

Per E-Mail
gesetzesrevisionen@bfe.admin.ch

Ihr Kontakt Thomas Porchet, Energiepolitik Schweiz
E-Mail thomas.porchet@axpo.com
Direktwahl T +41 56 200 45 31
Datum 18. Juni 2025

Änderung des Bundesgesetzes über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft: Stellungnahme Axpo Gruppe

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Änderung des Bundesgesetzes über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft (FiREG) Stellung nehmen zu können.

Allgemeine Bemerkungen

Axpo hat die Ambition, mit innovativen Energielösungen eine nachhaltige Zukunft zu ermöglichen. Axpo ist die grösste Schweizer Produzentin von erneuerbarer Energie und internationale Vorreiterin im Energiehandel sowie in der Vermarktung von Solar- und Windkraft. Zudem betreiben und unterhalten wir ein mehrere tausend Kilometer umspannendes Leitungsnetz auf den Netzebenen 3 und 5. Mehr als 7 000 Mitarbeitende verbinden Erfahrung und Know-how mit der Leidenschaft für Innovation und der gemeinsamen Suche nach immer besseren Lösungen. Axpo setzt auf innovative Technologien, um die sich stets wandelnden Bedürfnisse ihrer Kunden in über 30 Ländern in Europa, Nordamerika und Asien zu erfüllen.

Axpo betreibt in der Schweiz Kraftwerke oder hält Kraftwerksbeteiligungen im Umfang von rund 6 000 MW. Die in diesen Anlagen erzeugte Energie verkauft Axpo aufgrund von Absicherungsüberlegungen auf einen Liefertermin in der Zukunft. Bei diesem sogenannten Hedging handelt es sich um ein anerkanntes und bewährtes Instrument des Risikomanagements. Die Verkettung verschiedener Extremereignisse

meteorologischer, wirtschaftlicher, technischer und geostrategischer Natur haben in den Jahren 2021/22 zu beispiellosen Verwerfungen an den Energiemärkten und einem extremen Preisanstieg bis zum Zwanzigfachen des bis dahin stabilen historischen Durchschnitts geführt. In der Folge mussten Stromproduzenten auf Grundlage geltender Börsenvorschriften europaweit zusätzlich liquide Mittel zur Besicherung bereits abgeschlossener Geschäfte hinterlegen. Während die Stromproduktion in dieser Zeit sehr werthaltig war, führte die Hinterlegung von hohen Summen an liquiden Mitteln an der Börse für Axpo – wie auch für sehr viele Produzenten in ganz Europa - zu einer angespannten Liquiditätssituation. In dieser ausserordentlichen Situation und wegen der unvorhersehbaren weiteren Entwicklung hat der Bund auf Antrag von Axpo im September 2022 eine nachrangige und unbesicherte Kreditlinie von bis zu CHF 4 Milliarden verfügt. Dabei handelte es sich um eine vorsorgliche Massnahme; ein Abruf wurde nicht getätigt. Axpo bereitete sich damit präventiv vor, um bei einer weiteren Verschärfung der weltweiten Energiekrise jederzeit über ausreichend Liquidität zu verfügen und weiterhin die Versorgungssicherheit der Schweiz zu stärken.

Vor dem Hintergrund dieser historisch einmaligen Entwicklungen beabsichtigen Parlament und Bundesrat, die volkswirtschaftlichen Risiken von als systemrelevant beurteilten Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft infolge aussergewöhnlicher Marktsituationen einzugrenzen. Bereits beschlossen ist das Bundesgesetz über Aufsicht und Transparenz in den Energiegrosshandelsmärkten (BATE), das die EU-Transparenzvorschriften ins Schweizer Recht überführt. Die Vernehmlassung zu einer weiteren Vorlage, die Anforderungen an systemkritische Unternehmen (sEVU) zu Governance, Risikomanagement sowie Eigenkapital und Liquidität, formuliert, ist im Juni 2024 abgeschlossen worden.

Wir begrüssen den Entscheid des Bundesrates, diese Vorlage mit einem Fokus auf Massnahmen zur Organisation und zur Stärkung der Transparenz mit Blick auf das Risikomanagement und die Risikosituation der sEVU zu überarbeiten. Wir begrüssen insbesondere, das auf konkrete Vorgaben zu Liquidität und Eigenkapital vorläufig verzichtet wird und vertiefte Abklärungen vorgenommen werden sollen. Wie bereits in unserer Stellungnahme vom 19.04.25 festgehalten, beurteilt Axpo die in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Massnahmen als wenig effizient und kaum zielführend. Gerne stellen wir bei den weiteren Arbeiten unsere Expertise zur Verfügung und tragen zur Erarbeitung zweckmässiger Lösungen bei.

