



3003 Bern

ECom; rij

POST CH AG

**per E-Mail: [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)**

Staatssekretariat für Wirtschaft seco  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Aktenzeichen / Referenz: ECom-041-193/1/3

Ihr Zeichen:

**Bern, 22.08.2022**

## **041-00193: Vernehmlassung der ECom zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 18. Mai 2022 eröffnete Vernehmlassung zu einem Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz, IPG) und bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Gerne nehmen wir zum Entwurf wie folgt Stellung:

### **1. Vorbemerkungen**

Die ECom beobachtet und überwacht die Entwicklung der Elektrizitätsmärkte im Hinblick auf eine sichere und erschwingliche Versorgung in allen Landesteilen. Sie überprüft zu diesem Zweck insbesondere den Zustand und Unterhalt des Übertragungsnetzes sowie die regionale Ausgewogenheit der Investitionen der nationalen Netzgesellschaft. Zeichnet sich mittel- oder langfristig eine erhebliche Gefährdung der inländischen Versorgungssicherheit ab, unterbreitet die ECom dem Bundesrat Vorschläge für Massnahmen (Art. 22 Abs. 3 und 4 i.V.m. Art. 9 StromVG).

Das IPG bezweckt, Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren zu verhindern, welche die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden oder bedrohen (Art. 1 IPG-E). Dabei müssen unter anderem folgende Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vor ihrem Vollzug genehmigt werden, sofern nicht die Bagatellklausel in Art. 4 Abs. 3 IPG-E zur Anwendung kommt:

- Übernahmen inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der unmittelbar oder mittelbar *von einer staatlichen Stelle kontrolliert* wird (Art. 4 Abs. 1 Bst. a IPG-E)
- Übernahmen durch *private* ausländische Investoren von bestimmten Unternehmen, entweder ohne (Art. 4 Abs. 1 Bst. b IPG-E) Berücksichtigung einer zusätzlichen Umsatzschwelle des Zielunternehmens oder mit einer solchen (Art. 4 Abs. 1 Bst. c IPG-E): Im Bereich Elektrizität sind folgende Unternehmen betroffen (ohne zusätzliche Umsatzschwelle):
  - o Unternehmen, die das inländische Übertragungsnetz für Elektrizität oder Verteilnetze der Netzebene 3 oder tieferer Ebenen betreiben oder deren Eigentümer sind, wenn über diese ein Absatz von mindestens 450 GWh/Jahr stattfindet (Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 IPG-E)
  - o Unternehmen, die inländische Kraftwerke zur Elektrizitätsproduktion mit einer Leistung von 100 MW oder mehr betreiben oder deren Eigentümer sind (Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4)
- Weitere vom Bundesrat für maximal ein Jahr festgelegte Kategorien von Unternehmen, welche der Genehmigungspflicht unterliegen sollen (Art. 4 Abs. 3 IPG-E)

Vor dem Hintergrund der Versorgungssicherheit interessieren mithin vor allem zwei Aspekte: Einerseits der Einfluss der Vorlage auf den Zubau und Betrieb der inländischen Produktionsanlagen, andererseits die Auswirkungen der Vorlage auf den zeitnahen Ausbau und Betrieb der Netze, insbesondere des Übertragungsnetzes.

## 2. Grundlegende Bemerkungen zur Vorlage

### Einleitung

Die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) kommt zum Schluss, dass es – wie durch Erfahrungen im Ausland und Fachliteratur bestätigt – in seltenen Einzelfällen möglich ist, dass politisch motivierte Direktinvestitionen aus dem Ausland die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung gefährden. Konkret bestehe bei ausländischen Direktinvestitionen die Gefahr, dass zur Erreichung politischer Ziele kritische Infrastrukturen oder Systeme sabotiert, die Bereitstellung kritischer Produkte und Dienstleistungen eingestellt oder diese Möglichkeiten als implizites Druckmittel eingesetzt werden. Im erläuternden Bericht<sup>1</sup> werden zudem die Gefährdungen/Bedrohungen genannt, welche mit der Investitionsprüfung adressiert werden sollen. Dabei geht es v.a. um den Ausfall eines Unternehmens mit unverzichtbaren Leistungen, Abhängigkeiten der Armee und anderer wichtiger Behörden von Lieferanten, den Zugriff eines böswilligen Akteurs auf zentrale sicherheitsrelevante Daten oder besonders schützenswerte Personendaten sowie um wesentliche Wettbewerbsverzerrungen (sofern relevant für die öffentliche Ordnung/Sicherheit) durch ausländische staatliche/staatsnahe Unternehmen. Die aktuelle geopolitische Lage und die jüngsten Erfahrungen – beispielsweise mit der Entleerung/mangelnden Befüllung von Gasspeichern durch Gazprom – zeigen, dass solche Gefährdungen bestehen.

