

Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Pa.Iv. Badran

Schlussbericht

Dr. Samuel Rutz

Dr. Urs Trinkner

Melanie Häner

Dr. Matteo Mattmann

Larissa Jenal

Studie im Auftrag des Bundesamtes für Energie (BFE)

06.10.2021

ISSN 2235-1868

Titel: Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Pa.Iv. Badran
Status: Schlussbericht
Datum: 06.10.2021
Autoren: Samuel Rutz, Urs Trinkner, Melanie Häner, Matteo Mattmann, Larissa Jenal
Kontakt: Samuel Rutz, samuel.rutz@swiss-economics.ch, +41 44 500 56 27

Begleitgruppe

Die vorliegende Studie sowie Zwischenergebnisse hiervon wurden einer Begleitgruppe aus Vertretern des BFE, SECO, BJ und der parlamentarischen Kommission vorgestellt.

Geschlechterneutrale Sprache

Aus Gründen der Lesbarkeit wurde im Text die männliche Form gewählt, nichtsdestoweniger bezieht sie sich auf beide Geschlechter.

Disclaimer

Diese Regulierungsfolgenabschätzung wurde von Swiss Economics SE AG im Auftrag des Bundesamtes für Energie (BFE) erstellt. Obwohl die Autoren sich bemühen, nur wahre und korrekte Informationen zu verwenden und eigene Aussagen sorgfältig zu tätigen, kann hinsichtlich der Richtigkeit, Aktualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Verwendbarkeit der nachfolgenden Informationen weder Gewähr noch Haftung übernommen werden. Der vorliegende Text gibt die Auffassung der Autoren wieder. Diese muss nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers übereinstimmen. Swiss Economics haftet in keinem Fall für Schäden oder Folgeschäden jeglicher Art, die in irgendeiner Weise im Zusammenhang mit den nachfolgend bereitgestellten Informationen stehen. Die nachfolgenden Informationen stellen keine rechtliche Beratung dar.

© Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7, CH-8006 Zürich
www.swiss-economics.ch

Zusammenfassung

Ausgangslage

Die parlamentarische Initiative 16.498 Jaqueline Badran (**Pa.Iv. Badran**) beabsichtigt, die strategischen Infrastrukturen der schweizerischen Energiewirtschaft dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, «**Lex Koller**») zu unterstellen. Als strategische Infrastrukturen der Energiewirtschaft nach der Pa.Iv. Badran gelten namentlich:

- Wasserkraftwerke,
- Rohrleitungen unter Bundesaufsicht (grosso modo das Gastransit- und Transportnetz),
- Stromnetze (Übertragungs- und Verteilnetze) sowie
- Kernkraftwerke.

In Folge der Pa.Iv. Badran hat die Kommission für Umwelt, Energie und Kommunikation des Nationalrats (UREK-N) eine Vorlage ausgearbeitet. Gemäss dieser Vorlage soll die in der Lex Koller vorgeschriebene **Bewilligungspflicht** auf den Erwerb von strategischen Infrastrukturen ausgeweitet werden. Der Erwerb einer Infrastruktur würde nur bewilligt, wenn dadurch die gesamtwirtschaftlichen oder versorgungspolitischen Interessen der Schweiz gestärkt werden und keine staatspolitischen Interessen entgegenstehen.

Neben der Bewilligungspflicht würde zudem eine **Meldepflicht** für die bestehenden Inhaber und Betreiber der erwähnten Infrastrukturen gegenüber dem BFE bestehen, die eine jährliche Offenlegung der aktuellen Beteiligungs- und Finanzierungsverhältnisse der Infrastrukturen vorsieht.

Angesichts dieser Ausgangslage hat Swiss Economics SE AG im Auftrag des Bundesamts für Energie (BFE) eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Beurteilung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Pa.Iv. Badran durchgeführt.

Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns

Basierend auf dem Initiativtext und dem Vorentwurf (VE) der Vorlage vom 20. Mai 2021 können im Rahmen des ersten Prüfpunkts der RFA folgende **Handlungsziele** der Pa.Iv. Badran identifiziert werden:

- der Schutz der Schweizer Volkswirtschaft (insbesondere auch der Schutz vor der Abschöpfung von volkswirtschaftlich schädlichen Monopolrenten);
- die Sicherstellung der Energieversorgung der Schweiz bzw. der einzelnen Landesteile.

Die Analyse des **Handlungsbedarfs** hat ergeben, dass im Energiemarkt grundsätzlich **Marktimperfectionen bestehen**. Dazu gehören monopolistische Engpässe (etwa im Bereich der Stromübertragungs- und Verteilnetze), Externalitäten (z.B. bzgl. der Versorgungssicherheit, etwa der Gefahr von Blackouts oder der Umwelt und der Sicherheit) und asymmetrische Informationen.

Die Analyse hat auch gezeigt, dass sich der **Gesetzgeber dieser Marktimperfectionen bereits mit einer Fülle bestehender Regulierungen annimmt**. Schwierig lösbar sind allerdings die Haftung von Grossschadensereignissen, die Hold-up Problematik in Zusammenhang mit für die Versorgungssicherheit relevanten Infrastrukturen oder das Problem asymmetrischer Pay-Offs bei Gewinnen und Verlusten. Es wäre allenfalls zu prüfen, ob hier möglicher weiterer Handlungsbedarf besteht. Dieser ist allerdings nicht direkt Handlungsziel der vorliegenden Regulierungsvorlage. Eigentumsrechtliche Vorgaben – etwa die Einschränkung des privaten Eigentums im Falle der Swissgrid oder Aktionärsbindungsverträge im Kontext von Stromproduzenten – entschärfen diese Probleme auch bereits heute substantziell.

Aus ökonomischer Sicht adressiert die Pa.Iv. Badran somit zwar ein nicht völlig **unberechtigtes Anliegen**. Dieses wird jedoch **durch bestehende Regulierung bereits umfassend adressiert**. Sogar falls Lücken in der Regulierung bestehen würden, ist unklar, inwiefern die avisierte Differenzierung zwischen ausländischen und inländischen Investoren zielführend wäre. Eine Differenzierung zwischen öffentlichem und privatem Besitz schiene in Hinblick auf die Handlungsziele der Vorlage – insbesondere der Versorgungssicherheit – angemessener.

Prüfpunkt 2: Alternative Regelungen

Basierend auf den Regulierungen im Ausland wurden zwei **Regulierungsalternativen** hergeleitet: die «**Fusionskontrolle plus**» (Unterstellung ausländischer Investitionen in kritische Energieinfrastrukturen der kartellrechtlichen Fusionskontrolle) und der «**vollständige Staatsbesitz**» durch Bund, Kantone oder Gemeinden. Da die Analyse zudem gezeigt hat, dass die Pa.Iv. Badran **mit relativ geringem Aufwand umgangen werden kann** (insbesondere durch Verlegung des Geschäftssitzes in ein aufgrund eines Freihandelsabkommens unter den Tatbestand von Art. 7 lit. 1 VE BewG fallenden Landes), wurde zudem eine Variante der **Pa.Iv. Badran ohne die Möglichkeit der Umgehung** geprüft.

Der qualitative Vergleich der vier Alternativen hat gezeigt, dass **keine der diskutierten Alternativen eine klare Verbesserung gegenüber dem Status quo bringt**.

Die Variante «Staatsbesitz» würde die Ziele der Vorlage der UREK-N zwar weitgehend erreichen und wäre kaum mit Vollzugsaufwand verbunden. Eine solche Regulierung ginge jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit zulasten der dynamischen Effizienz und wäre aufgrund des **starken Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit kaum verhältnismässig**. Hier ist aber zu beachten, dass die staatliche Beteiligung an strategischen Energieinfrastrukturen bereits heute sehr hoch ist.

Auch die **Pa.Iv. Badran** geht mit einer **Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit** und einer **Beeinträchtigung der statischen und dynamischen Effizienz** einher. Wie bereits erwähnt, ist zudem nicht davon auszugehen, dass die Pa.Iv. Badran ihre gesetzten Handlungsziele erreichen würde. Möchte man trotz der erwähnten Nachteile an der Pa.Iv. Badran festhalten, sind hauptsächlich **zwei Optimierungen** denkbar. Einerseits könnten Schwellenwerte, die vorgeben, ab welchen Besitzverhältnissen eine Beteiligung der Bewilligungspflicht unterliegt, für staatlich kontrollierte ausländische Investoren (im Vergleich zu privaten ausländischen Investoren) tiefer angesetzt werden. Andererseits könnten dieselben Schwellenwerte für Kleinunternehmen höher festgesetzt werden.

Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen

Die Analyse der Effekte der Regulierungsvorlage auf die verschiedenen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen fokussiert auf die direkten Regulierungskosten, die indirekten Kosten sowie den Nutzen für die Stakeholder.

Es zeigt sich, dass falls die Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit umgesetzt wird, **Energieunternehmen sowie ausländische Investoren mit höheren direkten und indirekten Kosten** rechnen müssen. Ist eine Umgehung der Norm möglich, ergeben sich – mit Ausnahme der Kosten der Meldepflicht – auch keine Kosten. Natürlich hat die Vorlage dann aber auch per Definition keinen Nutzen.

Die genaue Höhe der **Kosten für die Bewilligungspflicht** ist aufgrund der unklaren Ausgestaltung der konkreten Prozesse im Rahmen des aktuellen Gesetzesentwurfs **nicht verlässlich abzuschätzen**. Die **Kosten für die jährliche Meldepflicht sind als vergleichsweise gering** einzuschätzen.

zen. Neben diesen direkten Kosten sind auch **indirekte Kosten in Form von höheren Refinanzierungs- und Betriebskosten zu erwarten**, die sich wiederum negativ auf den Unternehmenswert und den potenziellen Verkaufswert der Unternehmen auswirken. Für die **Konsumenten** hingegen sind **keine grossen Veränderungen** zu erwarten, ist doch auch im Status quo der allergrösste Teil der strategischen Energieinfrastrukturen in inländischem Besitz.

Prüfpunkt 4: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Analyse des vierten Prüfpunkts zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen hat gezeigt, dass bei Umsetzung der Pa.Iv. Badran eine **höhere Marktkonzentration** und eine **Reduktion des Wettbewerbs** zu erwarten sind. Ebenfalls ist allenfalls mit einem **Rückgang des Investitionsvolumens** zu rechnen, der zudem **negative Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit** haben könnte. Ausländische Studien, die sich zwar nicht ausschliesslich auf kritische Energieinfrastrukturen beziehen, untermauern den Rückgang des Investitionsvolumens. Andererseits könnten potenzielle Sicherheitsrisiken frühzeitig erkannt werden und somit auch positive Effekte auf die Versorgungssicherheit denkbar sein. Dies würde vor allem dann gelten, wenn – im Rahmen einer Modifizierung der Pa.Iv. Badran – eine Unterscheidung ausländischer staatlicher und ausländischer nicht-staatlicher Eigentümer vorgenommen würde.

Auf Basis von Experteneinschätzungen werden zudem **tendenziell negative Effekte für die Schweizer Standortattraktivität und die Infrastrukturqualität** erwartet. Demgegenüber sind die **Effekte auf die Innovation unklar**, was wiederum darauf hindeutet, dass diese wohl nicht substanziell ausfallen würden. Schliesslich sind **Retorsionsmassnahmen** nicht auszuschliessen, allerdings gibt es kaum Länder, welche für kritische Infrastrukturen keine Investitionskontrollen kennen.

Trotz der erwähnten Effekte muss hier darauf hingewiesen werden, dass vorliegend kritische Infrastrukturen betrachtet werden. **Kritische Infrastrukturen sind bereits sehr stark reguliert und unterliegen starken politischen Präferenzen**. Netze, beispielsweise, sind regulierte Monopole mit stark regulatorisch gelenkter Investitionstätigkeit, der Bau neuer Kernkraftwerke ist gesetzlich verboten und neue Grosswasserkraftwerke sind politisch kaum realisierbar. **Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen allfälliger Regulierungsänderungen im Kontext von Eigentumsrechten würden daher eher gering ausfallen**.

Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

Als letzter Prüfpunkt der RFA wird die Frage nach der Zweckmässigkeit im Vollzug beantwortet. Die unsichere Ausgestaltung und Organisation des Verfahrens macht es dabei schwierig, den Vollzugsaufwand für die involvierten Behörden abzuschätzen. Die bei den Behörden anfallenden Kosten in Zusammenhang mit der **Bewilligungspflicht** bewegen sich, gemäss Expertenschätzungen, im **tieferen sechsstelligen Bereich**. Davon handelt es sich in rund der Hälfte um variable Kosten, die jährlich anfallen. Die Schätzung vernachlässigt jedoch eine mögliche Zuziehung weiterer Bundesdepartemente und deren Geschäftsleitungen sowie die Kosten, die aufgrund des andauernden Monitorings anfallen würden. Somit stellt die Schätzung tendenziell eine Untergrenze dar.

Die Kosten der Behörden im Zusammenhang mit der **Pflicht zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes** sind stark vom Verhalten des fehlbaren Akteurs abhängig. Auch hier kann die Höhe der Kosten nicht verlässlich quantifiziert werden, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese über einen Gebührentarif erhoben werden und somit abgewälzt werden könnten.

Die Kosten der **Meldepflicht** für die öffentliche Hand hängen von der Tiefe der zu prüfenden Informationen ab. Je mehr Informationen geprüft werden müssten, desto höher wären die Kosten. Eine erste Schätzung geht diesbezüglich von jährlichen Kosten im Umfang einer **tiefen fünfstelligen Zahl** aus.

Fazit

Die Pa.Iv. Badran nimmt mit dem Fokus auf potenzielle Monopolrenten sowie der Sicherstellung der Versorgungssicherheit **aus ökonomischer Sicht grundsätzlich berechnete Anliegen auf**. Die Aufarbeitung des rechtlichen und politischen Rahmens hat jedoch gezeigt, dass in der Schweiz **bereits ein dichtes Geflecht von Regulierungen besteht**, das sich dieser Anliegen annimmt.

Allerdings lässt sich für beide Handlungsziele die avisierte **Unterscheidung zwischen inländischen und ausländischen Investoren kaum rechtfertigen**. Gezielter wäre es, den Besitz kritischer Energieinfrastrukturen **ganz in öffentlicher Hand zu belassen**. Dies führt jedoch mit grosser Wahrscheinlichkeit zu **einer Beeinträchtigung der dynamischen Effizienz**. Zudem würde die Notwendigkeit zum öffentlichen Besitz einen **unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit** bedeuten.

Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Umsetzung mittels Lex Koller aufgrund von Art. 7 lit. 1 VE BewG via bestehender Freihandelsabkommen relativ leicht **umgangen** werden kann, **ist der Status quo der Regulierungsänderung klar vorzuziehen**.

Résumé

Situation initiale

L'initiative parlementaire 16.498 Badran demande que les infrastructures stratégiques du secteur énergétique suisse soient soumises à la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ou « **Lex Koller** »). Les infrastructures stratégiques du secteur énergétique sont selon l'initiative les suivantes :

- les centrales hydrauliques,
- les installations de transport par conduites servant à transporter du gaz qui sont soumises à la surveillance de la Confédération (principalement le réseau de transit et de transport de gaz),
- les réseaux électriques (transport et distribution) et
- les centrales nucléaires.

A la suite de l'initiative, La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-N) a élaboré un avant-projet. Selon cet avant-projet, **l'assujettissement au régime de l'autorisation** prévue par la Lex Koller doit être étendue à l'acquisition d'infrastructures stratégiques. L'acquisition d'une infrastructure ne serait autorisée uniquement si elle renforce les intérêts économiques ou de politique d'approvisionnement de la Suisse et n'entre pas en conflit avec des intérêts de politique étatique.

Outre l'assujettissement au régime de l'autorisation, les détenteurs et les exploitants des infrastructures stratégiques seraient soumis à une **obligation de communiquer** à l'OFEN, qui prévoirait la communication annuelle de leurs rapports de participation et de financement dans les infrastructures concernées.

Dans ce contexte, Swiss Economics SE AG a été chargée par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) de réaliser une étude d'impact de la réglementation (AIR) afin d'évaluer les effets économiques de l'initiative parlementaire Badran.

Point 1 : Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État

Sur la base du texte de l'initiative parlementaire Badran et de l'avant-projet (AP) du 20 mai 2021, les **objectifs** suivants sont identifiés :

- la protection de l'économie suisse (en particulier, la protection contre la perception de rentes de monopole nuisibles à l'économie) ;
- assurer l'approvisionnement énergétique de la Suisse et des différentes parties du pays.

L'analyse de la **nécessité d'intervention de l'Etat** a montré que le marché de l'énergie présente des **imperfections de marché**. Il s'agit notamment de goulets d'étranglement monopolistiques (en ce qui concerne le transport et la distribution dans les réseaux électriques), des externalités (par exemple, en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement, comme le risque de pannes d'électricité ou l'environnement et la sécurité) et de l'asymétrie de l'information.

L'analyse a également montré que les **législateurs s'attaquent déjà à ces imperfections de marché avec une multitude de réglementations**. Cependant, il est difficile de résoudre le problème de la responsabilité en cas de dommages importants, la problématique de Hold-up liée à la sécurité de l'approvisionnement des infrastructures pertinentes ou le problème de l'asymétrie des gains en cas de profits et de pertes. Il convient d'examiner s'il y a lieu de prendre d'autres mesures à cet égard. Ce n'est, toutefois, pas l'objectif direct de l'avant-projet. Les exigences en matière de droit de la propriété - telles que la limitation pour les privés de devenir actionnaire de Swissgrid

ou encore des conventions d'actionnaires en lien avec les producteurs d'électricité - atténuent aujourd'hui déjà largement les problèmes auxquels l'initiative s'attèle.

D'un point de vue économique, l'initiative parlementaire Badran aborde des **préoccupations qui ne sont pas totalement injustifiées**. Toutefois, ces préoccupations sont déjà **largement traitées par la réglementation existante**. Même s'il y avait des lacunes dans la réglementation, il n'est pas clair dans quelle mesure la différenciation proposée entre les investisseurs étrangers et suisses serait opportune. Une différenciation entre propriété publique et privée semblerait plus appropriée au regard des objectifs - notamment la sécurité d'approvisionnement.

Point 2 : Autres réglementations entrant en ligne de compte

Sur la base des réglementations en vigueur à l'étranger, deux autres **réglementations entrant en ligne de compte** ont été élaborées : le « **Contrôle des fusions plus** » (soumettant les investissements étrangers dans les infrastructures énergétiques critiques au contrôle des fusions antitrust) et la « **Propriété de l'Etat** » par la Confédération, les cantons ou les municipalités. Comme l'analyse a également montré que l'initiative parlementaire Badran **pourrait être contournée avec relativement peu d'efforts** (notamment en transférant le siège social dans un pays visé par l'art. 7 let. 1 AP-LFAIE sur la base d'un accord de libre-échange), une variante de l'**initiative sans possibilité de contournement** a également été examinée.

La comparaison qualitative des quatre alternatives a montré qu'**aucune des alternatives discutées n'apporte une nette amélioration par rapport au statu quo**.

La variante « Propriété de l'Etat » permettrait d'atteindre en grande partie les objectifs du projet de la CEATE-N et n'impliquerait que peu d'efforts d'application. Cependant, une telle réglementation se ferait très probablement au détriment de l'efficacité dynamique et ne serait que **peu proportionnée en raison du fort empiètement sur la liberté économique**. Il convient néanmoins de noter que la participation étatique aux infrastructures énergétiques stratégiques est déjà très élevée aujourd'hui.

En outre, l'**initiative parlementaire Badran** s'accompagne d'une **restriction de la liberté économique** et d'une **dégradation de l'efficacité statique et dynamique**. De plus, comme déjà mentionné, on ne peut pas supposer que l'initiative atteindra les objectifs visés. Si, malgré les inconvénients mentionnés, il serait tout de même souhaité s'en tenir à l'initiative, **deux optimisations** principales peuvent être envisagées. D'une part, les valeurs seuils qui précisent le taux de propriété à partir duquel une participation est soumise à l'assujettissement au régime de l'autorisation pourraient être fixées plus bas pour les investisseurs étrangers contrôlés par l'État (par rapport aux investisseurs étrangers privés). En revanche, les mêmes seuils pourraient être fixés plus haut pour les petites entreprises.

Point 3 : Impact sur les groupes de la société

L'analyse des effets du projet de réglementation sur les différents groupes de la société concernés se concentre sur les coûts réglementaires directs, les coûts indirects et les avantages pour les parties prenantes.

Il montre que si l'initiative parlementaire Badran devait être mise en œuvre sans possibilité de contournement, **les entreprises du secteur de l'énergie et les investisseurs étrangers doivent s'attendre à des coûts directs et indirects plus élevés**. S'il est possible de contourner la norme, il n'y aura pas de coûts - à l'exception des coûts liés à l'obligation de communiquer. Dans ce cas, le projet de loi n'a alors plus d'avantage, par définition.

Le montant exact **des coûts liés à l'assujettissement au régime de l'autorisation ne peut être estimé de manière fiable** en raison du manque de clarté des processus concrets prévus par le projet de loi actuel. Les coûts liés à l'obligation de déclaration annuelle doivent être estimés comme relativement faibles. Outre ces coûts directs, **il faut s'attendre à des coûts indirects sous la forme de frais de refinancement et d'exploitation plus élevés**, qui ont à leur tour un impact négatif sur la valeur de l'entreprise et la valeur de vente potentielle des entreprises. Pour les **consommateurs**, en revanche, **il ne faut pas s'attendre à des changements majeurs**, car la grande majorité des infrastructures énergétiques stratégiques sont détenues en Suisse, même dans le statu quo.

Point 4 : Conséquences pour l'économie dans son ensemble

L'analyse du quatrième point des effets sur l'économie dans son ensemble a montré qu'avec la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Badran, une **plus grande concentration du marché** et une **réduction de la concurrence** sont à prévoir. De même, une **diminution du volume des investissements** est à prévoir, ce qui pourrait avoir des **effets négatifs sur la sécurité d'approvisionnement**. Des études étrangères, bien qu'elles ne soient pas exclusivement liées aux infrastructures énergétiques critiques, confirment la baisse du volume des investissements. Par ailleurs, les risques pour la sécurité pourraient être détectés plus tôt, ce qui aurait des effets positifs sur la sécurité de l'approvisionnement. Cela serait particulièrement vrai si - dans le cadre d'une modification de l'initiative parlementaire Badran - une distinction devait être faite entre les propriétaires étrangers étatiques et non étatiques.

Selon les évaluations des experts, il faut également s'attendre à des **effets négatifs sur l'attractivité de la place économique suisse et sur la qualité de ses infrastructures**. En revanche, **les effets sur l'innovation ne sont pas clairs**, ce qui suggère qu'ils ne seraient probablement pas substantiels. Enfin, des **mesures de rétorsion** ne sont pas à exclure, même s'il n'y a pratiquement aucun pays qui ne dispose pas de contrôles des investissements dans les infrastructures critiques.

Malgré les effets mentionnés, il faut souligner ici que ce sont les infrastructures critiques qui sont concernées ici. **Les infrastructures critiques sont déjà très réglementées et sujettes à de fortes préférences politiques**. Les réseaux, par exemple, sont des monopoles régulés dont l'activité d'investissement est fortement réglementée, la construction de nouvelles centrales nucléaires est interdite par la loi et la construction de nouvelles grandes centrales hydrauliques est difficilement réalisable sur le plan politique. **L'impact sur l'économie dans son ensemble de tout changement réglementaire dans le contexte du droit de la propriété serait donc plutôt faible.**

Point 5 : Aspects pratiques de l'exécution

Le dernier point à examiner dans l'AIR est la question des aspects pratiques de l'exécution. La conception et l'organisation incertaines de la procédure rendent difficile l'estimation de l'effort d'exécution pour les autorités impliquées. Selon les estimations d'experts, les coûts encourus par les autorités dans le cadre de **l'assujettissement régime de l'autorisation** se situent dans la **fourchette inférieure de montants à six chiffres**. Environ la moitié de ces coûts sont des coûts variables qui sont engagés chaque année. Toutefois, l'estimation ne tient pas compte de l'implication éventuelle d'autres départements fédéraux et de leur direction ainsi que des coûts qui seraient encourus en raison d'un monitoring continu. Ainsi, l'estimation tend donc à représenter une limite inférieure.

Les coûts supportés par les autorités dans le cadre de **l'obligation du rétablissement de l'état antérieur** dépendent fortement du comportement de l'acteur fautif. Ici aussi, le montant des coûts

ne peut être quantifié de manière exacte, mais on peut supposer qu'ils sont prélevés par le biais d'un tarif de redevance et pourraient donc être répercutés.

Les coûts de l'**obligation de communiquer** pour les autorités publiques dépendent de la portée des informations à vérifier. Plus il y a d'informations à vérifier, plus les coûts sont élevés. Une première estimation à cet égard suppose des coûts annuels dans la **fourchette basse de montants à cinq chiffres**.

Conclusion

En mettant l'accent sur les rentes potentielles de monopole et la sauvegarde de la sécurité d'approvisionnement, l'initiative parlementaire Badran aborde des **préoccupations fondamentalement justifiées d'un point de vue économique**. Toutefois, l'analyse du cadre juridique et politique a montré qu'il existe déjà en Suisse **un large éventail de réglementations** qui répondent à ces préoccupations.

Cependant, la **distinction voulue entre investisseurs suisses et étrangers peut difficilement être justifiée** pour les deux objectifs. Il serait plus adapté de laisser la propriété des infrastructures énergétiques critiques **entièrement entre les mains de l'État**. Toutefois, cela risque fort d'entraîner une **dégradation de l'efficacité dynamique**. En outre, la nécessité d'une propriété publique signifierait un **empiètement disproportionné de la liberté économique**.

Comme il ne peut être exclu que l'exécution de la Lex Koller puisse être relativement facilement **contournée** par les accords de libre-échange existants sur la base de l'art. 7 let. I AP-LFAIE **le statu quo est clairement préférable à la modification réglementaire**.

Inhalt

Zusammenfassung	3
Résumé	7
1 Einleitung	15
1.1 Hintergrund	15
1.2 Auftrag.....	16
1.3 Struktur.....	16
2 Regulierungsvorhaben und regulierungsökonomischer Ansatz	17
2.1 Regulierungsvorhaben	17
2.1.1 Ausgangspunkt: Parlamentarische Initiative Badran	17
2.1.2 Regulierungsvorhaben: Vorlage UREK-N	17
2.1.3 Annahmen der Prüfer ausgehend von der Vorlage UREK-N	20
2.2 Regulierungsökonomischer Ansatz.....	21
2.2.1 Grundansatz	21
2.2.2 Abwägung von Markt- und Regulierungsversagen	25
2.2.3 Qualitative Prinzipien und Kriterien zur Beurteilung der Regulierungsmodelle	25
3 Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns	28
3.1 Handlungsziele.....	28
3.2 Handlungsbedarf	28
3.2.1 Grundvoraussetzung für Interventionen: Mögliches Marktversagen.....	28
3.2.2 Bestehende Regulierungen	30
3.2.3 Persistentes Markt- oder Regulierungsversagen?	36
3.3 Fazit Prüfpunkt 1.....	38
4 Prüfpunkt 2: Alternative Regelungen	39
4.1 Vergleichbare Regelungen im Ausland	39
4.2 Qualitative Diskussion alternativer Regulierungen	42
4.2.1 Ermittlung relevanter Alternativen	43
4.2.2 Qualitativer Vergleich	45
4.3 Optimierungsmöglichkeiten der Pa.Iv. Badran	46
4.4 Einordnung der «Motion Rieder»	48
4.5 Fazit Prüfpunkt 2.....	50
5 Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen	52
5.1 Einleitung	52
5.2 Stakeholder	53
5.3 Wirkungsmodell.....	53
5.4 Direkte Kosten	54
5.5 Indirekte Regulierungskosten	57
5.6 Nutzen	58
5.7 Weitere Stakeholder-Auswirkungen basierend auf den Erfahrungen in Frankreich	58

5.8	Fazit Prüfpunkt 3.....	59
6	Prüfpunkt 4: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft.....	60
6.1	Einleitung	60
6.2	Effekt auf das Investitionsvolumen	60
6.3	Wettbewerbsauswirkungen.....	61
6.4	Effekte auf die Versorgungssicherheit	62
6.5	Einfluss auf die Schweizer Standortattraktivität	63
6.6	Auswirkungen auf die Infrastrukturqualität	63
6.7	Einfluss auf die Innovation	64
6.8	Gefahr allfälliger Retorsionsmassnahmen	64
6.9	Weitere gesamtwirtschaftliche Auswirkungen.....	65
6.10	Fazit Prüfpunkt 4.....	65
7	Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug.....	66
7.1	Einleitung	66
7.2	Geschätzter Behördenaufwand	66
7.2.1	Bewilligungspflicht.....	66
7.2.2	Pflicht der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes.....	67
7.2.3	Meldepflicht.....	68
7.3	Erfahrungen aus dem Ausland	68
7.4	Fazit Prüfpunkt 5.....	69
8	Fazit	70
9	Bibliographie.....	73
Appendix	75
A.1	Bestehende Regulierungen im Bereich Sicherheit und Umwelt.....	75
A.1.1	Sicherheit.....	75
A.1.2	Umwelt.....	75
A.2	Beispiel Fragebogen Energieunternehmen	76
A.2.1	Ausgangslage und Hintergrund	77
A.2.2	Erwartete Kosten und Nutzen der geplanten Regulierung	78
A.2.3	Optional: Zusätzliche Einschätzungen	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgewählte Regulierung im Bereich Sicherheit	33
Tabelle 2:	Ausgewählte Regulierung im Bereich Umwelt	34

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Regulierungsökonomischer Ansatz	22
Abbildung 2:	Bestimmung des Regulierungsbedarfs	25
Abbildung 3:	Beurteilungsprinzipien und -kriterien	27
Abbildung 4:	Eingenerbringungs- versus Gewährleistungsmodell	30
Abbildung 5:	Regulierungsinstrumente im Strommarkt.....	31
Abbildung 6:	Investitionskontrollen bei Strom- und Gasinfrastrukturen.....	42
Abbildung 7:	Wirkungsmodell	54

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BewG	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland («Lex Koller»)
BFE	Bundesamt für Energie
BGF	Bundesgesetz über die Fischerei
BKW	Bernische Kraftwerke
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung
CAR	Cumulative Abnormal Return
CHF	Schweizer Franken
CMA	Competition and Markets Authority
DCF	Discounted Cash Flow
DLM	Discount for Lack of Marketability
EiCom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
EnBW	Energie Baden-Württemberg
EnG	Energiegesetz
EU	Europäische Union

FDI	Foreign Direct Investment (ausländische Direktinvestitionen)
FDI RRI	FDI Regulatory Restrictiveness Index
FHA	Freihandelsabkommen
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen)
GBP	Britische Pfund
GschG	Gewässerschutzgesetz
IPO	Initial Public Offering
KEG	Kernenergiegesetz
KG	Kartellgesetz
KHG	Kernenergiehaftpflichtgesetz
KKW	Kernkraftwerk
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
lit.	juristische Abkürzung für Buchstabe
M&A	Mergers & Acquisitions
MuKE n	Kantonale Mustervorschriften im Energiebereich
NOK	Nordostschweizer Kantone
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
REMIT	Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RLG	Rohrleitungsgesetz
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
StAG	Stauanlagengesetz
StromVG	Stromversorgungsgesetz
u.a.	unter anderem
UK	Vereinigtes Königreich (United Kingdom)
UREK-N	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR (UREK-N)
UREK-S	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-S)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VE	Vorentwurf
VSE	Verband der Schweizerischen Elektrizitätsunternehmen (VSE)
WACC	Weighted Average Cost of Capital
WEKO	Wettbewerbskommission
WRG	Wasserrechtsgesetz

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Gemäss der [parlamentarischen Initiative 16.498 Jaqueline Badran](#) (Pa.Iv. Badran) sollen die **strategischen Infrastrukturen des Schweizer Energiesektors** («strategische Energieinfrastrukturen»), namentlich

- Wasserkraftwerke¹,
- Rohrleitungen unter Bundesaufsicht (grosso modo das Gastransit- und Transportnetz),
- Stromnetze (Übertragungs- und Verteilnetze) sowie
- Kernkraftwerke,

dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, «**Lex Koller**») unterstellt werden. Ziel ist, zu verhindern, dass ausländische Unternehmen oder Staaten Infrastrukturen, die für das reibungslose Funktionieren der Schweiz wesentlich sind, frei erwerben können oder dass sie potenzielle inländische Investoren verdrängen.

