



16.498

Parlamentarische Initiative

Badran Jacqueline.

**Unterstellung der strategischen
Infrastrukturen der Energiewirtschaft
unter die Lex Koller**

Initiative parlementaire

Badran Jacqueline.

**Soumettre les infrastructures
stratégiques du secteur énergétique
à la lex Koller**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.06.20 (FRIST - DÉLAI)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.22 (FRIST - DÉLAI)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.06.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.02.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit

Nichteintreten

Antrag der Minderheit

(Stocker, Crevoisier Crelier, Vara)

Eintreten

Ordnungsantrag Maillard

Sistierung der Behandlung der parlamentarischen Initiative Badran Jacqueline 16.498 bis zur Umsetzung der Motion Rieder 18.3021 zur Investitionskontrolle.

Proposition de la majorité

Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité

(Stocker, Crevoisier Crelier, Vara)

Entrer en matière

Motion d'ordre Maillard

Suspendre le traitement de l'initiative parlementaire Badran Jacqueline 16.498 jusqu'à la mise en oeuvre de la motion Rieder 18.3021 sur le contrôle des investissements.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Sehr herzlich begrüßen möchte ich Herrn Bundesrat Beat Jans, der zum ersten Mal bei uns in der Chambre de Réflexion ist. Ich wünsche Ihnen bei uns viel Erfolg und gutes Gelingen.

Weiter gratuliere ich Maya Graf herzlich zum Geburtstag und wünsche ihr einen wunderschönen Tag. Ich weiss nicht, ob sie einen ausgehen wird – wir werden das noch sehen. (*Heiterkeit, Beifall*) Wir werden heute also alle nett zu ihr sein.



Maillard Pierre-Yves (S, VD): Le sujet dont nous allons débattre ce matin est très important; si l'on prend un petit peu de recul, on constate qu'il y a vingt ans environ, l'Europe s'est engagée dans un processus d'ouverture du marché de son secteur de l'électricité, et qu'à la même époque, la Russie d'un certain M. Poutine faisait exactement le contraire et prenait un contrôle étatique beaucoup plus puissant sur tout le secteur énergétique russe.

Vingt ans après, on peut mesurer le désastre qu'a entraîné le choix d'ouvrir le secteur de l'énergie, en particulier le secteur de l'électricité, à des mécanismes de concurrence. Nous avons, en Europe, il y a vingt ans, à peu près 30 pour cent de réserves de capacité. Dans un marché libre, ces réserves de capacité ont été considérées comme des surproductions. Elles ont été démantelées. Pendant des décennies, on a réduit les capacités de production en Europe et on s'est rendu dépendant, notamment des importations de gaz russe.

Aujourd'hui, alors que les conflits géostratégiques reprennent et que nous vivons une guerre en Europe, on constate que cette dépendance énergétique de l'Europe a affaibli fortement le camp des démocraties occidentales. On voit, au contraire, les dictatures prospérer sur le monopole qu'elles ont repris de leurs infrastructures et de leurs capacités de production énergétiques. Je pose d'abord ce cadre afin que l'on prenne la mesure de l'importance du sujet.

En Suisse, la situation est la suivante: le peuple, en 2022, a refusé l'ouverture complète du marché de l'électricité; ensuite, le Parlement a décidé d'une libéralisation partielle, qui a entraîné un certain nombre de désavantages que l'Union européenne avait subis.

Nous sommes aujourd'hui à la veille d'un débat sur un nouvel accord avec l'Union européenne, et reprenons le projet de libéraliser complètement le marché de l'électricité. C'est-à-dire que les erreurs faites il y a vingt ans – qui sont maintenant reconnues comme des erreurs –, nous nous apprêtons à les faire à nouveau. Cela montre à quel point l'idéologie a la vie dure, même quand il s'agit de choses qui sont aussi, évidemment, contraires à l'intérêt public et à l'intérêt national.

La proposition de notre collègue Badran, que le Conseil national a reprise et que la commission du Conseil des Etats avait soutenue, tombe à pic: elle permet à notre Parlement d'affirmer au Conseil fédéral que nous ne voulons pas laisser nos infrastructures de production énergétique et de transport énergétique être vendues et être l'objet de phénomènes spéculatifs. Nous ne le voulons pas, parce que c'est dans l'intérêt du pays de garder le contrôle de ces infrastructures.

L'outil proposé, la lex Koller, est un outil intelligent qui permettrait vraiment de donner une protection à ces infrastructures stratégiques. La commission a changé d'optique en disant que, vu l'existence de la motion Rieder 18.3021, cette façon de procéder via la proposition Badran par la lex Koller n'était pas opportune et qu'il fallait se concentrer sur la proposition de notre collègue Rieder et le projet de loi qui en découle. Peut-être que c'est la bonne solution, mais peut-être que l'on verra que la solution proposée par notre collègue Rieder ne suffit pas. Peut-être même que le Parlement ne la mettra pas en oeuvre. Il me semble vraiment dommage et regrettable que l'on renonce à ce processus de longue haleine, qui a été enclenché et qui est soutenu par notre chambre soeur, le Conseil national, pour un projet qui n'est pas encore sous toit. Si le projet de notre collègue Rieder arrive à échéance, qu'il est mis sous toit et que l'on constate qu'il nous donne cette sécurité, alors on pourra renoncer à cette initiative parlementaire. Mais je pense qu'il est prématuré d'y renoncer avant que l'on soit allé au bout de la démarche de notre collègue.

C'est la raison pour laquelle je vous propose de suspendre le traitement de cette initiative parlementaire pour qu'on aille au bout des travaux qui ont été enclenchés par notre collègue Beat Rieder.

