au gouvernement et à l'Assemblée fédérale. Dans son avis, le Conseil fédéral s'est également opposé au projet. De son point de vue, il n'est pas cohérent de régir deux procédures d'autorisation distinctes – infrastructures énergétiques et immeubles – dans la même loi. L'intégration des infrastructures énergétiques dans la Lex Koller mettrait en difficulté la garantie de propriété et la liberté économique. En outre, le Conseil fédéral considère que la législation en vigueur ainsi que les travaux relatifs à la motion 18.3021 offrent une protection adaptée.

Au **Conseil national**, les députés et députées ont **validé** par 120 voix contre 72 et 1 abstention le **projet de loi fédérale** de la CEATE-CN. Au final, seul l'argument de la liberté économique semble avoir fait mouche. En effet, les voix opposées au projet provenaient du PLR (29 voix), des Vert'libéraux (15 voix) et du groupe du Centre (27 voix). Néanmoins, cela n'a pas suffi. Le projet passe la première rampe du Conseil national.¹¹

INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 28.02.2024
GUILLAUME ZUMOFEN

À l'inverse de la chambre du peuple, la chambre des cantons a **refusé d'entrer en matière sur le projet de loi pour soumettre les infrastructures énergétiques stratégiques à la loi fédérale** sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la majorité de sa commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-CE) et à l'avis du Conseil fédéral. En effet, la majorité de la CEATE-CE a indiqué que le projet de loi fédérale sur le contrôle des investissements étrangers (23.086), déposé par le Conseil fédéral, permettrait de protéger le secteur énergétique sans élaborer de solution

distincte pour le secteur. De plus, à la tribune, Pirmin Bischof (centre, SO) a précisé, pour la commission, que l'intégration des infrastructures énergétiques dans la LFAIE n'était pas adéquate car elle donnait toute la compétence au Conseil fédéral, sans prévoir de recours juridique. À l'opposé, le parti socialiste a plaidé en vain pour une législation plus restrictive que le projet de loi fédérale sur le contrôle des investissements étrangers pour les infrastructures énergétiques. Mais surtout, une motion d'ordre du sénateur Pierre-Yves Maillard (ps, VD) a demandé la suspension du traitement de l'initiative parlementaire jusqu'à la mise en œuvre du message 23.086 relatif à la loi fédérale sur le contrôle des investissements étrangers.

La motion d'ordre a été rejetée par 26 voix contre 17 et 1 abstention. Les voix du PS (7) n'ont été rejointes par des voix de l'UDC (6), des Vert-e-s (2) et du groupe du Centre (2). Puis, cette alliance hétéroclite s'est encore délitée lors du vote sur l'entrée en matière. Le Conseil des Etats a refusé l'entrée en matière par 29 voix contre 12 et 3 abstentions. Le parti socialiste (7) n'a rallié que des voix au sein de l'UDC (3) et des s Vert-e-s (2) avec son plaidoyer.¹²

INITIATIVE PARLEMENTAIRE

DATE: 18.09.2024

GUILLAUME ZUMOFEN

Après le refus d'entrer en matière du Conseil des Etats, en février 2024, le Conseil national s'est penché, à son tour, sur le **projet de loi pour soumettre les infrastructures énergétiques stratégiques à la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)**. Ce second tour au Conseil national a donné lieu, une nouvelle fois, à des discussions nourries. Tout d'abord, le groupe du Centre a indiqué qu'il était préférable de miser sur la Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (23.086). En outre, selon Nicolò Paganini (centre, SG), porte-parole du groupe, il est peu probable que des infrastructures énergétiques soient acquises par des fonds souverains ou des investisseurs étrangers. Puis, le groupe socialiste a maintenu sa volonté d'entrer en matière sur ce projet de loi qui offre, selon lui, une approche préventive adéquate pour protéger les infrastructures énergétiques helvétiques. De son côté, le groupe PLR a, à nouveau, martelé l'argument de la liberté économique pour justifier sa décision de ne pas entrer en matière.

Au final, malgré le refus d'entrer en matière du Conseil des Etats et les travaux en cours sur la Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (23.086), le **Conseil national a maintenu sa décision d'entrer en matière** par 120 voix contre 68 et aucune abstention. Les députés et députées s'alignent donc sur la recommandation de la majorité de sa Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-CN). Dans leur volonté de refuser l'entrée en matière, le PLR (28 voix), le Centre (28 voix) et le Parti Vert'libéral n'ont été soutenu que par 3 voix de l'UDC. Les arguments relatifs à la Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers et à la liberté économique n'ont donc pas suffi.¹³

1) Medienmitteilung UREK-NR; APZ, BU, CdT, 24.1.18

2) Medienmitteilung UREK-SR vom 20.3.18; TA, 20.3.18; Blick, 21.3.18

3) BaZ, TA, 21.1.19

4) Kommissionsbericht UREK-NR vom 10.02.20

5) Medienmitteilung UREK-NR vom 20.05.20

6) AB NR, 2020, S. 1132

7) Medienmitteilung UREK-NR vom 26.1.21

8) Medienmitteilung UREK-NR vom 13.10.21; Medienmitteilung UREK-NR vom 3.11.21

9) BO CN, 2022, p.581; Rapport CEATE-CE 14.02.2022; CdT, 18.2.22

10) Communiqué de presse CEATE-CN du 29.3.23; FF, 2023 1095

11) BO CN, 2023, p.1152 ss.; Communiqué de presse CEATE-CN du 29.3.23; Communiqué de presse CF du 2.6.23; FF, 2023 1095; FF, 2023 1096; LT, NZZ, 3.6.23; AZ, 7.6.23; 24H, AZ, NZZ, TA, 8.6.23; NZZ, 9.6.23

12) BO CE, 2024, p.33 s.; Communiqué de presse CEATE-CE du 2.2.2024

13) BO CN, 2024, p. 1674 ss.; Communiqué de presse CEATE-CN du 9.4.24; Lib, 19.9.24