

<b>Teilnehmende</b>			
	<b>Kantone</b>		<b>Weitere Organisationen und interessierte Kreise</b>
1	Kanton Aargau	35	Advestra AG
2	Kanton Appenzell Ausserrhoden	36	Axpo
3	Kanton Appenzell Innerrhoden	37	Bär & Karrer AG
4	Kanton Basel-Landschaft	38	Bauenschweiz
5	Kanton Basel-Stadt	39	BKW
6	Kanton Bern	40	Blumer Maja
7	Kanton Freiburg	41	Bundesgericht
8	Kanton Genf	42	Bundesverwaltungsgericht
9	Kanton Glarus	43	economiesuisse
10	Kanton Graubünden	44	Eidgenössische Elektrizitätskommission
11	Kanton Jura	45	Entwicklung Schweiz
12	Kanton Luzern	46	Fédération des Entreprises Romandes
13	Kanton Neuenburg	47	Fuchs Philippe
14	Kanton Nidwalden	48	GastroSuisse
15	Kanton Obwalden	49	Groupement des Entreprises Multinationales
16	Kanton Schaffhausen	50	Handelskammer beider Basel
17	Kanton Schwyz	51	HotellerieSuisse
18	Kanton Solothurn	52	Interpharma
19	Kanton St.Gallen	53	KMU-Forum
20	Kanton Tessin	54	metal.suisse
21	Kanton Thurgau	55	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
22	Kanton Uri	56	Schweizerischer Anwaltsverband
23	Kanton Waadt	57	Schweizerischer Arbeitgeberverband
24	Kanton Wallis	58	Schweizerischer Gewerbeverband
25	Kanton Zug	59	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
26	Kanton Zürich	60	Schweizerischer Verband der Telekommunikation
27	Regierungskonferenz der Gebirgskantone	61	scienceindustries
		62	Stadt Bern
	<b>Parteien</b>	63	Studienvereinigung Kartellrecht
28	Die Mitte Schweiz	64	SUISSEDIGITAL
29	EVP Schweiz	65	Swiss-Chinese Chamber of Commerce
30	FDP.Die Liberalen	66	Swissgrid
31	GRÜNE Schweiz	67	SwissHoldings
32	Grünliberale Partei Schweiz	68	Travail.Suisse
33	SP Schweiz	69	Verband Immobilien Schweiz
34	SVP Schweiz	70	Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
		71	Vereinigung Zürcher Immobilienunternehmen
		72	Zürcher Handelskammer

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

### **A-Post Plus**

Staatssekretariat für Wirtschaft  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

24. August 2022

### **Investitionsprüfgesetz; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden mit Schreiben vom 18. Mai 2022 zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit einer Stellungnahme.

Der Kanton Aargau verfügt über eine exportorientierte Wirtschaftsstruktur sowie über einen starken industriellen Sektor. Entsprechend sind die internationale Vernetzung sowie ein investorenfreundliches Umfeld für die Standortattraktivität und den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit zentral.

Vor diesem Hintergrund teilt der Regierungsrat des Kantons Aargau die kritische Haltung des Bundesrats gegenüber der Einführung einer Investitionsprüfung. Es ist aus Sicht des Regierungsrats nachvollziehbar, dass sich der Bundesrat mit Verweis auf das ungünstige Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie das bereits bestehende Regelwerk gegen die Einführung einer Investitionsprüfung ausspricht. Der Bundesrat befürchtet zu Recht, dass diese bei den betroffenen Unternehmen zu administrativem Mehraufwand und bei den Investoren zu Rechtsunsicherheit führen könnte, worunter die Standortattraktivität der Schweiz leiden würde. Dabei unterstreicht der Bundesrat die Bedeutung ausländischer Investitionen für die Schweizer Wirtschaft.

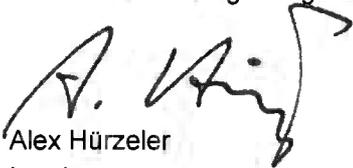
In der Ausgestaltung der Vorlage des Bundesrats haben diese Vorbehalte indes ihren Niederschlag gefunden. Sie zeugt vom Willen, die Investitionsprüfungen auf das Wesentliche zu beschränken – mit dem klaren Ziel, eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu vermeiden. Insbesondere die Unterscheidung zwischen staatlichen beziehungsweise staatsnahen und privaten Akteuren sowie branchenspezifische Prüfungen tragen dazu bei, dass mit der Investitionsprüfung vorab den Sicherheitsinteressen der Schweiz gedient wird.

Der Regierungsrat unterstützt die Vorlage des Bundesrats daher und stimmt dem Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes in der vorgeschlagenen Form zu. Bei der Frage der Definition inländischer Unternehmen spricht sich der Regierungsrat für Variante 1 aus, die eine konsequentere Anwendung des Investitionsprüfgesetzes ermöglicht, ohne dessen Ziel auszuweiten. Schliesslich fordert der Regierungsrat, dass die Auswirkungen des Gesetzes auf die internationale Investitionstätigkeit in der Schweiz sowie auf den Wirtschaftsstandort Schweiz regelmässig überprüft werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Alex Hürzeler  
Landammann



Joana Filippi  
Staatsschreiberin

Kopie

- [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
per E-Mail: wp-sekretariat@seco.admin.ch  
[PDF- und Wordversion]

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 2. September 2022

**Eidg. Vernehmlassung: Vorentwurf Investitionsprüfgesetz; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 unterbreitet das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) den Vorentwurf zu einem Investitionsprüfungsgesetz bis zum 9. September 2022 zur Vernehmlassung.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er unterstützt die Vorlage. Er begrüsst es, dass nur dort Investitionen kontrolliert werden sollen, wo das Risiko einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit besonders gross ist.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



**KANTON  
APPENZEL INNERRHODEN**

## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 11  
info@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

---

Per E-Mail an  
wp-sekretariat@seco.admin.ch

Appenzell, 18. August 2022

### **Investitionsprüfgesetz Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Vor-entwurf des Investitionsprüfgesetzes zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie teilt die ablehnende Haltung des Bundesrats gegenüber der geforderten Einführung einer Investitionsprüfung. Neben dem Kosten-Nutzen-Verhältnis, woraus wohl zusätzliche administrative Belastungen der betroffenen Unternehmen resultieren würden, spricht insbesondere die Verunsicherung für Investorinnen und Investoren und damit eine Verschlechterung der Standortattraktivität gegen dieses Ansinnen. Mit der vorgeschlagenen Investitionsprüfung bestünde die Gefahr, dass eine industriepolitisch motivierte Investitionsprüfung für protektionistische Zwecke missbraucht würde, welche sich mittel- und langfristig schädlich auf die Volkswirtschaft auswirken dürfte.

Nach unserer Ansicht bietet der Staatsbesitz bei kritischen Infrastrukturen den sichersten Schutz gegenüber Gefährdungen und Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit der Schweiz.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

### **Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

  
Markus Dörig

### *Zur Kenntnis an:*

- Finanzdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF

*Per Mail an*

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Liestal, 30. August 2022  
VGD/StaFö/TS

### **Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz), Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend Investitionsprüfgesetz Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und lassen Ihnen folgende Rückmeldung zukommen:

Der Bundesrat wurde mit der Motion 18.3021 Rieder «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrolle» mit der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für die Prüfung ausländischer Direktinvestitionen beauftragt. Das Ziel des vorliegenden Vorentwurfs eines Investitionsprüfgesetzes soll die Verhinderung einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren sein. Es wird davon ausgegangen, dass die hauptsächlichen Gefährdungen oder Bedrohungen von Investoren mit einer staatlichen Nähe ausgehen. Entsprechend sollen Übernahmen durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren in allen Branchen einer Genehmigungspflicht unterliegen. Für die Durchführung der Investitionsprüfung ist das SECO verantwortlich. Es ist vorgesehen, dafür ein neues Ressort innerhalb des SECO zu schaffen. Der Bundesrat spricht sich weiterhin gegen die Einführung einer Investitionsprüfung aus.

Wie im erläuternden Bericht zum Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes dargelegt, ist die Politik der Offenheit gegenüber Investitionen aus dem Ausland ein wesentlicher Faktor des Schweizer Erfolgsmodells. Der Wohlstand, die Arbeitsplätze und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hängen wesentlich von ausländischen Direktinvestitionen ab. Dies gilt auch und insbesondere für die Wirtschaft der Nordwestschweiz. Der Bericht «RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung» weist aber darauf hin, dass die Gefahr von politisch motivierten Investitionen real ist. Es überrascht daher nicht, dass mittlerweile mehrere Staaten Firmenübernahmen durch ausländische Investoren regulieren und Investitionsprüfungen oder ähnliche Instrumente eingeführt haben. Die Einführung einer Investitionsprüfung ist jedoch mit wirtschaftlichen Kosten verbunden. Der Genehmigungsprozess führt zu Rechtsunsicherheit bei den involvierten Unternehmen und Investoren. Gleichzeitig dürfte diese protektionistische Massnahme die Standort- und Wirtschaftsattraktivität der Schweiz

insgesamt negativ tangieren. Zusätzlich entstehen Einführungs- und vor allem Vollzugskosten beim Seco.

Wir sind der Meinung, dass in der Schweiz bereits genügend griffige Instrumente bestehen, um das Risiko, dass die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung durch politisch motivierte Investitionen gefährdet werden, zu minimieren. Vor allem die kritischen Infrastrukturen – wie die Wasser- und die Stromversorgung oder Strassen und Schienen – sind schon heute gut geschützt.

Zusammenfassend stellen wir uns auf die Seite des Bundesrates und lehnen die Einführung eines Investitionsprüfgesetzes ab.

Hochachtungsvoll



Kathrin Schweizer  
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich  
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Per E-Mail an:  
wp-sekretariat@seco.admin.ch

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Basel, 23. August 2022

### Regierungsratsbeschluss vom 23. August 2022

#### Investitionsprüfgesetz

Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt zu einer Stellungnahme zum Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes eingeladen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt spricht sich gegen die Einführung der vorgeschlagenen Investitionsprüfung aus.

Als bedenklich erachtet der Regierungsrat insbesondere die Auswirkungen einer Investitionsprüfung auf private Unternehmen und Investoren. Die Kosten und Rechtsunsicherheiten, die durch eine derartige Prüfung entstehen, wirken sich potentiell negativ auf die Standortattraktivität aus und beeinflussen Investitions- sowie Ansiedelungsentscheide von in- und ausländischen Wirtschaftsakteuren.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse  
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Beat Jans  
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin



Regierungsrat

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
info.regierungsrat@be.ch  
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Per E-Mail an:  
wp-sekretariat@seco.admin.ch

RRB Nr.: 891/2022 31. August 2022  
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## **Vernehmlassung des Bundes: Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen; Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zum Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes äussern zu können.

### **1. Grundsätzliches**

Der Regierungsrat des Kantons Bern hat sich bereits im Rahmen seiner Stellungnahme vom 2. Februar 2022 zur Vernehmlassung des Bundes «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» kritisch zur Einführung neuer Bestimmungen für ausländische Investitionen in strategische Infrastrukturen der Energiewirtschaft geäußert. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass dadurch der unternehmerische Spielraum der betroffenen Unternehmen erheblich eingeschränkt wird.

Mit der vorgesehenen Regelung im Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes (VE-IPG) wird in erheblichem Masse in die Wirtschaftsfreiheit eingegriffen. Zudem besteht das Risiko, dass die bestehenden Unternehmen und Infrastrukturen durch die Einschränkung des Kreises möglicher Erwerber an Wert verlieren.

Dies alles vor dem Hintergrund, dass kein entsprechend grosser Nutzen nachgewiesen werden kann. Wie die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegebene vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung zeigt, bestehen nämlich bereits zahlreiche Instrumente, mit denen die kritischen Infrastrukturen (Energie, Wasser, Verkehr) gut geschützt sind. Lediglich in den Bereichen Rüstungs- und Dual-Use-Güter, sicherheitsrelevante IT-Dienstleistungen, sowie Arzneimittel und Medizinprodukte wird ein relevanter Handlungsbedarf erkannt. Aber gerade in diesen Bereichen ist die Anwendung bzw. Abgrenzung der Investitionsprüfung äusserst schwierig und dürfte neben der zunehmenden administrativen Belastung auch zu Unsicherheit bei den potenziell betroffenen Unternehmen führen.

Zumindest haben wir aber zur Kenntnis genommen, dass der vorliegende Gesetzesentwurf mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen bzw. deren Ausnahmebestimmungen vereinbar sei, sich an entsprechenden, bereits bestehenden, Investitionsprüfungen in anderen Ländern orientiere und in administrativer Hinsicht unserem Verständnis nach gegenüber der Vorlage zur Unterstellung der strategischen Infrastrukturen unter die Lex Koller ein einfacheres Verfahren möglich wäre.

Trotzdem steht der Regierungsrat des Kantons Bern einer Investitionsprüfung sehr kritisch gegenüber und lehnt den Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes ab.

## **2. Eventualanträge für den Fall einer Weiterverfolgung des Anliegens**

Falls die Arbeiten am Investitionsprüfungsgesetz trotzdem weiterverfolgt werden, stellt der Regierungsrat folgende Anträge:

### **2.1 Antrag 1**

In Artikel 5 Absatz 2 VE-IPG ist als weiteres Kriterium aufzunehmen, dass der Heimatstaat des ausländischen Investors Gegenrecht hält und Investitionen schweizerischer Unternehmen zulässt.

#### Begründung

Es ist zu vermeiden, dass ausländische Unternehmen in der Schweiz investieren können, wenn ihr Heimatstaat schweizerische Investitionen verunmöglicht oder über Gebühr erschwert. Um ein solches Ungleichgewicht in unseren wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Staaten zu vermeiden, ist bei der Prüfung der Übernahme das Bestehen von Gegenrecht zu berücksichtigen.

### **2.2 Antrag 2**

Klärung des Begriffs «erhebliche politische Tragweite» (Artikel 8 und 16 VE-IPG)

#### Begründung

Bei Fällen von «erheblicher politischer Tragweite» fällt die Entscheidkompetenz dem Bundesrat zu und die Kognition in allfälligen Rechtsmittelverfahren wird stark beschränkt. Weder im Gesetzesentwurf noch im erläuternden Bericht wird darlegt, welche Fälle von erheblicher politischer Tragweite sein könnten. Aus Sicht des Kantons Bern muss hierfür zwingend ein gesetzlicher Rahmen festgelegt werden.

### **2.3 Antrag 3**

Anpassung Artikel 16 Absatz 3 VE-IPG

#### Begründung

Die Bestimmung in Artikel 16 Absatz 3 E-IPG sieht vor, dass die Kognition der Rechtsmittelbehörde davon abhängt, ob der Bundesrat einen Fall als von erheblicher politischer Tragweite betrachtet oder nicht. Eine nach Rechtgebieten oder Anwendungsbereichen differenzierte Kogni-

tion ist grundsätzlich nicht neu (wie beispielsweise bei Prüfungen im Zusammenhang mit Ausbildungen). Dass jedoch der Bundesrat mit einem Beschluss die Kognition in allfälligen Rechtsmittelverfahren bestimmen kann, erachtet der Kanton Bern auch im Hinblick an den im aktuellen Entwurf nicht begrenzten Ermessensspielraum des Bundesrats in dieser Frage als heikel.

## **2.4 Antrag 4**

Klärung der Umsetzungsfragen bei den Verwaltungsmassnahmen bzw. -sanktionen (Artikel 17 und 18 VE-IPG)

### Begründung

Es ist unklar, welche Massnahmen gemäss Artikel 17 VE-IPG der Bundesrat faktisch anordnen kann, wenn genehmigungspflichtige Übernahmen ohne Genehmigung vollzogen wurden. Auch in anderen Rechtsgebieten, in denen zivilrechtliche Rechtsgeschäfte von einer behördlichen Genehmigung oder Bewilligung abhängen, birgt die Rückabwicklung des Rechtsgeschäftes regelmässig juristische Probleme. Ein Kauf von Unternehmensanteilen durch einen ausländischen Investor kann beispielsweise aus Verhältnismässigkeitsgründen kaum rückabgewickelt werden, wenn der ausländische Investor die entsprechenden Anteile von einem gutgläubigen Dritten erworben hat (vgl. auch die Vollzugproblematik der Artikel 26 und 27 des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, BewG). Auch bei einer Deinvestition, d.h. dem Verkauf der unzulässigerweise erworbenen Unternehmensanteile, muss ein entsprechender Käufer bereit sein, diese Anteile zu erwerben.

Im Übrigen sollte in den Erläuterungen aufgezeigt werden, wie die Verwaltungssanktionen gemäss Artikel 18 VE-IPG im Hinblick auf den Sitz bzw. Wohnort des ausländischen Investors faktisch vollstreckt werden können. Hier sieht der Kanton Bern erhebliche juristische Vollzugsprobleme.

## **2.5 Antrag 5**

Ergänzung zu Artikel 18 Absatz 1 VE-IPG

### Begründung

Bei den Verwaltungssanktionen gemäss Artikel 18 Absatz 1 VE-IPG sollte – wie im erläuternden Bericht explizit darlegt – festgehalten werden, dass nur der ausländische Investor sanktioniert werden kann.

## **2.6 Antrag 6**

Prüfung einer alternativen Regelung von Artikel 18 Absatz 3 VE-IPG

### Begründung

Wie im erläuternden Bericht dargelegt, dient dieser Absatz zur Absicherung, falls der vormalige Eigentümer, insbesondere aufgrund der bereits vollzogenen Übernahme, nicht (mehr) für Verstösse zur Verantwortung gezogen werden kann. Diese Absicht ist berechtigt und nachvollziehbar. Bei der vorgesehenen Umsetzung, bei der die Haftung auf das aus der Übernahme entstehende Unternehmen übergeht, werden jedoch auch die übrigen am Unternehmen Beteiligten, die sich korrekt verhalten haben, betroffen sein und damit ohne ihr Verschulden entspre-

chende Nachteile aus der staatlichen Sanktion zu tragen haben. Wir bitten Sie deshalb zu prüfen, ob das Anliegen nicht mit einer alternativen Regelung erfüllt werden kann, bei der die übrigen Beteiligten nicht benachteiligt werden.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Im Namen des Regierungsrates**



Christine Häslar  
Regierungspräsidentin



Christoph Auer  
Staatsschreiber

Verteiler

- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
- Finanzdirektion
- Bau- und Verkehrsdirektion



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

---

## **PAR COURRIEL**

Département de l'économie, de la formation et  
de la recherche DEFR  
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO  
Direction de la politique économique  
Holzikofenweg 36  
3003 Berne

*Courriel* : [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

*Fribourg, le 30 août 2022*

2022-953

### **Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous avoir associés à la consultation sur le projet de loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers. Le projet précité a retenu toute notre attention.

Le Conseil d'Etat prend acte des modalités proposées pour mettre en œuvre le mandat parlementaire demandant l'introduction d'un mécanisme de contrôle des investissements étrangers. Globalement, il adhère aux objectifs formulés, à savoir éviter que des acquisitions d'entreprises suisses par des investisseurs étrangers ne viennent compromettre ou menacer l'ordre ou la sécurité publics. La distinction formelle proposée entre les investisseurs étrangers privés et les investisseurs étrangers contrôlés par un Etat se justifie au vu des objectifs définis.

Pour ce qui est du périmètre d'application du nouveau cadre réglementaire, le Conseil d'Etat prend note de la liste exhaustive des secteurs établie à l'art. 4 du projet de loi. Par rapport à ce point, il fait remarquer que selon les résultats de l'analyse d'impact de la réglementation, de nombreuses infrastructures critiques, en particulier dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des transports, bénéficient à l'heure actuelle déjà d'une protection adéquate. Il aurait par conséquent été envisageable de restreindre le périmètre de la nouvelle loi aux biens d'équipement militaires ou à double usage, aux services informatiques liés à la sécurité ainsi qu'aux médicaments et aux dispositifs médicaux, domaines qui ne sont pas couverts par le dispositif légal existant.

Concernant les deux options proposées pour définir les entités juridiques considérées comme suisses (art. 3 let. c), le Conseil d'Etat privilégie l'option 1, mieux à même de couvrir les acquisitions problématiques.

Pour ce qui est du mécanisme d'approbation prévue, le Conseil d'Etat salue la volonté du Conseil fédéral de proposer une procédure efficace et non bureaucratique. Il s'agit d'une condition indispensable pour maintenir l'attractivité globale de la Suisse pour les investissements étrangers. Dans cette même perspective, il est important de limiter le coût pour les propriétaires des entreprises cibles et la place économique suisse dans son ensemble. Un mécanisme rapide se justifie d'autant plus que très peu de projets d'investissements seront probablement interdits, comme le montre l'expérience des pays qui disposent déjà d'un tel mécanisme.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos respectueuses salutations.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Olivier Curty, Président



Olivier Curty

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

*L'original de ce document est établi en version électronique*

**Copie**

à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle ;  
à la Direction des finances ;  
à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport ;  
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 7 septembre 2022

## Le Conseil d'Etat

3705-2022

Département fédéral de l'économie, de  
la formation et de la recherche (DEFR)  
Monsieur Guy Parmelin  
Conseiller fédéral  
Palais fédéral est  
3003 Berne

**Concerne : consultation relative à la loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Votre courrier du 18 mai 2022 concernant la consultation relative à la loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers nous est bien parvenu et son contenu a retenu notre meilleure attention.

La Suisse est une place économique attractive et reste une destination de premier ordre pour les investissements étrangers. Par ailleurs, la Suisse est un des plus grand investisseur à l'étranger. Notre Conseil estime que l'ouverture en matière d'investissements étrangers est une condition cadre essentielle relative à la compétitivité de notre place économique.

Toutefois, en l'absence de lois qui protègent la place économique suisse contre les rachats par des investisseurs étrangers susceptibles de nuire à la sécurité et à l'ordre publics, nous estimons que la Suisse doit se doter d'un mécanisme d'examen d'investissements. Ce mécanisme doit permettre d'interdire l'acquisition d'une entreprise suisse par un investisseur étranger dans certains cas, notamment si le rachat devait compromettre ou menacer l'ordre ou la sécurité publics.

Ainsi, après analyse de l'avant-projet de loi cité sous rubrique notre Conseil considère que :

- une protection par le biais d'examen des investissements étrangers effectués par des entreprises étatiques étrangères ou visant l'acquisition d'entreprises stratégique est pertinente et nécessaire ;
- la procédure d'approbation en deux étapes, proposée par l'avant-projet, est proportionnée et ne représente pas un obstacle dans les processus d'acquisition visés. Ces derniers sont souvent longs et nécessitent des procédures de *due dilligence* complexes. La procédure d'approbation proposée répond aux contraintes d'efficacité et ne devrait pas réduire l'attractivité de la Suisse au niveau des investissements étrangers.

Concernant les filiales, notre Conseil estime que les filiales d'un groupe étranger doivent être considérées comme des entreprises suisses, si ces dernières sont initialement issues d'entreprises suisses et comme entreprises étrangères si initialement ces dernières ont été créées par une entreprise étrangère. Les options présentées ne permettant pas de faire cette distinction, notre Conseil soutient l'option 1 qui vise à prendre en considération l'ensemble des entreprises inscrites au registre du commerce. Il conviendra dans le cadre de l'analyse préliminaire menée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) de déterminer la nature de la filiale.

Nous vous remercions de nous avoir consultés et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Rignetti

Le président :



Mauro Poggia

Copie à : Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)  
Direction de la politique économique  
Holzikofenweg 36  
3003 Berne

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Regierungsrat  
Rathaus  
8750 Glarus

An das Eidgenössische Departement  
für Wirtschaft, Bildung und Forschung  
WBF

Glarus, 6. September 2022  
Unsere Ref: 2022-108

## Vernehmlassung i. S. Investitionsprüfgesetz

Hochgeachteter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung gab uns in ein-  
gangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und  
lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

### 1. Grundsätzliche Einschätzung / Ausgangslage

Der vorliegende Vorentwurf für ein Investitionsprüfgesetz geht auf die Annahme der Motion  
18.3021 Rieder «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» zurück, wel-  
che den Bundesrat beauftragt, gesetzliche Grundlagen für eine Prüfung von ausländischen  
Direktinvestitionen zu schaffen. Der Bundesrat spricht sich weiterhin gegen die Einführung  
einer Investitionsprüfung aus: Gemäss seiner Beurteilung ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis  
ungünstig und das bestehende Regelwerk ausreichend.

Wir befürworten die Stossrichtung, die der Bundesrat in der Beantwortung der Motion  
18.3021 Rieder «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» in seinem  
Gesetzesentwurf vorgibt. Die Eingriffe in die Wirtschaft sollen minimiert werden.

### 2. Fazit

Der Kanton Glarus unterstützt die Stossrichtung des Bundesrates.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

**Für den Regierungsrat**



Benjamin Mühlemann  
Landammann



Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):  
- [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)



Sitzung vom

6. September 2022

Mitgeteilt den

7. September 2022

Protokoll Nr.

713/2022

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft  
Bildung und Forschung WBF

Per E-Mail an:

wp-sekretariat@seco.admin.ch

## **Investitionsprüfgesetz**

### **Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 18. Mai 2022 in erwähnter Sache und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Zur Vorlage nehmen wir wie folgt Stellung.

Der Kanton Graubünden teilt im Grundsatz die Meinung des Bundesrats, dass ein entsprechendes Gesetz zur Kontrolle ausländischer Investitionen nicht als zwingend notwendig erscheint. Dem Gesetz in der vorgeschlagenen Form kann somit nicht vorbehaltlos zugestimmt werden.

Der sicherheitspolitische Aspekt einer Prüfung von ausländischen Investitionen, insbesondere bei kritischen Infrastrukturen, wird grundsätzlich anerkannt, jedoch steht der zu erwartende sicherheitspolitische Nutzen der Vorlage in keiner vernünftigen Relation zu den möglichen Kosten und Standortnachteilen für die Wirtschaft.

Ausländische Direktinvestitionen in die inländische Wirtschaft sind aus unserer Sicht grundsätzlich positiv und daher zu begrüßen. Der Wohlstand der Schweiz hängt vom Zugang zu Kapital- und Absatzmärkten sowie von der Einbindung in globale Wertschöpfungsketten ab. Eine Investitionsprüfung würde für die betroffenen Unternehmen eine erhebliche Rechtsunsicherheit bedeuten, worunter neben der Standortattraktivität auch die Wettbewerbsfähigkeit leiden würde. Zusätzliche Auflagen werden daher abgelehnt.

Ein Grossteil der Unternehmen ist nicht vom geplanten Gesetz betroffen. Viele der Unternehmen, die betroffen wären, sind bereits gesetzlich vor einer Übernahme durch ausländische Investoren geschützt (wie beispielsweise die nationale Netzgesellschaft Swissgrid, vgl. Art. 18 des Bundesgesetzes über die Stromversorgung, StromVG; SR 734.7) oder befinden sich im Eigentum der öffentlichen Hand, was insbesondere auf Unternehmen der Energie- und Trinkwasserversorgung zutrifft. Gerade bei Letzteren kann davon ausgegangen werden, dass keine unmittelbare Verkaufsabsicht besteht. Vielmehr bemüht sich die öffentliche Hand darum, Mehrheitseigentümerin kritischer Infrastrukturen zu werden und die Abhängigkeit von ausländischen Investoren zu verringern.

Insgesamt sollte eine Investitionsprüfung wohl grundsätzlich – wenn überhaupt – nur eingeführt werden, sofern es gelingt, diese ausschliesslich auf die sicherheitskritischsten Auslandsinvestitionen zu fokussieren. Damit ist auch eine Maximalvariante abzulehnen. Die Schweiz wird auch in Zukunft, unabhängig davon, wie die Weltordnung aussieht, auf die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten und Kapitalmärkte angewiesen sein. Entsprechend stellte sich allenfalls die Frage, ob es nicht noch Varianten für eine abgeschwächte Version gäbe, womit die befürchteten volkswirtschaftlichen negativen Auswirkungen weitgehend reduziert werden könnten.

Falls der sicherheitspolitische Nutzen insgesamt höher zu gewichten wäre, so würden wir uns, was Art. 3 der Vorlage betrifft, für die Variante 2 aussprechen. Unternehmen, welche Teile ihrer Unternehmensgruppe mit Hauptsitz und Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz haben, sollen nicht den Regelungen des Investitionsprüfgesetzes unterliegen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Caduff".

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "D. Spadin".

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de l'économie  
de la formation et de la recherche - DEFR  
Monsieur Guy Parmelin, Conseiller fédéral  
Palais fédéral Est  
3003 Berne

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
[chancellerie@jura.ch](mailto:chancellerie@jura.ch)

Delémont, le 16 août 2022

## **Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement jurassien a pris connaissance du projet de loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (LEIE) avec intérêt.

Il constate en effet que l'acquisition d'entreprises suisses par des sociétés étrangères suscite de la méfiance et des craintes auprès de l'opinion publique. C'est pourquoi il adhère au texte proposé car il apporte une réponse appropriée, en ciblant les investisseurs étrangers proches d'un Etat, et équilibrée, dans la mesure où il est conforme aux obligations constitutionnelles et internationales de la Suisse.

D'autres Etats membres de l'Organisation de coopération et de développement économique ou de l'Union européenne ont par ailleurs introduit des mécanismes similaires. Certes, l'examen des investissements étrangers pourrait faire perdre un avantage concurrentiel à la Suisse. Mais il n'est pas exclu qu'il renforce au contraire l'attractivité de notre place économique en visant précisément la protection de l'ordre et de la sécurité publics.

C'est d'ailleurs ce qui amène le Gouvernement jurassien à privilégier l'option 1, proposée à l'article 3, lettre c), du projet de loi, option qui permet d'éviter toute prise de contrôle indirecte en traitant la filiale d'une société étrangère établie en Suisse comme une entreprise suisse.

Pour le reste, le projet de loi ne suscite aucune remarque et aucun commentaire particulier.

En vous remerciant de l'avoir consulté, le Gouvernement jurassien vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

David Eray  
Président



Jean-Baptiste Maître  
Chancelier d'Etat



---

**Finanzdepartement**

Bahnhofstrasse 19  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 55 47  
info.fd@lu.ch  
www.lu.ch

Öffnungszeiten:  
Montag - Freitag  
08:00 - 11:45 und 13:30 - 17:00

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Per EM in Word und Pdf-Version an  
[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Luzern, 9. September 2022

Protokoll-Nr.: 1021

## **Vernehmlassung zum Vorentwurf Investitionsprüfgesetz**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie die Kantonsregierungen in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass der Kanton Luzern die Vorlage in der unterbreiteten Form ablehnt.

Die Vorlage hat negative volkswirtschaftliche Auswirkungen. Sie führt bei den Unternehmen zu Rechtsunsicherheit, administrativer Belastung und dadurch zu höheren Regulierungskosten. Weiter sorgt sie für Wettbewerbsverzerrungen, verschlechtert die Standortattraktivität, erhöht den Verwaltungsaufwand und damit voraussichtlich auch die Staatsausgaben. Daher soll das Instrument der Investitionsprüfung nur wo nötig eingesetzt werden.

Ausländische Direktinvestitionen in inländische Unternehmen beurteilen wir grundsätzlich positiv. Der Wohlstand der Bevölkerung, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und zahlreiche Arbeitsplätze hängen in der Schweizer Volkswirtschaft vom Zugang zu internationalen Kapital- und Absatzmärkten sowie von der Einbindung in globale Wertschöpfungsketten ab. In diesem Zusammenhang fordert der Kanton Luzern die Berücksichtigung des Grundsatzes der Reziprozität: Wird ausländischen Investoren Zugang zur heimischen Wirtschaft gewährt, soll dies im Gegenzug für Schweizer Investoren auch im Ausland möglich sein.

Die SECO-Studie zur Regulierungsfolgenabschätzung gelangt zum Schluss, dass lediglich «in seltenen Einzelfällen» ein Risiko einer Gefährdung der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung durch ausländische Direktinvestitionen besteht. Die Notwendigkeit staatlichen Handelns im Bereich der Kontrolle von jeglichen ausländischen Direktinvestitionen erscheint angesichts dieser Risikoeinschätzung nur schwer zu rechtfertigen. Im Bereich der kritischen Infrastruktur macht eine Investitionsprüfung aber durchaus Sinn.

Aus diesen Gründen lehnt der Kanton Luzern die Vorlage in der dargelegten Form ab und fordert die Berücksichtigung des Grundsatzes der Reziprozität sowie eine Investitionsprüfung

bei kritischer Infrastruktur. Dabei sind auch alternative, risikoorientierte Regulierungsansätze zu prüfen. Falls die Vorlage in der vorliegenden Form weiterverfolgt wird, geben wir bezüglich Art. 3c VE-IPG der Anwendung der Variante 1 den Vorzug.

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Reto Wyss  
Regierungsrat



# LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de l'économie,  
De la formation et de la recherche DEFR  
Palais fédéral est  
3003 Berne

## Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers – procédure de consultation

Monsieur le conseiller fédéral,

Nous vous remercions de votre courrier du 18 mai dernier ainsi que des informations qu'il contient.

Le sujet à consultation a retenu toute notre attention, en particulier au regard de la grande importance que revêtent les échanges économiques entre la Suisse et les pays partenaires pour Neuchâtel, un canton profondément connecté au monde.

À la lecture du projet de loi et des documents annexés, nous nous permettons de mettre en exergue les éléments suivants :

1. Nous percevons positivement la volonté d'établir un mécanisme d'examen des investissements étrangers pour s'assurer que ces derniers ne compromettent ou menacent la sécurité ou l'ordre publics du pays. Nous partageons toutefois l'avis du Conseil fédéral quant au fait que ce mécanisme doit demeurer flexible et proportionné.
2. Si l'ouverture de la Suisse aux investissements étrangers est un des facteurs clés d'attractivité du modèle économique suisse, il en va de même pour la compétitivité du canton de Neuchâtel. Il s'agit ainsi de veiller à ce que l'instauration d'une procédure d'approbation pour les cas concernés n'augmente pas l'incertitude auprès des investisseurs et ne freine pas leur processus de décision. Nous jugeons en outre essentiel de trouver l'adéquation entre objectifs visés et moyens alloués pour le contrôle, ceci afin d'assurer une bonne fluidité du processus.
3. D'autres États, notamment européens, semblent avoir réussi à trouver un équilibre entre mécanisme de contrôle et ouverture aux investissements. Nous avons confiance que la solution adoptée sera empreinte de pragmatisme. Nous saluons la volonté de s'appuyer sur l'expertise acquise dans le cadre d'autres procédures similaires, notamment celle relative aux contrôles à l'exportation.

4. Nous considérons positivement la volonté d'exclure du champ d'application l'acquisition d'entreprises de taille restreinte selon les critères définis, sachant que les investisseurs étrangers jouent un rôle important pour le dynamisme économique, en particulier dans le cadre des start-ups.
5. Le rapport explicatif joint stipule à juste titre qu'il conviendra d'examiner l'opportunité de préciser par voie d'ordonnance les pièces d'armement soumis à la procédure d'approbation.

Nous notons que les biens pouvant être considérés comme stratégiques sous l'angle de la LCB (loi sur le contrôle des biens) peuvent également être soumis à la procédure d'approbation. Nous relevons qu'il peut ici aussi être opportun de préciser les domaines et équipements spécifiques entrant dans le champ d'application. Le canton de Neuchâtel est en effet fortement actif dans le domaine spatial, dans l'industrie des composants électriques et électroniques ainsi que dans l'industrie des métaux. Offrir une visibilité juridique aux acteurs de ces industries est important, en particulier si le mécanisme de contrôle devait les toucher en cas d'acquisition.

La lecture du projet de loi n'appelle pas de notre part de souhaits de modifications du texte tel qu'il nous a été présenté.

Nous vous remercions de votre sollicitation et formulons nos meilleurs vœux de succès pour ces démarches.

Nous vous prions de croire, Monsieur le conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 17 août 2022



Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
L. KURTH

*La chancelière,*  
S. DESPLAND



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

**PER E-MAIL**

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
staatskanzlei@nw.ch  
Stans, 23. August 2022

**Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen. Investitionsprüfgesetz  
Vernehmlassungsantwort Kanton Nidwalden**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie uns eingeladen, zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz, IPG) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit dazu.

Vorab halten wir fest, dass der Kanton Nidwalden die Haltung des Bundesrates teilt. Gemäss unserer Beurteilung ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig und das bestehende Regelwerk ausreichend. Vor diesem Hintergrund würden wir es begrüessen, wenn das eidgenössische Parlament das zur Vernehmlassung unterbreitete Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen nicht verabschiedet.

Zum Vernehmlassungsentwurf nehmen wir wie folgt Stellung.

Wir begrüessen die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Regelung, dass nur inländische Unternehmen, welche für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit relevant sind, der Überprüfungspflicht unterstellt werden sollen.

Ebenfalls begrüessen wir, dass der Fokus des Gesetzes auf staatliche und staatsnahe ausländische Investoren gelegt wird. Damit kann erreicht werden, dass unternehmerisch motivierte Übernahmen, bei denen kaum je ein Risiko für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit ausgeht, nicht unnötig erschwert werden.

Bei Art. 3, Buchstabe c, bevorzugen wir Variante 2, da die durch diese Variante ausgelösten Regulierungskosten niedriger ausfallen werden als bei Variante 1.

Wir danken für die Kenntnissnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

  
Joe Christen  
Landammann



  
lic. iur. Armin Eberli  
Landschreiber

Geht an:

- [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)



CH-6061 Sarnen, Postfach, Staatskanzlei

**A-Post**

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Direktion für Wirtschaftspolitik

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

Referenz/Aktenzeichen:

Unser Zeichen: ue

Sarnen, 7. September 2022

**Vorentwurf Investitionsprüfgesetz – Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie uns eingeladen, zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz, IPG) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit dazu.

Vorab halten wir fest, dass der Kanton Obwalden die Haltung des Bundesrats teilt, wonach das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Gesetzesvorlage ungünstig ist, und sich deshalb gegen diese ausspricht.

Das Kernanliegen, der Schutz kritischer Infrastrukturen vor Übernahmen durch ausländische Investoren, befürwortet der Kanton Obwalden. Dieses soll jedoch durch punktuelle Anpassungen am bestehenden Regelwerk und mit tieferen Regulierungskosten erreicht werden.

Zum Vernehmlassungsentwurf wird wie folgt Stellung genommen:

Der Kanton Obwalden begrüsst die im Vernehmlassungsentwurf vorgesehene Regelung, dass nur inländische Unternehmen, welche für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit relevant sind, der Überprüfungsspflicht unterstellt werden sollen.

Ebenfalls wird begrüsst, dass der Fokus des Gesetzes auf staatliche und staatsnahe ausländische Investoren gelegt wird. Damit kann erreicht werden, dass unternehmerisch motivierte Übernahmen, bei denen kaum je ein Risiko für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit ausgeht, nicht unnötig erschwert werden.

Bei Art. 3, Bst. c, wird Variante 2 bevorzugt, da durch diese weniger Regulierungskosten zu erwarten sind als bei Variante 1.

Der Kanton Obwalden beantragt die Aufnahme einer Bestimmung, wonach ausländische Investoren mit einem Verzicht auf die Übernahme den Prüfungsprozess beenden können. In der Folge wären die ausländischen Kaufinteressenten nicht mehr auskunftspflichtig (Art. 12).

Weiters wird die Streichung von Art. 15 Abs. 2 beantragt, der die Möglichkeit eröffnet, dass gegen den Willen eines Schweizer Unternehmens sensible Daten wie Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse an ausländische Behörden gelangen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Im Namen des Regierungsrats



Christoph Amstad  
Landammann



Nicole Frunz Wallimann  
Landschreiberin

Kanton Schaffhausen  
Regierungsrat  
Beckenstube 7  
CH-8200 Schaffhausen  
www.sh.ch



Telefon +41 (0)52 632 71 11  
Fax +41 (0)52 632 72 00  
staatskanzlei@sh.ch

Regierungsrat

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung

**per E-Mail an:**

wp-sekretariat@seco.admin.ch

Schaffhausen, 23. August 2022

## Investitionsprüfgesetz; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie uns in vorgenannter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und teilen Ihnen mit, dass wir die unterbreitete Vorlage aus den vom Bundesrat dargelegten Gründen ablehnen.

Freundliche Grüsse  
Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Dr. Cornelia Stamm Hurter

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger





6431 Schwyz, Postfach 1260

**per E-Mail**

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung

elektronisch an [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Schwyz, 23. August 2022

**Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) den Kantonsregierungen die Unterlagen zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen zur Vernehmlassung bis 9. September 2022 unterbreitet.

Der Regierungsrat unterstützt die Argumentation des Bundesrates. Eine Markteinschränkung durch administrativ aufwändige Investitionskontrollen ist weder notwendig noch zielführend. Die Bezeichnung von Ausschlusskriterien führt zu praktisch nicht administrierbaren Kontrollen, die einem liberalen, demokratischen Wirtschaftsverständnis entgegenlaufen. Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative 16.498: «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» mit Schreiben vom 18. Januar 2022 bereits dezidiert gegen die Schaffung von Investitionskontrollen ausgesprochen. An dieser Haltung hat sich nichts geändert. Die vorliegende Vorlage ist darum abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Herr Bundesrat, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüeggsegger  
Landammann



Dr. Mathias E. Brun  
Staatsschreiber

Kopie an:

- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatssekretariat für Wirtschaft  
SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

5. September 2022

## **Vernehmlassung zum Investitionsprüfgesetz**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 18. Mai 2022 die Vernehmlassung zum Investitionsprüfgesetz zugestellt. Wir nehmen wie folgt Stellung:

Wir begrüssen die umfassenden und klärenden Aussagen des Bundesrates im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens.

Die Schweiz ist auf einen offenen Marktzugang angewiesen, nach innen für ausländische Investitionen, wie aber auch für die eigenen Direktinvestitionen im Ausland. Im Gesetzesvorschlag werden als Vorschlag für eine sinnvolle und effiziente Kontrolle und nur für Bereiche, welche eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darstellen könnten, bereichsspezifische Bagatellschwellen genannt. Sollte dieses Gesetz die weiteren Hürden nehmen, so wären für den Regierungsrat des Kantons Solothurn diese Schwellenwerte die vertretbaren Maximalwerte. In der Studie zur Regulierungsfolgenabschätzung entspricht dies dem Basisszenario mit Variante 1.

Eine gesunde, durch Liberalismus geprägte, Wirtschaftsordnung gepaart mit effizienten Rechtsstrukturen, wie sie die Schweiz kennt, braucht unseres Erachtens höchstens einen bereichsspezifischen Schutz gemäss Basisszenario. Bereits heute verfügt die Schweiz über zahlreiche griffige Instrumente, um heikle Infrastrukturen und Wirtschaftsbereiche vor Fremdinvestitionen schützen zu können. Durch eine Fokussierung auf die neun kritischen Sektoren der Schweizer Wirtschaft, Rüstung, Energie, Wasser, IT, Finanzen, Verkehr, Lebensmittel, Telekommunikation, Pharma und Gesundheitstechnologien, können nachhaltige Effekte erzielt werden.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns herzlich.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Dr. Remo Ankli  
Landammann



Andreas Eng  
Staatsschreiber



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 74 44  
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 5. September 2022

## **Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 laden Sie uns zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen mit Frist bis zum 9. September 2022 ein. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Der sicherheitspolitische Nutzen von Investitionsprüfungen ist nicht von der Hand zu weisen. Die Standortattraktivität und die Wettbewerbsfähigkeit dürften unter einer Investitionsprüfung jedoch leiden. Denn eine hürdenfreie internationale Vernetzung ist für die Schweizer Industrie mit ihrem kleinen Heimmarkt zentral. Die Schweiz ist zu klein, als dass sie in sich geschlossene Wertschöpfungsketten im Inland aufbauen könnte. Der Wohlstand der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hängen direkt vom Zugang zu internationalen Kapital- und Absatzmärkten sowie von der Einbindung in globale Wertschöpfungsketten ab. Eine Investitionsprüfung sollte demnach nur eingeführt werden, sofern es gelingt, die Investitionsprüfung ausschliesslich auf die sicherheitskritischsten Auslandsinvestitionen zu fokussieren.

Kategorisch abzulehnen ist die Maximalvariante, nach der alle Auslandsinvestitionen geprüft würden. Dies aus den nachfolgenden Überlegungen: Der administrative Aufwand für die Wirtschaft und die Kontrollbehörden sowie die teuren Rechtsunsicherheiten für die Schweizer Unternehmen und deren ausländische Investoren sollten nicht unterschätzt werden. Aufgrund des schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnisses sollte darauf verzichtet werden, dass Übernahmen durch ausländische staatsnahe Investoren in allen Branchen einer Genehmigungspflicht unterliegen. In Anbetracht möglicher zukünftiger Bedrohungen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung durch politisch motivierte Investitionen ist es jedoch angebracht, die Investitionsprüfung auf Investitionen mit einem hohen Gefährdungspotenzial zu beschränken. Es soll dabei – gemäss Vorentwurf des Bundesrates – zwischen privaten und staatlichen oder staatsnahen Investoren unterschieden werden. Bei Übernahmen durch private Investoren soll sich die Prüfung auf sicherheitsrele-



vante Branchen beschränken. Bei staatlichen und staatsnahen Investoren sollen hingegen alle Übernahmen geprüft werden, da von diesen die grösste potenzielle Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ausgeht.

Im Zusammenhang mit der Definition des «inländischen Unternehmens» werden im Rahmen der Vernehmlassung zwei Varianten zur Diskussion gestellt. Mit Rücksicht auf die oben gemachten Ausführungen und im Bestreben, den Kreis jener Unternehmen klein zu halten, die potenziell unter die Investitionsprüfung fallen, sprechen wir uns dafür aus, dass Schweizer Tochterfirmen ausländischer Konzerne nicht als inländische Unternehmen im Sinn des Gesetzes gelten sollen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler  
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär



**Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
wp-sekretariat@seco.admin.ch

Numero  
**4199**

fr

0

Bellinzona  
**31 agosto 2022**

Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 41 11  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail [can@ti.ch](mailto:can@ti.ch)  
web [www.ti.ch](http://www.ti.ch)

Repubblica e Cantone  
Ticino

---

## Il Consiglio di Stato

Segreteria di Stato dell'economia SECO  
Direzione della politica economica  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

*Invio per posta elettronica*  
[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

### Consultazione - Legge federale sulla verifica degli investimenti

Gentili signore, egregi signori,

vi ringraziamo per averci consultato in merito all'avamprogetto di legge sulla verifica degli investimenti.

Lo sviluppo della piazza economica Svizzera è da sempre favorito da una politica di apertura, che ha permesso sia importanti investimenti esteri nel nostro paese che altrettanto importanti investimenti diretti da parte di imprese svizzere all'estero. L'afflusso di capitali e conoscenze ha contribuito a creare valore aggiunto e a mantenere e creare posti di lavoro.

Alla luce dei recenti sviluppi internazionali, che stanno avendo importanti ripercussioni sull'economia nazionale – confrontata con difficoltà di approvvigionamento in diversi settori, con conseguenze che toccano diversi ambiti e che impattano sia sulle imprese che sui cittadini – valutiamo favorevolmente l'avamprogetto di legge. In particolare riteniamo che l'introduzione di un controllo preventivo sulle acquisizioni di imprese svizzere da parte di investitori esteri in settori strategici, in un momento di forte incertezza come quello che stiamo vivendo, sia condivisibile. L'art. 4 dell'avamprogetto descrive in maniera chiara le categorie soggette ad un obbligo di approvazione.

Riteniamo altresì che l'approccio proposto, volto a una verifica preventiva al posto di un divieto generalizzato degli investimenti esteri diretti, sia adeguato, in quanto consentirà anche in futuro di salvaguardare, di principio, l'apertura della Svizzera nei confronti degli investimenti esteri, a meno che essi non compromettano o minaccino l'ordine e la sicurezza pubblici. Anche la procedura a due fasi proposta (approvazione diretta da parte della SECO o avvio di una procedura di verifica) è accolta favorevolmente, in quanto permetterà di approvare eventuali acquisizioni in maniera chiara e mirata, in modo da garantire la certezza del diritto e la compatibilità con gli impegni già assunti dalla Svizzera a livello internazionale.

RG n. 4199 del 31 agosto 2022

Per quanto concerne in particolare gli ambiti soggetti ad un obbligo di approvazione, osserviamo quanto segue.

Per il settore dell'energia elettrica (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. b, n. 3) sono stati posti dei limiti di capacità di GWh distribuiti e di potenza di rete per definire una soglia al di sopra della quale applicare la nuova normativa. A nostro avviso, in un'ottica regionale e considerate le caratteristiche degli allacciamenti di rete, questo limite sembrerebbe porre la rete di distribuzione di intere regioni al di fuori del campo di applicazione di un possibile controllo degli investimenti secondo l'avamprogetto in consultazione. Chiediamo quindi al Consiglio federale di approfondire questo aspetto.

In base ad una prima analisi, riteniamo inoltre che il limite inferiore di almeno 100 milioni di franchi di cifra d'affari previsto dall'art. 4 cpv. 1 lett. c sia troppo elevato, in particolare in riferimento ai n. 1 e 2.

Rileviamo infine che all'art. 4 cpv. 1 lett. c, n. 2, viene utilizzata l'espressione "*dispositivi medici di protezione individuale*" (in tedesco "*persönlicher medizinischer Schutzausrüstung*", in francese "*équipements médicaux de protection individuelle*"). A nostro avviso, si dovrebbe eliminare l'aggettivo "*medici*" ("*medizinischer*", "*médicaux*") poiché non corrisponde alla terminologia ufficiale e rischia di limitare inutilmente la gamma di prodotti interessati.

Ringraziandovi per la preziosa opportunità accordata di esprimerci in materia, vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente  
  
Claudio Zali

Il Cancelliere  
  
Arnaldo Coduri

Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Divisione dell'economia (dfe-de@ti.ch)
- Ufficio per lo sviluppo economico (dfe-use@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)  
Herr Guy Parmelin  
Bundesrat  
3003 Bern

Frauenfeld, 6. September 2022

506

## **Investitionsprüfgesetz**

### **Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Investitionsprüfgesetz (IPG).

#### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Wir lehnen die Einführung einer Investitionsprüfung ab. Zwar können in seltenen Einzelfällen ausländische Direktinvestitionen ein Risiko für die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung darstellen. Diese Einzelfälle vermögen unseres Erachtens jedoch die Einführung einer Investitionsprüfung nicht zu rechtfertigen. Eventualiter erachten wir, wie in der Regulierungsfolgenabschätzung zur Einführung einer Investitionsprüfung ausgeführt, die Einführung einer Investitionsprüfung einschränkend für gewisse, gegenwärtig wenig geschützte Bereiche (z.B. sicherheitsrelevante IT-Dienstleistungen, Arzneimittel und Medizinprodukte, Rüstungs- und Dual-Use-Güter) als ausreichend.

Falls dennoch eine Investitionsprüfung eingeführt wird, haben wir folgende Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen.

#### **2. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln**

##### **Art. 3 lit. c**

Wir sprechen uns für Variante 2 aus, wonach eine inländische Tochterfirma eines ausländischen Unternehmens als ausländisches Unternehmen zu betrachten ist.

2/2

**Art. 4 Abs. 1 lit. b Ziff. 6**

Wir teilen die Einschätzung, dass Wasserversorgungen als kritische Infrastruktur vor ausländischen Übernahmen grundsätzlich geschützt sind. Im Kanton Thurgau ist die Versorgungsstruktur überwiegend kleinräumig und dezentral. Es gibt keine Unternehmen, die auch nur annähernd 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner mit Wasser versorgen. Die Bestimmung hat daher keine spezifischen Auswirkungen auf die Wasserversorgungen des Kantons Thurgau.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates

i. V.   
Der Staatschreiber  






## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

### **Investitionsprüfgesetz (Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie den Regierungsrat des Kantons Uri eingeladen, zum Entwurf des Investitionsgesetzes Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

Die Schweiz zählt sowohl zu den weltweit grössten Empfängerinnen von ausländischen Investitionen als auch zu den global grössten Investorinnen im Ausland. Es ist zu befürchten, dass eine Investitionsprüfung negative Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft hat, deren Erfolg und Standortattraktivität massgeblich auf der internationalen Offenheit beruht.