Allerdings bestehen laut RFA bereits zahlreiche Instrumente, mit denen diesem Risiko begegnet werden kann. Insbesondere die kritischen Infrastrukturen seien bereits gut geschützt: Im Energiebereich befänden sich Energieerzeugung und –verteilung in der Regel im Eigentum/unter Kontrolle von Kantonen und Gemeinden. Zudem gebe es im Elektrizitätsbereich eine spezifische Regulierung. Laut RFA bestehen jedoch einige Bereiche, in welchen potentiell der Schutz nicht ausreichend und ein staatliches Handeln angezeigt ist. Es handelt sich dabei namentlich um die folgenden Bereiche: Rüstungs- und Dual-Use-Güter, sicherheitsrelevante IT-Dienstleistungen sowie Arzneimittel und Medizinprodukte.

Da sich insbesondere der Sicherheitsnutzen nicht genau quantifizieren lässt, wird in der RFA keine klare Empfehlung für oder gegen die Einführung des Investitionsprüfgesetzes abgegeben.

---

<sup>1</sup> S. 12 f.

## **Bestehender Schutz im Elektrizitätsbereich**

Die ECom ist der Ansicht, dass zumindest im Elektrizitätsbereich durch bestehende Alternativen bereits ein hinreichender Schutz gegen die adressierten Risiken besteht:

### Ausbau und Unterhalt der Netze

Als ein wichtiger Aspekt der Versorgungssicherheit ist der zeitnahe und bedarfsgerechte Ausbau von Leitungen sowie der Unterhalt der Leitungen und sonstigen Netzanlagen von hoher Bedeutung.

Aus Sicht der Versorgungssicherheit ist es folglich wichtig, dass Netze soweit erforderlich ausgebaut und unterhalten werden. Gemäss Artikel 8 StromVG haben die Netzbetreiber ein sicheres, leistungsfähiges und effizientes Netz zu gewährleisten. Die Netzbetreiber sind ebenfalls verpflichtet, in ihrem Netzgebiet alle Endverbraucher innerhalb der Bauzone und ganzjährig bewohnte Liegenschaften und Siedlungen ausserhalb der Bauzone sowie alle Elektrizitätserzeuger an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen (Art. 5 Abs. 2 StromVG). Die Zuteilung eines Netzgebiets an einen bestimmten Netzbetreiber liegt in der Kompetenz der Kantone (Art. 5 Abs. 1 StromVG). Auf Übertragungsnetzebene muss die Netzgesellschaft Swissgrid Eigentümerin des von ihr betriebenen Netzes sein (Art. 18 Abs. 2 StromVG). Sie hat zudem sicherzustellen, dass ihr Kapital und die damit verbundenen Stimmrechte direkt oder indirekt mehrheitlich Kantonen und Gemeinden gehören (Art. 18 Abs. 3 StromVG). Für das Verteilnetz fehlen entsprechende Bestimmungen; das Verteilnetz muss daher nicht zwingend im Eigentum des Verteilnetzbetreibers sein.

Damit kommen einem vom Kanton bezeichneten Netzbetreiber gesetzliche Pflichten zum Ausbau und Unterhalt der Netze zu. Er muss das Netz sicher und leistungsfähig betreiben und hat eine Anschlusspflicht, welche situativ auch einen Netzausbau notwendig machen kann. Die Infrastrukturqualität wird damit durch die bestehende Regulierung – insbesondere auch durch die in der Schweiz verankerte cost-plus-Regulierung – bereits genügend sichergestellt. Aus Sicht des Ausbaus und Unterhalts der Netze bringt damit die Vorlage nach Auffassung der ECom keine Verbesserung der Versorgungssicherheit.