Enfin, j'aimerais conclure en disant une chose. L'hypothèse de vendre nos barrages à des capitaux étrangers n'est pas une hypothèse théorique. En 2016, Alpiq avait comme projet de vendre 49 pour cent de ses participations dans 18 barrages suisses. C'était un projet très concret qui a failli se réaliser, parce qu'Alpiq était en situation de très grandes difficultés financières, notamment liées au fait que la valeur de ses actifs est indexée au prix du marché, ce qui est une

AB 2024 S 33 / BO 2024 E 33

aberration économique. Mais, enfin, les choses se passent comme cela. Si le prix du marché baisse, les entreprises électriques doivent amortir massivement la valeur de leurs actifs, et cela peut les mettre dans une situation de fragilité qui les oblige à vendre à à peu près n'importe qui. Ce risque n'est donc ni hypothétique ni théorique. Nous avons failli le vivre. Si nous refusons d'entrer en matière sur ce texte et que ce risque se répète, alors nous porterons une certaine responsabilité dans le fait que nous aurons perdu le contrôle d'une partie de nos infrastructures les plus stratégiques et d'un plus grand intérêt national.

Voilà pourquoi je vous invite à suspendre le traitement de cette initiative le temps que l'on arrive au bout du projet de loi proposé par notre collègue Beat Rieder.



Bischof Pirmin (M-E, SO), für die Kommission: Ich bitte Sie namens der Kommission, diesen Sistierungsantrag abzulehnen.

Der Antrag lag auch der Kommission vor. Sie lehnte ihn mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung ab. Der Sistierungsantrag wurde am Schluss der Debatte in der Kommission beraten und entschieden.

Kollege Maillard hat jetzt ein paar energiepolitische Überlegungen angestellt, die mit der Vorlage hier an sich nichts zu tun haben. Die Kommission ist gegen eine Sistierung, weil sie nach Prüfung der Argumente merkte, dass das Anliegen der Initiative für die Schweiz zwar richtig und auch wichtig ist – es hat an Bedeutung gewonnen –, der Weg aber völlig falsch ist; ich komme in der Detailberatung darauf zurück. Das gilt umso mehr, als der Bundesrat, der von Anfang an Nichteintreten auf die Vorlage beantragt hatte, inzwischen – nach der Motion 18.3021 unseres Kollegen Rieder – am 15. Dezember letzten Jahres einen eigenen Entwurf für ein Investitionsprüfgesetz vorgelegt hat. Dieser wird dann zu uns kommen. Die Kommission verglich die beiden Konzepte und stellte fest, dass das Konzept des Bundesrates deutlich besser ist als das Konzept des Nationalrates.

Das Konzept des Bundesrates hat mindestens drei wesentliche Vorteile:

Zum Ersten definiert es kritische Sektoren, und zwar nicht nur in der Energiewirtschaft, sondern auch in übrigen sicherheitspolitischen Bereichen, die die Schweiz betreffen. Denken Sie an Spitäler, die Produktion von Medizinprodukten, Flughäfen, Häfen, Telekommunikationseinrichtungen und Lebensmittelverteilungsorganisationen und natürlich auch an verschiedene Energiewerke. Das ist das eine.

Zum Zweiten konzentriert der Bundesrat auf staatliche Investoren, also auf die Gefahr, dass staatlich gesteuerte Firmen – es ist insbesondere von chinesischen Investitionen die Rede gewesen, aber es geht nicht nur um diese – kritische schweizerische Infrastruktur erwerben könnten. Das machen die Vorlage des Nationalrates und die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline nicht. Sie konzentrieren nur auf die Frage "Ausländer oder Schweizer?".

Zum Dritten ist die Vorlage des Nationalrates bzw. die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline sehr leicht umgehbar. Sie konzentriert einfach auf den Wohnsitz im Ausland und macht selber einen sogenannten Staatsvertragsvorbehalt. Das bedeutet: Wenn der chinesische Erwerber, der eine Energieanlage in der Schweiz nicht erwerben könnte, eine Tochterfirma in Hongkong gründet – mit Hongkong hat die Schweiz ein entsprechendes Freihandelsabkommen –, dann ist der Erwerb von Schweizer Energieinfrastruktur wieder problemlos möglich. Das kann es ja nicht sein. Wenn schon, möchte die Kommission ein wasserdichtes Konstrukt, ein Investitionsprüfungsgesetz, wie es der Bundesrat vorschlägt.

Aus diesen Grundüberlegungen schlage ich Ihnen namens der Kommission vor, hier eine Sistierung abzulehnen, weil der Weg selber nicht der richtige ist.

Rieder Beat (M-E, VS): Ich gebe Kollege Maillard recht, dass die geopolitische Lage, in der wir uns nun befinden, wahrscheinlich dem Hintersten und Letzten klarmachen sollte, dass auch die Schweiz ein Investitionskontrollgesetz – ich sage "Kontrollgesetz", nicht "Prüfgesetz" – braucht. Der Weg dorthin ist natürlich genau zu prüfen. Die UREK-S – zufälligerweise bin ich jetzt dieser Kommission vorständig und ihr Präsident – hat sich eingehend mit dem Sistierungsantrag beschäftigt.

Ich gebe Ihnen nun einen praktischen Hinweis, wieso dieser Sistierungsantrag, der dann noch formell relativ schwierig zu begründen ist – wir sind auf das Geschäft noch gar nicht eingetreten –, hier im Ständerat falsch ist. Der Bundesrat hat die Botschaft zu diesem Investitionsprüfgesetz am 15. Dezember 2023 verabschiedet. Das Gesetz wurde der Finanzkommission des Nationalrates zugewiesen. Wenn Sie hier jetzt nicht eintreten, heisst das ja nicht, dass die parlamentarische Initiative gestorben ist, sondern das Geschäft geht zurück an die UREK-N. Die UREK-N wird die Parallelität der Ereignisse sicherlich feststellen und könnte – ich möchte sie nicht beraten – in einem Mitbericht an die Finanzkommission des Nationalrates ihre Ansicht der Dinge darlegen, dies insbesondere deshalb, weil, wie der Berichtstatter gesagt hat, der Bereich, den die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline beschlägt, auch im Investitionsprüfgesetz erfasst ist. Das ist nur ein Teil; es gibt verschiedene Teile, die in der Schweiz geschützt werden müssen. Dieser Teil ist im Investitionsprüfgesetz in einem Artikel ausdrücklich erfasst. Es handelt sich um eine Differenz in der Grösse der Werke, die geschützt werden. Das Investitionsprüfgesetz spricht von 100-Megawatt-Werken, die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline von 20-Megawatt-Werken. Ansonsten ist dieser Teil inhaltlich geschützt.