Zur Vorlage

In dieser Ausgangslage ist die Verlängerung des befristeten FiREG für Axpo grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings können wir die Sorge, dass sich ein Szenario wie im Herbst 2022 wiederholen könnte, in der vom erläuternden Bericht formulierten Absolutheit nicht teilen. Im Rückblick stellt sich die Energiekrise 2022 als Resultat der Verkettung von Extremstereignissen dar. In dieser Situation haben auch andere Länder stabilisierende Massnahmen ergriffen, die inzwischen aufgrund der veränderten Situation teilweise wieder aufgehoben worden sind. Inzwischen haben die sEVU auch in der Schweiz Anpassungen an die Entwicklung und die damit verbundenen Erfahrungen vorgenommen. So sichert Axpo ihre Produktion heute weniger umfassend an den Börsen ab und hat damit das Risiko, zusätzliche Liquidität zur Besicherung der abgeschlossenen Geschäfte nachschliessen zu müssen, deutlich verringert. Darüber hinaus haben wir zusätzliche Liquidität z.B. durch eine unbesicherte, revolvingende und kommittierte Kreditlinie über 7 Mia. Euro von Banken und durch weitere Kreditinstrumente aufgenommen. Auch die Risikomodelle wurden mit Blick auf die Liquidität angepasst und das Risikomanagement durch zusätzliche personelle

Ressourcen verstärkt. Schliesslich sind die Börsenregeln mit der Überarbeitung der entsprechenden europäischen Regulierung (EMIR III) weiterentwickelt und angepasst worden, so dass abgeschlossene Geschäfte nicht mehr nur mit liquiden Mitteln, sondern auch mit unkollateralisierten Bankgarantien besichert werden können. Dies erhöht den Handlungsspielraum der sEVU massgeblich. Selbst wenn eine Entwicklung wie im Herbst 2022 wieder eintreten sollte, wären die sEVU und das gesamte System deutlich gestärkt und könnten das Ereignis gut bewältigen. Es zeigt sich denn auch, dass die sEVU europaweit ihre Liquiditätsreserven markant erhöht haben. Sie würden vor in Anspruchnahme staatlicher Finanzhilfen abgerufen werden.

Antrag:

Sollte an einer Verlängerung von FiREG festgehalten werden, sollte der Verpflichtungskredit von 10 Mia. Franken deutlich gesenkt werden.

Begründung:

Die Bereitstellung eines Verpflichtungskredits in der Höhe von 10 Mia. Franken ist in der aktuellen Situation deutlich zu hoch. Insbesondere die neuen Börsenregeln durch EMIR III reduzieren den Liquiditätsbedarf markant. Die strikten Börsenregeln waren im Rückblick ein massgeblicher Grund, dass den zusätzlichen Liquiditätsanforderungen europaweit zu mehr als 90% mit Inanspruchnahme staatlicher Finanzhilfen begegnet werden musste. Werden durch die Handelsplätze künftig die Hälfte der Besicherungsforderungen in Form von Bankgarantien akzeptiert, reduziert sich das entsprechende Risiko ebenfalls um die Hälfte.

Hinzu kommen neue Vorgaben an die Börsen betreffend Transparenz ihrer Risikomodelle. Sie haben zur Folge, dass sEVU die maximalen Forderungen in Stressszenarien bereits am Vortag kennen. Die kurze Vorwarnzeit, die massgeblich zur Verfügung der Kreditlinie im September 2022 beitrug, entfällt. Die Wahrscheinlichkeit eines unerwarteten Liquiditätsbedarfs reduziert sich signifikant.

Letztlich sind auch die Energie- und Gaspreise und deren Volatilität an den Terminmärkten im Vergleich zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung des FiREG heute wieder auf dem Vor-Krisen-Niveau. Selbst wenn es in den kommenden Jahren zu ähnlichen Verwerfungen wie während der Energiekrise käme, wäre dies mit einer entsprechenden Vorlaufzeit verbunden und die Unternehmen könnten dies – wie oben beschrieben – heute gut bewältigen.

Art. 2 Systemkritische Unternehmen

Antrag:

1 Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft gelten als systemkritisch im Sinne dieses Gesetzes, wenn sie:

- a. ...
- b. selbst, über direkt oder indirekt mit ihnen verbundene Konzerngesellschaften oder anderweitig:
 1. über eine in der Schweiz installierte Kraftwerksleistung von mindestens ~~1200~~ 200 Megawatt verfügen, und an organisierten Märkten für Elektrizität teilnehmen,

2. an organisierten Märkten für Elektrizität teilnehmen (neu) Verantwortliche einer Bilanzgruppe sind, die in den letzten zwei Jahren eine Spitzenlast von mindestens 200 MW aufgewiesen hat
3. (neu) oder ein jährliches Liefervolumen in der Schweiz von über 3 TWh aufweisen.