### Eingeschränkte Verfügungsgewalt und regulatorische Vorgaben

Die Eigentümer und Betreiber von strategischen Infrastrukturen unterliegen in der Schweiz unabhängig ihrer Herkunft einer breiten Regulierung. So bestimmen häufig die zugrundeliegenden Konzessionen die Bedingungen und Dauer der Rechtsausübung: Bei Wassernutzungskonzessionen fallen die Konzessionen nach ihrem Ablauf bei einem Heimfall an das Gemeinwesen zurück; bei Konzessionen im Zusammenhang mit dem Verteilnetz können die Gemeinden und Kantone die Konzession nach Ablauf einem anderen Bewerber zuteilen (Art. 3a StromVG). Bei der Tarifierung sind die Netzbetreiber an die regulatorischen Vorgaben gebunden. Die Höhe der Netztarife sowie der Energietarife in der Grundversorgung sind vom Stromversorgungsgesetz reguliert und können durch die ECom überprüft werden. Zu weiteren regulatorischen Pflichten eines Netzbetreibers vgl. auch oben.

Durch die regulatorischen Vorgaben kommt damit einem Erwerber von strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft in der Schweiz nur eine beschränkte Verfügungsgewalt zu – unabhängig davon, ob er im Ausland oder Inland ansässig ist. Da die Infrastrukturen zudem standortgebunden sind, kann er sich der Regulierung auch nicht entziehen.

## **Kosten und Nutzen eines Investitionsprüfgesetzes**

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich spezifisch auf den Elektrizitätsbereich.

Wie oben erwähnt, ist bei der Elektrizitätsinfrastruktur durch die aktuellen Eigentumsverhältnisse und die bestehende Regulierung bereits ein gutes Mass an Resilienz gegen Gefährdungen gegeben. In gewissen anderen Bereichen könnte laut RFA die Investitionsprüfung jedoch einen positiven Sicherheitsnut-

zen generieren. Dazu gehören etwa sicherheitsrelevante IT-Dienstleistungen. Solche Dienstleistungen, aber auch essenzielle Hardware-Komponenten können auch für die Elektrizitätsinfrastruktur (Netz und Produktion) notwendig sein. Entsprechend sind gewisse potenzielle Gefährdungen durch Abhängigkeiten oder unerwünschte direkte Einwirkungen auf die Infrastruktur nicht ganz ausgeschlossen. Eine Investitionsprüfung – gesehen v.a. als Prüfung ausländischer staatlicher Investitionen – kann daher indirekt auch für den Elektrizitätsbereich einen gewissen Nutzen stiften.

Dem potenziellen Nutzen stehen jedoch die nicht unbedeutenden Nachteile eines Investitionsprüfgesetzes gegenüber. Die RFA nennt dabei unternehmensseitig insbesondere die Rechtsunsicherheit bei den Unternehmen über die Genehmigungspflicht und das Resultat des Genehmigungsverfahrens, die Wertsenkung des Zielunternehmens, Zeitverzögerungen, Opportunitätskosten bei Nichtzustandekommen der Übernahme sowie direkte Kosten für das Genehmigungsverfahren. Daraus resultiert insgesamt eine gewisse Verminderung der Attraktivität des Wirtschafts- und Investitionsstandorts Schweiz. Die potenzielle Reduktion der ausländischen Investitionen hätte entsprechend negative Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Wohlstand. Dazu kommen der administrative Aufwand und die direkten Kosten für den Staat, sofern sie nicht durch Gebühren gedeckt sind.

Die potenziell investitionshemmende Wirkung ist ganz besonders mit Blick auf den Zubau inländischer Produktionsanlagen relevant: Die Energiestrategie 2050 und das vom Bundesrat zu Händen des Parlaments verabschiedete Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (Revision des Energie- und des Stromversorgungsgesetzes) beabsichtigt, den Ausbau der einheimischen erneuerbaren Energien sowie die Versorgungssicherheit der Schweiz zu stärken, insbesondere auch für den Winter. Die Gewährleistung der Versorgungssicherheit sowie die Umsetzung der Energiestrategie 2050 bedingt damit vor allem einen raschen und konsequenten Ausbau der inländischen Stromerzeugung<sup>2</sup>. Für diesen Ausbau sind enorme Investitionen notwendig. Es ist daher essentiell, die gesetzlichen Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass potentielle Investoren genügend Investitionsanreize für diesen Ausbau haben. Auch für die Netze können zusätzliche negative Auswirkungen mit Blick auf die Investitionen nicht ganz ausgeschlossen werden.