Gleichzeitig nimmt die Gefahr der Übernahme von strategischen Infrastrukturen durch staatsnahe oder staatliche ausländische Unternehmen in den letzten Jahren stetig zu. Der Nutzen des Investitionsprüfgesetzes überwiegt darum die erwarteten volkswirtschaftlichen Kosten - insbesondere aufgrund des Sicherheitsgewinns im Energiebereich.

Positiv bewertet der Regierungsrat, dass der Vollzug der vorgeschlagenen Investitionsprüfung schlank und kosteneffizient ausgestaltet sein soll. Gleichzeitig ist fraglich, ob die vorgesehenen personellen Ressourcen für fundierte Prüfungen ausreichen, um auch komplexe und verschachtelte Strukturen zu überprüfen.

Zusammenfassend unterstützt der Urner Regierungsrat das vorliegende Investitionsprüfgesetz grundsätzlich. Gleichzeitig spricht er sich aber für eine wirtschaftsverträgliche Umsetzung und Anwendung aus, um die drohenden investitionshemmenden Folgen daraus so gut wie möglich zu mindern. Für weitere Rückmeldungen zur Gesetzesvorlage schliessen wir uns der Stellungnahme der Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) an.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

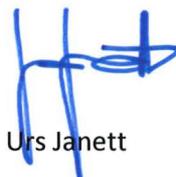
Altdorf, 9. September 2022



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

  
Urs Janett

  
Roman Balli

Monsieur le Conseiller fédéral  
Guy Parmelin  
Chef du Département de l'économie, de la  
formation et de la recherche  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

*Par courrier électronique, sous format Word et  
PDF, à l'adresse :  
wp.secretariat@seco.admin.ch*

Réf. : 22\_COU\_4846

Lausanne, le 7 septembre 2022

Monsieur le Conseiller fédéral,

En date du 18 mai 2022, vous avez fait parvenir à la Chancellerie d'Etat l'avant-projet de loi cité en titre pour consultation, ce dont nous vous remercions.

## **I. Contexte**

En adoptant la motion 18.3021 Rieder (« Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements »), le Parlement a chargé le Conseil fédéral de créer des bases légales en vue d'un mécanisme de contrôle des investissements directs étrangers. L'avant-projet de loi mis en consultation donne suite à ce mandat.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a rappelé qu'il restait opposé à l'introduction d'un examen des investissements, étant d'avis que le rapport coût-utilité n'est pas avantageux et que le cadre réglementaire en vigueur est suffisant. Il relève que la Suisse compte à la fois parmi les premières destinations mondiales des investissements étrangers et parmi les plus grands investisseurs à l'étranger. Par ailleurs, la politique d'ouverture en matière d'investissements étrangers est capitale pour la place économique suisse et constitue un modèle fructueux. Celle-ci assure aux entreprises suisses un afflux de capital et de savoir, contribuant ainsi non seulement à la valeur ajoutée, mais encore au maintien et à la création d'emplois. Il est dès lors important de veiller, lors de l'instauration d'un examen des investissements, à préserver l'ouverture de la Suisse aux investisseurs étrangers et son attrait pour ces derniers.

L'avant-projet de loi crée les bases légales pour contrôler les investissements directs depuis l'étranger dans les entreprises suisses, au moyen d'une autorité d'approbation chargée de contrôler les transactions. La voie proposée par le Conseil fédéral instaure un examen ciblé aux seuls investissements susceptibles de menacer ou compromettre objectivement l'ordre ou la sécurité publics. Concrètement, la nouvelle réglementation prévoit un mécanisme d'examen des investissements étrangers circonscrit à deux hypothèses. Premièrement, toute acquisition d'une entreprise suisse par des investisseurs étrangers étatiques ou proches d'un Etat, sera soumise à approbation, quelle que soit la branche. Deuxièmement, les investissements étrangers dans une entreprise suisse opérant dans des domaines particulièrement critiques seront soumis à approbation, qu'ils soient publics ou privés. L'avant-projet fixe toutefois un chiffre d'affaires minimal de CHF 10'000'000.- en moyenne sur les deux derniers exercices, de sorte que les petites entreprises devraient en règle générale échapper à cette réglementation.

## **II. Appréciation de l'avant-projet par le Canton de Vaud**

### **a. Risques pour l'attractivité économique de la Suisse**

De manière générale, le Conseil d'Etat rejoint la position du Conseil fédéral en rappelant que les investissements étrangers sont vitaux pour le maintien de la compétitivité de l'économie suisse et de sa capacité d'innovation en particulier. A ce titre, on peut redouter que l'instauration d'un examen des investissements étrangers conduirait à réduire le degré d'ouverture du marché suisse à la concurrence internationale et diminuerait l'attrait de la Suisse pour les entreprises et les investisseurs. Il faut également s'attendre à ce que des investisseurs hésitent à créer de nouvelles filiales en Suisse. Par ailleurs, la Suisse pourrait profiter dans une mesure moindre des avantages découlant des investissements étrangers. Ceux-ci contribuent par exemple au déploiement de nouvelles technologies, à l'évolution de la productivité et de l'innovation et, plus généralement, à l'évolution du marché du travail. L'obligation de soumettre une acquisition à l'examen des investissements aurait en outre un impact négatif sur la valeur de l'entreprise suisse. Premièrement, l'examen des investissements étrangers aurait pour effet de réduire le nombre de personnes intéressées : la concurrence entre les acheteurs potentiels en serait affectée et il en irait de même de la valorisation de l'entreprise par voie de conséquence. Deuxièmement, les incertitudes juridiques liées au processus (et sa durée de 4 mois) d'approbation ou non de l'investissement étranger par la Confédération entraverait le marché des acquisitions d'entreprises.

### **b. Étendue des investissements sujets au contrôle**

Le but de la motion est d'éviter que des étrangers « n'investissent dans le savoir-faire occidental pour l'utiliser au profit de leur propre économie », en s'appropriant les connaissances techniques et en délocalisant à terme la production. L'avant-projet part du principe que les principales menaces émanent d'investisseurs étatiques ou proches d'un Etat.

Or, cette vision nous semble quelque peu exagérée dans un contexte d'économie globalisée. Il est donc important de s'assurer que les contrôles qui seraient mis en place soient ciblés et limités aux opérations les plus risquées, touchant à des entreprises/domaines stratégiques pour la Suisse ou qu'elles impliquent des fonds souverains ou subventions étatiques d'Etats ayant une volonté de nuire. A ce titre, l'avant-projet devrait instaurer un contrôle des acquisitions dans certains secteurs critiques.

En effet, l'avant-projet vise un large éventail de secteurs, qui vont du domaine militaire à aux banques d'importance systémique. A notre avis, cet examen devrait être limité à quelques sujets particulièrement sensibles, tels les transports de marchandises et de personnes, l'approvisionnement énergétique, ainsi que les infrastructures de communication et numériques, notamment les datacenters. Si de tels contrôles étaient généralisés et conduits sans distinction, alors la loi irait dans le sens inverse de ce que souhaite le motionnaire, en décourageant les potentiels investisseurs étrangers de bonne volonté qui pourraient s'inquiéter d'un manque de prévisibilité et de sécurité du droit.

c. Impact de la procédure de contrôle

Il faut par ailleurs veiller à ce que le processus de contrôle par le Secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO), de par sa complexité et sa longueur, ne soit pas un facteur décourageant pour les investisseurs (et qui pourrait contribuer à réduire la valeur d'entreprises suisses lors du rachat). À ce titre, le projet n'est pas très rassurant : 1) le SECO décide en 1 mois si la transaction peut se faire ou si une procédure complète d'examen doit être lancée; 2) une telle procédure laisse un maximum de 3 mois aux unités administratives pour se mettre d'accord sur l'approbation ; 3) si aucun accord n'est trouvé, le Conseil fédéral doit trancher. En outre, le temps inhérent à un éventuel recours, à exercer dans les 30 jours, pourrait avoir pour effet de dissuader des investisseurs qui pourraient, à défaut, être intéressés. Le risque d'instrumentalisation des procédures de recours ne peut du reste être écarté dans ce contexte.

d. Critères relatifs à l'importance de l'entreprise

Les critères relatifs à l'importance de l'entreprise suisse visée, notamment le seuil de chiffre d'affaires fixé à CHF 10'000'000.- en moyenne sur les deux derniers exercices, omettent que ce sont parfois les start-ups, potentiellement filiales d'entreprises, qui vont se développer et pourront devenir critiques au sens de l'avant-projet de loi, problématique que celui-ci ne permet pas d'appréhender en l'état.

e. Perspective cantonale

Le Canton de Vaud (et ses communes) est concerné dans la mesure où il est propriétaire d'entreprises, actives pour la plupart dans le domaine des infrastructures critiques (énergie, transport, eau, banque). Le tissu économique vaudois est particulièrement accueillant en matière d'investissements

d'entreprises étrangères de par l'attractivité offerte dans plusieurs domaines clés (formation, infrastructure, pôle de compétences, etc.).

A ce titre, l'art. 10 du projet traite des unités administratives concernées et consultées par le SECO. Il ressort du texte et du rapport explicatif que seules des entités de l'administration fédérale sont visées. Or, il nous semblerait utile de prévoir que les autorités du canton dans lequel l'entreprise concernée par l'investissement a son siège, soient aussi consultées par le SECO dans le cadre de la procédure d'examen. En effet, avec le projet proposé, si l'entreprise est en mains privées, le canton pourrait ne pas avoir connaissance de ladite procédure, alors même qu'il a vraisemblablement des intérêts à participer à la procédure, ainsi que des informations pertinentes à apporter.

### III. Conclusion

En conclusion, si le souhait de mettre en place des contrôles pour les achats particulièrement risqués est compréhensible, à l'instar de ce qu'ont d'ailleurs déjà fait la majorité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il s'agit de veiller à ce que le processus concret ne contribue pas - par sa lenteur, sa complexité, son manque de transparence, l'instabilité juridique qu'il implique - à nuire à la compétitivité de la place économique suisse qu'entend justement préserver le présent projet.

En vous remerciant de prendre en considération nos remarques, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Aurélien Buffat

#### **Copies**

- OAE
- SG-DEIEP



Herr  
Guy Parmelin  
Bundesrat  
Vorsteher des Eidgenössischen  
Departements für Wirtschaft, Bildung und  
Forschung  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern



Unsere Ref. DWTI - SPR  
Ihre Ref. /

Datum 17. August 2022

## Stellungnahme zum Vorentwurf über das Investitionsprüfgesetz

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie uns gebeten, zum titelerwähnten Entwurf Stellung zu nehmen.

Das Ziel der Investitionsprüfung besteht laut dem erläuternden Bericht in der Verhinderung einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren.

Es wird dabei davon ausgegangen, dass die hauptsächlichen Gefährdungen oder Bedrohungen von Auslandsinvestitionen oder Investoren mit einer staatlichen Nähe ausgehen. Entsprechend sollen Übernahmen durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren in allen Branchen einer Genehmigungspflicht unterliegen. Zusätzlich wird definiert, in welchen besonders kritischen Bereichen für alle ausländischen, staatliche und private, Investoren bei Übernahmen von inländischen Unternehmen eine Genehmigungspflicht besteht. Kleine Unternehmen werden hingegen grundsätzlich ausgenommen, indem eine allgemeine Bagatellschwelle gesetzt wird.

Gemäss der vom Bund bei externen Stellen in Auftrag gegebenen Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) wird auf volkswirtschaftlicher Ebene mit Einbussen in Bezug auf die Standortattraktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft zu rechnen sei. Die Autoren der Analyse kommen zum Schluss, dass mit einem solchen neuen Instrument hohe wirtschaftliche Kosten einhergehen, welche dem sicherheitspolitischen Nutzen einer Investitionsprüfung gegenüberstehen. Letztere liessen sich aber nicht quantifizieren, weshalb die Autoren der RFA keine definitive Empfehlung abgeben wollen.

Der Walliser Staatsrat teilt grundsätzlich die Bedenken bezüglich der wirtschaftlichen Einbussen. Im Lichte der jüngsten Entwicklungen auf der weltpolitischen Ebene ist es vor allem ein politischer Entscheid, ob die Schweiz (wie 2/3 der OECD-Länder) ein solches Instrument einführen soll oder nicht. Entscheidend wird es dabei aus unserer Sicht sein, dass man die Grundkriterien für die Beurteilung der Fälle nicht zu einschränkend ansetzt werden und die zuständige Behörde (d.h. SECO) zügig die verschiedenen Fälle abhandelt. Durch die in Art. 7 Abs. 1 gesetzte maximale Behandlungsfrist von einem Monat scheint uns diese Vorgabe erfüllt zu sein.



Da es in der Tat möglich ist, dass ausländische, politisch motivierte Direktinvestitionen die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung gefährden könnten, insbesondere bei Investitionen in kritische Infrastrukturen wie z.B. in den Bereichen Energie, Telekommunikation oder in Güter, die sowohl für zivile und militärische Zwecke eingesetzt werden, können Auslandsinvestitionen in diesem Zusammenhang als kritisch eingestuft und damit eine Investitionsprüfung rechtfertigen.

Nach Abwägung der verschiedenen Interessen und Auswirkungen des vorliegenden Vorentwurfes unterstützt der Staatsrat die Einführung eines Investitionsprüfgesetzes. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass der Bund die Auswirkungen eines solchen Gesetzes periodisch überprüft und quantifizieren lässt. Nur so kann sichergestellt werden, dass man nicht mit «Kanonen auf Spatzen» schießt. In diesem Sinne schlagen wir vor, dass im vorliegenden Vorentwurf ein Abschnitt aufgenommen wird, in welchem die regelmässige Evaluation des Gesetzes behandelt wird. Nur so kann garantiert werden, dass drohende übermässige wirtschaftliche Einbussen verhindert werden können.

In diesem Sinne bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

Im Namen des Staatsrates

Der Präsident

  
**Roberto Schmidt**



Der Staatskanzler

  
**Philipp Spörri**

Kopie an [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF  
Herr Guy Parmelin, Bundesrat  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Zug, 30. August 2022 rv

**Vernehmlassung zum Investitionsprüfgesetz**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zu oben erwähnter Vernehmlassung eine Stellungnahme einzureichen.

Das Anliegen der Motionäre, die Verhinderung einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren, ist wichtig und richtig. Die Einführung einer Investitionsprüfung lehnen wir jedoch wie der Bundesrat wegen des ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses ab. Daher lautet unser

**Antrag:**

1. Die Einführung einer Investitionsprüfung ist **abzulehnen**.
2. Eventualiter, im Fall einer Umsetzung des vorgeschlagenen Investitionsprüfgesetzes ist folgender Art. 5 Abs. 5 neu einzufügen:  
Die Bewilligungsbehörde kann auf die Genehmigung zurückkommen und die Rückabwicklung des Kaufs in adäquater Form verfügen, wenn der Hauptsitz der übernehmenden Firma innerhalb der folgenden 5 Jahre ins Ausland verlegt wird.

**Begründung zu Antrag 1:**

Der Bundesrat hat sich bislang – u.E. zu Recht – gegen die Einführung einer Investitionsprüfung ausgesprochen. Nach seiner Beurteilung ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Investitionsprüfung ungünstig und das bestehende Regelwerk von Bund und Kantonen ausreichend. Wie im Bericht «Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen» vom 13. Februar 2019 in Erfüllung der Postulate 18.3376 Bischof und 18.3233 Stöckli dargelegt, bietet der weitgehende Staatsbesitz bei kritischen Infrastrukturen sowie die bestehende Gesetzgebung bereits heute einen angemessenen Schutz gegenüber Gefährdungen oder Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Schweiz.

Die Einführung einer Investitionsprüfung würde zu zusätzlichen administrativen Belastungen der betroffenen Unternehmen, **zu einer erhöhten Unsicherheit für Investoren und damit zu einer Minderung der Standortattraktivität der Schweiz führen**. Auch die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegebene vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung (nachfolgend RFA Investitionsprüfung) kommt zum Schluss, dass bereits zahlreiche Instrumente bestehen, mit denen diesen Gefährdungen oder Bedrohungen begegnet werden kann. Insbesondere die kritischen Infrastrukturen sind deshalb bereits gut geschützt (bspw. Energie, Wasser, Verkehr). Im Kanton Zug wäre einzig die Zuger Kantonsspital AG betroffen, sofern sie unter Art. 4 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 fallen würde. Andere wesentliche Beteiligungen des Kantons Zug sind von den gesetzlichen Vorgaben nicht betroffen.

Wir regen daher an, anstelle des Investitionsprüfgesetzes zu prüfen, ob das Ziel nicht mit Vin- kulierungsbestimmungen der einzelnen Unternehmen erreicht werden kann.

**Begründung zu Antrag 2 (Eventualantrag):**

Sollte ein Investitionsprüfgesetz eingeführt werden, dann müssten relevante Schlupflöcher kon- sequent ausgeschlossen werden. Dies trifft insbesondere für staatliche und staatsnahe Investo- ren zu, die oft einen langen Strategiehorizont haben. Innerhalb dieses Zeithorizonts kann ein kurzfristiges, temporäres Verlegen des Hauptsitzes den Zweck einer Übernahme begründen. Insofern soll eine Rückabwicklung des Kaufs innerhalb der folgenden fünf Jahren möglich sein, wenn die ursprünglichen Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind.

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug



Martin Pfister  
Landammann



Tobias Moser  
Landschreiber

Versand per E-Mail an:

- wp-sekretariat@seco.admin.ch (Word und PDF)
- Volkswirtschaftsdirektion (info.vds@zg.ch)
- Finanzdirektion (info.fd@zg.ch)
- Amt für Wirtschaft und Arbeit (info.awa@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch) mit Auftrag zur Publikation im Internet



Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung  
Staatssekretariat für Wirtschaft  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

31. August 2022 (RRB Nr. 1151/2022)

**Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen  
(Vernehmlassung)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz) Stellung zu nehmen, und äussern uns dazu wie folgt:

Der Regierungsrat schliesst sich der Beurteilung des Bundesrates mit seiner grundsätzlich ablehnenden Haltung zur Schaffung eines Investitionsprüfgesetzes an. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind Direktinvestitionen ein zentraler Treiber für den Wohlstand sowie die Wettbewerbsfähigkeit und somit für den wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz und des Kantons Zürich. Die Schaffung eines Investitionsprüfgesetzes mit einem ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis, bei dem der Nutzen die Nachteile nicht eindeutig überwiegt, lehnen wir im Grundsatz ab. Daher halten wir es für angezeigt, in der weiteren Diskussion den potenziellen sicherheitspolitischen Nutzen, den die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) als nicht klar quantifizierbar identifiziert hat, einer vertieften Prüfung zu unterziehen. So kann die Abwägung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses auf eine verbesserte Grundlage gestellt werden.

Was den vorgelegten Vorentwurf betrifft, anerkennt der Regierungsrat, dass er grundsätzlich zielgerichtet, griffig sowie administrativ schlank ausgestaltet ist und den Anforderungen an Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit weitgehend gerecht wird. So unterscheidet der Vorentwurf zwischen mittelbar und unmittelbar staatlich beeinflussten ausländischen Investoren, die einer generellen Prüfpflicht unterstehen und privaten ausländischen Investoren, deren Investitionen lediglich unter gewissen Bedingungen fallweise geprüft werden. Hingegen könnten zur zusätzlichen Vereinfachung des Verfahrens Unternehmen aus bestimmten Ländern, z. B. der EU/EFTA, generell von der Investitionsprüfung ausgenommen werden. Mitgliedstaaten der EU nehmen sich gegenseitig ebenfalls grundsätzlich von den Investitionsprüfungen aus. Aus Sicht des Wirtschaftsstandorts wäre dies positiv zu beurteilen, sicherheitspolitisch hätte dies unseres Erachtens kaum Auswirkungen.

Bei der Begriffsdefinition des ausländischen Investors in Art. 3 Bst. d des Vorentwurfs wird der ausländische Staat nicht erwähnt, was unseres Erachtens ergänzt werden sollte. Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Bst. a des Vorentwurfs «Übernahmen inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird» umfasst den ausländischen Staat selber nicht. Daher sollte der ausländische Staat in der Begriffsdefinition des ausländischen Investors ausdrücklich erwähnt sein.

Weiter wäre im Sinne der Verhältnismässigkeit zu prüfen, ob der Geltungsbereich des Gesetzes auf Unternehmensbereiche beschränkt werden sollte, die gemäss RFA das grösste Schutzdefizit aufweisen wie Rüstungs- und Dual-Use-Güter, sicherheitsrelevante IT-Dienstleistungen, Arznei- und Medizinprodukte. Die Liste der potenziell genehmigungspflichtigen Unternehmen gemäss Art. 4 des Entwurfs würde auf das Nötigste reduziert und damit dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen.

Zudem ist zu hinterfragen, weshalb gemäss Art. 10 Abs. 1 des Vorentwurfs der Kreis der mitinteressierten Verwaltungseinheiten, die vom Staatssekretariat für Wirtschaft fallweise miteinbezogen werden, auf die zentrale Bundesverwaltung beschränkt wird. Bei Unternehmen, die für den Standortkanton von erheblicher Bedeutung sind, dürfte auch dieser ein ausgewiesenes Interesse zumindest an einer Anhörung haben. Daher sollten in Art. 10 Abs. 1 des Vorentwurfs auch die Kantone als fallweise mitinteressierte Verwaltungseinheiten erwähnt werden.

Schliesslich wäre mit Blick auf die Parlamentarische Initiative Badran (16.498) betreffend Unterstellung der strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft unter die Lex Koller klarzustellen, ob die Energiewirtschaft vom Investitionsprüfgesetz oder vom Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken im Ausland vom 16. Dezember 1983 erfasst wird.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Ernst Stocker

Die Staatsschreiberin:



Dr. Kathrin Arioli





# DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone  
Conférence gouvernementale des cantons alpins  
Conferenza dei governi dei cantoni alpini  
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

Bundesrat  
Guy Parmelin  
Vorsteher WBF  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Chur, den 29. August 2022

## Investitionsprüfgesetz (IPG)

### VERNEHMLASSUNG

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Nach Einsicht in die vorerwähnten Vernehmlassungsunterlagen nimmt die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK), bestehend aus den Kantonen Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden, Tessin und Wallis, gerne wie folgt Stellung, wobei die Regierung des Kantons Nidwalden eine abweichende Haltung vertritt:

#### I. ZUSAMMENFASSUNG

- 1 Der Schutz strategischer Infrastrukturen vor ausländischer Beherrschung ist von zentraler vitaler Bedeutung für unser Land. Die Gebirgskantone **befürworten** deshalb den Erlass eines Investitionsprüfgesetzes (IPG) **unter Vorbehalt unserer nachstehenden drei Anträge**.
- 2 Wie in den Vernehmlassungsunterlagen ausgeführt, kann eine Investitionsprüfung die Schwächung der Schweizer Volkswirtschaft nach sich ziehen. Immerhin gehört die Schweiz sowohl zu den weltweit grössten Empfängern von ausländischen Investitionen als auch zu den weltweit grössten Investoren im Ausland. Somit ist die Befürchtung, dass ein IPG zur Beeinträchtigung der Standortattraktivität nicht ganz von der Hand zu weisen. Andererseits ist genausowenig von der Hand zu weisen, dass ausländische Investitionen oftmals (geo-)politische und/oder andere unliebsame wirtschaftliche Interessen verfolgen. In einer Gesamtinteressenabwägung scheint uns das IPG mit Augenmass eine zielführende und vertretbare Kombination zwischen berechtigter Investitionsprüfung und Gewährleistung der Standortattraktivität gefunden zu haben. Wir regen jedoch an, die konkreten Auswirkungen der Umsetzung des IPG periodisch zu überprüfen und eine entsprechende Gesetzesbestimmung für eine regelmässige Evaluation ins Gesetz aufzunehmen.

Präsident: Staatsrat Roberto Schmidt  
Generalsekretär: lic. iur. Fadri Ramming

Hinterm Bach 6, Postfach 539, 7001 Chur  
Tel. 081 250 45 61, Fax 081 252 98 58  
kontakt@gebirgskantone.ch  
www.gebirgskantone.ch

- 3 Das vorgeschlagene IPG ist auf eine Begleitung und Prüfung ausländischer Beteiligungen ausgelegt und nicht auf dessen generelle Verhinderung. Zudem werden klar eingegrenzte Kategorien von prüfungspflichtigen Übernahmen definiert sowie ein zweistufiges Prüfverfahren festgelegt. Wir sind der Ansicht, dass dadurch ein Prüfungsrahmen mit Augenmass erarbeitet wurde. So stellt das IPG im Gegensatz zur parlamentarischen Initiative 16.498 «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» im Ergebnis ein taugliches, umfassenderes und umsetzbares Mittel für den Schutz von strategischen Infrastrukturen vor ausländischen Übernahmen dar. Unsere Konferenz hatte sich in ihrer Vernehmlassungsantwort vom 2. Dezember 2021 dezidiert gegen die isolierte und eindimensionale vorgeschlagene Regelung im Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG; «Lex Koller») ausgesprochen.
- 4 Wir erachten es zudem für zweckmässig, den Vollzug des IPG einer spezialisierten Verwaltungseinheit im SECO zu übertragen. Der mit dem Prüfungsverfahren und der Schaffung der Prüfstelle einhergehende Administrativ- und Kostenaufwand mag ein Wermutstropfen sein. Als Preis für die Sicherheit ist dieser aber vertretbar und in Kauf zu nehmen. Insgesamt gewichten wir den Sicherheitsnutzen jedenfalls höher als die entstehenden Kosten. Ein Prüfverfahren impliziert gegebenenfalls politische Implikationen von gewisser Tragweite. Daher erachten wir es als angezeigt, dass für die entsprechenden Fälle das SECO zwingend eine Anhörung des WBF ins Prüfverfahren integrieren muss.

## II. GENERELLE BEMERKUNGEN

### 1. Schutz strategischer Infrastrukturen vital

- 5 Ein Schutz strategischer Infrastrukturen (Rüstung, Elektrizitätsproduktion und -übertragung; Gasleitungen; Wasserversorgung, sicherheitsrelevante IT-Systeme) vor ausländischer Beherrschung ist von absolut vitaler Bedeutung für unser Land. Die Gefahr der Übernahme von strategischen Infrastrukturen durch staatsnahe oder staatliche ausländische Unternehmen und Organisationen besteht und ist in den letzten Jahren weiter gestiegen. Hinter diesen Investitionen stehen oftmals (geo-)politische und/oder wirtschaftliche Interessen. Mit der Annahme der Motion 18.3021 Rieder «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrolle» hat das Parlament dies bestätigt und einen Handlungsbedarf erkannt. Dies erfolgte – notabene – noch zu einer Zeit, als die Zuspitzung der internationalen Lage (Ukraine-Krise) weder absehbar noch eingetreten war. Bedauerlicherweise hat die zwischenzeitlich deutlich veränderte Weltlage in drastischer Weise aufgezeigt, wie wichtig die Beherrschung strategischen Infrastrukturen für ein Land ist.
- 6 Auch die fortschreitende Klimaveränderung kann zu Verteilkämpfen führen, namentlich bei der Wasserversorgung. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden in künftigen Wassernutzung-Konzessionen zur Stromproduktion auch jeweils Bestimmungen im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Wasserversorgung aufgenommen werden (sogenannte multifunktionale Speicherseen). Die Multifunktionalität von Infrastrukturen wird auch in anderen Bereichen an Bedeutung gewinnen, weil damit Synergiepotenziale genutzt und Umweltbelastungen vermindert werden können. Damit steigt die Sensitivität solcher Infrastrukturen noch zusätzlich.

## 2. Bestehendes Regelwerk lückenhaft

- 7 Es trifft zu, dass in im bestehenden Regelwerk teilweise Mechanismen vorgesehen sind, um unerwünschte Eigentümerwechsel zu verhindern. Mitunter sind diese aber lückenhaft. So sind zum Beispiel Konzessionsübertragungen im Wasserrecht zwar genehmigungspflichtig. Bleibt die Konzessionärin aber dieselbe und wechseln «im Hintergrund» nur die Aktien, dann findet keine Konzessionsübertragung statt. Die Beherrschung der Infrastruktur geht somit ohne Genehmigungserfordernis auf die neue Eigentümerschaft über.
- 8 Auch dass sich vermehrt Finanz-Anlagevehikel an Infrastrukturen beteiligen und ihre Geschäftstätigkeit global ausrichten (z.B. Energy-Infrastructure Partners, CSA Energie-Infrastruktur Schweiz usw.) birgt die Gefahr, dass mit Beteiligungstransaktionen Eigentümerwechsel stattfinden, die erst dann sicht- und spürbar werden, wenn sie bereits vollzogen sind. Ein rückwirkendes Einschreiten ist dann nicht mehr möglich.

## 3. Bei energiewirtschaftlichen Infrastrukturen: Fokus auf Versorgungssicherheit legen

- 9 Wir begrüssen, dass der in Artikel 4 E-IPG enthaltene Katalog der genehmigungspflichtigen Übernahmen klar und übersichtlich eingegrenzt worden ist. Ebenso begrüssen wir den in Art. 5 Abs. 1 E-IPG enthaltene grundsätzliche Genehmigungsansatz, sofern keine Anhaltspunkte für eine Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit besteht.
- 10 Aus Sicht unserer Konferenz sollte bei den energiewirtschaftlichen Bereichen ein stärkerer Fokus auf die Versorgungssicherheit gelegt werden. Es sollte somit nicht auf die alleinige Kraftwerksleistung abgestützt werden, sondern auf die jährliche Produktion (vgl. Ziff. 4 des Katalogs). Ziffer 5 des Katalogs bezieht sich schliesslich alleine auf den Gastransport. Im Lichte der sich weiter verstärkenden Gas-Krise in Europa müsste das Gesetz auch die in- und ausländischen Gaslager umfassen, welche von einem inländischen Unternehmen betrieben werden.

### **ANTRAG 1**

Bei energiewirtschaftlichen Infrastrukturen ist der Prüfungsfokus deutlich stärker auf die Versorgungssicherheit zu legen.

## 4. Zweistufiges Genehmigungsverfahren zweckmässig

- 11 Das vorgesehene zweistufige Genehmigungsverfahren zeugt ebenfalls von Augenmass. Wenn das SECO – unter Einbezug der mitinteressierten Verwaltungseinheiten – innerhalb von 30 Tagen entscheiden muss, ob das Gesuch des Investors genehmigt oder ein Prüfverfahren eingeleitet wird, so erhält der Investor innert nützlicher Frist eine Genehmigung oder den Hinweis, dass seine geplante Investition als sensitiv erachtet wird. Wird auf Letzteres geschlossen, muss innerhalb von 3 Monaten entschieden werden, ob die Genehmigung erteilt wird oder nicht. Diese Fristen erscheinen insgesamt als vertretbar, zumal es um den Schutz sensitiver Infrastrukturen unseres Landes geht. Auch der Bericht zur Regulierungsfolgeabschätzung konstatiert, dass der vorgeschlagene Vollzug effizient ausgestaltet erscheint.



Bei möglichen politischen Implikationen eines Entscheides zu einer Übernahme erscheint uns aber eine Anhörung des WBF im Prüfverfahren zwingend.

#### **ANTRAG 2**

Impliziert ein Prüfverfahren politische Implikationen von gewisser Tragweite muss das SECO das WBF zwingend ins Prüfverfahren integrieren.

### **5. Administrativaufwand vertretbar**

- 12 Wir erachten es für zweckmässig, den Vollzug einer spezialisierten Verwaltungseinheit im SECO zu übertragen. Damit erfolgt ein zentraler Wissens- und Erfahrungsaufbau und zudem wird auch eine einheitliche Rechtspraxis besser gewährleistet. Bei einem Vollzug der Genehmigungstatbestände in den verschiedenen Spezialgesetzen, die durch unterschiedliche Verwaltungseinheiten erfolgen, ist dies nicht in gleichem Ausmass sichergestellt.
- 13 Wenn der Schutz vitaler Infrastrukturen unseres Landes mittels eines neuen IPG – wie von unserer Konferenz – für gerechtfertigt erachtet wird, liegt es in der Natur der Sache, dass das entsprechende Prüfungsverfahren mit administrativem Aufwand verbunden ist. Es handelt sich sozusagen um den Preis für die Sicherheit, die man durch die Prüfung und Genehmigung erlangt. Unseres Erachtens dürfte sich dieser Mehraufwand aber in vertretbarem Rahmen halten. Gemäss Bericht zur Regulierungsfolgeabschätzung wären in den vergangenen Jahren zwischen 23 bis 45 Übernahmen meldungs- und prüfungsbedürftig gewesen. Insgesamt gewichten wir den Sicherheitsnutzen deshalb höher als die entstehenden Kosten. Wir regen jedoch an, die konkreten Auswirkungen der Umsetzung des Gesetzes periodisch zu überprüfen und eine entsprechende Gesetzesbestimmung für eine regelmässige Evaluation aufzunehmen.

#### **ANTRAG 3**

Das IPG ist mit einer Bestimmung zu ergänzen, die eine regelmässige Evaluation der Auswirkungen des Gesetzes vorschreibt.

### **III. DETAILBEMERKUNGEN**

- 14 Mit Ausnahme unserer drei Anträge haben wir zu den vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen keine weiteren Bemerkungen anzubringen.



---

Wir ersuchen Sie, unsere Anträge bei der weiteren Bearbeitung der Revisionsvorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

**REGIERUNGSKONFERENZ DER GEBIRGSKANTONE**

Der Präsident:

Roberto Schmidt, Staatsrat

Der Generalsekretär:

Fadri Ramming

Per Mail an:

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Per Mail: [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

**Bern, 2. September 2022**

## **Vernehmlassung Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

### **Dringende Notwendigkeit einer Investitionskontrolle**

Die Schweiz verfügt über eine vernetzte und hochinnovative Volkswirtschaft, die ihres Zeichens äusserst attraktiv und offen für ausländische Investitionen ist. Neben den guten gesetzlichen Rahmenbedingungen und der hohen Bildungsqualität ist dieses investitionsfreundliche Umfeld mitunter Grund für den Erfolg des Wirtschaftsstandortes Schweiz.

Die vergangenen Jahre zeigten allerdings, dass ausländische Investitionen in die Schweizer Wirtschaft nicht nur unternehmerisch motiviert waren, sondern damit klare politische Interessen ausländischer Staaten verfolgt wurden. Mit dem Ziel, eingekauftes Know-How für die eigene Volkswirtschaft nutzbar zu machen, wollten vor allem autokratisch regierte Länder die eigene geopolitische Machtstellung zementieren und vorantreiben oder aber andere Volkswirtschaften zurückbinden und schwächen.

Für ein kleines Land wie die Schweiz, deren Volkswirtschaft sich durch enorme Innovationsfähigkeit und hohe Qualitätsansprüche auszeichnet und auf Prinzipien wie Offenheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruht, stellt dies eine Gefahr dar. So sind Einflussnahmen und stärkere Abhängigkeiten bei essenziellen Gütern und Infrastrukturen denkbar, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit bedrohen. Zahlreiche andere westlich-demokratische Industriestaaten, wie z.B. Deutschland, Frankreich, Italien oder die USA, haben diese Problematik erkannt und darum bereits einen Mechanismus zur Kontrolle ausländischer Investitionen eingeführt. Doch kennen auch Länder wie Russland oder China einen solchen Überprüfungsmechanismus.

Während andere Staaten über einen gezielten Kontrollmechanismus verfügen, fehlt in der Schweiz, als ausgesprochen begehrtes Investitionsland, eine vergleichbare Regelung. Dass diese Problematik nicht ungefährlich ist, hat Mitte-Ständerat Beat Rieder bereits frühzeitig erkannt. Er reichte deswegen die Motion 18.3021 «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» ein, auf die der vorliegende Vernehmlassungsentwurf zurückgeht.

### **Starke Unterstützung der Mitte für das Anliegen**

Die Mitte unterstützt dieses Anliegen vollumfänglich. Die gravierenden geopolitischen Ereignisse der vergangenen Monate und Jahre haben uns gezeigt, dass eine auf Vertrauen, Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Prinzipien basierende Wirtschaftsordnung nicht mehr als selbstverständlich gilt. Darauf muss sich die Schweiz einstellen und vorbereiten. So gilt es, gefährliche Abhängigkeiten bei wichtigen Gütern und essenziellen Infrastrukturen oder auch der rein politisch motivierte Abzug von Know-How unbedingt zu verhindern. Gleichzeitig darf die Schweiz ihrerseits grundlegende Prinzipien einer liberalen Wirtschaftsordnung nicht negieren.

Vor diesem Hintergrund und dem Wissen über die jüngsten Ereignisse zeigt sich die Mitte über das Verhalten des Bundesrates im laufenden Gesetzgebungsprozess erstaunt. So besteht die Landesregierung im Vernehmlassungsverfahren trotz einer vom Parlament überwiesenen Motion mit einem klaren Auftrag auch im erläuternden Bericht auf eine Ablehnung der Vorlage. Gleichzeitig ignoriert der Bundesrat die von anderen Staaten laufenden Bestrebungen im Bereich der Investitionsschutzkontrollen. Diese wenig umsichtige Positionierung im Zusammenhang mit dieser Vorlage scheint aus Sicht der Mitte mehr als fragwürdig.

### **Breitere Definition der zu kontrollierenden Übernahmen**

Im Rahmen dessen zeigt sich auch die zurückhaltende Umsetzung der Motion Rieder. So beantragt der Bundesrat im vorliegenden Vernehmlassungsentwurf einen äusserst engen Anwendungsbereich für die Investitionskontrolle. Entgegen dem Ziel der Motion verzichtet der Bundesrat auf eine gesetzliche Regelung für einen branchenübergreifenden Schutz des Know-Hows Schweizer Unternehmen vor der gezielten Einflussnahme ausländischer Investoren. Aus Sicht der Mitte greift der enge Anwendungsbereich, der sich vorwiegend auf den Schutz der Schweizer Rüstungsindustrie und der kritischen Infrastruktur im Bereich von IT-Systemen und sicherheitsrelevante Daten bezieht, zu kurz. Gerade mit Blick auf die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit unseres Industrie- und Wirtschaftsstandortes muss das Verhindern von gezieltem «Know-How-Abzug» Teil des Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen sein. Ähnliches gilt aber auch hinsichtlich essentieller Infrastrukturen und Ressourcen wie Energie und Verkehr.

Ohne eine solche gesetzliche Regelung droht die Gefahr, dass andere Staaten einseitig von der hohen Innovationstätigkeit der Schweizer Wirtschaft profitieren. Aus Sicht der Mitte darf diese Problematik nicht unterschätzt werden. Auch umliegende Staaten haben dies erkannt und sind deswegen bestrebt, ihre diesbezüglichen Gesetzgebungen zu verschärfen.

### **Inländische Unternehmen**

Hinsichtlich der Definition inländischer Unternehmen, die Ziel einer ausländischen Investition sein können, spricht sich die Mitte klar für die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Variante 1 aus. Ein Unternehmen soll auch dann als «inländisch» gelten, wenn es zwar im Schweizer Handelsregister eingetragen ist, aber als Tochterfirma Teil einer ausländischen Unternehmensgruppe ist. Dies ermöglicht die Anwendung der Investitionsprüfung bei sog. mittelbaren Kontrollübernahmen, also wenn die ausländische Muttergesellschaft Ziel der Investition ist. Mitunter ist dies wichtig, weil vereinzelt kritische Infrastrukturen der Schweiz bereits in den Händen ausländischer Muttergesellschaften sind und es deren Bestand nun auch durch Kontrollen von Investitionen in diese Muttergesellschaften im Ausland zu sichern gilt.

### **Reziprozität**

Während die Schweiz heute allen ausländischen Investitionen offen gegenüber ist, behalten sich andere Staaten das Recht vor, Investitionen von Schweizer Unternehmen aus politischen Gründen abzulehnen. Dies unterstreicht die Ausgangslage, dass die Schweiz in diesem Bereich mit anderen Staaten nicht auf Augenhöhe agiert.

Doch statt diese stossende Situation zu beseitigen, schlägt der Bundesrat vor, dass er Ausnahmen von der Investitionskontrolle für ausländische Investoren bestimmter Staaten vorsehen kann, wenn die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewährleistet ist. Mit diesem unilateralen Vorgehen werden weder die politischen

Interessen der Schweiz geschützt noch erhalten Schweizer Unternehmen bei Investitionen im Ausland gleich lange Spiesse wie ihre Konkurrenten. Die Mitte lehnt diese vorauseilende Regelung ab.

Stattdessen fordert Die Mitte die zwingende Verankerung des Prinzips der Reziprozität im neuen Bundesgesetz. Ausländische Investitionen sollen in der Schweiz nur unter den Bedingungen möglich sein, wie sie im anderen Investitionsstaat von auch von schweizerischen Investitionen abverlangt werden. Dies stellt zukünftig ein Agieren der Schweiz auf Augenhöhe mit anderen Staaten im Investitionsbereich sicher. Gleichzeitig bestätigt die Schweiz damit ihre grundsätzliche Position, offen für Investitionen von Unternehmen ausländischer Staaten zu sein, sofern diese dieselben Prinzipien einer offenen, rechtsstaatlichen und demokratischen Marktwirtschaft teilen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

### **Die Mitte**

Sig. Gerhard Pfister  
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio  
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz



Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

*Per Mail:* wp-sekretariat@seco.admin.ch

Bern, 7. September 2022

## Vernehmlassungsantwort zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz, IPG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten Ihnen die folgende Stellungnahme.

Die Schweiz verfügt über äusserst gute Rahmenbedingungen für eine blühende Wirtschaft. Die hohe Bildungsqualität, die Rechtsstaatlichkeit und die liberalen Marktbedingungen tragen zur internationalen Vernetzung und Innovationskraft unserer Wirtschaft bei. So ist sie auch für ausländische Investitionen sehr attraktiv.

Staaten wie Deutschland, Frankreich, Italien oder die USA haben einen Mechanismus zur Kontrolle ausländischer Investitionen eingeführt. Dies ist vor allem dann nötig, wenn ausländische Investitionen nicht nur unternehmerisch motiviert sind, sondern politischen Interessen ausländischer Staaten dienen, die das Ziel verfolgen, eingekauftes Wissen für die eigene Volkswirtschaft nutzbar zu machen. **Wie die Mehrheit des Parlaments, erachtet es die EVP als notwendig, dass Gefährdungen oder Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Schweiz angemessen begegnet werden können.** Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Bundesrat sich gegen die Einführung einer Investitionsprüfung ausspricht und seinen Befürchtungen Ausdruck verleiht, dass die betroffenen Unternehmen zusätzlich administrativ belastet werden. Die Studie, die im Auftrag des SECO<sup>1</sup> erstellt wurde, hat zahlreiche Instrumente identifiziert, mit denen Gefährdungen oder Bedrohungen begegnet werden können. Während andere Staaten über einen gezielten Kontrollmechanismus verfügen, fehlt in der Schweiz, als ausgesprochen begehrtes Investitionsland, eine analoge Regelung.

---

<sup>1</sup> Niclas Meyer, Markus Braun und Christopher Huddleston (2022): «RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung – Regulierungsfolgenabschätzung für die Vernehmlassung». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 34. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz.

Es gibt Stimmen, die der Prüfung ausländischer Investitionen kritisch gegenüberstehen, weil sie die wirtschaftlichen Kosten als hoch gewichten<sup>2</sup>. Sie argumentieren mit der Rechtsunsicherheit für Schweizer Unternehmen und deren ausländische Investoren oder mit den Verzögerungen, die wegen verfahrenstechnischen Hürden entstehen würden. Die EVP geht hingegen davon aus, dass die Standortattraktivität und die Wettbewerbsfähigkeit unter einer Investitionsprüfung nicht leiden würden. Wir unterstützen eine **schlanke und zielgerichtete Ausgestaltung** des Gesetzes. Dabei ist für uns eine **hohe Transparenz und Vorhersehbarkeit** wichtig. Zusätzlich schätzt die EVP das sicherheitspolitische Ziel der Verhinderung einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch Übernahme von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren als prioritär ein.

Der Bundesrat beantragt einen äusserst engen Anwendungsbereich für die Investitionskontrolle. Leider verzichtet er, entgegen dem Ziel der Motion, auf einen branchenübergreifenden Schutz des Know-Hows Schweizer Unternehmen vor der Übernahme durch ausländische Investoren. Dies greift unseres Erachtens zu kurz. Gerade mit Blick auf die langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Industrie- und Wirtschaftsstandortes muss **das Verhindern von gezieltem «Know-How-Abzug»** Teil des Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen sein.

Hinsichtlich der **Definition inländischer Unternehmen**, die Ziel einer ausländischen Investition sein können, spricht sich die EVP klar für die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Variante 1 aus. Ein Unternehmen soll auch dann als «inländisch» gelten, wenn es zwar im Schweizer Handelsregister eingetragen ist, aber als Tochterfirma Teil einer ausländischen Unternehmensgruppe ist. Dies ermöglicht die Anwendung der Investitionsprüfung bei sog. mittelbaren Kontrollübernahmen, also wenn die ausländische Muttergesellschaft Ziel der Investition ist. Mitunter ist dies wichtig, weil vereinzelt kritische Infrastrukturen der Schweiz bereits in den Händen ausländischer Muttergesellschaften sind und es deren Bestand nun auch durch Kontrollen von Investitionen in diese Muttergesellschaften im Ausland zu sichern gilt.

Zusätzlich bitten wir den Bundesrat zu prüfen, ob das **Prinzip der Reziprozität** im Bundesgesetz verankert werden kann. So sollen in der Schweiz ausländische Investitionen nur unter den Bedingungen möglich sein, wie sie im anderen Investitionsstaat auch von schweizerischen Investitionen abverlangt werden. So kann die Schweiz im Investitionsbereich auf Augenhöhe mit anderen Staaten agieren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vorschläge und Anliegen und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lilian Studer  
Präsidentin EVP Schweiz



Roman Rutz  
Generalsekretär EVP Schweiz

---

<sup>2</sup> Niclas Meyer, Markus Braun, und Claudio Cozza, „Investitionskontrollen: Fluch oder Segen?“, Die Volkswirtschaft, 2022, <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2022/05/investitionskontrollen-fluch-oder-segen/>.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Bern, 12.09.2022 / CW  
VL Investitionsprüfung

Per Mail an:

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

## Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen

### Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen lehnt die Einführung von Investitionsprüfungen ab. Entsprechend klar hat sich die FDP in beiden Räten gegen die Motion [18.3021](#) Rieder „Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen“ gestellt, welche dem hiermit vorgeschlagenen Bundesgesetz zugrunde liegt. Die FDP bleibt dabei: Die geplanten Investitionsprüfungen sind unnötig, stehen im Widerspruch zur bewährten Aussenwirtschaftspolitik und schwächen die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Wirtschaftsstandorts.

Die Schweiz gehört weltweit zu den zehn grössten Kapitalexporteuren und profitiert selbst auch massiv von Investitionen aus dem Ausland. Doch diese wirtschaftliche Offenheit wird hier aufs Spiel gesetzt, indem ausländische Investitionen pauschal als schädlich und gefährlich abgestempelt werden. Das ist nicht nur inhaltlich falsch, sondern solche protektionistische und rückwärtsgerichtete Bestrebungen senden auch politisch ein schlechtes Signal an ausländische Investoren, die massgeblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand in der Schweiz beitragen. So wäre bei der Einführung von staatlichen Investitionsprüfungen zu befürchten, dass wichtige Handelspartner ihrerseits Gegenmassnahmen beschliessen und Schweizer Unternehmen in ihren Märkten kontrollieren oder gar einschränken. Der weitgehende Staatsbesitz bei kritischen Infrastrukturen bietet bereits heute einen angemessenen Schutz vor allfälligen Gefährdungen oder Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Schweiz. Die Schweiz braucht kein neues Bürokratiemonster, welches den Standort Schweiz weiter unter Druck setzt.

Nachfolgende Aspekte der beantragten Neuregelung lehnt die FDP insbesondere ab. Zum einen fällt das Prüfverfahren in die heikle Zeit zwischen *signing* und *closing* und die dreimonatige Frist kann nicht immer vom Bundesrat eingehalten werden. Dies führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit und kann potenziell auch enorme wirtschaftliche Kosten für die betroffenen Unternehmen zur Folge haben. Zudem schießt die Vorlage grundsätzlich über das Ziel hinaus: Im Parlament drehte sich die Diskussion um staatliche oder staatsnahe Unternehmen. Deshalb ist nicht nachvollziehbar, weshalb privatwirtschaftliche Unternehmen nicht von der Prüfpflicht ausgenommen werden und sich die Vorlage nicht nur auf Unternehmen in sicherheitsrelevanten Sektoren beschränkt. Des Weiteren sind die Bagatellschwellen so tief angesetzt, dass sogar kleine und mittlere Unternehmen der Prüfpflicht unterliegen würden. Widersprüchlich ist auch die Ausnahme von der Investitionsprüfung für natürliche Personen aus EU/EFTA-Mitgliedländern, welche jedoch nicht für in diesen Ländern ansässige Unternehmen gilt.

Anstatt zum vermeintlichen Schutz der Schweiz vor ausländischen Investitionen auf massive Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit zu setzen, wäre es viel sinnvoller, zielführendere und gezieltere Massnahmen mit einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis zu ergreifen. Aus diesen Gründen beantragt die FDP, die Vorlage als Ganzes abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen  
Der Präsident



Thierry Burkart  
Ständerat

Der Generalsekretär



Jon Fanzun



**GRÜNE Schweiz**

Waisenhausplatz 21  
3011 Bern

Raphael.noser@gruene.ch  
031 326 66 07

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Bern, 09. September 2022

**Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen;  
Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel vermerkten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

**GRÜNE begrüßen die Einführung von Investitionsprüfungen**

Als prosperierender Innovations- und Wirtschaftsstandort ist die Schweiz ein attraktives Ziel für ausländische, primär unternehmerisch motivierte, Investitionen. Die Beteiligung an oder die Übernahme von Unternehmen und von kritischen Infrastrukturen kann aber auch für die Durchsetzung strategischer und geopolitischer Interessen genutzt werden. Aufgrund solcher Abhängigkeiten kann die Versorgungssicherheit gefährdet und – wie etwa verschiedene Beispiele rund um die chinesische *Belt and Road Initiative* zeigen – die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz eingeschränkt werden. Als innovative und offene Volkswirtschaft ist die Schweiz besonders verletzlich für solche Einflussversuche.

**Vor diesem Hintergrund begrüßen die GRÜNEN explizit die Einführung von Investitionsprüfungen und die Schaffung eines Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen.** Die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass Investitionsprüfungen ein wirksames Instrument darstellen um Übernahmen zu verhindern, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden. Die GRÜNEN teilen auch die Ansicht des Bundesrates, dass die Investitionsprüfungen zielgerichtet, griffig und administrativ schlank ausgestaltet sein sollen. Das Mittel der Investitionsprüfung soll nicht dazu dienen, unternehmerisch

motivierten Investitionen in private Unternehmen zu verhindern. **Stattdessen sollen potenziell sicherheitsrelevante Übernahmeversuche erkannt und, falls notwendig, unterbunden werden. Die GRÜNEN teilen diesbezüglich die Einschätzung des Bundesrates, dass die wesentliche Bedrohung von staatlichen oder staatsnahen Investoren ausgeht.** Sie erachten den vorliegenden Gesetzesentwurf folglich als zielgerichtet und unterstützungswürdig. Dennoch sehen die GRÜNEN namentlich in zwei Bereichen weiteren Anpassungsbedarf:

- Zweckbestimmung (Art. 1): Es ist sicherzustellen, dass neben dem potenziellen Ausfall von kritischen Infrastrukturen auch die Versorgungssicherheit mit kritischen Gütern, wie etwa Medikamenten, nicht durch ausländische Übernahmen gefährdet werden.
- Genehmigungspflichtige Übernahmen (Art. 4): Die GRÜNEN begrüßen, dass Übernahmen durch *staatliche und staatsnahe* Unternehmen zwingend einer Regulierungsprüfung unterliegen. Im Grundsatz begrüßen die GRÜNEN auch die Auflistung derjenigen sicherheitskritischen Bereiche und Unternehmen, bei welchen zusätzlich auch Übernahmen durch ausländische *private* Investoren genehmigungspflichtig sind. Eine abschliessende Aufzählung aller sicherheitskritischer Bereiche und Unternehmen ist jedoch nicht möglich – nicht zuletzt da sich diese über die Zeit verändern. Die Bestimmung soll deshalb so ausgestaltet werden, dass die Genehmigungsbehörden in begründeten Einzelfällen und insbesondere bei Fällen von potenziell erheblicher politischer Tragweite ein Prüfverfahren von Amtes wegen vornehmen können.