Es wäre falsch, wenn wir uns auf diesen Teil konzentrieren würden. Das wäre völlig falsch, es gibt andere, noch viel wichtigere Teile. Gerade der Teil, den die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline beschlägt, ist durch die Eigentumsstruktur in der Schweiz eigentlich relativ gut abgesichert. Sie wissen es alle: Diese Werke sind mehrheitlich in den Händen von Gemeinden, von Kantonen, in öffentlichen Händen und dürfen nicht ohne Weiteres an ausländische staatlich kontrollierte Investoren verkauft werden.



Daher ist die Kommission eigentlich der Überzeugung, dass es richtig ist, hier auf die Umsetzung – der Bericht-erstatteur wird Ihnen sicherlich die inhaltlichen Argumente noch darlegen können – dieser parlamentarischen Initiative Badran Jacqueline nicht einzutreten und damit den Weg für ein griffiges Investitionsprüfgesetz frei zu machen. Das ist der richtige Weg, damit schützen wir unsere Infrastruktur, die wichtig ist, am geeignetsten. Ich bitte Sie, den Sistierungsantrag abzulehnen.

Crevoisier Crelier Mathilde (S, JU): Je vous invite à accepter la motion d'ordre de notre collègue Maillard, et donc à demander la suspension du traitement de cette initiative. Dans la question de la loi sur le contrôle des investissements, qui a été soumise en décembre 2023 par le Conseil fédéral et qui sera traitée à partir de ce printemps par les chambres, les deux approches – l'initiative Badran et la loi sur le contrôle des investissements – sont fondamentalement différentes. Il s'agit, pour l'une, d'interdire sauf exception; pour l'autre, de permettre sauf interdiction. Tout le monde s'accorde sur la nécessité d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique. C'est véritablement un des enjeux du siècle. On a vu, ces dernières années, comme l'a d'ailleurs du reste très bien dit mon collègue Maillard, que la situation géopolitique nous a fait comprendre d'autant plus la nécessité d'assurer impérativement cette sécurité. Or, est-ce que la loi qui nous sera soumise et que nous traiterons permettra d'assurer cette sécurité? Ce sont les discussions en commission et au sein des chambres qui permettront de le déterminer. Ce sera à nous de le déterminer. Dans cette attente, il est véritablement nécessaire de ne pas se passer de l'autre alternative que constitue l'initiative Badran, quitte à ce que, une fois que nous aurons débattu de ces questions en commission, nous décidions de ne pas entrer en matière.

C'est pourquoi je vous demande de faire la pesée d'intérêts, de prendre en compte l'importance et l'ampleur de la problématique que nous avons à traiter avec cette initiative et d'accéder à la demande de notre collègue Maillard d'accepter cette motion d'ordre.

AB 2024 S 34 / BO 2024 E 34

Jans Beat, Bundesrat: Vielen Dank für den warmen Empfang. Ich freue mich, mit Ihnen zusammenarbeiten zu dürfen.

Zum Sistierungsantrag Maillard: Ich verstehe den Antrag so, dass Herr Maillard hier dem Ständerat die Möglichkeit geben will, die vollständige Auslegeordnung vor sich zu haben, bevor der Entscheid über Eintreten oder Nichteintreten getroffen wird. Der Bundesrat hat es mit dem Entscheid, ob und wie man die Lex Koller verändern will, nicht eilig. Er will ja gar nicht auf den Erlassentwurf eintreten. Deshalb können wir diesem Sistierungsantrag auch gelassen entgegensehen und haben keine Probleme damit, wenn er angenommen wird.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.498/6339)

Für den Ordnungsantrag Maillard ... 17 Stimmen

Dagegen ... 26 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Wir kommen damit zur Eintretensdebatte.

Bischof Pirmin (M-E, SO), für die Kommission: Wie Sie schon der Geschäftsnummer ansehen, handelt es sich um keines der taurischsten Geschäfte in diesem Rat. Die Vorlage ist bereits acht Jahre alt. Wie Sie vorhin beim Ordnungsantrag gespürt haben, ist sie auch enorm emotionsgeladen.

Der parlamentarischen Initiative Badran Jacqueline 16.498 wurde im Jahr 2018 in der ersten Phase in beiden UREK Folge gegeben. In der Folge hat die UREK-N die Vorlage ausgearbeitet, die Sie heute vor sich haben. Es geht in der Vorlage darum, dass der Erwerb von strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft in der Lex Koller einer Bewilligungspflicht analog zu derjenigen beim Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland unterstellt werden soll. Zu diesem Zweck soll ein neues, eigenes Verfahren auf Bundesebene geschaffen werden, also ein anderes Verfahren als jenes, das die Lex Koller bisher kennt. Dort haben wir ein kantonales Verfahren. Bewilligungspflichtig sollen neu Wasserkraftwerke, Rohrleitungsanlagen zur Beförderung von gasförmigen Brenn- und Treibstoffen, das Übertragungsnetz und die Verteilnetze für Strom sowie die Kernkraftwerke sein. Der Erwerb einer Energieinfrastruktur in diesem Sinne soll nur dann bewilligt werden, wenn dadurch die gesamtwirtschaftlichen oder versorgungspolitischen Interessen der Schweiz gestärkt werden und ihm keine staatspolitischen Interessen entgegenstehen.