Gemäss der im Anschluss ausgearbeiteten Vorlage der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-N; unveröffentlicht) würde die in der Lex Koller bestehende **Bewilligungspflicht** analog auf den Erwerb von strategischen Energieinfrastrukturen angewendet und somit deren Erwerb bewilligungspflichtig werden. Der Erwerb einer Infrastruktur würde nur bewilligt, wenn dadurch die **gesamtwirtschaftlichen** oder **versorgungspolitischen Interessen der Schweiz gestärkt werden** und **keine staatspolitischen Interessen entgegenstehen**. Zuständig für die Erteilung der Bewilligung wäre der **Bundesrat**, der endgültig entscheidet.

Objektiv bewilligungspflichtig wäre – analog den Grundstücken – nicht nur der Erwerb des «klassischen» Eigentums, sondern jede Art von Rechten, die dem Erwerber eine eigentümerähnliche Stellung (inklusive Konzessionen, Plan- oder Betriebsbewilligungen) verschaffen. Beim Erwerb ist dabei die Begründung oder der Ausbau einer Beherrschung durch eine oder mehrere Personen im Ausland massgebend. **Subjektiv bewilligungspflichtig** sind Personen im Ausland, sofern deren Vorhaben aufgrund bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz von der Pflicht nicht entbunden sind.

Die Investoren müssen ein Gesuch stellen. Ausserdem sind zur **Durchsetzung** der Bewilligungspflicht neben Grundbuchverwalter zum Beispiel auch Konzessionierungsbehörden angehalten, entsprechende Bewilligungen vorauszusetzen. Zusätzlich besteht neu gegenüber dem BFE eine Meldepflicht der bestehenden Inhaber und Betreiber von Infrastrukturen – unabhängig von konkreten Erwerbsgeschäften durch Personen im Ausland – einmal jährlich die aktuellen Beteiligungs- und Finanzierungsverhältnisse der Infrastruktur offenzulegen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche **volkswirtschaftlichen Auswirkungen** mit der Einführung einer solchen **Bewilligungspflicht** verbunden wären.

¹ Der Bundesrat kann gemäss dem Vorentwurf des BewG Ausnahmen für Wasserkraftwerke mit weniger als 20 Megawatt installierter Leistung vorsehen.

1.2 Auftrag

Swiss Economics wurde vom Bundesamt für Energie (BFE) im Rahmen eines Einladungsverfahrens beauftragt, eine **Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)** durchzuführen.

Eine RFA ist ein analytisches Werkzeug, um die verschiedenen Folgen eines staatlichen Eingriffs gegeneinander abzuwägen. Mithilfe einer RFA sollen Nutzen und Kosten von staatlichem Handeln vorausschauend erfasst werden. Eine RFA nach den Vorgaben des Bundes beinhaltet folgende **Prüfpunkte**:

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns: Ist staatliches Handeln notwendig und möglich?
2. Alternative Regelungen: Bestehen alternative Regulierungsmöglichkeiten?
3. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen: Welche Auswirkungen hat die geplante Regulierung voraussichtlich auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen?
4. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft: Welche Auswirkungen hat die geplante Regulierung voraussichtlich auf die Gesamtwirtschaft, insbesondere auf die Wettbewerbsintensität und Standortattraktivität?
5. Zweckmässigkeit im Vollzug: Inwiefern ist dem Erfordernis der Zweckmässigkeit des Vollzugs Rechnung getragen worden?

Es gilt zu beachten, dass es sich bei der vorliegenden Analyse um keine vertiefte RFA im üblichen Sinne handelt. Der Fokus der RFA liegt auf den vom Auftraggeber gesetzten Schwerpunkten. Dabei wird besonderes Gewicht auf die Prüfpunkte 1, 2 und 3 gelegt. Prüfpunkte 4 und 5 hingegen hängen stärker von der endgültigen Ausgestaltung der Regulierung ab und werden vorliegend daher etwas geringer gewichtet.

1.3 Struktur

Die Struktur des nachfolgenden Berichts folgt den fünf Prüfpunkten der RFA.

- In Kapitel 2 wird einleitend aufgezeigt, wie die Pa.Iv. Badran umgesetzt werden könnte und wie der regulierungsökonomische Ansatz ausgestaltet ist, der zur Beurteilung der potenziellen Effekte der Initiative und dem Vergleich verschiedener Regelungen verwendet wird.
- In Kapitel 3 wird die Notwendigkeit des staatlichen Handelns untersucht (**Prüfpunkt 1**).
- In Kapitel 4 werden alternative Regelungen aufgezeigt und mit der geplanten Regulierung sowie dem Status quo verglichen (**Prüfpunkt 2**).
- In Kapitel 5 werden die Auswirkungen auf die verschiedenen Stakeholder analysiert (**Prüfpunkt 3**).
- In Kapitel 6 werden die Effekte auf die Gesamtwirtschaft diskutiert (**Prüfpunkt 4**).
- In Kapitel 7 wird die Zweckmässigkeit im Vollzug untersucht (**Prüfpunkt 5**).
- Kapitel 8 zieht schliesslich ein Fazit.

2 Regulierungsvorhaben und regulierungswirtschaftlicher Ansatz

2.1 Regulierungsvorhaben

Nachfolgend wird die zu prüfende Vorlage sowie etwaige Annahmen – sofern solche aufgrund der noch unklaren Ausgestaltung der Vorlage zu treffen sind – dokumentiert.

2.1.1 Ausgangspunkt: Parlamentarische Initiative Badran

Unterstellung strategischer Energieinfrastrukturen unter die Lex Koller

Die [parlamentarische Initiative 16.498 Badran](#) verlangt, dass die strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft – namentlich die **Wasserwerke, die Stromnetze, Gasnetze sowie Kernkraftwerke** – dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, «**Lex Koller**») unterstellt werden. Gleichzeitig betont die Initiatorin in ihrer Begründung aber auch, dass begründete **Ausnahmen** im Rahmen des BewG immer **möglich** sein sollen.

Ziele der Initianten

Gemäss der Initiatorin soll ein Verkauf der strategischen Energieinfrastrukturen an Personen im Ausland insbesondere aus **zwei Gründen** ausgeschlossen werden:

- Zum einen handle es sich bei den Netzinfrastrukturen der Energiewirtschaft um **Monopolinfrastrukturen**, die eine Monopolrente bezögen.²
- Zum anderen seien die Wasserkraft und die Netze von strategisch existentieller Bedeutung für die **Versorgungssicherheit**.

Die Handlungsziele der Initiative werden in Abschnitt 3.1 detaillierter erläutert.

Zustimmung in UREK-N und UREK-S

Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates (UREK-N) beantragte am 22. Januar 2018, der Initiative Folge zu geben. Am 19. März 2018 stimmte die ständerätliche Schwesterkommission UREK-S einstimmig zu, damit die Gesetzgebungsarbeiten rasch in Angriff genommen werden konnten.

2.1.2 Regulierungsvorhaben: Vorlage UREK-N

Die UREK-N hat inzwischen eine entsprechende Vorlage und den dazugehörigen erläuternden Bericht erstellt. Die Pa.Iv. Badran soll demnach im Wesentlichen durch das **BewG** («**Lex Koller**») umgesetzt werden. Damit zusammenhängende punktuelle Anpassungen betreffen unter anderem das Kernenergie-, Elektrizitäts-, Stromversorgungs- und Rohrleitungsgesetz.

Die für die RFA wichtigsten Bestimmungen werden nachfolgend zusammengefasst, wobei auf den **Vorentwurf (VE) der Vorlage vom 20. Mai 2021 abgestützt wurde (unveröffentlicht)**. Die **nachfolgenden Ausführungen und Analysen beziehen sich auf den erwähnten Vorentwurf**.

² Wie später in Prüfpunkt 1 ausgeführt, besteht im Strommarkt für Stromnetze ein Regelwerk, dass die Erwirtschaftung von Monopolrenten weitgehend verhindern soll – etwa durch die behördliche Festlegung einer angemessenen Verzinsung auf dem anrechenbaren Kapital. Der Gasmarkt untersteht der Preisüberwachung durch den Preisüberwacher.

Zweck

Gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. b VE BewG soll der Erwerb von strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft durch Personen im Ausland

1. zum Schutz der Schweizer Volkswirtschaft sowie
2. zur Sicherstellung der Energieversorgung der Schweiz beziehungsweise der einzelnen Landesteile eingeschränkt werden.

Strategische Energieinfrastrukturen

Die strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft umfassen gemäss Art. 4a folgende Anlagen:

- die Wasserkraftwerke nach dem Wasserrechtsgesetz (gemäss Art 4a Abs. 2 können für Wasserkraftwerke mit weniger als 20 Megawatt installierter Leistung Ausnahmen bewilligt werden),
- die Rohrleitungsanlagen zur Beförderung von Gas, die der Bundesaufsicht unterstehen,
- das Übertragungsnetz und die Verteilnetze nach dem Stromversorgungsgesetz sowie
- die Kernkraftwerke nach dem Kernenergiegesetz.

Letztere waren in der Pa.Iv. Badran nicht explizit genannt worden.

Bewilligungspflicht des Erwerbs (inklusive Nutzniessung) durch Personen im Ausland

Personen im Ausland bedürfen für den Erwerb³ von strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft einer **Bewilligung** der zuständigen Behörde. Als Personen im Ausland gelten natürliche und juristische Personen sowie vermögensfähige Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, wenn sie eine strategische Infrastruktur der Energiewirtschaft für Rechnung von Personen im Ausland erwerben. Einige Erwerbsformen und Erwerbertypen bedürfen allerdings keiner Bewilligung.⁴

Bewilligungskriterien

Der Erwerb einer strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft soll nach Art. 11a nur bewilligt werden, wenn dadurch

- die gesamtwirtschaftlichen oder versorgungspolitischen Interessen der Schweiz gestärkt werden und
- keine staatspolitischen Interessen entgegenstehen.

Eigenverantwortliche Bewilligungspflicht

Der Erwerber hat die allgemeine Pflicht, sich **eigenverantwortlich um eine Bewilligung oder eine Feststellung der Nichtbewilligungspflicht zu kümmern**, wenn sich die Bewilligungspflicht

³ Welche Aktivitäten unter den Erwerb einer strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft fallen, ist Art. 4a Abs. 3 des Vorentwurfs zu entnehmen.

⁴ Die Ausnahmen der Bewilligungspflicht sind in Art. 7 des Vorentwurfs festgehalten und umfassen z.B. den Erwerb eines Grundstücks, dessen Erwerb im staatspolitischen Interesse des Bundes geboten ist (Art. 7 lit. h) oder der Erwerb einer strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft, welcher aufgrund internationaler Verpflichtungen der Schweiz gestattet wird (Art. 7 lit. l).

nicht automatisch ausschliessen lässt. Zu einer Verweisung an den Bundesrat kommt es (sofern die Bewilligungspflicht nicht automatisch ausgeschlossen werden kann):

- bei Gesuchen um Erteilung oder Übertragung von Konzessionen und Rechten durch die dafür jeweils zuständige Behörde;
- bei Gesuchen um Eintragung im Grundbuch durch den Grundbuchverantwortlichen;
- bei Gesuchen um Eintragung in das Handelsregister durch den Handelsregisterführer.

Endgültige Bewilligungserteilung durch Bundesrat mit Auskunftspflicht

Der Bundesrat stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest. **Auskunftspflichtig** ist, wer von Amtes wegen, berufsmässig, vertraglich, als Organ einer juristischen Person oder Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit oder eines Anlagefonds durch Finanzierung oder auf andere Weise an der Vorbereitung, dem Abschluss oder dem Vollzug eines Rechtsgeschäftes über den Erwerb mitwirkt. Er hat auf Verlangen auch Einsicht in die Geschäftsbücher, Korrespondenzen oder Belege zu gewähren und sie herauszugeben.

Entscheide des Bundesrates sind **endgültig**. Aus diesem Grund wird u.a. im Verwaltungsgerichtsgesetz in Art. 32 Abs. 1 lit. k festgehalten, dass Beschwerden gegen Verfügungen [des Bundesrates] zur Erteilung von Bewilligungen für den Erwerb strategischer Energieinfrastrukturen unzulässig sind.

Wird eine strategische Infrastruktur der Energiewirtschaft aufgrund eines mangels Bewilligung nichtigen Rechtsgeschäftes erworben, so ist der Erwerber verpflichtet, Massnahmen zu treffen, die zur **Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes** erforderlich sind. Falls dies nicht möglich ist (beispielsweise, weil der ehemalige Verkäufer aufgrund einer Liquidation oder Fusion der Gesellschaft nicht mehr existiert), hat er für eine anderweitige Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes zu sorgen (beispielsweise in Form einer Übertragung der Infrastrukturen an eine andere Gesellschaft, bei der es sich nicht um eine Person im Ausland handelt).

Meldepflicht

Zusätzlich zur Bewilligungspflicht wird eine Meldepflicht eingeführt. Gemäss dieser sind die Inhaber und Betreiber von strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft verpflichtet, gegenüber dem Bundesamt für Energie mindestens einmal jährlich unaufgefordert die aktuellen Beteiligungs- und Finanzierungsverhältnisse der strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft offenzulegen.

Ausnahmen

Die Lex Koller wird um einige Ausnahmen ergänzt. Von besonderer Relevanz ist eine neue Ausnahme für Energieinfrastrukturen im Zusammenhang mit **internationalen Verpflichtungen der Schweiz**:

Art. 7

«Keiner Bewilligung bedürfen:

- 1. der Erwerb einer strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft, welcher aufgrund internationaler Verpflichtungen der Schweiz gestattet wird; es sei denn dieser Erwerb oder ein allfälliger Ausfall der zu erwerbenden Infrastruktur oder ihres Beitrags zur Energieversorgung in der Schweiz vermögen eine schwerwiegende Bedrohung für die öffentlichen Interessen der Schweiz darzustellen, die eine Einschränkung der internationalen Verpflichtungen gemäss*

in den betreffenden Abkommen enthaltenen Ausnahmebestimmungen rechtfertigt. Der Bundesrat erlässt eine Liste der betroffenen internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

Gemäss Einschätzung des SECO würden von 31 Freihandelsabkommen (FHA) der Schweiz 8⁵ beziehungsweise 9 (aufgrund der Standstill-Verpflichtung im FHA mit Mexiko) unter diese Ausnahme gemäss Art. 7 lit. I. VE BewG fallen. Daraus ergibt sich, dass sich die subjektive Bewilligungspflicht – die sich darüber bestimmt, ob es sich beim Erwerber um eine (bewilligungspflichtige) Person im Ausland handelt – **gezielt umgehen lässt**. So ist es ausreichend, dass der Erwerber als juristische Person seinen Sitz in einem Land hat, in dem er unter Berufung auf das entsprechende FHA mit der Schweiz nicht als Person im Ausland gilt. **Nicht entscheidend ist dabei die Nationalität der natürlichen Person, die Eigentümerin des am Erwerb interessierten Unternehmens ist.**

Im Sinne einer **Gegenausnahme** besteht die Bewilligungspflicht allerdings gemäss Art. 7 lit. I VE BewG auch bei Vorliegen eines solchen Staatsvertrages im Falle einer Bedrohung der öffentlichen Interessen der Schweiz. Unter die öffentlichen Interessen der Schweiz fallen gemäss dem erläuternden Bericht insbesondere die **nationale Sicherheit** und die **öffentliche Ordnung**.

- Der Bundesrat hält in seinem Bericht (2019) zu den «Grenzüberschreitenden Investitionen und Investitionskontrollen» fest, dass sich eine **Gefährdung der nationalen Sicherheit** dann ergeben könnte, wenn das fragliche Unternehmen eine kritische Infrastruktur bereitstellt, die sich nicht im Besitz des Staates befindet und *systemrelevant und damit nicht substituierbar* ist. Aus demselben Bericht geht hervor, dass die Infrastrukturen der Erdgasversorgung, Erdölversorgung, Fern- und Prozesswärme sowie der Stromversorgung zwar zu den **kritischen Infrastrukturen** der Schweiz gehören, jedoch **nicht systemrelevant** sind und deshalb ein Verkauf an ausländische Investoren die nationale Sicherheit nicht gefährden würde (Bundesrat, 2019, S. 18).
- Auch bei der **Gefährdung der öffentlichen Ordnung** handelt es sich um ein eng definiertes Kriterium, das entsprechend «nur in Anspruch genommen werden kann, wenn eine tatsächliche, ausreichend schwerwiegende Bedrohung der Grundwerte der Gesellschaft vorliegt.»⁶

Somit zeigt sich, dass das bewusste Anstreben einer Ausnahme von der Bewilligungspflicht durchaus möglich wäre. Dies wird im nachfolgenden Abschnitt 2.1.3 in unseren Annahmen bezüglich der Umgehungsmöglichkeiten berücksichtigt.

2.1.3 Annahmen der Prüfer ausgehend von der Vorlage UREK-N

Für die vorliegende Analyse werden zur Beurteilung der Regulierungsfolgen folgende Annahmen getroffen:

- **Umgehung der subjektiven Bewilligungspflicht:** Wie in Abschnitt 2.1.2 dargelegt, besteht insbesondere aufgrund von Art. 7 lit. I VE BewG (Vorentwurf, Stand: 20. Mai 2021) die Möglichkeit, die subjektive Bewilligungspflicht zu umgehen. Dies kann beispielsweise durch die Verlegung des Geschäftssitzes in ein aufgrund eines FHA unter den Tatbestand von Art. 7 lit. I VE BewG (Vorentwurf, Stand: 20. Mai 2021) fallenden Landes (beispielsweise Hongkong)

⁵ Gemäss dem erläuternden Bericht zur Pa.Iv. Badran handelt es sich namentlich um die Länder Chile, Georgien, Hong Kong, Japan, Kolumbien, Peru, Südkorea und Ukraine (Fussnote 48, S. 39 des erläuternden Berichts).

⁶ Fussnote 5 zu Art. XIV lit. A) GATS: «The public order exception may be invoked only where a genuine and sufficiently serious threat is posed to one of the fundamental interests of society.»

erfolgen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei Investitionen in Energieinfrastrukturen oftmals um grosse Beträge handelt, scheint die Annahme plausibel, dass die Transaktionskosten aus Sicht des Käufers eine untergeordnete Rolle spielen. Ferner hängen die Umgehungsmöglichkeiten davon ab, wie oft die Gegenausnahmen (Gefährdung der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung) zum Tragen kommen.

Vor diesem Hintergrund wird in der nachfolgenden Analyse jeweils zwischen zwei Szenarien unterschieden:

- **Szenario 1:** Umgehungsmöglichkeit nicht gegeben (beispielsweise, weil der Bundesrat seine Beurteilungspraxis ändert).⁷
- **Szenario 2:** Umgehungsmöglichkeit gegeben (beispielsweise, weil keine Gegenausnahme zur Anwendung kommt).

Diese Szenarien stellen die beiden Extremvarianten dar: Während Szenario 1 in Hinsicht auf Ziele der Vorlage effektiv sein kann, gehen wir davon aus, dass Szenario 2 kaum Wirkung entfalten kann. Selbstverständlich können die Gesamtwirkungen auch dazwischen liegen. So ist es etwa denkbar, dass bei kleineren Investitionen eine Umgehung der Bewilligungspflicht – sofern möglich – mit zu hohem Aufwand verbunden wäre.

2.2 Regulierungsökonomischer Ansatz

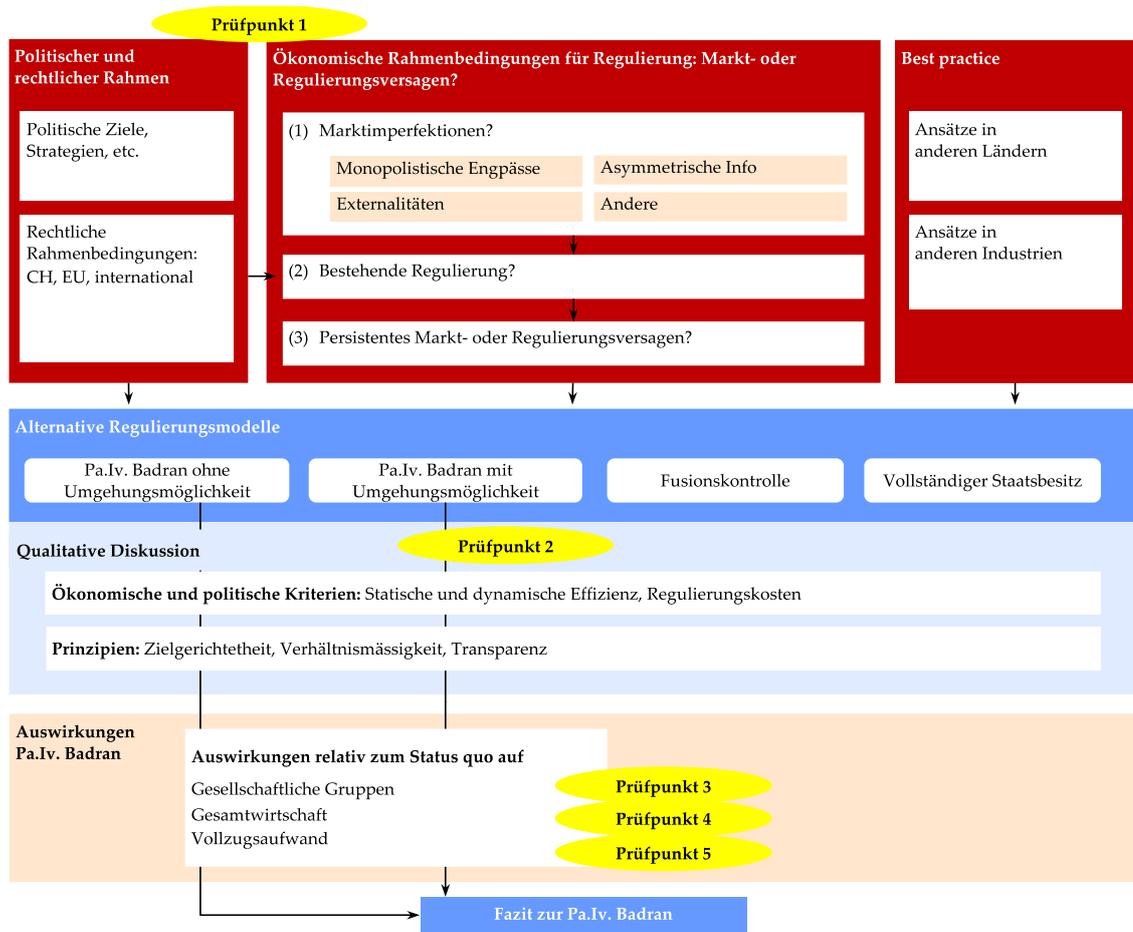
2.2.1 Grundansatz

Für die RFA kommt der in **Abbildung 1** dargestellte **regulierungsökonomische Grundansatz** zur Anwendung.⁸ Der hier diskutierte Ansatz kann grundsätzlich sowohl für kritische als auch für andere Infrastrukturen verwendet werden.

⁷ Die Durchsetzbarkeit dieses Szenario würde eine vertiefte juristische Prüfung voraussetzen, um sicherzustellen, dass gegen keine völkerrechtlichen Verpflichtungen verstossen würde.

⁸ Dieser wurde von Swiss Economics zur Bestimmung des Regulierungsbedarfs im Infrastrukturbereich entwickelt (vgl. Finger et al. 2009; für eine detailliertere Beschreibung des Analyserahmens vgl. insbesondere auch Jaag und Trinkner (2011). Der Ansatz kam unter anderem auch für eine Studie im Auftrag des BFE zur Entflechtung der Gasnetzbetreiber zur Anwendung (vgl. hierzu Trinkner und Funk, 2016).

Abbildung 1: Regulierungswirtschaftlicher Ansatz



Quelle: In Anlehnung an Jaag und Trinkner (2011)

Der Ansatz ist grundsätzlich kompatibel mit den Vorgaben des Bundes zur Durchführung einer RFA. Gelb hervorgehoben sind die fünf Prüfpunkte, die in der vorliegenden RFA im Vordergrund stehen:

Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns

- **Welches Ziel soll erreicht werden?** Der Regulationsbedarf hängt zunächst von der rechtlichen Ausgangslage und den politischen Zielen ab, die mit der parlamentarischen Initiative erreicht werden sollen (roter Block oben links in Abbildung).
- **Handlungsbedarf?** Aus normativer ökonomischer Perspektive (mittlerer roter Block oben in der Abbildung) sollte staatliche (Re-)Regulierung nur im Falle eines eingetretenen oder absehbaren Markt- oder Regulationsversagens erfolgen. Hierzu werden folgende drei Fragen diskutiert:

1. Am Anfang steht die Feststellung eines Marktversagens bzw. die Frage, ob die ökonomischen Grundvoraussetzungen hierfür überhaupt gegeben sind. Vorliegend stellt sich insbesondere die Frage, ob die genannten Infrastrukturen monopolistische Engpässe darstellen (ja) und ob wesentliche Externalitäten⁹ vorliegen (ja).
2. In einem zweiten Schritt wird untersucht, ob bereits Regulierungen bestehen, um diese Marktimperfectionen zu adressieren.
3. Schliesslich wird in einem dritten Schritt ermittelt, ob unter Berücksichtigung des aktuellen Regulierungsrahmens ein persistentes Markt- oder Regulierungsversagen feststellbar ist. Das Vorliegen eines solchen entspricht damit dem Handlungsbedarf, den es im Rahmen des ersten Prüfpunkts einer RFA zu ermitteln gilt¹⁰.

Prüfpunkt 2: Alternative Regelungen

In einem nächsten Schritt ist zu fragen, ob ggf. bessere Massnahmen denkbar sind als die in Abschnitt 2.1.1 ausgeführte Unterstellung unter die Lex Koller mit Bewilligungspflicht.

Diese Frage wurde bereits in anderen Ländern beurteilt, da ein solches mögliches Marktversagen nicht länderspezifisch, sondern sektorspezifisch ist. Entsprechend zeigen wir auf, was für Regulierungen vor welchem Hintergrund in anderen Ländern gewählt worden sind (roter Block oben rechts). Sofern sich die Anpassung der bestehenden oder die Einführung neuer Regulierung aufdrängt, stehen verschiedene Varianten zur Auswahl. Dabei geht es darum, verschiedene zur Auswahl stehende *Regulierungsinstrumente* zu in sich konsistenten *Regulierungsmodellen* zu kombiniert (blauer Block in der Mitte der Abbildung).

Dem Status quo (sektorielle Regulierung u.a. mit Netzzugangsregulierung) werden nebst dem **Modell «Pa.Iv. Badran mit Umgehungsmöglichkeiten»** und dem **Modell «Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeiten»** zwei weitere mögliche Regulierungsmodelle gegenübergestellt (vgl. Abschnitt 4.2 für eine ausführliche Diskussion der Alternativen):

- **«Fusionskontrolle plus»**: Das Regulierungsmodell «Fusionskontrolle plus» ist an die im Vereinigten Königreich rechtskräftige Regulierung zu (ausländischen) Investitionen angelehnt. Dabei wird die Kontrolle von ausländischen Investitionen der kartellrechtlichen Fusionskontrolle unterstellt – dies ist im Grundsatz auch in der Schweiz bereits heute so. Fällt eine ausländische Investition unter die Fusionskontrolle und betrifft sie strategische Infrastrukturen im Energiesektor, würde neu zusätzlich eine Meldung des Sekretariats der Wettbewerbskommission (WEKO) an den Bundesrat erfolgen. Der Bundesrat könnte diesfalls an die Stelle der WEKO treten und überprüfen, ob ein öffentliches Interesse besteht, das gegen die Bewilligung einer Investition spricht. Die entsprechende Norm könnte ähnlich ausgestattet werden, wie sie heute im Zusammenhang mit Zusammenschlüssen von Banken besteht (Art. 10 Abs. 3 Kartellgesetz), wo die FINMA aus Gründen des Gläubigerschutzes an die Stelle der WEKO treten kann. Zudem wird in dieser Vergleichsvariante vereinfachend die Annahme getroffen, dass keine Umgehungsmöglichkeit besteht.

⁹ Externalitäten beschreiben Kosten (oder Nutzen), die sich auf unbeteiligte Personen auswirken. Sie entstehen z.B. beim Konsum oder Produktion eines Gutes und werden über den Marktpreis nicht abgegolten. Umweltverschmutzungen sind ein klassisches Beispiel von Externalitäten.

¹⁰ Handlungsbedarf aufgrund von persistentem Markt- oder Regulierungsversagen ist per se aber noch kein hinreichender Grund für Regulierung, denn es ist möglich, dass neue Regulierung mehr unerwünschte Nebenwirkungen und Kosten verursacht als sie Nutzen stiftet. Dies gilt es in den folgenden Prüfpunkten der RFA zu beachten.

- **«Vollständiger Staatsbesitz»:** In Anlehnung an die Regulierung in Zypern, wird auch die Variante des vollständigen Staatsbesitzes als Alternative in Betracht gezogen. Diese beinhaltet einen vollständigen und gesetzlich vorgeschriebenen Staatsbesitz aller strategischer Infrastrukturen der Energiewirtschaft.

Die vier Vergleichsvarianten werden im Folgenden mithilfe einer qualitativen Kurzbewertung – basierend auf den in Abschnitt 2.2.3 beschriebenen Kriterien und Prinzipien – einander gegenübergestellt und diskutiert. Ergänzt wird diese qualitative Analyse für die Modelle «Pa.Iv. Badran mit Umgehungsmöglichkeiten» und «Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeiten» durch eine konkretere und quantitative Abschätzung der Regulierungsfolgen in den Prüfpunkten 3 bis 5.

Ferner werden im Rahmen des zweiten Prüfpunkts Optimierungsmöglichkeiten der Pa.Iv. Badran im Sinne eines «Finetunings» aufgezeigt und diskutiert. Schliesslich erfolgt eine Gegenüberstellung der Pa.Iv. Badran mit der in der Motion Rieder (Motion 18.3021) geplanten allgemeinen Investitionskontrolle. Da die Ausgestaltung der Motion Rieder zum jetzigen Zeitpunkt aber noch unklar und die Analyse ihrer Auswirkungen zudem Inhalt einer separaten RFA ist, wird diese in der vorliegenden RFA nur am Rande diskutiert.

Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Basierend auf einem Wirkungsmodell werden die relevanten Stakeholder identifiziert sowie die für sie mit der Pa.Iv. Badran verbundenen Auswirkungen ermittelt. Dabei werden insbesondere drei Auswirkungsdimensionen betrachtet:

- **Direkte Kosten:** Dabei wird für die verschiedenen Stakeholder (insbesondere für die Energieunternehmen und die ausländischen Investoren) der mit der Pa.Iv. Badran verbundene Umsetzungsaufwand (Bewilligungspflicht, Meldepflicht und allfällige Verpflichtung der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands) ermittelt.
- **Indirekte Kosten:** Zusätzlich zu diesen direkten Regulierungskosten gilt es auch abzuschätzen, in welchem Ausmass indirekte Regulierungskosten durch die Einführung insbesondere der Bewilligungspflicht anfallen würden. Darunter sind in erster Linie Kosten zu verstehen, die beim Eigentümer aufgrund des eingeschränkte(re)n Kreises an möglichen Investoren anfallen.
- **Nutzen:** Überdies soll der Nutzen der Vorlage für die Stakeholder qualitativ abgeschätzt werden.

Prüfpunkt 4: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

In Prüfpunkt 4 werden die Ergebnisse des dritten Prüfpunkts aggregiert, um die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu bestimmen. Komplementiert werden die gewonnen Erkenntnisse durch die im Ausland aufgrund vergleichbarer Regulierungen identifizierten gesamtwirtschaftlichen Effekte. Im Fokus stehen dabei die Auswirkungen auf das Investitionsvolumen, den Wettbewerb, das Wirtschaftswachstum sowie die Standortattraktivität. Ferner werden die Auswirkungen auf Innovation und Produktivität beurteilt.

Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

Im Rahmen des letzten Prüfpunkts wird der mit den verschiedenen Handlungspflichten verbundene Aufwand seitens Behörden (der sogenannte Vollzugaufwand) erhoben. Zudem wird die Vorlage auf ihre Kompatibilität mit bestehenden Regulierungen sowie aktuellen Reformprojekte überprüft.