Explizit begrüßen die GRÜNEN, dass die Übernahme von Unternehmen sowohl des privaten wie auch des öffentlichen Rechts zukünftig einer Investitionsprüfung unterliegen soll. Ebenfalls unterstützen die GRÜNEN, dass auch der Erwerb bedeutender Aktiven oder erheblicher Beteiligungen, selbst wenn diese unter 50 Prozent der Stimmrechte liegen, einer Investitionsprüfung unterliegen. Die GRÜNEN begrüßen darüber hinaus auch den Grundsatz, dass Übernahmen von Investoren aus bestimmten Staaten explizit vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden können. Eine solche Ausnahmeklausel ist etwa für Investitionen aus Staaten vorzusehen, welche ein vergleichbares rechtstaatliches Verständnis wie die Schweiz aufweisen – namentlich etwa die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Des Weiteren stimmen die GRÜNEN den Bestimmungen der Abschnitte 3 bis 7 des vorliegenden Gesetzesentwurfes zu und erachten insbesondere die Veröffentlichung aggregierter Informationen über den Vollzug dieses Gesetzes als wünschenswert. Diese Informationen stellen eine wichtige Grundlage für die weitere öffentliche und politische Debatte dar.

Bezüglich der Definition von inländischen Unternehmen (Art. 3 Abs. c) bevorzugen die GRÜNEN die Variante 1, da damit die Wahrscheinlichkeit erhöht wird, problematische Übernahmen auch tatsächlich zu erfassen. Die potenzielle Gefährdung hängt, wie der Bundesrat korrekterweise festhält, nicht nur davon ab, ob sich ein inländisches Unternehmen bereits in ausländischem Eigentum befindet oder nicht. Die GRÜNEN erachten es als verhältnismässig, wenn durch diese strengere Variante durchschnittlich rund 20 zusätzliche Übernahmen pro Jahr geprüft werden müssen.

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

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli  
Präsident



Raphael Noser  
Fachsekretär

Grünliberale Partei Schweiz  
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Staatssekretariat für Wirtschaft Seco  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

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

8. September 2022

Ihr Kontakt: Noëmi Emmenegger, Geschäftsführerin der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: [schweiz@grunliberale.ch](mailto:schweiz@grunliberale.ch)

## Stellungnahme der Grünliberalen zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen. Mit der Vorlage soll die Motion 18.3021 «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» umgesetzt werden. Die Grünliberale Partei Schweiz hat die Motion im Parlament abgelehnt. Im Grundsatz sehen wir auch den Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes kritisch, anerkennen jedoch den Handlungsbedarf im Bereich der Übernahme inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren, die mittelbar oder unmittelbar durch eine staatliche Stelle kontrolliert sind. Im Folgenden erläutern wir Ihnen unsere Beweggründe.

Die Schweiz versteht sich als offenes, liberales Land mit einer freiheitlichen Marktwirtschaft. Die glp Schweiz ist überzeugt, dass dieses Verständnis die Basis für Innovation und wirtschaftlichen Erfolg ist. Wir setzen uns deshalb in unserer Politik konsequent für eine liberale Wirtschaftsordnung ein. Protektionistische Ansätze lehnen wir grundsätzlich ab, da sie unser Erfolgsmodell beeinträchtigen.

Der Vorentwurf für das neue Investitionsprüfgesetz zielt darauf ab, die Schweiz vor potenziell schädlichen Direktinvestitionen aus dem Ausland zu schützen. Ein solcher Schutz müsste aus unserer Sicht in erster Linie systemrelevante kritische Infrastrukturen, wie die Stromwirtschaft, Spitäler, Telekommunikations- oder Verkehrsunternehmen, betreffen. Wie der Bericht des Bundesrats jedoch darlegt, ist dieser Schutz im Rahmen einer neuen Regulierung nicht notwendig: Denn bereits mit der bestehenden Gesetzgebung kann die Gefährdung der nationalen Sicherheit durch Erwerb von Unternehmen durch ausländische Akteure praktisch ausgeschlossen werden. Die systemrelevanten kritischen Infrastrukturen befinden sich bereits heute im Besitz der öffentlichen Hand. Nur der Gesetzgeber selbst könnte die Grundlagen für eine Veräusserung schaffen. Weitere systemrelevante Unternehmen, wie bspw. die systemrelevanten Banken, unterstehen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA. Für jene Unternehmen, die nicht systemrelevant sind, d.h. deren Produkte und Dienstleistungen auch durch andere Unternehmen angeboten werden können, besteht grundsätzlich keine Annahme, dass eine ausländische Übernahme zu einer Gefährdung für die Schweiz führen kann. Die glp Schweiz hat sich aus denselben Gründen bereits gegen die parlamentarische Initiative 16.498 «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» ausgesprochen, welche den Erwerb der strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft an Personen aus dem Ausland untersagen möchte.

Weiter ist davon auszugehen, dass eine generelle Investitionsprüfpflicht unseren Wirtschaftsstandort, der auf eine enge Vernetzung mit dem Ausland angewiesen ist, nachhaltig schwächt. Denn mit der neuen Regulierung müsste jede und jeder ausländische Investorin und Investor in kritisch erachteten Wirtschaftszweigen damit rechnen, dass seitens Verwaltung ein Prüfverfahren eröffnet oder eine Übernahme untersagt wird. Die damit einhergehende Rechtsunsicherheit würde Direktinvestitionen deutlich unattraktiver machen. Die Schweiz ist jedoch auf Investitionen aus dem Ausland angewiesen, weshalb diese Standortschwächung grundsätzlich zu vermeiden ist.

Zudem sind wir der Ansicht, dass ein Investitionsprüfgesetz nicht der Unterbindung von Wirtschaftsspionage dient. Mit den heute technischen Möglichkeiten, bspw. mit Phishing-Aktionen, kann Spionage wirksamer und kostengünstiger erreicht werden.

Diese Grundsätze gelten jedoch nur im Kontext einer funktionierenden und freien Marktwirtschaft. Die glp Schweiz ist sich bewusst, dass sich im Markt auch ausländische Unternehmen bewegen, die formell als privat gelten, de facto jedoch direkt oder indirekt von einer staatlichen Stelle kontrolliert werden. Für ein solches Unternehmen gelten andere Rahmenbedingungen, insbesondere in Bezug auf kostendeckende Preise und die Gewinnerzielung, zudem steht es unter dem Einfluss der Interessen des ausländischen Staates. Die freiheitliche, marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung der Schweiz, für die wir als Partei konsequent eintreten, könnte in diesen Fällen unterlaufen werden. In diesem spezifischen Bereich erachten wir die Möglichkeit für eine Investitionsprüfstelle deshalb nicht nur als zielführend, sondern als notwendig, um die fragilen Institutionen einer liberalen Marktwirtschaft und einer Wettbewerbsfreiheit zu schützen.

Aus den genannten Gründen muss die Investitionsprüfpflicht auf Investoren beschränkt werden, die unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert werden. Weiter sind im Vorentwurf folgende Anpassungen vorzunehmen:

- Art. 2 Abs. 3 Geltungsbereich: Da eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Investoren aus Ländern unserer Wertegemeinschaft grossmehrheitlich ausgeschlossen werden kann, sind Investoren aus EU-/EFTA-Staaten vom Gesetz auszunehmen.
- Art. 4 Abs. 2 Genehmigungspflichtige Übernahmen: Nicht nur kleine (bis 50 VZÄ), sondern auch mittlere Unternehmen (bis 250 VZÄ) sollen vom Gesetz ausgenommen sein. Damit wird erstens sichergestellt, dass diese Unternehmen nicht mit zusätzlicher Bürokratie belastet werden. Zweitens sind gerade Start-ups auf (ausländische) Investitionen angewiesen. Eine Investitionsprüfungspflicht für solche Unternehmen würde den Zufluss an Geldern für sie voraussichtlich erschweren, was drittens eine Wertminderung zur Folge hätte.
- Prüfung einer «Widerspruchspflicht» anstelle einer «Genehmigungspflicht»: Um die Bürokratie für die betroffenen Unternehmen und Investorinnen und Investoren möglichst gering zu halten ist zu prüfen, ob sich die vorgesehene Genehmigungspflicht durch eine Widerspruchspflicht ersetzen liesse. Für die Unternehmen und Investoren würde dies konkret bedeuten, dass sie, ohne anderes zu vernehmen, davon ausgehen können, dass die vorgesehene Übernahme rechtens ist. Diese Korrektur wäre gerade im Hinblick auf die Aussenwahrnehmung unseres Wirtschaftsstandorts wichtig, um die Attraktivität hochzuhalten.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen. Bei Fragen stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrätin Kathrin Bertschy, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen  
Parteipräsident



Noëmi Emmenegger  
Geschäftsführerin der Bundeshausfraktion



Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung  
und Forschung WBF  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Bern, 9. September 2022

**Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen  
(Investitionsprüfgesetz, IPG)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen.

Die SP Schweiz begrüsst die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für eine Prüfung von ausländischen Direktinvestitionen. Der Vorentwurf für ein Investitionsprüfgesetz (IPG) geht auf die Annahme der Motion 18.3021 Rieder «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» durch das Parlament zurück. Die SP Schweiz hat die Motion im Parlament sowohl im Ständerat als auch im Nationalrat unterstützt.

Die Corona-Krise und die gegenwärtigen Folgewirkungen des Ukraine-Kriegs haben seither deutlich gemacht, wie richtig die damalige Entscheidung war. Wir leben heute in einer geoökonomischen Welt, in der Konflikte massgeblich auch durch den Einsatz wirtschaftlicher und finanzieller Druckinstrumente ausgetragen werden. Immer häufiger sind geoökonomische Auseinandersetzungen etwas zwischen den USA, China, aber auch Russland und Europa zu beobachten. Im Zentrum steht die Sicherung von Einfluss ausserhalb des eigenen Territoriums oder die Festigung und Durchsetzung der eigenen Machtpositionen mithilfe geoökonomischer Instrumente: Staaten versuchen seit einigen Jahren verstärkt, Finanz-, Industriegüter, Energie- und andere Ressourcenströme zu kontrollieren und zu beeinflussen, um die eigene Machtausdehnung zu festigen. Wurde früher die betriebswirtschaftlich getriebene globale Ausdehnung von Wertschöpfungsketten als Entwicklungschance für schwächere Staaten gesehen und als stabilisierende Faktoren im internationalen System, so hat sich das Bild durch den zunehmend politisch-strategischen Einsatz ausländischer Direktinvestitionen insbesondere durch China oder Russland deutlich geändert. Heute gelten

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Theaterplatz 4  
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

solche Abhängigkeiten zunehmend als Unsicherheitsfaktoren. Handels- und Investitionsverflechtungen und die immer länger gewordenen globalen Wertschöpfungsketten haben die (ausser-)wirtschaftliche Verwundbarkeit und Erpressbarkeit vieler Staaten deutlich erhöht. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir die Einführung einer Investitionsprüfung auch in der Schweiz.

Aus analogen Überlegungen und in der gleichen Logik hat die SP Schweiz auch die Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller im Rahmen der Pa.Iv. Badran 16.498 unterstützt. Auch diese Entscheidung hat sich in der Zwischenzeit als weit-sichtig und zielführend erwiesen.<sup>1</sup> Denn auch das muss ein klares Ziel des IPG sein: Der Schutz und die Bewahrung des Service Public, das heisst der Grundversorgung aller Bevölkerungsschichten und aller Regionen mit standardmässiger Infrastruktur und Grunddienstleistungen durch Bund, Kantone und Gemeinden. Auf Bundesebene umfasst der Service Public die Allgemeine Bundesverwaltung, Post, Telekommunikation, elektronische Medien (TV und Radio), den öffentlichen Verkehr und teilweise den Strassenbau. Kantone und Gemeinden dagegen sind etwa für das Gesundheitswesen, für Bildung, Abfallentsorgung, Wasser oder Elektrizität zuständig. Auch in diesen Bereichen hat die Corona- und die Ukraine-Krise gezeigt, wie zentral hier eine wirtschaftspolitische Souveränität ist. Das IPG muss diese Bereiche schützen (siehe weiter unten).

### Zu einzelnen Umsetzungsfragen

1. Aus den oben erwähnten Überlegungen ist der Zweckartikel VE-IPG Art. 1 so zu ergänzen, dass der Service Public explizit geschützt ist:

*Dieses Gesetz bezweckt, Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren zu verhindern, welche die öffentliche Ordnung oder Sicherheit **sowie die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Service Public** gefährden oder bedrohen.*

Entsprechend müssen auch in Art. 4 Ziff. 1 sämtliche Schwellenwerte bei Service-Public-Unternehmen aufgehoben werden, insbesondere in den Bst. b 3,4 und 6 sowie in Bst. c

---

<sup>1</sup> [https://www.sp-ps.ch/wp-content/uploads/2022/06/220217\\_16.498\\_pa.iv\\_.badran\\_stellungnahme\\_sps\\_0.pdf](https://www.sp-ps.ch/wp-content/uploads/2022/06/220217_16.498_pa.iv_.badran_stellungnahme_sps_0.pdf)

#### Art. 4 Genehmigungspflichtige Übernahmen

1. Folgende Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren müssen vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vor ihrem Vollzug genehmigt werden:

3. Unternehmen, die das inländische Übertragungsnetz für Elektrizität oder Verteilnetze der Netzebene 3 oder tieferer Ebenen betreiben oder deren Eigentümerin sind, ~~wenn über diese ein Absatz von mindestens 450 GWh/Jahr stattfindet,~~

4. Unternehmen, die inländische Kraftwerke zur Elektrizitätsproduktion ~~mit einer Leistung von 100 MW oder mehr~~ betreiben oder deren Eigentümerin sind,

6. Unternehmen, die im Inland ~~mehr als 100 000~~ Einwohnerinnen und Einwohner mit Wasser versorgen,

c. Übernahmen folgender inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, ~~sofern diese in den vergangenen zwei Geschäftsjahren durchschnittlich mindestens 100 Millionen Franken Jahresumsatz oder im Fall von Banken Bruttoerträge erwirtschaftet haben:~~

1. Universitätsspitäler und Allgemeinspitäler mit Zentrumsversorgung

2. Der Bundesrat schlägt vor, für die Durchführung der Investitionsprüfung sowie die Koordination mit den mitinteressierten Verwaltungseinheiten und dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zu beauftragen und dort ein neues Ressort zu schaffen. Die SP Schweiz fordert den Bundesrat auf, zu prüfen, wie man dieser Kontrollstelle eine möglichst grosse Autonomie innerhalb des SECO garantieren kann. Wir könnten uns eine Ausprägung der Instanz in Anlehnung an den interministeriellen US-Exekutivausschuss Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS) vorstellen. Das SECO hat immer wieder klar zum Ausdruck gebracht, dass es nicht viel hält von einer Investitionsprüfung. In seiner in Auftrag gegebenen vertieften Regulierungsfolgeabschätzung war das SECO klar zum Schluss gekommen, dass bereits heute zahlreiche Instrumente bestehen, um einen angemessenen Schutz gegenüber Gefährdungen oder Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der Sicherheit durch ausländische Investitionen zu gewährleisten. Das SECO hatte betont, dass die Einführung einer Investitionsprüfung nur zu zusätzlichen administrativen Belastungen der betroffenen Unternehmen, zu einer erhöhten Unsicherheit für Investoren und damit zu einer Minderung der

Standortattraktivität der Schweiz führen würde. Das ist in unseren Augen nicht der richtige Geist, in dem das neue Investitionsprüfgesetz umgesetzt werden sollte. Es wäre deshalb auch aus diesem Grund angebracht, die zuständige Instanz im SECO in ein möglichst unvoreingenommenes und nicht nur auf Standortförderung fixiertes Denk- und Arbeitsumfeld einzubetten.

3. Was die Frage anbelangt, welche Rechtseinheiten als «inländische Unternehmen» gelten sollen (Art. 3 Bst. c), stellt der Bundesrat zwei Varianten und Definitionen zur Diskussion. Diese unterscheiden sich darin, ob eine inländische Tochterfirma einer ausländischen Unternehmensgruppe als inländisches Unternehmen gelten soll oder nicht. Die SP Schweiz ist hier klar der Meinung, dass dies eindeutig bejaht werden sollte. Wir sprechen uns also für Variante 1 aus, womit auch eine inländische Tochterfirma, die Teil einer ausländischen Unternehmensgruppe ist, als inländisches Unternehmen gelten würde und damit sowohl bei einer direkten als auch einer mittelbaren Kontrollübernahme (Übernahme des Mutterkonzerns im Ausland durch einen ausländischen Investor) von der Investitionsprüfung erfasst würde.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

Mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



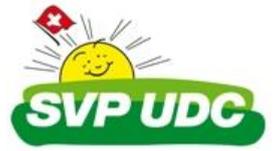
Mattea Meyer  
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth  
Co-Präsident



Luciano Ferrari  
Leiter Politische Abteilung



Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Elektronisch an:  
Wp-sekretariat@seco.admin.ch

Bern, 09. September 2022

## **Investitionsprüfgesetz**

### **Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der rubrizierten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage.  
Wir äussern uns dazu wie folgt:

**Die SVP lehnt das Investitionsprüfgesetz kategorisch ab. Eine Investitionsprüfung schadet der Schweizer Wettbewerbsfähigkeit und gefährdet unseren Wohlstand. Zudem droht die Gefahr einer Kettenreaktion, da andere Handelsnationen als Reaktion eigene «Schutzdispositive» errichten oder verstärken könnten. Darüber hinaus ist ein allfälliger sicherheitsrelevanter Mehrwert des Investitionsprüfgesetzes zweifelhaft.**

Das Investitionsprüfgesetz hat zum Ziel eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit ausländische Investoren von einer Übernahme eines inländischen schweizerischen Unternehmens abgehalten werden können, falls die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch die Übernahme gefährdet würde. Die SVP lehnt das Investitionsprüfgesetz aus den folgenden Gründen ab.

#### **Investitionsprüfgesetz untergräbt Wohlstand**

Die SVP teilt die Auffassung des Bundesrates, dass die Einführung einer Investitionsprüfung den internationalen Öffnungsgrad der Schweiz reduziert. Internationale Unternehmen würden ihre Investitionen in der Schweiz senken, beispielsweise den Aufbau einer Tochterfirma streichen, da das Mutterunternehmen sich später mit einem möglichen Verkaufsverbot konfrontiert sähe. Das geschaffene negative Investitionsklima führt zu einer Senkung von ausländischen Investitionen und der Vernichtung von Arbeitsplätzen. Dies wiederum schmälert das hiesige Steuersubstrat. Im Kontext der angekündigten OECD-Mindeststeuerreform, welche den interkantonalen Steuerwettbewerb bedroht, sehen sich die Kantone deshalb gleich doppeltem Ungemach ausgesetzt. Die Kantone müssten einen bedeutenden Mehraufwand betreiben, um ihre Standortförderung zu verstärken. Zudem führt die Einführung einer Investitionsprüfung zur Verlegung von globalen Wertschöpfungsketten weg von der Schweiz ins Ausland sowie zu einem Verlust der inländischen Innovationsfähigkeit und Produktivität.

### **Neutrale Schweiz darf nicht Kriegsbeil ausgraben**

Die Schaffung einer expliziten Gesetzesgrundlage für die Investitionsprüfung bedeutet auch ein Reputationsschaden für die Schweiz. Die Schweiz verdankt ihre Wohlfahrt ihrer wirtschaftlichen Offenheit und der wirtschaftlichen Offenheit anderer Staaten; aber auch ihrer Neutralitätspolitik, welche ein wichtiges Element in der Reputationsbildung der Schweiz darstellt. Die Einleitung eines Prüfverfahrens oder eines Übernahmeverbots gegen eine Firma stellt in den Augen des betroffenen ausländischen Staates einen «feindlichen Akt» dar. Die Anwendung eines vermeintlichen Schutzdispositivs könnte Anlass zu einer Kettenreaktion von Gegenmassnahmen geben. Insbesondere international tätige Schweizer Firmen würden einer Spirale von möglichen Gegenmassnahmen, ob neu eingeführten Zöllen oder anderweitigen Erschwerungen des Marktzutritts, ausgesetzt. Der internationale Handel würde gehemmt. Dies würde wiederum dem Zweck einer Investitionsprüfung, die Versorgungssicherheit zu stärken, entgegenlaufen. Der künftige Abschluss von Freihandelsabkommen, ein Pfeiler des wirtschaftlichen Erfolgs der Schweiz, wäre akut gefährdet.

### **Im Ernstfall zweifelhafter Mehrwert**

Zwar könnte sich eine Investitionsprüfung in seltenen Einzelfällen positiv auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit auswirken. Dies durch eine erbrachte kontinuierliche Versorgung wichtiger Vorleistungen, welche sonst nicht erbracht werden könnten. Jedoch scheint auch im Kontext der durchlebten Covid-Krise mehr als fraglich, ob eine Investitionsprüfung bei der Behebung einer Mangellage zielführend gewesen wäre, oder ob in Krisenlagen vielmehr der Staat die Versorgung bestimmter Güter und Dienstleistungen per se übernehmen müsste. Zudem kann wohl die Prüfungsbehörde in Anbetracht der dynamischen wirtschaftlichen Entwicklung kaum vorhersehen, welches Unternehmen zu welchem Zeitpunkt für die gesamte Volkswirtschaft nicht verzichtbare Leistungen erbringt, die nicht innert einer nützlichen Frist ersetzt werden können.

### **Variante 2 bevorzugt**

Bei einer allfälligen Umsetzung des Investitionsprüfgesetzes bevorzugt die SVP die Variante 2, da diese einen geringeren regulatorischen Aufwand mit sich bringt. In diesem Fall würde die inländische Tochterfirma einer ausländischen Unternehmensgruppe als ausländische Firma gelten und wäre bei einer Übernahme nicht von der Investitionskontrolle betroffen. Bei dieser Variante würden anstatt der neu geschaffenen acht Vollzeitstellen «nur» deren vier geschaffen.

Aus den obenerwähnten Gründen lehnt die SVP ein Investitionsprüfgesetz grundsätzlich ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

### **SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI**

Der Parteipräsident

Der Generalsekretär



Marco Chiesa  
Ständerat



Peter Keller  
Nationalrat



ADVESTRA

Advestra AG, Uraniastrasse 9, 8001 Zürich

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern  
E-Mail: wp-sekretariat@seco.admin.ch

Zürich, 9. September 2022

### **Vernehmlassung zum Vorentwurf eines Investitionsprüfgesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren

In der Beilage übermitteln wir Ihnen unsere Kommentare und Vorschläge zum Vernehmlassungsentwurf eines Investitionsprüfgesetzes.

Zu der Grundsatzfrage, ob ein solches Gesetz erlassen werden soll, haben wir die (ablehnenden) Argumente des Bundesrates zur Kenntnis genommen. Wir sind jedoch der Ansicht, dass sich insbesondere angesichts der internationalen Rechtsentwicklung das Instrument einer Investitionsprüfung im Grundsatz rechtfertigt.

Mit freundlichen Grüssen

**Advestra AG**

Dr. Thomas U. Reutter

Roland Truffer

## Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz, IPG)

Originaltext	Vorgeschlagene Anpassungen / Änderungen	Kommentar (Begründung)
<p>Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf die Artikel 95 und 101 der Bundesverfassung<sup>1</sup>, nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...<sup>2</sup>, beschliesst:</p>		
<p><b>1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen</b></p>		
<p><b>Art. 1 Zweck</b> Dieses Gesetz bezweckt, Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren zu verhindern, welche die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden oder bedrohen.</p>	<p>Dieses Gesetz bezweckt, Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren zu verhindern, welche die öffentliche Ordnung, <del>oder</del> <u>die öffentliche</u> Sicherheit <u>oder die Versorgungssicherheit der Schweiz</u> gefährden oder bedrohen.</p>	<p>Zusätzlich zur öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit sollte auch die Versorgungssicherheit der Schweiz als Schutzziel festgehalten werden. Dieser Gedanke scheint der Umschreibung der genehmigungspflichtigen Übernahmen (insb. in Art. 4 Abs. 1 lit. b und c) bereits zugrundezuliegen.</p> <p>Allenfalls zu ergänzen ist die öffentliche Ordnung, Sicherheit etc. «der Schweiz» (siehe Art. 2 Abs. 2: Auswirkungsprinzip). Übernahmen inländischer Unternehmen, die allenfalls die öffentliche Ordnung eines Drittstaats gefährden, würden wohl kaum untersagt werden.</p>
<p><b>Art. 2 Geltungsbereich</b> 1. Dieses Gesetz gilt für Übernahmen von inländischen Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts durch ausländische Investoren.</p>		

<sup>1</sup> SR 101

<sup>2</sup> BB1



<p>2. Es ist auf Sachverhalte anwendbar, die sich in der Schweiz auswirken, auch wenn diese im Ausland veranlasst werden.</p> <p>3. Der Bundesrat kann Übernahmen durch ausländische Investoren aus bestimmten Staaten vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausnehmen, sofern die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewährleistet ist.</p>		
<p><b>Art. 3 Begriffe</b> In diesem Gesetz bedeuten:</p> <p>a. <i>Übernahme</i>: jeder Vorgang, durch den ein oder mehrere Investoren unmittelbar oder mittelbar die Kontrolle über ein Unternehmen oder Teile davon erlangen, insbesondere durch Fusion, Erwerb einer Beteiligung oder bedeutender Aktiven oder durch Abschluss eines Vertrags;</p> <p>b. <i>Unternehmen</i>: Nachfrager oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen im Wirtschaftsprozess, unabhängig von der Rechts- oder Organisationsform;</p> <p>c. <i>inländisches Unternehmen</i>: ein Unternehmen, das im schweizerischen Handelsregister eingetragen ist; [= Variante 1]</p> <p>c. <i>inländisches Unternehmen</i>: ein Unternehmen, das im schweizerischen Handelsregister eingetragen und nicht Teil einer Unternehmensgruppe mit Hauptsitz und Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz ist; [= Variante 2]</p> <p>d. <i>ausländischer Investor</i>: eine der folgenden Personen, die beabsichtigt, ein inländisches Unternehmen zu übernehmen:</p>		<p>Art. 3 lit. b: Die Definition der Unternehmen ist zu weit gefasst (wie im Übrigen auch in Art. 2 des Kartellgesetzes, von dem die Definition entlehnt ist). Auch Konsumenten sind Nachfrager oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen im Wirtschaftsprozess. Auch blosser Einkaufsgemeinschaften wären erfasst.</p> <p>Art. 3 lit. c: Variante 2 könnte insofern zu Problemen führen, als die Schweiz keine Handhabe hätte gegen eine Übertragung eines Unternehmens von einem «unproblematischen» ausländischen Investor an einen «problematischen» ausländischen Investor, wenn das Unternehmen Teil einer Unternehmensgruppe mit Hauptsitz und Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz ist. Wir bevorzugen deshalb Variante 1.</p>



<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ein Unternehmen, dessen Hauptsitz und Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz sind,</li> <li>2. eine vermögensfähige Gesellschaft, die von einer oder mehreren Personen im Ausland oder durch einen anderen Staat kontrolliert wird,</li> <li>3. eine natürliche Person ohne Schweizer Bürgerrecht, die als unmittelbare Investorin auftritt; nicht als ausländische Investoren gelten natürliche Personen aus EU/EFTA-Mitgliedstaaten, die gestützt auf das Abkommen vom 21. Juni 1999<sup>3</sup> zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit oder das Übereinkommen vom 4. Januar 1960<sup>4</sup> zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) beabsichtigen, ein inländisches Unternehmen zu übernehmen, um in der Schweiz eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben zu können.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ein Unternehmen, dessen Hauptsitz <del>und</del> <u>oder</u> Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz sind,</li> </ol>	<p>Art. 3 lit. d. Ziff. 1: Unseres Erachtens sollte es hier «Hauptsitz <u>oder</u> Hauptverwaltung» heissen, da ansonsten die Regelung leicht umgangen werden könnte.</p> <p>Art. 3 lit. d. Ziff. 2: Bei Private Equity Funds wäre allenfalls zu präzisieren, dass die Kontrolle in aller Regel nicht von den Investoren, sondern vom Investment Manager/Adviser ausgeht. Wenn allerdings generell auf das Management bzw. den Adviser abgestellt würde, könnten beispielsweise ausländische Staatsfonds die Regelung leicht umgehen, indem sie ein «Pro Forma» Management in der Schweiz (z.B. für einen Sub-Fonds) installieren.</p>
<p><b>2. Abschnitt: Genehmigungspflicht</b></p>		
<p><b>Art. 4 Genehmigungspflichtige Übernahmen</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Folgende Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren müssen vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vor ihrem Vollzug genehmigt werden:</li> </ol>		

<sup>3</sup> SR 0.142.112.681

<sup>4</sup> SR 0.632.31



<p>a. Übernahmen inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird;</p> <p>b. Übernahmen folgender inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Unternehmen, die Rüstungsgüter liefern oder Dienstleistungen erbringen, die für die Einsatzfähigkeit der Schweizer Armee oder weiterer Institutionen des Bundes, die für die staatliche Sicherheit zuständig sind, von entscheidender Bedeutung sind,</li><li>2. Unternehmen, die Güter produzieren, deren Ausfuhr nach dem Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996<sup>5</sup> und dem Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996<sup>6</sup> bewilligungspflichtig ist,</li><li>3. Unternehmen, die das inländische Übertragungsnetz für Elektrizität oder Verteilnetze der Netzebene 3 oder tieferer Ebenen betreiben oder deren Eigentümerin sind, wenn über diese ein Absatz von mindestens 450 GWh/Jahr stattfindet,</li><li>4. Unternehmen, die inländische Kraftwerke zur Elektrizitätsproduktion mit einer Leistung von 100 MW oder</li></ol>		<p>Art. 4 Abs. 1 lit. b Ziff. 1: Die Formulierung «die für die Einsatzfähigkeit der Schweizer Armee oder weiterer Institutionen des Bundes, die für die staatliche Sicherheit zuständig sind, von entscheidender Bedeutung sind» ist sehr weit gefasst. Darunter könnte eine ungewollt grosse Anzahl an Unternehmen fallen.</p> <p>Die Aufzählung in lit. b sollte dergestalt erweitert werden, dass auch Unternehmen erfasst sind, die inskünftig die beschriebenen Dienstleistungen erbringen bzw. Infrastrukturen betreiben. Zum Beispiel muss auch die Übernahme der Betreiber- bzw. Eigentümergesellschaft eines sich noch im Bau befindlichen Elektrizitätskraftwerks mit einer voraussichtlichen Leistung von 100 MW oder mehr der Genehmigungspflicht unterstehen, damit der Zweck der Regulierung erfüllt werden kann.</p>
--	--	---

<sup>5</sup> SR 514.51

<sup>6</sup> SR 946.202



<p>mehr betreiben oder deren Eigentümerin sind,</p> <ol style="list-style-type: none"><li>5. Unternehmen, die inländische Erdgas-Hochdruckleitungen betreiben oder deren Eigentümerin sind,</li><li>6. Unternehmen, die im Inland mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner mit Wasser versorgen,</li><li>7. Unternehmen, die für die inländischen Behörden zentrale sicherheitsrelevante IT-Systeme liefern oder ebensolche IT-Dienstleistungen erbringen;</li></ol> <p>c. Übernahmen folgender inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, sofern diese in den vergangenen zwei Geschäftsjahren durchschnittlich mindestens 100 Millionen Franken Jahresumsatz oder im Fall von Banken Bruttoerträge erwirtschaftet haben:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Universitätsspitäler und Allgemeinspitäler mit Zentrumsversorgung,</li><li>2. Unternehmen, die im Bereich der Forschung, der Entwicklung, der Produktion und des Vertriebs von Arzneimitteln, Medizinprodukten, Impfstoffen und persönlicher medizinischer Schutzausrüstung tätig sind,</li><li>3. Unternehmen, die für den Transport von Gütern und Personen zentrale inländische Knotenpunkte betreiben oder deren Eigentümerin sind, namentlich Häfen, Flughäfen und</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>3. Unternehmen, die für den Transport von Gütern <del>und</del> <u>oder</u> Personen zentrale inländische Knotenpunkte betreiben oder deren Eigentümerin sind, namentlich Häfen, Flughäfen und Umschlagsanlagen für den</li></ol>	<p>Ziff. 6: Unseres Erachtens sollten hier nicht nur Einwohner, sondern auch Betriebe (mit einem geeigneten Schwellenwert) erfasst werden.</p>
--	---	--



<p>Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung,</p> <ol style="list-style-type: none"><li>4. Unternehmen, die inländische Eisenbahninfrastrukturen betreiben oder deren Eigentümerin sind,</li><li>5. Unternehmen, die zentrale inländische Lebensmittel-Verteilzentren betreiben oder deren Eigentümerin sind,</li><li>6. Unternehmen, die inländische Telekommunikationsnetze betreiben oder deren Eigentümerin sind,</li><li>7. Unternehmen, die systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen nach Artikel 25 Absatz 2 des Finanzinfrastrukturgesetzes vom 19. Juni 2015<sup>7</sup> betreiben oder deren Eigentümerin sind;</li><li>8. Systemrelevante Banken nach Artikel 8 Absatz 3 des Bankengesetzes vom 8. November 1934<sup>8</sup>.</li></ol> <p>2. Nicht genehmigungspflichtig sind Übernahmen von inländischen Unternehmen, die in den vergangenen zwei Geschäftsjahren durchschnittlich weniger als 50 Vollzeitstellen umfasst und einen weltweiten Jahresumsatz von weniger als 10 Millionen Franken erwirtschaftet haben.</p> <p>3. Der Bundesrat kann weitere Kategorien von inländischen Unternehmen für maximal 12</p>	<p>kombinierten Verkehr von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung,</p> <p>3. Der Bundesrat kann weitere <a href="#">inländische Unternehmen oder Kategorien von solchen</a></p>	<p>Abs. 3: Neben ganzen Kategorien von Unternehmen sollte der Bundesrat – als weniger</p>
--	--	---

<sup>7</sup> SR 958.1

<sup>8</sup> SR 952.0



<p>Monate der Genehmigungspflicht unterstellen, sofern die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit dies erfordert.</p>	<p><del>inländischen Unternehmen</del> für <u>eine bestimmte Dauer</u> <del>maximal 12 Monate</del> der Genehmigungspflicht unterstellen, sofern die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit dies erfordert.</p> <p>4. <u>Der Bundesrat kann Länder bezeichnen, von denen vermutet wird, dass dort ansässige ausländische Investoren unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert werden.</u></p>	<p>weit gehende Massnahme – auch nur einzelne Unternehmen der Genehmigungspflicht für Übernahmen unterstellen können. Eine Befristung solcher Unterstellungen scheint zwar sinnvoll, nicht hingegen eine im Gesetz fixierte Dauer von maximal 12 Monaten. Die Frist der Unterstellung sollte vielmehr vom Bundesrat im Einzelfall mit Blick auf das verfolgte Ziel bestimmt werden können.</p> <p>Neuer Abs. 4: Im Falle bestimmter (insbesondere totalitär regierter) Länder sollte der Bundesrat generell-abstrakt festlegen können, dass bei dort ansässigen ausländischen Investoren die Kontrolle durch staatliche Stellen (Abs. 1 lit. a) vermutet wird. Andernfalls ist zu befürchten, dass solche Länder unter Vorschubung scheinbar privater Investoren staatlich gesteuerte Investitionsprogramme verfolgen. Für das SECO wird es im Einzelfall oft schwierig sein, die staatliche Kontrolle nachzuweisen.</p>
<p><b>Art. 5 Genehmigungskriterien</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Das SECO genehmigt die Übernahme, wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass die öffentliche Ordnung oder Sicherheit durch die Übernahme gefährdet oder bedroht ist.</li> <li>2. Es berücksichtigt dabei insbesondere, ob: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. sich der ausländische Investor an Aktivitäten beteiligt oder beteiligt hat, die sich nachteilig auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz oder anderer Staaten auswirken oder ausgewirkt haben;</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Das SECO genehmigt die Übernahme, wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass die öffentliche Ordnung, <del>oder</del> <u>die öffentliche Sicherheit</u> <u>oder die Versorgungssicherheit der Schweiz</u> durch die Übernahme gefährdet oder bedroht ist.</li> </ol>	<p>Abs. 1: Vgl. Vorschlag und Kommentar zu Art. 1.</p> <p>Ziff. 2: lit. a: Unseres Erachtens muss es im Genehmigungsverfahren auch berücksichtigt werden können, wenn der Heimatstaat des ausländischen Investors sich an Aktivitäten beteiligt oder beteiligt hat, die sich nachteilig auf die</p>



<p>b. der ausländische Investor oder sein Heimatstaat versucht oder versucht hat, mittels Spionage Informationen über das inländische Unternehmen zu erwerben;</p> <p>c. der ausländische Investor Spionage betreibt oder betrieben hat;</p> <p>d. gegen den ausländischen Investor direkt oder indirekt Sanktionen nach dem Embargogesetz vom 22. März 2002<sup>9</sup> verhängt worden sind;</p> <p>e. die Dienstleistungen, Produkte oder Infrastrukturen des inländischen Unternehmens innert nützlicher Frist ersetzt werden können;</p> <p>f. der ausländische Investor durch die Übernahme Zugang zu zentralen sicherheitsrelevanten Informationen oder zu besonders schützenswerten Daten nach dem Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992<sup>10</sup> erhält;</p> <p>g. durch die Übernahme wesentliche Wettbewerbsverzerrungen entstehen.</p> <p>3. Die Kooperationsbereitschaft des ausländischen Investors gegenüber den Behörden kann beim Entscheid berücksichtigt werden. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen der ausländische Investor das Recht hat, die Mitwirkung zu verweigern.</p> <p>4. Eine Genehmigung einer Übernahme kann an zweckmässige Arten von Auflagen oder Bedingungen geknüpft werden, sofern dadurch</p>	<p>d. gegen den ausländischen Investor direkt oder indirekt Sanktionen nach dem Embargogesetz vom 22. März 2002 <a href="#">oder gestützt auf Art. 184 der Bundesverfassung</a> verhängt worden sind;</p>	<p>öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz auswirken oder ausgewirkt haben.</p> <p>lit. d: Neben Sanktionen, die nach dem Embargogesetz verhängt werden, können auch solche vorkommen, die sich direkt auf die Kompetenz des Bundesrates gemäss Art. 184 Abs. 3 BV stützen.</p>
--	---	---

<sup>9</sup> SR 946.231

<sup>10</sup> SR 235.1

<p>die Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit beseitigt wird.</p>		
<p><b>3. Abschnitt: Genehmigungsverfahren</b></p>		
<p><b>Art. 6 Gesuch</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Der ausländische Investor muss vor dem Vollzug der Übernahme beim SECO ein Gesuch einreichen.</li> <li>2. Der Bundesrat regelt die mit dem Gesuch einzureichenden Unterlagen.</li> </ol>		
<p><b>Art. 7 Direkte Genehmigung oder Einleitung eines Prüfverfahrens</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Das SECO entscheidet im Einvernehmen mit den mitinteressierten Verwaltungseinheiten und nach Anhörung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) innerhalb eines Monats ab Eingang des Gesuchs, ob die Übernahme direkt genehmigt werden kann oder ein Prüfverfahren einzuleiten ist.</li> <li>2. Kommt keine Einigung zustande, ist ein Prüfverfahren einzuleiten.</li> <li>3. In Fällen von geringer Bedeutung können die beteiligten Verwaltungseinheiten auf eine gemeinsame Behandlung verzichten und das SECO ermächtigen, allein zu entscheiden.</li> <li>4. Der Entscheid wird dem ausländischen Investor und dem inländischen Unternehmen schriftlich eröffnet. Eine Mitteilung über die Einleitung eines Prüfverfahrens stellt keine Verfügung dar.</li> </ol>		
<p><b>Art. 8 Prüfverfahren</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wird ein Prüfverfahren eingeleitet, so entscheidet das SECO im Einvernehmen mit den mitinteressierten Verwaltungseinheiten</li> </ol>		

<p>und nach Anhörung des NDB innerhalb von drei Monaten ab der Einleitung, ob die Übernahme genehmigt wird.</p> <p>2. Der Bundesrat entscheidet auf Antrag des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung über die Genehmigung, falls:</p> <p>a. das SECO oder eine mitinteressierte Verwaltungseinheit sich gegen die Genehmigung der Übernahme ausspricht; oder</p> <p>b. das SECO und die mitinteressierten Verwaltungseinheiten der Ansicht sind, dass der Entscheid von erheblicher politischer Tragweite ist.</p> <p>3. Der Bundesrat entscheidet spätestens an der ersten Bundesratssitzung nach Ablauf der in Absatz 1 genannten Frist.</p> <p>4. Der Entscheid wird dem ausländischen Investor und dem inländischen Unternehmen schriftlich eröffnet.</p> <p>5. Die zivilrechtliche Wirksamkeit einer genehmigungspflichtigen Übernahme bleibt bis zur Genehmigung aufgeschoben.</p>	<p>2. Der Bundesrat <a href="#">wird vom SECO über die Einleitung des Prüfverfahrens informiert</a>. Er entscheidet auf Antrag des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung über die Genehmigung, falls:</p> <p>a. <a href="#">der Bundesrat beschliesst, selbst über die Genehmigung zu entscheiden</a>;</p> <p>b. das SECO oder eine mitinteressierte Verwaltungseinheit sich <a href="#">entweder</a> gegen die Genehmigung der Übernahme <a href="#">oder für die Genehmigung mit Auflagen oder Bedingungen ausspricht, die vom ausländischen Investor nicht im voraus akzeptiert wurden</a>; oder</p> <p>c. das SECO und die mitinteressierten Verwaltungseinheiten der Ansicht sind, dass der Entscheid von erheblicher politischer Tragweite ist.</p>	<p>Abs. 2 betreffend die Fälle, in denen der Bundesrat anstelle des SECO entscheidet, erscheint noch nicht ausgereift. Einerseits sollte dem Bundesrat als übergeordneter Behörde stets das Recht zukommen, ein Verfahren an sich zu ziehen. Andererseits sollte klargestellt werden, dass das SECO nicht nur vorbehaltlos gutheissende Entscheide fällen kann. Auch in dem Fall, dass eine Genehmigung unter Auflagen oder Bedingungen möglich ist, welche vom Gesuchsteller akzeptiert werden, sollte der Entscheid durch das SECO ergehen können.</p>
<p><b>Art. 9 Nichteinhaltung und Verlängerung der Fristen</b></p> <p>1. Wird innerhalb der Fristen nach Artikel 7 Absatz 1 und 8 Absätze 1 und 3 kein Entscheid getroffen, so gilt die Übernahme als genehmigt.</p> <p>2. Das SECO kann die Fristen verlängern, wenn:</p>	<p>2. Das SECO kann die Fristen verlängern, wenn:</p> <p>a. <a href="#">das SECO durch Umstände gehindert wird, die von dem ausländischen Investor oder</a></p>	<p>In Abs. 2 lit. a wäre das im Kartellgesetz (Art. 33 Abs. 3 KG) verwendete Kriterium vorzuziehen, dass «<i>sie [d.h. die Behörde] durch Umstände gehindert</i></p>



<ul style="list-style-type: none"> <li>a. der ausländische Investor oder das inländische Unternehmen die Prüfung behindert haben; oder</li> <li>b. erforderliche Informationen einer ausländischen Behörde ausstehend sind.</li> </ul>	<p><u>dem inländischen Unternehmen zu verantworten sind</u> <del>der ausländische Investor oder das inländische Unternehmen die Prüfung behindert haben;</del> oder</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b. erforderliche Informationen einer ausländischen Behörde ausstehend sind.</li> </ul>	<p>wird, die von den beteiligten Unternehmen zu verantworten sind». Auch wo keine eigentliche «Behinderung» durch den Investor oder das Zielunternehmen vorliegt, können solche Umstände – insbesondere das Ausstehen von der Behörde angeforderter zusätzlicher Auskünfte durch die Unternehmen – eine Verlängerung rechtfertigen. Bietet das Gesetz dazu keine Handhabe, so wäre zu befürchten, dass in solchen Fällen unnötigerweise ablehnende Entscheide ergehen.</p>
<p><b>Art. 10 Mitinteressierte Verwaltungseinheiten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Das SECO bezeichnet fallweise die mitinteressierten Verwaltungseinheiten. Als solche gelten ausschliesslich Einheiten der zentralen Bundesverwaltung.</li> <li>2. In jedem Fall als mitinteressiert gelten: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. das Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten;</li> <li>b. das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.</li> </ul> </li> </ul>		
<p><b>Art. 11 Verfahren von Amtes wegen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Bei Verdacht auf Missachtung oder Umgehung der Genehmigungspflicht leitet das SECO von Amtes wegen ein Genehmigungsverfahren ein.</li> <li>2. In diesem Fall beginnt die Frist nach Artikel 7 Absatz 1 zu laufen, sobald die Behörde im Besitz der Informationen ist, die ein Gesuch enthalten muss.</li> </ul>		
<p><b>Art. 12 Auskunftspflicht</b></p>		

<p>Der ausländische Investor, das inländische Unternehmen und die weiteren an der Übernahme beteiligten Personen sind verpflichtet, dem SECO wahrheitsgetreu die Auskünfte zu erteilen und die Unterlagen einzureichen, die für eine umfassende Prüfung notwendig sind.</p>	<p>Der ausländische Investor, das inländische Unternehmen und die weiteren an der Übernahme beteiligten Personen sind verpflichtet, dem SECO <del>wahrheitsgetreu</del> die Auskünfte zu erteilen und die Unterlagen einzureichen, die für eine umfassende Prüfung notwendig sind. <a href="#">Art. 13 Abs. 1<sup>bis</sup> des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 gilt sinngemäss.</a></p>	<p>Dass geschuldete Auskünfte wahr sein müssen, ist selbstverständlich und muss im Gesetz nicht besonders erwähnt werden (vgl. etwa Art. 40 KG, Art. 29 Abs. 2 FINMAG).</p> <p>Hingegen sollte durch eine Verweisung auf Art. 13 Abs. 1<sup>bis</sup> VwVG klargestellt werden, dass Unterlagen aus dem Verkehr mit einem Anwalt auch in diesem Verfahren von den Parteien nicht herausverlangt werden können.</p>
<p><b>4. Abschnitt: Datenschutz und Amtshilfe</b></p>		
<p><b>Art. 13 Datenbearbeitung</b> Das SECO, die mitinteressierten Verwaltungseinheiten und der NDB dürfen die folgenden besonders schützenswerten Daten von natürlichen Personen, die an einer Übernahme beteiligt sind, bearbeiten, soweit dies für eine Investitionsprüfung erforderlich ist:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Daten über religiöse, weltanschauliche und politische Ansichten oder Tätigkeiten;</li> <li>b. Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen.</li> </ol>		
<p><b>Art. 14 Zusammenarbeit mit inländischen Behörden</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Die folgenden Stellen müssen dem SECO auf Anfrage Auskunft erteilen, soweit dies für eine Investitionsprüfung erforderlich ist:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. die Bundesanwaltschaft;</li> <li>b. das Bundesamt für Polizei;</li> <li>c. das Bundesamt für Statistik;</li> <li>d. die Fachstelle Betriebssicherheit nach ...;</li> <li>e. die Aufsichtsbehörden des Bundes;</li> <li>f. die kantonalen Strafverfolgungsbehörden;</li> </ol> </li> </ol>		<p>Zu überlegen ist, ob nicht die in Art. 40 und Art. 41 FINMAG enthaltenen Vorschriften auch hier Sinn machen würden.</p>



<p>g. die kantonalen Gerichte.</p> <p>b. Sie müssen dabei auch die folgenden besonders schützenswerten Daten von natürlichen und juristischen Personen bekanntgeben, die an einer Übernahme beteiligt sind:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Daten über religiöse, weltanschauliche und politische Ansichten oder Tätigkeiten;</li><li>b. Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen;</li><li>c. Daten über Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse.</li></ul>		
<p><b>Art. 15 Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden</b></p> <p>1. Das SECO kann sich mit den zuständigen ausländischen Behörden über die generelle Gefährdungs- und Bedrohungslage austauschen.</p> <p>2. Es kann im Einzelfall auf Anfrage den zuständigen ausländischen Behörden Daten, einschliesslich Personendaten und Daten juristischer Personen, über Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren bekanntgeben, sofern:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. die betroffenen Unternehmen damit einverstanden sind; oder</li><li>b. die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:<ul style="list-style-type: none"><li>1. Es besteht ein völkerrechtlicher Vertrag, der eine Kooperation im Bereich der Investitionsprüfung vorsieht.</li></ul></li></ul>	<p>a. die betroffenen Unternehmen <u>oder der betroffene ausländische Investor</u> damit einverstanden sind; oder</p>	<p>Abs. 1: Unklar bleibt für uns, wer die «zuständigen» ausländischen Behörden wären bzw. ob dies nur mit Investitionsprüfung betraute Behörden sind oder dieser Passus auch erlauben würde, andere ausländische Behörden anzugehen. Wir gehen aber davon aus, dass diese Unschärfe bewusst gewählt wurde, um hier einigen Spielraum zu haben.</p> <p>Abs. 2: Was gilt im reziproken Fall? Sollte nicht das SECO auch die Möglichkeit haben, von ausländischen Behörden in konkreten Genehmigungsverfahren Auskünfte zu verlangen?</p>



<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Die Daten werden von den zuständigen ausländischen Behörden als Beweismittel im Rahmen einer Investitionsprüfung verwendet, für welche die Prüfbehörde das Auskunftsbegehren gestellt hat.</li> <li>3. Die Daten werden nicht in einem Straf- oder Zivilverfahren verwendet.</li> <li>4. Das ausländische Verfahrensrecht wahrt die Parteirechte und das Amtsgeheimnis.</li> </ol>		
<b>5. Abschnitt: Rechtsschutz</b>		
<p><b>Art. 16</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Das Verfahren für Beschwerden gegen Verfügungen nach diesem Gesetz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.</li> <li>2. Beschwerdelegitimiert sind nur der ausländische Investor und das inländische Unternehmen.</li> <li>3. In Fällen von erheblicher politischer Tragweite ist die gerichtliche Überprüfung auf die Einhaltung der Verfahrensgarantien oder das Vorliegen eines Ermessensmissbrauchs beschränkt.</li> </ol>		
<b>6. Abschnitt: Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen</b>		
<p><b>Art. 17 Verwaltungsmassnahmen</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wird eine genehmigungspflichtige Übernahme ohne Genehmigung vollzogen, so kann der Bundesrat die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes anordnen.</li> </ol>		<p>Abs. 1: Gleichzustellen ist wohl eine allfällige Missachtung von Auflagen für die Genehmigung.</p>



2. Er kann insbesondere eine Desinvestition anordnen.		
<p><b>Art. 18 Verwaltungssanktionen</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Mit bis zu 10 Prozent des Transaktionswertes wird belastet, wer:<ol style="list-style-type: none"><li>a. eine genehmigungspflichtige Übernahme ohne Genehmigung vollzieht;</li><li>b. eine Übernahme vollzieht, die aufgrund von vorsätzlich gemachten falschen Angaben genehmigt wurde und nach erneuter Prüfung untersagt wird, oder</li><li>c. eine Massnahme zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes nicht durchführt.</li></ol></li><li>2. Wer die Auskunftspflicht nach Artikel 12 nicht oder nicht vollständig erfüllt, wird mit einem Betrag bis zu 100 000 Franken belastet.</li><li>3. Die Haftung für Sanktionen nach den Absätzen 1 und 2 geht nach Vollzug der Übernahme auf das aus der Übernahme entstehende Unternehmen über.</li><li>4. Wenn der Transaktionswert nicht bekannt ist und nicht ohne wesentlichen Aufwand in Erfahrung gebracht werden kann, nimmt das SECO eine Schätzung vor.</li><li>5. Verstösse nach den Absätzen 1 und 2 werden vom SECO untersucht und beurteilt.</li><li>6. Die Verfolgung von Verstössen nach Absatz 1 verjährt 5 Jahre nach Vollzug der Übernahme, diejenige von Verstössen nach Absatz 2 5 Jahre nach Eingang des Gesuchs.</li><li>7. Artikel 16 Absatz 3 über die Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung in Fällen von</li></ol>		

erheblicher politischer Tragweite findet auf Verwaltungssanktionsverfahren keine Anwendung.		
<b>7. Abschnitt: Schlussbestimmungen</b>		
<b>Art. 19 Vollzug</b> 1. Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen. 2. Das SECO orientiert die Öffentlichkeit jährlich über den Vollzug dieses Gesetzes, insbesondere auch über erstinstanzliche Entscheide über Verwaltungssanktionen.		
<b>Art. 20 Änderung anderer Erlasse</b> Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert:  <b>1. Informationssicherheitsgesetz vom 18. Dezember 2020<sup>11</sup></b> <i>Art. 56 Abs. 1 Bst. c und d</i> 1. Die Fachstelle BS kann zur Beurteilung der Eignung Daten erheben: c. beim Staatssekretariat für Wirtschaft; d. aus öffentlich zugänglichen Quellen.  <b>2. Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005<sup>12</sup></b> <i>Art. 33 Bst. b Ziff. 11</i> Die Beschwerde ist zulässig gegen Verfügungen: b. des Bundesrates betreffend:		

<sup>11</sup> SR ...