Zuständig für diese Bewilligung ist im Gegensatz zur Lex Koller der Bundesrat. Er entscheidet erst- und letztinstanzlich. Objektiv bewilligungspflichtig ist natürlich der Erwerb von Eigentum, aber auch der Erwerb von jeder Art von Rechten an diesen Infrastrukturen, die eine eigentumsähnliche Stellung begründen würden.

Subjektiv bewilligungspflichtig sind, wie eben auch in der Lex Koller, Personen im Ausland, allerdings unter dem sogenannten Staatsvertragsvorbehalt, der, ich habe es vorhin schon kurz erwähnt, besagt, dass Personen, die aus einem Land kommen, mit dem die Schweiz ein Freihandelsabkommen hat, nicht unter diese Bewilligungspflicht fallen, weil ein Staatsvertrag vorliegt.

Die Vorlage, die wir vor uns haben, gilt pro futuro. Das heisst, bereits bestehende Eigentumsverhältnisse würden dadurch nicht tangiert.

Die Geschichte dieser Vorlage ist zwar nicht verworren, aber doch einigermaßen kompliziert. Im Jahr 2016 wurde die parlamentarische Initiative, wie gesagt, im Nationalrat eingereicht. Im Jahr 2018 haben ihr die beiden UREK Folge gegeben. Am 19. März 2023 hat die UREK-N die Vorlage präsentiert, die wir heute vor uns haben. Am 2. Juni 2023 hat der Bundesrat seine Stellungnahme dazu abgegeben. Er beantragt, nicht auf die Vorlage einzutreten – einerseits, wie der Bundesrat sagt, weil der Ansatz über die Lex Koller ungeeignet sei, andererseits, wie der Bundesrat ausführt, weil die Energieinfrastrukturen bereits heute zum grossen Teil in Staatsbesitz seien. Fünf Tage später, am 7. Juni 2023, hat der Nationalrat, entgegen dem Antrag des Bundesrates und einer Kommissionsminderheit, die Vorlage, die wir jetzt vor uns haben, recht deutlich angenommen: mit 120 zu 72 Stimmen.

Ihre Kommission hat sich nicht nur mit dem vorliegenden Geschäft, sondern auch mit der zugrunde liegenden Problematik, das heisst der Frage, unter welchen Umständen ausländische Personen kritische schweizerische Strukturen erwerben dürfen oder nicht, eingehend beschäftigt. Ihre Kommission befürwortet das Kernanliegen der vorliegenden parlamentarischen Initiative: Es braucht Regeln für potenziell sicherheitsrelevante ausländische Übernahmen, und insbesondere Infrastrukturen im Energiebereich müssen geschützt werden. Die Gründe dafür sind Ihnen bekannt.

Warum beantragt Ihnen Ihre Kommission trotzdem Nichteintreten? Ihre Kommission hat mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen recht deutlich entschieden, Ihnen Nichteintreten zu beantragen. Die Kommission hat die Überlegungen des Bundesrates überprüft. In grossen Teilen teilt die Kommission die Überlegungen des Bundesrates. Es sind im Wesentlichen drei Gründe für ein Nichteintreten:

Zunächst ist es ein juristischer Grund. Die Vorlage, die wir vor uns haben, möchte das Bewilligungsverfahren einem politischen Verfahren unterstellen, in dem am Schluss der Bundesrat für die Entscheidung zuständig ist. Dieses politische Verfahren wird aber in die Lex Koller eingebettet. Die Lex Koller hat kein politisches Bewilligungsverfahren als Grundlage, die Lex Koller lässt die kantonalen Gerichte entscheiden, ob eine ausländische Person Grundstücke in der Schweiz erwerben darf oder nicht. Das hat zur Folge, dass der Betroffene entsprechende Entscheide vor kantonalen Gerichten und letztinstanzlich vor dem Bundesgericht anfechten kann. Das wäre mit dem Sonderweg, den die parlamentarische Initiative jetzt vorsieht, nicht mehr vorgesehen. Sie bettet zwar das Bewilligungsverfahren in die Lex Koller – eine eigentliche kantonalrechtliche Gesetzgebung – ein, überlässt den Entscheid letztinstanzlich aber dem Bundesrat, und dieser Entscheid kann nicht an ein Gericht weitergezogen werden. Das ist nach Auffassung des Bundesrates und der Kommission völkerrechtswidrig. Die Schweiz hat die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) unterschrieben, und es dürfte mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht zulässig sein, dass ein derart gravierender privater Entscheid nicht an ein Gericht weitergezogen werden kann. Das ist der erste, formalistische Grund gegen das Konzept der Vorlage.

Der zweite Grund ist ein wirtschaftlicher: So, wie die Vorlage aufgebaut ist, ist sie zwar gut gemeint – sie möchte ein striktes Verbot des Erwerbs des Eigentums an den entsprechenden Infrastrukturen –, aber es ist ein Scheinverbot, weil es sehr leicht umgangen werden kann. Ich habe es Ihnen bei der Ordnungsantragsdebatte schon gesagt: Wenn wir nicht möchten, dass eine chinesische Firma ein Schweizer Wasserkraftwerk erwirbt, und die chinesische Firma weiss das, dann wird sie einfach eine Tochtergesellschaft in Hongkong gründen, und mit Hongkong, mit Japan oder wo auch immer haben wir Freihandelsabkommen, die ein solches Verbot nicht zulassen. Das heisst, dann ist der Erwerb wieder problemlos möglich. Das war der zweite Grund, den der Bundesrat vorgebracht hat, um der Kommission zu beantragen, nicht einzutreten.