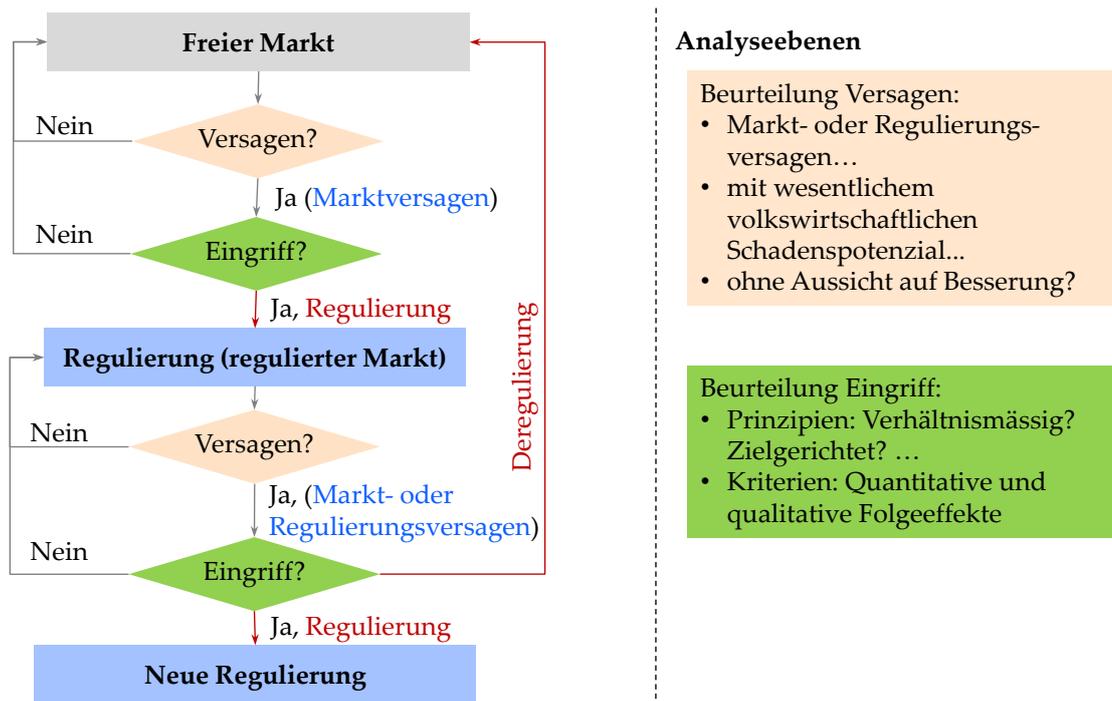
Synthese

Aus der gesamtheitlichen Beurteilung der Auswirkungen leiten wir in einem letzten Schritt – unter Beachtung der qualitativen Analysen der vorangehenden Prüfpunkte – unsere Empfehlungen ab.

2.2.2 Abwägung von Markt- und Regulierungsversagen

Der Abwägung von Markt- und Regulierungsversagen in Prüfpunkt 1 liegt der in **Abbildung 2** illustrierte Zusammenhang zugrunde.¹¹ Als zentrale Erkenntnis kann festgehalten werden, dass eine Regulierung nicht nur vor dem Hintergrund potenziellen oder eingetretenen Marktversagens zu beurteilen ist, sondern auch bestehende Regulierungen einerseits und mögliches Regulierungsversagen andererseits zu berücksichtigen ist. Insofern ist nicht nur eine Abwägung zwischen festgestelltem gegenwärtigen oder potenziellen zukünftigen Marktversagen notwendig, sondern auch mögliches Regulierungsversagen im Falle eines Regulierungseingriffs ist in Betracht zu ziehen. Die vorliegend relevanten Quellen von Marktversagen werden in Abschnitt 3.2.1 herausgearbeitet.

Abbildung 2: Bestimmung des Regulierungsbedarfs



Quelle: In Anlehnung an Finger et al. (2009)

2.2.3 Qualitative Prinzipien und Kriterien zur Beurteilung der Regulierungsmodelle

Die Pa.Iv. Badran sieht Einschränkungen in der Übertragung von Eigentum vor. Damit beschränkt sie eine zentrale ökonomische Voraussetzung zur Erreichung statischer und dynami-

¹¹ Für Details vgl. wiederum Finger et al. (2009) und Jaag und Trinkner (2011).

scher Effizienz. Insbesondere können Eingriffe in die Eigentumsrechte auch unerwünschte Auswirkungen auf Investitions- und Innovationsanreize haben (vgl. z.B. Jaag und Trinkner, 2011). Solche Eingriffe sind daher möglichst zu minimieren.

Die zentrale staatliche Aufgabe der Sicherung der **individuellen Eigentumsrechte** spiegelt sich in der Schweizer **Bundesverfassung (BV)**, die ihrerseits die Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit gewährleistet und bei deren Einschränkung Verhältnismässigkeit fordert:

- Grundrechte:
 - Eigentumsgarantie (Art. 26 BV): «Das Eigentum ist gewährleistet. Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.»
 - Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV): «Die Wirtschaftsfreiheit ist gewährleistet. Sie umfasst insbesondere [...] den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung.»
- Einschränkung von Grundrechten (Art. 36 Abs. 3 BV): «Einschränkungen von Grundrechten müssen *verhältnismässig* sein.»

Diesen individuellen Grundrechten stehen **gesamtwirtschaftliche Interessen** gegenüber, insbesondere dann, wenn das Verhalten der Eigentümer negative Auswirkungen auf die übrigen Teile der Wirtschaft hat (z.B. negative Externalitäten). Die Beurteilung allfälliger Eingriffe in die Eigentumsrechte bestehender und künftiger Eigner von strategischen Infrastrukturen ist darum immer mit einer **Interessenabwägung** verbunden, die sich von Industrie zu Industrie und auch von Land zu Land unterscheiden kann.

Vorliegend sind aus ökonomischer Perspektive bei der Beurteilung von Eingriffen folgende Punkte von Relevanz:

- Stabilität des **monopolistischen Engpasses** (vgl. Abschnitt 3.2.1) und Möglichkeiten der Eigentümer, im Sektor Monopolrenten zu erwirtschaften;
- **Externalitäten** insbesondere auf andere Teile der Volkswirtschaft, beispielsweise im Falle eines Blackouts;
- Transaktionskosten (administrative Kosten) in der Umsetzung und deren Zumutbarkeit.

Zur Abwägung wenden wir folgende **qualitative Prinzipien und Kriterien** an:

- Die **Prinzipien** beschreiben die (ordnungspolitische) Charakteristik des Eingriffs mit eher indirekter Wohlfahrtswirkung;
- Demgegenüber haben die **Kriterien** die Wirkungen auf Markt und Volkswirtschaft sowie politische Faktoren, etwa die Vereinbarkeit mit Staatsverträgen der Schweiz, im Blickpunkt.

Die Prinzipien und Kriterien werden wie nachfolgend ausgeführt und in **Abbildung 3** zusammengefasst operationalisiert. Sie werden in Prüfungspunkt 2 zur Beurteilung verschiedener Regulierungsmodelle angewendet.

Prinzipien:

- *Zielgerichtetheit:* Der Eingriff muss das Ziel möglichst direkt adressieren und sollte keine anderen Ziele gefährden. Kommt es zu Zielkonflikten, sind diese sorgfältig gegeneinander abzuwägen.
- *Verhältnismässigkeit:* Der Eingriff sollte im Verhältnis zum festgestellten bzw. drohenden Marktversagen stehen und inhaltlich auf dieses abgestimmt sein. Insbesondere ist die *Notwendigkeit* des Eingriffs zu berücksichtigen. Dieser sollte ökonomisch gerechtfertigt sein:

Es muss ein persistentes Marktversagen vorliegen oder ein allfälliges Marktversagen mit schwerwiegenden Konsequenzen drohen.

- *Transparenz*: Der Eingriff sollte transparent vollzogen werden können:
 - *Einfachheit*: Je einfacher und geringer die Informationsanforderungen bei der Umsetzung sind, desto eher kann das Regulierungsinstrument korrekt umgesetzt und überprüft werden.
 - *Kontrollierbarkeit*: Die Regulierung sollte durch die zuständige Behörde gut überprüft werden können.

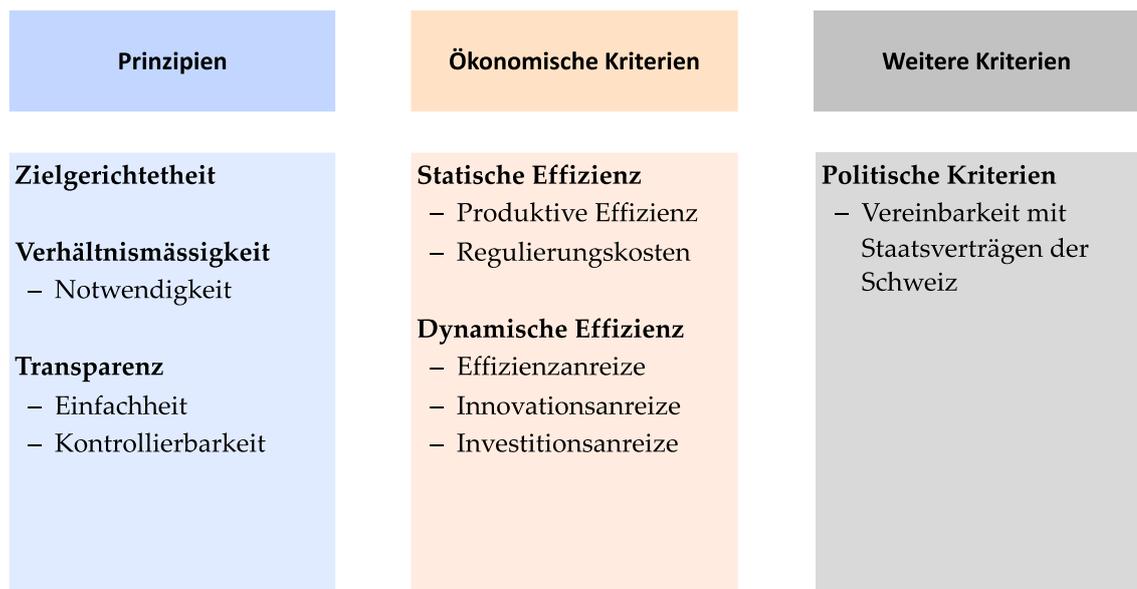
Ökonomische Kriterien

- **Statische Effizienz**:
 - *Produktive Effizienz*: Können durch die Regulierung bei den Anbietern Kosten gesenkt werden?
 - *Statische Regulierungs- und Koordinationskosten*: Senkt oder erhöht die Regulierung die Regulierungs- und Koordinationskosten? Bringt sie wesentliche einmalige Implementierungskosten mit sich?
- **Dynamische Effizienz**:
 - *Effizienzreize*: Verbessert die Regulierung die Anreize zu Kosteneffizienz?
 - *Innovationsreize*: Verbessert die Regulierung die Anreize zu Innovationen?
 - *Investitionsreize*: Verbessert die Regulierung die Investitionsreize?

Politische Kriterien

- Vereinbarkeit mit Staatsverträgen der Schweiz

Abbildung 3: Beurteilungsprinzipien und -kriterien



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Jaag & Trinkner (2011)

3 Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns

Die zu beantwortenden Grundfrage für den ersten Prüfpunkt einer Regulierungsfolgenabschätzung lautet: «Welche Probleme soll die Vorlage angehen (Handlungsbedarf) und welche Ziele soll sie erreichen (Handlungsziele)?»

Der Handlungsbedarf wird dabei gemäss Abbildung 1 erhoben. Zuerst werden jedoch die mit der Regulierung anvisierten Handlungsziele ermittelt.

3.1 Handlungsziele

Art. 1 lit. b VE BewG (Vorentwurf, Stand: 20. Mai 2021) nennt folgende Ziele:

- den Schutz der Schweizer Volkswirtschaft;
- die Sicherstellung der Energieversorgung der Schweiz bzw. der einzelnen Landesteile.

Mit Blick auf den Initiativtext der Pa.Iv. Badran (vgl. Abschnitt 2.1.1) kann unter dem ersten Punkt insbesondere auch den Schutz vor der Abschöpfung von (volkswirtschaftlich schädlichen) Monopolrenten durch die Eigentümer von Energieinfrastrukturen verstanden werden.

3.2 Handlungsbedarf

Ein staatlicher Eingriff in das Marktgeschehen kann sich aus ökonomischer Perspektive rechtfertigen, wenn damit ein **Markt- oder Regulierungsversagen** gelindert werden kann. Dabei gilt es den aus einer Intervention resultierenden Nutzen gegen die damit verbundenen Kosten abzuwägen. In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass Marktinterventionen Regulierungsversagen zur Folge haben können, die sich etwa in Form von Fehlanreizen und unerwünschten Marktverzerrungen äussern.

3.2.1 Grundvoraussetzung für Interventionen: Mögliches Marktversagen

Marktimperfectionen können verschiedene Ursachen zugrunde liegen (vgl. Abbildung 1).

Monopolistische Engpässe

Im Kontext der Energieinfrastruktur ist zum einen die Eigenschaft eines «monopolistischen Engpasses»¹² wesentlich, der (**natürliche**) **Marktmacht** begründet. Wird diese missbräuchlich eingesetzt, führt dies aus volkswirtschaftlicher Sicht zu Ineffizienzen. Monopolistische Engpässe (auch «Flaschenhalse» oder «Essential Facilities») manifestieren sich in den vorliegend relevanten Infrastrukturen wie folgt:

- **Stromübertragungs- und Verteilnetze** gelten als *monopolistische Engpässe*, da (i) im relevanten Teil der Nachfrage die Gesamtkosten dann am niedrigsten sind, wenn nur ein Unternehmen das jeweilige Gebiet versorgt, (ii) ein Großteil der Kosten irreversibel ist und (iii) keine Substitute zum Stromtransport vorhanden sind (vgl. z.B. Trinkner et al. (2019)).

¹² Als Kombination einer subadditiven Kostenstruktur (oft auch «natürliches Monopol» genannt) und irreversiblen Kosten, vgl. z.B. Abschnitt 3.4.1 in Finger et al. (2009).

- Auch die **Gasnetze** unter Aufsicht des Bundes haben den Charakter eines monopolistischen Engpasses.¹³
- **Produktionsanlagen** einschliesslich Wasser- und Kernkraftwerke (KKW) sind keine monopolistischen Engpässe (vgl. z.B. Trinkner, Scherrer und Martin, 2015). Dies ist augenscheinlich, da verschiedenste Erzeuger Strom produzieren und ein einzelnes Kraftwerk die Schweiz auf keinen Fall am billigsten mit Strom versorgen könnte. Jedoch kann in Ausnahmesituationen ein einzelnes Kraftwerk lokal für den Spannungserhalt bzw. die Versorgung der Kunden vor Ort relevant sein. Insbesondere Wasserkraftwerke können sehr gezielt Strom produzieren, z.B. um Lastspitzen abzudecken. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass *einzelne Anlagen, insbesondere Wasserspeicherwerke, zu ausgewählten Zeitpunkten über Marktmacht* verfügen. Dies muss jedoch keinesfalls mit einem Missbrauch dieser Marktmacht einhergehen.

Externalitäten

Zum anderen bestehen **grössere Externalitäten** im Zusammenhang mit der Versorgungssicherheit und der Umwelt.

- **Versorgungssicherheit:** Versorgungssicherheit kann als öffentliches Gut angesehen werden, als Gut also, bei dem weder Rivalität noch Ausschliessbarkeit vorliegt.¹⁴ Folglich bezahlt niemand dafür bzw. kein Akteur stellt explizit Versorgungssicherheit her. Dies wiegt umso schwerer, als die Handlungen der einzelnen Akteure wesentliche negative und positive externe Effekte auf die Versorgungssicherheit haben – die Ein- und Ausspeisung muss in jedem Zeitpunkt aus physikalischen Gründen aufeinander abgestimmt sein, ansonsten erfolgen Überlastungen von Netzelementen mit entsprechend schwerwiegenden Folgen. Blackouts drohen insbesondere, wenn Stromerzeuger zeitlich oder mengenmässig unkoordiniert einspeisen oder einzelne Stränge von Netzbetreibern ausfallen.

Wie die Erfahrungen mit Blackouts zeigen, können diese mit sehr hohen Kosten für die Volkswirtschaft einhergehen. Im Extremfall kommt das soziale und wirtschaftliche Leben für unabhsehbare Zeit (beinahe) vollständig zum Erliegen. In Detroit musste nach der Wiederherstellung der Stromversorgung das Trinken von Leitungswasser für 72 Stunden verboten werden, da die Wasserleitungen nicht gespült werden konnten. Infolgedessen kam es zu kritischen Situationen im medizinischen Bereich und der medizinischen Versorgung (vgl. Reichl et al., 2016).

- Wesentliche externe Effekte liegen überdies im Bereich der **gesellschaftlichen Sicherheit und der Umwelt** vor:
 - Ein KKW-Unfall führt zu einer weiträumigen radioaktiven Verseuchung, deren wirtschaftliche Folgen und Schadenersatzansprüche vom Betreiber weder selbst getragen noch versichert werden können. Ähnliche Überlegungen gelten für die Entsorgung von radioaktiven Abfällen und den Rückbau von Werken, deren Kosten das Eigenkapital der Betreiber

¹³ Vgl. hierzu die ausführliche Diskussion in Trinkner und Funk, 2016 (Kapitel 3.2 inklusive zugehörigem Anhang).

¹⁴ Ausschliessbarkeit bedeutet, dass Personen oder Unternehmen von der Nutzung eines Gutes ausgeschlossen werden können. Rivalität heisst, dass der Konsum eines Gutes durch eine Person den Konsum durch eine andere Person einschränkt. Liegt beides nicht vor, handelt es sich um ein öffentliches Gut. Vgl. z.B. Abbott, M. (2001) für eine Diskussion zum Strommarkt. In Situationen von Stromknappheit kann – wie auch bei Übernutzung einer Almende – Rivalität und sogar Ausschliessbarkeit vorliegen.

in der Regel bei weitem übersteigt, was zu entsprechend opportunistischem Verhalten zu-
lasten der Gesellschaft führen kann.

- Gleiches gilt, wenn z.B. ein Mauerbruch eines Staudamms ein Grossschadenereignis verur-
sachen würde. Eine zu starke Nutzung der Wasserkraft führt zudem zu einer Restwasser-
menge, die allenfalls die Lebensgrundlage gewisser Fischarten bedroht.

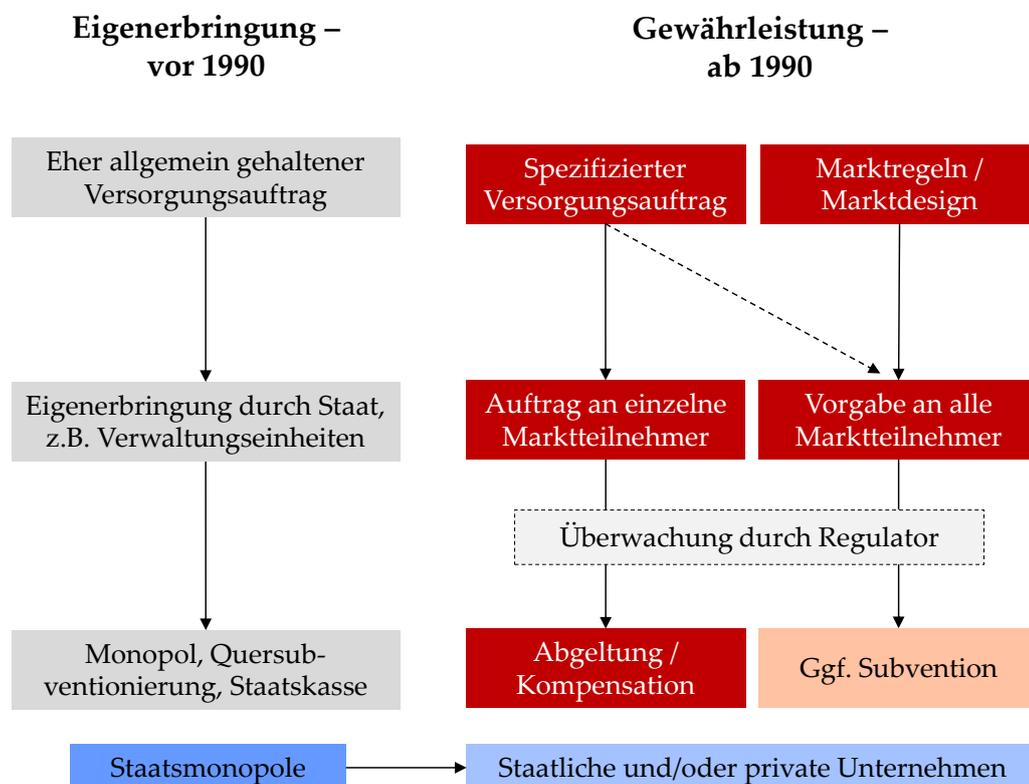
Asymmetrische Informationen

Asymmetrische Informationen können etwa dazu führen, dass die Rentabilität des Betriebs kriti-
scher Infrastrukturen von der Öffentlichkeit nur beschränkt beurteilt werden kann. Damit besteh-
en Anreize der Betreiber, ihre finanzielle Lage systematisch schlechter darzustellen, um begüns-
tigende Regulierung zu erwirken. Gleichzeitig kann es sich in einer finanziellen Schieflage die
Öffentlichkeit nicht leisten, kritische Infrastrukturen vom Markt verschwinden zu lassen («too
important to fail»).

3.2.2 Bestehende Regulierungen

Wenn wie oben gezeigt wesentliche Marktperfektionen vorliegen, stellt sich die Frage nach der
Art des staatlichen Eingriffs zu dessen Korrektur. Im Energiebereich kann der Staat einerseits
die fraglichen Infrastrukturen selbst betreiben («Eigenerbringung»). Andererseits kann er via Re-
gulierung den Missbrauch von Marktmacht (etwa mittels Preis- und/oder Netzzugangsregulie-
rung) zu verhindern versuchen, Vorgaben im Sinne einer besseren Versorgungssicherheit erlas-
sen oder geeignete Auktionsverfahren etwa für die Sicherstellung der Spannungshaltung vorse-
hen («Gewährleistung»). Die beiden Möglichkeiten sind in **Abbildung 4** schematisch dargestellt.

Abbildung 4: Eigenerbringungs- versus Gewährleistungsmodell

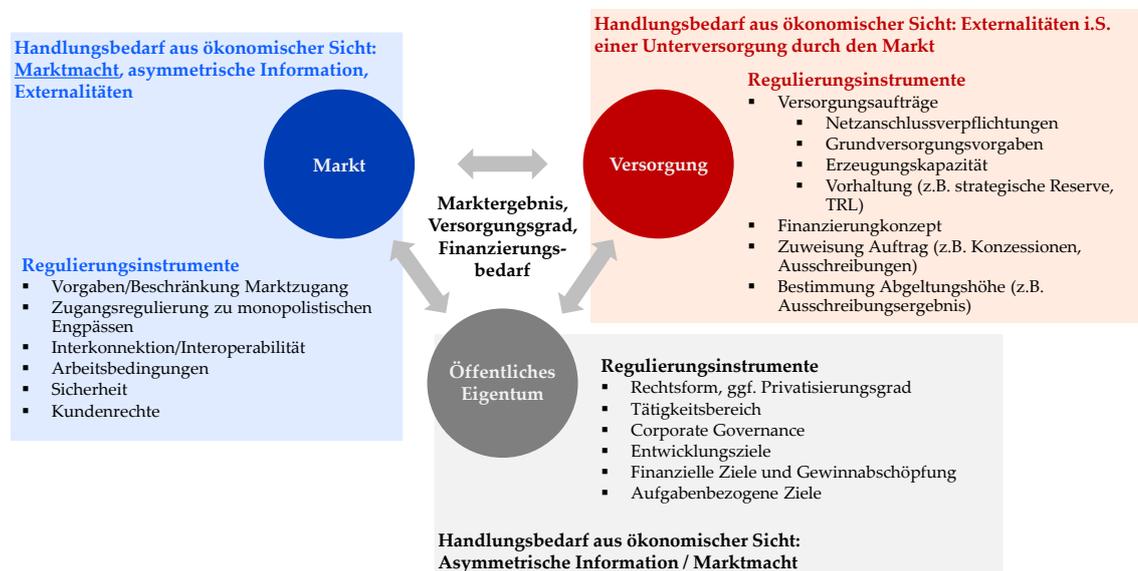


Quelle: In Anlehnung an Finger und Trinkner (2014)

Staatliche Eingriffe sind im Energiesektor, in dem die wesentlichen Infrastrukturen durch staatliche Akteure weitgehend im Modell der Eigenerbringung finanziert und errichtet worden sind, nicht neu. Seit den 1990er Jahren hat sich jedoch in den Energiemärkten – wie auch in anderen Netzindustrien – immer mehr das **Gewährleistungsmodell** durchgesetzt. In diesem Modell können die jeweiligen Netz- und Produktionsinfrastrukturen grundsätzlich im Eigentum vom Staat oder von Privaten sein.

Im Zuge der Neuordnung der Netzindustrien hin zum Gewährleistungsmodell sind umfassende Regulierungen erlassen worden, die im Wesentlichen auch die in Abschnitt 3.1 beschriebenen Handlungsziele der Initianten zum Ziel haben und gleichzeitig an den in Abschnitt 3.2.1 festgestellten Marktperfektionen ansetzen. **Abbildung 5** stellt die verschiedenen heute zum Einsatz kommenden Regulierungsinstrumente schematisch gegliedert nach den Themenfeldern «Markt», «Versorgung» und «Eigentum» dar.

Abbildung 5: Regulierungsinstrumente im Strommarkt



Quelle: In Anlehnung an Trinkner und Lutzenberger (2019)

Regulierungsinstrumente im Bereich Markt

Im Bereich Markt (blauer Bereich in Abbildung 5) sind vielfältige Regulierungsinstrumente im Einsatz, die zum Ziel haben, einen funktionierenden Strommarkt mit ausreichenden Erzeugungs- und Netzkapazitäten zu gewährleisten. Dabei soll insbesondere der Missbrauch von Marktmacht verhindert und die Einhaltung von Sicherheits- und Umweltvorgaben sichergestellt werden. Da aus physikalischen Gründen zu jedem Zeitpunkt Angebot und Nachfrage ausgeglichen sein müssen, besteht im Vergleich zu anderen Industrien eine sehr hohe Regulierungsdichte.

Nachfolgend werden mit Blick auf die Themenstellung besonders relevante Elemente kurz beschrieben.

- **Marktzugang:** Bei allen fraglichen Energieinfrastrukturen (Gas- und Stromnetze, Grosswasserkraft, KKW) ist der Marktzugang stark reglementiert und charakterisiert sich durch ein dichtes Geflecht von Vorgaben, Rapportierungspflichten und Aufsichtstätigkeiten. Für die Nutzung von öffentlichem Wasser ist etwa eine Konzession erforderlich. Dabei erfolgt nach Konzessionsende in der Regel ein «Heimfall», die Infrastrukturen gehen also automatisch an das Gemeinwesen über, sofern keine Neukonzessionierung erfolgt. Gemäss Art. 40 des Wasserrechtsgesetzes (WRG) kann die Konzession einer bestimmten, natürlichen oder juristischen

Person oder Personengemeinschaft erteilt werden. Unter mehreren Bewerbern gebührt demjenigen der Vorzug, dessen Unternehmen dem öffentlichen Wohl in grösserem Masse dient oder, im Falle eines Gleichstandes, demjenigen, dessen Unternehmen am besten für die wirtschaftliche Ausnutzung des Gewässers sorgt (Art. 41 WRG).

- **Verhinderung von Missbrauch von Marktmacht:** Die vorhandenen monopolistischen Engpässe sind, wenn auch nicht gleich weitgehend wie in der EU¹⁵, einer Regulierung unterworfen. Zu erwähnen sind dabei vor allem die Entflechtungs- und Netzzugangsvorgaben.
 - Stromseitig bestehen im Stromversorgungsgesetz (StromVG) detaillierte Regelungen für die **Stromnetze**. Neben Entflechtungsvorgaben ist insbesondere der Netzzugang mit einer Kostenregulierung der Netzentgelte (Regelungen zur Anrechenbarkeit von Kosten inkl. behördliche Festlegung eines Weighted Average Cost of Capital (WACC) als marktgerechte Verzinsung) geregelt. Für das Übertragungsnetz (Swissgrid) bestehen darüber hinaus weitergehende eigentumsrechtliche Entflechtungsvorgaben (vgl. hierzu nachfolgend Bereich «Eigentum»).
 - Für die **Gasnetze** ist im Rohrleitungsgesetz (RLG) bislang eine Transportpflicht für Dritte vorgesehen (Art. 13 RLG). Eigentlicher Netzzugang wurde erstmals 2012 via privatrechtlicher Verbändevereinbarung für Grosskunden gewährt und 2020 von der WEKO auch für kleinere Kunden erwirkt. Ein eigentliches Versorgungs- und Marktgesetz – inklusive sektorieller Zugangsregulierung – wird zurzeit erarbeitet und dürfte weitergehende Entflechtungsvorgaben einführen (frühestes Inkrafttreten 2023).¹⁶ Bis dahin verbleiben die Preise der Preisüberwachung unterstellt.
 - **Stromerzeugungsanlagen** stehen grundsätzlich im Wettbewerb. Insofern ist nur in spezifischen Situationen der Missbrauch von Marktmacht zu befürchten. Die flexibel einsetzbare Grosswasserkraft steht dabei stärker im Fokus als KKW, die Bandenergie bereitstellen und weniger flexibel auf Engpässe am Markt reagieren können. Auch hier bestehen jedoch wesentliche Vorgaben, welche die Möglichkeiten der Stromerzeuger beschränken:¹⁷
 - Swissgrid hat zur kurzfristigen Spannungshaltung im Rahmen von **Redispatch**-Massnahmen direkten Durchgriff auf den Kraftwerkeinsatz ohne Möglichkeit für Erzeuger, solchen kritischen Situationen für sich auszunutzen.¹⁸

¹⁵ Vgl. z.B. Trinkner & Funk (2016)

¹⁶ Das Gasbeispiel zeigt im Übrigen, dass der Zugang zu monopolistischen Bottlenecks bereits via allgemeinem Wettbewerbsrecht (Kartellgesetz) erwirkt werden kann und insofern diesbezüglich ein «Sicherheitsnetz» via Wettbewerbsbehörden besteht, sollten sektorische Regulierungen im Strommarkt oder anderswo nicht ausreichend sein.

¹⁷ Aus ökonomischer Sicht ist es unklar, ob nicht gar zu viele Vorgaben bestehen. Dies dahingehend, dass die Wasserkraft ihren Wert nicht ausreichend ausspielen kann und daher die Rentabilität auf einem Niveau zu liegen kommt, die eine zu geringe Investitionstätigkeit nach sich zieht («Missing Money»-Problem). In dem Zusammenhang ist die im Tiefpreisumfeld eigens für die Wasserkraft eingeführte Stützungsmaßnahme der Marktprämie zu nennen.

¹⁸ In einem Redispatchfall wird direkt in den Kraftwerkeinsatz eingegriffen, um die Produktion einzelner Erzeugungseinheiten hoch- oder zurückzufahren. Swissgrid hat im Rahmen des Redispatches einen direkten Durchgriff auf Erzeuger: Gemäss Art. 20 Abs. 1 StromVG ist die Netzgesellschaft zur dauernden Gewährleistung eines diskriminierungsfreien, zuverlässigen und leistungsfähigen Betriebs des Übertragungsnetzes als wesentliche Grundlage für die sichere Versorgung der Schweiz verantwortlich. Hierzu sorgt Swissgrid gemäss Abs. 2 unter anderem für einen stabilen Netzbetrieb und ordnet im Falle einer Gefährdung des Netzbetriebs die notwendigen Massnahmen an. Ausserdem erarbeitet sie transparente und diskriminierungsfreie Verfahren zur Handhabung von Engpässen.