<sup>12</sup> SR **173.32**



11. den Entscheid im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens nach dem Investitionsprüfgesetz vom ... <sup>13</sup> ;		
<b>Art. 21 Referendum und Inkrafttreten</b> 1. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. 2. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.		Es sind detaillierte Übergangsbestimmungen notwendig, die u.a. regeln, was mit Übernahmen geschieht, bei denen das Gesetz zwischen Signing und Closing in Kraft tritt.

---

<sup>13</sup> SR ...

**Axpo Services AG** | Parkstrasse 23 | 5401 Baden | Switzerland

Per Email

wp-sekretariat@seco.ch

Ihr Kontakt    Thomas Porchet, Leiter Energiepolitik Schweiz  
E-Mail        thomas.porchet@axpo.com  
Direktwahl    T +41 56 200 31 45  
Datum         1. Juli 2022

## **Investitionsprüfgesetz (IPG): Stellungnahme Axpo Group**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Investitionsprüfgesetzes (IPG) Stellung nehmen zu können.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Axpo ist die grösste Schweizer Produzentin von erneuerbarer Energie und internationale Vorreiterin im Energiehandel sowie in der Vermarktung von Solar- und Windkraft. Rund 5000 Mitarbeitende verbinden Erfahrung und Expertise und entwickeln für Kunden in über 30 Ländern in Europa, Nordamerika und Asien innovative Energielösungen auf Basis modernster Technologie. Axpo ist zu 100% im Eigentum der Nordostschweizer Kantone und Kantonswerke.

Mit über 9 TWh Erzeugung ist die Axpo Gruppe auch die grösste Wasserkraftproduzentin in der Schweiz. Wir betreiben und unterhalten zudem ein mehr als 10'000 Kilometer umspannendes Leitungsnetz auf den Netzebenen 3 bis 7. Schliesslich betreiben wir die Kernkraftwerke Beznau I und II (KKB) und halten namhafte Anteile an den Kernkraftwerken Gösgen (KKG) und Leibstadt (KKL).

## Zur Vorlage

Der vorliegende Gesetzesentwurf bezweckt, eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu verhindern. Dazu werden Übernahmen von kritischen Infrastrukturen durch ausländische Investoren grundsätzlich einer Bewilligungspflicht unterstellt. Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 und 4 sind davon auch Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft betroffen, wenn sie bestimmte, willkürlich festgelegte Kriterien erfüllen.

Im Gegensatz zur von der UREK-N im vergangenen Herbst in die Vernehmlassung gegebenen Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG) verbietet die Vorlage Beteiligungen oder Übernahmen durch ausländische Investoren nicht grundsätzlich. Aber auch sie greift in verfassungsmässige Rechte, namentlich in die Eigentumsgarantie und in die Wirtschaftsfreiheit, ein.

Solche Eingriffe können zulässig sein, wenn sie erforderlich und geeignet sind. Das ist im vorliegenden Fall nicht gegeben. Es ist nicht nachvollziehbar, wie eine allgemeine Bewilligungspflicht von ausländischen Investitionen in die kritische Infrastruktur der Energieversorgung eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verhindern soll. Unabhängig von ihrer Nationalität haben Investoren ein wirtschaftliches Interesse an der möglichst bedarfsgerechten Produktion und Verteilung von Strom. Sollte ein ausländischer Kraftwerks- oder Netzbetreiber nach einer Übernahme entgegen jeder ökonomischen Vernunft dennoch beschliessen, Erzeugungsanlagen stillzulegen und Netze abzuschalten, könnte ihn auch eine vorgängige Prüfung durch die Behörden nicht daran hindern.

Hinzu kommt, dass die Bereiche der Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung stark reguliert sind. So schreibt das StromVG eine schweizerische Beherrschung der nationalen Netzgesellschaft Swissgrid vor. Eine Übernahme durch einen ausländischen Investor ist gar nicht möglich. Verteilnetzbetreiber haben einen gesetzlichen Versorgungsauftrag gegenüber ihren gebundenen Kunden und müssen den freien Zugang zum Netz gewähren. Darüber hinaus sind die Kantone für die Zuteilung der Netzgebiete verantwortlich. Auch hier existieren also gesetzliche Grundlagen, die einen ordentlichen Betrieb sicherstellen und eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ausschliessen.

Auch für die Wasserkraftwerke ist die Kontrolle durch die öffentliche Hand bereits sichergestellt. Nach Ablauf der Konzessionen fallen die Anlagen an Gemeinden und Kantone. Die öffentlich-rechtlichen Eigentümer sind frei, die Kraftwerke selber zu betreiben, einem neuen Konzessionsnehmer zu aktuellen Konditionen für eine nächste Konzessionsdauer zu verkaufen oder einem Betreiber zum Betrieb zu übergeben. Für die Übertragung der Rahmenbewilligung eines Kernkraftwerks ist schliesslich die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, der zur Beurteilung vorgängig die Stellungnahme des Standortkantons einholt.

Eine grundsätzliche Genehmigungspflicht von ausländischen Investitionen in Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft sind somit nicht geeignet, eine in der Praxis höchst unwahrscheinliche Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu verhindern. Weiter ist eine entsprechende Regelung nicht erforderlich, um die Kontrolle von Bund, Kantonen und Gemeinden über Kraftwerks- und Netzanlagen zu gewährleisten. Aus diesen Gründen beantragen wir, **Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 und 4 IPG zu streichen** oder eventualiter ganz auf den vorliegenden Gesetzesentwurf zu verzichten.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

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

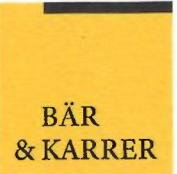
Christoph Brand  
CEO

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

Lukas Schürch  
Head Corporate Public Affairs

**Dr. Mani Reinert**  
Rechtsanwalt, LL.M.  
+41 58 261 52 88  
mani.reinert@baerkarrer.ch

**Martin Werner**  
Junior Associate  
+41 58 261 50 00  
martin.werner@baerkarrer.ch



Postfach 1548 | CH-8002 Zürich

**Per Email**  
(wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Zürich, 9. September 2022

## **Stellungnahme Bär & Karrer AG zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung vom 18. Mai 2022, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf des Investitionsprüfungsgesetzes (**VE-IPG**), in welcher Sie uns die Gelegenheit geben, bis zum 9. September 2022 eine Stellungnahme zum VE-IPG einzureichen.

Als eine der führenden Schweizer Anwaltskanzleien im Bereich Mergers & Acquisitions hat Bär & Karrer AG viel praktische Erfahrung mit ausländischen "Foreign Direct Investment" (**FDI**)-Regelungen. Die vorliegende Stellungnahme rückt deshalb die praktischen Aspekte des VE-IPG in den Vordergrund.

Die Stellungnahme ist wie folgt gegliedert:

**Inhaltsverzeichnis**

<b>A</b>	<b>Vorbemerkung: FDI-Regelung nicht wünschbar, da bürokratisch und willkürbehaftet</b> .....	<b>3</b>
<b>B</b>	<b>Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen</b> .....	<b>4</b>
<b>I</b>	<b>Art. 2 VE-IPG - Geltungsbereich</b> .....	<b>4</b>
	1 Art. 2 Abs. 2 VE-IPG – Örtlicher Geltungsbereich / Auswirkungsprinzip .....	4
	2 Art. 2 Abs. 3 VE-IPG – Ausnahme für Investoren aus bestimmten Staaten .....	4
<b>II</b>	<b>Art. 3 VE-IPG - Begriffe</b> .....	<b>5</b>
	1 Art. 3 lit. a VE-IPG – Übernahme .....	5
	2 Art. 3 lit. b VE-IPG – Unternehmen .....	6
	3 Art. 3 lit. c VE-IPG – inländisches Unternehmen .....	6
	4 Art. 3 lit. d VE-IPG – ausländischer Investor .....	7
<b>C</b>	<b>Abschnitt 2: Genehmigungspflicht</b> .....	<b>7</b>
<b>I</b>	<b>Art. 4 VE-IPG – Genehmigungspflichtige Übernahme</b> .....	<b>7</b>
	1 Art. 4 Abs. 1 lit. a VE-IPG - Übernahmen durch staatlich kontrollierte ausländische Investoren .....	7
	2 Art. 4 Abs. 3 VE-IPG – Bundesrätliche Kompetenz zur Erweiterung der Sektoren .....	8
<b>II</b>	<b>Art. 5 VE-IPG – Genehmigungskriterien</b> .....	<b>8</b>
	1 Art. 5 Abs. 1 VE-IPG – Generalklausel .....	8
	2 Art. 5 Abs. 2 VE-IPG – Genehmigungskriterien .....	9
	3 Art. 5 Abs. 3 VE-IPG – Kooperationsbereitschaft .....	10
<b>D</b>	<b>Abschnitt 3: Genehmigungsverfahren</b> .....	<b>10</b>
<b>I</b>	<b>Art. 6 VE-IPG – Gesuch</b> .....	<b>10</b>
<b>II</b>	<b>Art. 7 und 8 VE-IPG</b> .....	<b>11</b>
<b>III</b>	<b>Art. 9 Abs. 2 VE-IPG – Nichteinhaltung und Verlängerung der Fristen</b> .....	<b>11</b>
<b>IV</b>	<b>Einführung einer Beratungsmöglichkeit</b> .....	<b>11</b>
<b>E</b>	<b>Abschnitt 4: Datenschutz und Amtshilfe</b> .....	<b>12</b>
<b>I</b>	<b>Ergänzung Bestimmung zu Amts- und Geschäftsgeheimnissen</b> .....	<b>12</b>
<b>II</b>	<b>Veröffentlichung von Entscheiden und Urteilen</b> .....	<b>12</b>
<b>F</b>	<b>Abschnitt 5: Rechtsschutz</b> .....	<b>12</b>
<b>G</b>	<b>Abschnitt 6: Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen</b> .....	<b>13</b>
<b>I</b>	<b>Art. 18 VE-IPG – Verwaltungssanktionen</b> .....	<b>13</b>

## **A Vorbemerkung: FDI-Regelung nicht wünschbar, da bürokratisch und willkürbehaftet**

- 1 Die vorliegende Stellungnahme setzt sich nicht mit der Frage auseinander, ob mit einem Investitionsprüfverfahren (i) die damit angestrebten politischen Ziele erreicht werden können und ob (ii) die damit verbundenen negativen Auswirkungen nicht den erhofften Nutzen überwiegen. Anzumerken ist indessen, dass wir aus praktischer Sicht keinen Regulierungsbedarf sehen. Kritische Sektoren sind heute weitgehend in staatlicher Hand (Bund, Kantone oder Gemeinden). Zu denken ist beispielsweise an die Telekommunikation, das Transportwesen (Bahn und sonstiger öffentlicher Verkehr), das Postwesen, die Stromversorgung oder das Gesundheitswesen. Bedenkenswert ist zudem die Tatsache, dass der Bundesrat eine Investitionsprüfung aufgrund des aus seiner Sicht ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses ablehnt und die Regulierungsfolgeabschätzung im Auftrag des SECO zu keiner eindeutigen Empfehlung kam.<sup>1</sup>
- 2 Die praktische Erfahrung mit Investitionskontrollregimen anderer Staaten zeigt, dass die entsprechenden Verfahren den Abschluss von Transaktionen teilweise erheblich verzögern, und dies auch in Fällen, in denen die betreffenden Transaktionen offensichtlich unproblematisch sind. Oft sind die Aufgreifkriterien (d.h. die Frage, welche Transaktionen zu melden/bewilligen sind) unklar (dies gilt insbesondere für Aufgreifkriterien, welche sich auf Branchenzugehörigkeiten stützen) und werden in der Folge von der anwendenden Behörde unnötigerweise sehr weit ausgelegt. Zudem sind auch die Eingreifkriterien (meist öffentliche Ordnung und Sicherheit) diffus und entsprechend anfällig für Willkürentscheide. Dies hat auch viel damit zu tun, dass der Gesetzgeber keine genaue Vorstellung davon hat, welche Investitionen er verbieten will. Die damit einhergehenden bürokratischen und willkürbehafteten Leerläufe schwächen die Standortattraktivität eines Landes. Dies ist v.a. für eine kleine und offene Volkswirtschaft wie die Schweiz ein Nachteil. In diesem Kontext darf nicht vergessen werden, dass ausländische Investitionen massgeblich zur Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft beigetragen haben und bisher kein Bedarf bestand, solche Investitionen auf breiter Basis einzuschränken.
- 3 Aus all diesen Gründen sollte von der Einführung einer Schweizer FDI-Regelung abgesehen werden. Wenn trotzdem eine Schweizer FDI-Regelung eingeführt wird, dann sollten v.a. zwei Punkte beachtet werden:
  - Erstens sollte der Kreis der genehmigungspflichtigen Transaktionen strikte auf diejenigen Transaktionen begrenzt werden, die als problematisch angesehen werden.
  - Zweitens sollten die Kriterien, unter denen eine Transaktion untersagt werden kann, möglichst genau formuliert werden.

---

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht, S. 2; SECO, RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung, Mai 2022.

Diese Anforderungen erfüllt der Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes nicht. Der Vorentwurf verletzt zudem teilweise fundamentale rechtsstaatliche Grundsätze (vgl. etwa Art. 16 Abs. 3 VE-IPG). In der vorliegenden Stellungnahme machen wir deshalb Vorschläge, wie der Entwurf diese Anforderungen besser erreichen kann.

## **B Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen**

### **I Art. 2 VE-IPG - Geltungsbereich**

#### **1 Art. 2 Abs. 2 VE-IPG – Örtlicher Geltungsbereich / Auswirkungsprinzip**

4 Art. 2 Abs. 2 VE-IPG statuiert das Auswirkungsprinzip. Es ist nicht klar, was hiermit erreicht werden soll und welche Funktion das Auswirkungsprinzip haben soll. Ein Verweis auf das Auswirkungsprinzip ist unnötig, weil die Genehmigungspflicht an formellen Kriterien (nämlich dem Eintrag im Schweizer Handelsregister) anknüpft. Art. 2 Abs. 2 VE-IPG ist deshalb zu streichen.

#### **2 Art. 2 Abs. 3 VE-IPG – Ausnahme für Investoren aus bestimmten Staaten**

5 Art. 2 Abs. 3 VE-IPG sieht vor, dass der Bundesrat Übernahmen durch ausländische Investoren aus bestimmten Staaten vom Geltungsbereich des IPG ausnehmen kann.

6 Diese Ausnahmebestimmung geht von der Annahme aus, dass ausländische Investitionen grundsätzlich problematisch sind und nur in Ausnahmefällen, z.B. bei Übernahmen durch Investoren aus "befreundeten" Staaten, keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz darstellen. Dies ist indessen falsch. Die Fälle, in denen Übernahmen durch ausländische Investoren für problematisch befunden werden können, stellen die Ausnahme und eben gerade nicht die Regel dar. In der politischen Diskussion werden denn auch nur einzelne Staaten genannt, bei denen es unerwünscht ist, dass Investoren aus diesen Staaten Schweizer Unternehmen übernehmen, nämlich primär China und daneben noch Russland, Saudi-Arabien und Katar.

7 Dementsprechend sollten nicht Übernahmen von Investoren aus grundsätzlich allen Staaten in den Geltungsbereich des IPG fallen (und nur mittels Ausnahme hiervon ausgenommen werden können). Vielmehr sollten mit dem IPG nur Übernahmen von Investoren erfasst werden, die aus Staaten stammen, die als problematisch empfundenen werden. Dies ist auch aus verfahrensökonomischen Gründen geboten. Wenn in der Politik nur Übernahmen von chinesischen Investoren für problematisch empfunden werden, sollen auch nur diese Übernahmen einer Genehmigungspflicht unterstellt werden und nicht noch zusätzlich Übernahmen von Investoren aus anderen Ländern, von denen von vornherein klar ist, dass diese unproblematisch sind. Die jetzige Konzeption des IPG einer generellen Bewilligungspflicht mit möglichen Ausnahmen schafft einen unnötigen und unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand.

- 8 Die Kriterien, die für eine Aufnahme in die Liste der erfassten Staaten relevant sind, sollten in Art. 2 Abs. 3 IPG ebenfalls umschrieben werden. Mögliche Kriterien sind das Betreiben von Industriespionage, die Reziprozität, die Einhaltung des Völkerrechts, das Bestehen von Sanktionen und das Schaffen von staatlichen Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen und Beihilfen.
- 9 Art. 2 Abs. 3 VE-IPG ist wie folgt zu formulieren (~~Streichungen durchgestrichen~~, Hinzufügungen unterstrichen):

*"Der Bundesrat kann ~~Übernahmen durch ausländische Investoren aus bestimmten Staaten vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausnehmen, sofern die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewährleistet ist bestimmt die Staaten, bei welchen Übernahmen durch Investoren, die in diesen Staaten ihren Hauptsitz oder ihre Hauptverwaltung haben, vom Geltungsbereich dieses Gesetzes erfasst werden. Der Bundesrat berücksichtigt dabei folgende Kriterien:~~*

- a. ob der betreffende Staat Industriespionage betreibt oder betrieben hat;*
- b. ob der betreffende Staat Investitionen von Unternehmen mit Hauptsitz oder Hauptverwaltung in der Schweiz im gleichen Ausmass wie die Schweiz zulässt (Prinzip der Reziprozität);*
- c. ob der betreffende Staat völkerrechtliche Verpflichtungen einhält;*
- d. ob der betreffende Staat Gegenstand von Sanktionen gemäss dem Embargogesetz vom 22. März 2002 ist; oder*
- e. ob der betreffende Staat den Wettbewerb in der Schweiz durch Subventionen oder staatliche Beihilfen verzerrt."*

- 10 Sollte der Bundesrat beim geplanten System der Ausnahme von bestimmten Staaten bleiben wollen, sollten zumindest Investoren aus sämtlichen **OECD**-Ländern vom Geltungsbereich des IPG ausgenommen werden. Damit würde die Genehmigungspflicht für die meisten unproblematischen Transaktionen entfallen.

## **II Art. 3 VE-IPG - Begriffe**

### **1 Art. 3 lit. a VE-IPG - Übernahme**

- 11 Es ist zu begrüessen, dass sich der Begriff der Übernahme in Art. 3 lit. a VE-IPG sich am in der Praxis bewährten kartellrechtlichen Zusammenschlussbegriff orientiert.

12 Dies sollte allerdings klarer gemacht werden, indem ein direkter Verweis auf Art. 4 Abs. 3 KG eingefügt wird. Die derzeit gewählte Formulierung vermischt den Begriff der Kontrolle in Art. 4 Abs. 3 lit. b KG mit demjenigen der Fusion in Art. 4 Abs. 3 lit. a KG. Ein direkter Verweis auf Art. 4 Abs. 3 KG bietet darüber hinaus den Vorteil, dass die diesbezügliche Praxis der Wettbewerbsbehörden übernommen wird. So würde insbesondere klargestellt, dass rein konzerninterne Restrukturierungen nicht erfasst werden oder dass voneinander abhängige Transaktionen als eine einzige Übernahme erfasst werden.

13 Art. 3 lit. a VE-IPG ist wie folgt zu fassen:

*"Übernahme: jeder Vorgang, der einen Zusammenschluss im Sinne von Art. 4 Abs. 3 des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995 darstellt durch den ein oder mehrere Investoren unmittelbar oder mittelbar die Kontrolle über ein Unternehmen oder Teile davon erlangen, insbesondere durch Fusion, Erwerb einer Beteiligung oder bedeutender Aktiven oder durch Abschluss eines Vertrags;"*

## **2 Art. 3 lit. b VE-IPG – Unternehmen**

14 Im Hinblick darauf, welche Einheiten alle zum Unternehmen gehören, sollte auf die kartellrechtliche Praxis in Art. 5 VKU abgestellt werden. Es sollte zudem Kongruenz mit dem kartellrechtlichen Unternehmensbegriff durch einen direkten Verweis auf Art. 2 Abs. 1<sup>bis</sup> KG hergestellt werden.

15 Art. 3 lit. b VE-IPG sollte deshalb wie folgt ergänzt werden:

*"Unternehmen: Nachfrager oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen im Wirtschaftsprozess im Sinne von Art. 2 Abs. 1<sup>bis</sup> des Kartellgesetzes vom 6. Oktober 1995, unabhängig von der Rechts- oder Organisationsform einschliesslich der mit ihm im Sinne von Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen vom 17. Juni 1996 verbundenen Unternehmen;"*

## **3 Art. 3 lit. c VE-IPG – inländisches Unternehmen**

16 Was den Begriff des inländischen Unternehmens anbelangt ist es zu begrüssen, dass am formellen Kriterium des Handelsregistereintrags in der Schweiz angeknüpft wird. Das formelle Kriterium hat den Vorteil, dass es einfach zu handhaben ist und Rechtssicherheit bietet.

17 Von beiden vorgestellten Varianten ist Variante 2 ("ein Unternehmen, das im schweizerischen Handelsregister eingetragen und nicht Teil einer Unternehmensgruppe mit Hauptsitz und Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz ist") zu bevorzugen.

- 18 Der Grund hierfür ist, dass die Veräusserung von ausländischen Unternehmen, die auch Schweizer Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen haben, in aller Regel schon Gegenstand einer ausländischen FDI-Regelung ist. Eine zusätzliche Überprüfung durch die Schweizer Behörden ist deshalb unnötig.

#### **4 Art. 3 lit. d VE-IPG – ausländischer Investor**

- 19 Art. 3 lit. d. Ziff. 1 VE-IPG definiert den ausländischen Investor als Unternehmen mit Hauptsitz **und** Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz. Dies bietet Umgehungsmöglichkeiten, indem der statutarische Sitz in die Schweiz verlegt wird. Als ausländischer Investor sollte deshalb ein Unternehmen mit Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz gelten.

- 20 Art. 3 lit. d Ziff. 1 VE-IPG ist wie folgt anzupassen:

*"ein Unternehmen, dessen ~~Hauptsitz und~~ Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz ~~sind~~ ist,"*

### **C Abschnitt 2: Genehmigungspflicht**

#### **I Art. 4 VE-IPG – Genehmigungspflichtige Übernahme**

##### **1 Art. 4 Abs. 1 lit. a VE-IPG - Übernahmen durch staatlich kontrollierte ausländische Investoren**

- 21 Es ist zu begrüessen, dass im Hinblick auf die Frage, wann staatliche Kontrolle vorliegt auf die kartellrechtliche Praxis zurückgegriffen wird. Die Kriterien sollten aber klarer gemacht werden.

- 22 Art. 4 Abs. 1 lit. a VE-IPG ist deshalb wie folgt zu ergänzen:

*"Übernahmen inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird; staatliche Kontrolle liegt vor, wenn*

*1. politische Amtsträger, Regierungs- oder Behördenvertreter in Organen oder im Management des ausländischen Investors Einsitz haben; oder*

*2. eine Behörde, ein Amtsträger, oder Regierungsmitglied die Möglichkeit hat, strategische Entscheidungen des ausländischen Investors zu blockieren, oder strategische Entscheidungen des ausländischen Investors einer vorgängigen gesetzlichen Genehmigung unterstehen; strategische Entscheidungen sind insbesondere die Ernennung und Abberufung von Mitgliedern der Unternehmensleitung, die Genehmigung des Budgets oder des*

Geschäftsplans, und Investitionen im Rahmen der gewöhnlichen Geschäftsführung."

**2 Art. 4 Abs. 3 VE-IPG – Bundesrätliche Kompetenz zur Erweiterung der Sektoren**

- 23 Vor dem Hintergrund des ordentlichen notrechtlichen Instrumentariums des Bundesrates ist die Bestimmung in Art. 4 Abs. 3 VE-IPG nicht notwendig. Die Bestimmung ist auch rechtsstaatlich bedenklich, weil mit ihr Ad-hoc-Verbote geschaffen werden können. Sofern der Katalog genehmigungspflichtiger Übernahmen lückenhaft ist, ist dieser im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu ergänzen.

**II Art. 5 VE-IPG – Genehmigungskriterien**

**1 Art. 5 Abs. 1 VE-IPG – Generalklausel**

- 24 Nach Art. 5 Abs. 1 VE-IPG genehmigt das SECO eine Übernahme, wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass die öffentliche Ordnung oder Sicherheit durch die Übernahme gefährdet oder bedroht ist.
- 25 Diese Bestimmung ist aus mehreren Gründen zu ändern:
- 26 Erstens soll eine Übernahme nur dann untersagt werden können, wenn sie effektiv die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet oder bedroht, und nicht schon dann, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die öffentliche Ordnung oder Sicherheit durch die Übernahme gefährdet oder bedroht ist. Wenn eine Übernahme untersagt werden soll, dann muss nachgewiesen werden, dass die öffentliche Ordnung oder Sicherheit durch die Übernahme gefährdet oder bedroht ist. Dieser Beweismassstab gilt im Übrigen auch in der Zusammenschlusskontrolle nach Art. 10 Abs. 2 KG. Unter der jetzigen Formulierung besteht die Gefahr, dass es letztlich faktisch dem ausländischen Investor obliegt, zu zeigen, dass kein Grund zur Untersagung vorliegt. Eine solche Nachweispflicht widerspräche aber nicht nur dem Grundsatz "negativa non sunt probanda", sondern auch der Untersuchungsmaxime nach Art. 12 VwVG, wonach die Behörde den relevanten Sachverhalt darzutun hat.
- 27 Zweitens missachtet Art. 5 Abs. 1 VE-IPG den Umstand, dass es nicht das SECO sondern der Bundesrat ist, der nach der Konzeption des IPG die alleinige Kompetenz zur Untersagung einer Übernahme hat.
- 28 Art. 5 Abs. 1 VE-IPG ist deshalb durch folgende Vorschrift zu ersetzen:

*"Der Bundesrat kann die Übernahme untersagen oder unter Auflagen und Bedingungen zulassen, wenn das Prüfverfahren ergibt, dass die Übernahme die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz gefährdet oder bedroht."*

## 2 Art. 5 Abs. 2 VE-IPG – Genehmigungskriterien

- 29 Art. 5 Abs. 2 VE-IPG ist zu unbestimmt formuliert. Schon der Begriff der "öffentlichen Ordnung und Sicherheit" ist unbestimmt und öffnet politischen Willkürentscheiden Tür und Tor. Diese Unbestimmtheit ist eine direkte Folge dessen, dass das Parlament keine klare Vorstellung hat, welche Übernahmen es untersagen möchte und aus welchen Gründen. Es wäre hier die Aufgabe des Bundesrats, klare Untersagungsszenarien zu formulieren.
- 30 Zur Unbestimmtheit trägt der Umstand bei, dass Art. 5 Abs. 2 VE-IPG die Formulierung "insbesondere" verwendet. Dies ist rechtsstaatlich nicht akzeptabel und eines Rechtsstaats wie der Schweiz unwürdig. Eine Schweizer FDI-Regelung darf nicht zu einem Instrument verkommen, um Übernahmen aus beliebigen Gründen der politischen Tageslaune zu untersagen. Die Gründe, weshalb eine Übernahme zu untersagen ist, müssen abschliessend festgelegt werden.
- 31 Zudem muss festgelegt werden, dass die negativen Auswirkungen in der Schweiz eintreffen müssen.
- 32 Der Untersagungsgrund der Wettbewerbsverzerrungen gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. g VE-IPG ist vom im Vorentwurf vorgesehenen Zweck der Investitionsprüfung nicht gedeckt (vgl. Art. 1 VE-IPG). Sofern an ihm trotzdem festgehalten wird, ist er konkreter zu fassen, indem klar festgehalten wird, dass hiermit staatliche Beihilfen gemeint sind.
- 33 Art. 5 Abs. 2 VE-IPG ist deshalb wie folgt zu fassen:

*"Es-~~Der~~ Bundesrat-berücksichtigt dabei-~~insbesondere~~, ob:*

- a. ~~sich der ausländische Investor an Aktivitäten beteiligt oder beteiligt hat, die sich nachteilig auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz oder anderer Staaten auswirken oder auswirken haben;~~*
- ab. der ausländische Investor oder sein Heimatstaat versucht oder versucht hat, mittels Spionage Informationen über das inländische Unternehmen zu erwerben;*
- be. der ausländische Investor Industriespionage betreibt oder betrieben hat;*
- cd. gegen den ausländischen Investor direkt oder indirekt Sanktionen nach dem Embargogesetz vom 22. März 2002<sup>[...]</sup> verhängt worden sind;*

- de. *die Dienstleistungen, Produkte oder Infrastrukturen des inländischen Unternehmens in der Schweiz innert nützlicher Frist ersetzt werden können;*
- ef. *der ausländische Investor durch die Übernahme Zugang zu zentralen sicherheitsrelevanten Informationen oder zu besonders schützenswerten Daten nach dem Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992[...] erhält;*
- fg. *durch die Übernahme wesentliche Wettbewerbsverzerrungen in der Schweiz entstehen, weil der ausländische Investor staatliche Beihilfen erhält."*

### **3 Art. 5 Abs. 3 VE-IPG – Kooperationsbereitschaft**

- 34 Sinn und Zweck des IPG ist es, Übernahmen zu verhindern, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit der Schweiz gefährden. Die Kooperationsbereitschaft eines ausländischen Investors hat darauf weder einen Einfluss, noch können daraus irgendwelche Rückschlüsse auf die Auswirkungen der Übernahme gezogen werden. Darüber hinaus wird ein Gesuch ohnehin erst dann behandelt, wenn ein vollständiges Gesuch inklusive der erforderlichen Beilagen eingereicht wurde. Art. 5 Abs. 3 VE-IPG ist deshalb zu streichen.

## **D Abschnitt 3: Genehmigungsverfahren**

### **I Art. 6 VE-IPG – Gesuch**

- 35 Wir erachten es als sachgerecht, dass alleine der ausländische Investor (und nicht das inländische Unternehmen) für die Einreichung des Gesuchs verantwortlich ist.
- 36 Analog zur Regelung der Zusammenschlusskontrolle (Art. 14 VKU) sollte das SECO die Vollständigkeit des Gesuches bestätigen.
- 37 Art. 6 VE-IPG ist um folgenden Abs. 3 zu ergänzen:

*"Das SECO bestätigt dem ausländischen Investor innert zehn Tagen schriftlich den Eingang des Gesuchs und dessen Vollständigkeit. Sind die Angaben oder Beilagen in einem wesentlichen Punkt unvollständig, so fordert das SECO den ausländischen Investor innert der gleichen Frist auf, das Gesuch zu ergänzen."*

## II Art. 7 und 8 VE-IPG

- 38 Der Vorentwurf sieht ein zweistufiges Prüfverfahren vor, welches sich an die Struktur des kartellrechtliche Zusammenschlusskontrollverfahrens anlehnt. Diese Struktur ist sinnvoll.

## III Art. 9 Abs. 2 VE-IPG – Nichteinhaltung und Verlängerung der Fristen

- 39 Art. 9 Abs. 2 VE-IPG sieht vor, dass die Fristen nach Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 und 3 VE-IPG beliebig verlängert werden können, dies zumal aus Gründen, die vom ausländischen Investor überhaupt nicht beeinflusst werden können.
- 40 Die Möglichkeit zur Verlängerung der Fristen ist auf einen Monat zu befristen. Nur so wird ein Mindestmass an Planbarkeit, für die an der Übernahme Beteiligten gewährleistet.
- 41 Zudem sollte der Bundesrat auf Antrag des SECOs und nicht das SECO selbst über eine Verlängerung der Fristen entscheiden. Dies gewährleistet ein Mindestmass an Unabhängigkeit der Entscheidung und Zurückhaltung bei der Anwendung dieser Bestimmung. Im Hinblick auf das Prüfverfahren wäre es auch inkonsequent, wenn das SECO und nicht der Bundesrat über die Verlängerung entscheiden würde.
- 42 Art. 9 Abs. 2 VE-IPG ist demnach wie folgt anzupassen bzw. zu ergänzen:

*"Das SECO Der Bundesrat kann auf Antrag des SECO die Fristen um insgesamt maximal einen Monat verlängern, wenn: [...]"*

## IV Einführung einer Beratungsmöglichkeit

- 43 In Anlehnung an die Möglichkeit bei einem Zusammenschlussvorhaben eine kartellrechtliche Beratung beim Sekretariat zur Meldepflicht bzw. zur Vollständigkeit eines Meldungsentwurfes zu erhalten, wäre es begrüssenswert, wenn auch im IPG eine entsprechende Beratungsmöglichkeit durch das SECO vorgesehen würde. Dies würde insbesondere das Self-Assessment der Unternehmen, ob eine Übernahme in den Geltungsbereich des Gesetzes fällt oder nicht, bzw. ob eine solche unter die Kriterien von Art. 4 des IPG fällt, erleichtern.
- 44 Eine entsprechende Vorschrift könnte wie folgt lauten:

*"Das SECO berät Unternehmen bei Fragen zu diesem Gesetz."*

## **E Abschnitt 4: Datenschutz und Amtshilfe**

### **I Ergänzung Bestimmung zu Amts- und Geschäftsgeheimnissen**

45 Wie im Kartellrecht sollte auch im IPG eine Bestimmung zur Wahrung von Amts- und Geschäftsgeheimnissen aufgenommen werden.

46 Ein entsprechender Artikel nach Art. 13 VE-IPG sollte wie folgt lauten:

*"<sup>1</sup> Das SECO und die am Verfahren nach Art. 7 oder 8 beteiligten Behörden und Verwaltungseinheiten wahren das Amtsgeheimnis.*

*<sup>2</sup> Sie dürfen Kenntnisse, die sie bei ihrer Tätigkeit erlangen, nur zu dem mit der Auskunft oder dem Verfahren verfolgten Zweck verwenden.*

*<sup>3</sup> Die am Verfahren nach Art. 7 oder 8 beteiligten Behörden und Verwaltungseinheiten dürfen einander diejenigen Daten weitergeben, die für die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben benötigt werden.*

*<sup>4</sup> Die Veröffentlichungen des SECOs sowie allfälliger anderer Behörden dürfen keine Geschäftsgeheimnisse preisgeben."*

### **II Veröffentlichung von Entscheidungen und Urteilen**

47 Wie bei der kartellrechtlichen Zusammenschlusskontrolle sollte die Investitionsprüfpraxis von SECO, Bundesrat und der Gerichtsinstanzen veröffentlicht werden. So wird relativ schnell Transparenz und Rechtssicherheit gewährleistet.

## **F Abschnitt 5: Rechtsschutz**

48 Wir befürworten, dass die Untersagung einer Übernahme oder eine Bewilligung unter Auflagen bzw. Bedingungen uneingeschränkt gerichtlich überprüft werden kann (was eigentlich selbstverständlich ist).

49 Rechtsstaatlich höchst problematisch ist indessen, dass gemäss Art. 16 Abs. 3 VE-IPG in "Fällen von erheblicher politischer Tragweite" die gerichtliche Überprüfung auf die Einhaltung der Verfahrensgarantien und das Vorliegen von Ermessensmissbrauch beschränkt sein soll. Selbst wenn ein Entscheid von erheblicher politischer Tragweite ist, bedeutet dies nicht, dass der Bundesrat abgehoben von gesetzlichen Vorgaben entscheiden kann. Es gibt immer wieder Entscheide, die von erheblicher politischer Tragweite sind. Beispiele sind die Entscheide zur Amtshilfe bei Banken. Trotzdem oder gerade deswegen müssen solche Entscheide der vollen gerichtlichen Kognition unterliegen.

- 50 Art. 16 Abs. 3 VE-IPG würden den Behörden erlauben, ihre Entscheide einfach als Fall erheblicher politischer Tragweite zu bezeichnen und somit der gerichtlichen Überprüfung zu entziehen.
- 51 Art. 16 Abs. 3 VE-IPG stellt eine grobe Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung dar, ist eines Rechtsstaats unwürdig und muss gestrichen werden.

## **G Abschnitt 6: Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen**

### **I Art. 18 VE-IPG – Verwaltungssanktionen**

- 52 Die Verwaltungssanktionen in Art. 18 VE-IPG sind mit einem Sanktionsrahmen von bis zu 10% des Transaktionswertes unverhältnismässig. In Anlehnung an die Zusammenschlusskontrolle im Kartellrecht ist ein Sanktionsrahmen von max. CHF 1 Mio. (vgl. Art. 51 KG) angemessener.

Mit freundlichen Grüssen



Mani Reinert



Martin P. Werner

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

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

Bauenschweiz  
Cristina Schaffner  
Weinbergstrasse 55  
8006 Zürich

02.09.2022

## **Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, in oben erwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen.

Bauenschweiz ist der Dachverband der Schweizer Bauwirtschaft mit rund 76 Mitgliedsverbänden aus den Bereichen Planung, Bauhauptgewerbe, Ausbau und Gebäudehülle sowie Produktion und Handel. Die Bauwirtschaft trägt 12% zur gesamten Schweizerischen Wirtschaftsleistung bei und beschäftigt rund 465'000 Fachkräfte. Sie zählt zu den fünf grössten Arbeitgebern und bildet 10% aller Lernenden in der Schweiz aus.

Bauenschweiz lehnt Investitionsprüfungen ab. Wir teilen die Einschätzung des Bundesrats, dass deren Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig ist und dass die bestehenden Regulierungen genügen. Die Interessen der Schweiz sind mit den vorhandenen rechtlichen Instrumenten bereits gut und ausreichend gesichert. Aus Investorensicht ist es das Sicherstellen von Rahmenbedingungen wichtig, welche Investitionen generell und weiterhin ermöglichen, die einen volkswirtschaftlichen Mehrwert generieren. Die Schweiz kämpft heute gerade im Finanz- und Steuerbereich um ihre Standortqualität. Investitionsprüfungen führen zu höherer Unsicherheit bei Investoren. Sie würden der Schweiz und ihrem Wohlstand schaden. Bauenschweiz lehnt es ab, den Standort mit unnötigen und unverhältnismässigen Regulierungseingriffen noch weiter zu schwächen, zumal diese politisch begründet werden, aber nicht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Bauenschweiz sieht deshalb keinen Anlass, der Einführung des Instruments von Investitionsprüfungen mittels einer separaten Gesetzesvorlage zuzustimmen.

### **Kritische Infrastrukturen sind bereits gut geschützt**

Die Schweiz kennt bereits weitgehende Gesetzesbestimmungen, die kritische Infrastrukturen (namentlich Stromwerke, Wasserwerke etc.) vor ausländischen Übernahmen schützen. Durch zusätzliche Investitionsprüfungen nochmals eine administrative Zusatzhürde einzubauen, ist weder zielführend noch sinnvoll – zumal diese Prüfungen gar keinen zusätzlichen Schutz bieten könnten.

### Die entstehende Rechtsunsicherheit schadet der Schweiz und ihren Unternehmen

Für Investitionen ist nichts so schädlich wie Unsicherheit bezüglich der Rechtslage. Für einen Übernahmeprozess würde die Investitionsprüfung zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen. Der vorliegende Vorentwurf schafft statt zusätzlicher Sicherheit im Gegenteil grössere Rechtsunsicherheit für möglicherweise betroffene Unternehmen und für die Schweiz als Zielland von Investitionen generell. Rechtsunsicherheit wirkt sich auf das Investitionsvolumen in der Schweiz aus. Sie schmälert mittelfristig den Wohlstand und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit.

### Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind negativ

Die Einführung von Investitionsprüfungen würde generell den für die Schweiz zentralen internationalen Öffnungsgrad beeinträchtigen und direkt auch die ausländischen Investitionen in die Schweiz reduzieren. Damit würde sich direkt die Attraktivität des Wirtschafts- und Investitionsstandorts Schweiz vermindern, was wiederum Auswirkungen auf ausländische wie inländische Investoren haben wird: Wenn potenziell gewisse ausländische Investitionen in inländische Unternehmen erschwert oder allenfalls verhindert werden, wirkt sich dies negativ auf die Bereitschaft sowohl ausländischer als auch inländischer Investoren aus, in inländische Unternehmen zu investieren.

### Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist unverhältnismässig

Die Wirtschaftsfreiheit ist in der Bundesverfassung festgeschrieben (Art. 27 Wirtschaftsfreiheit, individuelle Garantie und Art. 94 (Wirtschaftsfreiheit, institutionelle Garantie). Jegliche vom Gesetzgeber getroffene Massnahmen müssen diesen Grundsatz respektieren. Wenn Investitionsprüfungen eingeführt würden, müssten diese den Anforderungen der Artikel 27 und 36 der Bundesverfassung BV (Einschränkungen von Grundrechten) genügen. Durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit, insbesondere die Vertragsfreiheit, grundsätzlich eingeschränkt. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist unverhältnismässig und würde sich negativ auswirken.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

**Bauenschweiz**



Ständerat Hans Wicki  
Präsident



Cristina Schaffner  
Direktorin

Staatsekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Elektronisch an: [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Bern, 1. September 2022

### **Stellungnahme zum Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns im Rahmen der Vernehmlassung zum Investitionsprüfgesetz (IPG) äussern zu dürfen.

Mit dem IPG verfolgt der Bundesrat das Ziel, Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren zu verhindern, wenn dadurch die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet ist. Zu diesem Zweck soll das Staatsekretariat für Wirtschaft (SECO) u.a. Investitionen in inländische Unternehmen prüfen, die kritische Infrastrukturen betreiben. Dazu gehören auch Unternehmen resp. deren Eigentümer, die das inländische Stromübertragungsnetz oder Verteilnetze der Netzebene 3 oder tieferer Ebenen (mit einem Mindestabsatz von 450 GWh/a), oder inländische Kraftwerke mit einer Leistung grösser 100 MW betreiben.

Die BKW ist sowohl Betreiberin solch kritischer Strominfrastrukturen als auch Eigentümerin von Unternehmen, die solch kritische Strominfrastrukturen betreiben, und somit vom IPG direkt betroffen. Obwohl die BKW das Ziel des Bundesrats teilt, kritische Strominfrastrukturen vor Gefährdungen und Bedrohungen zu schützen, erachtet die BKW das IPG nicht als geeignet, diese Zielsetzung zu erreichen. Entscheidend für den nachhaltigen Bestand und Ausbau von Netz- und Produktionskapazitäten ist, dass die Rahmenbedingungen die dafür notwendigen Investitionen ermöglichen und den Investoren die Rechtssicherheit bietet.

### **Der geplante Eingriff in die Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit ist unverhältnismässig.**

Die Bestimmungen im geplanten IPG greifen in die durch die Bundesverfassung geschützte Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit ein und berühren damit die Rechte der Eigentümer und Aktionäre der fraglichen Anlagen bzw. Gesellschaften. Darüber hinaus wird stark in

die Eigenständigkeit der Kantone und der Gemeinden eingegriffen. Bundesrechtliche Bestimmungen halten zudem fest, dass der Strommarkt nach wettbewerblichen Kriterien organisiert werden sollte.

**Die bestehenden regulatorischen Rahmenbedingungen schützen bereits heute die kritischen Strominfrastrukturen vor Gefährdungen durch ausländische Investoren.**

Die Regulierungsfolgenabschätzung<sup>1</sup> zum IPG bestätigt, dass die bereits bestehenden regulatorischen Instrumente im Schweizer Recht einen hohen Schutz vor Gefährdungen der kritischen Strominfrastrukturen bieten. Insbesondere weil diese sich mehrheitlich in staatlichem Besitz befinden. Ein allfälliger Verkauf müsste deshalb demokratisch legitimiert werden. Zudem sind die kritischen Netz- und Produktionsanlagen standortgebunden und können nicht ins Ausland verlegt werden.

Weitere bestehende regulatorische Vorgaben unterstützen die Zielsetzung, dass kritische Strominfrastrukturen im Eigentum von inländischen Unternehmen bleiben:

- Das schweizerische Stromübertragungsnetz befindet sich im Eigentum der nationalen Netzgesellschaft (Swissgrid AG). Gemäss geltendem Recht muss sich die nationale Netzgesellschaft mehrheitlich in direktem oder indirektem Eigentum der Kantone und Gemeinden befinden (Art. 18 Abs. 3 StromVG), die zudem ein Vorkaufsrecht an den Aktien der nationalen Netzgesellschaft haben (Art. 18 Abs. 4 StromVG). Zudem bedürfen die Statuten der nationalen Netzgesellschaft einer Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 19. StromVG).
- Kantone und Gemeinden vergeben für die Nutzung eines Gewässers zur Stromproduktion Konzessionen. Mit dem Heimfall stellen diese Konzessionen explizit sicher, dass nach Ablauf der Konzession die Kraftwerke zurück an die Standortkantone und -gemeinden gehen oder neukonzessioniert werden können. Die öffentliche Hand kann damit langfristig die Kontrolle über die kritischen Stromproduktionskapazitäten sicherstellen.
- Das Stromversorgungsgesetz hat u.a. das Ziel, einen wettbewerbsorientierten Strommarkt zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 1 StromVG). Sowohl inländische wie auch ausländische Investoren haben das Interesse, möglichst viel Strom marktgerecht zu produzieren und zu vermarkten.

Bereits heute sind ausländische Investoren an kritischen Strominfrastrukturen in der Schweiz beteiligt, ohne dass dadurch die öffentliche Ordnung oder die Stromversorgungssicherheit gefährdet wären. Dies soll beibehalten werden, auch weil Schweizerische (Energie-) Unternehmen im Ausland Beteiligungen an Strominfrastrukturen halten. Diese Reziprozität gilt es zu gewährleisten.

**Dem allfälligen zusätzlichen Schutz von kritischen Strominfrastrukturen durch Investitionskontrollen stehen hohe Kosten für die Eigentümerinnen der betroffenen Unternehmen gegenüber.**

Schlussendlich gilt es, auch die Kosten des IPG für die Eigentümerinnen der betroffenen Unternehmen zu beachten. Die Regulierungsfolgenabschätzung (siehe Fussnote 1) bezeichnet die Kosten als hoch. Diese Kosten entstehen durch eine grössere Rechtsunsicherheit, Verzögerungen und Beratungskosten bei Transaktionen von Unternehmensanteilen sowie einer Minderung des Unternehmenswertes aufgrund einer Einschränkung der potenziellen Investoren.

---

<sup>1</sup> Niclas Meyer, Markus Braun und Christopher Huddleston (2022), «RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung – Regulierungsfolgenabschätzung für die Vernehmlassung», Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 34, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz.

Aus den genannten Gründen schlägt die BKW deshalb vor, für kritische Strominfrastrukturen keine Investitionsprüfungen vorzusehen. Gerne verweist die BKW auch auf die Stellungnahme des Verbands Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE), die die BKW unterstützt.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bei der weiteren Behandlung des Geschäfts bedanken wir uns im Voraus und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

BKW Energie AG



Dr. Corinne Montandon  
Leiterin Energy Markets & Group Services



Dr. Michael Beer  
Leiter Markets & Regulation

Dr. iur. Maja Blumer  
Gross Blumerhaus  
Hauptstrasse 40  
8772 Nidfurn

*maja.blumer@fajus.com*  
*www.fajus.com*

## **A-Post**

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

**vorab per Mail** wp-sekretariat@seco.admin.ch

9. September 2022

### **Vernehmlassungsverfahren betreffend Investitionsprüfgesetz («Lex China») Private Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich zähle mich als Privatperson zu den «interessierten Kreisen» und erlaube mir deshalb, im Vernehmlassungsverfahren zum Investitionsprüfgesetz ungefragt eine Stellungnahme abzugeben.

Zu meiner Person: ich arbeite seit dem Erwerb des Fürsprecherpatents vor über 20 Jahren überwiegend in der Anwaltspraxis, nicht zuletzt im Bereich des internationalen Wirtschafts- und Wirtschaftsstrafrechts, wobei ich unter anderem auch in der Volksrepublik China bzw. für chinesische Mandanten gearbeitet habe<sup>1</sup>. Neben meiner praktischen Tätigkeit befasse ich mich als Privatgelehrte nebenbei auch mit ostasiatischem Recht, unter anderem verfüge ich über einen Masterabschluss (LL.M.) im chinesischen Recht, den ich 2008/2009 an der Tsinghua University in Beijing erworben habe.

In der Eigenschaft als Privatgelehrte und allgemein als Schweizer Bürgerin sehe ich mich veranlasst, diese Stellungnahme zu verfassen, da ich leider den Eindruck nicht loswerde, dass wichtige Dinge in der Vorlage vergessen gegangen sind:

#### **«Veiled Swipe» vs. Dinge beim Namen nennen**

Bereits im Titel des Gesetzesentwurfs fällt auf, dass hier durch das Hintertürchen ein Paradigmenwechsel versucht wird. War in der Motion 18.3021 Rieder von «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen»<sup>2</sup> die Rede, spricht der Vorentwurf nun plötzlich von

<sup>1</sup> Auf diese Tätigkeit nehme ich nachstehend ausdrücklich keinen Bezug.

<sup>2</sup> Nachstehend als «Motion Rieder» bezeichnet.

<sup>2</sup> Nachstehend als «Motion Rieder» bezeichnet.

<sup>3</sup> Trump administration says Sinochem and others backed by Chinese Military, Reuters, 28. August 2020.

Investitionsprüfung. Nun sind «prüfen» und «kontrollieren» zwei ähnliche Dinge, aber eben nicht dasselbe, darauf wird zurückzukommen sein.

Was aber ist der Grund für den offensichtlichen Unwillen des Bundesrates, im Entwurf Dinge nicht beim Namen zu nennen?

Eine Ursache liegt für mich auf der Hand: Das Investitionskontrollgesetz, das nun plötzlich Investitionsprüfgesetz heissen soll, wurde informell, aber treffend, als «**Lex China**» bezeichnet. Anlass für die Motion Rieder war unter anderem die Übernahme von Syngenta durch ChemChina sowie Hainan Airlines mit ihren diversen Übernahmen auch in der Schweiz (u.a. Swissport, Gategroup, SR Technics etc.). **ChemChina wurde inzwischen mit Sinochem zu einem noch gigantischeren Staatsunternehmen** geformt und wurde von der amerikanischen Regierung 2020 in die **Nähe der Volksbefreiungsarmee gerückt**<sup>3</sup>. **Hainan Airlines** hat nach einer wahren internationalen **Übernahmeorgie**<sup>4</sup> eine wenig überraschende<sup>5</sup> finanzielle und personelle Bruchlandung hingelegt<sup>6</sup>.