Und schliesslich ein dritter, demokratischer Grund, der auch nicht ganz zu vernachlässigen ist: Der Bundesrat hat sich bei dieser Vorlage sehr viel Zeit gelassen. Er hat eine Regulierungsfolgenabschätzung vorgenommen und ein einlässliches Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Das Ergebnis der beiden Verfahren war vernichtend. 75 Prozent der Vernehmlassungsteilnehmenden lehnten grundsätzlich den Weg ab, den die Vorlage vorgibt. Vom restlichen Viertel, der noch Sympathien für die Vorlage hatte, war ein grosser Teil gegenüber dem Vorgehen betreffend die Lex Koller kritisch eingestellt. Die Regulierungsfolgenabschätzung hat ein ähnliches Resultat ergeben.



Nun war für die Kommission aber ein neues Ereignis mitentscheidend, das am 15. Dezember 2023 eingetreten ist. An diesem Tag hat der Bundesrat den Entwurf für ein Investitionsprüfgesetz zuhanden der Räte, also von uns,

AB 2024 S 35 / BO 2024 E 35

verabschiedet. Dieser Entwurf will eigentlich teilweise die gleiche Problematik lösen wie die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline. Der Vorschlag des Bundesrates basiert aber auf der Motion Rieder 18.3021 und möchte einen komplett anderen Weg mit einem ähnlichen Ziel beschreiten. Dieser andere Weg sieht kein grundsätzliches Verbot von Investitionen vor, sondern eine Genehmigungspflicht. Das ist der erste Unterschied. Investitionen bleiben also grundsätzlich erlaubt, aber in sicherheitsrelevanten Fällen sind sie genehmigungspflichtig und können auch verboten werden.

Zweitens sehen der Entwurf des Bundesrates respektive die Motion Rieder vor, dass auf staatliche Investorinnen und Investoren konzentriert wird, die von ausländischen Staaten beeinflusst oder kontrolliert werden. Das tut die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline nicht, die einfach an den Ausländerbegriff anhängt: Wer im Ausland wohnt, darf nicht, wer in der Schweiz ist, darf. Das geht der Bundesrat nach Auffassung der Kommissionsmehrheit richtigerweise anders an.

Und der dritte Unterschied ist vielleicht der wesentliche: Der Bundesrat hat sich überlegt, welche Infrastrukturen denn sicherheitspolitisch und versorgungstechnisch für unser Land entscheidend, kritisch sind. Das sind – das stimmt teilweise sicher – zunächst einmal Energieinfrastrukturen, Elektrizitätsnetze, Kraftwerke, in der Version Bundesrat mit mindestens 100 Megawatt Leistung, Erdgasleitungen oder auch die Wasserversorgung, die bei der parlamentarischen Initiative Badran Jacqueline nicht drin ist. Der Bundesrat sagt aber auch: Es gibt noch andere wichtige kritische Infrastrukturen. Diese fallen auch unter die Bundesratsregelung, nicht aber unter die parlamentarische Initiative. Denken Sie beispielsweise an Spitäler, die Produktion von Medizinalprodukten, Infrastrukturen wie Flughäfen, Häfen, Eisenbahnen, Infrastrukturen in der Telekommunikation oder im Finanzmarkt, die Lebensmittelverteilung usw. Die Vorlage des Bundesrates umfasst das gleichzeitig.

Sie hat auch nicht den Nachteil, den die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline hat, nämlich die Völkerrechtswidrigkeit. Der Weg, den der Bundesrat mit der Genehmigungspflicht beschreitet, ist völkerrechtlich problemlos.

Das heisst, diese Variante hätte alle die Nachteile der parlamentarischen Initiative Badran Jacqueline, die wir heute als Gesetz vor uns haben, nicht. Sie hätte wesentliche Vorteile, indem das Problem einerseits tiefer angegangen wird, indem alle kritischen Infrastrukturen erfasst werden, und dies andererseits auf einem völkerrechtskonformen Weg und nicht über die Lex Koller geschieht.

Ihre Kommission beantragt Ihnen also mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, auf die Vorlage nicht einzutreten. Es gibt eine Minderheit, die Eintreten beantragt.

Crevoisier Mathilde (S, JU): J'ai déjà pu m'exprimer en partie tout à l'heure. Il s'agit véritablement d'une question de sécurité de l'approvisionnement énergétique. L'approche de l'initiative parlementaire Badran Jacqueline permet de s'assurer que, dans notre pays, nous gardions cette sécurité de l'approvisionnement. Or, pour garantir au mieux cette sécurité, il est nécessaire de prévoir une interdiction de base – c'est impératif – et d'aménager ensuite des exceptions, si nécessaire et là où cela est nécessaire.

Je rappelle aussi le contexte, celui des négociations de l'accord sur l'électricité avec l'Union européenne. Il est évident que, dans ce contexte-là, nous devons aussi nous laisser une possibilité de garder la main sur nos infrastructures énergétiques, également en matière d'hydroélectricité. Dans cette optique, l'approche qui est adoptée dans l'initiative parlementaire Badran Jacqueline est nécessaire, et c'est le meilleur chemin pour y arriver.

La lex Koller est-elle le réceptacle idéal pour assurer la pérennité ou la sécurité de nos infrastructures nationales en matière d'énergie? Peut-être pas, mais elle a justement cet avantage de maintenir l'interdiction de base – sauf exception –, et surtout, elle peut être adaptée ensuite, si nous acceptons d'entrer en matière et traitons sérieusement cette initiative qui, je le rappelle, avait été acceptée une première fois par la commission. Si nous acceptons d'entrer en matière, nous pouvons aussi, dans le cadre des discussions, traiter des améliorations.

C'est pourquoi, chères et chers collègues, je vous invite à entrer en matière sur cette initiative parlementaire et à laisser à la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie la possibilité de la traiter et de l'adapter selon les besoins qui ont été évoqués.

Rieder Beat (M-E, VS): Wenn Sie ernsthaft an einer Investitionskontrolle oder an einer Investitionsprüfung interessiert sind, dann müssen Sie einen Weg wählen, der völkerrechtlich einwandfrei ist und schliesslich auch



in einer Schlussabstimmung eine Chance hat.