- Zum Abruf von **Regelleistung**¹⁹ kommt Primär-, Sekundär- und Tertiärregelleistung zum Einsatz, wobei die Preise entweder ex ante festgelegt sind oder im Falle von Tertiärregelleistung und -energie via Ausschreibungen vergeben werden, bevor der eigentliche Versorgungsengpass eingetreten ist. Eine missbräuchliche Preissetzung der Erzeuger ist daher nicht zu erwarten und in der Regel auch mittels zulässigen Maximalgeboten beschränkt.
- Auch an den üblichen «**Energy-only**»-Märkten – also Grosshandelsmärkte für zeitlich festgelegte Energielieferungen unabhängig von der Erzeugungstechnologie – kommen Preisobergrenzen zur Anwendung. Darüber hinaus unterliegen die Teilnehmer am «Energy-only»-Markt, bei dem es sich – auch unter Ausschluss der Schweiz vom «Market Coupling» zur Verknüpfung verschiedener Marktgebiete – um einen europäischen Markt handelt, der «Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency» (REMIT). Diese verhindert insbesondere für Grosskraftwerke das Ausnutzen von Informationsasymmetrien, wie sie in speziellen Situationen auftreten könnten.

Dies bedeutet, dass der marginale Wert einer in einer Notlage gelieferten Kilowattstunde in der Regel nicht vergütet wird bzw. die Zahlungsbereitschaft zur Vermeidung eines Blackouts von Erzeugern nicht kapitalisiert werden kann.

- **Sicherheit:** Da der unsichere Betrieb kritischer Energieinfrastrukturen mit sehr hohen gesellschaftlichen Kosten – also stark negativen Externalitäten im Schadensfall – einhergehen kann, bestehen auch hier spezielle sektorielle Vorgaben. **Tabelle 1** fasst diese zusammen; eine detailliertere Beschreibung der einzelnen Vorgaben befindet sich in Anhang A.1.1.

Tabelle 1: Ausgewählte Regulierung im Bereich Sicherheit

Anlagen	Regulierung (Beispiele)	Wichtigste gesetzliche Grundlagen
Stauanlagen	Gewährleistung der Standsicherheit bei Betriebs- und Lastfällen; Absenkung von Stauseen bei Gefahr; Plan- genehmigung für bauliche Änderungen von Stauan- lagen; Annahme, dass bei Grossschäden die Haf- tungspflicht nicht ausreicht.	Art. 5 Abst. 1 StAG; Art. 5 Abs. 3 StAG; Art. 6 StAG, Art. 19 StAG
Kernkraftwerke	Sicherheitsgrundsätze für den Bau, Betrieb von Kern- kraftwerken sowie Notfallschutzmassnahmen; Haft- pflicht der Betreiber, aber Versicherungspflicht nur bis CHF 300 Mio..	Art. 5 KEG; KHK
Rohrleitungen	Vorgaben zur Bewilligung von Rohrleitungen; Schutzmassnahmen während des Baus und für den Unterhalt von Rohrleitungsanlagen.	Art. 30 RLG; Art. 27 RLG; Art. 31 RLG

Quelle: Eigene Darstellung

Abkürzungsverzeichnis zur Tabelle 1: Stauanlagengesetz (StAG); Kernenergiegesetz (KEG); Kernenergiehaftpflichtgesetz (KHK); Rohrleitungsgesetz (RLG).

- **Umweltauflagen:** Die von der Pa.Iv. Badran betroffenen Anlagen haben verschiedenste Umweltauflagen zu erfüllen. Ziel der Auflagen ist es, negative Externalitäten im Umweltkontext

¹⁹ Zur Spannungshaltung rufen Übertragungsnetzbetreiber von Dritten kurzfristig i.d.R. zusätzliche Erzeugung oder Lasten ab. Dies wird als Regelleistung bezeichnet. Die dabei gelieferte Energiemenge wird als Regelenergie bezeichnet.

zu limitieren. Tabelle 2 fasst die wichtigsten Umweltauflagen zusammen; eine detailliertere Beschreibung der Auflagen findet sich in Anhang A.1.2.

Tabelle 2: Ausgewählte Regulierung im Bereich Umwelt

Anlagen	Regulierung (Beispiele)	Wichtigste gesetzliche Grundlagen
Wasserkraftwerke	Mindestrestwassermenge; Wasserqualität; keine Beeinträchtigung der Trinkwassergewinnung und der Landwirtschaft; Erhaltung von Lebensräumen und -gemeinschaften.	GschG; WRG; BGF
Kernkraftwerke	Entsorgung radioaktiver Abfälle; Vorbereitungsarbeiten der Entsorgung (etwa Tiefenlager); Stilllegungs- und Entsorgungsfonds; Rückbau nach Ausserbetriebnahme.	Art. 30 KEG; Art. 31 KEG; Art. 37-41 KEG; Art. 33 KEG
Stromnetze	Sofern ein Mehrkostenfaktor nicht überschritten wird, sollen Stromleitungen als Erdkabel ausgeführt werden, um Externalitäten auf die Umwelt (z.B. Magnetfelder) zu begrenzen.	Art. 15c EleG

Quelle: Eigene Darstellung

Abkürzungsverzeichnis zur Tabelle 2: Gewässerschutzgesetz (GschG); Wasserrechtsgesetz (WRG); Bundesgesetz über die Fischerei (BGF); Kernenergiegesetz (KEG); Elektrizitätsgesetz (EleG).

Regulierungsinstrumente im Bereich Versorgung

Im Bereich Stromversorgung (roter Bereich in Abbildung 5) wird einer etwaigen Unterversorgung mit folgenden Regulierungsinstrumenten begegnet:

- Für die **Verteilnetzbetreiber** besteht im Rahmen der **Grundversorgung** eine *Anschlussgarantie* nach Art. 5 Abs. 2 StromVG: Jeder Verteilnetzbetreiber ist verpflichtet, in seinem Netzgebiet alle Endverbraucher innerhalb der Bauzone und ganzjährig bewohnten Liegenschaften und Siedlungen ausserhalb der Bauzone sowie alle Elektrizitätserzeuger an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen. Art. 6 StromVG sieht zudem eine *Lieferpflicht* vor und hält fest, dass die festen Endverbraucher und die Endverbraucher, die auf den Netzzugang verzichten, den Anspruch haben, vom Verteilnetzbetreiber jederzeit zu angemessenen Tarifen mit der gewünschten Menge an Elektrizität versorgt zu werden (zur Netzentgeltregulierung vgl. oben).
- Die **Versorgungssicherheit** wird grundsätzlich im Markt durch das Zusammenspiel der Akteure erreicht, wobei die Lieferanten via sogenannte *Bilanzgruppen* in die Pflicht genommen werden, für die Ausgeglichenheit von Ein- und Ausspeisung zu sorgen. Gelingt dies nicht, fallen Kosten für Ausgleichsenergie an. Zusätzliche Massnahmen zur Stärkung der Versorgungssicherheit umfassen folgende Elemente, die allesamt unabhängig von den Besitzverhältnissen ausgestaltet sind:
 - Zur langfristigen Sicherstellung einer ausreichenden, möglichst emissionsfreien Versorgung sehen Energiegesetz (EnG) und StromVG verschiedenste anbieterneutrale Massnahmen vor, um insbesondere *neue Erzeugungskapazitäten* zu fördern.
- Zur Kapazitätsvorhaltung mit Blick auf die sich im Zusammenhang mit der Energiewende zuspitzende Versorgungssituation im Winter soll im Rahmen der aktuellen StromVG-Revision eine auktionenbasierte *strategische Reserve* eingeführt werden. Eine strategische Reserve bezeichnet im Strombereich das Vorhalten von Erzeugungsleistung oder Energiemengen, die von einer zentralen Stelle kontrahiert und im Fall drohender Versorgungsengpässe aktiviert werden.

- *Kurzfristige Regelleistungsvorhaltung* zum Abruf durch Swissgrid zur Spannungshaltung im Netz wird bereits mit einem fein austarierten System von Primär-, Sekundär- und Tertiärregelung sichergestellt (vgl. auch Ausführungen hierzu oben).

Regulierungsvorgaben im Bereich Eigentum

Bereits heute bestehen viele Vorgaben bezüglich der Besitzverhältnisse der fraglichen Infrastrukturen, die sich jedoch allgemein auf privates Eigentum beziehen, ohne zwischen In- und Ausländern zu differenzieren. Betrachtet man die institutionellen Besitzstrukturen der Elektrizitätswirtschaft zeigt sich, dass die öffentliche Hand kapitalmässig mit knapp 90 Prozent an den Elektrizitätsunternehmen beteiligt ist und somit die staatliche Einflussnahme sehr stark ist (vgl. Schweizerische Elektrizitätsstatistik, 2019).

- Auf **Bundesebene** gibt es lediglich bei Swissgrid explizite Beschränkungen:
 - Im Bereich der **Stromübertragung** sieht das StromVG in Art. 18 Abs. 3 vor, dass das Kapital der Netzgesellschaft (Swissgrid) und die damit verbundenen Stimmrechte direkt oder indirekt mehrheitlich Kantonen und Gemeinden gehören müssen. Gemäss Abs. 4 gilt sodann ein öffentliches Vorkaufsrecht und gemäss Abs. 5 dürfen die Anteile der Netzgesellschaft nicht an der Börse kotiert sein. Ausserdem müssen die Statuten und deren Änderung vom Bundesrat genehmigt werden (Art. 19 Abs. 1 StromVG).
 - Für **Stromverteils- und Rohrleitungsnetze** gibt es keine analogen Regelungen (dafür jedoch weniger weitgehende Entflechtungsvorgaben, siehe oben).
 - **Kernkraftwerke** bedürfen einer Bewilligungspflicht. Diese diskriminiert jedoch nicht nach in- oder ausländischen Investoren (vgl. Art. 13 Abs. 2 des Kernenergiegesetzes, KEG), sieht aber bei ausländischen Unternehmungen grundsätzlich ein Gegenrecht im betreffenden Land vor.
 - Gemäss Artikel 2 Abs. 1 WRG bestimmt das kantonale Recht, welchem Gemeinwesen (Kanton, Bezirk, Gemeinde oder Körperschaft) die Verfügung über die **Wasserkraft** der öffentlichen Gewässer zusteht, wobei der Bund die Oberaufsicht über die Nutzbarmachung der öffentlichen und privaten Gewässer ausübt. Art. 3 WRG besagt sodann, dass das verfügungsberechtigte Gemeinwesen die Wasserkraft selbst nutzbar machen oder das Recht zur Nutzung anderen verleihen kann. Gemäss Art. 4 WRG bedarf die Einräumung des Nutzungsrechts an Dritte und die Benützung durch die Verfügungsberechtigten selbst der Genehmigung der kantonalen Behörde, falls die Verfügung über die Wasserkraft Bezirken, Gemeinden oder Körperschaften zusteht. Die Genehmigung ist dann zu verweigern, wenn die in Aussicht genommene Art der Benutzung dem öffentlichen Wohle oder der zweckmässigen Ausnutzung des Gewässers zuwiderläuft.
- Auf **Ebene der Kantone und Gemeinden** bestehen in der Regel Vorgaben zu den Besitzverhältnissen, die nur durch die Anpassung von Gesetzen oder Statuten geändert werden können. Diese unterliegen wiederum meist Plebisziten. Auch die grösseren Unternehmen unterliegen regelmässig Eigentumseinschränkungen:
 - **BKW**: Gemäss Art. 7 des BKW-Gesetzes muss die Beteiligung des Kantons Bern an der BKW AG mindestens 51 Prozent und höchstens 60 Prozent des Kapitals und der Stimmrechte betragen.
 - **Axpo**: Aktuell befindet sich die Eigentümerschaft (Nordostschweizer Kantone und Kantonswerke) der Axpo Holding AG in Verhandlungen, den NOK-Gründungsvertrag aus

dem Jahre 1914 durch einen Aktionärsbindungsvertrag abzulösen.²⁰ Damit die Ablösung gelingt, müssen jedoch alle Eigner Kantone und Eignerwerke zustimmen. Der Aktionärsbindungsvertrag würde vorsehen, dass die jetzigen Eigentümer in den nächsten fünf Jahren ihre Anteile nur innerhalb des bisherigen Aktionariats veräussern dürfen. Ab 2026 wären die Eigentümer zwar berechtigt, die Anteile auch an Dritte zu veräussern, jedoch nur in dem Ausmass, dass die restlichen Eigentümer immer noch eine Mehrheit behalten. Somit würde die Axpo auch in Zukunft in Staatsbesitz bleiben. In mehreren Kantonen ist zudem umstritten, dass im neuen Vertragswerk bis anhin eine Klausel fehlt, die den Verkauf von Kraftwerken ans Ausland auch nach 2026 unterbindet.

- Auch die **Alpiq** (ansässig in Lausanne) kann aufgrund von in Aktionärsbindungsverträgen definierten Übertragungsbeschränkungen und gesetzlichen Vorgaben der Konzessionskantone nicht ohne weiteres einzelne Wasserkraftwerke ins Ausland verkaufen. Jedoch ist es möglich, Anteile am Kraftwerkspark zu veräussern.²¹
- Gewissermassen eine Ausnahme bildet die **Repower** (ansässig in Poschiavo), die keinen Einschränkungen bezüglich des Eigentums unterliegt.

3.2.3 Persistentes Markt- oder Regulierungsversagen?

Die obigen Ausführungen führen aus ökonomischer Perspektive zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Strom- und Gasnetze sind **monopolistische Engpässe**. Zur Vermeidung der Erzielung von Monopolrenten greift für die Netzentgelte, jedenfalls beim Stromnetz, eine Kostenregulierung (Festlegung eines WACC als marktgerechte Verzinsung) mit flankierenden Entflechtungsvorgaben. Im Gasbereich ist der Preisüberwacher dazu angehalten, zu überwachen, dass keine übermässigen Renditen abgeschöpft werden. Die Pa.Iv. Badran würde demzufolge gegenüber der bestehenden Regulierung kaum eine Verbesserung schaffen, insbesondere da sie lediglich den Preismissbrauch *ausländischer* Investoren verunmöglichen würde. Grosswasser- und Kernkraftwerke sind demgegenüber keine monopolistischen Engpässe. Auch mit Blick auf etwaige punktuelle Marktmacht von Wasserkraftwerken erachten wir die heutigen Regelungen als ausreichend.
- Die **(potenziellen) negativen Externalitäten im Bereich Sicherheit und Umwelt** werden bei den Kern- und Wasserkraftwerken zwar mit umfangreichen Vorgaben angegangen, jedoch besteht gerade bei Grossschadensereignissen (z.B. Kernschmelze, Dammbruch) nach wie vor ein Marktversagen. Die gesellschaftlichen Kosten übersteigen in jedem Fall das Haftungssubstrat der Eigentümer, da sich diese Risiken nicht versichern lassen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Eigentümer einer Energieinfrastruktur inländisch oder ausländisch sind. Insofern schafft die Pa.Iv. Badran in der Gesamtsicht diesbezüglich wenig Abhilfe. Etwaig wäre es zielführender, wenn Anlagen auch nicht an inländische Investoren verkauft werden dürften (also öffentlich bleiben).

²⁰ Vgl. z.B. NZZ vom 15.5.2019. URL: <https://www.nzz.ch/meinung/axpo-den-besitzern-fehlt-der-mut-zur-privatisierung-ld.1482496> [Stand 29.9.2021].

²¹ Die 2016 vorgesehene Veräusserung von Teilen des Alpiq-Wasserkraftportfolios an in- und ausländische Investoren bezog sich nicht auf ein konkretes Werk, sondern auf das Gesamtportfolio. Potenzielle Investoren hätten sich daran in dem Umfang beteiligen können, als die Alpiq die Kontrolle über das Portfolio bzw. die Gruppengesellschaft behält.

- Zur **Internalisierung von allfälligen externen Effekten im Bereich Versorgungssicherheit** bestehen ebenfalls umfangreiche Massnahmen (Anschlusspflicht und Lieferpflicht der Verteilnetzbetreiber im Rahmen der Grundversorgung, Anreize zu neuen Investitionen, Bilanzgruppenverantwortung der Lieferanten mit Ausgleichsenergiekosten, strategische Reserve (geplant) und Mechanismen zur Vorhaltung von Regelleistung). Diese Regelungen führen bislang zu einer im europäischen Vergleich guten Versorgungssicherheit (vgl. z.B. El-Com, 2020).
- Eine Problematik, die sich jedoch ergeben könnte, wenn ein privates Unternehmen schwierig duplizierbare Infrastrukturen besitzt (die für die Versorgung bzw. Versorgungssicherheit notwendig sind), ist die sogenannte **«Hold-up»-Problematik** (vgl. z.B. Balkenborg et al., 2010). Damit ist gemeint, dass der Staat auf diese Unternehmen angewiesen ist und bei Bedarf nicht ohne Weiteres auf ein alternatives Unternehmen ausweichen kann. Als Beispiel in der Schweiz kann etwa das Skigebiet Crans-Montana herangezogen werden, wo der ausländische Eigner kurzerhand die Bahnen abstellte, um den strittigen Förderbeitrag der Gemeinde zu erhalten.²² Diese Problematik ergibt sich wiederum grundsätzlich unabhängig davon, ob es sich um inländische oder ausländische Eigentümer handelt. Für ausländische *staatliche* Akteure könnten im Vergleich zu privaten Eignern jedoch allenfalls zusätzliche Beweggründe für solch opportunistisches Verhalten bestehen. So etwa im Zusammenhang mit strategischen Überlegungen bei der Verhandlung internationaler Verträge. Sofern «Hold-up»-Probleme nur bei ausländischen Firmen drohen, könnte die Pa.Iv. Badran diesbezüglich zielführend sein. Sie wäre aber kaum effizient, da sie nicht zwischen ausländischen staatlichen und ausländischen privaten Akteuren unterscheidet. Gänzlich lösen lässt sich die Problematik letztlich nur, wenn die Interessen der Eigner möglichst mit den Interessen der versorgten Gemeinschaft zusammenfallen, was mit öffentlichem Eigentum am ehesten der Fall sein dürfte.
- Mit der «Hold-up»-Problematik verwandt ist das Argument **asymmetrischer Pay-offs**, das die Initiantin in der [NZZ vom 27.06.2018](#)²³ ausgeführt hat: «Die Tatsache, dass in guten Zeiten wacker Dividenden ausgeschüttet werden, in schlechten Zeiten Steuerzahler und Stromkonsumenten zahlen müssen, zwingt uns, ein besonderes Augenmerk auf die Eigentumsverhältnisse zu werfen.» Ein Blick in die jüngere Vergangenheit zeigt, dass in Zeiten tiefer Strompreise das Parlament mit Blick auf die langfristige Versorgungssicherheit in der Tat verschiedene Stützungsmaßnahmen auf den Weg gebracht hat (z.B. die [Marktprämie für die Wasserkraft](#)). Das Gemeinwesen kann oder will es sich, wenn die Rentabilität von kritischen Infrastrukturen nicht gegeben ist, oft nicht leisten, dass diese vom Markt verschwinden («too important to fail»)²⁴. Falls gleichzeitig die Öffentlichkeit aufgrund asymmetrischer Informationen die effektive Rentabilität des Betriebs einer Infrastruktur nur unzureichend zu beurteilen vermag, bestehen zusätzliche Anreize für die Betreiber, die finanzielle Lage systematisch zu schlecht darzustellen, um begünstigende Regulierungen zu erwirken. Erneut ist jedoch die Differenzierung der Pa.Iv. Badran nach Ausland und Inland wenig zielführend.

²² Vgl. z.B. SRF Beitrag hierzu: <https://www.srf.ch/play/tv/srf-news/video/bergbahnen-in-crans-montana-stehen-still?urn=urn:srf:video:909d0f72-e550-4eec-8e2c-1ce92003f3c6> [Stand 5.10.2021].

²³ URL: <https://www.nzz.ch/meinung/sicherheits-und-energieinfrastrukturen-sollten-in-einheimischen-haenden-bleiben-ld.1396781> [Stand 29.9.2021].

²⁴ Für Gründe für ein zu tiefes Preisniveau an den Stromgrosshandelsmärkten vgl. [Trinkner \(2019\)](#).

Wenn schon, würde das vorliegende Argument eher dafür sprechen, die fraglichen Infrastrukturen in öffentlicher Hand zu behalten.

Die obigen Überlegungen mögen mit ein Grund sein, warum privates oder ausländisches Eigentum an den kritischen Energieinfrastrukturen **bereits weitgehend mittels bestehender eigentumsrechtlicher Einschränkungen begrenzt** ist. Auf Bundesebene muss die Swissgrid mehrheitlich der Öffentlichkeit gehören. Und auch in den Kantonen und Gemeinden sowie den Organisationserlassen einzelner Unternehmen bestehen heute schon vielfach weitgehende Einschränkungen bezüglich des Eigentums an Energieinfrastrukturen (vgl. etwa BKW-Gesetz). Insofern dürften de facto nur wenige der fraglichen Energieinfrastrukturen überhaupt ohne Plebiszit veräusserbar sein – sei dies an In- oder Ausländer. Das vorliegende subsidiäre System scheint die obigen Anliegen bereits weitgehend aufzunehmen, was bei der asymmetrisch ausgestalteten Pa.Iv. Badran nicht der Fall ist.

Im Übrigen gibt es etwa für die Kernkraftinfrastruktur kaum eine Investitionsnachfrage, wie das [Beispiel der Stadt Zürich](#) eindrücklich zeigt.²⁵ Diese versucht seit dem 2016 erfolgten Volksentscheid zum Ausstieg aus der Kernenergie ihre Beteiligungen an KKW's erfolglos zu veräussern. Es würde sich bei der Pa.Iv. Badran somit mehr um eine präventive, die Gemeinwesen übersteuernde Regelung handeln.

3.3 Fazit Prüfpunkt 1

Die Analyse hat gezeigt, dass im Energiemarkt relevante Marktperfektionen bestehen. Aus ökonomischer Sicht nimmt die Pa.Iv. Badran mit ihren Handlungszielen – Schutz vor der Abschöpfung von Monopolrenten und Versorgungssicherheit – somit zwar prinzipiell berechnigte Anliegen auf.

Gleichzeitig adressiert der Gesetzgeber die in diesem Kontext relevanten Marktperfektionen bereits mit einer Fülle bestehender Regulierungen. Per Regulierung schwierig lösbar ist die nicht vollständige Versicherbarkeit von Grossschadensereignissen bei Kernkraftwerken und grossen Wasserspeichern sowie die latente «Hold-up»-Problematik im Zusammenhang mit den für die Versorgungssicherheit relevanten, nicht duplizierbaren Infrastrukturen. Auch diesbezüglich bestehen jedoch bereits weitgehende eigentumsrechtliche Vorgaben auf Ebene Bund (Swissgrid) sowie Kantone und Gemeinden für die übrigen Netze, Wasserspeicher und KKW.

Sogar unter der wenig wahrscheinlichen Annahme, dass die bestehende Regulierung nicht ausreicht, um die identifizierten Marktperfektionen zu adressieren, ist die in der Pa.Iv. Badran angelegte Differenzierung zwischen ausländischen und inländischen Investoren, insbesondere in Hinblick auf die Sicherstellung der Versorgungssicherheit, nicht zielführend. Viel eher wäre – wenn schon – eine Differenzierung zwischen öffentlichem und privatem Besitz in Betracht zu ziehen, wobei die hiermit einhergehenden Vor- und Nachteile abzuwägen sind (vgl. nachfolgend Prüfpunkt 2).

²⁵ Tages Anzeiger vom 25.11.2020. URL: <https://www.tagesanzeiger.ch/die-stadt-zuerich-wird-ihre-akw-anteile-nicht-los-698198151762> [Stand 29.9.2021].

4 Prüfpunkt 2: Alternative Regelungen

Der Prüfpunkt 2 ermittelt praktikable Alternativen zur in Abschnitt 2.1.2 beschriebenen Vorlage der UREK-N. Es wird einerseits der Frage nachgegangen, ob es andere Massnahmen gibt, mit der die angestrebte Wirkung zu geringeren Kosten und weniger weitgehenden Eingriffstiefe erreicht werden könnte. Andererseits wird untersucht, inwiefern sich die Vorlage der UREK-N optimieren liesse.

Um diese Fragen zu beantworten, erfolgt zuerst der Blick ins umliegende Ausland, um aufzuzeigen, welche Regulierungen in anderen Ländern bereits in Kraft sind, die alternativ zur Pa.Iv. Badran auch in der Schweiz eingeführt werden könnten. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus dem Ausland erfolgt in Abschnitt 4.2 eine – gemäss den in Abschnitt 2.2.3 eingeführten Kriterien – qualitative Diskussion vier möglicher Alternativregulierungen für die Schweiz. Basierend auf den erarbeiteten Ergebnissen, werden in Abschnitt 4.3 Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Abschliessend wird der politische Vorstoss von Beat Rieder (Motion 18.3021), der gewisse Überlappungen mit der Pa.Iv. Badran aufweist, beschrieben. Insbesondere wird ermittelt, inwiefern die beiden Vorlagen substituierbar bzw. komplementär sind.

4.1 Vergleichbare Regelungen im Ausland

Die Europäische Kommission hat 2018 einen umfassenden Bericht über die bestehenden Investitionskontrollen für Strom- und Gasinfrastrukturen in 28 Mitgliedstaaten und in 5 weiteren Ländern (Australien, Kanada, China, USA und Russland) erstellt (EU 2018). Auch der Bericht des Bundesrates (2019) über «Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen» gibt einen Überblick über die Ausgestaltung von Investitionskontrollen im Ausland. Basierend auf diesen Berichten lassen sich hauptsächlich die drei Regulierungsinstrumente bzw. **drei Formen von Investitionskontrollen** unterscheiden:

- Screening;
- Eigentumsbeschränkungen;
- «Golden Shares».

Screening

In 13 EU-Mitgliedstaaten sowie in Australien, Kanada, China, USA und Russland gibt es ein sogenanntes «Investitionsscreening». Dabei handelt es sich um ein Instrument der Investitionskontrolle, um ausländische Investitionen in strategische Infrastrukturen zu kontrollieren. Gemäss der EU (2018) besteht das Hauptziel eines Screening-Verfahrens für ausländische Investitionen darin, das Risiko ausländischer Investitionen aus der Perspektive des öffentlichen Interesses zu prüfen. Unter das öffentliche Interesse fallen unter anderem die öffentliche Ordnung, die nationale Sicherheit und Verteidigung, die Versorgungssicherheit und die Verhinderung der Ausübung öffentlicher Gewalt. Die Definition dieser Begriffe, sowie die genaue Ausgestaltung des Screening-Prozesses variieren zwischen den Ländern. Unterschiede lassen sich insbesondere in Bezug auf folgende Punkte erkennen:

- **Fristen des Screening-Verfahrens:** Fast alle Mitgliedstaaten legen bestimmte Fristen für das Screening fest. Vom Beginn der Untersuchung bis zum Erlass der endgültigen Entscheidung durch die zuständige Behörde (ohne Berücksichtigung von Voruntersuchungsphasen,

Verlängerungen oder Einsprüchen) liegen die Fristen zwischen 15 Tagen und neun Monaten. Die durchschnittliche Dauer eines solchen Verfahrens beträgt rund drei Monate.

- **Verpflichtung zur Durchführung des Verfahrens:** In einigen Ländern sind die Verfahren obligatorisch, während in anderen die Eröffnung eines Verfahrens im Ermessen der Behörden liegen. Ein Verfahren gilt als obligatorisch, wenn das Unternehmen die Transaktion anmelden muss. Umgekehrt ist es diskretionär, wenn die Behörden das Verfahren nach eigenem Ermessen einleiten können.
- **Zuständige Behörde:** In den meisten der untersuchten Länder ist eine Behörde des Wirtschaftsministeriums für die Durchführung des Screening-Verfahrens zuständig und auch gleichzeitig Entscheidungsträger. In einigen Ländern liegt aber die endgültige Entscheidung zur Bewilligung der Investition bei einer übergeordneten Behörde, etwa dem Ministerrat.
- **Nationalität des Investors:** Die Staatsangehörigkeit des Investors bildet oft ein wichtiges Kriterium für die Durchführung des Screening-Verfahrens. In einigen Mitgliedstaaten wird die Überprüfung nur auf Investoren aus Nicht-EU-Ländern angewandt. In diesen Ländern werden ausserdem aus dem EWR- und EFTA-Raum stammende Investoren vom Verfahren ausgenommen. In anderen Ländern wiederum wird die Überprüfung auf alle ausländischen Investoren, unabhängig von der EU-Mitgliedschaft oder möglichen Freihandelsabkommen, durchgeführt. In sechs Ländern ist gar eine Überprüfung aller Investoren, einschliesslich der inländischen, vorgesehen.
- **Sektorspezifisches Screening:** In verschiedenen Mitgliedstaaten wird das Verfahren nur dann ausgelöst, wenn die Investition in vorher festgelegten Sektoren getätigt werden soll. Es gibt aber auch Länder, in denen das Screening-Verfahren potenziell in allen Sektoren ausgelöst werden kann.
- **Definition des Erwerbsbegriffes:** In allen Verfahren wird die Art der Transaktion, die den Screening-Prozess auslöst, vorher konkretisiert. Die wichtigste Transaktion ist der «Erwerb». Das nationale Recht enthält jedoch regelmässig unterschiedliche Definitionen für den Erwerbsbegriff.
- **Beteiligungsgrad, durch den das Screening ausgelöst wird:** Für die Auslösung des Screening-Prozesses werden bestimmte Prozentsätze an den zu erwerbenden Anteilen am Unternehmen vorausgesetzt. Diese Schwellenwerte sind entweder gesetzlich festgelegt oder richten sich nach der jeweiligen juristischen Definition der wirtschaftlichen Kontrolle über ein Unternehmen.
- **Ergebnisse des Screening-Verfahrens:** In der Regel bestehen drei mögliche Ergebnisse des Screening-Prozesses: Das Investitionsvorhaben wird genehmigt, das Investitionsvorhaben wird unter Auflagen genehmigt oder das Investitionsvorhaben wird untersagt bzw. die bereits abgeschlossene Investition muss rückgängig gemacht werden.
- **Verpflichtung zur offiziellen Veröffentlichung von Screening-Entscheidungen:** Lediglich eine Minderheit der Mitgliedstaaten sieht eine Verpflichtung zur amtlichen Veröffentlichung der Screening-Entscheidungen vor.
- **Möglichkeit zur verwaltungsrechtlichen Beschwerde:** Die meisten Screening-Gesetze erwähnen die Möglichkeit zur gerichtlichen Beschwerde gegen das von der zuständigen Behörde getroffene Ergebnis des Screenings.

Eigentumsbeschränkungen

18 EU-Mitgliedstaaten sowie Australien, China und Russland kennen Eigentumsbeschränkungen, wobei diese innerhalb der verschiedenen Länder unterschiedlich ausgestaltet sind. Einige Länder legen den Fokus explizit auf ausländische Investoren, indem sie ausländische Investitionen in Gas- und Strominfrastrukturen begrenzen oder gar verbieten – wie auch von der Pa.Iv. Badran vorgesehen. Andere Eigentumsbeschränkungen bezwecken die Beschränkung der Anteile privater Investoren oder verpflichten den Staat zum vollständigen Besitz oder zumindest zur Kontrolle (beispielsweise durch Mehrheitsanteile) der Gas- und Strominfrastrukturen.

Golden Shares

Vier EU-Mitgliedstaaten kennen sogenannte «Golden Shares».²⁶ Damit gemeint sind Anteile der Regierungen an Unternehmen, die zur Ausübung besonderer Rechte befugen. Normalerweise sind sie mit einem Vetorecht verbunden, das bei einer Änderung der Eigentumsverhältnisse oder den Statuten greift. Somit erlauben die Golden Shares eine verstärkte staatliche Kontrolle der strategischen Infrastrukturen.

Abbildung 6 gewährt eine detaillierte Übersicht zu den oben beschriebenen Investitionskontrollen für Strom- und Gasinfrastrukturen, die in den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten in Kraft sind.

²⁶ In Italien und Spanien wurden sie jedoch aufgrund der lokalen Gesetzesausgestaltung und deren Unvereinbarkeit mit dem EU-Recht verboten.