Es ist zwar richtig, dass ein Gesetz nicht bezüglich eines bestimmten Landes geschaffen wird, sondern allgemein gilt, unabhängig davon, ob der Anlass problematische Investoren aus USA<sup>7</sup>, Russland<sup>8</sup> oder eben China ist, um einige Beispiele zu nennen. Das hindert aber nicht daran, **aus der Geschichte zu lernen und diese Lehren in die Gesetzgebung einfliessen zu lassen**, und zwar nicht nur bezüglich der naturgemäss beschränkten Erfahrungen in der Schweiz, sondern auch von Erfahrungen von anderen Ländern – die ihre Gesetze zur Kontrolle ausländischer Investitionen bezeichnenderweise allesamt verschärft haben bzw. vermehrt zur Anwendung bringen<sup>9</sup>. Der Bericht des WBF<sup>10</sup> nimmt nicht mit einer Silbe auf die Erfahrungen mit China Bezug, und auch bei der Rechtsfolgeabschätzung (RFA) wird praktisch jede Aussage zu China mit einem «aber» relativiert<sup>11</sup>.

Liegt das etwa daran, dass man – nicht nur in der Schweiz – bezüglich China versucht, alles was als Kritik verstanden werden kann, derart verklausuliert darzustellen, bis niemand mehr versteht, was eigentlich gesagt werden soll, ausser vielleicht der Volksrepublik China selbst, dessen **Reaktion auf einen solchen «Veiled Swipe» regelmässig ebenso heftig oder noch heftiger**

---

<sup>3</sup> Trump administration says Sinochem and others backed by Chinese Military, Reuters, 28. August 2020. (<https://www.reuters.com/article/us-usa-china-military-idUSKBN25O2PT>); ob diese Qualifikation zutreffend ist/war, lässt sich nicht beurteilen, Sinochem ist inzwischen wieder von der Sanktionsliste verschwunden.

<sup>4</sup> David Barboza, A Chinese Giant Is on a Global Buying Spree. Who's Behind It?, New York Times, 9. Mai 2017 (<https://www.nytimes.com/2017/05/09/business/hna-group-hainan-airlines-china-deals.html>).

<sup>5</sup> Keith Bradsher und Sui-Lee Wee, In China, Herd of 'Gray Rhinos' Threatens Economy, New York Times, 23. Juli 2017 (<https://www.nytimes.com/2017/07/23/business/china-economy-gray-rhinos.html>).

<sup>6</sup> Eric Ng, Police detain HNA's founder Chen Feng, CEO Adam Tan days after breaking one of China's biggest conglomerates into four units, South China Morning Post, 24. September 2021 (<https://www.scmp.com/business/companies/article/3150043/hnas-founder-chen-feng-chief-executive-adam-tan-xiaodong>).

<sup>7</sup> Ein Beispiel aus den USA, in dem der Ruf der Schweiz als seriöser Finanzplatz ausgenutzt wurde, ist die Fondsvertriebsgesellschaft IOS des russisch-rumänisch-amerikanischen Hochstaplers Bernie Cornfeld, der in den 1970er Jahren vor allem deutsche Anleger um viele Milliarden «erleichterte» (Frank Fabian, Fake News, München 2019, S. 139 ff.).

<sup>8</sup> Ein Beispiel aus Russland sind die Gesellschaften Nordstream AG und Nordstream 2 AG, welche von Zug aus operierten und weder personell noch aufgrund ihrer Zweckbestimmung den geringsten Bezug zur Schweiz aufwiesen, aber im Bezug auf den Ukrainekrieg eine wichtige Rolle spielen.

<sup>9</sup> Ein Beispiel ist z.B. Grossbritannien, wo die chinesischen Investitionen ein Thema im Wahlkampf zwischen Rishi Sunak und Liz Truss war (Chinese investment in Britain is under the microscope, The Economist, 28. Juli 2022). Die Problematik der Tätigkeit chinesischer Unternehmen auf dem amerikanischen Markt ist im Film «The China Hustle» (<https://www.youtube.com/watch?v=O-EM4J0POZw>) dokumentiert.

<sup>10</sup> WBF, Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen, Erläuternder Bericht vom 18. Mai 2022.

<sup>11</sup> Vgl. Niclas Meyer, Markus Braun und Christopher Huddleston, RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung, Bern 2022, S. 1 («Zahl der chinesischen Zukäufe...jedoch»), S. 12 («China folgt erst...»), S. 15 («Vertreter der Investitionskontrollstellen...berichteten jedoch ... nur selten»), S. 16 («China ist jedoch nicht das einzige Land...»), S. 17 («Von einer Gefährdung lässt sich...aber nicht ausgehen») usw. Ohne Kritik am Verfasser der Studie üben zu wollen, muss ich doch darauf hinweisen, dass vielleicht bei der Wahl der Autoren vielleicht eine gewisse wissenschaftliche Ausgewogenheit naheliegender wäre und neben dezidiert chinafreundlichen Autoren wie Markus Braun auch kritische Standpunkte einzubeziehen wären (<https://www.zhaw.ch/en/about-us/person/brau/>).

ausfällt, als wenn man die Dinge direkt beim Namen nennen würde<sup>12</sup>. Beispiele aus jüngerer Zeit sind die Reaktionen auf die China-Strategie des Bundes oder auch diejenige auf die Reaktion des Bundesrates bezüglich des langersehten Berichts der Menschenrechtskommissarin Michelle Bachelet betreffend die Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang<sup>13</sup>.

Wäre dem so, sollte auf derartige «Übungen» dringend verzichtet werden. Eine von Redeverböten durchsetzte Debatte über eine Gesetzesvorlage zu führen, ist sinnlos.

### **Wieso «Prüfung» nicht dasselbe ist wie «Kontrolle»**

Dass Prüfung und Kontrolle wie schon erwähnt nicht dasselbe sind und die Titeländerung bei der Bezeichnung der Vorlage sehr wohl relevant ist, müsste sich eigentlich auch einem juristischen Laien erschliessen, erst recht dem Gesetzgeber. Falls diesbezüglich gleichwohl Verwirrung bestehen sollte, ein Versuch, den Unterschied zu erläutern:

Geht es um die Prüfung, **formuliert der Prüfer** – in casu das SECO<sup>14</sup> – selbst, ob und was er prüfen will. Der Gesetzgeber kann den Prüfumfang und auch die Anforderungen an den Prüfer selbst zwar definieren, aber es bleiben naturgemäss Spielräume. Diese Spielräume sind im Vorentwurf zum Investitionsprüfgesetz extrem gross. Das gilt insbesondere für die Kriterien einer Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung eines Investitionsvorhabens. Wie soll z.B. das SECO beurteilen können, ob «der ausländische Investor oder sein Heimatstaat versucht oder versucht hat, mittels Spionage Informationen über das inländische [sic!] Unternehmen zu erwerben» (Art. 5 Abs. 2 lit. b VE)? Eine Beschränkung auf eine blosser Prüfung wirkt sich allerdings nicht nur dann fatal aus, wenn der **Prüfer nicht über das notwendige Wissen verfügt** (was beim SECO bezüglich verbotener Spionage angenommen werden kann), sondern auch wenn das **Instrumentarium für die Durchsetzung** der aufgrund der Prüfung gebotenen Handlungen fehlt. Hier sind Massnahmen wie die Anordnung von Devestitionen (Art. 17 Abs. 2 VE) und Bussen (Art. 18 Abs. 1 VE) wie sie im Vorentwurf zum Investitionsprüfgesetz vorgesehen sind, untauglich. Sie werden typischerweise *post factum* angeordnet, also wenn der Schaden bereits eingetreten ist und das ausländische Unternehmen längst über alle Berge ist.

**Kontrolle** ist dagegen viel **zielgerichteter**. Bei einer Kontrolle definiert man nämlich nicht nur, **was geprüft wird**, sondern **warum, und zwar im Hinblick** auf die möglichen **Folgen, welche die Prüfung im Hinblick auf das verfolgte Ziel haben muss**. Hier wäre im vorgenannten Beispiel nicht zu fragen, ob das ausländische Unternehmen in der Vergangenheit eine Spionagetätigkeit im Inland hat oder gegenwärtig ausübt, sondern ob eine solche Spionagetätigkeit in Zukunft zu befürchten ist – etwa indem man Präzedenzfälle in anderen Ländern beobachtet und ob es das Interesse der Schweiz (welches wiederum zu definieren wäre) es gebietet, eine solche Spionage **präventiv** zu verhindern.

Beispiele für **griffige Kontrollmechanismen** gibt es **anderswo** *nota bene* zuhauf. Die Schweiz muss hier nicht das Rad neu erfinden. Südkorea sieht beispielsweise bezüglich der Investitionskontrolle eine generelle Meldepflicht für Investitionen ab einem bestimmten Schwellenwert (deren Nichtbeachtung durch Erschwernisse beim Repatriieren von Investitionen sanktioniert wird) sowie klar definierte Grenzen<sup>15</sup> für Beteiligungen in bestimmten Sektoren vor.

---

<sup>12</sup> Naheliegenderweise kann es beleidigend sein, wenn man mit der Gegenseite spricht, als sei sie ein etwas begriffsstutziges Kind. Oder wie es der Sprecher des chinesischen Aussenministeriums Zhao Lijian ausgedrückt hat: «Jemanden wecken zu wollen, der nur so tut, als ob er schläft, ist aussichtslos.» (Pressekonferenz des chinesischen Aussenministeriums vom 30. Mai 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=FVEwFrxCnYI>).

<sup>13</sup> [http://ch.china-embassy.gov.cn/ger/dssghd\\_2/202209/t20220902\\_10759370.htm](http://ch.china-embassy.gov.cn/ger/dssghd_2/202209/t20220902_10759370.htm)

<sup>14</sup> Ob dies der Idee einer «Genehmigungsbehörde» im Sinne der Motion Rieder entspricht, bleibe dahingestellt. Zu prüfen wäre, ob der «Lead» in Anbetracht der in Frage stehenden Sicherheitsinteressen nicht besser beim Nachrichtendienst des Bundes anzusiedeln wäre, da dieser am ehesten noch über die sicherheitsrelevanten Informationen verfügt.

<sup>15</sup> Im Gegensatz dazu die Begriffe, die im Vorentwurf (VE) zum Investitionsprüfgesetz verwendet werden (Art. 3 VE) und die Aufgreif- und Eingriffskriterien (Art. 4 und 5 VE) ausgesprochen unklar und widersprüchlich.

## Dogmen vs. Realität

Der Vorentwurf basiert auf diversen Dogmen, namentlich ist im Erläuternden Bericht des WBF die Rede davon, die «Offenheit» gegenüber Investitionen aus dem Ausland könne «als **eigentliches Erfolgsmodell** bezeichnet werden»<sup>16</sup>. Die Belege für diese Behauptung werden dem Leser vorenthalten. Der **«Zufluss von Kapital und Wissen»** trage «zur Wertschöpfung sowie zum Erhalt und zur Schaffung von **Arbeitsplätzen** bei»<sup>17</sup>, steht weiter zu lesen. Eine stringende Begründung für dieses Dogma findet man weder im Erläuternden Bericht noch in der sogenannten Regulierungsfolgeabschätzung (RFA).

Insbesondere die in der Motion Rieder ins Feld geführten **Gefährdungen im Sinne eines Verlusts von Know-how und Arbeitsplätzen sowie Wettbewerbsverzerrungen** wurden explizit **gar nicht erst diskutiert**<sup>18</sup>. Bezüglich der Möglichkeit, dass Übernahmen wie diejenige der Syngenta die nationale Sicherheit schwächen könnten, indem «fremde Staaten»<sup>19</sup> sich mit Schweizer Technologien militärisch aufrüsten können, werden Bedenken mit einem Handstreich vom Tisch gefegt. In diesem Fall wird *a priori* die Idee verworfen, dass eine Regulierung wie im vorliegenden Entwurf zu einem anderen Ergebnis geführt hätte (womit eigentlich schon gesagt ist, dass der Vorentwurf untauglich ist); zudem wird betont, «offensichtliche Gefährdungen» hätten «wir in der Schweiz bislang nicht gesehen»<sup>20</sup>. Wer ist dieses «wir» – die Autoren, die Schweizer Behörden, der Nachrichtendienst des Bundes?

Man muss sich ernsthaft fragen, ob die **Parlamentarier**, die den Gesetzesentwurf entgegen dem Willen des Bundesrates verlangt haben, in der Meinung, dies diene dem Wirtschaftsstandort und der Sicherheit der Schweiz, **für dumm verkauft** werden. Und ob die **vielen Länder** die an den Kontrollen ausländischer Investitionen festhalten – **einschliesslich der Volksrepublik China** –, so sehr auf dem Holzweg sind, wenn sie auf die «Vorteile» die sich die Schweiz aufgrund ihrer «Offenheit» verspricht, verzichten.

Wäre es vielleicht nicht angezeigt gewesen, sich mit den Gründen dieser Parlamentarier und Länder vertieft auseinanderzusetzen?

Eine Lehre könnten wir direkt von Deng Xiaoping und seiner Öffnungspolitik in der Volksrepublik China übernehmen, eine Politik, die ganz bewusst auf ausländische Investitionen (insbesondere das Transfer von Know-how abzielte), bei gleichzeitiger Wahrung der Kontrolle abzielte. Deng Xiaoping sagte diesbezüglich 1979 zu Bundesrat Honegger<sup>21</sup>: «In der Politik muss man **weit vorausschauen und nicht nur das sehen, was unter der Nase liegt.**» Wenn «wir» uns bezüglich der Lex China nur auf die obenerwähnten «offensichtlichen Gefährdungen» konzentrieren und annehmen, das «Erfolgsmodell» der Vergangenheit sei *tel quel* auf China gleichermassen anwendbar, werden wir mit grosser Wahrscheinlichkeit auf die Nase fallen.

Ein Grund, der insbesondere in der Volksrepublik China für Restriktionen bei Auslandsinvestitionen und auch Kapitalverkehrskontrollen immer wieder genannt wird, sind die Zu- und Abflüsse von

---

<sup>16</sup> WBF, Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen, Erläuternder Bericht vom 18. Mai 2022, S. 2.

<sup>17</sup> WBF, Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen, Erläuternder Bericht vom 18. Mai 2022, S. 2.

<sup>18</sup> Niclas Meyer, Markus Braun und Christopher Huddleston, RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung, Bern 2022, S. 14.

<sup>19</sup> Wieder ein «Veiled Swipe»: hier geht es tatsächlich um die Volksrepublik China bzw. ChemChina/Sinochem, die wie gesagt in den USA zeitweise in die Nähe der Volksbefreiungsarmee gerückt wurden. Anzumerken ist, dass ChemChina/Sinochem indirekt auch die Maschinenfabrik Netstal AG übernommen hat, wobei 2020 Verkaufserüchte kursierten. Das 2018 von der Börse genommene Unternehmen Syngenta soll noch vor Jahresende in Shanghai an die Börse gehen; denkbar wäre, dass Syngenta danach wieder an der Schweizer Börse gelistet würde, allerdings unter Anwendbarkeit der chinesischen Regeln bezüglich Rechnungslegung und dgl. Was mit Syngenta Schweiz und seinen 2'800 hiesigen Arbeitsplätzen würde, wenn Syngenta zu einem definitiv chinesischen Unternehmen mutiert, ist nicht bekannt.

<sup>20</sup> Niclas Meyer, Markus Braun und Christopher Huddleston, RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung, Bern 2022, S. 17, Fn. 9.

<sup>21</sup> China-Reise Delegation Bundesrat Honegger, Gespräch mit Vize-Ministerpräsident Deng Xiaoping, Montag, 19. März 1979, 10.00 bis 11.21, Volkshalle Peking ([www.dodis.ch/52762](http://www.dodis.ch/52762)).

«Hot Money», die als wesentliche Ursache der Asiatischen Finanzkrise betrachtet werden und damit auch für die bis heute für Korea traumatische Erfahrung der Bevormundung durch den IMF – eine Erfahrung, die man in China um jeden Preis vermeiden will. Aber wie sieht es mit dem «Hot Money» in der Schweiz aus? Die Statistiken der Weltbank, welche die Zu- und Abflüsse ausländischer Direktinvestitionen im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt setzen<sup>22</sup> sehen absolut erschreckend aus. Mal machen die Zuflüsse von ausländischem Kapital mehr 20% des Bruttosozialprodukts aus, im Jahr darauf geht es um 180° in die andere Richtung, und das in den letzten Jahren immer extremer. Die Schweiz macht in dieser Hinsicht jeder Bananenrepublik Ehre. Keines der OECD-Länder, die Vorschriften zu Auslandsinvestitionen kennen, hat derartige Schwankungen zu verkraften.

Ein dritter Punkt, der praktisch allen Ländern Sorge macht, ist der **Verlust von Know-how**. Der Erwerb geistigen Eigentums ist ein erklärtes Ziel der chinesischen Regierung, dem sich Unternehmen zu unterwerfen haben – ob es nun ein staatliches, staatsnahes oder «privates» Unternehmen ist, ob es ein ausländisches Unternehmen ist, das in China operieren will, oder ein unter chinesischer Herrschaft im Ausland operierendes Unternehmen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in jedem chinesischen Unternehmen ein Vertreter der chinesischen Kommunistischen Partei Einsitz nimmt, der über erheblichen Einfluss verfügt<sup>23</sup>. So sehr der Wunsch auf chinesischer Seite da ist, sich vom ausländischen Technologietransfer unabhängig zu machen, so sehr scheint China immer weiter von diesem Ziel abzurücken; weder der WTO-Beitritt noch ungeheure Investitionen in Bildung und Forschung noch die Devise von «Made in China 2025» scheinen daran etwas geändert zu haben. Dies hat zur Folge, dass die **positiven Effekte von Auslandsinvestitionen für Firmenübernahmen durch chinesische Käufer nur eingeschränkt gelten**<sup>24</sup>.

Es gälte also, von Dogmen der Vergangenheit Abschied zu nehmen und vorausschauende Vorsorge für aktuelle Probleme zu treffen, die sich nicht einfach von selber in Luft auflösen werden, statt anzunehmen, es seien bezüglich China die gleichen Erfolge zu erwarten wie man sie bezüglich der Auslandsinvestitionen aus anderen Ländern verzeichnet hat.

### **Ansehen der Schweiz als wichtiges Rechtsgut**

Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass eine Investitionskontrolle so ausgestaltet werden muss, dass sie mit der Bundesverfassung und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist. Das gilt allerdings nicht nur bezüglich bilateralen Abkommen wie dem Freihandelsabkommen mit der Volksrepublik China von 2014 oder dem Freundschaftsvertrag mit der Republik China von 1918 sowie multilateralen Verträgen wie z.B. dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), sondern auch bezüglich anderweitiger völkerrechtlicher Verpflichtungen. Dass es möglich ist, diese völkerrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten, ergibt sich schon daraus, dass zahlreiche OECD-Länder selber Investitionskontrollen haben. Es kämpfen in dieser Hinsicht die meisten Länder mit gleich langen Spiessen um ausländische Direktinvestitionen bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Interessen. Bei ihrem «Race to the Bottom» steht die Schweiz alleine da.

Gerade diesbezüglich ging in der Vorlage ein Aspekt vergessen. Ein Rechtsgut, das es zu schützen gilt, ist das **Vertrauen in Behörden und das Ansehen der Schweiz**. Es handelt sich dabei um in der Verfassung nicht explizit aufgeführte Schutzgüter, die aber gleichwohl in Bezug auf die Glaubwürdigkeit der behördlichen Anordnungen und die Kommunikation mit dem Ausland von grösster Bedeutung sind<sup>25</sup>. Nicht nur die Regulierung der Investitionskontrolle hat in diesem

---

<sup>22</sup> `<iframe src="https://data.worldbank.org/share/widget?indicators=BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS&locations=KR-CH" width=450 height=300 frameborder=0 scrolling=no" ></iframe>`

<sup>23</sup> Vgl. dazu Maja Blumer, Chinesisches Unternehmensrecht zwischen Kommunismus und Kapitalismus, AJP 2015, 235 ff.

<sup>24</sup> Vgl. dazu Jürgen Matthes, Technologietransfer durch Unternehmensübernahmen chinesischer Investoren, Wirtschaftsdienst 2020, S. 633 ff.

<sup>25</sup> Siehe dazu im Hinblick auf das Krisenmanagement Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Katastrophen und Notlagen Schweiz – Technischer Risikobericht 2015, S. 11.

Zusammenhang Folgen (welchen mit der Regulierungsfolgenabschätzung Rechnung getragen wurde), sondern auch das (fortgesetzte) *laissez faire*.

Einem Ergebnis einer solchen «Nichtregulierungsabschätzung» bzw. der Prüfung der Folgen einer «zahnlosen» Investitionsprüfung soll nicht vorgegriffen werden. Es sind aber zweierlei Dinge zu befürchten:

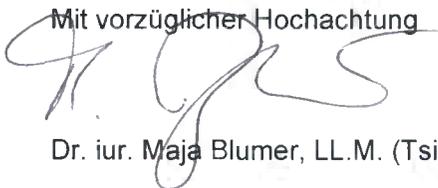
Erstens dürfte es in der Schweizer Wirtschaftswelt auf wenig Verständnis stossen, wenn einfach hingegenommen wird, dass **chinesische Staatsunternehmen mit scheinbar unerschöpflichen finanziellen Mitteln ohne Rücksicht auf Verluste und aus obskuren Motiven landauf und landab Schweizer Firmen aufkaufen können und ihre Konkurrenten, die sich an die Schweizer Regeln halten, vom Markt fegen können**. Wenn für Schweizer Unternehmen nicht die gleichen Regeln gelten, stehen sie vor der Wahl, entweder diese Regeln zu missachten oder aber in Länder abzuwandern, wo die Regeln nachvollziehbar sind.

Zweitens ist absehbar, dass Länder wie die USA, Grossbritannien, Mitgliedstaaten der EU usw, welche Investitionen aus China kontrollieren, nicht tolerieren werden, dass chinesische Unternehmen unter dem Schutzmäntelchen einer Schweizer Firma auf ihrem Territorium operieren. Der Schweiz blieben damit, wenn sie ihr internationales Ansehen nicht gefährden will, nichts anderes als der berühmte **«autonome Nachvollzug»**, wie wir ihn z.B. bezüglich des Kriegs in der Ukraine gesehen haben, oder die totale Isolation, wie in den 40er und 50er Jahren.

#### Fazit

Bezüglich einer Vorlage, die Probleme ignoriert, auf Dogmen statt Fakten aufbaut, den Willen des Parlaments ausser acht lässt, ebenso die Erfahrung aus anderen Ländern einschliesslich China, gibt es meines Erachtens eigentlich nur eine Lösung: **zurück an den Absender** zur raschen totalen Überarbeitung entsprechend dem Auftrag des Parlaments.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Dr. iur. Maja Blumer, LL.M. (Tsinghua), Fürsprecherin

**Bundesgericht**  
**Tribunal fédéral**  
**Tribunale federale**  
**Tribunal federal**



---

Der Generalsekretär  
CH - 1000 Lausanne 14  
Tel. 021 318 91 02  
Fax 021 323 37 00  
Korrespondenznummer 003.1\_2022

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

*per E-Mail an:*  
wp-sekretariat@seco.admin.ch

Lausanne, 07. Juli 2022 /piy

### **Vernehmlassungsverfahren Investitionsprüfgesetz**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 18. Mai 2022 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in oben erwähntem Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

Nicolas Lüscher

#### **Kopie**

- Bundesstrafgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen  
Telefon +41 58 70 52727  
Registratur-Nummer: 024.1  
Geschäfts-Nummer: 2022-141

A-Post

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

St. Gallen, 9. September 2022 / moq

**Vernehmlassung: Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen  
(Investitionsprüfgesetz)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung vom 18. Mai 2022 zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Im erläuternden Bericht wird von einem zusätzlichen Personalbedarf seitens des SECO von 4-8 Vollzeitstellen ausgegangen. Inwiefern dies auch einen Mehrbedarf an Ressourcen auf Stufe des Bundesverwaltungsgerichts nach sich zieht kann zurzeit nicht abgeschätzt werden. Wir weisen darauf hin, dass zunächst die Entwicklung in diesem Bereich abgewartet wird und ein allfälliger Handlungsbedarf betreffend zusätzlicher Ressourcen erst zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt werden kann.

In materieller Hinsicht verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassung die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Der Vorsitzende der  
Präsidentenkonferenz

David Weiss



Der stellvertretende  
Generalsekretär

Bernhard Fasel

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

Herr Bundesrat Guy Parmelin  
Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
Schwanengasse 2  
3003 Bern

06. September 2022

### **Vernehmlassung: Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sie haben uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend obigem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Hierfür bedanken wir uns. economiessuisse hat die Mitglieder konsultiert und äussert sich gerne wie folgt:

Gemäss Auftrag der im Parlament angenommenen Motion 18.3021 („Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen“) liefert der Bundesrat damit einen Vorschlag für eine gesetzliche Grundlage zur Einführung einer staatlichen Kontrollbehörde für ausländische Investitionen. Dadurch soll eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Übernahmen inländischer Unternehmen von ausländischen Investoren verhindert werden.

#### **Wie der Bundesrat spricht sich auch economiessuisse gegen die Einführung einer staatlichen Investitionskontrolle aus.**

Mit Blick auf die zentrale Bedeutung ausländischer Investitionen für die Schweiz sind staatliche Investitionskontrollen kontraproduktiv und nicht im Interesse einer offenen und international stark vernetzten Volkswirtschaft. Dagegen ist nicht zu erwarten, dass der vorliegende Ansatz einen Beitrag zur nationalen Sicherheit leisten wird. Darüber hinaus existiert bereits eine Reihe von Instrumenten, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Kontext mit ausländischen Investitionen zu gewährleisten vermögen. Schweizer Investitionskontrollen erhöhen zudem das Risiko für hiesige Unternehmen im Ausland.

#### **Der vorliegende Gesetzesentwurf ist aus Sicht der Wirtschaft abzulehnen.**

Die Wirtschaft vermisst an zahlreichen Stellen eine risikobasierte, wirkungsorientierte und verhältnismässige Ausgestaltung. Dies betrifft insbesondere die Sektorauswahl und die zu prüfenden Unternehmen. Mit Blick auf ein angemessenes «level-playing field» würde sich economiessuisse im Bedarfsfall für Variante 1 als Definition eines inländischen Unternehmens aussprechen. Wir sprechen uns jedoch grundsätzlich für die Ausnahme privatwirtschaftlicher Unternehmen von der Investitionsprüfung aus. Gesamtheitlich betrachtet sind wir mit dem Bundesrat einig, dass die Vorlage ein schlechtes Kosten-/Nutzenverhältnis ausweist.

## 1 Ausländische Investitionen: Erfolgsfaktor statt Gefahr für die Schweiz

Der Wohlstand in der Schweiz basiert auf der Offenheit ihrer Märkte und der internationalen Vernetzung ihrer Wirtschaft. Innovative und leistungsfähige Schweizer Unternehmen benötigen ausreichend Kapital für neue Ideen, Technologien sowie für Entwicklung und Markterschliessung. Direktinvestitionen aus dem Ausland in der Schweiz spielen dabei eine wichtige Rolle, denn inländisches Kapital vermag den hohen Investitionsbedarf in der Schweiz bei weitem nicht zu decken. 2020 belief sich der Stand ausländischer Direktinvestitionen in der Schweiz auf CHF 1'216 Milliarden (173% des BIP)<sup>1</sup>. Dieses Kapital stärkt und fördert die Exportdynamik und die Standortattraktivität gleichermaßen. Gerade weil die Schweiz sich gegenüber ausländischen Investitionen offen – aber keinesfalls naiv – verhalten hat, konnte sie sich trotz kleinem Heimmarkt im internationalen Standortwettbewerb gegenüber der weltweiten Konkurrenz behaupten.

Auslandsinvestitionen in der Schweiz finden hauptsächlich aus zwei Gründen statt. Einerseits sollen neue Absatzmärkte erschlossen werden. Andererseits möchten die Investoren vom lokal vorhandenen Know-how profitieren, welches aufgrund günstiger Rahmenbedingungen gerade in der Schweiz vorhanden ist. Dieser Erfindergeist lässt sich nicht einfach transferieren und auch firmeninterne Forschungsprojekte werden nicht selten grenzüberschreitend miteinander verbunden. Das stärkt die Schweiz substanziell. Nicht nur über zusätzliche Steuereinnahmen und neues Wissen, das ausländische Unternehmen in die Schweiz bringen, sondern auch durch zusätzliche Arbeitsplätze. 2019 beschäftigten 14'510 ausländische Unternehmen 523'679 Mitarbeitende in der Schweiz – eine Zunahme um fast 15 Prozent seit 2015.

Mit Blick auf diese Überlegungen ist somit weniger die Anwesenheit, sondern die Abwesenheit ausländischer Investitionen in der Schweiz kritisch zu betrachten: Seit 2018 haben Investoren im Ausland per Saldo insgesamt CHF 340 Milliarden an Mitteln aus Unternehmen in der Schweiz abgezogen. Dieses Kapital wird nun anderswo in Arbeitnehmende, Produktionsanlagen, Niederlassungen, Forschung und Entwicklung und weitere Aktivitäten investiert – dieser Trend ist ein untrügliches Zeichen dafür, dass der Investitionsstandort Schweiz im internationalen Wettbewerb stark unter Druck steht.

## 2 Staatliche Investitionskontrollen sind kontraproduktiv

Mit Verweis auf den bisher «schrackenlosen» Investitionsstandort sowie einzelne grosse Übernahmen durch ausländische (insbesondere chinesische) Investoren in der Schweiz hat das Parlament den Bundesrat mit der Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für eine staatliche Investitionskontrollbehörde beauftragt. So könne die öffentliche Sicherheit und Ordnung gesichert und dem Technologiediebstahl und dem Abzug von Arbeitsplätzen wirksam begegnet werden. Aus Sicht der Wirtschaft ist diese Argumentation jedoch in mehreren Punkten unzutreffend.

Investitionskontrollen sind ein massiver staatlicher Eingriff in den freien Markt und stehen dadurch im Konflikt mit der in der Verfassung verankerten Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie. Bisher konnten staatliche Investitionskontrollen den **Nachweis für Effizienz und Effektivität nicht erbringen**. Trotz einer grossen Anzahl an Prüfungen sind Entscheide gegen Übernahmen in Staaten, die bereits über eine Investitionskontrolle verfügen (z.B. USA, Kanada) relativ selten<sup>2</sup>. Zudem ist die öffentliche Sicherheit und Ordnung weniger durch Firmenübernahmen, sondern durch illegale Aktivitäten gefährdet (z.B. Cyberkriminalität, Wirtschaftsspionage, Diebstahl geistigen Eigentums).

Die in der Schweiz beobachteten Übernahmen (auch jene durch chinesische Investoren) sind **keine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**. Einerseits machten chinesische

<sup>1</sup> Umgekehrt belief sich der Kapitalbestand Schweizer Unternehmen im Ausland im selben Jahr auf CHF 1'460 Milliarden.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch eine Studie der [UNCTAD](#).

Investitionen 2020 lediglich 1.3 Prozent des Kapitalbestands ausländischer Unternehmen in der Schweiz aus. Andererseits zielen die in der parlamentarischen Debatte häufig genannten Übernahmen (u.a. Syngenta, Gategroup) gerade nicht auf jene Sektoren, welche direkt im Zusammenhang mit öffentlicher Sicherheit und Ordnung stehen<sup>3</sup>. Überdies waren jene Zielfirmen bereits zuvor mehrheitlich in ausländischem Besitz.

Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz heute über Instrumente zur Kontrolle ausländischer Investitionen, die gesamthaft über dem OECD-Durchschnitt liegen. Konkret existiert eine Vielzahl von Vorschriften in der Schweiz mit denen **bestehende Eigentumsverhältnisse systemrelevanter Infrastrukturen und Unternehmen wirkungsvoll geschützt** werden können (insb. die kritischen Infrastrukturen wie Energie, Wasser, Verkehr)<sup>4</sup>.

Eine darüberhinausgehende Investitionskontrolle **schadet dem Investitions- und Innovationsstandort Schweiz** im internationalen Wettbewerb. Sie dürfte sich negativ auf die Investitionsbereitschaft ausländischer Investoren in der Schweiz auswirken und auch den Zugang zu internationalen Wissensnetzwerken schwächen.

Für betroffene Unternehmen (Investoren und inländische Zielunternehmen) hat eine Investitionskontrolle erhebliche **Rechtsunsicherheiten und Risiken** zur Folge. Nebst Verzögerungskosten im Kontext einer Übernahme, ist im Falle eines negativen Bescheids der Prüfbehörde auch das Zielunternehmen gefährdet, welches unter Umständen für den Fortbestand dringend auf Fremdkapital und Unterstützung angewiesen ist.

Würde die Schweiz eine Investitionskontrolle einführen, sind auch **Gegenmassnahmen anderer Staaten** nicht auszuschliessen. Dies ist insofern kritisch, als dass Schweizer Firmen zu den wichtigsten Direktinvestoren weltweit zählen.<sup>5</sup> Die Investitionstätigkeit von Schweizer Unternehmen in den entsprechenden Märkten könnte stärker kontrolliert oder gar eingeschränkt werden. Die Schweizer Wirtschaft ist jedoch auf den offenen Zugang für die eigenen Direktinvestitionen in ausländischen Märkten angewiesen. Die Vorteile der Spezialisierung auf hochwertige Güter und Dienstleistungen basiert auch auf der Möglichkeit der Investition und Integration in internationale Wertschöpfungsketten. Ein Land, dass sich für den offenen Marktzugang für seine Investoren im Ausland einsetzt, macht sich durch die Einführung von Barrieren gegen ausländische Investoren im eigenen Markt unglaubwürdig. Zwar trifft es zu, dass gewisse Länder über strengere Auflagen bezüglich Direktinvestitionen verfügen. Die Erwartung, dass mit der einseitigen Einführung staatlicher Investitionskontrollen in der Schweiz eine Gleichbehandlung Schweizer Investoren im Ausland erreicht werden kann (**Reziprozität**), ist jedoch unrealistisch. Sie sollte vielmehr auf plurilateraler oder multilateraler Ebene angestrebt werden – gerade aus Sicht einer kleineren Volkswirtschaft wie der Schweiz. Diese Strategie verfolgt gegenwärtig auch die EU.

➔ **Die Wirtschaft spricht sich deshalb gegen die Einführung staatlicher Investitionskontrollen in der Schweiz aus.**

### **3 Vorliegender Gesetzesentwurf wird abgelehnt**

Für ausländische Investoren und inländische Zielfirmen gleichermaßen ist im Kontext von Übernahmen Planungs- und Rechtssicherheit zentral. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist zudem die

<sup>3</sup> Vgl. auch RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung (Seite 9f)

<sup>4</sup> Eine ausführliche Auflistung findet sich u.a. im [Bericht des Bundesrats](#) in Erfüllung der Postulate 18.3376 Bischof vom 16. März 2018 und 18.3233 Stöckli vom 15. März 2018

<sup>5</sup> Die [OECD](#) rangiert die Schweiz für 2021 auf dem 4. Platz der grössten Auslandsinvestoren (Kapitalbestand: 179% des BIP) – hinter Luxemburg, Niederlanden und Irland. Konkret ist der Auslandsinvestitionsanteil der Schweiz fast viermal so hoch, wie jener Deutschlands (49% des BIP).

**staatliche Intervention möglichst klein, zielgerichtet, wirkungsorientiert und risikobasiert** auszugestalten. Diese Ansprüche sind im vorliegenden Entwurf nicht oder ungenügend erfüllt. Ungeachtet der grundsätzlichen Ablehnung von Investitionskontrollen beurteilt *economiesuisse* deshalb auch den vorliegenden Gesetzesentwurf kritisch.

### 3.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Sicherheit und Ordnung sind keine Selbstverständlichkeit und müssen laufend erarbeitet werden. Der Bundesrat bestätigt im begleitenden Bericht zur Vorlage gleich selbst, dass eine in diesem Zusammenhang durchgeführte Investitionsprüfung «ein **schlechtes Kosten-/Nutzenverhältnis**»<sup>6</sup> aufweist. Entsprechend spricht er sich richtigerweise gegen deren Einführung aus und verweist gleichzeitig auf die bereits bestehenden Instrumente. Er unterlässt es aber, die bedeutend grössere Gefährdungsursache angemessen zu berücksichtigen. So sollte ein tatsächlich risikobasierter und wirkungsorientierter Ansatz den Fokus der Aktivitäten nicht auf Investitionen aus dem Ausland, sondern viel mehr auf den Ausbau des Schutzes vor Cybercrime, den Diebstahl geistigen Eigentums, die Stärkung des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes oder des konsularischen Schutzes Schweizer Unternehmen im Ausland legen. Dieser Handlungsbedarf wird auch durch die aktuellen geopolitischen Umbrüche unterstrichen.

Die Gesetzesvorlage ignoriert diese tatsächliche Bedrohungslage und schafft stattdessen gleich mehrere neue **Spannungsfelder auf Ebene der Bundesverfassung**. Zum einen greift sie in die verfassungsmässig garantierte und umfassend definierte Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie ein. Ebenso wird in die kantonale Kompetenz der Wirtschaftsförderung eingegriffen. Letzteres wird im erläuternden Bericht komplett ausgeblendet und die Kantone wurden in keiner Weise angehört. Dies überrascht, ist doch davon auszugehen, dass bei Firmenübernahmen durch ausländische Investoren zwischen Bund und betroffenem Kanton durchaus eine unterschiedliche Einschätzung bestehen kann. Eine stabile verfassungsrechtliche Grundlage ist mit Blick auf die substanziellen Risiken im Zusammenhang mit Investitionskontrollen wichtig, wurde im vorliegenden Fall aber nicht, bzw. ungenügend begründet.

Das vorliegende Investitionsprüfgesetz wird in der Anwendung zweifellos zu vielen Ermessensfragen führen. Mit Blick auf die richtigerweise vorgesehene Rekursmöglichkeit für ausländische Investoren und Zielunternehmen fehlt im erläuternden Bericht jedoch eine Einschätzung zu möglichen **Haftungsrisiken für den Bund** im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Schäden bei den betroffenen Unternehmen infolge von Fehleinschätzungen durch die ausführende Behörde.

### 3.2 Auswahl konkreter Kritikpunkte

Mit Verweis auf die bereits bestehenden Instrumente zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist die Vorlage in verschiedenen Punkten **überschiessend und unverhältnismässig**. Dabei werden insbesondere die nachstehenden Punkte kritisch beurteilt:

- Die parlamentarische Debatte im Zusammenhang mit der Motion 18.3021 („Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen“) fokussierte primär auf die **Übernahme staatsnaher oder staatseigener Unternehmen aus dem Ausland**. Auch der erläuternde Bericht des Bundesrats identifiziert dort die hauptsächliche Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Aus Sicht der Wirtschaft sind Aktivitäten staatlicher Akteure im Wettbewerb grundsätzlich kritisch zu betrachten – national wie international. Nicht nachvollziehbar ist, warum der Gesetzesentwurf privatwirtschaftliche Unternehmen nicht gänzlich von der Investitionsprüfung ausnimmt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b IPG-E). Zudem fehlt eine eigentliche Definition für staatsnahe oder staatseigene Unternehmen.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen. Erläuternder Bericht. (S. 2)

- Weiter fehlt eine Begründung, warum in jenen Fällen, wo bereits funktionierende Instrumente bestehen, nicht grundsätzlich auf eine Investitionsprüfung verzichtet werden kann<sup>7</sup>. Ausserdem ist die **Wahl der Sektoren** (Art. 4 Abs. 1 Bst. b/c IPG-E) zu umfassend und geht teils weit über die sicherheitskritischsten Bereiche hinaus. Gerade die Corona-Pandemie hat aufgezeigt, dass Versorgungssicherheit keine Frage von Eigentumsstrukturen der Unternehmen in der Schweiz ist. Vielmehr konnte die Verfügbarkeit von Arzneimitteln, Schutzausrüstungen oder Nahrungsmitteln gerade über internationale Produktions- und Liefernetzwerke erst gewährleistet werden. Auch im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen wären weniger restriktive Prüfpflichten möglich gewesen (z.B. nur bei nationaler Bedeutung). Schliesslich sind auch **Umfang und Art zulässiger Auflagen** für den Fall einer bedingten Genehmigung einer Übernahme näher zu präzisieren (Art. 5 Abs. 4 IPG-E).
- Der Entwurf sieht **Ausnahmen für ausländische Investoren** vor, sofern es sich dabei um natürliche Personen aus der **EU/EFTA** handelt. Dies wird mit dem Freizügigkeitsabkommen begründet (Art. 3d IPG-E). Es wäre aber zumindest zu prüfen, ob die entsprechende Ausnahme nicht auch für Unternehmen aus der EU/EFTA ausgeweitet werden kann.
- Die Definition eines **inländischen Unternehmens** (Art. 3c IPG-E) muss zwingend dem Anspruch eines «level-playing field» gerecht werden. Entsprechend wäre eine Ausnahme für ausländische Tochterunternehmen in der Schweiz von der Prüfpflicht eine Wettbewerbsverzerrung. Zwar spricht sich *economiesuisse* grundsätzlich für die Ausnahme privatwirtschaftlicher Unternehmen von der Investitionsprüfung aus. Im Bedarfsfall würde sich die Wirtschaft jedoch für Variante 1 aussprechen.
- Nicht nachvollziehbar ist, warum zwar eine Übernahme eines kleinen inländischen Unternehmens unproblematisch sein soll, ein **KMU** mit maximal 250 Arbeitnehmenden jedoch sehr wohl prüfungspflichtig sein kann (Art. 4c Abs.2 IPG-E). Diese Schwellenwerte wirken beliebig. Wenn, dann sollten hier die in der Praxis etablierten Schwellenwerte von Art. 727 OR beigezogen werden (250 Mitarbeitende und CHF 40 Millionen Jahresumsatz).
- Mit Blick auf das eigentliche **Prüfverfahren** zeigt die vergleichende Analyse im begleitenden Bericht, dass auch eine **kürzere Frist** als drei Monate möglich ist (Art. 8 Abs. 1 IPG-E). Zudem sind Fristverlängerungen unbedingt zu vermeiden. Vermisst wird auch die Möglichkeit eines **Rulings, d.h. der verbindlichen und zeitnahen Prüfung einer Übernahme** für die betroffenen Unternehmen im Vorfeld der eigentlichen Investitionsprüfung angestossen wird. Damit liesse sich die Planbarkeit und Rechtssicherheit erhöhen. Ein Bescheid über die Genehmigung oder Ablehnung einer Investition hat ferner zwingend auf schriftlichem Weg zu erfolgen (Art. 9 Abs. 1). Schliesslich sind die sowohl die **mitinteressierten/-involvierten Verwaltungseinheiten** im Inland explizit zu benennen (Art. 10 und 14 IPG-E) – auch auf kantonaler Ebene.
- Der im Gesetzesentwurf vorgesehene **Rechtswittelweg** für Unternehmen ist zwar grundsätzlich zu begrüessen. Unklar ist jedoch, wer für die Beurteilung der Beschwerden zuständig ist. Der alleinige Verweis auf das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) reicht nicht aus, um diesbezüglich Klarheit zu schaffen. Stossend ist weiter, dass gerade bei Fällen von erheblicher politischer Tragweite der Rechtsschutz für die betroffenen Unternehmen massiv eingeschränkt wird (Art. 16 Abs. 3 IPG-E). Die für diese Fälle vorgesehene Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 8 Abs. 2 Bst. b IPG-E) untergräbt die Kompetenz der Judikative und stellt einen massiven Eingriff in die Gewaltenteilung dar. Entsprechend ist Art. 16 Abs. 3 IPG-E ersatzlos zu streichen. Darüber hinaus ist die in Art. 16 Abs. 2 IPG-E vorgesehene Beschränkung der Klagebefugnis auf ausländische Investoren und

<sup>7</sup> Nebst der Eigentumsstruktur diverser kritischer Infrastrukturen (z.B. Elektrizitätsunternehmen in öffentlicher Hand) kann als Beispiel auch Art. 4.1b Ziff. 2 IPG-E genannt werden: Schweizer Güter, welche unter dem Kriegsmaterial- und/oder Güterkontrollgesetz gelistet sind, dürfen nur mit Exportbewilligung exportiert werden (inkl. Technologie-Know-how). Diese Vorgaben gelten unabhängig von der Eigentumsstruktur des betroffenen Unternehmens. Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist somit auch ohne Investitionsprüfung gewährleistet.

- das zu übernehmende Unternehmen aus rechtsstaatlicher Sicht zu kritisieren. Vielmehr ist die Klagebefugnis auf die Eigentümer des Unternehmens auszuweiten, die in ihrem wirtschaftlichen Interesse betroffen sind. Dies gilt insbesondere für die Aktionärinnen und Aktionäre als Eigentümerinnen und Eigentümer des Unternehmens.
- Zu unterstreichen ist ferner, dass nicht nur während, sondern auch nach dem eigentlichen Prüfverfahren die **Vertraulichkeit der ausgetauschten Informationen** zwischen Behörden und Unternehmen (Abschnitt 4 IPG-E) gewahrt bleiben muss. Dies gilt etwa für die einzureichenden Unterlagen im Rahmen des Prüfverfahrens: Diese sind explizit zu benennen und als eigentliche Akten gemäss Öffentlichkeitsgesetz vor dem Zugang der Öffentlichkeit zu schützen. Mit Blick auf den Austausch mit ausländischen Staaten sind zudem gleichwertige Datenschutzbestimmungen ebenso zentral. Ohne solche Regelungen geht ein Investor ein erhebliches Risiko ein und potenzielle ausländische Investoren könnten zusätzlich abgeschreckt werden.
  - **Umsatz- und Bagatellschwellen** sollen sie sich an Werten orientieren, die in bestehenden Gesetzen bereits existieren. Sie sind zudem regelmässig (alle fünf Jahre) einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Sollte sich herausstellen, dass die Werte zu tief oder zu hoch angesetzt sind, müssen sie angepasst werden. Dies ist im Gesetz explizit festzuhalten.
  - Die vorgesehenen maximalen **Bussenhöhen** (Art. 18 IPG-E) sind nicht näher begründet (u.a. auch die Verknüpfung mit dem Transaktionswert) und werden als zu hoch erachtet. Es besteht gemäss Art. 17 IPG-E zudem bereits die Möglichkeit einer Deinvestitionsanordnung für fehlbare Unternehmen.
- ➔ **Wie die oben ausgeführten Punkte aufzeigen, präsentiert sich der konkrete Gesetzesentwurf aus Sicht der Wirtschaft weder zielgerichtet und wirkungsorientiert, noch risikobasiert und verhältnismässig. Vielmehr wirkt der Vorschlag an weiten Stellen beliebig, lässt Interpretationsspielraum offen und vergrössert so die Rechtsunsicherheit der hiesigen Unternehmen.**
- ➔ **Selbst wenn das Parlament sich im Grundsatz für eine Investitionskontrolle aussprechen sollte, sind die obgenannten Punkte das absolute Minimum dessen, was vorgekehrt werden muss, damit die Politik unseren Unternehmen nicht zusätzlich Steine in den Weg legt.**

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und stehen für Fragen, wie auch für den weiterführenden Austausch mit allen relevanten Akteuren entlang des politischen Prozesses jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dr. Jan Atteslander  
Mitglied der Geschäftsleitung



Mario Ramò  
Stv. Leiter Aussenwirtschaft

Monsieur le Conseiller fédéral Guy Parmelin  
Département fédéral de  
l'économie, de la formation et de la recherche DEFR  
Schwanengasse 2  
3003 Berne

Le 6 septembre 2022

### **Procédure de consultation : Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Vous nous avez invités à prendre position dans le cadre de la procédure de consultation relative au projet de loi susmentionné. Nous vous en remercions. economiesuisse a consulté ses membres à ce sujet et s'exprime comme suit :

Conformément au mandat de la motion 18.3021 (« Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements ») adoptée par le Parlement, le Conseil fédéral présente une proposition de base légale pour introduire un contrôle étatique des investissements étrangers. L'objectif est d'éviter que la sécurité et l'ordre publics ne soient menacés par des rachats d'entreprises nationales par des investisseurs étrangers.

#### **À l'instar du Conseil fédéral, economiesuisse se prononce contre l'introduction d'un contrôle étatique des investissements.**

Compte tenu de l'importance cruciale des investissements étrangers pour la Suisse, un contrôle des investissements par l'État ne produirait pas l'effet escompté et n'est pas dans l'intérêt d'une économie ouverte et fortement interconnectée sur le plan international. D'autre part, cette approche n'est guère susceptible d'apporter une contribution à la sécurité nationale. De plus, il existe déjà toute une série d'instruments permettant de garantir la sécurité et l'ordre publics dans le contexte des investissements étrangers. Un contrôle des investissements par la Confédération augmente en outre le risque pour les entreprises suisses à l'étranger.

#### **L'économie préconise le rejet du projet de loi.**

Sur de nombreux points, l'économie déplore que l'aménagement de la loi ne soit pas fondé sur les risques, axé sur les résultats et proportionné. Cela concerne notamment le choix des secteurs et des entreprises à contrôler. Dans l'optique de conditions de concurrence équitables, economiesuisse se prononcerait au besoin pour la variante 1 en ce qui concerne la définition d'une entreprise nationale. Nous soutenons toutefois sur le principe l'exclusion des entreprises privées de l'examen des investissements. D'un point de vue global, nous sommes d'accord avec le Conseil fédéral que le rapport coût-utilité du projet n'est pas avantageux.

## **1 Les investissements étrangers : un facteur de succès pour la Suisse, et non pas un danger**

La prospérité de la Suisse repose sur l'ouverture de ses marchés et l'interconnexion internationale de son économie. Les entreprises suisses innovantes et performantes ont besoin de capitaux suffisants pour financer de nouvelles idées et technologies ainsi que pour se développer et conquérir de nouveaux marchés. Les investissements directs étrangers en Suisse jouent un rôle primordial en la matière, car les capitaux indigènes ne suffisent de loin pas à couvrir les importants besoins d'investissements en Suisse. En 2020, les investissements directs étrangers en Suisse se sont montés à CHF 1216 milliards (173% du PIB)<sup>1</sup>. Ces capitaux dynamisent les activités d'exportation et renforcent simultanément l'attractivité de notre place économique. Malgré son marché intérieur étroit, la Suisse est devenue un site d'implantation compétitif face à la concurrence mondiale justement grâce à son ouverture vis-à-vis des investissements étrangers, sans pour autant faire preuve de naïveté.

Les investissements étrangers sont réalisés en Suisse pour deux raisons principalement : premièrement, ils permettent de créer de nouveaux débouchés. Deuxièmement, les investisseurs souhaitent bénéficier du savoir-faire local, qui est précisément disponible en Suisse grâce aux conditions-cadres avantageuses. L'inventivité ne saurait se transférer d'un claquement de doigts et il n'est par ailleurs pas rare que les projets de recherche internes d'une entreprise soient liés à des programmes transfrontaliers. Cela renforce la Suisse de façon substantielle, non seulement grâce aux recettes fiscales supplémentaires et aux nouvelles connaissances que les entreprises étrangères apportent dans le pays, mais également grâce aux emplois créés. En 2019, 14 510 entreprises étrangères employaient 523 679 collaborateurs en Suisse - une augmentation de près de 15% depuis 2015.

Au regard de ces considérations, c'est donc moins la présence que l'absence d'investissements étrangers en Suisse qui doit être considérée de manière critique : depuis 2018, les investisseurs à l'étranger ont retiré au total CHF 340 milliards de fonds des entreprises en Suisse. Ces capitaux sont désormais investis ailleurs dans des travailleurs, des installations de production, des succursales, la recherche et le développement et d'autres activités - cette tendance est un signe manifeste que le pôle d'investissement suisse doit compter avec une concurrence mondiale de plus en plus forte.