Das Investitionsprüfgesetz ist ein Gesetz, das auf ähnlichen Gesetzen anderer westeuropäischer Länder, zum Beispiel der EU, oder westlich orientierter Länder wie Kanada, der USA oder Australien basiert. Die Schweiz muss das Rad nicht neu erfinden. Wir haben diese Vorlagen, und diese Vorlagen operieren immer genau gleich. Das gesamte Gesetz basiert auf einer Generalklausel, die öffentliche Ordnung und Sicherheit ins Zentrum gesetzt, und dann, gestützt auf diese Generalklausel, können die Investitionen geprüft werden. Wenn Sie es sektoriell machen, wie es die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline versucht, werden Sie schliesslich scheitern. Sie werden am Völkerrecht, Sie werden an den Freihandelsverträgen scheitern, Sie werden daran scheitern, dass die Regulierung, die Sie eigentlich gewünscht haben, eine umfassende Umgehung ermöglicht. Das zeigt auch der Bericht zur Regulierungsfolgenabschätzung, den die UREK-N selbst eingeholt hat.

Falls Sie dieses Anliegen, das ich stark unterstütze, wirklich teilen, dann erwarte ich eher, dass Sie dann Farbe bekennen, wenn dieses Parlament über das Investitionsprüfgesetz befindet, und dieses Gesetz unterstützen. Die Anliegen in diesem Sektor, die die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline beschlägt, sind im Investitionsprüfgesetz adressiert und aus meiner Sicht auch detailliert geregelt. Man kann über Einzelheiten in diesem Bereich des Schutzes der Energieproduktion diskutieren, aber diese Anliegen sind dort geregelt, und sie sind so geregelt – das betone ich noch einmal, der Berichterstatter hat es erwähnt –, dass sie völkerrechtlich tragbar sind.

Wenn Sie einen anderen Weg einschlagen, dann riskieren Sie, dass wir am Ende mit leeren Händen dastehen. Denn dann sagen wahrscheinlich jene Kreise, die gar kein Investitionsprüfgesetz möchten, es sei ja etwas in der Pipeline, man könne mit der parlamentarischen Initiative Badran Jacqueline weiterfahren.

Ich warne Sie hier, diesen Weg einzuschlagen, auch wenn das Grundanliegen von Frau Kollegin Badran von mir geteilt wird. Der Weg ist völlig falsch und würde uns nicht weiterführen.

Ich bitte Sie, nicht auf die parlamentarische Initiative einzutreten.

Stocker Simon (S, SH): Ich bin auch Mitglied der UREK-S. Wir hatten diese Diskussion da auch schon in diesem Mass, und mir kommt es ein bisschen vor wie in "Biedermann und die Brandstifter" – Sie kennen die Geschichte. Es gibt einen Vorstoss, der 2016 lanciert worden ist. In der Zwischenzeit passierte aber etwas im Energiesektor: Die Alpiq hat bereits einen Grossteil der Netzbeteiligungen abgestossen und macht das auch beim Thema Wasserkraft.

In den Startlöchern sind Hedgefonds und Staatsfonds beispielsweise aus Norwegen oder China. Einfach um das zu sagen: Investoren aus China haben in den letzten Jahren rund 80 Unternehmen in der Schweiz gekauft und damit ihre Anlagen verzehnfacht. In Europa fließen notabene 28 Prozent der chinesischen Direktinvestitionen in den Energiebereich. Und dieser Bereich steht darum besonders im Fokus der heutigen Diskussion. Darum gibt es auch dieses Gesetz.

Beim Stromabkommen mit der EU, das wir jetzt ja anstreben, wird es durchaus so sein, dass weitere Verkäufe in der Schweiz durchgeführt werden. Ich möchte gar nicht daran denken, was passiert, wenn irgendwelche

AB 2024 S 36 / BO 2024 E 36

Staatsfonds beispielsweise aus Katar hier auf Einkaufstour gehen.

Ein weiterer Punkt ist ja, dass das renditesuchende Kapital in der Schweiz eben verdrängend und nicht ergänzend ist. Wir haben auch das Thema der Wirtschaft hier angesprochen. Wir haben nämlich durchaus die Situation, dass Energieversorger, zum Beispiel das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (EWZ), in Infrastrukturanlagen investieren wollen, aber dass dann einfach ausländische Gelder hierherfliessen, die in einem besonderen und sehr hohen Mass das Schweizer Kapital verdrängen. So haben wir eigentlich etwas Schädigendes für unsere eigenen Firmen und Energieträger hier in der Schweiz – darum habe ich "Biedermann und die Brandstifter" erwähnt.

Wir brauchen also jetzt eine Regelung für den Energiesektor. Wir haben hier keine Zeit mehr zu verlieren; wir brauchen eine relativ strikte Regelung.

Vielleicht noch dies zur Kompatibilität mit der Lex Koller: Wir sind ja hier auch in der Diskussion darüber, welches Instrument – oder welche Waffe, muss man schon fast sagen – hier am meisten hilft. Die Lex Koller hat eben einen guten Modus. Sie sagt "Nein, ausser ..." und nicht, wie die Investitionskontrolle, "Ja, ausser ...". Ich bin wirklich dezidiert der Meinung, dass wir in diesem Thema die Regelung "Nein, ausser ..." nutzen sollten, nicht etwa umgekehrt.

Ich bin schon auch der Meinung, dass die Lex Koller keineswegs ein Verbot enthält. Sie bindet den Kauf nicht an den Pass, sondern an den Vorbehalt, im Inland ansässig zu sein. Will eine ausländische Person hier eine



Energieinfrastruktur erwerben, kann das im Einzelfall geprüft werden. Eben: "Nein, ausser ...".