Unter Berücksichtigung des wohl beschränkten positiven Effekts auf die Versorgungssicherheit und vor dem Hintergrund der potenziellen negativen volkswirtschaftlichen Effekte und des nicht unerheblichen administrativen und finanziellen Aufwands **erscheint die Einführung eines Investitionsprüfgesetzes zumindest für den Elektrizitätsbereich insgesamt nicht notwendig.**

**Es wäre zudem zu prüfen, ob nicht andere Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit kritischer Infrastruktur eine höhere Wirksamkeit aufweisen.** Dazu könnten etwa folgende Massnahmen zählen, welche auch im Ausland teilweise umgesetzt oder geprüft werden:

- Eingriffsmöglichkeiten bei Teilnahme von (ausländischen staatlich kontrollierten) Unternehmen an Aufträgen/Ausschreibungen im Zusammenhang mit kritischer Infrastruktur
- Generell Prüfung, ob und in welchem Ausmass Unternehmen mit Gefährdungspotenzial im Zusammenhang mit kritischer Infrastruktur Leistungen erbringen dürfen (z.B. Lieferung oder Unterhalt wichtiger Netzkomponenten)
- Institutionalisiertes Monitoring, welche ausländischen Unternehmen in strategischen Sektoren eine grosse, unerwünschte Marktposition einnehmen
- Initiativen zur Gewährleistung digitaler und physischer Sicherheit kritischer Prozesse

Ganz generell kann ein IPG nicht verhindern, dass ein Unternehmen zu einem späteren Zeitpunkt seine Position als Infrastrukturbetreiber für andere als kommerzielle Zwecke (z.B. geopolitische) missbraucht. Ganz allgemein ist daher zu prüfen, ob dem Staat bzw. den zuständigen Behörden ergänzend die notwendigen Massnahmen zur Verfügung stehen, um bei einem Fehlverhalten von Akteuren, welches die (Versorgungs-)Sicherheit gefährdet, rechtzeitig eingreifen zu können. Das Fehlverhalten mit Bezug auf

<sup>2</sup> Siehe dazu Eidgenössische Elektrizitätskommission, Fachsekretariat, Versorgungssicherheit im Winter, Auslegeordnung zu den Importrisiken, Juni 2021 ([www.elcom.admin.ch](http://www.elcom.admin.ch) > Dokumentation > Berichte und Studien).

die Versorgungssicherheit kann etwa durch marktliche Fehlanreize (Marktversagen) oder gezielte Manipulation – etwa durch ein staatlich kontrolliertes Unternehmen aus politisch-strategischen Gründen – zustande kommen. So waren etwa die Gasspeicher in Deutschland mit Blick auf die Versorgungssicherheit ganz allgemein ungenügend gefüllt, wobei die von Gazprom betriebenen Speicher zudem im Vergleich mit anderen Speichern stark unterdurchschnittlich befüllt waren. Ein Investitionsprüfgesetz ist zur Vermeidung solcher Szenarien zum Beispiel dann nicht geeignet, wenn die Gefährdung durch einen ausländischen staatlich kontrollierten Investor zum Zeitpunkt des Genehmigungsverfahrens noch nicht bestand und etwa aufgrund einer Änderung der geopolitischen Lage erst später eintritt. Für solche Fälle ist die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zu prüfen, welche es dem Staat bei gegebenen Voraussetzungen erlauben, rasch entsprechende Vorgaben zu machen und diese – vor allem bei mangelnder Kooperation des Unternehmens – auch durchzusetzen. In Ausnahmefällen, etwa wenn ein rechtskonformes Verhalten nicht zu erwarten ist, kann es notwendig sein, dass der Staat selbst die Kontrolle über Unternehmen im Bereich kritischer Infrastrukturen übernimmt, welche von einem ausländischen staatlichen Investor kontrolliert werden, oder gar eine Enteignung dieser Unternehmen vornimmt.

Der Vollständigkeit halber ist schliesslich anzumerken, dass auch Minderheitsbeteiligungen ohne Kontrollübernahme gewisse Risiken bergen können. So haben etwas Verwaltungsräte grundsätzlich Einsicht in sämtliche Unternehmensbelange, auch sensible Bereiche.

## Fazit

Da Nutzen und Kosten abgesehen von den direkten Kosten nicht genau quantifizierbar sind, kann keine klare Aussage für oder gegen die Einführung eines Investitionsgesetzes gemacht werden. Unter Berücksichtigung der in RFA und erläuterndem Bericht aufgezeigten Nachteile scheint zumindest *für den Elektrizitätsbereich* die Einführung eines Investitionsprüfgesetzes aufgrund der aktuellen Eigentumsverhältnisse und der bestehenden Regulierung nicht erforderlich. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass zur Abwehr von Gefährdungen und zur Erhöhung der Sicherheit der Elektrizitätsinfrastruktur prima vista andere Massnahmen als wirksamer erscheinen als eine Investitionsprüfung.