Abbildung 6: Investitionskontrollen bei Strom- und Gasinfrastrukturen

Country	Screening law	Ownership restrictions			Golden shares	Other practices	
		Prohibition of foreign investment	Ownership limits for private investors	State ownership control by law		State ownership control de facto	Other
Austria	✓			✓		✓	
Belgium					✓	✓	
Bulgaria						✓	
Croatia						✓	
Cyprus		✓		✓			
Czech Republic				✓			✓
Denmark	*			✓			
Estonia						✓	
Finland	✓			✓		✓	✓
France	✓			✓	✓	✓	✓
Germany	✓					✓	
Greece		✓				✓	
Hungary	✓					✓	
Ireland			✓				
Italy	✓		✓				✓
Latvia	✓			✓		✓	
Lithuania	✓			✓			
Luxembourg						✓	
Malta						✓	
Netherlands	✓			✓			
Poland	✓			✓	✓		
Portugal	✓		✓				
Romania						✓	
Slovakia				✓			
Slovenia				✓	✓	✓	
Spain	✓		✓	✓			✓
Sweden				✓		✓	
UK	✓						✓

Quelle: European Commission (2018)

4.2 Qualitative Diskussion alternativer Regulierungen

Das vorliegende Kapitel bietet eine qualitative Diskussion alternativer Regulierungen. Dazu werden in einem ersten Schritt die relevanten Alternativen ermittelt und die getroffenen Annahmen für das Analyseszenario beschrieben. Die Ausführungen basieren auf den Erkenntnissen aus dem erwähnten Bericht der Europäischen Kommission (EU 2018), dem Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (2018) über «Beschränkungen von Investitionen» sowie dem Bericht des Bundesrates (2019) über «Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen».

In einem zweiten Schritt werden die Alternativen anhand der in Abschnitt 2.2.3 beschriebenen Kriterien beurteilt. Die Beurteilung in Abschnitt 4.2.2 bezieht sich auf die Ziele der Vorlage der UREK-N. Die darin genannten Ziele sind der Schutz der Schweizer Volkswirtschaft und die Sicherstellung der Energieversorgung der Schweiz.

Wie bereits im Prüfpunkt 1 erwähnt, ist das geortete persistente Markt- bzw. Regulierungsversagen bezüglich der Infrastrukturen im Energiesektor nicht zwingend deckungsgleich mit den in der Vorlage genannten Ziele. Aus diesem Grund erfolgt die Beurteilung der zu vergleichenden

alternativen Regulierungen zusätzlich auch vor dem Hintergrund des in Prüfpunkt 1 ermittelten allfälligen Handlungsbedarfs. Der Abgleich mit dem festgestellten Handlungsbedarf erfolgt in Abschnitt 4.2.2, in dem auch ein Fazit zum qualitativen Vergleich gezogen wird.

4.2.1 Ermittlung relevanter Alternativen

Pa.Iv. Badran mit und ohne Umgehungsmöglichkeit

Wie bereits erwähnt und in Abschnitt 2.1.2 dargelegt, besteht grundsätzlich eine Umgehungsmöglichkeit der subjektiven Bewilligungspflicht. Dies kann beispielsweise durch die Verlegung des Geschäftssitzes in ein aufgrund eines FHA unter die in der Lex Koller definierten Ausnahmeregelung (Art. 7 lit. 1 VE BewG, Vorentwurf, Stand: 20. Mai 2021), z.B. Hongkong, erfolgen. Neben der Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit wird daher auch eine Variante Pa.Iv. Badran mit Umgehungsmöglichkeit geprüft.

Fusionskontrolle plus

Die Alternative «Fusionskontrolle plus» ist der im Vereinigten Königreich rechtskräftigen Regulierung zu (ausländischen) Investitionen angelehnt. Gemäss dem Bericht des Instituts für Rechtsvergleichung (2018) verfügt das Vereinigte Königreich über keinen rechtlichen Rahmen, der ausländische Investitionen speziell reguliert oder einschränkt. Ausländische Investoren werden genauso behandelt wie inländische Unternehmen. Dennoch gibt es allgemeingültige Regelungen, die es der Regierung erlauben, in bestimmte Transaktionen einzugreifen, etwa aus Gründen der öffentlichen oder nationalen Sicherheit.

Die Überprüfung der ausländischen Investitionen erfolgt im Vereinigten Königreich im Rahmen der wettbewerbsrechtlichen Überprüfung von Zusammenschlüssen. Die Competition and Markets Authority (CMA) entscheidet dabei, ob die Fusion auch aus Gründen des öffentlichen Interesses untersucht werden soll (EU 2018). Allerdings besteht im Vereinigten Königreich keine grundsätzliche Pflicht zur Anmeldung von Fusionen, auch nicht für Fusionen, die das öffentliche Interesse betreffen könnten. Prüfungspflichtig ist eine Fusion nur, wenn folgende Kriterien kumulativ erfüllt sind:

- Zwei Unternehmen werden unter gemeinsames Eigentum oder gemeinsame Kontrolle gebracht. Der Begriff der Kontrolle ist dabei nicht auf die vollständigen Stimmrechtskontrolle beschränkt, sondern umfasst auch Situationen, in denen die vollständige Stimmrechtskontrolle nicht gegeben ist.
- Der Umsatz des erworbenen Unternehmens übersteigt 70 Millionen GBP oder das Unternehmen hat einen Anteil an der Lieferung von Waren oder Dienstleistungen jeglicher Art, der mindestens 25 Prozent im Vereinigten Königreich ausmacht (sog. «Share of Supply»-Test).
- Die Fusion hat noch nicht stattgefunden oder liegt nicht länger als vier Monate zurück. Dieses Kriterium gilt auch als erfüllt, falls die Fusion ohne Bekanntmachung und ohne Wissen der CMA bereits vollzogen wurde.

Falls die Fusion nicht unter die oben genannten Kriterien fällt, der zuständige Amtsdirektor jedoch Auswirkungen auf das öffentliche Interesse vermutet, kann eine Fusion einer Kontrolle un-

terzogen werden. Unter das öffentliche Interesse fallen derzeit die nationale und öffentliche Sicherheit, Pluralität in Bezug auf Zeitungen und andere Medien und die Stabilität des britischen Finanzsystems.²⁷

Auf die Schweiz bezogen, könnte die Alternative «Fusionskontrolle plus» in etwa wie folgt ausgestaltet werden, wobei davon ausgegangen wird, dass keine Umgehungsmöglichkeiten bestehen: Ausländische Investitionen sind – wie bereits aktuell der Fall – der kartellrechtlichen Fusionskontrolle unterstellt, wobei die heute geltenden Umsatzschwellen gemäss Art. 9 Abs. 1 KG zur Anwendung kommen.²⁸ Dabei umfasst der Begriff des Unternehmenszusammenschlusses nicht nur die Fusion von zwei oder mehr bis anhin voneinander unabhängigen Unternehmen. Vielmehr erfasst er jeden Vorgang, wie namentlich der Erwerb einer Beteiligung oder der Abschluss eines Vertrages, durch den ein oder mehrere Unternehmen unmittelbar oder mittelbar die Kontrolle über ein oder mehrere bisher unabhängige Unternehmen oder Teile von solchen erlangen (sogenannter «Kontrollerwerb»).

Würde nun eine ausländische Investition wichtige Infrastrukturen im Energiesektors betreffen, erfolgte in der Alternative «Fusionskontrolle plus» eine Meldung der WEKO an den Bundesrat. Der Bundesrat kann diesfalls an die Stelle der WEKO treten und überprüfen, ob ein öffentliches Interesse besteht, das gegen die Bewilligung einer Investition spricht.²⁹ Eine solche Regulierung würde eine gewisse Ähnlichkeit mit derjenigen für Zusammenschlüsse von Banken aufweisen. So kann gemäss Art. 10 Abs. 3 KG die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) aus Gründen des Gläubigerschutzes an die Stelle der WEKO treten.

Vollständiger Staatsbesitz

In Anlehnung an die Regulierung in Zypern wird zudem auch die Alternative «vollständiger Staatsbesitz» eruiert. Gemäss dem Bericht der Europäischen Kommission besteht in Zypern eine starke Form der Eigentumsbeschränkung im Bereich der Elektrizitäts- und Gasinfrastrukturen (EU 2018). So dürfen sich ausländische Investoren nicht an der Erzeugung und Verteilung von Strom beteiligen. Zu den ausländischen Investoren zählen alle Investoren, die nicht aus einem Mitgliedsstaat der EU stammen. Die Regelung für Gas ist diesbezüglich noch strenger. Die Beschaffung, Lagerung und Verteilung sowie der Aufbau und die Verwaltung des Verteilnetzes von Erdgas ist per Gesetz dem staatlichen Erdgasunternehmen DEFA vorbehalten. Demzufolge ist DEFA der einzige Marktakteur auf dem zyprischen Inlandmarkt für Erdgas.

²⁷ Nach der Genehmigung der französischen und chinesischen Investition in das Kernkraftwerk Hinkley Point im September 2016 wurden Forderungen nach einem Gesetz laut, das der Regierung erlaubt, aus Gründen der nationalen Sicherheit auch über das Eigentum an wichtigen Infrastrukturen zu entscheiden. Tatsächlich wird der sogenannte «UK National Security and Investment Act 2021», der das aktuelle System ablöst, voraussichtlich Ende 2021 in Kraft treten. Dieser sieht vor, dass Unternehmen Fusionen, die eine begrenzte Anzahl sensibler Sektoren (darunter auch der Energiesektor) betreffen, ihre Fusion vorgängig anmelden müssen. Ausserdem besteht die Möglichkeit, dass Investoren, die eine Akquisition in einem der definierten sensiblen Sektoren planen, möglicherweise eine Genehmigung der Regierung einholen müssen. Die genaue Ausgestaltung der zukünftigen Regulierung ist jedoch noch unklar.

²⁸ Denkbar wäre überdies, dass für ausländische Investitionen in wichtige Infrastrukturen im Energiesektor andere Schwellenwerte zur Anwendung kommen. So gab es in der Vergangenheit etwa spezielle Umsatzschwellen für den Mediensektor: es war das Zwanzigfache der tatsächlich in diesem Bereich getätigten Umsätze massgebend.

²⁹ Gemäss Art. 11 KG kann der Bundesrat durch die WEKO untersagte Zusammenschlüsse bereits heute bewilligen, «wenn sie in Ausnahmefällen notwendig sind, um überwiegende öffentliche Interessen zu verwirklichen». Die hier diskutierte Alternative «Fusionskontrolle plus» würde die Kompetenz des Bundesrates dahingehend erweitern, dass sie ihm auch die Möglichkeit gäbe, einen Zusammenschluss im Bereich von wichtigen Infrastrukturen im Energiesektor aus Gründen des öffentlichen Interessens zu untersagen.

Um auch hier ein sinnvolles Szenario für die Analyse im Schweizer Kontext zu definieren, wird ein vollständiger und gesetzlich vorgeschriebener Staatsbesitz aller strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft angenommen. Dies bedürfte einer vollständigen Verstaatlichung bzw. einer Neustrukturierung der sich heute in privaten Händen befindenden Unternehmen in strategische und nicht-strategische Infrastrukturen.

4.2.2 Qualitativer Vergleich

Nachfolgend werden die vier definierten Regulierungsalternativen einem qualitativen Vergleich in Bezug auf die Ziele der Vorlage der UREK-N unterzogen. Der Vergleich orientiert sich dabei an den in Abschnitt 2.2.3 definierten Prinzipien und Kriterien.

Pa.Iv. Badran mit Umgehungsmöglichkeit

Aufgrund der in Abschnitt 2.1.2 beschriebenen Umgehungsmöglichkeiten ist diese Alternative im Hinblick auf ihre Zielgerichtetheit nicht effektiv. Zugleich ist die Regulierung mit Vollzugsaufwand verbunden, der zur Reduktion der statischen Effizienz führt (vgl. insbesondere Prüfungspunkt 5 für eine ausführlichere Diskussion des behördlichen Vollzugsaufwands). Bei dieser Vergleichsvariante lässt sich somit insgesamt eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo feststellen.

Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit

Die Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit ist – per Definition – zielgerichtet, da sie explizit den Schutz der Schweizer Volkswirtschaft und die Sicherstellung der Energieversorgung der Schweiz bezweckt. Obwohl die Vorlage zielgerichtet ist, heisst dies jedoch nicht, dass die gesetzten Ziele auch wirklich erreicht werden können. Wie in Prüfungspunkt 4 (vgl. Abschnitt 6.4) dargelegt, ist es sogar höchst fraglich, ob mit der Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit die formulierten Ziele erreichbar sind. Zudem ist auf den Vollzugsaufwand hinzuweisen, der seinerseits wieder die statische Effizienz beeinträchtigt. Schliesslich wird durch eine Investitionskontrolle in der vorgeschlagenen Form auch die dynamische Effizienz vermindert.

Fusionskontrolle plus

Die Alternative «Fusionskontrolle plus» ist zwar prima vista etwas weniger zielgerichtet als die Pa.Iv. Badran, da sie aufgrund der heute geltenden Aufgreifkriterien – also den Umsatzschwellen in Art. 9 Abs. 1 KG – allenfalls nicht alle bzw. nur grössere ausländische Investitionen in wichtige Infrastrukturen im Energiesektoren erfassen würde. Sie ist aus demselben Grund jedoch auch weniger interventionistisch, was zu einer besseren Bewertung im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit führt. Es werden also nicht alle, dafür aber die potenziell wichtigen ausländischen Investitionen im Energiesektor erfasst. Gleichzeitig fällt der Vollzugsaufwand und mit ihm der negative Effekt auf die statische Effizienz geringer aus. Ausserdem sind auch schwächere Auswirkungen auf die dynamische Effizienz zu erwarten.

Erwähnenswert ist jedoch, dass zwar eine analoge Regulierung für Zusammenschlüsse von Banken besteht, eine ähnliche Norm im Medienbereich (vgl. Fussnote 28) im Rahmen der letzten Kartellrechtsgesetzrevision abgeschafft wurde. Auch die Entwicklungen in Grossbritannien lassen Zweifel aufkommen, ob das Wettbewerbsrecht der richtige Ort für die Ansiedlung einer allgemeinen oder sektorspezifischen Investitionskontrolle ist. So wird im Vereinigten Königreich die aktuelle Regulierung in der Fusionskontrolle in absehbarer Zeit durch einen Screening-Prozess für ausländische Investitionen ersetzt.

Vollständiger Staatsbesitz

Der Staatsbesitz ist – ähnlich der Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit – per Definition zielgerichtet. Im Gegensatz zur Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit ist auch die Zielerreichung weitestgehend garantiert. Das Fehlen eines wiederkehrenden Vollzugsaufwands führt zudem auch zu keinen Einbussen bei der statischen Effizienz. Jedoch sind erheblichere negative Auswirkungen auf die dynamische Effizienz zu erwarten. Zudem stellt der vollständige Staatsbesitz einen starken Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar, was die Verhältnismässigkeit einer solchen Regulierung in Frage stellt.

Fazit

Die Varianten «Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit» sowie die «Fusionskontrolle plus» sind mit einem gewissen Vollzugsaufwand verbunden. Der Umsetzungsaufwand bei «Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit» dürfte aber höher liegen, da aufgrund der geltenden Aufgreifkriterien (d.h. Umsatzschwellen) in der Fusionskontrolle bei der Alternative «Fusionskontrolle plus» nicht alle ausländischen Investitionen erfasst würden. Deshalb erreicht letztere Alternative die Ziele der Vorlage der UREK-N nur teilweise. Ob die «Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit» die gesetzten Ziele erreichen kann, ist allerdings ebenso fraglich (vgl. z.B. Abschnitt 6.4). Bei beiden Varianten erfolgt zudem eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit und es muss mit einer Beeinträchtigung der statischen und dynamischen Effizienz gerechnet werden, die bei «Pa.Iv. Badran ohne Umgehungsmöglichkeit» jedoch höher ausfallen dürfte.

Die Variante «Staatsbesitz» erreicht die Ziele der Vorlage der UREK-N de facto vollständig und dies auch ohne Vollzugsaufwand. Dies geht jedoch zulasten der dynamischen Effizienz und der Verhältnismässigkeit eines solchen Eingriffs. Anzumerken gilt im Übrigen, dass sich der Status quo de facto bereits heute sehr nahe an der Variante «Staatsbesitz» befindet. So befinden sich der Stromsektor zu beinahe 90 Prozent im Staatsbesitz.

Aufgabe einer RFA ist es auch, die Ziele einer Vorlage auf ihren Handlungsbedarf hin zu überprüfen. Dies erfolgte im Rahmen des Prüfpunkts 1 mit der Ermittlung des persistenten Markt- bzw. Regulierungsversagens. Wie bereits erwähnt, kann der in Prüfpunkt 1 geortete potenzielle Handlungsbedarf nur teilweise mit einer Investitionskontrolle, wie sie in der Vorlage der UREK-N vorgesehen ist, adressiert werden. Wird etwa Handlungsbedarf im Bereich der fehlenden Versicherbarkeit von Kraftwerken bzw. Grossschadensereignisse, der «Hold-up»-Problematik oder den asymmetrischen Pay-offs gesehen, würde sich eher eine Differenzierung zwischen privaten und staatlichen Akteuren als zwischen inländischen und ausländischen Investoren rechtfertigen. Gegeben die heutigen Besitzverhältnisse – wie bereits erwähnt befinden sich beinahe 90 Prozent des Stromsektors im Staatsbesitz – ist es jedoch schwierig, dringlichen Handlungsbedarf zu sehen bzw. zu begründen.

4.3 Optimierungsmöglichkeiten der Pa.Iv. Badran

Die Gegenüberstellung der Pa.Iv. Badran mit den alternativen Vorlagen hat ergeben, dass die Vorlage aus ökonomischer Sicht den georteten Handlungsbedarf kaum effektiv adressieren kann, zu beträchtlichem Vollzugsaufwands und letztlich zu einer Reduktion der statischen sowie der dynamischen Effizienz führt. Sollte am Ende die Pa.Iv. Badran trotzdem als die bevorzugte Variante gewählt werden, ist zu empfehlen, diese bezüglich verschiedener Aspekte zu modifizieren. Nachfolgend werden daher zwei Optimierungsmöglichkeiten der Pa.Iv. Badran aufgezeigt.

Differenzierung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen ausländischen Investoren

In einigen Ländern erfolgt eine Differenzierung zwischen staatlichen ausländischen und privaten ausländischen Investoren. In Australien beispielsweise werden Investitionsvorhaben durch staatlich kontrollierte ausländische Investoren systematisch überprüft. Staatliche Kontrolle wird als direkte oder indirekte Kontrolle oder Besitz definiert. Ausserdem erfolgt eine Unterscheidung bezüglich wirtschaftlicher oder politischer bzw. strategischer Absichten des jeweiligen staatlichen ausländischen Investors. Inwiefern die Absichten eines Investors überprüft und eingeordnet werden können, bleibt jedoch offen. Eine ähnliche Praxis verfolgt Kanada. Als staatliche ausländische Investoren gelten Unternehmen, welche direkt oder indirekt durch eine ausländische Regierung kontrolliert oder beeinflusst werden. Zudem soll auch in Kanada die Motivation des Investors geprüft werden – wobei auch hier unklar bleibt, wie dies überprüft wird. In den USA werden Investitionen auch bei fehlendem Hinweis auf eine Bedrohung der nationalen Sicherheit systematisch überprüft, wenn es sich um einen staatlich kontrollierten ausländischen Investor handelt. Darunter fallen neben Regierungsentitäten und staatlichen Unternehmen auch staatliche Pensionskassen und Staatsfonds.

Um einer allfälligen Einflussnahme ausländischer Staaten entgegenzuwirken, könnte in Erwägung gezogen werden, die Pa.Iv. Badran so auszugestalten, dass staatliche ausländische Investoren unabhängig von etwaigen Schwellenwerten, die vorgeben, ab welchen Besitzverhältnissen eine Beteiligung der Bewilligungspflicht unterliegt, der Investitionskontrolle unterstehen, während bei den übrigen ausländischen Investoren noch zu definierende Schwellenwerte angewandt werden.^{30, 31} Eine andere Möglichkeit wäre es, die Schwellenwerte für staatlich kontrollierte Unternehmen tiefer anzusetzen als für private ausländische Unternehmen. Hier ist jedoch anzumerken, dass die Begriffe «staatlich» oder «staatlich kontrolliert» schwierig zu definieren sind, was die spätere Unterstellung unter verschiedene Schwellenwerte für staatliche oder private ausländische Investitionen erschwert.

Differenzierung nach Unternehmensgrösse

Die österreichische Investitionskontrolle beispielsweise sieht für gewisse Zielunternehmen Ausnahmen bei der Bewilligungspflicht vor: *«Keiner Genehmigungspflicht unterliegen ausländische Direktinvestitionen, bei denen das Zielunternehmen ein Kleinstunternehmen, einschließlich Start up-Unternehmen, mit weniger als zehn Beschäftigten und einem Jahresumsatz oder einer Jahresbilanzsumme von unter zwei Millionen Euro ist.»*³²

Klein- und Kleinstunternehmen tätigen innovative Investitionen, verfügen aber nicht immer über die nötigen Ressourcen, um den bürokratischen Aufwand zu stemmen. Eine Differenzierung zwischen kleinen und grossen Unternehmen bringt einerseits effektive Erleichterungen für die Kleinst- und Kleinunternehmen und andererseits auch für die zuständigen Behörden, die

³⁰ Unabhängig von der Unterscheidung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen ausländischen Investoren sind im aktuellen Gesetzesentwurf keine expliziten Schwellenwerte definiert, die vorgeben, ab wann eine Beteiligung der Bewilligungspflicht unterliegt (Bewilligungsfall ist bei «Beherrschung» gegeben). Die Lex Koller gibt diesbezüglich aber klare Vorgaben und vermutet eine beherrschende Stellung bei Besitz von mehr als einem Drittel des Eigenkapitals einer Unternehmung (Art. 6 BewG).

³¹ Die zugrundeliegende Annahme dieser Optimierungsmöglichkeit ist, dass das Risiko ausländischer Einflussnahme bei staatlichen Eigentümern höher ist als bei privaten Eigentümern.

³² Investitionskontrolle in Österreich; URL: <https://www.bmdw.gv.at/Themen/Investitionskontrolle.html> [Stand 30.07.2021].

dadurch mit einer geringeren Anzahl an kontrollpflichtigen Investitionen konfrontiert werden. Die Unterscheidung kann einerseits ebenfalls über einen Schwellenwert erfolgen, andererseits aber auch über eine absolut geltende Ausnahme der Kleinstunternehmen von der Investitionskontrolle. Allerdings gilt es anzumerken, dass sich aktuell die strategischen Energieinfrastrukturen nicht im Besitz von Klein- und Kleinstunternehmen befinden. Ferner gilt es eine Abwägung zwischen der Förderung solcher Unternehmen und der staatlichen Risikominimierung im Bereich der strategischen Energieinfrastrukturen zu machen. So liegt die Ausfallwahrscheinlichkeit beispielsweise bei Kleinstunternehmen oftmals höher, verfügen sie doch meistens über weniger Eigenkapital als grössere Unternehmen. Deshalb könnte für Klein- und Kleinstunternehmen sowie Start-up-Unternehmen ein höherer Schwellenwert, etwa in Bezug auf den Umsatz der beteiligten Unternehmen, eingeführt werden, ohne sie jedoch gänzlich von der Bewilligungspflicht auszunehmen.

Modell «Pa.Iv. Badran optimiert»

Die oben analysierten Anpassungsmöglichkeiten führen zu folgenden zwei möglichen Optimierungsdimensionen der Pa.Iv. Badran:

1. Für staatliche ausländische Investoren, die in den Schweizer Energiesektor investieren wollen, können tiefere Schwellenwerte definiert werden als für nicht-staatliche ausländische Investoren. Wobei sich hier insbesondere die Definition eines staatlichen ausländischen Investors schwierig gestalten könnte.
2. Wenn es sich beim Zielunternehmen um ein Klein- oder Kleinstunternehmen handelt, können höhere Schwellenwerte definiert werden.

4.4 Einordnung der «Motion Rieder»

Nachfolgend werden allfällige Wechselwirkungen und Überlappungen zwischen der Motion Rieder und der Pa.Iv. Badran herausgearbeitet. Die Motion Rieder wurde bereits von beiden Räten angenommen, der Gesetzesentwurf wird aktuell ausgearbeitet. Ebenfalls wurde eine eigenständige RFA in Auftrag gegeben. Da die genaue Ausgestaltung der Motion Rieder und diejenige der Pa.Iv. Badran zum heutigen Zeitpunkt noch offen sind, erfolgt die Gegenüberstellung unter den aktuell verfügbaren Informationen.

Motion 18.3021 Beat Rieder

Am 26. Februar 2018 reichte Ständerat Beat Rieder eine [Motion zum Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen](#) ein. Die Motion verlangt, dass der Bundesrat *die gesetzlichen Grundlagen für eine Investitionskontrolle ausländischer Direktinvestitionen in Schweizer Unternehmen unter anderem, indem er eine Genehmigungsbehörde für die der Investitionskontrolle unterworfenen Geschäfte einsetzt*, ausarbeitet.

Hintergrund der Motion ist die Befürchtung, dass ausländische Investitionen die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit des Industrie- und Wirtschaftsstandortes Schweiz gefährden könnten. Insbesondere die Attraktivität schweizerischer Unternehmen, die sich durch eine hohe Innovationsfähigkeit und hohe Wachstumschancen auszeichne, ziehe ausländische Investoren an. Durch ausländische Investitionen, insbesondere durch ausländische Staaten, Staatsfonds oder staatlich subventionierten Unternehmen getätigt, bestehe jedoch die Gefahr, dass sich das *Entscheidungszenrum* ins Ausland und somit aus der Schweiz verlagere. Darüber hinaus führe eine solche Entwicklung mittel- und langfristig zu einem Verlust von Know-how und Arbeitsplätzen sowie zu

einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der Schweiz. Zudem wird auch die vielfach fehlende Reziprozität bemängelt. So würden nicht alle Staaten, die Schweizer Unternehmen übernehmen, der Schweiz entsprechendes Gegenrecht einräumen.

Die Motion fordert deshalb, dass *ausländische Direktinvestitionen in der Schweiz mittels neuer gesetzlicher Grundlage einer grundsätzlichen Kontroll- und Genehmigungspflicht unterstellt werden*. Dabei sollen *Investoren aus Ländern, die der Schweiz Gegenrecht gewähren und in welchen Schweizer Unternehmen ohne Genehmigung Direktinvestitionen tätigen können, von einer solchen Genehmigungspflicht ausgenommen werden*.

Am 25. August 2021 hat der Bundesrat die [Eckwerte zur Umsetzung der Motion Rieder](#) bestimmt. Wie aus dem Bericht des Bundesrates (2018) über grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen hervorgeht, hat sich der Bundesrat bis anhin – aufgrund des bereits bestehenden Regelwerkes sowie des negativen Kosten-Nutzen-Verhältnisses der geforderten Regelung – gegen die Einführung einer Investitionskontrolle ausgesprochen. Bei der Umsetzung der Motion Rieder sei deshalb insbesondere auf die Beibehaltung der Offenheit der Schweiz gegenüber ausländischen Investitionen sowie auf die Attraktivität als Investitionsstandort zu achten. Darüber hinaus sollen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz eingehalten werden. Die in der Motion Rieder genannten möglichen Gefahren für die Schweiz, die von ausländischen Investoren ausgehen könnten, sieht der Bundesrat hauptsächlich bei Investoren mit staatlicher Nähe. Dementsprechend sollen Übernahmen durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren branchenübergreifend einer Melde- und Genehmigungspflicht unterliegen. Für private ausländische Investoren hingegen soll hingegen noch definiert werden, für welche Bereiche eine Melde- und Genehmigungspflicht eingeführt werden soll.

Darüber hinaus wurde bereits festgelegt, dass die Prüfung in einem zweistufigen Verfahren erfolgen soll. Die erste, kurz zu haltende Phase des Verfahrens soll zeigen, ob ein vertieftes Genehmigungsverfahren notwendig ist. Bestehen keine Bedenken bezüglich der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit oder einer wesentlichen Wettbewerbsverzerrung, wird kein vertieftes Genehmigungsverfahren eingeleitet. Die Übernahme kann daraufhin vollzogen werden. Für die Durchführung der Investitionskontrolle sowie für die Koordination mit anderen Ämtern ist voraussichtlich das SECO zuständig. Bei Einigkeit wie auch bei Uneinigkeit verschiedener Ämter bezüglich eines Genehmigungsverfahrens liegt die endgültige Entscheidung beim Bundesrat. Ausserdem soll die Vorlage eine Regelung enthalten, die es ermöglicht, die Reziprozität mit anderen Staaten beizubehalten. Vorgesehen ist, dass die Investitionskontrolle in einem neuen und eigenständigen Bundesgesetz geregelt wird.

Kontextualisierung der beiden parlamentarischen Vorstösse

Die beiden politischen Vorstösse verfolgen ähnliche Handlungsziele, unterscheiden sich jedoch in der vorgeschlagenen Ausgestaltung der Investitionskontrolle. Das im Hintergrund stehende Motiv einer Einführung von Investitionskontrollen stützt sich in beiden Vorlagen primär auf einen wahrgenommenen Schutzbedarf der Schweizer Volkswirtschaft bzw. des Schweizer Wirtschaftsstandortes. Die Pa.Iv. Badran zielt dabei explizit auf den Energiesektor und dessen Infrastrukturen ab, die gemäss der Initiantin von strategisch essenzieller Bedeutung für eine unabhängige Versorgungssicherheit sind. Die Motion Rieder sieht hingegen eine sektorübergreifende Investitionskontrolle vor. Zudem fokussiert die Pa.Iv. Badran stärker auf die Vermeidung von Monopolrenten.

Weiter unterscheiden sich die beiden Vorlagen in ihrer Herangehensweise bei der Überprüfung der ausländischen Investitionen. Die Pa.Iv. Badran sieht gemäss Art. 11a Abs. 1 des Vorentwurfs

ein Verbot ausländischer Investitionen in Infrastrukturen der Energiewirtschaft vor mit Ausnahme jener Investitionen, die einen **Vorteil** für die Schweizer Volkswirtschaft bringen: «Der Erwerb einer Infrastruktur der Energiewirtschaft wird nur bewilligt, wenn dadurch die gesamtwirtschaftlichen oder versorgungspolitischen Interessen der Schweiz gestärkt werden und keine staatspolitischen Interessen entgegenstehen.»

Die Motion Rieder hingegen zielt auf eine systematische Überprüfung ausländischer Investitionen ab, die der zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit des Industrie- und Wirtschaftsstandortes Schweiz **schaden** könnten. So sind, gemäss der Motionsbegründung, *aus volkswirtschaftlicher Sicht ausländische Direktinvestitionen in der Schweiz mittels neuer gesetzlicher Grundlage ebenfalls einer grundsätzlichen Kontroll- und Genehmigungspflicht zu unterstellen.*

Ausserdem sind Unterschiede bezüglich der Kompatibilität mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz in den beiden parlamentarischen Vorstössen festzustellen. Hervorzuheben bei der Motion Rieder ist insbesondere die vorgesehene Klausel der Reziprozität: «Investoren aus Ländern, die der Schweiz Gegenrecht gewähren und in welchen Schweizer Unternehmen ohne Genehmigung Direktinvestitionen tätigen können, sind von einer solchen Genehmigungspflicht auszunehmen.» Eine solche Klausel entschärft die Problematik bezüglich möglicher Unvereinbarkeiten mit Freihandelsabkommen, da die Reziprozität gewahrt wird. Die Reziprozitätsklausel ist in der Pa.Iv. Badran nicht vorgesehen, was allfällige Schwierigkeiten mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz mit sich bringen könnte und deshalb nun über den Art. 7 Bst. 1 des gesetzlichen Vorentwurfs gelöst wurde.

Auch wenn sich die Herangehensweisen der beiden politischen Vorstösse voneinander unterscheiden, kann davon ausgegangen werden, dass für die strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft entweder die Motion Rieder oder die Pa.Iv. Badran gelten würde, jedoch nicht beide gleichzeitig. Wie ausländische Investitionen in strategische Energieinfrastrukturen im Falle einer Annahme sowohl der Pa.Iv. Badran wie auch der Motion Rieder konkret reguliert würden, bleibt vorerst jedoch ungeklärt.

4.5 Fazit Prüfpunkt 2

Im Ausland – und teilweise auch in der Schweiz – bestehen insbesondere drei Regulierungsinstrumente:

- Screening,
- Eigentumsbeschränkungen und
- Golden Shares.

Aus diesen Regulierungsinstrumenten lassen sich – nebst der Pa.Iv. Badran mit und ohne Umgehungsmöglichkeiten – zwei mögliche Regulierungsalternativen ableiten: die Fusionskontrolle plus und der vollständige Staatsbesitz durch Bund, Kantone oder Gemeinden.