Ich bin notabene und schlussendlich auch der Meinung: das eine tun, das andere nicht lassen. Für den Energiesektor brauchen wir dringend eine sehr strikte Regelung. Wenn wir parallel das Investitionsprüfgesetz, das die Themen noch auf Spitalinfrastruktur usw. ausweitet, weiterverfolgen, dann ist das doch schön. Dann können wir den einen Teil durch diese Investitionsprüfgesetzgebung abdecken und den wichtigen Teil, den wir möglichst schnell lösen wollen, mit der parlamentarischen Initiative Badran Jacqueline.

Ich bitte Sie also, einzutreten und die entsprechenden Instrumente zur Verfügung zu stellen, weil das Thema sehr akut ist.

Schmid Martin (RL, GR): Auch ich beantrage Ihnen hier als Kommissionsmitglied, nicht auf diese Vorlage einzutreten.

Es wird jetzt ja sehr viel über die Energie- und Stromversorgung gesprochen. Ich möchte Sie einfach darauf hinweisen: Wir haben schon heute in Artikel 8 des Wasserrechtsgesetzes eine Bestimmung – sie wird in der parlamentarischen Initiative leider nicht zitiert –, die vorsieht, dass die Ableitung aus einem Gewässer in der Schweiz und die Abgabe der so erzeugten elektrischen Energie ins Ausland einer Bewilligung des Departementes bedarf. Herr Bundesrat Jans kann dann ausführen, ob er das macht oder nicht, zumindest das Gesetz sieht das heute schon vor. Das ist die erste Bemerkung für all diejenigen hier, die sich grosse Sorgen machen, dass im Strombereich heute keine gesetzliche Regelung bestehen könnte. Das ist Artikel 8 Absatz 1 des Wasserrechtsgesetzes.

Die zweite Bemerkung, die ich mir in diesem Kontext erlaube, betrifft die Frage der Konzessionen. Es ist immer die öffentliche Hand, welche Konzessionen erteilt. Im Wasserrechtsbereich und im Energiebereich ist die öffentliche Hand dafür zuständig. Es sind immer die Kantone oder Gemeinden, welche diese Bewilligungen erteilen. Glauben Sie, wenn ein chinesischer Investor ein Wasserwerk kauft, dass dann die öffentliche Hand nicht prüft und abwägt, ob sie die Konzession erteilen soll oder nicht? So, wie ich die Kantone kenne, wird das in der Praxis so gemacht.

Meine dritte Bemerkung ist folgende: Es wurde viel über die Verteilnetze und über Swissgrid gesprochen. Zu Swissgrid haben wir in den gesetzlichen Grundlagen eine Regelung, dass die Aktienmehrheit bei schweizerischen Investoren bleiben muss. Wir haben dazu schon eine Regelung. Ich nenne ein paar Beispiele, mit denen ich Ihnen aufzeigen möchte, dass es eben zu kurz greift, wenn wir nur den Ansatz über die Lex Koller wählen. Ich kann hier auf die bundesrätliche Stellungnahme zu diesem Entwurf verweisen. Ich teile die darin gemachten Schlussfolgerungen vollumfänglich. Wenn das Investitionsprüfgesetz respektive die Umsetzung der Motion Rieder 18.3021 kommt, dann werden wir diese Fragen über den Energiebereich hinaus anschauen müssen. Es gibt im Softwarebereich womöglich andere Themen, die extrem viel relevanter sind.

Die Energieinfrastrukturen sind unabhängig von demjenigen, dem sie gehören. Sie bleiben Infrastrukturen in der Schweiz und können nicht weggetragen werden, unabhängig davon, wer der Investor und wer der Eigentümer ist. Letztlich sind die Investitionen in der Schweiz getätigt worden. Ich glaube, hier muss man genau hinschauen. Vielleicht hat der Verkauf von immateriellen Werten, von Patenten, eine viel grössere negative Auswirkung als ausländische Investitionen in die Infrastrukturen, die letztlich in der Schweiz bleiben.

Ich bitte Sie mit der Kommissionsmehrheit, nicht auf diese Vorlage einzutreten.

Sommaruga Carlo (S, GE): J'aimerais juste réagir à ce que vient de dire notre collègue Martin Schmid au sujet des concessions. Les concessions sont d'une durée relativement longue – de soixante jusqu'à nonante-neuf ans. Pendant cette période, naturellement, il peut y avoir un effort de capital étranger. Même des sociétés contrôlées par des Etats – directement ou indirectement – peuvent avoir tout intérêt à obtenir le droit d'exploiter sur la base d'une concession. Vous me direz que la commune ou le canton peut tenir compte des divers intérêts. Mais dans les régions où il y a de l'eau, il y a également, en général, du moins actuellement, des activités de sport d'hiver, qui seront de moins en moins possibles en raison du changement climatique. Ces entités publiques ont ainsi tout intérêt à pouvoir obtenir des ressources qui viennent d'autres domaines. Peut-être que des sociétés à capital contrôlées par des Etats tiers proposeraient même des prix plus importants afin d'obtenir la concession. Dès lors, des communes pourraient être amenées ensuite à faire un effort dans ce sens et à la céder à des prix plus élevés, pour que davantage d'argent rentre dans les caisses publiques de la commune.

J'aimerais juste attirer votre attention sur le fait que l'on peut faire un parallèle, même si la situation n'est pas complètement identique, sur ce qui se passe avec les installations de remontées mécaniques en Valais: du capital étranger a été investi dans des stations de ski relativement renommées avec des capitaux parfois un peu douteux, et ces investisseurs ont mené un bras de fer extrêmement puissant contre les communes et les



autorités locales afin d'imposer leur propre logique, qui était celle du rendement, mais qui demain pourrait être d'un autre type et mettre sous pression les autorités locales ou autres.