## **2 Les contrôles étatiques des investissements ne produisent pas l'effet escompté**

Le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'élaborer une base légale pour introduire un contrôle étatique des investissements en invoquant une « absence totale de contrôle » et quelques acquisitions récentes de grandes entreprises suisses par des investisseurs étrangers (en particulier chinois). Une telle loi serait censée garantir la sécurité et l'ordre publics et prévenir efficacement le vol de technologies et le départ à l'étranger d'emplois. Du point de vue de l'économie, cette argumentation n'est toutefois pas pertinente sur plusieurs points.

Les contrôles des investissements constituent une intervention massive de l'État sur le marché libre et entrent ainsi en conflit avec la liberté économique et la garantie de la propriété inscrites dans la Constitution. Jusqu'à présent, **aucune preuve de l'efficacité et de l'efficience** des contrôles étatiques des investissements n'a pu être apportée. Malgré un grand nombre de contrôles, les décisions s'opposant à des rachats d'entreprises sont relativement rares dans les États qui disposent déjà d'un contrôle des investissements (p. ex. États-Unis, Canada)<sup>2</sup>. En outre, la sécurité et l'ordre publics sont moins menacés par les acquisitions d'entreprises que par les activités illégales (cybercriminalité, espionnage économique, vol de propriété intellectuelle, par exemple).

<sup>1</sup> À l'inverse, les investissements directs à l'étranger des entreprises suisses ont atteint CHF 1460 milliards la même année.

<sup>2</sup> cf. aussi à ce sujet une étude de la [CNUCED](#).

Les acquisitions observées en Suisse (y compris celles réalisées par des investisseurs chinois) **ne constituent pas une menace pour la sécurité et l'ordre publics**. D'une part, les investissements chinois ne représentaient en 2020 que 1,3% du capital détenu par des entreprises étrangères en Suisse. D'autre part, les acquisitions souvent mentionnées dans le débat parlementaire (Syngenta et Gategroup, entre autres) ne visent justement pas les secteurs directement liés à la sécurité et à l'ordre publics.<sup>3</sup> De plus, ces entreprises cibles étaient déjà majoritairement en mains étrangères.

En comparaison internationale, la Suisse dispose déjà d'instruments de contrôle des investissements plus sophistiqués que la moyenne des pays de l'OCDE. Concrètement, il existe en Suisse un grand nombre de prescriptions **pour protéger efficacement les rapports de propriété des infrastructures et entreprises d'importance systémique** (en particulier les infrastructures critiques dans les domaines de l'énergie, de l'eau et du trafic)<sup>4</sup>.

Un contrôle plus étendu des investissements porterait atteinte au **pôle d'investissement et d'innovation suisse** en termes de compétitivité internationale. Une telle mesure aurait un effet négatif sur la propension des investisseurs étrangers à investir en Suisse et affaiblirait également l'accès aux réseaux internationaux du savoir..

Pour les entreprises concernées (investisseurs et entreprises cibles suisses), un contrôle des investissements entraîne de nombreuses **incertitudes juridiques et des risques** considérables. Outre les coûts découlant d'un retard dans le contexte d'une acquisition, l'entreprise cible est également menacée en cas de décision négative de l'autorité de contrôle, car elle peut, selon les circonstances, avoir un besoin urgent de capitaux étrangers et de soutien pour assurer sa pérennité.

Si la Suisse introduit un contrôle des investissements, des **mesures de rétorsion d'autres États** ne peuvent être exclues. Cela est d'autant plus dangereux que les entreprises suisses comptent parmi les principaux investisseurs directs à l'étranger.<sup>5</sup> Les activités d'investissement des entreprises suisses sur les marchés concernés pourraient être davantage contrôlées, voire restreintes. Or l'économie suisse est tributaire d'un accès ouvert pour ses propres investissements directs sur les marchés étrangers. Les avantages de la spécialisation dans les biens et services de haute qualité reposent également sur la possibilité d'investir et de s'intégrer dans des chaînes de valeur internationales. Un pays qui s'engage en faveur d'un accès ouvert aux marchés étrangers pour ses investisseurs se décrédibilise en introduisant des barrières contre les investisseurs étrangers sur son propre marché. Certains pays ont certes défini des conditions plus strictes en matière d'investissements directs. Il n'est toutefois pas réaliste de s'attendre à ce que l'introduction unilatérale de contrôles étatiques des investissements en Suisse permette d'obtenir une égalité de traitement des investisseurs suisses à l'étranger (**réciprocité**). La réciprocité devrait plutôt être recherchée au niveau plurilatéral ou multilatéral, notamment pour une petite économie comme la Suisse. C'est la stratégie que poursuit actuellement l'UE.

➔ **C'est pourquoi l'économie s'oppose à l'introduction d'un contrôle étatique des investissements en Suisse.**

<sup>3</sup> cf. aussi l'AIR relative à l'introduction d'un contrôle des investissements (page 9f)

<sup>4</sup> Une liste détaillée se trouve notamment dans le [rapport du Conseil fédéral](#) donnant suite aux postulats 18.3376 (Bischof) du 16 mars 2018 et 18.3233 (Stöckli) du 15 mars 2018

<sup>5</sup> L'[OCDE](#) se classe au quatrième rang des principaux investisseurs étrangers en 2021 (capital investi : 179% du PIB) – derrière le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Irlande. Autrement dit, la part des investissements étrangers de la Suisse est presque quatre fois plus élevée que celle de l'Allemagne (49% du PIB).

### 3 Le présent projet de loi est rejeté

Pour les investisseurs étrangers comme pour les entreprises cibles suisses, la sécurité de la planification et du droit est essentielle dans le contexte des acquisitions. Du point de vue de la politique économique, l'intervention de l'État doit en outre être aussi limitée que possible, ciblée, axée sur les résultats et basée sur les risques. Ces exigences ne sont pas ou pas suffisamment remplies dans le présent projet. Indépendamment de son opposition de principe aux contrôles des investissements, l'économie suisse porte donc un jugement critique sur le présent projet de loi.

#### 3.1 Remarques de fond

La sécurité et l'ordre publics ne vont pas de soi et doivent être garantis en permanence. Dans le rapport accompagnant le projet, le Conseil fédéral confirme lui-même que le rapport coût-utilité d'un examen des investissements étrangers « **n'est pas avantageux** »<sup>6</sup>. Il se prononce donc à juste titre contre son introduction et renvoie en même temps aux instruments déjà existants. Il omet toutefois de prendre en compte de manière adéquate la réelle cause du danger, qui est d'une importance bien supérieure. Ainsi, une approche réellement basée sur les risques et axée sur les résultats ne devrait pas mettre l'accent sur les investissements étrangers, mais plutôt sur l'amélioration de la protection contre la cybercriminalité, le vol de propriété intellectuelle, le renforcement du service de renseignement économique ou la protection consulaire des entreprises suisses à l'étranger. Cette nécessité d'agir est également mise en évidence par les bouleversements géopolitiques actuels.

Le projet de loi ignore cette menace réelle et crée au contraire plusieurs nouveaux **champs de tension au niveau de la Constitution fédérale**. D'une part, il porte atteinte à la liberté économique et à la garantie de la propriété, qui sont inscrites dans la Constitution et définies de manière exhaustive. D'autre part, il empiète sur la compétence des cantons en matière de promotion économique. Ce dernier point est d'ailleurs complètement occulté dans le rapport explicatif et les cantons n'ont nullement été consultés. Cela est surprenant, car une différence d'appréciation entre la Confédération et le canton concerné est possible en cas de rachat d'entreprises par des investisseurs étrangers. Une base constitutionnelle stable est importante au vu des risques substantiels liés aux contrôles des investissements, mais elle n'a pas été justifiée dans le cas présent, ou alors de manière insuffisante.

La présente loi sur l'examen des investissements entraînera sans aucun doute de nombreuses questions d'appréciation lors de son application. En ce qui concerne la possibilité de recours prévue à juste titre pour les investisseurs étrangers et les entreprises cibles, il manque toutefois dans le rapport explicatif une évaluation des éventuels **risques de responsabilité pour la Confédération** en rapport avec les dommages économiques subis par les entreprises concernées à la suite d'erreurs d'appréciation de l'autorité d'exécution.

#### 3.2 Sélection de points critiqués

Eu égard aux instruments déjà existants pour garantir la sécurité et l'ordre publics, le projet est **excessif et disproportionné** sur plusieurs points. Les points suivants sont particulièrement critiqués :

- Les débats parlementaires en lien avec la motion 18.3021 (« Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements ») se sont principalement concentrés sur les acquisitions d'entreprises proches de l'État ou aux mains de l'État par des étrangers. Le rapport explicatif du Conseil fédéral considère également que la principale menace pour la sécurité et l'ordre publics se situe à ce niveau. Du point de vue de l'économie, les interventions d'acteurs étatiques dans la concurrence doivent être considérées de manière critique, tant au niveau national qu'international. Il est difficile de comprendre pourquoi le projet de loi n'exclut pas totalement les entreprises privées de l'examen des investissements (art. 4, al. 1, let. B du

<sup>6</sup> cf. Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers. Rapport explicatif (p. 2)

- projet de LEIE). En outre, il manque une définition des entreprises proches de l'État ou aux mains de l'État.
- La raison pour laquelle il n'est pas possible de renoncer à un contrôle des investissements dans les cas où il existe déjà des instruments qui fonctionnent n'est pas non plus expliquée<sup>7</sup>. De plus, le **choix des secteurs économiques** (art. 4, al. 1, let. B/c du projet de LEIE) est trop large et va bien au-delà des domaines critiques sous l'angle de la sécurité. La pandémie de coronavirus a justement montré que la sécurité de l'approvisionnement n'est pas une question de structures de propriété des entreprises en Suisse. Au contraire, la disponibilité de médicaments, d'équipements de protection ou de denrées alimentaires n'a pu être garantie que grâce à des réseaux internationaux de production et de livraison. Dans le domaine des infrastructures de transport également, des obligations de contrôle moins restrictives auraient été possibles (par exemple, uniquement pour les entreprises d'importance nationale). Enfin, **l'étendue et la nature des obligations** en cas d'autorisation conditionnelle d'une acquisition doivent être précisées (art. 5, al. 4 du projet de LEIE).
  - Le projet prévoit des **exceptions pour les investisseurs étrangers**, pour autant qu'il s'agisse de personnes physiques d'États membres de l'UE/AELE. Cela est justifié par l'accord sur la libre circulation des personnes (art. 3d du projet de LEIE). Mais il faudrait *a minima* se demander si cette exception ne pourrait pas être étendue aux entreprises de l'UE/AELE.
  - La définition d'une **entreprise nationale** (art. 3C du projet de LEIE) doit impérativement répondre à l'exigence de conditions de concurrence équitables. Une exception à l'obligation de contrôle pour les filiales étrangères en Suisse constituerait de fait une distorsion de la concurrence. Sur le principe, l'économie suisse s'exprime en faveur de l'exemption des entreprises privées de l'examen des investissements. Au besoin, l'économie se prononcerait toutefois en faveur de la variante 1.
  - On ne comprend pas pourquoi l'acquisition d'une petite entreprise suisse ne poserait pas de problème, alors qu'une **PME** employant au maximum 250 personnes peut être soumise à l'obligation de contrôle (art. 4c, al. 2 du projet de LEIE). Ces seuils semblent arbitraires. Si des seuils doivent être fixés, il convient de retenir les valeurs bien établies dans la pratique qui sont définies à l'art. 727 CO (250 collaborateurs et 40 millions de francs de chiffre d'affaires annuel).
  - En ce qui concerne la **procédure d'examen** proprement dite, l'analyse comparative du rapport explicatif montre qu'il serait aussi possible de **raccourcir le délai** à moins de trois mois (art. 8, al. 1 du projet de LEIE). En outre, toute prolongation des délais doit impérativement être évitée. Il manque également la possibilité d'un **ruling, c'est-à-dire d'un examen obligatoire et en temps réel** d'une acquisition pour les entreprises concernées, avant l'examen de l'investissement proprement dit. Cela permettrait d'accroître la prévisibilité et la sécurité juridique. En outre, la décision d'approbation ou de refus d'un investissement doit obligatoirement être communiquée par écrit (art. 9, al. 1). Enfin, les **unités administratives concernées/impliquées** en Suisse doivent être explicitement désignées (art. 10 et 14 du projet de LEIE), y compris au niveau cantonal.
  - La **voie de recours** prévue par le projet de loi pour les entreprises doit être saluée sur le principe. Toutefois, il n'est pas clair quelle instance est compétente pour juger les recours. Un simple renvoi à la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) ne suffit pas à clarifier ce point. Il est en outre choquant que la protection juridique des entreprises concernées soit massivement limitée précisément dans les cas de portée politique considérable (art. 16, al. 3 du projet de LEIE). La compétence du Conseil fédéral prévue pour ces cas (art. 8, al. 2, let. b

<sup>7</sup> Outre la structure de propriété de diverses infrastructures critiques (p. ex. entreprises d'électricité aux mains de l'État), on peut également citer l'exemple de l'art. 4.1b, ch. 2 du projet de LEIE : Les biens suisses répertoriés dans la loi sur le matériel de guerre et/ou le contrôle des biens ne peuvent être exportés qu'avec une autorisation d'exportation (y compris le savoir-faire technologique). Ces dispositions s'appliquent quelle que soit la structure de propriété de l'entreprise concernée. La menace pour la sécurité et l'ordre publics est donc écartée même sans contrôle des investissements.

- du projet de LEIE) sape la compétence du pouvoir judiciaire et constitue une atteinte massive à la séparation des pouvoirs. Dès lors, l'art. 16 al. 3 du projet de LEIE doit être purement et simplement biffé. En outre, la limitation du droit individuel d'agir en justice pour les investisseurs étrangers et l'entreprise à reprendre, prévue à l'art. 16 al. 2 du projet de LEIE, est critiquable du point de vue de l'État de droit. Il faut au contraire étendre le droit individuel d'agir en justice aux propriétaires de l'entreprise, qui sont concernés dans leur intérêt économique. Cela vaut en particulier pour les actionnaires en tant que propriétaires de l'entreprise.
- Il convient également de souligner que la **confidentialité des informations échangées** entre les autorités et les entreprises (section 4 du projet de LEIE) doit être préservée non seulement pendant, mais aussi après la procédure d'examen proprement dite. Cela vaut par exemple pour les documents à fournir dans le cadre de la procédure d'examen : ceux-ci doivent être explicitement nommés et, en tant que dossiers proprement dits, protégés de l'accès du public conformément à la loi sur la transparence. Dans la perspective d'un échange avec des pays étrangers, des dispositions équivalentes en matière de protection des données sont tout aussi essentielles. Sans de telles règles, un investisseur encourt un risque considérable et les investisseurs étrangers potentiels pourraient être encore plus dissuadés.
  - Les **seuils de chiffre d'affaires et de minimis** doivent être fixés sur la base de valeurs déjà définies dans les lois existantes. Ils doivent en outre être soumis régulièrement (tous les cinq ans) à un examen critique. S'il s'avère que les valeurs sont trop basses ou trop élevées, elles doivent être adaptées. Cela doit être explicitement mentionné dans la loi.
  - Les **montants maximaux des amendes** prévus à l'art. 18 du projet de LEIE ne sont pas justifiés de manière détaillée (notamment en lien avec la valeur de la transaction) et sont jugés trop élevés. En outre, l'article 17 du projet de LEIE prévoit déjà la possibilité d'ordonner le désinvestissement des entreprises fautives.
- ➔ **Comme le montrent les points susmentionnés, le projet de loi n'est, du point de vue de l'économie, ni ciblé et axé sur les résultats, ni basé sur les risques et proportionné. Au contraire, la proposition semble en grande partie arbitraire, laisse une marge d'interprétation et accroît ainsi l'insécurité juridique des entreprises locales.**
- ➔ **Même si le Parlement se prononce sur le principe en faveur d'un contrôle des investissements, les points susmentionnés constituent le minimum absolu de ce qui doit être fait pour que la politique ne mette pas de bâtons dans les roues de nos entreprises.**

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à nos remarques et restons à votre disposition pour répondre à vos questions et pour poursuivre les échanges avec tous les acteurs concernés tout au long du processus politique.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, nos salutations distinguées.



Jan Atteslander  
Membre de la direction



Mario Ramò  
Responsable suppléant économie extérieure



3003 Bern

ECom; rij

POST CH AG

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

Staatssekretariat für Wirtschaft seco  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

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

Ihr Zeichen:

**Bern, 22.08.2022**

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

Sehr geehrte Damen und Herren

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

Gerne nehmen wir zum Entwurf wie folgt Stellung:

### **1. Vorbemerkungen**

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

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

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

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

## 2. Grundlegende Bemerkungen zur Vorlage

### Einleitung

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

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

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

---

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

## **Bestehender Schutz im Elektrizitätsbereich**

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

### Ausbau und Unterhalt der Netze

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

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

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

### Eingeschränkte Verfügungsgewalt und regulatorische Vorgaben

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

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

## **Kosten und Nutzen eines Investitionsprüfgesetzes**

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich spezifisch auf den Elektrizitätsbereich.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Fazit**

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

## **3. Bemerkungen zur Ausgestaltung**

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

#### Antrag

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

#### Begründung

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

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

#### Anträge

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

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

### Begründung

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

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

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

### Zusätzlicher Hinweis

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

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

#### Antrag

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

#### Begründung

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

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

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Elektrizitätskommission



Werner Luginbühl  
Präsident



Urs Meister  
Geschäftsführer

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

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

Bern, 9. September 2022

**Vernehmlassungsantwort von Entwicklung Schweiz zum  
Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen  
(Investitionsprüfgesetz IPG)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum bundesrätlichen Gesetzesvorschlag und damit zum Vorentwurf für ein Investitionsprüfgesetz (IPG).

Entwicklung Schweiz vertritt Unternehmen, welche Gesamtleistungen in der Entwicklung, Planung und Realisierung von Bau- und Immobilienprojekten anbieten. Zurzeit zählt der Verband 15 mittlere und grössere Mitgliedfirmen, die zusammen ein Auftragsvolumen von über 11 Milliarden Franken bewältigen. Die Mitglieder von Entwicklung Schweiz übernehmen Verantwortung für eine gesellschaftlich verträgliche Entwicklung unseres Landes und setzen sich mit weitsichtiger, gesamtheitlicher und nachhaltiger Planung für ökonomisch und ökologisch sinnvolle und innovative Lösungen ein.

Entwicklung Schweiz kann keinen Grund dafür erkennen, weshalb der Einführung des Instruments für Investitionsprüfungen mittels einer separaten Gesetzesvorlage zugestimmt werden müsste und lehnt die vorgeschlagene Form der Investitionsprüfung deshalb ab.

Wir erachten die bestehenden Regulierungen als ausreichend. Investitionsprüfungen führen zudem zu höherer Unsicherheit bei Investoren, was sich gerade in der heutigen Zeit, in welcher die Schweiz im Finanz- und Steuerbereich um ihre Standortqualität kämpft, besonders negativ auswirkt. Wir gehen folgend kurz näher darauf ein.



### **Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist unverhältnismässig**

Die Wirtschaftsfreiheit ist in der Bundesverfassung festgeschrieben (Art. 27 Wirtschaftsfreiheit, individuelle Garantie und Art. 94 (Wirtschaftsfreiheit, institutionelle Garantie). Jegliche vom Gesetzgeber getroffene Massnahmen müssen diesen Grundsatz respektieren. Wenn Investitionsprüfungen eingeführt würden, müssten diese den Anforderungen der Artikel 27 und 36 der Bundesverfassung BV (Einschränkungen von Grundrechten) genügen. Durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit, insbesondere die Vertragsfreiheit, grundsätzlich eingeschränkt. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist unverhältnismässig und würde sich negativ auf den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirken.

### **Die entstehende Rechtsunsicherheit schadet der Schweiz und den Unternehmen**

Für Investitionen ist nichts so schädlich wie Unsicherheit bezüglich der Rechtslage. So schafft der vorliegende Vorentwurf statt zusätzlicher Sicherheit grössere Rechtsunsicherheit. Sowohl für möglicherweise betroffene Unternehmen wie auch für die Schweiz als Zielland von Investitionen generell. Rechtsunsicherheit wirkt sich auf das Investitionsvolumen in der Schweiz aus. Sie schmälert mittelfristig den Wohlstand und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit.

### **Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind negativ**

Die Einführung von Investitionsprüfungen würde generell den für die Schweiz wichtigen internationalen Öffnungsgrad beeinträchtigen. So würden direkt auch die ausländischen Investitionen in die Schweiz reduziert. Und damit würde sich direkt die Attraktivität des Wirtschafts- und Investitionsstandorts Schweiz vermindern.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung und Überprüfung unserer Anliegen.  
Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Entwicklung Schweiz – Développement Suisse

SR Martin Schmid  
Präsident

Franziska Bürki  
Geschäftsführerin



Fédération des  
Entreprises  
Romandes

FER Genève - FPE Bulle - UPCF Fribourg  
FER Arcju - FER Neuchâtel - FER Valais

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Secrétariat d'Etat à l'économie  
(SECO)  
3003 Berne

Monsieur Guy Parmelin,  
Conseiller fédéral

Genève, le 12 septembre 2022  
KE/3414 – FER No 32-2022

## Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons pris connaissance avec grand intérêt de l'objet mis en consultation et vous prions de trouver ci-après notre prise de position d'ordre général.

La prospérité de la Suisse dépend de son ouverture au monde. L'accès aux marchés internationaux est essentiel pour notre pays. Les investissements étrangers contribuent à fournir les capitaux nécessaires aux entreprises suisses pour se développer, financer l'innovation en matière de produits et de processus et maintenir ainsi les emplois dans notre pays. Les secteurs à forte intensité de recherche et de valeur ajoutée en bénéficient particulièrement. La Suisse est un des plus grands investisseurs à l'étranger et l'une des premières destinations mondiales des investissements. Selon la Banque nationale, les stocks d'investissements directs étrangers en Suisse s'élevaient à 1'216 milliards de francs fin 2020.

Cette ouverture suscite parfois des questionnements. Des craintes se manifestent autour de risques de délocalisation des emplois, de perte de savoir-faire, de mise en danger de la sécurité nationale par la vente d'infrastructures critiques, ou de distorsions de concurrence. Des États peuvent se servir des investissements directs pour atteindre des objectifs politiques. Certains pays réglementent d'ailleurs l'acquisition de sociétés nationales par des investisseurs étrangers, comme les Etats-Unis, l'Australie, le Japon ou de nombreux Etats européens.

L'avant-projet présenté en consultation résulte de la motion 18.3021 Rieder. Il vise à empêcher les acquisitions d'entreprises suisses par des investisseurs étrangers, si elles menacent ou compromettent l'ordre ou la sécurité publics. Toute acquisition par des investisseurs étrangers étatiques ou proches d'un État devrait être soumise à approbation, quelle que soit la branche. L'avant-projet définit aussi les domaines dans lesquels toute acquisition d'entreprise suisse par des investisseurs étrangers, étatiques ou privés, serait soumise à approbation. Il fixe un seuil de chiffre d'affaires, qui devrait permettre d'exempter de la réglementation les petites entreprises.

Il convient de rappeler que la motion Rieder s'inscrit dans le contexte du milieu des années 2010, alors que des entreprises de pays émergents se distinguaient par leurs activités d'investissement à l'étranger. Comme le rappelle le rapport explicatif, cette situation est nettement moins d'actualité.

S'il n'existe pas aujourd'hui en Suisse de régime général de contrôle des investissements étrangers, le rapport du Conseil fédéral «Investissements transfrontaliers et contrôles des investissements» met en exergue le fait que la participation majoritaire de l'État dans la plupart des infrastructures critiques et la législation en vigueur offrent déjà une protection appropriée contre les menaces pour l'ordre ou la sécurité publics de la Suisse. Selon l'«Indice de restriction des IDE» de l'OCDE, la Suisse réglemente d'ailleurs les investissements directs étrangers plus que la moyenne, en particulier dans les domaines de la radio/TV, de l'immobilier et des transports.

Un contrôle des investissements constitue une forte intervention de l'Etat dans le marché et restreint ainsi la liberté économique inscrite dans la Constitution. Il créerait une lourde insécurité juridique pour les entreprises suisses et diminuerait la valeur de celles-ci en cas de vente. Les coûts et les retards liés à la procédure d'approbation, l'incertitude quant au résultat ou encore les risques en matière de conformité entraveraient le marché des acquisitions d'entreprises. L'instauration d'un examen des investissements diminuerait ainsi l'attrait de la place économique suisse.

Par ailleurs, les expériences à l'étranger n'ont pas permis de démontrer l'utilité d'un tel processus. Il est rare que des projets soient formellement interdits. En outre, un tel mécanisme ne permet pas de se prémunir contre des menaces actuelles comme la cybercriminalité ou l'espionnage économique.

Enfin, les autorités en charge de l'examen devraient disposer des compétences appropriées et de moyens suffisants, pour que le mécanisme fonctionne de manière transparente et prévisible. Il convient de relever à cet égard notamment la difficulté pour l'autorité de contrôle de définir clairement les motivations d'un investisseur.

Dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral rappelle son opposition à un tel mécanisme, au motif que l'utilité potentielle sur le plan de la sécurité, qui ne peut pas être clairement quantifiée et ne concernerait qu'un petit nombre de branches économiques, serait contrebalancée par les coûts élevés escomptés pour les propriétaires des entreprises cibles et la place économique suisse dans son ensemble. Il considère aussi que les risques liés aux investisseurs étrangers privés devraient être plutôt faibles, comme il s'agit d'acquisitions qui relèvent d'une logique entrepreneuriale.

Si on ne peut faire abstraction des aspects sécuritaires, par exemple lorsque les investisseurs sont liés à un Etat et que les raisons qui sous-tendent l'acquisition sont d'ordre politique, la FER considère que le coût économique d'un mécanisme tel que celui proposé serait particulièrement élevé. Le projet est disproportionné et ne peut être soutenu en l'état. L'inclusion des investisseurs privés et le choix large des secteurs concernés interpellent. Si la Suisse devait instaurer un mécanisme de contrôle des investissements, ce dernier devrait être mieux ciblé et davantage fondé sur les risques. Il ne devrait ainsi fonctionner que dans des situations exceptionnelles, lors d'investissements étrangers véritablement à risque dans les secteurs stratégiques pour l'ordre et la sécurité publics.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.



Blaise Matthey  
Secrétaire général



Catherine Lance Pasquier  
Directrice adj. Politique générale  
FER Genève

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 45'000 membres.

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

## Eingabe im Rahmen der Vernehmlassung für ein Investitionsprüfgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne möchte ich eine Eingabe im Rahmen der Vernehmlassung für ein Investitionsprüfgesetz machen. Vergleicht man den Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes (IPG) mit ausländischen Investitionskontrollgesetzen, so fällt auf, dass das IPG eher auf der investmentfreundlichen Seite ist. Andere Rechtsordnungen sehen zum Beispiel vor, dass bereits Minderheitsbeteiligungen der Prüfung unterliegen oder die Genehmigungskriterien und das Ermessen der Behörde breiter gefasst sind.

Meines Erachtens müsste das IPG breiter gefasst und dem SECO ein grösseres Ermessen eingeräumt werden. Insbesondere sollte Folgendes berücksichtigt werden:

- **Definition von „ausländischer Investor“:** Die Definition von „ausländischer Investor“ gemäss Art. 3 lit. d VE-IPG ist sehr restriktiv. Die Kontrolle durch einen ausländischen Staat setzt einen hohen Standard voraus. Besser wäre es, wenn bereits eine staatliche Nähe ausreichen würde, auch wenn keine Kontrolle gegeben ist. Der Nachweis der Kontrolle dürfte nicht immer einfach sein und daher Fälle nicht erfassen, in denen trotzdem eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit der Schweiz bestehen könnte (z.B. durch Abfluss von Know-how in ein feindliches Land).
- **Definition von „Übernahme“:** Der VE-IPG knüpft an einen Kontrollwechsel an. Dies sollte überdacht werden. Auch Minderheitsbeteiligungen (ab ca. 10%) sollten einer Investitionskontrolle unterliegen, wie dies auch andere Staaten kennen. Auch wenn keine Kontrolle gegeben ist, kann im Rahmen einer signifikanten Minderheitsbeteiligung substantiell Einfluss auf die Gesellschaft ausgeübt werden.
- **Genehmigungskriterien:** Art. 5 Abs. 2 lit. a VE-IPG geht zwar in diese Richtung, aber meines Erachtens sollte das IPG einen „good character test“ im Rahmen der Genehmigungskriterien enthalten, welcher dem SECO (bzw. dem Bundesrat) ein grösseres Ermessen einräumt, um Transaktionen von unliebsamen ausländischen Investoren verbieten zu können.

Zu begrüssen ist hingegen die Transparenz gem. Art. 19 Abs. 2 VE-IPG, da dies Rechtssicherheit schafft und hilft, eine stabile Beratungspraxis zu entwickeln.

Freundliche Grüsse



Philippe Fuchs

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Per Mail an:  
[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Zürich, 01. September 2022

## **Vernehmlassungsantwort: Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz)**

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste Branchenverband der Schweiz mit rund 20'000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und fünf Fachgruppen, nimmt im obengenannten Vernehmlassungsverfahren gerne wie folgt Stellung:

### **I. Allgemeine Würdigung**

GastroSuisse befürwortet das Kernelemente des vorliegenden Vorentwurfs für ein Investitionsprüfgesetz, wonach die Übernahme inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren verhindert werden soll, wenn dadurch die öffentliche Ordnung oder Sicherheit in der Schweiz bedroht wird. Je nach Branche und Wirtschaftszweige kann eine Übernahme durch ausländische Investoren in der Tat die Einsatzfähigkeit der Schweizer Armee oder weiterer Institutionen des Bundes beeinträchtigen oder zu einem Ausfall von kritischen Infrastrukturen führen. Nichtsdestotrotz darf ein solches Investitionsprüfgesetz nicht die Attraktivität des Wirtschafts- und Tourismusstandorts Schweiz mindern. Genau das droht durch eine Genehmigungspflicht über alle Branchen hinweg für Übernahmen durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren.

### **II. Anpassungsvorschläge zur Verminderung des administrativen Aufwandes (Art. 4 Abs. 1)**

*Art. 1* und *Art. 4 Abs. 1 Buchst. a* des Vorentwurfs «Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen» dienen nicht demselben Zweck. Obschon *Art. 1* festhält, dass dieses Gesetz die Bedrohung oder Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verhindern soll, weitet *Art. 4 Abs. 1 Buchst. a* die Zweckmässigkeit des Gesetzes massiv aus. Dieser Artikel sieht nämlich vor, dass bei einer Übernahme inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird, eine Genehmigungspflicht über alle Branchen hinweg vorgesehen ist.

Eine Vielzahl von Branchen, darunter das Gastgewerbe (Hotellerie & Gastronomie), bedrohen oder gefährden die öffentliche Ordnung oder Sicherheit in keinem erdenklichen Fall. Nichtsdestotrotz wäre bei einer Übernahme solcher Betriebe durch staatliche oder staatsnahe Investoren eine Genehmigungspflicht durch das SECO notwendig.

Das Gastgewerbe weist momentan hohe Sanierungs- und Finanzierungslücken auf. Die Tourismusregionen müssen sich stetig weiterentwickeln und sind auf finanzstarke Investoren angewiesen. Übernahmen durch staatliche oder staatsnahe Investoren sind in dieser Branche nicht politisch motiviert. Vielmehr weisen Sie ein grosses Potenzial auf. Eines von vielen Beispielen ist das «The Bürgenstock Collection» mit Hotels im Kanton Luzern, Bern und Waadt. Dabei handelt es sich um eine Luxushotel-

Gruppe der Schweiz, deren Eigentümerin die Katara Hospitality ist, eine Tochtergesellschaft des Staatsfonds Qatar Investment Authority (QIA) des Emirates Katar. Der Bürgerstock war von 2006 bis 2017 beinahe durchgehend geschlossen und seine Zukunft war mehrere Jahre lang nicht geregelt. Die Investitionen von Katara Hospitality ermöglichten es, den traditionsreichen Hotelstandort weiterzuführen und neu zu erfinden sowie wertvolle Arbeitsplätze in touristischen Regionen zu erhalten. Zudem erschliessen ausländische Investoren neue Herkunftsmärkte für den Schweizer Tourismus. Der Tourismus aus dem Nahen Osten ist beispielsweise ein konsumstarker und stark wachsender Markt. Er trug in den letzten Jahren zur Diversifikation im Schweizer Tourismus bei, was sich wiederum positiv auf die Krisenresistenz auswirkt.

Durch eine ausländische Übernahme im Tourismus geht weder branchenspezifisches Knowhow ins Ausland verloren, noch muss eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit befürchtet werden. Deshalb erachtet es GastroSuisse als unnötig, den Tourismus der Genehmigungspflicht gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a zu unterstellen. Der Branchenverband befürchtet dabei nicht in erster Linie eine Nichtgenehmigung solcher Übernahmen durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), sondern dass mögliche Investoren durch zusätzliche bürokratische Hürden abgeschreckt werden. Um dem entgegenzuwirken, schlägt der Branchenverband die folgenden Anpassungsvarianten vor:

#### Variante 1: Ausnahmen in Art. 4 Abs. 1 Bst. a

Der Bundesrat berücksichtigt branchenspezifische Ausnahmen bei Übernahmen inländischer Unternehmen durch staatliche oder staatsnahe ausländische Investoren.

#### Art. 4 Genehmigungspflichtige Übernahme (Änderungen)

<sup>1</sup> Folgende Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren müssen vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vor ihrem Vollzug genehmigt werden:

- a. Übernahmen inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird.

Ausgenommen sind Übernahmen inländischer Unternehmen aus folgenden Branchen:

- i. Gastgewerbe (Hotellerie & Gastronomie)
- ii. ...

Dabei gilt es zu prüfen, für welche weitere Branchen eine solche Ausnahme in Frage kommt.

#### Variante 2: Präzisierung der Genehmigungspflicht für ausländische Investoren, die unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert werden (gemäss Art. 4 Abs. 1 Buchst. b & c)

Der Bundesrat gibt mit Art. 4 Abs. 1 Bst. b & c für ausländische Investoren eine umfassende Liste von inländischen Unternehmen vor, deren Übernahme einer Genehmigungspflicht unterstellt werden. Da der Bundesrat das Risiko von Übernahmen durch staatliche oder staatsnahe Investoren wegen der potenziellen politischen Motivation als höher einstuft, verzichtet er bei solchen Investoren auf eine Auflistung. GastroSuisse anerkennt zwar die Bedenken, erachtet aber eine Anwendung auf alle Branchen als nicht zielführend. GastroSuisse schlägt vor, dass für solche Investitionen analog zu den anderen Investitionen eine Liste mit den betroffenen Branchen geführt wird, wobei das Gastgewerbe nicht genannt wird.

## Art. 4 Genehmigungspflichtige Übernahme (Streichung & Änderungen)

<sup>1</sup> Folgende Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren müssen vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vor ihrem Vollzug genehmigt werden:

~~a. Übernahmen inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird.~~

~~b. a.~~

~~e. b.~~

c. Bei Übernahmen inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird, müssen zusätzlich zu den unter Bst. a und Bst. b aufgelisteten Fällen folgende Übernahmen vor ihrem Vollzug genehmigt werden:

i. ...

Beide Vorschläge verringern den administrativen Aufwand für die Verwaltung und entlasten potenzielle ausländische staatliche und staatsnahe Investoren mit guten Absichten in unkritischen Branchen.

### III. Restriktive Auslegung der befristeten Ausweitung der Genehmigungspflicht (Art. 4 Abs. 3)

GastroSuisse steht Delegationsnormen und der zunehmenden Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen vom Gesetzgeber auf die Exekutive kritisch gegenüber. Delegationsnormen sollten «ultima ratio» sein und demzufolge erst dann zum Einsatz kommen, wenn es dem Gesetzgeber nicht möglich ist, alle regulierungsrelevanten Eventualitäten und Entwicklungen der kommenden Jahre vorherzusehen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint uns die Delegationsnorm im Art. 4 Abs. 3 des Vorentwurfs als nicht zwingend notwendig. GastroSuisse anerkennt, dass eine Delegationsnorm in diesem spezifischen Fall die öffentliche Ordnung und Sicherheit stärken kann. Gleichwohl vertritt GastroSuisse die Haltung, dass die Delegationsnorm in Art. 4 Abs. 3 äusserst restriktiv anzuwenden ist.

### IV. Schlanke und effiziente Umsetzungen

Ferner begrüsst GastroSuisse eine möglichst schlanke und effiziente Umsetzung des Investitionsprüfungsgesetzes. Der Bundesrat sollte für Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren, welche für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit (siehe Art. 1) geringe Risiken beinhalten, ein vereinfachtes Verfahren beschliessen. Es darf nicht sein, dass dieselben bürokratischen Hürden für die Übernahme in unkritischen Branchen gelten wie für die Übernahme eines Rüstungsbetriebs oder von neuen Spitzentechnologien.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Haltung von GastroSuisse.

Freundliche Grüsse



Casimir Platzer  
Präsident GastroSuisse



Daniel Borner  
Direktor GastroSuisse

Monsieur Guy Parmelin, Conseiller fédéral

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Genève, le 12 septembre 2022

## **Procédure de consultation : projet de loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le GEM a pour objectif de représenter et de défendre les intérêts communs de ses membres auprès des autorités et du public en général. Les 100 sociétés membres qui composent notre groupement sont des entreprises multinationales, d'origine suisse et étrangère, de toute taille, dont les sièges sont situés en Suisse romande, principalement dans les cantons de Genève, Vaud et Fribourg. Notre groupement représente près de 90'000 emplois directs et indirects, dont 35'000 emplois directs dans cette région. Le GEM s'investit pour garantir des conditions cadres propices à la compétitivité et à l'attractivité économique de la Suisse.

Le GEM a pris connaissance avec intérêt du projet de loi sur l'examen des investissements étrangers, mis en consultation par vos services et vous prie de trouver ci-après sa prise de position.

### Généralité

Suite à l'adoption par le Parlement de la motion Rieder « Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements », le Conseil Fédéral a rédigé le projet de loi mis en consultation.

Le but de ce projet de loi est d'éviter que des acquisitions d'entreprises suisses par des investisseurs étrangers ne viennent menacer ou compromettre l'ordre ou la sécurité publique suisse.

Ce projet part du principe que l'acquisition d'une entreprise suisse par un investisseur étranger lié à un Etat constitue une menace si les raisons qui sous-tendent les acquisitions sont d'ordre politique. Par conséquent tout projet d'acquisition d'une entreprise suisse, quels que soient son secteur d'activité et/ou sa taille par un investisseur étatique ou proche d'un état devrait être soumis à approbation.

Le projet définit en outre des domaines particulièrement critiques (notamment les domaines militaire, énergie eau électricité etc.) dans lesquels toute acquisition d'entreprise suisse par des investisseurs étrangers publics ou privés devra être approuvée. Le projet distingue des domaines pour lesquels le chiffre d'affaires n'entre pas en ligne de compte (militaire, électricité, gaz, eau, systèmes d'informations destinés aux autorités suisses ou services informatiques liés à la sécurité) des

domaines dans lesquels un seuil d'au moins 100 millions de chiffre d'affaires doit être atteint (notamment les entreprises actives dans la recherche, le développement, la production et la distribution de médicaments, de dispositifs médicaux, de vaccins, les banques d'importance systémique). A noter que le projet exclut les acquisitions de petites entreprises de l'examen des investissements.

Dans son rapport de consultation, le Conseil Fédéral indique clairement qu'il est opposé à un mécanisme d'examen des investissements.

### Appréciation

En premier lieu, s'il peut paraître légitime d'instaurer un contrôle des acquisitions par des investisseurs étatiques ou proches d'un Etat dans certains secteurs stratégiques pour défendre l'ordre public suisse contre des menaces étrangères, le cadre réglementaire actuel suffit à notre sens à protéger les infrastructures critiques. De plus l'Etat est en possession de la grande majorité des entreprises qui fournissent des infrastructures critiques. Un contrôle général des investissements ne paraît ainsi pas souhaitable, ce d'autant plus que les coûts associés risquent d'être très importants et en disproportion avec l'objectif poursuivi.

En second lieu, notre groupement craint que la mise sur pied d'un tel mécanisme d'approbation général des investissements, fragilise les entreprises suisses qui devront faire face à des incertitudes juridiques supplémentaires.

Troisièmement, un contrôle des investissements par l'Etat entre en contradiction avec une économie ouverte et interconnectée sur le plan international. Or, l'ouverture aux marchés internationaux est primordiale pour nos membres et garante de la prospérité de la Suisse. L'instauration d'un examen des investissements réduirait le degré d'ouverture du marché suisse à la concurrence internationale et diminuerait ainsi l'attractivité de la Suisse pour les entreprises et les investisseurs.

Quatrièmement, certaines entreprises suisses, actives dans le domaine de la recherche et du développement, la production et la distribution de médicaments doivent pouvoir disposer rapidement de capitaux pour financer leur développement et nouvelles technologies. Ces capitaux viennent souvent de l'étranger. Or tel que conçu, le projet de loi contrevient au développement de ces sociétés dès lors que tout projet d'acquisition par un investisseur étranger, même privé, serait soumis à l'approbation des autorités à condition que l'entreprise suisse réalise un chiffre d'affaires de plus de 100 millions. En instaurant un contrôle des investissements le projet de loi est défavorable au pôle d'investissement et d'innovation suisse dans la concurrence internationale. En effet, une telle mesure aurait un impact négatif sur la propension des investisseurs étrangers à investir en Suisse.

Compte tenu de ce qui précède, notre Groupement est défavorable à l'adoption du projet mis en consultation.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre parfaite considération.



Olivier Straub  
Vice-Président



Larissa Robinson  
Secrétaire Générale

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft,  
Bildung und Forschung WBF  
Bundeshaus Ost  
3003 Bern

Per E-Mail an:  
wp-sekretariat@seco.admin.ch

Basel, den 5. September 2022 gs

### **Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

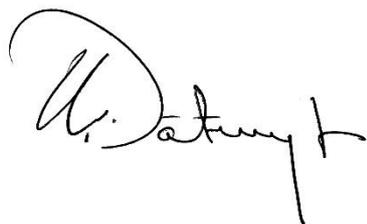
Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

In der Beilage lassen wir Ihnen unsere Stellungnahme zu der obgenannten  
Vernehmlassungsvorlage zukommen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen in  
Zusammenhang mit unserer Darstellung selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

#### **Handelskammer beider Basel**



**Martin Dätwyler**  
Direktor



**Gabriel Schweizer**  
Leiter Aussenwirtschaft

Beilage:  
Stellungnahme

Gabriel Schweizer  
Leiter Aussenwirtschaft

T +41 61 270 60 58  
F +41 61 270 60 65

g.schweizer@hkbb.ch

**Handelskammer beider Basel**

St. Jakobs-Strasse 25  
Postfach  
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60  
F +41 61 270 60 05

www.hkbb.ch

## Stellungnahme

Basel, 5. September 2022 gs

# Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen

---

### **Die Handelskammer beider Basel lehnt das Investitionsprüfgesetz ab.**

---

#### **Ausgangslage**

Das Parlament hat den Bundesrat mit der Annahme der Motion 18.3021 Rieder «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» beauftragt, gesetzliche Grundlagen für eine Prüfung von ausländischen Direktinvestitionen zu schaffen.

Am 18. Mai 2022 präsentierte der Bundesrat einen Vorentwurf für ein Investitionsprüfgesetz. Er spricht sich weiterhin gegen die Einführung einer Investitionsprüfung aus. Gemäss seiner Beurteilung ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig und das bestehende Regelwerk ausreichend. Die Handelskammer beider Basel begrüsst die Einschätzung des Bundesrats und lehnt eine Investitionsprüfung ebenfalls klar ab.

#### **Offenheit für Investitionen schafft Wohlstand**

Die Offenheit gegenüber ausländischen Investitionen ist zentral für den Erfolg der Schweizer Wirtschaft. Die Schweiz ist nicht nur eine der wichtigsten Investoren im Ausland. Sie gehört weltweit zu den grössten Empfängern von Direktinvestitionen. So befinden sich die Aktien der 30 grössten Schweizer Unternehmen zu 82 Prozent in ausländischem Streubesitz. Ausländische Direktinvestitionen versorgen unsere Unternehmen mit Kapital und Wissen, um neue Technologien zu entwickeln und Märkte zu erschliessen. Damit tragen sie massgeblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei. Ausländisch kontrollierte Unternehmen beschäftigen in der Schweiz rund 460'000 Mitarbeitende, was basierend auf Zahlen der Schweizerischen Nationalbank rund elf Prozent der privatwirtschaftlichen Gesamtbeschäftigung entspricht.

#### **Wirtschaft bereits gut geschützt**

Der Schutz wichtiger und sicherheitsrelevanter Infrastruktur ist ein berechtigtes Anliegen. Jedoch existieren bereits heute griffige Instrumente, um Unternehmen mit besonderer Bedeutung für die Volkswirtschaft, z.B. in den Bereichen Infrastruktur oder Verkehr, gezielt zu schützen. Zu diesen Instrumenten gehören zum Beispiel das Staatseigentum und spezialgesetzliche Regelungen. Das Wettbewerbsrecht, die Fusionskontrolle und sektorspezifische Regulierungen bieten zusätzliche Werkzeuge, um die Schweizer Wirtschaft bereits heute wirksam zu schützen.

**Handelskammer beider Basel**

St. Jakobs-Strasse 25  
Postfach  
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60  
F +41 61 270 60 05

[www.hkbb.ch](http://www.hkbb.ch)

### **Gefahr ausländischer Investoren wird überschätzt**

Die Skepsis gegenüber ausländischen Investoren ist nicht neu. Nach dem Ölschock in den 1970er Jahren standen reiche arabische Investoren im Fokus, später angelsächsische Hedge-Fonds oder ausländische Staatsfonds. Heute sind es chinesische Übernahmen, die für Unbehagen sorgen. Die Befürchtung vor schädlichem Einfluss ausländischer Investoren hat sich jedoch stets als übertrieben erwiesen. In der Praxis hat sich immer wieder gezeigt: Die Offenheit der Schweiz für ausländische Investitionen ist ein grosser Standortvorteil. Direktinvestitionen und technologische Zusammenarbeit stärken die Innovationskraft der Schweiz und schaffen Arbeitsplätze. Aus den Besitzverhältnissen der Unternehmen lässt sich kein Sicherheitsrisiko ableiten.

### **Region Basel profitiert von ausländischen Direktinvestitionen**

Die Offenheit für ausländische Direktinvestitionen ist auch für die Wirtschaftsregion Basel entscheidend. Seien es Neuansiedlungen, Investitionen in Start-ups, Firmenbeteiligungen oder Übernahmen, Basel hat stets von ausländischen Investitionen profitiert. Die Direktinvestitionen bringen wichtiges Kapital und Wissen in die Region Basel und fördern die internationale Vernetzung der Unternehmen. Zielunternehmen erhalten durch ausländische Investoren oft einen besseren Zugang zu den dortigen Märkten. Zudem lässt sich beobachten, dass ausländische Investoren durch Firmenübernahmen auf die Standortvorteile der Schweiz aufmerksam werden. Nicht selten tätigen Investoren nach Firmenübernahmen denn auch weitere Folgeinvestitionen in der Schweiz. Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch ausländische Investitionen ist in der Region Basel in keiner Weise zu beobachten, auch nicht bei Investitionen mit staatlichem Hintergrund. Bei chinesischen Direktinvestitionen sehen wir ohnehin einen Trend weg von Firmenübernahmen hin zu Ansiedlungen («greenfield-investments»), die kaum umstritten sind. Dies ist eine Entwicklung, die sich laut dem Forschungsinstitut Merics auch im restlichen Europa beobachten lässt (siehe «Chinese FDI in Europe: 2021 Update» unter: <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2021-update>).

### **Bürokratie und Willkür vermeiden**

Eine Investitionskontrolle bringt nicht nur keinen zusätzlichen Schutz, sie birgt im Gegenteil grosse Risiken. Bürokratie, Rechtsunsicherheit und Willkür wären vorprogrammiert. Beamte müssten darüber entscheiden, welche Investoren geeignet sind und welche nicht. In vielen Fällen ist es unmöglich, im Voraus zu erkennen, ob ein staatlicher Investor eine grössere Gefahr darstellt als ein privater. Unternehmerinnen und Unternehmer könnten nicht mehr frei über die Zukunft ihres Unternehmens bestimmen und die für sie beste Option wählen. Investoren würden abgeschreckt. Unter dem Strich droht eine weitreichende Verschlechterung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für Schweizer Unternehmen.

### **Position der Handelskammer beider Basel**

Die Schweiz braucht keinen Schutz vor ausländischen Direktinvestitionen. Eine neue Kontrollbehörde schafft unnötige Bürokratie und schwächt den Wirtschaftsstandort Schweiz. Ausländische Direktinvestitionen sind für den Erfolg der Schweizer Unternehmen entscheidend. Wo nötig, ist die Schweizer Wirtschaft bereits heute sehr gut geschützt. Die Handelskammer beider Basel lehnt deshalb das Investitionsprüfgesetz entschieden ab.

Des Weiteren verweisen wir auf die ausführliche Stellungnahme von Economiesuisse, welche wir vollumfänglich unterstützen.

Secrétariat d'Etat | économie  
Direction de la politique économique  
Holzikofenweg 36  
3003 Berne

Courriel à:  
[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Berne, 14 septembre 2022

## **Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (LEIE) Procédure de consultation**

Madame, Monsieur,

En tant qu'association nationale patronale, HotellerieSuisse s'exprime sur le sujet susmentionné dans le cadre de la procédure de consultation. Nous vous remercions de nous donner l'occasion de prendre position et de tenir compte de nos préoccupations.

### **I Sur le fond**

HotellerieSuisse approuve en principe l'élément central de l'actuel avant-projet de loi sur l'examen des investissements, selon lequel la reprise d'entreprises suisses par des investisseurs étrangers doit être empêchée si l'ordre public ou la sécurité en Suisse sont menacés. L'ordre mondial du XXe siècle basé sur l'économie de marché et la démocratie parlementaire et le respect de la volonté populaire s'effrite toujours plus avec la montée en puissance de nouvelles nations ne partageant pas ces valeurs et montrant des tentations hégémoniques. Il paraît donc justifié de se prémunir contre certaines vellétés qui ne sont pas toujours déclarées ouvertement par les investisseurs étrangers étatiques et para-étatiques. Nombre d'investissements étrangers sur le continent européen de ces dernières années démontrent une volonté des commanditaires de mettre la main sur des infrastructures étrangères essentielles pour servir des intérêts stratégiques pouvant mettre en danger la souveraineté d'autres Etats. Des reprises d'entreprises suisses dans les branches énumérées à l'article 4, al 1, lit b et c méritent certainement d'être examinées. Néanmoins, un examen des investissements étrangers ne doit pas réduire l'attractivité de la Suisse en tant que place économique et touristique. C'est précisément ce qui risque de se produire si les rachats par des investisseurs étrangers, étatiques ou proches de l'Etat, sont soumis à une autorisation préalable dans tous les secteurs.

### **II Champ d'application**

HotellerieSuisse estime en particulier que les dispositions du projet de loi énoncées à l'article 4 dépassent de loin le but de la loi défini à l'art 1 (menace ou compromission de l'ordre ou de la sécurité publics) si l'examen se fait pour des investissements dans toutes les branches pour des investisseurs étatiques et para-étatiques, tels que le libellé de l'art. 4 al 1, lit a le prévoit. Une telle démarche contredit le principe de proportionnalité. Elle sera la source d'une dépense administrative inconsidérée. De plus, elle créera une insécurité juridique pour les investisseurs des branches qui ne sont pas énumérées aux litt. b et c de l'Art.4 al 1.