Der qualitative Vergleich der resultierenden vier unterschiedlichen Alternativen ergibt, dass insbesondere die Variante «Staatsbesitz» die Ziele der Vorlage der UREK-N weitgehend erreicht und mit keinem Vollzugsaufwand verbunden ist. Zudem wäre der vollständige Staatsbesitz wohl jene Variante, mit der sich das in Prüfpunkt 1 geortete persistente Markt- bzw. Regulierungsversagen – sollte in diesem Bereich Handlungsbedarf gesehen werden – am besten adressieren liesse. Die Variante «Staatsbesitz» geht jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit zulasten der dynamischen Effizienz und erscheint – aufgrund des starken Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit (Notwendigkeit von Verstaatlichungen) – kaum verhältnismässig. Zudem ist die Situation im Status quo

durch die sehr hohe, historisch gewachsene staatliche Beteiligung an den strategischen Energieinfrastrukturen bereits sehr nahe an der Variante «Staatsbesitz». Insgesamt zeigt sich somit, dass keine der diskutierten Alternativen eine klare Verbesserung gegenüber dem Status quo bringt.

Möchte man an der Variante Pa.Iv. Badran festhalten, bieten sich folgende möglichen Optimierungen an: Tiefere Schwellenwerte für staatlich kontrollierte ausländische Investoren sowie höhere Schwellenwerte für Klein- und Kleinstunternehmen.

Ähnliche Ziele wie die Pa.Iv. Badran verfolgt auch die Motion Rieder. Allerdings sieht letztere eine generelle Investitionskontrolle vor, die sich nicht auf die strategischen Infrastrukturen des Energiesektors beschränkt. Zudem soll gemäss der Motion Rieder eine Reziprozitätsklausel implementiert werden. Wie jedoch ausländische Investitionen in strategische Energieinfrastrukturen im Falle einer Annahme sowohl der Pa.Iv. Badran wie auch der Motion Rieder konkret reguliert würden, bleibt vorerst ungeklärt.

5 Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen

Ziel des dritten Prüfpunkts ist die Abschätzung der Effekte der Regulierungsvorlage auf die verschiedenen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen. Im Fokus stehen dabei die direkten Regulierungskosten, die indirekten Kosten sowie der Nutzen für die Stakeholder. Die Bewertung der Effekte erfolgt dabei aus der Perspektive der Stakeholder.

5.1 Einleitung

Die Abschätzung der Auswirkungen erfolgt, nebst konzeptionellen Überlegungen, basierend auf empirischen Erkenntnissen aus ähnlichen ausländischen Regulierungen. Zudem wurden schriftliche Expertenbefragungen durchgeführt. Der Fragekatalog für die verschiedenen Experten folgte dabei einer einheitlichen Struktur und enthielt auf den jeweiligen Stakeholder zugeschnittene Fragen. Als Beispiel findet sich der Fragebogen für ein Energieversorgungsunternehmen im Anhang.

Zur Abschätzung der Regulierungskosten diene der entsprechende [Leitfaden des Bundes](#). Dieser gibt vor, dass der Umsetzungsaufwand für die Unternehmen je Handlungspflicht und Kostenkategorie erfasst werden soll, wobei zusätzlich – wann immer möglich – folgende Kostenkategorien unterschieden werden sollen:

- **Personalkosten:** Zeitaufwand und Häufigkeit pro Tätigkeit;
- **Investitionskosten:** Anschaffungen beispielsweise von Maschinen, Gebäuden oder IT-Systemen;
- **Sonstige Sachkosten:** Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe oder für bezogene Ware sowie Ausgaben für bezogene Fremdleistungen (z.B. Honorare für eine Beratung);
- **Finanzielle Kosten:** Gebühren, die in Zusammenhang mit der Handlungspflicht anfallen (z.B. Bewilligungsgebühren).

Aus dem vorläufigen Gesetzesentwurf lassen sich drei verschiedene Handlungspflichten eruieren:

- Bewilligungspflicht;
- Jährliche Meldepflicht;
- Allfällige Pflicht der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes.

Um diese Kosten möglichst differenziert abschätzen zu können, wurden folgende Experten befragt:

- **Enerprice AG:** Der Leitfaden des Bundes empfiehlt die Befragung einer Treuhandfirma, da diese die Praxis der Unternehmen gut kennt und somit abschätzen kann, inwiefern eine Regulierung die Kostenstruktur in den jeweiligen Unternehmen beeinflussen kann.
- **Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE):** Des Weiteren wird empfohlen, die erwarteten Auswirkungen durch einen Verband abschätzen zu lassen, da dieser tiefe Branchenkenntnisse hat. Da eine wichtige von der Pa.Iv. Badran betroffene Branche die Strombranche ist, wurde der VSE befragt.
- **Anonymes Energieunternehmen:** Ausserdem wurde auch ein potenziell direkt betroffenes Energieversorgungsunternehmen zu den erwarteten Auswirkungen befragt. Dieses willigte

ein, an der Befragung teilzunehmen, bestand allerdings darauf, als «anonymes Energieunternehmen» zitiert zu werden.

- **Ausländische Investoren:** Um die Einschätzung ausländischer Investoren einzuholen, war ursprünglich die Befragung der Firmen E.ON SE und Energie Baden-Württemberg (EnBW) geplant. Diese reagierten auf entsprechende Anfragen jedoch nicht. Mit der Befragung der Handelskammer beider Basel konnte jedoch eine gute Alternative gefunden werden.

Nicht befragt werden konnten leider die Vertreter des Stakeholder «Konsumenten» (für die verschiedenen Stakeholder vgl. Abschnitt 5.2). Während das Schweizerische Konsumentenforum unsere Anfrage nicht beantwortete, teilte uns die Stiftung für Konsumentenschutz mit, dass sie sich während der Beratung im Parlament nicht zur Pa.Iv. Badran geäussert und sich auch nicht vertieft mit der Vorlage befasst hätte. Deshalb entschieden Sie sich gegen eine Teilnahme an der Befragung und teilten uns mit, dass sie sich allenfalls im Rahmen der ordentlichen Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf äussern würden.

Nachfolgend werden in Abschnitt 5.2 die betroffenen Stakeholder beschrieben. In Abschnitt 5.3 wird das zugrundeliegende Wirkungsmodell beschrieben, während die Abschnitte 5.4 bis 5.6 die Beurteilung der einzelnen Auswirkungsdimensionen (direkte Kosten, indirekte Kosten und Nutzen) enthalten. Weitere zu erwartenden Auswirkungen werden in Abschnitt 5.7 diskutiert, bevor in Abschnitt 5.8 schliesslich ein Fazit zu den Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Gruppen gezogen wird.

5.2 Stakeholder

Die Auswirkungen der Regulierungsvorlage werden für folgende Stakeholder beurteilt:

- **Ausländische Investoren:** Diese sind von der Einführung einer Bewilligungspflicht direkt betroffen. Von besonderem Interesse ist dabei, wie hoch die direkten Kosten je Handlungspflicht sind. Für diese Stakeholdergruppe sind lediglich zwei der drei Handlungspflichten relevant, da sich die Meldepflicht auf die Energieunternehmen beschränkt. Nebst den direkten Kosten werden auch indirekte Kosten in Form von Verzögerungen, wettbewerblichen Aspekten sowie in Form von Auswirkungen auf die Investitionsmöglichkeiten eruiert. Da die inländischen Investoren nur indirekt durch die Regulierung betroffen wären (beispielsweise in Form geringerer Konkurrenz), werden sie nicht separat als eigener Stakeholder analysiert.
- **Energieunternehmen / inländische Eigentümer:** Auch die Energieunternehmen und deren Eigentümer sind von der Regulierung betroffen. Zum einen sind sie Adressaten der Meldepflicht. Zum anderen könnten sie von den Folgen der Regulierung betroffen sein, indem sich der Kreis potenzieller Investoren reduziert. Dabei werden auch indirekte Folgeeffekte im Sinne einer Veränderung der Betriebskosten und des Unternehmenswertes ermittelt.
- **Schweizer Konsumenten:** Schliesslich gehören auch die Schweizer Konsumenten zu den potenziell betroffenen Stakeholdern. So gilt es etwa allfällige Effekte auf die Energiepreise und die Qualität der strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft zu erheben.

5.3 Wirkungsmodell

Die verbleibende Analyse (inklusive Prüfpunkte 4 und 5) erfolgt nach dem schematischen Wirkungsmodell gemäss Abbildung 7. Ein wichtiger Aspekt stellen dabei die Umgehungsmöglichkeiten dar. Hierfür wird auf die in Abschnitt 2.1.3 festgehaltenen Annahmen verwiesen. Wie erwähnt, wird bei allen Beurteilungen in den Prüfpunkten 3 bis 5 jeweils eine zweigeteilte Analyse

vorgenommen: Es wird die Pa.Iv. Badran mit Umgehungsmöglichkeit und ohne Umgehungsmöglichkeit betrachtet. Dies gilt auch für die nachfolgend durchgeführten Beurteilung der Auswirkungen auf die Stakeholder.

Abbildung 7: Wirkungsmodell



Quelle: Swiss Economics

5.4 Direkte Kosten

Wie erwähnt können vor allem Kosten im Rahmen der Bewilligungspflicht, der jährlichen Meldepflicht (die nur bei den Energieunternehmen anfällt) und der allfälligen Pflicht zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes anfallen.

Kosten der Bewilligungspflicht

Die mit der Bewilligungspflicht verbundenen Kosten lassen sich in unterschiedlichen Kostenkategorien unterteilen. Zum einen wird der Aufwand, der mit der Einarbeitung in die Pflicht verbunden ist, vom anonymen Energieunternehmen auf 10 bis 15 Personentage eines Angestellten im Finanz- und Rechnungswesen geschätzt. Gemäss der Statistik zur Struktur der [Arbeitskosten je geleistete Stunde nach Wirtschaftsabschnitten](#) des Bundesamts für Statistik betragen die durchschnittlichen Stundenlohnkosten (ohne Lehrlinge) bei wirtschaftlichen Dienstleistungen für Unternehmen rund CHF 40. Bei einem Arbeitstag von 8.4 Stunden lässt sich der Personalaufwand somit auf eine mittlere vierstellige Zahl beziffern. Zum zusätzlichen Personalaufwand für Beschaffung von Daten und/oder Informationen sowie zur Abstimmung mit den Bewilligungsbehörden konnten keine spezifischen Einschätzungen abgegeben werden. Diese seien gemäss dem anonymen Energieunternehmen fallabhängig.

Eine grosse Diskrepanz ergab sich bezüglich des sogenannten «Sowieso-Anteils» an den Personalkosten. Während das anonyme Energieunternehmen und die Handelskammer beider Basel davon ausgeht, dass dieser aufgrund analoger politischer Vorstösse wie etwa der Motion Rieder 100 Prozent betrage, beziffert ihn Enerprice auf 0 Prozent. Die Treuhandfirma geht davon aus, dass die zu liefernden Informationen jeweils je nach Regulierung sehr spezifisch sind.

Auch mit der Bewilligungspflicht verbundene Investitionskosten für die schweizerischen Energieunternehmen wurden vom anonymen Energieunternehmen, Enerprice, BFE und dem VSE bejaht, konnten jedoch von den befragten Experten nicht beziffert werden. Für ausländische Investoren sollten gemäss der Handelskammer beider Basel aber keine zusätzlichen Investitionen aufgrund der Einführung der Bewilligungspflicht anfallen.

Ferner wäre die Bewilligungspflicht gemäss Experteneinschätzungen mit sonstigen Sachkosten für die Energieunternehmen sowie für die ausländischen Investoren verbunden. So könnten gemäss Enerprice Kosten für eine allfällige Aufteilung von Unternehmen in Teile mit und Teile ohne Bewilligungspflicht anfallen. Wiederum können die Sachkosten vom Grossteil der Experten nicht quantifiziert werden. So seien die Kosten gemäss dem anonymen Energieunternehmen erheblich durch das zu erwerbende Objekt und die potenzielle Käuferschaft getrieben. Die Handelskammer beider Basel schätzt die zusätzlichen Sachkosten für die ausländischen Investoren auf rund CHF 50'000, merkt aber auch an, dass die Höhe der Kosten stark vom konkreten Kaufobjekt abhängig sind. Auch bei den Sachkosten variieren die Expertenschätzungen zwischen 0 Prozent und 100 Prozent Sowieso-Kostenanteil.

Schliesslich ist die Bewilligungspflicht gemäss Experteneinschätzung auch mit finanziellen Kosten für die inländischen Eigentümer verbunden. Diese seien abhängig von der noch näher zu spezifizierenden Dokumentation, die für das Bewilligungsverfahren erforderlich ist. Darunter könnten gemäss Experteneinschätzung etwa Handelsregisterauszüge, Personenregisterauszüge, beglaubigte Kopien oder auch notarielle Beglaubigungen fallen. Gemäss Einschätzung von Enerprice dürften diese Gebühren nebst den internen Kosten und den Kosten für Anwaltsaufwendungen jedoch vernachlässigbar sein. Eine konkrete Bezifferung erfolgte aber auch bezüglich dieser Kostenart nicht. Für die ausländischen Investoren sind gemäss der Handelskammer beider Basel jedoch keine finanziellen Kosten in Form von Gebühren zu erwarten.

Kosten der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes

Um die mit der zweiten Handlungspflicht – die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes – verbundenen Kosten abzuschätzen, gibt es zwei wesentliche Aspekte: die Eintrittswahrscheinlichkeit einer solchen Situation und die Kosten, die im Falle einer solchen Situation anfallen würden.

Bezüglich der Eintrittswahrscheinlichkeit sind sich die befragten Experten uneins. Während das anonyme Energieunternehmen eine solche Situation als eher unwahrscheinlich erachtet, gelangt Enerprice zum Schluss, dass diese Wahrscheinlichkeit eher hoch sei. Enerprice merkt aber auch an, dass die Formulierung des Gesetzes viel Interpretationsspielraum zulässt. Auch die Handelskammer beider Basel schätzt die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines solchen Ereignisses als gering ein, insbesondere bei genügend guter juristischer Unterstützung des Vorhabens.

Einig sind sich die befragten Experten hingegen bezüglich Höhe der Kosten in einem solchen Fall. Das anonyme Energieunternehmen, die Handelskammer beider Basel und Enerprice schätzen zwar nicht die exakte Höhe dieser Kosten, halten jedoch fest, dass die mit einer Rückabwicklung verbundenen Transaktionskosten, Anwalts- und Gerichtskosten sowie Aufwand für kommerzielle Verhandlungen mit neuen Interessenten sehr hoch ausfallen würden. Das anonyme Energieunternehmen weist jedoch zusätzlich darauf hin, dass es vermutlich zu einer deutlichen Reduktion der Kosten käme, falls die nachträgliche Einholung der Feststellung der Nichtbewilligungspflicht ausreichend wäre, um den rechtswidrigen Zustand zu beseitigen.

Kosten der Meldepflicht

Schliesslich ist auch die jährliche Meldepflicht mit direkten Kosten für die inländischen Energieunternehmen verbunden. Gemäss Einschätzung der Experten fallen diese Kosten jedoch vergleichsweise gering aus. Sowohl das anonyme Energieunternehmen wie auch Enerprice schätzen den Aufwand auf rund einen Personentag pro Gesellschaft beziehungsweise Objekt ein. Allerdings betonen die Experten, dass der Aufwand erheblich von den Anforderungen an die einzureichenden Akten abhängt. So sei der Aufwand insbesondere dann gering, wenn der Pflicht mit der Einreichung von bereits bestehenden Dokumenten (wie beispielsweise dem Geschäftsbericht) Genüge getan werden könne. Wenn dieser Arbeitstag wieder mit 8.4 Stunden zum oben angegebenen durchschnittlichen Stundenlohn beziffert wird, betragen die mit der Meldepflicht verbundenen Kosten pro Gesellschaft rund einige Hundert Franken.

Analogie zu vergleichbaren Schweizer Regulierungen

Da im aktuellen Gesetzesentwurf der exakte Prozess noch nicht definiert ist, ist es nicht erstaunlich, dass die befragten Experten keine genaueren Schätzungen zu den direkten Kosten abgeben konnten. Auch der Vergleich zum Ausland ist nur bedingt möglich, unterscheiden sich doch die Prozesse und deren Kosten von Land zu Land. Deshalb bietet es sich an, die direkten Kosten alternativ noch unter Beziehung einer vergleichbaren bereits bestehenden Regulierung zu beurteilen. Als geeignete Regulierung wird hier die schweizerische Fusionskontrolle diskutiert.

Im Vorfeld der Kartellgesetzrevision im Jahre 2004 hat die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (2000) eine Standortbestimmung zum Kartellrecht durchgeführt. Dabei wurden unter anderem auch die Experten der WEKO befragt. Nach deren Schätzung bewegen sich die Kosten einer Meldung für die betroffenen Unternehmen zwischen CHF 20'000 und 100'000. Da aus der Standortbestimmung nicht hervorgeht, wie sich diese Kosten genau zusammensetzen, ist eine korrekte Interpretation der genannten Werte schwierig. Einerseits ist unklar, ob der genannte Kostenbereich nur interne oder auch externe Kosten (insbesondere Anwaltskosten) berücksichtigt. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass die wenigsten Unternehmen das Know-how haben, um eine Fusionsmeldung ohne externe Hilfe zu bewerkstelligen.

Andererseits lässt auch der Wortlaut «Meldung» viel Raum für Interpretation. Falls es sich hier lediglich um die Erstellung der Meldung handelt, also ohne allfällige Kosten für das eigentliche Fusionsverfahren vor der WEKO, scheint die Schätzung von CHF 20'000 bis 100'000 einigermaßen realistisch zu sein. Insbesondere falls die WEKO jedoch eine vertiefte Prüfung einer Fusion einleitet, ist die obige Kostenschätzung in jedem Fall zu tief. Eine grössere, komplexe Fusion dürfte den Zusammenschlussparteien regelmässig Kosten in Millionenhöhe verursachen. Die genannte Zahl von CHF 20'000 bis 100'000 muss in diesem Sinn als Untergrenze betrachtet werden.

Die Pa.Iv. Badran sieht gemäss Art. 11a des Vorentwurfs vor, dass der Erwerb einer strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft nur dann bewilligt wird, wenn die gesamtwirtschaftlichen oder versorgungspolitischen Interessen der Schweiz gestärkt werden und keine staatspolitischen Interessen entgegenstehen. Vor diesem Hintergrund könnte insbesondere der Nachweis der Stärkung gesamtwirtschaftlicher und versorgungspolitischer Interessen der Schweiz – etwa in Form von Expertengutachten – der kostentreibende Faktor werden.

Die direkten Kosten, die mit der Pa.Iv. Badran einhergehen würden, lassen sich also aufgrund des bisher noch nicht definierten Prozesses kaum abschätzen. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die direkten Kosten – mit Ausnahme der mit der jährlichen Meldepflicht verbundenen Kos-

ten – lediglich im Szenario ohne Umgehungsmöglichkeiten anfallen. Wird nämlich die Regulierung vollständig nach Art. 7 Bst. I des gesetzlichen Vorentwurfs umgangen, besteht de facto keine Bewilligungspflicht und somit auch keine Kosten.

5.5 Indirekte Regulierungskosten

Nebst den direkten Kosten fallen auch indirekte Kosten an. Zum einen kann eine starke Einschränkung ausländischer Investitionen die Finanzierungs- und Betriebskosten der Energieunternehmen beeinflussen. Zum anderen kann die diskutierte Regulierung auch einen Einfluss auf den Verkaufspreis der Infrastrukturen und damit letztlich auf den Unternehmenswert haben.

Auswirkungen auf die Finanzierungs- und Betriebskosten der Energieunternehmen

Die Experten sind sich einig, dass die Finanzierungs- und Betriebskosten durch die Pa.Iv. Badran erhöht würden. So erläutert etwa der VSE, dass die Refinanzierungskosten um einen Risikozuschlag erhöht würden, der sich durch den erschwerten Wiederverkauf ergebe. Diese Einschätzung teilt auch Enerprice: Für Investoren würden die Risiken steigen, da der Kreis der potenziellen Investoren stark eingeschränkt würde. Diese Risiken wiederum würden mit höheren Zinsen einhergehen.

Effekt auf Unternehmenswert und Verkaufspreis

Analoge Überlegungen lassen sich in Bezug auf den Verkaufspreis der Infrastrukturen und damit letztlich auf den Unternehmenswert anstellen. Aufgrund der stark eingeschränkten Investitionsmöglichkeiten für ausländische Investoren dürfte der Kreis der potenziellen Käufer für eine strategische Energieinfrastruktur reduziert werden, was eine Art Ausstiegshürde für die jetzigen Eigentümer darstellen würde. Diese eingeschränkte Marktfähigkeit kann den Unternehmenswert und damit auch den allfälligen Verkaufspreis reduzieren. Im Fachjargon wird dabei vom «Discount for Lack of Marketability (DLM)» gesprochen.

Magnusson und Talbak (2017) geben eine Übersicht über DLMs für Unternehmen aus verschiedenen Wirtschaftssektoren und verschiedenen Ländern. Gemäss ihrer Kategorisierung würden die von der Pa.Iv. Badran betroffenen Infrastrukturen in den Sektor «Transportation & Public Utilities» fallen. Für europäische Unternehmen in diesem Sektor finden die Autoren einen durchschnittlichen DLM von 45.8 Prozent. Dieser DLM hängt jedoch von unterschiedlichen Faktoren ab. Beispielsweise fällt der DLM im Durchschnitt 5.7 Prozent geringer aus, wenn das Unternehmen profitabel ist. Andere Studien (etwa Novak, 2016 oder Pratt und Niculita, 2008) finden ähnliche Werte, wobei der DLM zwischen 17 und 47 Prozent schwanken kann.

Diese Schätzungen zu Marktfähigkeitsabschlägen gilt es im vorliegenden Fall allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Wie bereits in Kapitel 3.2.3 aufgezeigt, handelt es sich bei der von der Pa.Iv. Badran geplanten Regulierung um eine ex-ante Regulierung. Zudem gibt es bereits viele regulatorische Auflagen und finanzielle Risiken, die mit einer Investition in eine strategische Energieinfrastruktur verbunden sind. Deshalb ist bereits im Status quo von einer beschränkten Marktfähigkeit auszugehen. Dies wird zusätzlich dadurch unterstrichen, dass sich im Status quo die meisten strategischen Energieinfrastrukturen im Staatsbesitz befinden. Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass – mit Ausnahme der Finanzierungskosten – der Wert der Infrastruktur durch eine Einschränkung im Erwerb für Ausländer nicht beeinflusst würde.

Dennoch gehen auch die befragten Experten von einem drastischen Rückgang des Unternehmenswertes für die betroffenen Unternehmen in der Energiewirtschaft aus. Deren Einschätzung

zufolge dürfte sich die Einbusse zwischen 20 und 30 Prozent bewegen, was dem von der Literatur geschätzten Ausmass nahekommt. Auch wenn sich der Effekt der Pa.Iv. Badran auf den Wert der betroffenen Unternehmen nicht abschliessend abschätzen lässt, darf vor dem Hintergrund der genannten Argumente angenommen werden, dass die Einschätzung der Experten eher einer Obergrenze entspricht. Auch bei den indirekten Regulierungskosten gilt es überdies zu betonen, dass diese nur anfallen, wenn die Umgehungsmöglichkeiten nicht gegeben sind.

5.6 Nutzen

Das anonyme Energieunternehmen, Enerprice und der VSE sehen keinen Nutzen für die von der Pa.Iv. Badran betroffenen Akteure. Im Gegenteil sehen sie sogar einen negativen Nutzen aufgrund der durch die Regulierung geschmäleren Transaktionssicherheit. Eine geringere Transaktionssicherheit und generell weniger Rechtssicherheit gehen wiederum mit Kosten für Unternehmen und Investoren einher. Die Handelskammer beider Basel erkennt hingegen durch die hohe Legitimation des Erwerbs und den damit verbundenen Reputationsgewinn bei einer Bewilligung des Vorhabens einen allfälligen Nutzen für die ausländischen Investoren.

Auch für die Konsumenten wird kein positiver, sondern eher ein negativer Nutzen erwartet: Wie in den Abschnitten 6.4 und 6.6 dargelegt wird, erwarten die Experten keine verbesserte (allenfalls sogar eine verschlechterte) Versorgungssicherheit und auch eher einen negativen Effekt auf die Infrastrukturqualität.

5.7 Weitere Stakeholder-Auswirkungen basierend auf den Erfahrungen in Frankreich

Wie in Abschnitt 4.1 beschrieben, bestehen im Ausland verschiedene Regulierungen, die einen der Pa.Iv. Badran ähnlichen Screening-Prozess beinhalten. So erliess etwa Frankreich 2014 das sogenannte Alstom-Dekret. Gemäss diesem Gesetz gelten fünf Branchen (Energie, Wasserversorgung, Transport, elektronische Kommunikation und Gesundheitswesen) als strategisch für das Landesinteresse. Das Dekret gewährt dem Wirtschaftsminister ein Vetorecht gegen Transaktionen in diesen Sektoren. Im Fokus stehen dabei ausländische Investoren. Frattaroli (2019) evaluiert die Folgen der Einführung dieses Dekrets empirisch. Untersucht werden börsenkotierte Unternehmen mit Sitz in Frankreich und einem Umsatz von mehr als fünf Millionen Euro (zwischen 2011 und 2016).

Die Analyse hat unter anderem folgende Effekte nach der Einführung des Alstom-Dekrets gezeigt:

- **Signifikant geringere Übernahmewahrscheinlichkeit:** Die Wahrscheinlichkeit für grenzüberschreitende Übernahmeangebote hat sich um 77 Prozentpunkte reduziert, während die Wahrscheinlichkeit für ein Übernahmeangebot insgesamt um 40 Prozentpunkte sank.
- **Kurzfristige Reduktion des Aktionärswerts** («Shareholder value»): Für die Unternehmen, die direkt vom Alstom-Dekret betroffen sind, wurde eine Reduktion des Cumulative Abnormal Return (CAR)³³ zwischen 1.11 Prozent und 2.22 Prozent berechnet.
- **Erhöhter Anteil der aktienbasierten Vergütung der CEOs:** Die Einführung des Alstom-Dekrets führte zu einer Erhöhung des aktienbasierten Anteils der Vergütung von CEOs um 8.4

³³ Der CAR entspricht der Rendite, die nach Abzug der ökonomisch erwarteten Rendite übrigbleibt. CAR wird oft verwendet zur Bestimmung des ökonomischen Effekts von Regulierungen.

Prozentpunkten bei den betroffenen Unternehmen. Interpretiert wird dies als ein Versuch des Verwaltungsrats, die Interessen des Managements verstärkt mit den Interessen des Unternehmens und dessen Eigentümer in Einklang zu bringen. Denn es wird davon ausgegangen, dass das in Folge des Alstom-Dekrets gestärkte staatliche Mitspracherecht bei Firmenübernahmen die disziplinierende Wirkung des Marktes auf das Management – beispielsweise durch die Gefahr von Übernahmen bei schlechter Performance – reduziert.

- Kein signifikanter Effekt auf Investitionen, Beschäftigung, Löhne, Rentabilität und die Kapitalstruktur der Unternehmen.

Das Alstom-Dekret beschränkt sich auf ein Vetorecht im Falle von Übernahmen. Damit ist das Ausmass der von Frattaroli (2019) geschätzten Effekte nicht direkt auf die Pa.Iv. Badran übertragbar. Die Pa.Iv. Badran ist mit dem vorgesehenen «Quasi-Übernahmeverbot» von strategischer Infrastruktur im Energiebereich um ein Vielfaches interventionistischer. Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass die identifizierten negativen Effekte in der Schweiz entsprechend stärker ausfallen würden.

5.8 Fazit Prüfpunkt 3

Sowohl für die ausländischen Investoren wie auch für die Energieunternehmen bzw. deren Eigentümer wäre die Pa.Iv. Badran mit direkten und indirekten Kosten verbunden. Die Höhe dieser Kosten lässt sich zu diesem Zeitpunkt kaum sinnvoll abschätzen, weil die konkreten Prozesse der Bewilligungspflicht im Rahmen des aktuellen Gesetzesentwurfs noch nicht festgelegt wurden. Die Meldepflicht ist gemäss den befragten Experten mit einem vergleichsweise geringen Aufwand verbunden. Der Grossteil der befragten Experten ist sich zudem einig, dass für die Stakeholder kein Nutzen mit der geplanten Regulierung verbunden wäre. Lediglich die Handelskammer beider Basel erkennt für die ausländischen Investoren bei einer Bewilligung einen möglichen Nutzen in Form von erhöhter Reputation aufgrund der hohen Legitimation. Für die Konsumenten ist keine grosse Veränderung zu erwarten, sind doch auch im Status quo die strategischen Energieinfrastrukturen in inländischem Besitz.

Generell gilt es jedoch zu betonen, dass sich die dargestellten möglichen Kostenauswirkungen lediglich auf das Szenario ohne Umgehungsmöglichkeiten beziehen. Ist eine Umgehung der Norm möglich, ergeben sich – mit Ausnahme der Kosten der Meldepflicht – auch keine Kosten. Natürlich hat die Vorlage dann aber auch per Definition keinen Nutzen.

6 Prüfpunkt 4: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Im Rahmen des Prüfpunkts 4 werden mögliche Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft analysiert. Hier sollen insbesondere Kosten, Nutzen und Verteilungswirkungen der vorgesehenen Regulierung aufgezeigt werden. Darüber hinaus wurden in Teil 2 des Fragebogens auch mögliche Effekte auf die Versorgungssicherheit der Schweiz erfragt.

6.1 Einleitung

Analog zum Prüfpunkt 3 erfolgt die Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen unter Beiziehung der einschlägigen Literatur sowie den daraus gewonnen empirischen und theoretischen Erkenntnissen. Zudem werden wiederum die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der bereits erwähnten Experten berücksichtigt. So enthielt der dritte Teil des Fragebogens einen optionalen Teil zur Einschätzung möglicher Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (vgl. Fragebogen für das Energieversorgungsunternehmen im Anhang). Dieser dritte Teil des Fragebogens enthielt für alle Experten dieselben Fragen, die auf mögliche Veränderungen der folgenden Dimensionen abzielten:

- **Wettbewerbsumfeld** im Energiesektor;
- **Standortattraktivität** der Schweiz für Unternehmen im Energiesektor;
- **Investitionsvolumen, Qualität und Innovation** im Bereich der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft;
- Mögliche **Retorsionsmassnahmen** anderer Länder.

Zusätzlich zu den Experten wurde auch das BFE nach seiner Einschätzung bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen befragt.

In den Abschnitten 6.2 bis 6.9 wird jeweils für jede der erwähnten Auswirkungsdimension eine kurze Synthese aus den Literatur- und Befragungsergebnissen erstellt, bevor in Abschnitt 6.10 ein abschliessendes Fazit gezogen wird. Wie bereits in Prüfpunkt 3 gilt es auch für diesen Prüfpunkt zu beachten, dass die identifizierten möglichen Effekte lediglich im Szenario 1 (ohne Umgehungsmöglichkeiten) gegeben sind. Kann die Regulierung umgangen werden, sind generell kaum gesamtwirtschaftlichen Effekte zu erwarten.

6.2 Effekt auf das Investitionsvolumen

Diverse Studien haben die Auswirkungen von Investitionskontrollen quantitativ abgeschätzt. Die Mehrzahl der Studien stützt sich dabei auf einen von der OECD veröffentlichten Index: Der «FDI Regulatory Restrictiveness Index» (RRI) misst die Stärke der Regulierungen für 22 verschiedene Sektoren entlang von vier Dimensionen.³⁴ Der Elektrizitätssektor ist einer dieser 22 Sektoren. Die Studien gelangen alle zu einem ähnlichen Ergebnis: Mit zunehmender Regulierungsstärke sinkt das Investitionsvolumen. Mistura und Roulet (2019) haben 60 OECD-Länder im Zeitraum zwischen 1997 und 2016 untersucht. Gemäss ihrer Schätzung würde eine 10-prozentige Reduk-

³⁴ Der RRI umfasst folgende vier Dimensionen je Sektor: 1. Beschränkung für ausländisches Eigenkapital; 2. Screening- oder Genehmigungsmechanismen; 3. Beschränkung der Beschäftigung von ausländischem Schlüsselpersonal; 4. Operative Beschränkungen (Niederlassung, Kapitalrückführung, Grundbesitz)

tion des FDI RRI über alle untersuchten Länder und Sektoren die bilateralen FDI-Bestände durchschnittlich um etwa 2.1 Prozent erhöhen. Bei der isolierten Betrachtung der vier genannten Dimensionen zeigen sich für die Beschränkung des ausländischen Eigenkapitals die stärksten negativen Auswirkungen auf den bilateralen Investitionsbestand. Aber auch Screening-Mechanismen scheinen einen statistisch signifikanten negativen Einfluss zu haben. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Ghosh et al. (2012). Anhand einer Analyse für 23 OECD-Länder zwischen 1981 und 2004 finden die Autoren, dass ausländische Direktinvestitionen nach Regulierungsmassnahmen in der kurzen wie in der langen Frist abnehmen. Dies deutet relativ eindeutig darauf hin, dass regulatorische Beschränkungen ausländischer Direktinvestitionen sich im Allgemeinen auch wirklich in reduzierten Direktinvestitionen niederschlagen.