Begründung:

Die vorliegende Verlängerung des FiREG wird damit begründet, dass das Risiko für die Versorgungssicherheit, das durch den Ausfall eines oder mehrerer sEVU ausgehe, mit den vom Bundesrat bereits aufgegleisten Massnahmen nicht wesentlich reduziert werde (Erläuterungen, S. 5). Wie oben ausgeführt teilen wir die Sorge, dass sich ein Szenario wie im Herbst 2022 wiederholen könnte, in der vom erläuternden Bericht formulierten Absolutheit nicht. Dennoch sollte die Auswahl der Unternehmen im Hinblick auf die Stabilität des Strommarktes und das Vermeiden von Wettbewerbsverzerrungen alle relevanten Marktakteure erfassen. Der Geltungsbereich müsste entsprechend nicht nur Produzenten erfassen, sondern sich auch auf Bilanzgruppenverantwortliche und Lieferanten ohne eigene Kraftwerkskapazitäten oder Bilanzgruppenverantwortung erstrecken. Schliesslich könnte auch der Wegfall eines relevanten (Zwischen-)Lieferanten ohne eigene Kraftwerkskapazitäten oder Bilanzgruppenverantwortung zu Problemen führen. Die Bilanzgruppen können zwar das finanzielle Risiko des Ausfalls eines Lieferanten managen, nicht aber das allfällige Risiko für die Versorgungssicherheit (falls eine Ersatzbeschaffung aufgrund einer Mangellage nicht möglich wäre). Damit solche, potenziell ebenfalls systemkritische Marktteilnehmer von der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ebenfalls erfasst werden, sollte ein zusätzliches Kriterium, z.B. bezüglich des Liefervolumens in die Schweiz, definiert werden. 3 TWh würden dabei beispielsweise rund 5% der Schweizer Endverbrauchs entsprechen. Zudem ist die vorgesehene Grenze von 1200 MW für eine Unterstellung unter die vorgesehenen Bestimmungen zu hoch angesetzt. Sie entspricht zwar in etwa dem Volumen, das Swissgrid in den vergangenen Jahren als Regelleistung kontrahiert hat, um Ausfälle kompensieren zu können. Jedoch könnte auch der Wegfall eines Marktteilnehmers mit weniger Leistung zu Problemen führen, insbesondere wenn dieser regional wichtig ist oder gleichzeitig weitere Ausfälle auftreten. Schliesslich ist es die letzte fehlende Kilowattstunde, die einen Blackout verursacht.

Art. 18 Bereitstellungspauschale

Antrag:

- ² Die Bereitstellungspauschale setzt sich zusammen aus:
- a. einem Betrag, welcher der Rendite einer fünfjährigen Bundesanleihe in der Höhe des Verpflichtungskredits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom entspricht, aber ~~mindestens 0,635 Prozent des Verpflichtungskredits entsprechen muss~~ nicht negativ sein darf; und
 - b. ...

Begründung:

Zur Berechnung der Bereitstellungspauschale sollte der Marktzinssatz relevant sein. Weshalb ein willkürlich festgelegter Minimalzinssatz zur Anwendung kommen soll, ist nicht ersichtlich. Dies müsste umso mehr gelten, als die sEVU, die die festgelegten Kriterien erfüllen, dem FiREG obligatorisch unterstellt sind. Wenn eine Bereitstellungspauschale festgelegt wird, sollte sie mit dem Kostendeckungsprinzip in Einklang

stehen und nicht eine – aufgrund der Anknüpfung an die Marktgegebenheiten im Herbst 2022 willkürliche - Strafe darstellen. Insbesondere das Vorschreiben eines bestimmten minimalen Zinssatzes scheint weder mit dem Kostendeckungs- noch mit dem Äquivalenzprinzips vereinbar zu sein.

Art. 19 Auskunftspflichten, Art. 20 Datenbearbeitung

Kommentar:

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Verlängerung des FiREG können wir die Beibehaltung der Auskunftspflichten grundsätzlich nachvollziehen. Die Erfahrung hat allerdings gezeigt, dass die Kompetenz, Daten von den sEVU anzufordern, von den Behörden sehr weit ausgelegt wird und dabei nicht immer dem Gebot der Datenminimierung gefolgt wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein gewisses Risiko von Fehlinterpretationen besteht, da die Daten sehr komplex sein und teilweise nicht ohne spezifische Geschäftskennntnisse interpretiert werden können. Nicht auszuschliessen ist, dass umfangreiche Abfrage komplexer Daten zu unzutreffenden Schlüssen insbesondere mit Blick auf die Versorgungssicherheit verleiten können. Für einen Vergleich zwischen den sEVU wäre zudem eine starke Standardisierung einschliesslich der Lieferung präzise vordefinierter Kennzahlen anstelle von Detailpositionen notwendig. Schliesslich verursacht die Datenerhebung Kosten, die letztlich von Verbrauchern getragen werden. Vor diesem Hintergrund müssen die Bestimmungen zu den Auskunftspflichten und zur Datenbearbeitung im Sinn des eigentlichen und wesentlichen Zweckes des FiREG präzisiert und geschärft werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Brand'.

Christoph Brand
CEO

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'L. Schürch'.

Lukas Schürch
Head Corporate Public Affairs