L'hôtellerie suisse est depuis le début du XXe siècle dépendante des investissements étrangers. Ces derniers assurent la pérennité d'établissements emblématiques de la destination touristique suisse, créent des places de travail bienvenues et participent à la chaîne de valeur ajoutée qui caractérise le secteur. Qu'un fond souverain étranger soit investisseur dans des projets hôteliers d'envergure comme le Bürgenstock (150 millions investis, 750 places de travail) ne met en rien en danger l'ordre et la sécurité publique. D'autre part, l'arrivée de capitaux étrangers dans la branche est source d'innovation et de concurrence et renforcent ainsi la compétitivité du tourisme en Suisse et au niveau international.

**HotellerieSuisse demande que les investissements étrangers dans tous les modes d'affaires du secteur de l'hébergement soient exclus du champ de la loi et en particulier de l'art. 4 al. 1, lit a.**

### III Critères d'exclusion pour les établissements de moindre importance

Si néanmoins le législateur estimait opportun d'inclure l'hébergement dans la loi, l'article 4, al. 2 doit être corrigé, car il ne tient pas compte de la réalité du marché dans ce secteur. L'hôtellerie est une branche nécessitant des investissements conséquents et la nature des prestations la rend intense en travail. Depuis plusieurs années, la branche est en mutation. Les établissements créés ces dix dernières années et qui intéressent particulièrement les investisseurs étrangers sont plus grands, offrent plus de lits et nécessitent un personnel plus nombreux. Les critères proposés par le projet sont beaucoup trop restrictifs et pour l'hôtellerie suisse doivent être corrigés comme suit:

Art.4 al.2

Aucune approbation n'est nécessaire pour les acquisitions d'entreprises suisses qui, au cours des deux derniers exercices, ont compté moins de ~~50~~ 250 postes à plein temps et ont réalisé, ~~dans le monde en~~ Suisse, un chiffre d'affaires annuel inférieur ~~à~~ 50 millions de francs en moyenne.

En vous remerciant de bien vouloir prendre en considération ces éléments, nous vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

**HotellerieSuisse**

Claude Meier  
Directeur

Nicole Brändle Schlegel  
Responsable du monde du travail,  
de la formation et de la politique  
Membre de la direction

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

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

Basel, 06.09.2022

### **Vernehmlassung: Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Interpharma, der Verband der forschenden pharmazeutischen Firmen der Schweiz, vertritt 23 Mitgliedsfirmen, deren Produkte fast 80 Prozent des verschreibungspflichtigen Marktes und über 90 Prozent der patentgeschützten Medikamente in der Spezialitätenliste abdecken.

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme, welche wir gerne wahrnehmen.

Wir unterstützen die separat eingegangene Stellungnahme von economiesuisse. Insbesondere möchten wir folgende wichtige Punkte festhalten:

Wie der Bundesrat spricht sich auch Interpharma gegen die Einführung einer staatlichen Investitionskontrolle aus. Mit Blick auf die zentrale Bedeutung ausländischer Investitionen für die Schweiz sind staatliche Investitionskontrollen kontraproduktiv und nicht im Interesse einer offenen und international stark vernetzten Volkswirtschaft. Dagegen ist nicht zu erwarten, dass der vorliegende Ansatz einen Beitrag zur nationalen Sicherheit leisten wird. Darüber hinaus existiert bereits eine Reihe von Instrumenten, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Kontext mit ausländischen Investitionen zu gewährleisten vermögen. Schweizer Investitionskontrollen erhöhen zudem das Risiko für hiesige Unternehmen im Ausland.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist aus Sicht der forschenden pharmazeutischen Unternehmen abzulehnen. Interpharma vermisst an zahlreichen Stellen eine risikobasierte, wirkungsorientierte und verhältnismässige Ausgestaltung. Dies betrifft insbesondere die Sektorauswahl und die zu prüfenden Unternehmen. Mit Blick auf ein angemessenes «level-playing field» würde sich Interpharma im Bedarfsfall für Variante 1 als Definition eines inländischen Unternehmens aussprechen. Wir sprechen uns jedoch grundsätzlich für die Ausnahme privatwirtschaftlicher Unternehmen von der Investitionsprüfung aus.

Gesamtheitlich betrachtet sind wir mit dem Bundesrat einig, dass die Vorlage ein schlechtes Kosten-/Nutzenverhältnis ausweist.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ersuchen Sie um die Berücksichtigung unserer Erwägungen. Für Rückfragen oder ergänzende Erläuterungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



René Buholzer  
Geschäftsführer und  
Delegierter des Vorstandes



Simon Fry  
Public Policy Manager



**Par courriel**

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Secrétariat d'État à l'économie SECO  
Direction de la politique économique  
Holzikofenweg 36  
3003 Berne

Berne, 09.09.2022

**Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers**

Madame, Monsieur,

Notre commission extraparlamentaire s'est penchée, lors de sa séance du 30 juin 2022, sur l'avant-projet de loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers. Nous remercions M. Marc Zahner de votre office d'avoir participé à notre réunion et de nous avoir présenté les contours du projet mis en consultation.

Les membres du Forum PME sont opposés à la mise en place d'un contrôle des investissements étrangers en Suisse. Comme l'ont montré les résultats de l'analyse d'impact de la réglementation<sup>1</sup>, un tel mécanisme induirait des coûts élevés pour les propriétaires des sociétés potentiellement concernées. Elles devraient en outre s'attendre à des pertes de valeur. Les entreprises de taille moyenne seraient dans ce contexte les plus pénalisées. La mise en place d'un examen entraînerait par ailleurs de nombreuses incertitudes juridiques. Les risques de contournement du dispositif seraient au demeurant relativement élevés.

Les coûts de la réglementation ne seront, dans ces circonstances, pas suffisamment compensés par des avantages clairs en matière de politique de sécurité. Les conditions définies par le Parlement, lors des débats portant sur la motion [18.3021](#) Rieder, ne seront ainsi pas remplies (exigence d'une grande sécurité juridique, etc.).

Il s'agit, de l'avis des membres du Forum PME, de renoncer à la mise en place d'un mécanisme lourd et peu efficace. L'instauration d'un examen des investissements réduirait par ailleurs le degré d'ouverture du marché suisse à la concurrence internationale et diminuerait l'attrait de notre pays pour les entreprises et les investisseurs. Cela aurait un impact négatif sur l'évolution de la productivité, de l'innovation et du marché du travail. Ces effets négatifs seraient susceptibles à terme d'affecter l'économie dans son ensemble.

---

<sup>1</sup> Voir : [RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung](#), réalisée sur mandat du SECO par BSS Volkswirtschaftliche Beratung avec le concours de la Haute école zurichoise des sciences appliquées (ZHAW), mai 2022.

Nous vous remercions par avance de bien vouloir prendre en compte et faire mention de notre avis dans le rapport sur les résultats de la consultation.

Avec nos meilleures salutations.



Jean-François Rime  
Co-Président du Forum PME  
Industriel, représentant de l'Union  
suisse des arts et métiers

Copie à : Commissions de l'économie et des redevances du Parlement

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

1. September 2022

per Email an: wp-sekretariat@seco.admin.ch

## **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der Dachverband metal.suisse fördert die Stahl-, Metall- und Fassadenbauweise in der Schweiz und setzt sich für den Materialkreislauf der metallischen Werkstoffe ein. Wir sind überzeugt mit unserer Bauweise und unseren Materialien, einen zentralen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele der Schweiz beitragen zu können. Recyclingmaterialien sind in unserer Bauweise heute Standard. Unsere Bauweise ist wie keine zweite geeignet, die Konzepte der Weiter- und Wiederverwendung von Gebäuden und Bauteilen umzusetzen und zu fördern.

**metal.suisse spricht sich gegen die Einführung von Investitionsprüfungen aus. Wir teilen die bundesrätliche Einschätzung, dass weitergehende Regulierungen unverhältnismässig und das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen nachteilig ist. Die bestehende Gesetzgebung trägt den wirtschaftspolitischen Zielen der Schweiz bereits genügend Rechnung.**

Der Kapitalanleger braucht verlässliche Rahmenbedingungen, die Investitionen erleichtern und somit einen ökonomischen Wertzuwachs ermöglichen. In finanz- und steuerpolitischen Aspekten muss sich die Schweiz international um seine Standortqualität und -attraktivität behaupten. Die Prüfung ausländischer Investitionen führten zu niedrigerer Planungssicherheit bei Investoren. Dies würde dem Schweizer Standort und seiner Prosperität schaden. Die Fürsprecher von Investitionsprüfungen führen (sicherheits-)politische und keine gesamtwirtschaftlichen Gründe an. metal.suisse sieht sich deshalb nicht veranlasst, die Einführung einer Investitionsprüfung zu akzeptieren.

Investitionsprüfungen beschädigen die starken Verflechtungen der Schweiz mit den ausländischen Kapitalmärkten und vermindern das ausländische Investitionsvolumen in die Schweiz

erheblich. Die Schweiz als Investitions- und Wirtschaftsstandort würde massiv an Anziehungskraft verlieren. Konkret bremst oder verhindert dies gewisse ausländische Investitionen in inländische Unternehmen, was sich nachteilig auf den Willen inländischer sowie ausländischer Kapitalgeber auswirken könnte, in inländische Unternehmen zu investieren.

Die angedachte Gesetzesänderung beschränkt die in der Verfassung garantierte Wirtschaftsfreiheit, speziell die Vertragsfreiheit, fundamental. Diese Einschränkung ist unangemessen und würde sich schädlich auswirken. Die Bundesverfassung stipuliert die Wirtschaftsfreiheit in Art. 27 (Wirtschaftsfreiheit, individuelle Garantie) und Art. 94. (Wirtschaftsfreiheit, institutionelle Garantie). Alle legislativen Eingriffe müssen diesen Grundsatz einhalten. Die Einführung von Investitionsprüfungen hätte zur Folge, dass diese den Erfordernissen der Art. 27 und 36 der Bundesverfassung (Einschränkung von Grundrechten) entsprechen müssten.

Rechtsunsicherheit ist Gift für Investitionen. Bis sich eine allgemein akzeptierte Rechtspraxis zu den Investitionsprüfungen etabliert hat, würde es zu ausgesprochenen Rechtsunsicherheiten kommen. Der vorliegende Vorentwurf für ein Investitionsprüfungsgesetz bringt zusätzliche Rechtsunsicherheit für potenziell betroffene Unternehmen und die Schweiz mit sich. Er dämpft die Wettbewerbsfähigkeit und den Wohlstand.

In der Schweiz existieren bereits Gesetze, die kritische Infrastrukturen (speziell Energieversorger, Wasserwerke, etc.) vor ausländischen Übernahmen abschirmen. Zusätzliche Investitionsprüfungen stellen zusätzliche administrative Belastungen dar, was weder zweckmässig noch förderlich wäre. Investitionsprüfungen brächten keinen zusätzlichen Schutz von kritischen Infrastrukturen.

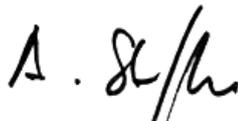
Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Für die Berücksichtigung unserer Bedenken danken wir Ihnen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**metal.suisse**



Diana Gutjahr  
Präsidentin  
Nationalrätin SVP



Andreas Steffes  
Geschäftsführer



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete  
Groupement suisse pour les régions de montagne  
Gruppo svizzero per le regioni di montagna  
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, Postfach, 3001 Bern

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36

3003 Bern

wp-sekretariat@seco.admin.ch

Bern, 23. Juni 2022  
TE / F112

*(avec un résumé en français à la fin du document)*

## Stellungnahme der SAB zum Investitionsprüfgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu randvermerktem Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 500 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

**Die SAB unterstützt das Anliegen der Motion 18.3021 Rieder und somit den nun vorliegenden Vorschlag für ein Investitionsprüfgesetz.** Wir haben bereits in unserer Stellungnahme vom 17. Dezember 2021 zur Parlamentarischen Initiative Badran bezüglich Verschärfung der Lex Koller dargelegt, weshalb die Lex Koller das falsche Instrument für den Schutz von strategischen Infrastrukturen vor ausländischen Übernahmen ist und bereits damals darauf hingewiesen, dass es statt dessen einen umfassenden Schutz im Sinne der Motion Rieder braucht.

**Die Gefahr der Übernahme von strategischen Infrastrukturen durch staatsnahe oder staatliche ausländische Unternehmen ist real.** Es genügt zu beobachten, in welchem Umfang insbesondere die Volksrepublik China in den vergangenen Jahren

strategische Infrastrukturen überall auf der Welt aufgekauft hat. Hinter diesen Käufen stehen knallharte geopolitische und wirtschaftliche Zielsetzungen. Die Schweiz ist in dieser Hinsicht eine sehr attraktive „Braut“. Bis anhin sind einige wichtige strategische Infrastrukturen wie z.B. die Übertragungsnetze der Stromwirtschaft und die Trinkwasserversorgung dank mehrheitlich staatlichem Besitz vor Übernahmen geschützt. Diese Situation kann sich aber verändern. Es gibt auch in der Schweiz anhaltende Bestrebungen, wichtige Bereiche zu privatisieren. Aktuelles Beispiel war der Versuch, Postfinance vollständig zu privatisieren. Aus Sicht der SAB gehen diese Privatisierungsbestrebungen grundsätzlich in die falsche Richtung. Nicht zuletzt die Corona-Krise und der aktuelle Angriffskrieg Russlands gegenüber der Ukraine müssten eigentlich auch dem blauäugigsten Beobachter deutlich vor Augen geführt haben, wie wichtig eine Reduktion der Auslandabhängigkeit und eine Stärkung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen aus dem Inland sein muss. Die Beispiele der beiden genannten Krisen zeigen, wie rasch sich die weltpolitische Lage verändern kann. Das Beispiel von Postfinance zeigt zudem, wie rasch sich auch die Ausgangslage in der Schweiz verändern kann und neue Unternehmen vor einer unerwünschten ausländischen Übernahme geschützt werden müssen.

Wir haben deshalb kein Verständnis für die ablehnende Haltung des Bundesrates und des SECO gegenüber der Motion Rieder. Das Anliegen ist aus unserer Sicht absolut gerechtfertigt und muss in einem umfassenden Ansatz angegangen werden. Beim vorliegenden Entwurf für das Investitionsprüfgesetz haben wir den Eindruck, dass er aus einer rückwärtsorientierten Betrachtung heraus verfasst wurde. Der Druck von ausländischen Übernahmen wird in Zukunft eher steigen und es wird immer wieder neue Bereiche geben, welche für Übernahmen in Fragen kommen. **Der Katalog der genehmigungspflichtigen Übernahmen darf deshalb nicht zu eng gefasst werden, sondern muss möglichst offen formuliert werden.** Es könnte z.B. sein, dass eines Tages die SBB oder die Post zur Disposition stehen (was von der SAB allerdings sicher nicht unterstützt würde).

Auch die vorgeschlagenen Schwellenwerte in Art. 4, Abs. 1, Bst. b erscheinen uns zu hoch angesetzt. Ein Beispiel: der Schwellenwert von 100'000 angeschlossenen Personen an das Trinkwassernetz macht Sinn in einem städtischen Umfeld. Genauso ist aber z.B. die Trinkwasserversorgung für die Bevölkerung des Kantons Uri mit aktuell 36'000 Personen systemrelevant. Diese wäre aber aufgrund des schwellenwertes von der Investitionsprüfung ausgenommen. **Unseres Erachtens ist auf derartige Quantitative Schwellenwerte zu verzichten und statt dessen sind qualitative Kriterien zu wählen wie die Versorgungssicherheit in einem bestimmten Gebiet.**

Die Verweise auf die Regulierungsfolgenabschätzung RFA im erläuternden Bericht sind teilweise irreführend. Die RFA betont den klaren sicherheitspolitischen Nutzen der Vorlage, kann diesen aber nicht beziffern. Die RFA verzichtet deshalb auf eine Empfehlung bezüglich Einführung der Investitionsprüfung. Es wäre aber falsch zu behaupten, dass sich die RFA grundsätzlich gegen das Instrumentarium ausspricht.

**Aufgrund der möglichen politischen Tragweite von Entscheiden bezüglich Übernahmen sind wir der Auffassung, dass nicht das SECO sondern das Departement (also das WBF) den finalen Entscheid nach durchgeführter Prüfung fällen sollte.** Hingegen ist es richtig, dass die Prüfung unter Leitung des SECO stattfindet.

Mit freundlichen Grüßen

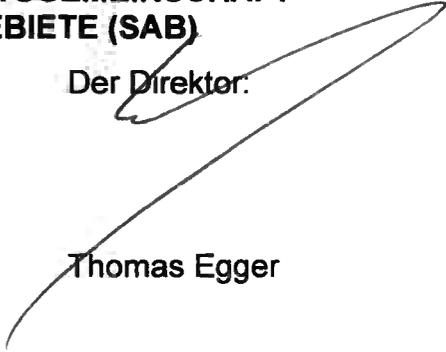
**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT  
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:



Christine Bulliard-Marbach  
Nationalrätin



Thomas Egger

**Résumée**

Le SAB - Groupement suisse pour les régions de montagne - est en faveur de la loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers. Cette loi vise à créer un mécanisme de contrôle pour les investissements étrangers, afin d'éviter que des entreprises étrangères ne puissent prendre le contrôle d'infrastructures stratégiques. Pour le SAB, notamment en raison du contexte actuel, ce risque est réel et devrait augmenter au cours des années prochaines. Quant à la liste des acquisitions soumises à autorisation, elle ne doit donc pas être trop restrictive, mais formulée de la manière la plus ouverte possible. Enfin, le SAB estime que la tâche consistant à décider si une acquisition peut-être autorisée ou non, devrait revenir au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

per Email versandt:  
[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

BS/RR

Bern, den 9. September 2022

## **Stellungnahme des Schweizerischen Anwaltsverbands SAV-FSA zur Einführung eines Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfungsgesetz, IPG)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Anwaltsverband (SAV) bedankt sich für die Einladung zur Vernehmlassung und nimmt dazu wie folgt Stellung:

### **I. Vorbemerkungen**

Der SAV nimmt nicht zur politischen Opportunität der Vernehmlassungsvorlage zum IPG, sondern lediglich zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf Stellung, die sich aus Sicht der betroffenen Unternehmen ergeben. Trotzdem erlaubt sich der SAV den Hinweis, dass der Bundesrat, gestützt auf fundierte Untersuchungen und überzeugende Argumente, bisher die Schaffung eines neuen Investitionsprüfungsgesetzes abgelehnt hat. Wenn nun trotzdem aufgrund der Beschlüsse des Parlaments ein derartiges Gesetz geschaffen wird, so sollte es einen möglichst klaren und begrenzten Rahmen für die Prüfung ausländischer Investitionsvorhaben in der Schweiz schaffen. In diesem Sinne wäre es zu begrüßen, wenn – wie in ausländischen Erlassen<sup>1</sup> - zwischen staatlichen und nicht-staatlichen ausländischen Investoren unterschieden und die in der Regel weniger problematischen privaten Investoren durch ein vereinfachtes und beschleunigtes Verfahren entlastet würden, um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts nicht unnötig zu mindern.

---

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht; Ziff. 2.4, S.10.

## II. Geltungsbereich und Aufgreifkriterien

### A. Art. 1 – 2 E-IPG

- Sachlicher Anwendungsbereich: Das E-IPG orientiert sich in **Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Bst. b** bezüglich des *sachlichen Anwendungsbereichs* am Kartellgesetz und übernimmt den in Art. 2 Abs. 1<sup>bis</sup> KG statuierten breiten Unternehmensbegriff. Dies ist aus Kohärenzgründen zu begrüssen.
- Örtlicher Anwendungsbereich: Für die Definition *des örtlichen Geltungsbereichs* wird in **Art. 2 Abs. 2 E-IPG** wie im Kartellgesetz das Auswirkungsprinzip herbeigezogen. Da das Gesetz im Gegensatz zum Kartellgesetz nur dann zur Anwendung kommen soll, wenn die im Gesetz vorgesehenen Aufgreifkriterien (Art. 4 E-IPG) erfüllt sind, kann aus Sicht des SAV die Definition des geographischen Anwendungsbereichs gestrichen werden.

### B. Art. 3 E-IPG

- Begriff "Übernahme" (Bst. a): Die Definition, wann von einer **Übernahme** ausgegangen wird, orientiert sich mit Art. 3 Bst. a E-IPG am kartellrechtlichen Kontrollbegriff, der in Art. 4 Abs. 3 KG eine vergleichbare Definition der Kontrollübernahme enthält. Der kontrollrechtliche Übernahmebegriff wird im Kartellrecht indes in Art. 1 und 2 der Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen ("VKU") weiter ergänzt und präzisiert. Zudem besteht im Bereich der kartellrechtlichen Fusionskontrolle eine langjährige Praxis, welche den kartellrechtlichen Kontrollbegriff weiter konkretisiert hat. Dazu wurden von den Schweizer Behörden auch die in der EU geltenden Grundsätze zur Beurteilung des Kontrollbegriffs<sup>2</sup> übernommen.

Da sich der Kontrollbegriff im E-IPG am fusionskontrollrechtlichen Kontrollbegriff orientiert, **sollte aus Sicht des SAV in der Verordnung sowie in der Botschaft klar festgehalten werden, dass mit Art. 3 Bst. a E-IPG nicht nur der fusionskontrollrechtliche Kontrollbegriff, sondern auch die damit in Zusammenhang stehenden weiteren Grundlagen sowie die Praxis übernommen werden.** So kann für die betroffenen Unternehmen Rechtssicherheit in Bezug auf die Meldepflicht erreicht werden.

Gemäss Erläuterndem Bericht gilt als Übernahme auch der Erwerb bedeutender Aktiven, wobei als Beispiele Anlagen, Maschinen oder Patente erwähnt werden. Unter dem Kartellrecht gilt demgegenüber, dass bedeutende Aktiven nur dann unter die Fusionskontrolle fallen, wenn die Aktiven einen Geschäftsbereich mit eigener Marktpräsenz bilden, dem eindeutig ein Marktumsatz zugewiesen werden kann<sup>3</sup>. Dies ist gemäss Praxis der Wettbewerbskommission etwa dann der Fall, wenn eine gesamte Abteilung zusammen mit der technischen Infrastruktur, den Verträgen sowie den Arbeitsverträgen übertragen wird<sup>4</sup>. Das Kriterium des Marktumsatzes ist auch deshalb von Bedeutung, weil für die Beurteilung der Meldepflicht der Umsatz relevant ist (vgl. Art. 4 E-IPG).

Das gleiche sollte aus Sicht des SAV auch für das E-IPG gelten. Die Genehmigungspflicht bzw. die Ausnahme von der Genehmigungspflicht wird unter Art. 4 Abs. 2 E-IPG unter

<sup>2</sup> Insbesondere Konsolidierten Mitteilung der Kommission zu Zuständigkeitsfragen gemäss der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. C 95 vom 16.4.2008.

<sup>3</sup> Vgl. dazu Mani Reinert/Marius Vischer, in: Basler Kommentar Kartellgesetz, 2. Aufl., Art. 4 Abs. 3 Rz. 10 ff.

<sup>4</sup> RPW 2008/3, 417, Rz. 19; RPW 2015/4, 727, Rz. 9.

anderem anhand des Umsatzes beurteilt. **Entsprechend sollte in der Botschaft zum IPG klargestellt werden, dass der Erwerb bedeutender Aktiven nur dann unter die Genehmigungspflicht fällt, wenn die Aktiven einen Geschäftsbereich mit eigener Marktpräsenz bilden, dem eindeutig ein Marktumsatz zugewiesen werden kann.**

- Begriff "Unternehmen" (Bst. b): Wie bereits erläutert ist der breite Unternehmensbegriff, der auf demjenigen des Kartellrechts beruht, grundsätzlich zu begrüssen.
- Begriff "inländische Unternehmen" (Bst. c): Für die Definition, welche Rechtseinheiten als inländische Unternehmen gelten, werden zwei Varianten zur Diskussion gestellt. In Bezug auf die beiden Varianten sind folgende Anmerkungen anzubringen:
  - In Bezug auf beide Varianten sollte klargestellt werden, dass konzerninterne Transaktionen nicht unter das Gesetz fallen. Soll beispielsweise in einem Konzern mit Sitz oder Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz die Beteiligung an einem Schweizer Unternehmen konzernintern an eine andere ausländische Tochtergesellschaft verschoben werden, so sollte diese Transaktion nicht meldepflichtig sein. Diese Präzisierung kann entweder im Rahmen der Begriffsbestimmung (Art. 3 E-IPG) oder bei den genehmigungspflichtigen Übernahmen (Art. 4 E-IPG) angebracht werden.
  - Wie im Erläuternden Bericht festgehalten, besteht bei der Wahl von Variante 2 das Risiko, dass Unternehmen in einem ersten Schritt an einen ausländischen privaten Investor und dann in einem zweiten Schritt an ausländische staatliche oder staatsnahe Unternehmen verkauft würden<sup>5</sup>. Bei einer solchen Strukturierung der Transaktion wäre die Übernahme durch ausländische staatliche oder staatsnahe Unternehmen unter Variante 2 nicht mehr meldepflichtig, selbst wenn diese Transaktion zu einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit führen würde. Um diesen Nachteil von Variante 2 zu vermeiden, bestünde aus Sicht des SAV die Möglichkeit, für Übernahmen durch ausländische staatsnahe oder staatliche Stellen den Unternehmensbegriff von Variante 1 zu verwenden. Damit könnte einerseits eine zu grosse Anzahl an Meldungen und andererseits eine Umgehung der Regulierung durch eine Kaskade von Verkäufen vermieden werden.
- Begriff "ausländischer Investor" (Bst. d): Unter Art. 3 Bst. d Ziff. 2 wird zusätzlich zum Unternehmensbegriff der Begriff der "vermögensfähigen Gesellschaft" eingeführt. Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 18) sollen dadurch unter anderem auch Fondsgesellschaften erfasst werden. Darüber hinaus wird der Begriff der "vermögensfähigen Gesellschaft" nicht weiter definiert. Da im E-IPG der im Kartellrecht verwendete Unternehmensbegriff zur Anwendung kommen soll und im Kartellrecht auch "vermögensfähige Gesellschaften" wie beispielsweise Fondsgesellschaften unter den Unternehmensbegriff fallen, wäre es aus Sicht des SAV kohärenter, auch unter Art. 3 Bst. d Ziff. 2 anstelle von "vermögensfähigen Gesellschaften" von "Unternehmen" zu sprechen und entweder in der Botschaft oder unter Art. 3 Bst. b klarzustellen, dass darunter wie im Kartellrecht auch vermögensfähige Gesellschaften erfasst werden.

---

<sup>5</sup> Erläuternder Bericht, S. 17.

### C. Art. 4 E-IPG

- Genehmigungspflichtige Übernahmen: Art. 4 Abs. 1 E-IPG regelt die genehmigungspflichtigen Übernahmen. Aus Sicht des SAV sollte in Art. 4 Abs. 1 E-IPG klargestellt werden, dass durch den Begriff "Übernahmen" auch die Übernahme von Teilen eines inländischen Unternehmens erfasst werden, wie dies bereits in Art. 3 Bst. a E-IPG festgehalten wird. Entsprechend **sollte Art. 4 Abs. 1 jeweils wie folgt ergänzt werden**: "Folgende Übernahmen inländischer Unternehmen **oder Teile von solchen** durch ausländische Investoren...".
- Geltungsbereich: In Art. 4 Abs. 1 lit. b und c wird mehrfach auf Unternehmen verwiesen, die gewisse Infrastrukturen "betreiben oder deren Eigentümer sind". Der Begriff "Eigentümer" wird im E-IPG nicht weiter definiert. Diesbezüglich ist entsprechend unklar, welche Unternehmen als "Eigentümer" zu qualifizieren sind und ob beispielsweise auch ein mitkontrollierender oder nicht-kontrollierender Aktionär von der Bewilligungspflicht erfasst wird (beispielsweise wäre aufgrund der Formulierung unklar, ob ein Minderheitsaktionär eines KKW ebenfalls der Meldepflicht unterliegen würde). Aus Sicht des SAV sollte daher im Gesetz oder in der Botschaft präzisiert werden, welche Unternehmen als "Eigentümer" erfasst werden und der Meldepflicht unterliegen. Aufgrund der generellen Anlehnung des IPG an das KG schlägt der SAV vor, in Bezug auf die Definition von "Eigentümer" auf den kartellrechtlichen Kontrollbegriff abzustellen.
- Umsatzschwelle: Art. 4 Abs. 1 Bst. c E-IPG legt für gewisse Übernahmen Umsatzschwellen fest. Diesbezüglich sollte folgendes geklärt werden:
  - In Bezug auf die Berechnung der CHF 100 Millionen-Schwelle sollte in der Botschaft weiter erläutert werden, ob sich diese CHF 100 Millionen auf den in der Schweiz erzielten Umsatz oder den weltweit erzielten Umsatz beziehen und ob der Umsatz auf Konzernbasis zu verstehen ist. Handelt es sich beispielsweise beim zu übernehmenden Unternehmen um einen Schweizer Konzern, der auch im Ausland tätig ist, so muss für die Beurteilung der Meldepflicht klar sein, was die Berechnungsgrundlage ist.
  - Falls es sich bei den CHF 100 Millionen nur um den in der Schweiz erzielten Umsatz handelt, sollte für Banken und für die übrigen Unternehmen in der Botschaft klargestellt werden, ob auch für die geographische Allokation des Umsatzes auf die kartellgesetzliche Regelung abgestellt werden kann. In der kartellrechtlichen Praxis haben sich diesbezüglich detaillierte Regeln etabliert<sup>6</sup>.
  - De-Minimis-Transaktionen: Unter Art. 4 Abs. 2 E-IPG werden kleine inländische Unternehmen von der Meldepflicht ausgenommen. In Bezug auf die genannten 50 Vollzeitstellen sollte klargestellt werden, ob diese weltweit und auf konsolidierter Basis zu berechnen sind oder nicht.

### III. Prüfkriterien

Gemäss Artikel 5 Abs. 1 E-IPG genehmigt das SECO die gesetzlich erfassten Übernahmen

---

<sup>6</sup> Vgl. dazu z.B. Mani Reinert/Marius Vischer, in: Basler Kommentar Kartellgesetz, 2. Aufl., Art. 9, Rz. 155 ff.

"wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass die öffentliche Ordnung oder Sicherheit durch die Übernahme gefährdet oder bedroht ist".

Gegen diese Prüfkriterien ist an sich nichts einzuwenden, zumal sie den Prüfstandards entsprechen, die weitgehend in den Investitionskontrollsystemen in der EU angewendet und in der EU-Verordnung Nr. 2019/452 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union (ABl. Nr. L 79 vom 21.3.2019, S. 1ff) statuiert sind.

Die Begriffe "öffentliche Ordnung" und "öffentliche Sicherheit" werden aber im E-IPG nirgends beschrieben. Auch im Erläuternden Bericht findet sich nirgends eine Umschreibung dieser Genehmigungskriterien.

In Abs. 2 von Artikel 5 E-IPG werden Umstände genannt, welche bei der Prüfung "insbesondere" zu berücksichtigen sind.

Die EU hat in ihrer Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union ebenfalls Faktoren aufgelistet, welche die Mitgliedstaaten bei der Genehmigungsprüfung berücksichtigen können (Art. 4). Dies, unter anderem, um den Investoren Anhaltspunkte zu geben, wie Investitionen in der EU überprüft werden können (vgl. Rz 15 der Verordnungs-Erwägungen). Diese Faktoren decken sich teilweise inhaltlich mit den Kriterien, welche im erwähnten Artikel 5 Abs. 2 E-IPG enthalten sind.

Als sachfremd muss allerdings lit.g. bezeichnet werden. Das Schutzobjekt eines Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen beinhaltet nicht den Wettbewerbsschutz. Die Berücksichtigung von (negativen) Wettbewerbswirkungen bei der Prüfung nach Art. 5 würde nicht nur unnötige und wohl unlösbare Fragen zum Verhältnis zur Fusionskontrolle im schweizerischen Kartellgesetz aufwerfen, sondern würde auch die Gefahr von Missbrauch entstehen lassen, indem mit der Kontrolle ausländischer Investitionen unliebsame ausländische Konkurrenten von der Schweiz ferngehalten werden könnte. Lit.g von Abs. 2 in Art. 5 E-IPG sollte somit gestrichen werden

Die materiellen Prüfungskriterien im E-IPG belassen dem SECO ein äusserst weites Ermessen. Selbst wenn, wie oben erwähnt, gewisse Faktoren in Artikel 5 Abs. 2 E-IPG sich inhaltlich mit denjenigen in der genannten EU-Verordnung decken, ist die Situation bei der Genehmigung von ausländischen Investitionen in der EU insofern differenziert als zum einen zumindest in einigen EU-Ländern bereits eine Rechtspraxis besteht, an der sich ausländische Investoren orientieren können, währenddem eine solche in der Schweiz völlig fehlt. Zum anderen beinhaltet das mit der EU-Verordnung Nr. 2019/452 eingeführte Koordinierungssystem auch eine gewisse Überwachungsfunktion der EU. Dies bedeutet, dass die EU-Mitgliedsländer zwar frei sind, weitere länderspezifische Prüfkriterien in ihren nationalen Kontrollsystemen einzuführen, andererseits aber doch EU-Grundsätze beachten sollten. Dass die potenziellen Investoren sich an der Rechtsprechung in der EU orientieren, bevor sie in der Schweiz investieren, bringt daher nicht die erforderliche Rechtssicherheit.

Die Schweiz als kleine Volkswirtschaft mit ihren vielfältigen wirtschaftlichen Abhängigkeiten muss bei der Einführung einer Investitionskontrolle sehr darauf bedacht sein, dass ausländische Investoren nicht übermässig behindert werden. Der EU-Binnenmarkt verschafft den EU-Mitgliedsländern auch diesbezüglich eine ganz andere Perspektive, d.h. eine viel geringere Abhängigkeit von ausländischen Investitionen, weshalb eine gewisse Rechtsunsicherheit der Investoren möglicherweise für die EU und deren Mitgliedsstaaten weniger ins Gewicht fallen dürfte.

Übernimmt die Schweiz den vorliegenden E-IPG, besteht die Gefahr, dass aufgrund der völlig fehlenden Rechtspraxis die Unsicherheit bei den Investoren derart steigt, dass sie von volkswirtschaftlich notwendigen Investitionen in der Schweiz absehen. Diese Befürchtung kommt auch in der Skepsis des Bundesrates gegenüber einer Investitionskontrolle zum Ausdruck. Wie der Erläuternde Bericht auf Seite 4 feststellt, befürchtet der Bundesrat, dass die Einführung einer Investitionsprüfung "zu einer erhöhten Unsicherheit für Investoren und damit zu einer Minderung der Standortattraktivität der Schweiz führen" könnte. Diese Befürchtung ist aufgrund der Unbestimmtheit der Genehmigungskriterien sicher berechtigt.

## IV. Verfahren

Zur Sicherstellung eines verfahrensmässig korrekt ausgestatteten Prozesses bedarf es einer Verfahrensregelung, welche sich durch hohe Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit auszeichnet. Zusätzlich muss die Zuständigkeit in allen Bereichen klar und vorhersehbar geregelt sein. In Bezug auf folgende verfahrensbezogene Aspekte des E-IPG besteht ein Klärungs- bzw. Verbesserungsbedarf:

### A. Zur Meldepflicht und Meldung

- Möglichkeit einer Beratung: Es ist davon auszugehen, dass sich im Rahmen des Vollzugs des Gesetzes regelmässig Unklarheiten und offene Fragen in Bezug auf die Auslegung bestimmter Begriffe und Regelungen ergeben werden. Insbesondere in Bezug auf die Meldepflicht können Unklarheiten bestehen, aber auch andere Begriffe können auslegungsbedürftig sein. Zur Herstellung der Rechtssicherheit und Vermeidung von unnötigen Verfahrensschritten und Sanktionsrisiken ist es deshalb notwendig, dass das SECO Anfragen zur Auslegung des Gesetzes beantwortet. Analog zur Regelung im Kartellgesetz sollte deshalb die Möglichkeit einer verbindlichen Auskunft oder Beratung durch das SECO vorgesehen werden, um unklare Situationen vorab zu klären.
- Einzureichende Unterlagen: Gemäss Art. 6 E-IPG regelt der Bundesrat den Umfang der mit einem Gesuch einzureichenden Unterlagen. Hierbei muss sichergestellt werden, dass sämtliche für die Prüfung relevanten Unterlagen im Rahmen der bundesrätlichen Verordnung klar definiert sind. Nur so kann verhindert werden, dass Unklarheiten in Bezug auf die einzureichenden Informationen bestehen, welche zu einer Verzögerung des Verfahrens nach Art. 9 Abs. 2 E-IPG führen könnten.
- Unklarheiten in Bezug auf die Auskunftspflicht: Von der gesetzlichen Auskunftspflicht gemäss Art. 12 E-IPG sind der ausländische Investor, das inländische Unternehmen und "weitere an der Übernahme beteiligte Personen" betroffen. Unklar ist hierbei, welche Personen bzw. Unternehmen mit den weiteren "an der Übernahme beteiligten Personen" gemeint sind. Insofern eine konkrete Beteiligung an der Übernahme notwendig ist, so ist neben dem Investor und dem Zielunternehmen einzig noch das verkaufende Unternehmen an der Übernahme (zumindest indirekt) beteiligt. Unklar ist, ob hiermit auch Unternehmen gemeint sein sollen, welche von der Übernahme "betroffen" sein könnten und inwiefern an der Übernahme nicht beteiligte Personen (wie z.B. Abnehmer, Zulieferer, Konkurrenten, etc.) zu einer Auskunft verpflichtet sind. Weiter besteht gemäss Art. 12 E-IPG eine Pflicht zur Einreichung der Unterlagen, welche "für eine umfassende Prüfung" notwendig sind.

Unklar ist hierbei das Verhältnis zu den gemäss Art. 6 Abs. 2 E-IPG definierten Unterlagen, welche einem Gesuch beizulegen sind.

## B. Zum Prüfungsverfahren

- Mögliche Unklarheit des Fristenlaufs des Prüfungsverfahrens: Gemäss Art. 8 Abs. 1 E-IPG muss ein Entscheid im Prüfverfahren innerhalb von drei Monaten ab Einleitung erfolgen. Demnach gilt eine Übernahme als genehmigt, wenn innerhalb dieser Frist kein Entscheid getroffen wurde (so Art. 9 Abs. 1 E-IPG). Wenn der Bundesrat seinen allfälligen Entscheid über die Genehmigung erst "an der ersten Bundesratssitzung nach Ablauf der in [Art. 8] Abs. 1 genannten Frist" fällt, so kann Unklarheit darüber bestehen, ob in diesem Zeitpunkt die Übernahme nicht schon aufgrund des Zeitablaufs als genehmigt zu werten ist. Der Hinweis in den Erläuterungen deutet darauf hin, dass sich diesfalls das Verfahren auch um mehrere Wochen verlängern könnte. Eine klarere Regelung der Fristen wäre hier wünschenswert.
- Kooperationsbereitschaft: Gemäss Art. 5 Abs. 3 E-IPG soll die Kooperationsbereitschaft eines ausländischen Investors beim Entscheid über die Genehmigung der Übernahme "berücksichtigt werden". Auch das Verhalten in vergangenen Verfahren oder Verfahren mit anderen Behörden sei hierbei zu berücksichtigen. Vorbehalten bleiben einzig Fälle, in denen der ausländische Investor das Recht habe, die Mitwirkung zu verweigern. Auf diese Regelung ist aus rechtstaatlichen Überlegungen zu verzichten. Wenn eine Mitwirkung gemäss der Auskunftspflicht nach Art. 12 E-IPG gesetzlich vorgesehen ist, so kann keine darüber hinaus bestehende Kooperationsmöglichkeit existieren, welche sich positiv auf den materiellen Entscheid auswirken kann. Zudem steht eine Verknüpfung zwischen der Ausübung der verfahrensmässigen Rechte der Parteien und der Genehmigung im Widerspruch zum Gesetzeszweck, welcher einzig ein Eingreifen vorsieht, wenn die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet oder bedroht ist. Fehlende Kooperation ist demnach kein Genehmigungskriterium. Die entsprechende Passage in Art. 5 Abs. 3 E-IPG ist anzupassen oder zu streichen.
- Verlängerung der Prüfungsfristen bei "Behinderung": Gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. a E-IPG kann das SECO die Prüfungsfristen verlängern, wenn "der ausländische Investor oder das inländische Unternehmen die Prüfung behindert haben". Diese Regelung kann zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen, insbesondere wenn unklar ist, was mit einer "Behinderung der Prüfung" gemeint ist. Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass im Falle der Einhaltung der Auskunftspflichten gemäss Art. 12 E-IPG nicht von einer Behinderung auszugehen ist, wenn die gesetzlichen Pflichten erfüllt sind. Der Verweis auf eine generische zusätzliche Art der "Behinderung" kann im konkreten Einzelfall zu Streitigkeiten über dessen Auslegung führen. Entsprechend ist hier zu präzisieren, was unter einer "Behinderung der Prüfung" gemeint ist.
- Ausstehende Informationen von ausländischen Behörden: Gemäss Art. 9 Abs. 2 lit. b können auch Informationen einer ausländischen Behörde, welche ausstehend sind, zu einer Fristverlängerung führen. Unklar erscheint hierbei jedoch was mit "erforderlichen" Informationen gemeint ist. Nachdem die Konsequenz der Fristverlängerung sehr weitreichend ist, muss entweder im Gesetz oder in der ausführenden Verordnung klar definiert werden, welche Informationen einen Stillstand oder eine Verlängerung der grundsätzlich festen Fristen verursachen können. Ansonsten führt dies zu erheblicher Rechtsunsicherheit.

- Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden: Dem SECO wird erlaubt, sich mit ausländischen Behörden über generelle "Gefährdungs- und Bedrohungslagen" auszutauschen (Art. 15 E-IPG). Nicht ausdrücklich erwähnt, aber grundlegend ist wohl die Regel, dass hierbei weder Geschäftsgeheimnisse noch Personendaten im Rahmen eines generellen Austauschs kommuniziert werden sollten. Das SECO ist hierbei dazu anzuhalten, die entsprechenden Kommunikationen umfassend zu dokumentieren und zu protokollieren, so dass betroffene Unternehmen im Bedarfsfall hierauf Rückgriff nehmen können (so etwa, wenn das SECO beim Entscheid auf entsprechende Aussagen ausländischer Behörden Bezug nimmt). Zudem scheint der Katalog gemäss Art. 15 Abs. 2 E-IPG mit den Voraussetzungen für eine Bekanntgabe an ausländische Behörden noch klärungsbedürftig. Insbesondere sollte ein Austausch von vertraulichen Daten nur dann erfolgen, wenn parallele Prüfungen stattfinden. Zudem sollten die betroffenen Unternehmen über entsprechende Informationsaustausche informiert und ihnen die Möglichkeit zu einer Stellungnahme gegeben werden, bevor Daten an ausländische Wettbewerbsbehörden übermittelt werden (vgl. Art. 42b Abs. 3 KG).
- Fälle mit erheblicher politischer Tragweite: Gemäss Art. 8 Abs. 2 Bst. b E-IPG entscheidet der Bundesrat in Fällen von "erheblicher politischer Tragweite" und gemäss Art. 16 Abs. 3 E-IPG ist diesfalls eine gerichtliche Überprüfung eingeschränkt auf die Einhaltung der Verfahrensgarantie und das Vorliegen eines Ermessensmissbrauchs. Für Rechtsunsicherheit sorgt hierbei die fehlende Definition der erheblichen politischen Tragweite. Es wäre wünschenswert hierbei klar zu definieren, welche Arten von Übernahmen bzw. welche Genehmigungskriterien hiervon betroffen sein sollten.
- Verwaltungssanktionen: Die Verwaltungssanktionen im Falle einer Verletzung des Vollzugsverbots etc. gemäss Art. 18 E-IPG berechnet sich auf Basis des "Transaktionswertes". Das Gesetz beinhaltet jedoch keinerlei Definition des "Transaktionswertes" und dieser lässt sich – wie sich in ausländischen Fusionskontrollverfahren teilweise zeigt – vielfach nur schwer feststellen. Entweder ist eine entsprechende Definition im Gesetz einzufügen oder es kann auf Berechnungsmethoden aus anderen Gesetzen zurückgegriffen werden. So verwendet z.B. das Kartellgesetz den Umsatz in der Schweiz als Referenzwert für die Berechnung einer Verwaltungssanktion.

### C. **Zum Verfahren im Allgemeinen**

- Allgemeine Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes: Es findet sich im E-IPG keine Regelung zum anwendbaren Verfahrensrecht. Sofern das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren ergänzend zur Anwendung gelangen sollte, so ist dies ausdrücklich festzuhalten.
- Publikation von Entscheiden und Vertraulichkeit des Verfahrens: Aktuell im Entwurf nicht angesprochen ist der Umstand, ob die eingereichten Meldungen bzw. die Eröffnung eines Prüfverfahrens öffentlich kommuniziert wird. Zwecks Klarstellung sollte im Gesetz festgehalten werden, dass das ganze Verfahren vertraulich ist und auch die Einleitung eines Prüfverfahrens nicht öffentlich kommuniziert wird. Ebenfalls nicht geregelt scheint die Veröffentlichung von (um die Geschäftsgeheimnisse bereinigte) Entscheiden. Offenbar ist einzig vorgesehen, dass das SECO einmal pro Jahr über erstinstanzliche Entscheide und Verwaltungssanktionen informiert Die Veröffentlichung von Entscheidungszusammenfassungen bzw. von für die Rechtsfortbildung relevanten Erwägungen würde erheblich zu einer

besseren Transparenz in Bezug auf die Anwendung des Gesetzes führen, so dass Parteien vorab schon abschätzen können, ob eine mögliche Transaktion auf Vorbehalte stossen könnte. Entsprechende Zusammenfassungen bzw. Auszüge sollten weder Geschäftsgeheimnisse, noch weitere Ausführungen beinhalten, für welche ein legitimes Geheimhaltungsinteresse besteht. Bei Auszügen aus Entscheidungen sind insbesondere konkrete Ausführungen zur Auslegung des Gesetzes relevant, welche anonymisiert und zeitnahe nach dem Entscheid veröffentlicht werden sollten.

- Gebühren: Das E-IPG sieht keine Erhebung von Gebühren für die Verfahren vor. Falls – wie z.B. bei Verfahren vor den Wettbewerbsbehörden – eine Gebührenerhebung in Betracht gezogen würde, so wäre dies entsprechend noch zu regeln.

Der Schweizerische Anwaltsverband dankt Ihnen für Ihre Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Präsidentin SAV  
Birgit Sambeth

Generalsekretär SAV  
René Rall



**Von:** [Verband](#)  
**An:** [Zahner Marc SECO](#)  
**Betreff:** WG: Vorentwurf Investitionsprüfgesetz: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens  
**Datum:** Mittwoch, 18. Mai 2022 16:18:39  
**Anlagen:** [image001.png](#)  
[image002.png](#)

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, in eingangs erwähnter Sache Stellung nehmen zu können.

Da diese Vorlage gemäss Dossieraufteilung zwischen economiesuisse und dem Schweizerischen Arbeitgeberverband von economiesuisse bearbeitet wird, verzichten wir auf eine Stellungnahme zu dieser Vernehmlassung.

Ich wünsche Ihnen einen schönen Tag.

Freundliche Grüsse  
Sabine Maeder

---

Assistentin  
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
Hegibachstrasse 47  
Postfach  
8032 Zürich  
Tel. +41 44 421 17 17  
Fax +41 44 421 17 18  
Direktwahl: +41 44 421 17 42  
[maeder@arbeitgeber.ch](mailto:maeder@arbeitgeber.ch)  
<http://www.arbeitgeber.ch>



---

**Von:** [marc.zahner@seco.admin.ch](mailto:marc.zahner@seco.admin.ch) <[marc.zahner@seco.admin.ch](mailto:marc.zahner@seco.admin.ch)>

**Gesendet:** Mittwoch, 18. Mai 2022 16:02

**An:** [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

**Betreff:** Vorentwurf Investitionsprüfgesetz: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 18. Mai 2022 das WBF beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den weiteren interessierten Kreisen zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Anbei senden wir Ihnen das Orientierungsschreiben, welchem Sie alle weiteren Informationen entnehmen können.

Die Vernehmlassungsunterlagen können bezogen werden über die Internetadresse:  
<https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ongoing>.

Wir laden Sie ein, zu den Unterlagen Stellung zu nehmen.

Die Vernehmlassungsfrist dauert bis zum 9. September 2022.

Wir danken Ihnen bestens für Ihre Mitarbeit.

Mit freundlichen Grüßen

Eidgenössisches Departement für  
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik

Holzikofenweg 36, CH-3003 Bern

Tel. +41 58 462 42 27

Fax +41 58 463 18 94

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

\*\*\*\*\*

Madame, Monsieur,

Le 18 mai 2022, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de consulter les cantons, les partis politiques, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les autres milieux intéressés sur l'avant-projet de loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers.

Vous trouverez dans la lettre annexée à ce courriel toutes les informations relatives à cette consultation.

Le dossier de consultation peut être obtenu à l'adresse :  
<https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ongoing>.

Nous vous invitons à prendre position sur les documents.

La procédure de consultation court jusqu'au 9 septembre 2022.

En vous remerciant d'ores et déjà de votre collaboration, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR  
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO  
Direction de la politique économique

Holzikofenweg 36, CH-3003 Berne

Tel. +41 58 462 42 27

Fax +41 58 463 18 94

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

\*\*\*\*\*

Gentili Signore, Egregi Signori,

il 18 maggio 2022 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) di svolgere una procedura di

consultazione presso i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna operanti a livello nazionale, le associazioni mantello dell'economia e gli ambienti interessati riguardo all'avamprogetto della legge federale sulla verifica degli investimenti esteri.

Vi trasmettiamo la lettera di accompagnamento con tutte le informazioni utili.

I documenti della procedura di consultazione possono essere scaricati all'indirizzo: <https://www.fedlex.admin.ch/it/consultation-procedures/ongoing>.

Vi invitiamo a esprimere il Vostro parere sui documenti.

La procedura di consultazione si concluderà il 9 settembre 2022.

Ringraziandovi sentitamente della preziosa collaborazione, porgiamo distinti saluti.

Dipartimento federale dell'economia  
della formazione e della ricerca DEFR  
Segreteria di Stato dell'economia SECO  
Direzione politica economica

Holzikofenweg 36, CH-3003 Berna

Tel. +41 58 462 42 27

Fax +41 58 463 18 94

[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)



Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

1. September 2022 sgv-Sc

### **Vernehmlassungsantwort Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99,8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der sgv lehnt den unterbreiteten Vorschlag ab, denn er setzt das Anliegen der Motion zu breitflächig, zu intrusiv und zu kompliziert um. Zudem enthalten die Materialien keine Schätzung der Regulierungskosten der Vorlage. Sie ist allein schon aus diesem Grund abzulehnen.

Die Schweiz ist eine offene Volkswirtschaft. Offen bedeutet unter anderem, dass Schweizer Wirtschaftsakteure im Ausland investieren und ausländische Akteure im Inland investieren. Eine Einschränkung der Investitionen ist auf jeden Fall wirtschaftlich schädlich. Eine Einschränkung des Kapitalverkehrs, wie die Vorlage sie umzusetzen versucht, kommt einer Abschottung des Landes gleich. Selbst wenn eine teilweise Abschottung politisch gewünscht wird, geht die Vorlage zu weit in der Umsetzung dieses politischen Willens.