Die Mehrzahl der befragten Experten erwartet ebenfalls einen Rückgang des Investitionsvolumens. Das BFE, Enerprice und der VSE orten das Problem insbesondere bei der Verkleinerung des potenziellen Investorenkreises und folglich beim reduzierten Wettbewerb sowie der erschwerten Kapitalbeschaffung. Das anonyme Energieunternehmen merkt darüber hinaus an, dass mit einer Abnahme des Investitionsvolumens auch eine mögliche Erhöhung und Verlagerung des potenziellen Risikos von Investitionen auf inländische Investoren einhergeht. Die Handelskammer beider Basel ist der Meinung, dass die Investitionsbereitschaft stärker von regulatorischen Randbedingungen und der Energiestrategie 2050 des Bundes abhängt, als von politischen Vorstössen wie der Pa.Iv. Badran.

Auf Basis der empirischen Evidenz und der Mehrheit der Aussagen der Interviewteilnehmer lässt sich zusammenfassend relativ eindeutig folgern, dass die Pa.Iv. zu einem Rückgang des Investitionsvolumens führen würde.

Die hier erwähnten Effekte erachten wir in Ihrer Wirkung allerdings als eher geringfügig, da es sich vorliegend um kritische Infrastrukturen handelt, bei denen das Investitionsvolumen aus dem Ausland aus heutiger Sicht überschaubar ist:

- Stromnetze sind regulierte Monopole mit Anschlusspflicht, d.h. die notwendigen Investitionen müssen unabhängig vom Besitzer getätigt werden;
- Gasnetze sind im Zuge der Schweizer Klimapolitik erhöhten Nachfrage-Risiken ausgesetzt, z.B. aufgrund der Kantonalen Mustervorschriften im Energiebereich (MuKE). Dies dürfte sich erst ändern, wenn den Gasinfrastrukturen zur Sicherung der langfristigen Energieversorgung im Rahmen der Sektorkopplung energiepolitisch eine neue Rolle eingeräumt werden sollte.
- Der Bau neuer Kernkraftwerke ist gesetzlich verboten und der Verkauf an (ausländische) Investoren ist bereits heute nicht realistisch (vgl. erwähntes Beispiel zum EWZ in Abschnitt 3.2.3), d.h. es sind in diesem Bereich weder Neuinvestitionen noch erhöhte Erneuerungsinvestitionen zu erwarten;
- Neue Grosswasserkraftwerke sind politisch kaum realisierbar und scheitern schon heute oft nicht an der (inländischen) Investitionsbereitschaft. Die aktuell grössten Investitionsrisiken dürfen sodann die anstehenden Neukonzessionierungen sein, die Eigentümer-unabhängig sind.

6.3 Wettbewerbsauswirkungen

Neben dem Rückgang der bilateralen FDI-Bestände stellen Mistura und Roulet (2019) ferner einen Rückgang der Übernahmeaktivitäten aufgrund eines hohen FDI RRI fest. Hier stellen vor

allem Screeningmechanismen und andere operative Restriktionen als Treiber des Rückgangs heraus.

Die Auswertung der Befragungsergebnisse bezüglich Auswirkungen auf den Wettbewerb zeigt kein einheitliches Bild. Enerprice befürchtet infolge der Regulierung einen sinkenden Wettbewerb und folglich eine höhere Marktkonzentration. Als Grund für diese Entwicklung wird die reduzierte Investitionsfähigkeit aufgrund von allfälligen Wertberichtigungen angegeben. Ein reduzierter Wettbewerb wird auch vom anonymen Energieunternehmen und vom VSE vorhergesagt. Letzterer verweist hierbei insbesondere auf die deutlich kleinere Anzahl in Frage kommender Investoren. Das BFE befürchtet, dass es aufgrund der Regulierung zu «Heimatschutz» kommt: Dadurch, dass Mitbewerber eingeschränkt bzw. gänzlich ausgeschlossen werden, müsste es gemäss BFE tendenziell zu einem Rückgang des Wettbewerbs kommen. Darüber hinaus gebe es keine Anhaltspunkte für einen erhöhten innerschweizerischen Wettbewerb. Auf der anderen Seite schätzt die Handelskammer beider Basel die Auswirkungen auf den Wettbewerb aber als eher gering ein. Zu diesem Schluss kommt sie, da die Energieproduktion weiterhin dem Wettbewerb ausgesetzt ist und die Energieverteilung über die Netze ortsgebunden ist.

Das uneinheitliche Bild der Rückmeldungen der Interviewteilnehmer lässt zusammenfassend den Schluss zu, dass höchstens geringe (negative) Effekte auf die Wettbewerbssituation zu erwarten wären.

6.4 Effekte auf die Versorgungssicherheit

Die Auswertung der Experteneinschätzungen betreffend möglicher Effekte auf die Versorgungssicherheit ergibt ein ambivalentes Bild. Das anonyme Energieunternehmen stellt sich auf den Standpunkt, dass Veränderungen der Eigentumsverhältnisse aufgrund einer neuen Regulierung einen geringen Einfluss auf die Versorgungssicherheit haben, sofern der Betrieb und die Sicherheit gewährleistet sind. Der VSE weise auf die Abhängigkeit zwischen den notwendigen Investitionen in den Bestand und Ausbau von Netz- und Produktionsanlagen sowie der Versorgungssicherheit hin. Eine mögliche Reduktion der Investitionen in Energieanlagen, die für die Versorgungssicherheit von Bedeutung sind, könnten letztere negativ beeinflussen. Hinsichtlich möglicher Gefahren für die Versorgungssicherheit bestünden jedoch bereits spezialgesetzliche Regelungen, die ausländische und inländische Investoren gleichermaßen betreffen. Darüber hinaus seien die versorgungspolitisch relevanten Anlagen standortgebunden und dadurch von einer Verlegung ins Ausland geschützt.

Enerprice ist ähnlicher Meinung wie der VSE. So könnten sich insbesondere durch die Verzögerungen benötigter Investitionen sowie durch die Schwächung der Unternehmensfinanzierung Konsequenzen für die Versorgungssicherheit ergeben. Auch das BFE teilt diese Auffassung und ist skeptisch, ob die Pa.Iv. Badran zum Ziel der Versorgungssicherheit beitragen kann. Gemäss der Einschätzung des BFE sind zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit eher mehr als weniger Investitionen nötig. Auch die Handelskammer beider Basel befürchtet eine Verschlechterung der Versorgungssicherheit, falls sich der bisherige Eigner in finanziellen Schwierigkeiten befindet und aufgrund der Regulierung keine Liquidität über den Verkauf von für ihn nicht-strategischen Objekten generieren kann. Die Versorgungssicherheit könnte dann aufgrund einer Sanierung und/oder des Einstellens aller operativen Tätigkeiten gefährdet werden.

Unter Beizug der Literatur wird die Auswirkung der Vorlage auf die Versorgungssicherheit aber um einen möglichen positiven Effekt ergänzt. Gemäss Rajavuori und Huhta (2020) gilt es nämlich

auch die Auswirkungen des neuen Verständnisses von Energiesicherheit als Teil eines öffentlichen oder nationalen Sicherheitsanliegens zu untersuchen. Das frühere Verständnis war geprägt vom Bedürfnis, die Abhängigkeit von anderen Staaten zur Gewährleistung der Energiesicherheit zu verringern. Jedoch haben gemäss Rajavuori und Huhta (2020) globale Trends wie die Liberalisierung und die Internationalisierung der Energiemärkte die Schwerpunkte der Energiesicherheit verschoben. Durch den Anstieg der regionalen und internationalen Investitionen in Energiemärkte sind die Anforderungen an die Überprüfung der mit Investitionen verbundenen potenziellen Sicherheitsrisiken in den Fokus gerückt. Dies führt zu einer engen Verflechtung von Investitionsprüfung und Energiesicherheit. Eine verstärkte Investitionsüberprüfung aufgrund der globalen Trends im Energiemarkt könnte somit einen positiven Effekt auf die Versorgungssicherheit haben.

Basierend auf den Rückmeldungen der durchgeführten Umfragen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Pa.Iv. Badran – in der derzeitigen Ausgestaltung – kaum die Versorgungssicherheit verbessern würde, zumal die diesbezüglich bereits bestehenden Regulierungen für inländische und ausländische Eigentümer gelten und die Standortgebundenheit von versorgungspolitisch relevanten Anlagen eine Verlegung ins Ausland auch heute verunmöglicht. Wird Versorgungssicherheit aus der Perspektive nationaler Sicherheitspolitik verstanden, wäre mindestens eine Modifizierung der Pa.Iv. Badran hinsichtlich einer Unterscheidung ausländischer staatlicher und nicht-staatlicher Eigentümer wünschenswert (vgl. Abschnitt 4.3), um aus dieser Perspektive eine mögliche Verbesserung der Versorgungssicherheit zu erwarten.

6.5 Einfluss auf die Schweizer Standortattraktivität

Aufgrund der erhöhten Regulierungsdichte bzw. den erweiterten Zutrittsbarrieren sowie der potenziellen Reduktion des Anlagewertes wird eine Reduktion der Anzahl Marktakteure und somit eine sinkende Standortattraktivität befürchtet. Dieser Ansicht äussern zumindest Enerprice, der VSE und das anonyme Energieunternehmen. Das BFE ist in seiner Einschätzung hingegen etwas vorsichtiger. Zwar schätzt es die Auswirkungen auf die Standortattraktivität auch eher negativ ein – insbesondere bei einer rigiden Ausgestaltung der Pa.Iv. Badran. Jedoch verweist es auch auf andere Länder, in denen Investitionskontrollen bestehen, aber kein Rückgang der Standortattraktivität rapportiert wurde. Ein differenziertes Bild zeichnet die Handelskammer beider Basel. So erwartet sie für Objekte der Energieproduktion aus nachhaltigen Quellen eine Reduktion der internationalen Attraktivität, aufgrund des eingeschränkten Käuferkreises. Für Objekte der Energieproduktion aus Kernkraft oder fossilen Quellen sowie für die Energieverteilnetze sollte sich aufgrund der Regulierung jedoch keine Veränderung der Standortattraktivität zeigen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass die Standortattraktivität, bedingt durch eine zunehmende Regulierungsdichte und erhöhten Zutrittsbarrieren, tendenziell leicht abnehmen könnte.

6.6 Auswirkungen auf die Infrastrukturqualität

Gemäss Enerprice könnten durch den erwarteten Rückgang der Investitionen und den allfälligen höheren Fremdkosten der Unterhalt der Infrastruktur erschwert werden. Eine solche Situation würde negative Auswirkungen auf die Qualität der Infrastrukturen zeitigen. Der VSE merkt ausserdem an, dass die Qualität eng mit der Versorgungssicherheit verflochten ist: Ein Rückgang der Infrastrukturqualität könnte dementsprechend auch die Versorgungssicherheit gefährden.

Eine differenzierte Meinung vertritt das BFE. So schätzt es das Risiko, dass ausländische Investoren die Anlagen der Energiewirtschaft schlechter unterhalten als sehr gering ein. Nichtsdestotrotz könnte ein solches Risiko, falls vorhanden, durch eine Investitionskontrolle evtl. leicht reduziert werden. Umgekehrt schaffe die Pa.Iv. Badran jedoch auch keine Anreize für inländische Eigentümer die Infrastrukturqualität nachhaltig zu verbessern. Insgesamt stellt sich das BFE auf den Standpunkt, dass der Effekt auf die Qualität der Infrastrukturen sehr klein sei. Die Handelskammer beider Basel befürchtet keine Auswirkungen auf die Infrastrukturqualität. So seien auch inländische Investoren in der Lage, die nötige Qualität sicherzustellen.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass trotz allenfalls leicht negativer Effekte aufgrund reduzierter Investitionen, die Infrastrukturqualität durch die Pa.Iv. Badran kaum substantiell tangiert wäre.

6.7 Einfluss auf die Innovation

Enerprice erwartet keinen Effekt auf die Innovationen im Energiemarkt, da *«die Energiewirtschaft monopolistisch geprägt ist und folglich ohnehin nicht sehr innovativ ist»*. Diese Meinung vertritt auch die Handelskammer beider Basel. Inländische Investoren seien unabhängig von Investoren aus dem Ausland fähig die erforderliche Innovationskraft bereitzustellen. Der VSE hingegen befürchtet aufgrund der beeinträchtigten Zusammenarbeit mit ausländischen Technologiepartnern eine erschwerte Realisierung des Innovationspotentials. Auch das BFE prognostiziert eine rückläufige Innovationstätigkeit in Folge der tendenziellen Reduktion des Wettbewerbs und der Anzahl Marktakteure.

Aus den durchgeführten Umfragen kann schlussfolgernd kein klares Ergebnis festgehalten werden. Die Wahrscheinlichkeit von substantiellen Auswirkungen der Pa.Iv. Badran auf die Innovation ist daher gering.

6.8 Gefahr allfälliger Retorsionsmassnahmen

Die Gefahr von Retorsionsmassnahmen wird von allen fünf befragten Experten (Enerprice, VSE, anonymes Energieunternehmen, Handelskammer beider Basel und BFE) nicht ausgeschlossen. Der VSE weist insbesondere auf die Reziprozität hin: *«In verschiedenen Ländern gelten Regelungen, welche auf Reziprozität achten.»* In ähnlicher Weise befürchtet auch das BFE, dass ein gewisses Risiko für Retorsionsmassnahmen besteht. Eine zu rigide Investitionskontrolle könne insbesondere im europäischen Rahmen auf Unverständnis stossen. Die Handelskammer beider Basel schätzt allfällige Retorsionsmassnahmen als vernachlässigbar für die schweizerische Volkswirtschaft und Versorgungssicherheit ein.

In diesem Kontext ist ausserdem anzumerken, dass Schweizer Energieunternehmen und institutionelle Anleger intensiv in erneuerbare Energien investieren. Wie aktuelle Erhebungen von Energiezukunft Schweiz (2020) zeigen, tun sie dies bevorzugt im benachbarten Ausland. Als Grund für diese Auslandsinvestitionen werden die besseren Rahmenbedingungen, namentlich bewilligungsfähigere Standorte, tiefere Gestehungskosten und gute Energieverfügbarkeit in unseren Nachbarländern genannt. Vor diesem Hintergrund könnten allfällige Retorsionsmassnahmen aus diesen Ländern umso gravierender sein. Hierzu ist jedoch auch anzumerken, dass in den umliegenden Ländern sowie in weiteren EU-Mitgliedstaaten bereits umfangreiche Investitionskontrollen gesetzlich vorgeschrieben sind (vgl. Abbildung 6 in Abschnitt 4.1).

6.9 Weitere gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Des Weiteren weist der VSE darauf hin, dass die Unterstellung der strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft unter die Lex Koller neben dem fehlenden Nutzen zu einer Benachteiligung der Energiewirtschaft gegenüber anderen Branchen führt: *«Bei der hier vorgeschlagenen Regulierung würde nur eine einzelne Branche adressiert und gegenüber vergleichbaren Branchen (z.B. kritische Infrastruktur Telekom) schlechter gestellt.»*

6.10 Fazit Prüfpunkt 4

Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist ein gewisser negativer Effekt auf das ausländische Investitionsvolumen zu erwarten.

Die Effekte auf die Versorgungssicherheit und die Wettbewerbsauswirkungen bleiben vermutlich gering. Bzgl. der Versorgungssicherheit ist zwar vorstellbar, dass die erwartete Abnahme des Investitionsvolumens sich auch negativ auf die Versorgungssicherheit auswirken würde. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wäre dieser Effekt aber klein. Positive Effekte auf die Versorgungssicherheit und den Wettbewerb sind hingegen kaum zu erwarten.

Tendenziell negative Effekte werden zudem für die Schweizer Standortattraktivität und die Infrastrukturqualität erwartet.

Demgegenüber sind die Effekte auf die Innovation unklar, was wiederum darauf hindeutet, dass diese nicht substantiell wären.

Retorsionsmassnahmen sind nicht auszuschliessen, wobei allerdings Eigentumsbeschränkungen im Ausland mehr die Regel als die Ausnahme darstellen und insofern das diesbezügliche Risiko zu relativieren ist.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass vorliegend kritische Infrastrukturen betrachtet werden. Kritische Infrastrukturen sind bereits sehr stark reguliert und unterliegen starken politischen Präferenzen, sodass die obigen Effekte generell klein ausfallen: Stromnetze, beispielsweise, sind regulierte Monopole mit stark gelenkter Investitionstätigkeit, der Bau neuer Kernkraftwerke ist gesetzlich verboten und neue Grosswasserkraftwerke sind politisch kaum realisierbar.

Insgesamt dürften die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen allfälliger Regulierungsänderungen bzgl. Eigentumsrechten daher eher gering ausfallen.

7 Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

Methodisch erfolgt die Abschätzung der Zweckmässigkeit im Vollzug aus der Perspektive der Behörden analog zu den in Prüfpunkt 3 beschriebenen direkten Regulierungskosten für die verschiedenen Stakeholder anhand des erwähnten Leitfadens des SECO.

7.1 Einleitung

Auch im Prüfpunkt 5 wurden neben den Erkenntnissen aus der einschlägigen Literatur die Antworten aus der schriftlichen Expertenbefragungen berücksichtigt. Wie bereits erwähnt, gibt der Leitfaden des Bundes vor, dass der Aufwand für die vollziehende Behörde je Handlungspflicht und Kostenkategorie erfasst werden soll. Wann immer möglich, erfolgt eine Unterscheidung zwischen folgenden Kostenkategorien:

- Personalkosten
- Investitionskosten
- Sonstige Sachkosten
- Finanzielle Kosten

Dem erläuternden Bericht zur Pa.Iv. Badran ist zu entnehmen, dass das Bewilligungsverfahren von den bereits heute für die Betriebsbewilligung von Rohrleitungs- und Kernkraftanlagen zuständigen Behörden (primär BFE und UVEK; evtl. weitere oder andere Behörden) durchgeführt werden soll. Auch geht aus dem erläuternden Bericht hervor, dass die gemeldeten ausländischen Investitionen beziehungsweise Gesuche vom BFE untersucht werden sollen. Aus diesem Grund wurde zur Abschätzung des Vollzugaufwands das BFE befragt. Die Personalkosten werden auch in Prüfpunkt 5 basierend auf der Statistik zu den stündlichen Arbeitskosten des BFS berechnet ([Arbeitskosten je geleistete Stunde nach Wirtschaftsabschnitten](#)).

7.2 Geschätzter Behördenaufwand

Nachfolgend wird zuerst die Einschätzung des BFE bezüglich der erwarteten Kosten, die durch die bereits beschriebenen drei Handlungspflichten anfallen könnten, wiedergegeben. In Abschnitt 7.3 werden ausserdem die Erkenntnisse aus dem Ausland dargelegt. Bezüglich der Pa.Iv. Badran mit Umgehungsmöglichkeit kann bereits im Voraus festgehalten werden, dass das Bewilligungsverfahren faktisch hinfällig würde. Folglich entfielen auch der mit der Bewilligungspflicht verbundene Aufwand seitens der Behörden. Übrig bliebe jedoch der anfänglich gesetzgeberische Aufwand und die mit der Meldepflicht verbundenen Kosten.

7.2.1 Bewilligungspflicht

Da die Ausgestaltung des Verfahrens sowie die amtsinterne Organisation noch offen ist, merkt das BFE an, dass eine verlässliche Aufwandschätzung nahezu unmöglich ist. Die Einschätzung des BFE ist dementsprechend spekulativ und erfolgt unter Annahmen.

Für die mit der Bewilligungspflicht (oder Festsetzung der Nichtbewilligungspflicht) verbundenen Kosten gibt es verschiedene kostentreibende Tätigkeiten, die entweder einmalige oder jährlich wiederkehrende Kosten verursachen können. Zur einmalig anfallenden Tätigkeit zählt die **Einarbeitung in die Pflicht**. Gemäss dem BFE würden dafür zwei Personen auf Fachstufe à 30 Tagen benötigt. Unter der Annahme eines regulären Arbeitstages von 8.4 Stunden zu einem

durchschnittlichen Stundenlohn der öffentlichen Verwaltung (rund CHF 50, basierend auf der Statistik zu den stündlichen Arbeitskosten des BFS) würde dies einen Gesamtaufwand im Rahmen einer tieferen fünfstelligen Zahl zur Folge haben.

Die Beschaffung von Daten und/oder Informationen sowie die Vorbereitung und Ausformulierung von Entscheiden gehören zu den jährlich anfallenden Tätigkeiten, die folglich auch wiederkehrenden Kosten verursachen. Gesetzt den Fall, dass es pro Jahr mehrere zu bewilligende Fälle gibt, wird für die **Beschaffung von Daten und/oder Informationen** schätzungsweise ein jährlicher Personalaufwand von fünf Tagen pro Fall anfallen. Auch hier wird ein Mitarbeiter auf Fachstufe benötigt. Unter Zuhilfenahme der oben getroffenen Annahmen bedeutet dies in der Summe einen Aufwand in der Grössenordnung einer tiefen fünfstelligen Zahl. Darüber hinaus fallen Personalkosten durch die **Vorbereitung und Ausformulierung des Entscheids** an. Hier wird der Aufwand auf jährlich 20 Tage pro Fall geschätzt. Genau wie bei den beiden ersten Tätigkeiten braucht es auch hier eine Fachperson. Das würde einen Gesamtaufwand im Rahmen einer mittleren fünfstelligen Zahl bedeuten. Die **gesamten Kosten**, die durch die Bewilligungspflicht für den Staat, hervorgerufen durch die oben aufgezeigten Tätigkeiten, anfallen würden, beläuft sich somit schätzungsweise im Umfang einer tieferen sechsstelligen Zahl. Davon fällt rund die Hälfte für jährlich wiederkehrende Tätigkeiten an.

Diese Kosten entstehen durch die Vorbereitung des Entscheids über ausländische Investitionen in der Verwaltung, obschon der eigentliche Entscheid vom Bundesrat gefällt wird. Anzumerken ist gemäss BFE ausserdem, dass der Entscheid zwar von einem Mitarbeiter auf Fachstufe vorbereitet wird, dieser – bevor er den Weg zum Bundesrat findet – auch noch von der Geschäftsleitung geprüft würde. Dadurch würden gegebenenfalls zwei Organisationseinheiten innerhalb des zuständigen Amtes die Entscheidungsvorbereitung prägen. Dies würde wiederum den mit der Bewilligungspflicht verbundenen Vollzugsaufwand in die Höhe treiben.

Neben der fachtechnischen Vorbereitung des Entscheids werden, wie bei allen Bundesratsentscheiden üblich, sämtliche Departemente miteinbezogen. Solche Entscheide sind komplex und der Aufwand, der in den verschiedenen Departementen anfällt, fliesst in die oben genannten Schätzungen nicht mit ein. Ein nicht zu unterschätzender Kostenpunkt stellt ausserdem das «Monitoring» dar. So muss überprüft werden, ob neben den konkreten Meldungen beziehungsweise Gesuchen auch Transaktionen unter dem Radar laufen.

Allfällige Investitionskosten, die in Verbindung mit der Bewilligungspflicht bei der vollziehenden Behörde anfallen, werden vom BFE verneint. Genauso werden keine mit der Bewilligungspflicht verbundenen zusätzlichen Sachkosten, wie beispielsweise Anwaltskosten oder Ausgaben für bezogene Fremdleistungen, erwartet. Das rühre daher, dass Bewilligungsgeschäfte, wie sie von der Pa.Iv. Badran vorgesehen sind, eine genuin staatliche Aufgabe darstellen. Daher sei es sehr unwahrscheinlich, dass man Einzelfälle mandatsweise durch Externe aufarbeiten lässt. Obgleich kann eine punktuelle und untergeordnete Zuziehung einer Fachmeinung nicht ausgeschlossen werden.

7.2.2 Pflicht der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes

Analog zu Prüfpunkt 3 muss auch bei den mit der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands verbundenen Kosten die Eintrittswahrscheinlichkeit einer solchen Situation abgeschätzt werden und die Höhe und Art der Kosten bemessen werden.

Das BFE schätzt die Wahrscheinlichkeit eines Eintritts einer solchen Situation als eher unwahrscheinlich ein. Die Art und Höhe der Kosten seien aber stark vom fehlbaren Akteur abhängig.

Zeige sich dieser einsichtig, würde das Geschäft, sofern möglich, rückabgewickelt. Gemäss dem BFE sollte das behördenseitig keine allzu hohen Kosten verursachen. Zeige sich der fehlbare Akteur jedoch uneinsichtig, könnte dies den Fall wesentlich verkomplizieren. Die Lösungsfindung dürfte dann viel Kreativität erfordern, die wiederum einen beträchtlichen Arbeitsaufwand mit sich bringe. Der Anteil der Sachkosten an diesem Arbeitsaufwand ist gemäss BFE jedoch vernachlässigbar. Eher würden Kosten über einen allfälligen Gebührentarif (vgl. Abschnitt 7.2.1) erhoben werden. Das BFE kann keine verlässliche Quantifizierung der Kosten zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes vornehmen.

7.2.3 Meldepflicht

Die unklare Ausgestaltung des Regulierungsvorhabens erschwert auch die Einschätzung der im Zusammenhang mit der Meldepflicht anfallenden Kosten. Unter den heute verfügbaren Informationen dürfte sich der Personalaufwand gemäss BFE auf zwei Personen à 20 Tagen pro Jahr belaufen. Bei einem Arbeitstag von 8.4 Stunden und durchschnittlichem Stundenlohn von rund CHF 50 für die öffentliche Verwaltung liesse sich der Personalaufwand, der mit der Meldepflicht verbunden ist, somit auf eine jährlich anfallende tiefe fünfstellige Zahl beziffern.

Der Aufwand fällt insbesondere durch die Auswertung der Eingaben an, ist jedoch abhängig von der Tiefe der zu prüfenden Zahlen. Wären allgemein zugängliche Zahlen, wie sie im Geschäftsbericht bereits vorhanden sind, zufriedenstellend, kann davon ausgegangen werden, dass der Aufwand überschaubar wäre. Das BFE geht jedoch davon aus, dass die UREK höchstwahrscheinlich tiefgreifende Informationen verlangen würde. Dies ist insbesondere auch mit Blick auf die Einschätzung der Experten in Abschnitt 5.4 zu den mit der Meldepflicht verbundenen Kosten interessant. Zwar weisen sie ebenfalls daraufhin, dass die Kosten von den Anforderungen an die einzureichenden Akten abhängig sind, jedoch wird bei der Schätzung der Kosten mehrheitlich davon ausgegangen, dass der Meldepflicht mit den allgemein zugänglichen Zahlen Genüge getan wird. Das BFE schätzt eine solche einfache Ausgestaltung der Meldepflicht hingegen als sehr unwahrscheinlich ein. Je tiefgreifender die auszuhändigenden Informationen, umso höher ist der Aufwand auf Unternehmensseite als auch auf Seiten der Behörden zu beziffern.

7.3 Erfahrungen aus dem Ausland

Copenhagen Economics (2018) hat im Auftrag der dänischen Wirtschaftsbehörde eine Studie zum Screening von ausländischen Direktinvestitionen im Hinblick auf den Vorschlag der Europäischen Kommission, einen neuen Rahmen für die Prüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU zu schaffen, durchgeführt. Dabei erfolgte auch eine Abschätzung eines möglichen Anstiegs des Vollzugsaufwands für die Behörden in den EU-Ländern. Nach dem damals geltenden Gesetz wurden im Zeitraum zwischen 2003 und 2016 jährlich etwa 400 Transaktionen geprüft, wobei sich die zu überprüfende Anzahl Transaktionen von Land zu Land unterschieden haben. In Finnland beliefen sich die durchschnittlichen Kosten pro Screening auf schätzungsweise 2000 Euro, wobei diese Kosten vom Antragsteller beziehungsweise Investor getragen werden mussten. In Finnland scheint also eine Gebührenpflicht zu bestehen und die Kosten werden nicht über das allgemeine Budget abgewickelt. Eine Ausweitung des Screenings auf weitere kritische Infrastrukturen und Güter innerhalb der EU würde die zu überprüfenden Fälle auf jährlich 600-1000 erhöhen. In der Zwischenzeit wurde auf europäischer Ebene ein Rahmen für die Bewertung von ausländischen Direktinvestitionen entwickelt und in Form der EU-Screening-Verordnung ([Verordnung \(EU\) 2019/452](#)) verabschiedet.

7.4 Fazit Prüfpunkt 5

Durch die Unsicherheit bezüglich der Ausgestaltung und Organisation des Verfahrens ist der Vollzugaufwand der Behörden für alle drei Handlungspflichten schwierig zu quantifizieren. Der mit der Bewilligungspflicht verbundene Behördenaufwand wird im Umfang einer tieferen sechsstelligen Zahl geschätzt. Rund eine Hälfte davon würde einmalig und eine Hälfte jährlich anfallen. Darin enthalten sind jedoch noch keine Kosten, die bei einer möglichen Zuziehung weiterer Bundesdepartemente und deren Geschäftsleitungen sowie dem andauernden Monitoring anfallen würden.

Die Art und Höhe der Kosten, die durch die Pflicht zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes anfallen, sind stark vom fehlbaren Akteur abhängig. Es kann hier deshalb keine verlässliche Abschätzung vorgenommen werden.

Der mit der Meldepflicht verbundene Aufwand beläuft sich annäherungsweise auf einen tiefen fünfstelligen Wert jährlich, wobei der Aufwand stark von den abzuliefernden Dokumenten abhängt. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen darüber hinaus einen positiven Zusammenhang zwischen der Komplexität von Screeningprozessen und deren Kosten.

8 Fazit

Prüfpunkt 1: Notwendigkeit staatlichen Handelns

- Im Energiemarkt existieren grundsätzlich **Marktperfektionen**. Dazu gehören **monopolistische Engpässe** (etwa im Bereich der Stromübertragungs- und Verteilnetze), **Externalitäten** (z.B. bzgl. der Versorgungssicherheit, etwa der Gefahr von Blackouts, oder der Umwelt und der Sicherheit) und **asymmetrische Informationen**.
- Aus ökonomischer Sicht nimmt die Pa.Iv. Badran mit einem Fokus auf Monopolrenten und der Sicherstellung der Versorgungssicherheit im Grundsatz also ein berechtigtes Anliegen auf. Die anvisierte Differenzierung zwischen ausländischen und inländischen Investoren ist aber insbesondere in Hinblick auf die Versorgungssicherheit kaum effektiv. **Gezielter wäre diesbezüglich eine Unterscheidung zwischen öffentlichen und übrigen Investoren.**
- Gleichzeitig nimmt sich der Gesetzgeber dieser Marktperfektionen mit einem dichten Geflecht **bestehender Regulierung** bereits an. Dies geschieht in vergleichbarer Weise zu den im Ausland geltenden Regulierungen und Eigentumseinschränkungen.
- Per Regulierung besonders schwierig lösbar sind allerdings die Haftung von **Grossschadensereignissen**, die **Hold-up Problematik** in Zusammenhang mit für die Versorgungssicherheit relevanten Infrastrukturen oder das Problem **asymmetrischer Pay-Offs** bei Gewinnen und Verlusten.
- Es wäre allenfalls zu prüfen, ob hier möglicher weiterer Handlungsbedarf besteht. Dieser ist allerdings nicht direkt Handlungsziel der vorliegenden Regulierungsvorlage. **Eigentumsrechtliche Vorgaben** – etwa die Einschränkung des privaten Eigentums im Falle der Swissgrid oder Aktionärsbindungsverträge im Kontext von Stromproduzenten – entschärfen diese Probleme faktisch **bereits heute** schon.