En d'autres termes, je ne pense pas que l'on puisse dire, aujourd'hui, qu'il y ait un contrôle suffisant, du simple fait que les infrastructures sont en mains publiques et qu'elles sont soumises aux règles des concessions. Je pense donc que le choix, stratégique, qui est fait au travers de l'initiative parlementaire de notre collègue du Conseil national Badran, est tout à fait pertinent; cette initiative pose, finalement, le principe de la protection, avec la possibilité d'en sortir. C'est le principe de précaution avant tout. Je pense que ce paradigme est extrêmement important. Il est vrai qu'il peut y avoir des problèmes, ici ou là, au niveau de la question des accords de libre-échange. Cela dit, les problèmes avec les accords de libre-échange se poseraient le jour où il y aurait un investisseur d'un Etat avec lequel nous avons un accord de libre-échange, qui voudrait accéder à l'achat d'une infrastructure énergétique, ce qui, finalement, lui serait interdit. Peut-être qu'à ce moment-là une procédure serait enclenchée devant les instances de l'OMC, ou que sais-je. Entre-temps, et pendant toute la durée de cette procédure, nous aurions de toute façon la protection de nos installations. Puis, à la fin de la procédure de l'OMC, il ne serait pas simplement question de dire qu'il faut céder la propriété; il y aurait peut-être une compensation que la Suisse devrait donner à l'égard du pays qui, finalement, défend les intérêts de

AB 2024 S 37 / BO 2024 E 37

sa propre société d'investissement, directement ou indirectement contrôlée.

En d'autres termes, je pense qu'il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain et je vous prie, donc, de soutenir la proposition de la minorité.

Jans Beat, Bundesrat: Der Bundesrat erachtet den Schutz der Infrastrukturen im Energiebereich zur Stärkung der Versorgungssicherheit als wichtig. Er nimmt die auch im Rahmen der Sistierungsdebatte geäußerten Sorgen im Hinblick auf die Energieversorgungssicherheit sehr ernst. Trotzdem beantragt er Ihnen, nicht auf die Vorlage einzutreten. Er erachtet den von der Vorlage gewählten Lex-Koller-Ansatz als formell und materiell nicht zielführend. Dieser Ansatz ist auch nicht erforderlich, um das Kernanliegen der Vorlage umzusetzen. Dies war auch das deutliche Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und der Regulierungsfolgenabschätzung. Als nicht zielführend in formeller Hinsicht erachtet der Bundesrat das in der Vorlage vorgesehene Verfahren. Bei der Lex Koller sind in erster Linie die Kantone für die Prüfung und Anwendung des Gesetzes zuständig. Letzte Instanz bei Beschwerden ist das Bundesgericht. Der vorliegende Entwurf sieht dagegen den Bundesrat als Entscheidungsinstanz vor. Damit hätte der Bundesrat nicht nur Fragen von ausgeprägt politischer Natur zu klären, er hätte auch blosse Rechtsfragen zu entscheiden, wie zum Beispiel die Frage, ob eine erwerbende Gesellschaft ausländisch beherrscht ist. Das ist nicht sachgerecht. Dabei ist namentlich davon auszugehen, dass aus Gründen der Rechtssicherheit zahlreiche Gesuche auf Feststellung der Nichtbewilligungspflicht beim Bundesrat eingehen würden.

Nach der Vorlage soll zudem der Bundesrat letztinstanzlich entscheiden. Rechtsfragen müssen aber gerichtlich überprüft werden können, ansonsten wird gegen die in der Bundesverfassung verankerte Rechtsweggarantie und gegen Artikel 6 EMRK verstossen. Das vorgesehene Verfahren ist daher nicht stufengerecht, ist in der Praxis kaum umsetzbar und verstösst gegen Völkerrecht.

Materiell nicht zielführend ist der Lex-Koller-Ansatz deshalb, weil die vorgesehene Regelung – wir haben es gehört – leicht umgangen werden kann. Die erwerbende Gesellschaft fällt nicht unter die Regelung, wenn sie in einem Staat gegründet wird und geschäftlich aktiv ist, mit dem die Schweiz ein Freihandelsabkommen mit Verpflichtungen im Energiesektor geschlossen hat. Die Gegen Ausnahme, die der Entwurf vorsieht, hilft dabei nur bedingt weiter. Die Hürden für deren Anwendbarkeit sind nämlich sehr hoch: Sie setzt voraus, dass eine Ausnahmebestimmung des anwendbaren Abkommens erfolgreich angerufen werden kann. Dieses "Nein, aber" kann also kaum umgesetzt werden.

Überdies kann die Regelung zu schwierigen Eingriffen in die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit führen. Dabei ist heute noch ungeklärt, ob hierfür ausreichende öffentliche Interessen gegeben sind.

Und nicht erforderlich ist der Lex-Koller-Ansatz schliesslich, weil das Kernanliegen der Initiative durch bestehende Regulierungen und andere Gesetzgebungsvorhaben zielführender aufgenommen werden kann und aufgenommen wird. Zu verweisen ist an dieser Stelle insbesondere auf das – wir haben es gehört – im Entwurf vorliegende Investitionsprüfgesetz, aber auch auf verschiedene Regelungen in der Energiegesetzgebung.

Zur Frage von Herrn Schmid zum Wasserrechtsgesetz: Sie haben recht, dieses sieht eine Bewilligung vor. Wie das Gesetz vollzogen wird, kann ich Ihnen jetzt allerdings spontan nicht sagen, weil dessen Vollzug dem UVEK untersteht.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral vous propose de ne pas entrer en matière sur le projet de mo-



dification de la lex Koller. Si vous décidez néanmoins d'entrer en matière, il estime qu'il sera indispensable d'examiner des alternatives à la lex Koller comme bases juridiques.

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Wir stimmen über den Eintretensantrag der Minderheit Stocker ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 16.498/6340)

Für Eintreten ... 12 Stimmen

Dagegen ... 29 Stimmen

(3 Enthaltungen)

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Das Geschäft geht an den Nationalrat.