## 3. Bemerkungen zur Ausgestaltung

### Begriffe (Art. 3 IPG-E)

#### Antrag

Sofern das Investitionsprüfgesetz umgesetzt werden soll, sei hinsichtlich der Definition des inländischen Unternehmens (Art. 3 Bst. c IPG-E) mit Blick auf Sinn und Zweck des Gesetzes die Variante 1 zu wählen.

#### Begründung

Bei Wahl von Variante 2 wäre ein grosser Teil möglicher Konstellationen von einer Prüfung ausgeschlossen und es bestünden einfache Umgehungsmöglichkeiten.

### Genehmigungspflichtige Übernahmen (Art. 4 IPG-E)

#### Anträge

Sofern an Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b Ziffern 3 und 4 festgehalten wird, stellen wir folgende Anträge:

- In der Botschaft sei auszuführen, wie sich die Schwellen von 450 GWh/Jahr für Netze bzw. 100 MW für Kraftwerke herleiten und weshalb sie für die Investitionsprüfung gewählt wurden.
- Netze (Bst. b Ziff. 3): Es sei zu prüfen, ob die rein quantitative Aufgreifschwelle nicht durch eine qualitative zu ersetzen/ergänzen ist.
- Kraftwerke (Bst. b Ziff. 4): Das Aufgreifschwelle sei im Sinne der Begründung zu präzisieren.

### Begründung

Für die Beurteilung der Angemessenheit der Aufgreifkriterien ist es erforderlich, die Herleitung und Zielsetzung der gewählten Schwellen zu kennen.

Im Netzbereich stellt sich die Frage, im Hinblick auf welchen Zweck die Schwelle gewählt worden ist. Geht es um die Aufrechterhaltung der Systemstabilität, ist an sich ein rein quantitatives Kriterium eines Absatzes über das Netz von 450 GWh/Jahr nicht zielführend. Soll dagegen eine bestimmte Menge betroffener Endverbraucher adressiert werden, kann eine solche Schwelle Sinn machen. Da wohl die Netzstabilität in jedem Fall gewährleistet werden soll, könnte es aber dennoch angezeigt sein, das rein qualitative Kriterium zu ergänzen mit einer Liste von Netzen oder Netzkomponenten, welche etwa aus Sicht von Swissgrid zur Aufrechterhaltung der Systemstabilität notwendig sind

Bei den Kraftwerken geht aus Gesetzestext und erläuterndem Bericht nicht klar hervor, ob nur Kontrollübernahmen von Unternehmen genehmigungspflichtig sind, welche mindestens ein einzelnes Kraftwerk mit einer Leistung von 100 MW betreiben oder im Eigentum haben, oder ob auch Unternehmen mit mehreren kleineren Kraftwerken (<100 MW) mit einer Gesamtleistung >100 MW gemeint sind (Portfolio). In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Unternehmen oftmals nur einen bestimmten Teil eines Kraftwerks bzw. einen Teil der Produktion des Kraftwerks kontrollieren. Im Sinne der Rechtssicherheit ist dies zu klären.

### Zusätzlicher Hinweis

Der Vollständigkeit halber ist zur Bagatellklausel (Art. 4 Abs. 2 IPG-E) anzumerken, dass die Zahl der eigenen Mitarbeiter eines Unternehmens durch Auslagerung operativer Tätigkeiten sehr klein sein kann.

### **Auskunftspflicht (Art. 14 Abs. 1 Bst. e IPG-E)**

#### Antrag

Es sei klarzustellen, welche Behörden unter die auskunftspflichtigen Aufsichtsbehörden des Bundes in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe e IPG-E fallen.

#### Begründung

Art. 14 Abs. 1 Bst. e IPG-E sieht vor, dass «Aufsichtsbehörden des Bundes» dem SECO auf Anfrage Auskunft erteilen müssen, sofern dies für eine Investitionsprüfung erforderlich ist. Der Begriff der Aufsichtsbehörde ist soweit ersichtlich nicht definiert.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Elektrizitätskommission

Werner Luginbühl  
Präsident

Urs Meister  
Geschäftsführer