Prüfpunkt 2: Alternative Regelungen

- Im Ausland geltende Einschränkungen im Bereich Investitionskontrolle lassen sich in **Screening, Eigentumsbeschränkungen** und **Golden Shares** kategorisieren.
- Neben der Prüfung der vorgesehenen Pa.Iv. Badran laut Vorentwurf der Gesetzesänderung fliessen daher **weitere Varianten** in die Analyse mit ein: Die «Fusionskontrolle plus» und der «vollständige Staatsbesitz».
- Da wir davon ausgehen, dass die Pa.Iv. Badran mit relativ geringem Aufwand umgangen werden kann, wird zudem eine Variante der Pa.Iv. Badran ohne die Möglichkeit der Umgehung geprüft.
- Der Vergleich der Varianten zeigt, dass der **vollständige Staatsbesitz die anvisierten Ziele der Vorlage besser erreichen könnte** als die Pa.Iv. Badran (mit und ohne Umgehungsmöglichkeit). Dass die staatliche Beteiligung an den strategischen Energieinfrastrukturen, die i.d.R. auch von der öffentlichen Hand gebaut worden sind, auch heute noch sehr hoch ist, untermauert diese Feststellung. Zu beachten ist aber, dass Staatsbesitz zulasten der dynamischen Effizienz geht und die **Verhältnismässigkeit** eines solchen Eingriffs **kaum gegeben** ist.
- Auch die Pa.Iv. Badran geht mit einer Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit und einer Beeinträchtigung der statischen und dynamischen Effizienz einher. Wie bereits erwähnt, ist aufgrund der absehbaren Umgehungsmöglichkeiten (und der anvisierten Differenzierung

zwischen in- und ausländischen Investoren) zudem kaum davon auszugehen, dass die Pa.Iv. Badran ihre gesetzten Handlungsziele erreichen würde.

- Möchte man trotz der erwähnten Nachteile an der Pa.Iv. Badran festhalten sind hauptsächlich zwei Optimierungen denkbar: Tiefere Schwellenwerte für staatlich kontrollierte ausländische Investoren sowie höhere Schwellenwerte für Kleinunternehmen.

Prüfpunkt 3: Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen

- Falls die Pa.Iv. Badran so umgesetzt werden würde, dass keine Umgehungsmöglichkeiten bestehen, müssten Energieunternehmen sowie ausländische Investoren mit **höheren direkten und indirekten Kosten rechnen**.
- Die genaue Höhe der Kosten für die **Bewilligungspflicht** lässt sich momentan **kaum abschätzen**, da die konkrete Prozessdefinition diesbezüglich noch ausstehend ist.
- Die Kosten für die **jährliche Meldepflicht** sind als vergleichsweise **gering** einzuschätzen.
- Neben diesen direkten Kosten sind auch **indirekte Kosten** in Form von **höheren Refinanzierungs- und Betriebskosten** zu erwarten, die sich wiederum **negativ** auf den **Unternehmenswert und den potenziellen Verkaufswert** der Unternehmen auswirken.

Prüfpunkt 4: Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

- Ausländische Studien – die jedoch nicht ausschliesslich kritische Energieinfrastrukturen untersuchen – lassen den Schluss zu, dass es zu einem **Rückgang des Investitionsvolumens** kommen könnte.
- **Befragte Experten** erwarten die folgenden Auswirkungen:
 - Eine höhere Marktkonzentration und eine Reduktion des Wettbewerbs;
 - Ein Rückgang des Investitionsvolumens, der zudem **negative Effekte auf die Versorgungssicherheit** haben könnte. Gleichzeitig könnten durch die anvisierte verstärkte Prüfung der mit Investitionen verbundenen potenziellen Sicherheitsrisiken **auch positive Effekte** auf die Versorgungssicherheit denkbar sein. Dies würde vor allem dann gelten, wenn, im Rahmen einer Modifizierung der Pa.Iv. Badran, eine Unterscheidung ausländischer staatlicher und ausländischer nicht-staatlicher Eigentümer vorgenommen würde.
 - Weitere negative Effekte werden für die Schweizer **Standortattraktivität** und die **Infrastrukturqualität** erwartet.
- Bezüglich der hier erwähnten Effekte muss aber darauf hingewiesen werden, dass es sich vorliegend um **kritische Infrastrukturen** handelt. **Diese sind bereits stark reguliert** und unterliegen ausgeprägten politischen Präferenzen, welche die Investitionstätigkeiten in enge Bahnen lenken. Netze, beispielsweise, sind regulierte Monopole, der Bau neuer Kernkraftwerke ist gesetzlich verboten und neue Grosswasserkraftwerke sind politisch kaum realisierbar. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dürften daher **eher klein** sein.

Prüfpunkt 5: Zweckmässigkeit im Vollzug

- Aus der Perspektive der Behörden sind nicht allzu hohe Kosten zu erwarten.
- Aufgrund der Unsicherheit bezüglich der Ausgestaltung des Verfahrens sind diese aber schwierig zu beziffern. Schätzungen der Kosten in Zusammenhang mit der **Bewilligungspflicht** gehen von einer tieferen sechsstelligen Zahl aus, wobei ca. die Hälfte davon jährlich anfällt. Die Schätzung stellt tendenziell eine **untere Grenze** dar.

- Die Kosten der Behörden im Zusammenhang mit der Pflicht zur **Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes** fallen stark vom **Verhalten des fehlbaren Akteurs** ab. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass diese Kosten über einen **Gebührentarif** erhoben und somit abgewälzt werden können.
- Die Kosten der **Meldepflicht** für die öffentliche Hand hängen von der Tiefe der zu prüfenden Informationen ab. Je mehr Informationen geprüft werden müssten, desto höher wären die Kosten. Eine erste Schätzung geht diesbezüglich von **jährlichen Kosten im Umfang einer tiefen fünfstelligen Zahl** aus.

Schlussfolgerung

- Die Pa.Iv Badran nimmt mit dem Fokus auf **potenzielle Monopolrenten** sowie die Sicherstellung der **Versorgungssicherheit relevante Anliegen** auf, für die im In- und Ausland aber **bereits ein dichtes Geflecht von Regulierungen** besteht.
- Mit Blick auf beide Anliegen ist die Pa.Iv. Badran jedoch wenig effektiv. Insbesondere lässt sich die avisierte Unterscheidung zwischen inländischen und ausländischen Investoren nicht rechtfertigen. Gezielter wäre es, den Besitz kritischer Energieinfrastrukturen ganz in öffentlicher Hand zu belassen. Dies ginge aber zulasten der dynamischen Effizienz und entspräche einem Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, der nicht verhältnismässig wäre.
- Da zudem nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Umsetzung mittels Lex Koller vergleichsweise einfach via bestehender Freihandelsabkommen **umgangen werden kann**, ist der **Status quo der Regulierungsänderung vorzuziehen**.

9 Bibliographie

- Abbott, M. (2001). Is the Security of Electricity Supply a Public Good? *The Electricity Journal*, 14(7), S. 31–33.
- Balkenborg, D.; Kaplan, T.R.; Miller, T. (2010). A simple economic teaching experiment on the hold-up problem. MPRA Paper No. 24772.
- Bundesrat. (2019). Grenzüberschreitenden Investitionen und Investitionskontrollen. Bericht des Bundesrates.
- Copenhagen Economics. (2018). Screening of FDI towards the EU. Studie von Copenhagen Economics im Auftrag der Danish Business Authority.
- European Commission. (2018). Review of national rules for the protection of infrastructure relevant for security of supply. Finaler Report der European Commission zu den bestehenden Investitionskontrollen für Strom- und Gasinfrastrukturen.
- Finger, M.; Jaag, C.; Lang, M.; Lutzenberger, M.; Trinkner, U. (2009). Bestimmung des Regulierungsbedarfs aus ökonomischer Sicht: Angemessenheit und Folgen einer funktionalen und strukturellen Trennung von Swisscom. Studie im Auftrag von Swisscom.
- Finger, M.; Trinkner, U. (2014). Service public in der Schweiz – Herausforderungen aus ökonomischer Sicht. Swiss Economics Working Paper 0043.
- Frattaroli, M. (2019). Does Protectionist Anti-Takeover Legislation Lead to Managerial Entrenchment? Swiss Finance Institute Research Paper, No. 17-66.
- ElCom. (2020). Stromversorgungssicherheit der Schweiz 2020. Bericht der ElCom.
- Energiezukunft Schweiz. (2020). Investments in renewable energy production outside Switzerland by Swiss energy providers and institutional investors. Studie von Energiezukunft Schweiz in Zusammenarbeit mit der Smartenergy Invest AG
- English, P.; Matheson, G. M. (2020). The Foreign Investment Regulation Review: Ireland. *The Law Reviews zu FDI Regulierungen*. URL: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-foreign-investment-regulation-review/ireland> [Stand 30.07.2021].
- Ghosh, M.; Syntetos, P.; Wang, W. (2012). Impact of FDI Restrictions on Inward FDI in OECD Countries. *Global Economy Journal*, 12(3), S. 1-24.
- Jaag, C.; Trinkner, U. (2011). A General Framework for Regulation and Liberalization in Network Industries, in: *International Handbook of Network Industries*, Finger, M. and Künneke, R. (Hrs.), S. 26-53.
- Magnusson, J.; Talbak, M. (2017). Discounts for Lack of Marketability: An investigation of industry and region influences on the discount. URL: <https://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:1197539/FULLTEXT01.pdf> [Stand 03.09.2021].
- Mandelkern Group (2001). Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report. URL: <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf> [Stand 6.9.2021].
- Mistura, F.; Roulet, C. (2019). The determinants of Foreign Direct Investment: Do statutory restrictions matter? Working Paper der OECD zu internationalen Investitionen, 2019/01.
- Munasinghe, M.; Sanghvi, A. (1988). Reliability of Electricity Supply, Outage Costs and Value of Service: An Overview. URL: <https://www.iaee.org/energyjournal/article/974> [Stand 30.08.2021]

- Novak, N.P. (2016). Measuring the Discount for Lack of Marketability for Noncontrolling, Non-marketable Ownership Interests. *Insights journal*, S. 37-51.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle. PVK. (2000). Das Kartellrecht: Standortbestimmung. Schlussbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates. URL: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ko-au-pvk-kartellrecht-d.pdf> [Stand 26.08.2021].
- Pratt, S.P.; Niculita, A.V. (2008). *Valuing a Business: The Analysis and Appraisal of Closely Held Companies*. New York, McGraw-Hill.
- Rajavuori, M.; Huhta, K. (2020). Investment screening: Implications for the energy sector and energy security. *Energy Policy*, 144, S. 1-11.
- Reichl J.; Cohen, J.; Moeltner K.; Schidthaler M. (2016). Electricity supply security, service valuation, and public perception of energy infrastructure. URL: <https://energieinstitut-linz.at/wp-content/uploads/2016/07/Protecting-electricity-networks-from-natural-hazards.pdf> [Stand 30.08.2021]
- Schweizerische Elektrizitätsstatistik. (2019). Elektrizitätsstatistik der Schweiz. Publikation des Bundesamtes für Energie. URL: https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/14/1402EC7524F81EEAADACAC6DECD626F5.pdf [Stand 03.09.2021].
- Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung. (2018). Gutachten über Beschränkungen von ausländischen Investitionen. Gutachten zu den bestehenden Gesetzen über Beschränkungen von ausländischen Investitionen in den Ländern Australien, Österreich, Kanada, Frankreich, Deutschland, Niederlanden, Norwegen, Polen, Singapur, Schweden, UK, USA und der EU.
- Trinkner, U.; Funk, M. (2016). Entflechtung der Schweizer Gasnetzbetreiber. Bericht von Swiss Economics im Auftrag des BFE.
- Trinkner, U.; Lutzenberger, M. (2019). Weiterentwicklung der institutionellen Ausgestaltung im Bahnmarkt. *Swiss Economics Working Paper* Nr. 65.
- Trinkner, U.; Mattmann, M.; Agrell, P.; Bogetoft, P.; Moser, A.; Sieberichs, M.; Löhr, L. (2019). Effizienzvergleich Verteilernetzbetreiber Strom der dritten Regulierungsperiode (EVS3). Gutachten im Auftrag der Bundesnetzagentur.
- Trinkner, U.; Scherrer, I.; Martin, I. (2015). Strommarktöffnung in der EU und Folgerungen für die Schweiz. Bericht von Swiss Economics im Auftrag des Dachverband Schweizer Verteilernetzbetreiber (DSV).
- UNCTAD. (2018). *World Investment Report - Investment and New Industrial Policies*. Report der UNCTAD Investment and Enterprise Division zu ausländischen Direktinvestitionen auf globaler Ebene.

Appendix

A.1 Bestehende Regulierungen im Bereich Sicherheit und Umwelt

A.1.1 Sicherheit

Art. 5 Abs. 1 des Stauanlagengesetzes (StAG) besagt, dass **Stauanlagen** nach dem Stand von Wissenschaft und Technik so zu bemessen, zu bauen und zu betreiben sind, dass ihre Standsicherheit bei allen voraussehbaren Betriebs- und Lastfällen gewährleistet ist. Gemäss Art. 5 Abs. 3 StAG muss der Stausee bei drohender Gefahr abgesenkt werden können. Ein ausreichend dimensionierter Grundablass oder eine ausreichend dimensionierte Tiefschütze ist daher gesetzlich festgeschrieben. Die Planung oder Änderung einer Stauanlage bedarf einer Plangenehmigung, die nur ausgestellt wird, wenn die Anforderungen an die technische Sicherheit erfüllt sind (Art. 6 StAG). Obwohl die Betreiber grundsätzlich haftungspflichtig sind, geht aus Art. 19 StAG hervor, dass für den Fall eines Grossschadens angenommen wird, dass die für die Deckung der Schäden zur Verfügung stehenden Mittel der haftpflichtigen und der deckungspflichtigen Personen zur Befriedigung aller Ansprüche nicht ausreichen.

Art. 5 des Kernenergiegesetzes (KEG) hält die wichtigsten Sicherheitsgrundsätze für **Kernkraftwerke** fest. Die Schutzmassnahmen richten sich nach international anerkannten Grundsätzen und umfassen insbesondere qualitativ hochwertige Bauteile, gestaffelte Sicherheitsbarrieren, die mehrfache Ausführung und Automation von Sicherheitssystemen, den Aufbau einer geeigneten Organisation mit qualifiziertem Personal sowie die Förderung eines ausgeprägten Sicherheitsbewusstseins. Bei der Freisetzung einer gefährlichen Menge radioaktiver Stoffe müssen Notfallschutzmassnahmen ergriffen werden, um das Schadenausmass einzugrenzen. Ausserdem sind Sicherungsmassnahmen zur Verhinderung von unbefugtem Einwirken oder Entwendung von Kernmaterial, die die nukleare Sicherheit gefährden, zu treffen. Zur Regelung der Haftpflicht besteht ein eigenes Gesetz (Kernhaftpflichtgesetz, KHG). Die Betreiber haften zwar ohne betragsmässige Begrenzung für Nuklearschäden (Art. 3), müssen sich jedoch nur für mindestens 300 Millionen Franken versichern. Darin spiegelt sich, dass Kernkraftunfälle eine nicht versicherbare Grössenordnung annehmen.

Rohrleitungen dürfen nur mit einer Bewilligung des Bundesamtes betrieben werden. Eine Bewilligung wird gemäss Art. 30 des Rohrleitungsgesetz (RLG) erteilt, wenn die Rohrleitungsanlage den gesetzlichen Vorschriften des RLG, den Ausführungsbestimmungen und der Plangenehmigung entspricht. Ausserdem muss die Unternehmung über das erforderliche Personal zur sicheren Bedienung der Anlage sowie zur unverzüglichen Behebung von Schäden verfügen. Der Abschluss einer Haftpflichtversicherung ist ebenfalls gesetzlich vorgeschrieben. Während des Baus müssen, gemäss Art. 27 RLG, Schutzmassnahmen, die die Sicherheit für Personen, Sachen und wichtige Rechtsgüter während des Baues gewährleisten, ergriffen werden. Darüber hinaus sind die Rohrleitungsanlagen gemäss Art. 31 RLG in betriebsbereitem und betriebssicherem Zustand zu erhalten.

A.1.2 Umwelt

Wasserkraftwerke unterliegen u.a. dem Gewässerschutzgesetz (GschG), dem Wasserrechtsgesetz (WRG) und dem Fischereigesetz (BGF). Art. 31 GschG fordert eine Mindestrestwassermenge bei Wasserentnahmen aus Fliessgewässern für verschiedene Abflussmengen. Die Restwasser-

menge muss verschiedenen Anforderungen genügen. Trotz Wasserentnahme muss die Wasserqualität der Oberflächengewässer eingehalten werden. Darüber hinaus darf die Trinkwassergewinnung sowie der Wasserhaushalt landwirtschaftlich genutzter Böden nicht beeinträchtigt werden. Die Erhaltung seltener Lebensräume und -gemeinschaften ist ebenfalls gesetzlich festgelegt.

Damit die negativen Externalitäten im Zusammenhang mit Radioaktivität nicht der Gesellschaft aufgebürdet werden, gelten für **Kernkraftwerke** besonders strenge Auflagen.

- Entsorgung radioaktiver Abfall: Nach Art. 30 KEG dürfen möglichst wenig radioaktive Abfälle verursacht werden. Die Entsorgung muss grundsätzlich im Inland erfolgen und muss den dauernden Schutz von Mensch und Umwelt gewährleisten. Die Betreiber einer Kernanlage sind verpflichtet, die aus der Anlage stammenden radioaktiven Abfälle auf eigene Kosten sicher zu entsorgen (KEG Art. 31). Zur Entsorgungspflicht gehören gemäss Art. 31 KEG auch die notwendigen Vorbereitungsarbeiten (Forschung, erdwissenschaftliche Untersuchungen, die Bereitstellung eines geologischen Tiefenlagers (KEG Art. 37-41), finanzielle Mittel für Beobachtungsphase). Falls der Entsorgungspflichtige seinen Pflichten nicht nachkommt, erfolgt die Entsorgung durch den Bund auf Kosten des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds (Art. 33 KEG).
- Stilllegung / Rückbau: Die Betreiber der KKW sind dazu verpflichtet, ihre Anlagen nach der definitiven Ausserbetriebnahme zurückzubauen, alle aus dem vorangegangenen Betrieb und dem Rückbau anfallenden radioaktiven Abfälle sicher in geologischen Tiefenlagern zu entsorgen und sämtliche damit verbundene Kosten zu tragen. Wird ein KKW aus den in Art. 26 Abs. 1 festgehaltenen Gründen stillgelegt, müssen gemäss Abs. 2 desselben Artikels die Anforderungen der nuklearen Sicherheit und Sicherung erfüllt sein, die Kernmaterialien in eine andere Kernanlage verbracht werden, die aktiven Teile dekontaminiert oder als radioaktive Abfälle behandelt werden, die radioaktiven Abfälle entsorgt werden und die Anlage, bis alle nuklearen Gefahrenquellen daraus entfernt sind, bewacht werden.

A.2 Beispiel Fragebogen Energieunternehmen

An dieser Stelle möchten wir uns noch einmal herzlich für Ihre Bereitschaft bedanken, die von uns durchgeführte Regulierungsfolgenabschätzung durch Ihre Experteneinschätzung zu unterstützen und ergänzen.

Wir bitten Sie, uns den ausgefüllten Fragebogen bis zum **xx.xx.2021** zu retournieren und die nachfolgend mit Ihnen geteilten Informationen gemäss der unterzeichneten Geheimhaltungserklärung vertraulich zu behandeln.

Der Fragebogen ist in 3 Teile gegliedert: In Abschnitt 1 erläutern wir, wie die parlamentarische Initiative (16.498): «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» gemäss aktuellem Wissensstand ausgestaltet würde. Details hierzu entnehmen Sie bitte dem bereinigten Vorentwurf des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) im Anhang unserer E-Mail.

Im zweiten Abschnitt bitten wir Sie, Kosten und Nutzen, die Sie für Ihr Unternehmen im Zusammenhang mit der geplanten Regulierung erwarten, so detailliert wie möglich anzugeben. Falls Sie eine Frage Ihrer Ansicht nach nicht betreffen sollte, bitten wir Sie, dies entsprechend zu vermerken und die Frage auszulassen.

Der dritte Teil enthält weitere Fragen, die Sie fakultativ beantworten dürfen, sofern Sie diesbezüglich eine Einschätzung abgeben können und möchten. Damit würden Sie einen wertvollen

Beitrag zur Plausibilisierung von in der Regulierungsfolgenabschätzung getroffenen Aussagen leisten.

A.2.1 Ausgangslage und Hintergrund

Die parlamentarische Initiative (16.498): «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller», die im Dezember 2016 von Nationalrätin Jacqueline Badran eingereicht wurde, verlangt, dass die strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, «Lex Koller») unterstellt werden. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats (UREK-NR) hat der parlamentarischen Initiative im Januar 2018 Folge gegeben und auch die entsprechende Kommission des Ständerates (UREK-SR) hat dem Begehren im März 2018 zugestimmt. Die UREK-NR hat im Anschluss eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet.

Gemäss dem bereinigten Vorentwurf des angepassten Gesetzes umfassen die kritischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft die **Wasserkraftwerke**³⁵, die **Rohrleitungsanlagen zur Beförderung von Gas, die der Bundesaufsicht unterstehen**, die **Stromnetze** (das **Übertragungsnetz** und die **Verteilnetze**) und die **Kernkraftwerke** nach dem Kernenergiegesetz.

Personen im Ausland bedürfen für den Erwerb³⁶ von strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft einer **Bewilligung** der zuständigen Behörde. Als Personen im Ausland gelten natürliche und juristische Personen sowie vermögensfähige Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, wenn sie eine strategische Infrastruktur der Energiewirtschaft für Rechnung von Personen im Ausland erwerben. Einige Erwerbsformen und Erwerbertypen sind von der Bewilligungspflicht ausgenommen.³⁷

Der Erwerb einer strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft soll nur bewilligt werden, **wenn dadurch die gesamtwirtschaftlichen oder versorgungspolitischen Interessen der Schweiz gestärkt werden** und keine staatspolitischen Interessen entgegenstehen.

Der Erwerber hat die allgemeine Pflicht, sich **eigenverantwortlich um eine Bewilligung oder eine Feststellung der Nichtbewilligungspflicht zu kümmern**, wenn sich die Bewilligungspflicht nicht automatisch ausschliessen lässt. Zu einer Verweisung an den Bundesrat kommt es:

- bei Gesuchen um Erteilung oder Übertragung von Konzessionen und Rechten durch die dafür jeweils zuständige Behörde;
- bei Gesuchen um Eintragung im Grundbuch durch den Grundbuchverantwortlichen;
- bei Gesuchen um Eintragung in das Handelsregister durch den Handelsregisterführer.

Der Bundesrat stellt den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Auskunftspflichtig ist, wer von Amtes wegen, berufsmässig, vertraglich, als Organ einer juristischen Person oder Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit oder eines Anlagefonds durch Finanzierung oder auf andere Weise an der Vorbereitung, dem Abschluss oder dem Vollzug eines Rechtsgeschäftes über den Erwerb

³⁵ Wasserkraftwerke mit weniger als 20 Megawatt installierter Leistung können gemäss dem aktuellen Vorentwurf des VE BewG für Ausnahmen vorgesehen werden.

³⁶ Welche Aktivitäten unter den Erwerb einer strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft fallen, ist Art. 4a Abs. 3 VE BewG des Vorentwurfs zu entnehmen.

³⁷ Die Ausnahmen der Bewilligungspflicht sind in Art. 7 VE BewG des Vorentwurfs festgehalten.

mitwirkt. Er hat auf Verlangen auch **Einsicht in die Geschäftsbücher, Korrespondenzen oder Belege zu gewähren und sie herauszugeben. Entscheide des Bundesrates sind endgültig.**

Wird eine strategische Infrastruktur der Energiewirtschaft aufgrund eines mangels Bewilligung nichtigen Rechtsgeschäftes erworben, so ist der Erwerber verpflichtet, Massnahmen zu treffen, die zur **Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes** erforderlich sind. Falls dies nicht möglich ist, hat er für eine **anderweitige Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes** zu sorgen.

Zusätzlich zur Bewilligungspflicht wird eine **Meldepflicht** eingeführt. Gemäss dieser sind die Inhaber und Betreiber von strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft verpflichtet, gegenüber dem Bundesamt für Energie **mindestens einmal jährlich** unaufgefordert die **aktuellen Beteiligungs- und Finanzierungsverhältnisse** der strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft offenzulegen.

A.2.2 Erwartete Kosten und Nutzen der geplanten Regulierung

Gemäss den Vorgaben des Bundes (vgl. hierzu [SECO-Leitfaden zur Schätzung der Regulierungskosten](#)) gilt es je Handlungspflicht, welche aufgrund der betrachteten Vorlage für die Unternehmen entsteht, die Kosten für die Unternehmen so genau wie möglich zu erheben. Dabei soll wann immer möglich zwischen Personal-, Investitions-, sonstigen Sach- und finanziellen Kosten unterschieden werden. Bei der hier geprüften Vorlage lassen sich insbesondere **drei Handlungspflichten** ausmachen: Die **Bewilligungspflicht**, die **Meldepflicht** und die allfällige **Pflicht der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes**.

Nebst diesen zu erwartenden direkten Kosten werden Sie nachfolgend auch um die Einschätzung der zu erwartenden indirekten Kosten sowie des zu erwartenden Nutzens gebeten.

Mit der Bewilligungspflicht verbundene Kosten

1. Geben Sie nachfolgend bitte an, wie gross Sie den durch die Bewilligungspflicht verursachten Personalaufwand (in Tagen) für Ihr Unternehmen in Bezug auf die verschiedenen Tätigkeiten schätzen, wie häufig Sie diesen Aufwand erwarten und wer im Unternehmen mit diesen Aufgaben betraut würde:

Tätigkeit	Zeit (in Tagen)	Häufigkeit pro Jahr	Funktion zuständige/r Mitarbeiter/in
Einarbeitung in die Pflicht	Text einfügen...	Text einfügen...	Text einfügen...
Beschaffung von Daten und/oder Informationen	Text einfügen...	Text einfügen...	Text einfügen...
Abstimmung mit den Bewilligungsbehörden	Text einfügen...	Text einfügen...	Text einfügen...

Allfällige Kommentare einfügen...

2. Gehen Sie aufgrund möglicher zukünftiger Entwicklungen (bspw. in Anbetracht analoger politischer Vorstösse wie beispielsweise der [Motion Rieder](#)³⁸) davon aus, dass ein Teil dieses

³⁸ Die Motion verlangt, dass der Bundesrat die gesetzlichen Grundlagen für eine Investitionskontrolle ausländischer Direktinvestitionen in Schweizer Unternehmen unter anderem, indem er eine Genehmigungsbehörde, für die der Investitionskontrolle unterworfenen Geschäfte einsetzt, ausarbeitet.

Zeitaufwandes auch ohne Bewilligungspflicht anfallen würde? Wenn ja; wie gross wäre dieser Anteil?

Wählen Sie ein Element aus.

Allfällige Kommentare einfügen...

3. Wie stark würde sich Ihrer Einschätzung nach die Investition aufgrund der Bewilligungspflicht verzögern?

Text einfügen...

4. Welche Zusatzaufgaben würde eine solche zeitliche Verzögerung mit sich bringen?

Text einfügen...

5. Wie hoch schätzen Sie die Kosten der Verzögerung der Investition aufgrund der Notwendigkeit, eine Bewilligung zu erhalten?

CHF Betrag einfügen...

6. Müssten aufgrund der Einführung der Bewilligungspflicht Investitionen getätigt werden?

Wählen Sie ein Element aus.

Falls Ja: Wie hoch würden diese schätzungsweise ausfallen?

CHF Betrag einfügen...

7. Besteht aufgrund der Einführung der Bewilligungspflicht das Risiko auf zusätzliche Sachkosten (Anwaltskosten, Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Ausgaben für bezogenen Fremdleistungen wie Honorare für eine Beratung)?

Wählen Sie ein Element aus.

Falls Ja: Wie hoch würden diese schätzungsweise ausfallen?

CHF Betrag einfügen...

Allfällige Kommentare einfügen...

8. Gehen Sie aufgrund möglicher zukünftiger Entwicklungen (bspw. in Anbetracht analoger politischer Vorstösse wie beispielsweise der [Motion Rieder](#)³⁹) davon aus, dass ein Teil dieser Sachkosten auch ohne Bewilligungspflicht anfallen würde? Wenn ja; wie gross wäre dieser Anteil?

Wählen Sie ein Element aus.

Allfällige Kommentare einfügen...

³⁹ Die Motion verlangt, dass der Bundesrat die gesetzlichen Grundlagen für eine Investitionskontrolle ausländischer Direktinvestitionen in Schweizer Unternehmen unter anderem, indem er eine Genehmigungsbehörde, für die der Investitionskontrolle unterworfenen Geschäfte einsetzt, ausarbeitet.

9. Gibt es finanzielle Kosten (Gebühren), die bei Ihnen durch die Bewilligungspflicht anfielen?

Wählen Sie ein Element aus.

Falls Ja: Was für Gebühren, und wie teuer sind sie?

Art der Gebühren

CHF Betrag einfügen...

Allfällige Kommentare einfügen...

Kosten der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes

10. Als wie wahrscheinlich erachten Sie den Eintritt einer solchen Situation?

Text einfügen...

11. Welche Arten von direkten und indirekten Kosten wären damit verbunden?

Text einfügen...

12. Wie hoch schätzen Sie die Kosten, die bei einer solchen Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes anfallen würden?

CHF Betrag einfügen...

Allfällige Kommentare einfügen...

Mit der Meldepflicht verbundene Kosten

13. Wie hoch schätzen Sie den jährlichen durch die Meldepflicht verursachten Personalaufwand (in Anzahl Tagen) für Ihr Unternehmen?

Zahl eingeben Tage

Allfällige Kommentare einfügen...

Erwartete indirekte Regulierungskosten

14. Erwarten Sie Auswirkungen auf Ihre Finanzierungs- und Betriebskosten, die durch diese neue Regulierung entstehen könnten? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Text einfügen...

15. Welche Auswirkungen auf den Wert und den Verkaufspreis Ihrer Infrastrukturen erwarten Sie aufgrund dieser neuen Regulierung?

Reduktion um Wählen Sie ein Element aus.

Allfällige Kommentare einfügen...

Erwarteter Nutzen

16. Welcher Nutzen wäre für Ihr Unternehmen mit dieser Regulierung verbunden?

Text einfügen...

17. Würde sich die Versorgungssicherheit in der Schweiz durch die geplante Regulierung verändern? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Text einfügen...

A.2.3 Optional: Zusätzliche Einschätzungen

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

18. Erwarten Sie Auswirkungen auf den Wettbewerb im Energiesektor? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Text einfügen...

19. Erwarten Sie Auswirkungen auf die Standortattraktivität der Schweiz für Unternehmen im Energiesektor? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Text einfügen...

20. Erwarten Sie Auswirkungen auf das Investitionsvolumen im Bereich der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft in der Schweiz? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Text einfügen...

21. Erwarten Sie Auswirkungen auf die Qualität der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft in der Schweiz? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Text einfügen...

22. Erwarten Sie Auswirkungen auf die Innovationen im Bereich der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft in der Schweiz? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Text einfügen...

23. Erwarten Sie Retorsionsmassnahmen anderer Staaten, wodurch Ihre Auslandsinvestitionen negativ betroffen sein könnten? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Text einfügen...

Alternative Regulierungen

24. Sehen Sie Optimierungspotenzial, um die Wirkung einer Kontrolle und Bewilligung von ausländischen Investitionen in strategische Infrastrukturen der Energiewirtschaft zu verstärken und gleichzeitig Kosten und allfällige unerwünschte Nebenwirkungen zu reduzieren? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Text einfügen...

25. Gibt es alternative Massnahmen, die aus Ihrer Sicht zielgerichteter wären? Bitte begründen Sie Ihre Antwort.

Text einfügen...

26. Wie stark liessen sich durch die von Ihnen vorgeschlagenen Optimierungen und Alternativen die Kosten im Vergleich zu vorgeschlagenen Massnahmen senken?

Wählen Sie ein Element aus.

Allfällige Kommentare einfügen...

27. Wie beurteilen Sie die Vorlage im Vergleich zur [Motion Rieder](#)?

Text einfügen...

swiss economics

Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7
CH-8006 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20
F: +41 (0)44 500 56 21

office@swiss-economics.ch
www.swiss-economics.ch