Zu folgenden Inhalten der Vorlage äussert sich der sgv im Detail:

- Art. 3 Bst. c: Der sgv versteht als inländisches Unternehmen eines, das in der Schweiz seinen Hauptsitz hat *und* dessen Eigenkapital mindestens zu 50% von inländischen wirtschaftlich Berechtigten gehalten wird.
- Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 7: Diese Ziffer ist ersatzlos zu streichen. Diese Norm würde dazu führen, dass praktisch kein IT-Unternehmen mehr an ausländische Investoren verkauft werden könnte, denn praktisch jedes IT-Unternehmen im Inland hat den in der Ziffer stipulierten Bezug.
- Art. 4 Abs. 1 Bst. c: Dieser Buchstaben ist ersatzlos zu streichen. Diese Norm ist eine ungebührliche Ausweitung des Geltungsbereichs, greift in die Wirtschaftsfreiheit ein und kommt eigentlich einer Teileignung gleich. Mit dieser Norm können die Inhaber dieser Unternehmen nicht insgesamt über ihr Unternehmen verfügen. Damit haben sie einen Teil ihres Eigentums verloren.
- Art. 4 Abs. 2: Wenn schon KMU ausgenommen werden sollen, dann sollen alle KMU ausgenommen werden, d.h. alle Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellenäquivalente.

- Art. 4 Abs. 3: Dieser Absatz ist ersatzlos zu streichen. Diese Norm ist eine gesetzliche Verankerung bundesrätlicher Willkür.
- Art. 7: Der Nachrichtendienst des Bundes soll nur bei Bedarf angehört werden.
- Art. 8: Das Prüfverfahren muss mit Ordnungsfristen und entsprechenden Parteienrechten ausgestaltet werden. Es ist im Gesetz zu verankern, dass das Prüfverfahren nicht länger dauern darf als 30 Tage. Ebenso ist zu verankern, dass im Falle einer Nicht-Genehmigung – sei es durch das seco oder durch den Bundesrat – der übernehmende Akteur einen Instanzenzug durchgehen kann.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gewerbeverband sgv**



Hans-Ulrich Bigler  
Direktor



Henrique Schneider  
stellvertretender Direktor

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Herr Bundesrat Parmelin  
Holzkoferweg 36  
3003 Bern

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

Bern, 8. September 2022

## **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur oben genannten Vernehmlassung Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) unterstützt das Anliegen der Motion 18.3021 Rieder. Der vorliegende Vorschlag für das Investitionsprüfgesetz wird daher grundsätzlich befürwortet. Als besonders wichtig erachtet der SGB, dass der Service Public vor Übernahmen geschützt wird. Daher fordert der SGB, dies mit Anpassungen (am Ende der Stellungnahme präziser formuliert) unter Art. 1 und Art. 4 Abs. 1 des IPG explizit im Gesetz festzuhalten.

Der SGB unterstützt das Vorgehen des Bundesrates, die Investitionsprüfung innerhalb des SECO anzulegen, fordert aber, dass ein neues Ressort geschaffen wird, welches grosse Autonomie geniesst und möglichst wirtschaftspolitisch unabhängig und unvoreingenommen agiert. Denn das SECO hat schon immer betont, dass es nicht viel von einer Investitionsprüfung hält und ist der Meinung, dass bereits heute genügend Instrumente bestehen, um die Öffentliche Ordnung und Sicherheit vor ausländischen Investitionen zu schützen.

Der Bundesrat stellt betreffend der Definition des inländischen Unternehmens zwei Varianten zur Diskussion. Der SGB befürwortet Variante 1, sodass inländische Tochterfirmen, die Teil einer ausländischen Unternehmensgruppe sind, als inländisches Unternehmen gelten und somit auch von der Investitionsprüfung erfasst werden.

### **Zu den Anpassungen der Gesetzesartikel**

Der Artikel 1 soll wie folgt ergänzt werden:

#### ***Art. 1: Zweck***

*Dieses Gesetz bezweckt, Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren zu verhindern, welche die Öffentliche Ordnung, die Sicherheit sowie die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Service Public gefährden oder bedrohen.*

Der Artikel 4 Absatz 1 soll in verschiedenen Punkten angepasst und erweitert werden:

**Art. 4: Genehmigungspflichtige Übernahmen**

*Abs. 1: Folgende Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren müssen vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vor ihrem Vollzug genehmigt werden.*

*b. Übernahmen folgender inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor:*

*3. Unternehmen, die das inländische Übertragungsnetz für Elektrizität für Elektrizität oder Verteilnetze der Netzebene 3 oder tieferer Ebenen betreiben oder deren Eigentümerin sind, wenn über diese ein Absatz von mindestens 450 GWh/Jahr stattfindet,*

*4. Unternehmen, die inländische Kraftwerke zur Elektrizitätsproduktion mit einer Leistung von 100 MW oder mehr betreiben oder deren Eigentümerin sind,*

*6. Unternehmen, die im Inland mehr als 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner mit Wasser versorgen.*

*8. Universitätsspitäler und Allgemeinspitäler mit Zentrumsversorgung.*

*c. Übernahmen folgender inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, sofern diese in den vergangenen zwei Geschäftsjahren durchschnittlich mindestens 100 Millionen Franken Jahresumsatz oder im Fall von Banken Bruttoerträge erwirtschaftet haben.*

*~~1. Universitätsspitäler und Allgemeinspitäler mit Zentrumsversorgung.~~*

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Pierre-Yves Maillard  
Präsident



Daniel Lampart  
Leiter SGB-Sekretariat  
und Chefökonom

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

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

Bern, 9. September 2022

## **Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfungsgesetz, IPG)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Verband der Telekommunikation (asut) repräsentiert die Telekommunikations- und Netzwerkbranche in der Schweiz. Unsere Mitglieder und insbesondere die Betreiberinnen und Eigentümerinnen von Telekommunikationsnetzen wären von diesem Gesetz direkt betroffen. Wir bedanken uns daher für die Möglichkeit, zum Vorentwurf des Investitionsprüfungsgesetzes Stellung zu nehmen, und senden Ihnen unsere Einschätzungen fristgerecht zu.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf macht der Bundesrat einen Vorschlag zur Umsetzung der Motion «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen (18.3021)», welche vom Parlament angenommen wurde. Damit soll eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren verhindert werden.

asut teilt die Auffassung des Bundesrates, dass die «Politik der Offenheit» in Bezug auf Investitionen von zentraler Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Schweiz ist. Dies gilt insbesondere für die Informations- und Kommunikationstechnologien und damit auch für die Telekommunikationsnetze. Die Investitionen ausländischer Unternehmen in den Schweizer Telekommarkt und damit verbunden der Zugang zum Know-how internationaler Unternehmen haben sich positiv auf die Versorgungsqualität und den Wettbewerb in der Schweiz ausgewirkt. Diese für die Schweiz vorteilhafte Situation wird jedoch durch das vorliegende Investitionsprüfungsgesetz aus folgenden Gründen gefährdet:

- Das Gesetz erhöht die Transaktions- und Rechtsunsicherheit für die betroffenen Unternehmen und für mögliche Investoren. Dies kann sich negativ auf ausländische Investitionen in der Schweiz und somit auf den Ausbau und die Qualität der Schweizer Telekommunikationsnetze auswirken.
- Der Nutzen der Investitionsprüfung ist gering und steht in einem schlechten Verhältnis zu Aufwand, Zeitverlust und Kosten für Volkswirtschaft, Unternehmen und Staat. Wir teilen daher die Ansicht des Bundesrates, wonach das Kosten-Nutzenverhältnis die Einführung einer Investitionsprüfung nicht rechtfertigt.

- Auch wenn gemäss Erfahrungen im Ausland nach einer Investitionsprüfung Übernahmen selten untersagt werden, so käme dies doch einem schwerwiegenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie gleich.
- Die parlamentarische Debatte zielte insbesondere auf staatsnahe oder staatseigene Unternehmen. Es stellt sich somit die Frage, warum privatwirtschaftliche Unternehmen überhaupt in den Geltungsbereich des Gesetzes aufgenommen wurden.
- Eine zusätzliche Regulierung ist nicht notwendig, da bereits vorhandene Instrumente zum Schutz vor Investitionen (z.B. Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand, Kartellgesetz), welche die öffentliche Ordnung gefährden oder bedrohen könnten, ausreichen.
- Für die Inhaberinnen von Mobilfunklizenzen besteht bereits ein Kontrollmechanismus, da die Lizenz nur mit Zustimmung der Konzessionsbehörde (ComCom) auf einen Dritten übertragen werden kann, was auch bei einem wirtschaftlichen Übergang Anwendung findet (Art. 24e Abs. 1 und Art. 24d Abs. 2 FMG).

**Aus diesen Überlegungen spricht sich asut gegen eine Einführung einer staatlichen Investitionsprüfung aus.**

Wir danken ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Peter Grütter  
Präsident

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Elektronischer Versand an:  
[wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Zürich, 01. September 2022

## **Vernehmlassung 2022/29: Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen - Stellungnahme scienceindustries**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 18. Mai 2022, mit welchem Sie uns einladen, zum geplanten Investitionsprüfgesetz Stellung zu nehmen. Wir nehmen diese Möglichkeit hiermit dankend wahr.

scienceindustries vertritt die Interessen von rund 250 Mitgliedunternehmen der innovativen Industrien Chemie, Pharma und Life Sciences. Diese sind global vernetzt und von ausgezeichneten Rahmenbedingungen im In- und Ausland abhängig. Die bisherige Politik der Offenheit gegenüber Investitionen aus dem Ausland ist für unsere Mitgliedsunternehmen und somit auch für den Wirtschaftsstandort Schweiz von zentraler Bedeutung und kann als eigentliches Erfolgsmodell bezeichnet werden. Der möglichst freie Zufluss von Kapital und Wissen trägt massgeblich zur Wertschöpfung sowie zum Erhalt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Schweiz bei.

### **A. Generelle Bemerkungen**

scienceindustries teilt die Beurteilung des Bundesrates, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Investitionsprüfung ungünstig und das bestehende Regelwerk von Bund und Kantonen ausreichend ist.

Der weitgehende Staatsbesitz bei kritischen Infrastrukturen sowie die bestehende Gesetzgebung bieten bereits heute einen angemessenen Schutz gegenüber Gefährdungen oder Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Schweiz.

Die Einführung einer Investitionsprüfung würde zu zusätzlichen administrativen Belastungen der betroffenen Unternehmen, zu einer erhöhten Unsicherheit für Investoren und damit zu einer Minderung der Standortattraktivität der Schweiz führen. Zudem würde die Einführung einer Investitionsprüfung die Rolle der Schweiz als Empfängerin von ausländischen Investitionen und als weltweit aktive Investorin schwächen. Die Verhandlungsposition der Schweiz in Verhandlungen zu internationalen, bi-, pluri- und multilateralen Handelsabkommen würde dadurch signifikant geschmälert, ihre Glaubwürdigkeit in Frage gestellt.

Für eine kleine, hochspezialisierte Volkswirtschaft wie die Schweiz ist die Integration in die internationalen Wertschöpfungsketten und Wissensnetzwerke essenziell.

**scienceindustries bedauert den Entscheid des Parlamentes, mit dem Industrieprüfgesetz den Zufluss von Kapital und Wissen zu erschweren und so die Wertschöpfung sowie den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen beeinträchtigen zu wollen.**

Die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegebene vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung (nachfolgend RFA Investitionsprüfung) kommt zum Schluss, dass bereits zahlreiche Instrumente bestehen, mit denen diesen Gefährdungen oder Bedrohungen begegnet werden kann.

Insbesondere die kritischen Infrastrukturen sind deshalb bereits gut geschützt (bspw. Energie, Wasser, Verkehr). Weniger gut geschützt sind gemäss der RFA Investitionsprüfung hingegen die Bereiche Rüstungs- und Dual-Use-Güter, sicherheitsrelevante IT-Dienstleistungen, sowie Arzneimittel und Medizinprodukte.

**Angesichts der zu erwartenden hohen Kosten für die Eigentümer möglicher Zielunternehmen sowie für den Wirtschaftsstandort Schweiz insgesamt, die einem potenziellen sicherheitspolitischen Nutzen gegenüberstehen, der sich allerdings nicht klar quantifizieren lässt und sich auf wenige Wirtschaftszweige beschränkt, lehnt scienceindustries die Gesetzesvorlage ab.**

## **B. Stellungnahme zu den Artikeln:**

### **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

#### **Art. 1 Zweck**

Dieses Gesetz bezweckt, Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren zu verhindern, welche die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden oder bedrohen.

**Antrag:** -

**Begründung:** -

#### **Art. 2 Geltungsbereich**

1 Dieses Gesetz gilt für Übernahmen von inländischen Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts durch ausländische Investoren.

2 Es ist auf Sachverhalte anwendbar, die sich in der Schweiz auswirken, auch wenn diese im Ausland veranlasst werden.

3 Der Bundesrat kann Übernahmen durch ausländische Investoren aus bestimmten Staaten vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausnehmen, sofern die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewährleistet ist.

**Antrag:** -

**Begründung:** -

#### **Art. 3 Begriffe**

In diesem Gesetz bedeuten:

- a. *Übernahme*: jeder Vorgang, durch den ein oder mehrere Investoren unmittelbar oder mittelbar die Kontrolle über ein Unternehmen oder Teile davon erlangen, insbesondere durch Fusion, Erwerb einer Beteiligung oder bedeutender Aktiven oder durch Abschluss eines Vertrags;

- b. *Unternehmen*: Nachfrager oder Anbieter von Gütern und Dienstleistungen im Wirtschaftsprozess, unabhängig von der Rechts- oder Organisationsform;
- c. *inländisches Unternehmen*: ein Unternehmen, das im schweizerischen Handelsregister eingetragen ist; [= Variante 1]
- c. *inländisches Unternehmen*: ein Unternehmen, das im schweizerischen Handelsregister eingetragen und nicht Teil einer Unternehmensgruppe mit Hauptsitz und Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz ist; [= Variante 2]
- d. *ausländischer Investor*: eine der folgenden Personen, die beabsichtigt, ein inländisches Unternehmen zu übernehmen:
  1. ein Unternehmen, dessen Hauptsitz und Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz sind,
  2. eine vermögensfähige Gesellschaft, die von einer oder mehreren Personen im Ausland oder durch einen anderen Staat kontrolliert wird,
  3. eine natürliche Person ohne Schweizer Bürgerrecht, die als unmittelbare Investorin auftritt; nicht als ausländische Investoren gelten natürliche Personen aus EU/EFTA-Mitgliedstaaten, die gestützt auf das Abkommen vom 21. Juni 1993 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit oder das Übereinkommen vom 4. Januar 1964 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) beabsichtigen, ein inländisches Unternehmen zu übernehmen, um in der Schweiz eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben zu können.

**Antrag: Buchstabe c: Variante 1 ist zu bevorzugen. / Einführung der Definition von «staatlicher oder staatsnaher Investor» in einem neuen Buchstaben e**

**Buchstabe c: scienceindustries bevorzugt Variante 1.**

**Neuer Buchstabe e: staatlicher oder staatsnaher Investor: Investierendes Unternehmen, welches unter der unmittelbaren oder mittelbaren Kontrolle eines anderen Staates steht oder an dem eine staatliche Stelle zu mindestens 10% beteiligt ist.**

Begründung:

Die Ergänzung mit dem Buchstaben e erhöht die Rechtssicherheit.

Variante 1 Buchstabe c stellt die Gleichbehandlung der im Handelsregister aufgeführten Unternehmen sicher. Eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten Tochtergesellschaften ausländischer Besitzer lehnt scienceindustries ab.

## **2. Abschnitt: Genehmigungspflicht**

### **Art. 4 Genehmigungspflichtige Übernahmen**

1 Folgende Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren müssen vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vor ihrem Vollzug genehmigt werden:

- a. Übernahmen inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird;
- b. Übernahmen folgender inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor:

1. Unternehmen, die Rüstungsgüter liefern oder Dienstleistungen erbringen, die für die Einsatzfähigkeit der Schweizer Armee oder weiterer Institutionen des Bundes, die für die staatliche Sicherheit zuständig sind, von entscheidender Bedeutung sind,
  2. Unternehmen, die Güter produzieren, deren Ausfuhr nach dem Kriegsmaterialgesetz vom 13. Dezember 1996<sup>5</sup> und dem Güterkontrollgesetz vom 13. Dezember 1996<sup>6</sup> bewilligungspflichtig ist,
  3. Unternehmen, die das inländische Übertragungsnetz für Elektrizität oder Verteilnetze der Netzebene 3 oder tieferer Ebenen betreiben oder deren Eigentümerin sind, wenn über diese ein Absatz von mindestens 450 GWh/Jahr stattfindet,
  4. Unternehmen, die inländische Kraftwerke zur Elektrizitätsproduktion mit einer Leistung von 100 MW oder mehr betreiben oder deren Eigentümerin sind,
  5. Unternehmen, die inländische Erdgas-Hochdruckleitungen betreiben oder deren Eigentümerin sind,
  6. Unternehmen, die im Inland mehr als 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner mit Wasser versorgen,
  7. Unternehmen, die für die inländischen Behörden zentrale sicherheitsrelevante IT-Systeme liefern oder ebensolche IT-Dienstleistungen erbringen;
- c. Übernahmen folgender inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, sofern diese in den vergangenen zwei Geschäftsjahren durchschnittlich mindestens 100 Millionen Franken Jahresumsatz oder im Fall von Banken Bruttoerträge erwirtschaftet haben:
1. Universitätsspitäler und Allgemeinspitäler mit Zentrumsversorgung,
  2. Unternehmen, die im Bereich der Forschung, der Entwicklung, der Produktion und des Vertriebs von Arzneimitteln, Medizinprodukten, Impfstoffen und persönlicher medizinischer Schutzausrüstung tätig sind,
  3. Unternehmen, die für den Transport von Gütern und Personen zentrale inländische Knotenpunkte betreiben oder deren Eigentümerin sind, namentlich Häfen, Flughäfen und Umschlagsanlagen für den kombinierten Verkehr von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung,
  4. Unternehmen, die inländische Eisenbahninfrastrukturen betreiben oder deren Eigentümerin sind,
  5. Unternehmen, die zentrale inländische Lebensmittel-Verteilzentren betreiben oder deren Eigentümerin sind,
  6. Unternehmen, die inländische Telekommunikationsnetze betreiben oder deren Eigentümerin sind,
  7. Unternehmen, die systemisch bedeutsame Finanzmarktinfrastrukturen nach Artikel 25 Absatz 2 des Finanzinfrastrukturgesetzes vom 19. Juni 2015<sup>7</sup> betreiben oder deren Eigentümerin sind;
  8. Systemrelevante Banken nach Artikel 8 Absatz 3 des Bankengesetzes vom 8. November 1934<sup>8</sup>.

2 Nicht genehmigungspflichtig sind Übernahmen von inländischen Unternehmen, die in den vergangenen zwei Geschäftsjahren durchschnittlich weniger als 50 Vollzeitstellen umfasst und einen weltweiten Jahresumsatz von weniger als 10 Millionen Franken erwirtschaftet haben.

3 Der Bundesrat kann weitere Kategorien von inländischen Unternehmen für maximal 12 Monate der Genehmigungspflicht unterstellen, sofern die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit dies erfordert.

**Antrag: Streichung Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 2 sowie Buchstabe c Ziffer 2/Anpassung Absatz 2 in Bezug auf die Beschäftigungszahlen und Jahresumsatz /Streichung Absatz 3**

**Absatz 2:**

**2 Nicht genehmigungspflichtig sind Übernahmen von inländischen Unternehmen, die in den vergangenen zwei Geschäftsjahren durchschnittlich weniger als 250 Vollzeitstellen umfasst und einen weltweiten Jahresumsatz von weniger als 40 Millionen Franken erwirtschaftet haben.**

**Begründung:**

Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 2:

Im KMG und im GKG gelistete Güter dürfen nur mit einer entsprechenden Exportbewilligung exportiert werden. Dies gilt auch für den Export von mit diesen Gütern im Zusammenhang stehendem Know-How (Intangible Technology Transfer). Werden solche Exporte von den Bewilligungsbehörden abgelehnt, wird der ausländische Investor auch bei der Übernahme des entsprechenden Unternehmens die Güter/das Know-How nicht ohne Exportbewilligung aus der Schweiz exportieren können. Dementsprechend ist eine Umgehung der Exportkontrolle durch die Übernahme des Unternehmens nicht möglich. Damit erübrigt sich die Einführung einer Investitionsprüfung für solche Unternehmen.

Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 2:

Unternehmen, die im Bereich der Forschung, der Entwicklung, der Produktion und des Vertriebs von Arzneimitteln, Medizinprodukten, Impfstoffen und persönlicher medizinischer Schutzausrüstung tätig sind, sind in internationale Wertschöpfungsketten eingebettet. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Krisensituationen nur durch internationale Kooperationen bewältigt und die Versorgungssicherheit nur durch das Aufrechterhalten eben dieser Wertschöpfungsketten aufrechterhalten werden können. Durch die Unterwerfung solcher Unternehmen unter das Investitionsprüfgesetz würde die internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung, Entwicklung, Produktion und Vertrieb signifikant gestört.

Um die Versorgungssicherheit mit lebensnotwendigen Gütern in Krisenzeiten sicher zu stellen, verfügt die Schweiz bereits heute über entsprechende gesetzliche Grundlagen (LVG, EpG). Dementsprechend ist die Investitionsprüfung solcher Unternehmen weder sinnvoll noch zielführend.

Die beantragte Anpassung von Absatz 2 entspricht den Angaben in Art. 727 OR.

Absatz 3 führt zu einer Planungs- und Rechtsunsicherheit für Unternehmen.

**Art. 5 Genehmigungskriterien**

1 Das SECO genehmigt die Übernahme, wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass die öffentliche Ordnung oder Sicherheit durch die Übernahme gefährdet oder bedroht ist.

2 Es berücksichtigt dabei insbesondere, ob:

- a. sich der ausländische Investor an Aktivitäten beteiligt oder beteiligt hat, die sich nachteilig auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz oder anderer Staaten auswirken oder ausgewirkt haben;
- b. der ausländische Investor oder sein Heimatstaat versucht oder versucht hat, mittels Spionage Informationen über das inländische Unternehmen zu erwerben;
- c. der ausländische Investor Spionage betreibt oder betrieben hat;
- d. gegen den ausländischen Investor direkt oder indirekt Sanktionen nach dem Embargogesetz vom 22. März 2002<sup>9</sup> verhängt worden sind;
- e. die Dienstleistungen, Produkte oder Infrastrukturen des inländischen Unternehmens innert nützlicher Frist ersetzt werden können;
- f. der ausländische Investor durch die Übernahme Zugang zu zentralen sicherheitsrelevanten Informationen oder zu besonders schützenswerten Daten nach dem Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992<sup>10</sup> erhält;
- g. durch die Übernahme wesentliche Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

3 Die Kooperationsbereitschaft des ausländischen Investors gegenüber den Behörden kann beim Entscheid berücksichtigt werden. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen der ausländische Investor das Recht hat, die Mitwirkung zu verweigern.

4 Eine Genehmigung einer Übernahme kann an zweckmässige Arten von Auflagen oder Bedingungen geknüpft werden, sofern dadurch die Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit beseitigt wird.

Antrag: Absatz 4 muss konkretisiert werden, um die Folgen solcher Auflagen und Bedingungen abschätzen zu können.

Begründung:

Grundsätzlich erachtet scienceindustries die Möglichkeit eines solchen staatlichen Eingriffs in wirtschaftliche Entscheidungen der Unternehmen als höchst problematisch. Staatlich gelenkte Technologiepolitik oder geforderte Arbeitsplatzgarantien, wie im erläuternden Bericht beispielhaft aufgeführt, zum Erhalt bestimmter Wirtschaftsstrukturen sind auch aus unserer Sicht strikte abzulehnen.

Mit dem vorgeschlagenen Text ist unklar, welche Auflagen und Bedingungen für eine Genehmigung einer Übernahme ausgesprochen werden können. Dies führt zu einer Planungs- und Rechtsunsicherheit.

### **3. Abschnitt: Genehmigungsverfahren**

#### **Art. 6 Gesuch**

1 Der ausländische Investor muss vor dem Vollzug der Übernahme beim SECO ein Gesuch einreichen.

2 Der Bundesrat regelt die mit dem Gesuch einzureichenden Unterlagen.

Antrag: -

Begründung: -

#### **Art. 7 Direkte Genehmigung oder Einleitung eines Prüfverfahrens**

1 Das SECO entscheidet im Einvernehmen mit den mitinteressierten Verwaltungseinheiten und nach Anhörung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) innerhalb eines Monats ab Eingang des Gesuchs, ob die Übernahme direkt genehmigt werden kann oder ein Prüfverfahren einzuleiten ist.

2 Kommt keine Einigung zustande, ist ein Prüfverfahren einzuleiten.

3 In Fällen von geringer Bedeutung können die beteiligten Verwaltungseinheiten auf eine gemeinsame Behandlung verzichten und das SECO ermächtigen, allein zu entscheiden.

4 Der Entscheid wird dem ausländischen Investor und dem inländischen Unternehmen schriftlich eröffnet. Eine Mitteilung über die Einleitung eines Prüfverfahrens stellt keine Verfügung dar.

Antrag: -

Begründung: -

#### **Art. 8 Prüfverfahren**

1 Wird ein Prüfverfahren eingeleitet, so entscheidet das SECO im Einvernehmen mit den mitinteressierten Verwaltungseinheiten und nach Anhörung des NDB innerhalb von drei Monaten ab der Einleitung, ob die Übernahme genehmigt wird.

2 Der Bundesrat entscheidet auf Antrag des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung über die Genehmigung, falls:

- a. das SECO oder eine mitinteressierte Verwaltungseinheit sich gegen die Genehmigung der Übernahme ausspricht; oder
- b. das SECO und die mitinteressierten Verwaltungseinheiten der Ansicht sind, dass der Entscheid von erheblicher politischer Tragweite ist.

3 Der Bundesrat entscheidet spätestens an der ersten Bundesratssitzung nach Ablauf der in Absatz 1 genannten Frist.

4 Der Entscheid wird dem ausländischen Investor und dem inländischen Unternehmen schriftlich eröffnet.

5 Die zivilrechtliche Wirksamkeit einer genehmigungspflichtigen Übernahme bleibt bis zur Genehmigung aufgeschoben.

**Antrag:** -

**Begründung:** -

#### **Art. 9 Nichteinhaltung und Verlängerung der Fristen**

1 Wird innerhalb der Fristen nach Artikel 7 Absatz 1 und 8 Absätze 1 und 3 kein Entscheid getroffen, so gilt die Übernahme als genehmigt.

2 Das SECO kann die Fristen verlängern, wenn:

- a. der ausländische Investor oder das inländische Unternehmen die Prüfung behindert haben; oder
- b. erforderliche Informationen einer ausländischen Behörde ausstehend sind.

**Antrag: Absatz 1 muss ergänzt werden mit der schriftlichen Eröffnung der Genehmigung gegenüber dem ausländischen Investor und dem inländischen Unternehmen.**

1 Wird innerhalb der Fristen nach Artikel 7 Absatz 1 und 8 Absätze 1 und 3 kein Entscheid getroffen, so gilt die Übernahme als genehmigt. **Die Genehmigung wird dem ausländischen Investor und dem inländischen Unternehmen schriftlich eröffnet.**

**Begründung:**

Mit der Ergänzung wird sichergestellt, dass die beteiligten Unternehmen bei Nichteinhaltung der Fristen entsprechend schriftlich informiert werden. Dies dient der Planungs- und Rechtssicherheit.

#### **Art. 10 Mitinteressierte Verwaltungseinheiten**

1 Das SECO bezeichnet fallweise die mitinteressierten Verwaltungseinheiten. Als solche gelten ausschliesslich Einheiten der zentralen Bundesverwaltung.

2 In jedem Fall als mitinteressiert gelten:

- a. das Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten;
- b. das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

**Antrag: In Absatz 1 sollten die mitinteressierten Verwaltungseinheiten namentlich aufgeführt werden.**

**Begründung:** Die Aufführung der mitinteressierten Verwaltungseinheiten schafft Transparenz bei der Involvierung der mitinteressierten Bundesverwaltung.

Die Basis für die Bezeichnung der mitinteressierten Verwaltungseinheiten bildet Art. 4.

#### **Art. 11 Verfahren von Amtes wegen**

1 Bei Verdacht auf Missachtung oder Umgehung der Genehmigungspflicht leitet das SECO von Amtes wegen ein Genehmigungsverfahren ein.

2 In diesem Fall beginnt die Frist nach Artikel 7 Absatz 1 zu laufen, sobald die Behörde im Besitz der Informationen ist, die ein Gesuch enthalten muss.

**Antrag:** -

Begründung: -

#### **Art. 12 Auskunftspflicht**

Der ausländische Investor, das inländische Unternehmen und die weiteren an der Übernahme beteiligten Personen sind verpflichtet, dem SECO wahrheitsgetreu die Auskünfte zu erteilen und die Unterlagen einzureichen, die für eine umfassende Prüfung notwendig sind.

**Antrag:** Die einzureichenden Unterlagen sind zu benennen. Sie gelten als Akten im Sinne von Art. 7 Abs. Bst. g Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) und der Zugang der Öffentlichkeit zu diesen ist von Gesetzes wegen ausgeschlossen.

Begründung:

scienceindustries erachtet die Angabe der einzureichenden Unterlagen als essenziell, um das Verfahren effizient und effektiv durchführen zu können. Die Art und Anzahl der einzureichenden Unterlagen müssen dabei verhältnismässig sein. Zudem muss die Einsicht der Öffentlichkeit in diese Daten von Gesetzes wegen verboten sein, denn diese enthalten zwingend Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse, welche geheim gehalten werden müssen. Wird dies nicht garantiert, so geht ein Investor ein zu grosses Risiko ein, hier überhaupt ein entsprechendes Verfahren einleiten zu lassen, was eine hohe Gefahr bringt, potenzielle ausländische Investoren komplett abzuschrecken.

### **4. Abschnitt: Datenschutz und Amtshilfe**

#### **Art. 13 Datenbearbeitung**

Das SECO, die mitinteressierten Verwaltungseinheiten und der NDB dürfen die folgenden besonders schützenswerten Daten von natürlichen Personen, die an einer Übernahme beteiligt sind, bearbeiten, soweit dies für eine Investitionsprüfung erforderlich ist:

- a. Daten über religiöse, weltanschauliche und politische Ansichten oder Tätigkeiten;
- b. Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen.

**Antrag:** -

Begründung: -

#### **Art. 14 Zusammenarbeit mit inländischen Behörden**

1 Die folgenden Stellen müssen dem SECO auf Anfrage Auskunft erteilen, soweit dies für eine Investitionsprüfung erforderlich ist:

- a. die Bundesanwaltschaft;
- b. das Bundesamt für Polizei;
- c. das Bundesamt für Statistik;
- d. die Fachstelle Betriebssicherheit nach ...;
- e. die Aufsichtsbehörden des Bundes;
- f. die kantonalen Strafverfolgungsbehörden;
- g. die kantonalen Gerichte.

2 Sie müssen dabei auch die folgenden besonders schützenswerten Daten von natürlichen und juristischen Personen bekanntgeben, die an einer Übernahme beteiligt sind:

- a. Daten über religiöse, weltanschauliche und politische Ansichten oder Tätigkeiten;
- b. Daten über verwaltungs- und strafrechtliche Verfolgungen oder Sanktionen;
- c. Daten über Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse.

**Antrag: In Absatz 1 Buchstabe e sind die entsprechenden Aufsichtsbehörden zu bezeichnen.**

Begründung: Die Aufführung der Aufsichtsbehörden schafft Transparenz.

#### **Art. 15 Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden**

1 Das SECO kann sich mit den zuständigen ausländischen Behörden über die generelle Gefährdungs- und Bedrohungslage austauschen.

2 Es kann im Einzelfall auf Anfrage den zuständigen ausländischen Behörden Daten, einschliesslich Personendaten und Daten juristischer Personen, über Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren bekanntgeben, sofern:

- a. die betroffenen Unternehmen damit einverstanden sind; oder
- b. die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:
  1. Es besteht ein völkerrechtlicher Vertrag, der eine Kooperation im Bereich der Investitionsprüfung vorsieht.
  2. Die Daten werden von den zuständigen ausländischen Behörden als Beweismittel im Rahmen einer Investitionsprüfung verwendet, für welche die Prüfbehörde das Auskunftsbegehren gestellt hat.
  3. Die Daten werden nicht in einem Straf- oder Zivilverfahren verwendet.
  4. Das ausländische Verfahrensrecht wahrt die Parteirechte und das Amtsgeheimnis.

**Antrag: Absatz 2 Buchstabe b muss ergänzt werden mit:**

**5. Die entsprechenden ausländischen Staaten verfügen über eine gleichwertige Datenschutzgesetzgebung wie die Schweiz und können eine allfällige Einsicht in die Verfahrensakte verbindlich verhindern.**

Begründung: Für scienceindustries als Vertreterin hochinnovativer Industrien hat der Schutz vertraulicher Geschäfts- und Fabrikationsinformationen höchste Priorität. Dementsprechend darf der Schutz des Geistigen Eigentums nicht durch das Investitionsprüfgesetz unterminiert werden.

#### **5. Abschnitt: Rechtsschutz**

##### **Art. 16**

1 Das Verfahren für Beschwerden gegen Verfügungen nach diesem Gesetz richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

2 Beschwerdelegitimiert sind nur der ausländische Investor und das inländische Unternehmen.

3 In Fällen von erheblicher politischer Tragweite ist die gerichtliche Überprüfung auf die Einhaltung der Verfahrensgarantien oder das Vorliegen eines Ermessensmissbrauchs beschränkt.

**Antrag: -**

Begründung: -

## **6. Abschnitt: Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen**

### **Art. 17 Verwaltungsmassnahmen**

1 Wird eine genehmigungspflichtige Übernahme ohne Genehmigung vollzogen, so kann der Bundesrat die erforderlichen Massnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes anordnen.

2 Er kann insbesondere eine Desinvestition anordnen.

**Antrag:** -

**Begründung:** -

### **Art. 18 Verwaltungssanktionen**

1 Mit bis zu 10 Prozent des Transaktionswertes wird belastet, wer:

- a. eine genehmigungspflichtige Übernahme ohne Genehmigung vollzieht;
- b. eine Übernahme vollzieht, die aufgrund von vorsätzlich gemachten falschen Angaben genehmigt wurde und nach erneuter Prüfung untersagt wird, oder
- c. eine Massnahme zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes nicht durchführt.

2 Wer die Auskunftspflicht nach Artikel 12 nicht oder nicht vollständig erfüllt, wird mit einem Betrag bis zu 100 000 Franken belastet.

3 Die Haftung für Sanktionen nach den Absätzen 1 und 2 geht nach Vollzug der Übernahme auf das aus der Übernahme entstehende Unternehmen über.

4 Wenn der Transaktionswert nicht bekannt ist und nicht ohne wesentlichen Aufwand in Erfahrung gebracht werden kann, nimmt das SECO eine Schätzung vor.

5 Verstösse nach den Absätzen 1 und 2 werden vom SECO untersucht und beurteilt.

6 Die Verfolgung von Verstössen nach Absatz 1 verjährt 5 Jahre nach Vollzug der Übernahme, diejenige von Verstössen nach Absatz 2 5 Jahre nach Eingang des Gesuchs.

7 Artikel 16 Absatz 3 über die Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung in Fällen von erheblicher politischer Tragweite findet auf Verwaltungssanktionsverfahren keine Anwendung.

**Antrag:** Absatz 1 ist wie folgt anzupassen:

**<sup>1</sup> Mit Busse bis zu 1 Million Franken wird bestraft, wer:**

- a. eine genehmigungspflichtige Übernahme ohne Genehmigung vollzieht;
- b. eine Übernahme vollzieht, die aufgrund von vorsätzlich gemachten falschen Angaben genehmigt wurde und nach erneuter Prüfung untersagt wird, oder
- c. eine Massnahme zur Herstellung des ordnungsgemässen Zustandes nicht durchführt.

**<sup>2</sup> In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus bis zu zehn Jahren. Damit kann eine Busse bis zu 5 Millionen Franken verbunden werden.**

**<sup>3</sup> Wird die Tat fahrlässig begangen, so ist die Strafe Gefängnis bis zu sechs Monaten oder Busse bis zu 100 000 Franken.**

**Absatz 4 ist zu streichen, Neunummerierung der Abs 5 bis 7.**

~~4 Wenn der Transaktionswert nicht bekannt ist und nicht ohne wesentlichen Aufwand in Erfahrung gebracht werden kann, nimmt das SECO eine Schätzung vor.~~

4 5 Verstösse nach den Absätzen 1 und 2 werden vom SECO untersucht und beurteilt.

5 6 Die Verfolgung von Verstössen nach Absatz 1 verjährt 5 Jahre nach Vollzug der Übernahme, diejenige von Verstössen nach Absatz 2 5 Jahre nach Eingang des Gesuchs.

6 7 Artikel 16 Absatz 3 über die Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung in Fällen von erheblicher politischer Tragweite findet auf Verwaltungssanktionsverfahren keine Anwendung.

Begründung: scienceindustries erachtet die Obergrenze in den Absatz 1 als zu hoch. Der Bundesrat kann gemäss Art. 17 Absatz 2 bereits eine Desinvestition anordnen – eine solche Massnahme führt bereits zu erheblichen Kosten für das fehlbare Unternehmen. Mit der Aufhebung der Abhängigkeit der Verwaltungssanktionen vom Transaktionswert erübrigt sich Absatz 4.

## **7. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

### **Art. 19 Vollzug**

1 Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

2 Das SECO orientiert die Öffentlichkeit jährlich über den Vollzug dieses Gesetzes, insbesondere auch über erstinstanzliche Entscheide über Verwaltungssanktionen.

Antrag: -

Begründung: -

### **Art. 20 Änderung anderer Erlasse**

Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert:

1. Informationssicherheitsgesetz vom 18. Dezember 2020<sup>11</sup>

Art. 56 Abs. 1 Bst. c und d

1 Die Fachstelle BS kann zur Beurteilung der Eignung Daten erheben:

- c. beim Staatssekretariat für Wirtschaft;
- d. aus öffentlich zugänglichen Quellen.

2. Verwaltungsgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005<sup>12</sup>

Art. 33 Bst. b Ziff. 11

Die Beschwerde ist zulässig gegen Verfügungen:

- b. des Bundesrates betreffend:

11. den Entscheid im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens nach dem Investitionsprüfgesetz vom ...13;

Antrag: -

Begründung: -

### **Art. 21 Referendum und Inkrafttreten**

1 Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

2 Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Antrag: -

Begründung: -

Wir bedanken uns für die Prüfung und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüße

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Steph Mumenthaler'.

Dr. Stephan Mumenthaler  
Direktor

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Erik Jandrasits'.

Dr. Erik Jandrasits  
Leiter Aussenhandel



Stadt Bern  
Stadtpräsident

EINGEGANGEN AM 28. JULI 2022

Erlacherhof, Junkerngasse 47  
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 67 33  
stadtpraesident@bern.ch  
www.bern.ch

Schweizerischer Städteverband  
Herr Martin Flügel  
Monbijoustrasse 8  
Postfach  
3001 Bern

Bern, 26. Juli 2022

### **Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Flügel, *Linda Mark!*

Für die Gelegenheit, zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen Stellung nehmen zu können, bedanke ich mich. Um trotz der Sommerferien eine termingerechte Rückmeldung sicherzustellen, erhalten Sie die Stellungnahme der Stadt Bern direkt von mir und nicht vom Gemeinderat.

Die Stadt Bern begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Investitionsprüfung. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass vor allem staatliche und staatsnahe Unternehmen aktiv in der Übernahme von inländischen Unternehmen sind. Der Vernehmlassungsbericht zeigt die Notwendigkeit staatlichen Handelns auf, stellt aber auch die Frage, ob Investitionsprüfungen das richtige Instrument für die Verhinderung einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren sind.

Das SECO hält fest, dass bereits verschiedene Instrumente zur Begrenzung von Übernahmen von Schweizer Unternehmen durch ausländische Investoren zur Verfügung stehen. Die Stadt Bern ist jedoch der Meinung, dass in Übereinstimmung mit der Mehrheit der OECD-Staaten vertiefte Abklärungen in Form einer Investitionsprüfung notwendig sind, um wirksame Mittel zur Verfügung zu haben, die die Übernahme von Schweizer Unternehmen verhindern können. Eine Vielzahl von Staaten hat Regeln über eine Kontrolle von ausländischen Direktinvestitionen in heimische Unternehmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erlassen. Die Stadt Bern ist der Meinung, dass ausländische Direktinvestitionen in der Schweiz mittels neuer gesetzlicher Grundlage einer grundsätzlichen Kontroll- und Genehmigungspflicht zu unterstellen sind.

Nicht zu überzeugen vermögen die Argumente des SECO, wonach eine Investitionsprüfung die Freiheit der Städte und Gemeinden zur Veräusserung ihrer Wasser- und Elektrizitätswerke beschränken würde. Nach Ansicht des Gemeinderats ist es gerade eine

wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand, diese Werke selbst zu betreiben. Der Gemeinderat hat denn auch bereits in seiner Stellungnahme vom 22. Januar 2022 zuhanden des Städteverbandes zur «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller» betont, dass er das Anliegen, die strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft vor dem Zugriff aus dem Ausland zu schützen, als äusserst berechtigt erachtet. Für eine funktionsfähige Gesellschaft ist die Versorgungssicherheit eine elementare Grundvoraussetzung. Ein Verkauf der Energieinfrastrukturen an ausländische Investoren kommt für den Gemeinderat deshalb nicht in Frage.

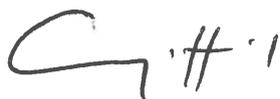
Die Stadt Bern begrüsst eine stufenweise Vorgehensweise: In einer ersten Phase bleibt es beim Status quo, ergänzt mit einem Monitoring. Je nach den gemachten Erfahrungen kommen in einer zweiten Phase vertiefte Investitionsprüfungen zum Zuge.

Die Stadt Bern begrüsst den Gesetzesentwurf, der gemäss Artikel 2 ein flexibles Eingreifen ermöglicht. Die Argumentation des Bundesrats gegen eine solche Prüfung, wonach das Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig sei und die heutigen Massnahmen genügen würden, ist vage und vermag nicht zu überzeugen, zumal keine genaueren Angaben oder Schätzungen zu ebendiesen Kosten beziehungsweise zum Nutzen erfolgen.

Die zukünftigen Herausforderungen betreffend ausländische Investitionen verlangen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage. Die vorliegende Gesetzesgrundlage ist moderat und vertretbar.

Für die Berücksichtigung der Stellungnahme der Stadt Bern bedanke ich mich bestens.

Freundliche Grüsse



Alec von Graffenried  
Stadtpräsident

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

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

STUDIENVEREINIGUNG KARTELLRECHT E.V.

[www.studienvereinigung-kartellrecht.de](http://www.studienvereinigung-kartellrecht.de)

Studienvereinigung Kartellrecht e.V.  
Arbeitsgruppe Schweiz  
c/o CORE Rechtsanwälte AG  
Dufourstrasse 105  
CH-8008 Zürich | Schweiz  
Tel: +41 43 555 70 07  
[mario.strebel@core-attorneys.com](mailto:mario.strebel@core-attorneys.com)

Zürich, 6. September 2022

## Stellungnahme der Studienvereinigung Kartellrecht e.V. zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen

### A. Vorbemerkungen

- 1 Die Studienvereinigung Kartellrecht (**Studienvereinigung**) ist ein eingetragener Verein deutschen Rechts, dessen Zweck die Förderung von Wissenschaft und Forschung auf dem Gebiet des nationalen, europäischen und internationalen Kartellrechts ist und der mehr als 1.300 Rechtsanwälte/-innen sowie Wettbewerbsökonom/-innen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz zu seinen Mitgliedern zählt. Die Mitglieder der Studienvereinigung beraten regelmässig Unternehmen und natürliche Personen betreffend alle Bereiche des Kartellrechts und vertreten diese in Verfahren vor nationalen Wettbewerbsbehörden, der Europäischen Kommission sowie in Zivilrechtsstreitigkeiten innerhalb Europas. Sie verfügen deshalb in besonderem Masse über Erfahrung in der Anwendung der Vorschriften zum Kartellrecht auf europäischer und nationaler Ebene.
- 2 Die Arbeitsgruppe Schweiz der Studienvereinigung bedankt sich für die Gelegenheit, an der Vernehmlassung des Bundesrates bzw. des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO (**SECO**) zum Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen teilzunehmen. In der nachfolgenden Stellungnahme gehen wir auf den am 18. Mai 2022 veröffentlichten Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Prüfung ausländische Investitionen (**VE-IPG**) und den dazugehörigen erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (der **Erläuternde Bericht**) ein.
- 3 Die Stellungnahme setzt sich nicht vertieft mit der Frage auseinander, ob ein Investitionsprüfverfahren eingeführt werden soll. Dies ist eine aussenwirtschafts- und sicherheitspolitische Frage, über die der Gesetzgeber zu entscheiden hat. Bemerkenswert ist aber, dass der Bundesrat die Einführung einer Investitionsprüfung ablehnt, weil er

das Verhältnis von Nutzen und Kosten der Vorlage als ungünstig erachtet.<sup>1</sup> Die Regulierungsfolgenabschätzung im Auftrag des SECO kam hingegen zu keiner eindeutigen Empfehlung.<sup>2</sup> Die Studienvereinigung kann den sicherheitspolitischen Sinn und Nutzen der Vorlage nicht beurteilen. Die Erfahrungen ihrer Mitglieder mit Investitionskontrollregimes anderer Staaten zeigen jedoch, dass solche Verfahren Transaktionen verzögern und bei den betroffenen Unternehmen und involvierten Behörden grossen Aufwand verursachen. Das günstige Klima für ausländische Direktinvestitionen ist eine Stärke des Wirtschaftsstandorts Schweiz und scheint bisher nicht zu gravierenden Nachteilen für die öffentliche Ordnung und Sicherheit geführt zu haben. Vor diesem Hintergrund ist die Notwendigkeit der Einführung einer Investitionsprüfung in der Schweiz zumindest zweifelhaft.

- 4 Dies vorausgeschickt, geht die Stellungnahme der Studienvereinigung von der Prämisse aus, dass sich der Gesetzgeber für eine Investitionsprüfung entscheidet. Die Stellungnahme legt dabei das Hauptaugenmerk darauf, aus Sicht der Unternehmen möglichst praktikable, verhältnismässige und effiziente Aufgreif- und Genehmigungskriterien zu schaffen und für Rechtssicherheit und ein rechtstaatliches Verfahren zu sorgen.

## **B. Kommentierung des Vorentwurfs des Bundesrates**

- 5 Die Kommentierung des Vorentwurfs des Bundesrates ist in drei Kapitel gegliedert: Im Kapitel I. werden die Aufgreifkriterien behandelt, das Kapitel II. befasst sich mit den Eingreifkriterien und das Kapitel III. kommentiert das Genehmigungsverfahren und weitere verfahrensrechtliche Aspekte.

### **I. Genehmigungspflichtige Übernahmen (Aufgreifkriterien)**

#### **1. Geltungsbereich**

##### **a) Konkretisierung des sachlichen Geltungsbereichs**

- 6 Der sachliche Geltungsbereich wird gemäss Art. 2 Abs. 1 VE-IPG eröffnet, wenn eine Übernahme eines inländischen Unternehmens durch einen ausländischen Investor vorliegt.
- 7 In der Praxis muss daher kumulativ geprüft werden, ob (i) eine Übernahme vorliegt, an der (ii) ein Unternehmen, (iii) das inländisch im Sinne des IPG ist, und (iv) ein ausländischer Investor beteiligt sind. Diese in Art. 3 VE-IPG definierten Begriffe sind möglichst bestimmt und einfach zu fassen, damit die betroffenen Unternehmen im Rahmen eines *Self Assessment* zuverlässig feststellen können, ob ihr Vorhaben in den Geltungsbereich des IPG fällt. Bei den vier genannten Voraussetzungen handelt es sich gewissermassen um doppelrelevante Tatsachen, weil sie einerseits im Hinblick auf den Geltungsbereich des IPG und andererseits auch im Rahmen der materiellen Voraussetzungen der Genehmigungspflicht (Art. 4 VE-IPG) zu prüfen sind.
  - *Erstens* sollten deshalb Ausnahmen vom Geltungsbereich des Gesetzes definiert werden für Investitionsvorhaben, die im Vorherein mit keiner Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verbunden sind. Dadurch soll im Sinne der Verhältnismässigkeit verhindert werden, dass für volkswirtschaftlich erwünschte

---

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht, S. 2.

<sup>2</sup> SECO, RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung, Mai 2022.

ausländische Investitionen höhere Hürden gelegt werden, als dies erforderlich ist. Zu denken ist namentlich an folgende Fälle (i) Übernahmen durch *Private-Equity*-Gesellschaften, deren Geschäftsmodell in der Regel auf einem zeitlich begrenzten Investment zwecks Steigerung des Unternehmenswerts basiert, (ii) Übernahmen unter Einsatz von *Venture Capital* zugunsten von Start-ups, und (iii) Übernahmen durch Staatsfonds, sofern das Eigentümergeeinwesen keinen bestimmenden Einfluss auf dessen Tätigkeiten ausübt. Diese Fälle sind als sachliche Ausnahmen vom Geltungsbereich ausdrücklich auszunehmen. Sie ergänzen damit die in Art. 2 Abs. 3 VE-IPG vorgesehene bundesrätliche Kompetenz Ausnahmen vom räumlichen Geltungsbereich festzulegen (vgl. Kap. I.1.b).

- *Zweitens* ist aus Gründen der Rechtssicherheit vorzusehen, dass Investoren, die in ihrem *Self Assessment* zum Schluss kommen, dass der Geltungsbereich des IPG nicht eröffnet ist, dieses *Self Assessment* unter Darstellung des Sachverhalts und der rechtlichen Qualifikation dem SECO vorlegen können. Erhebt das SECO innert einer Frist von (beispielsweise) 10 Tagen keinen Widerspruch, hat diesfalls die betreffende Übernahme kraft gesetzlicher Fiktion als unbedenklich zu gelten.

## b) Örtlicher Geltungsbereich

- 8 Im Hinblick auf den örtlichen Geltungsbereich ist in Art. 2 Abs. 2 VE-IPG analog zu Art. 2 Abs. 2 KG das Auswirkungsprinzip vorgesehen. Diese Lösung überzeugt schon deshalb nicht, weil das Schutzgut im KG der Wettbewerb ist, im VE-IPG hingegen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit. Die Prüfung, ob sich ein Sachverhalt in der Schweiz auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit auswirkt, ist primär sicherheitspolitischer Natur und kann schwerlich von Unternehmen in einem *Self Assessment* beurteilt werden. Das Festhalten am Auswirkungsprinzip führte deshalb zu Rechtsunsicherheit für die Unternehmen, weshalb Art. 2 Abs. 2 VE-IPG zu streichen ist. Dies erspart auch die aus dem Kartellrecht bekannten und wenig fruchtbaren Diskussionen zur Erheblichkeit von Auswirkungen. Der für die Eröffnung des räumlichen Geltungsbereichs erforderliche Inlandbezug ist bereits gegeben, sobald ein inländisches Unternehmen Gegenstand einer Übernahme ist.
- 9 Art. 2 Abs. 3 VE-IPG verleiht dem Bundesrat die Kompetenz, Investitionen aus bestimmten Staaten vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen, wenn keine Gefährdung der Sicherheit und öffentlichen Ordnung besteht. Unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks (Art. 1 VE-IPG) und aus Gründen der Verhältnismässigkeit befürwortet die Studienvereinigung eine gestufte Freistellung: Investitionen aus der überwiegenden Mehrheit der Staaten werfen keine Bedenken in Bezug auf die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf. Daher sollten Investitionen aus diesen Staaten vollständig vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden. Beschränken sich potentielle Bedenken im Hinblick auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit bei gewissen Staaten auf Übernahmen in besonders sensitiven Sektoren (Art. 4 Abs. 1 Bst. b VE-IPG), sollten die Übernahmen in den übrigen Sektoren freigestellt werden.
- 10 Darüber hinaus schlägt die Studienvereinigung vor, in Art. 2 Abs. 3 VE-IPG auf die "Kann-Bestimmung" zu verzichten. Geht von einem ausländischen Staat keine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit aus, ist eine Ausnahme zwingend; aus Gründen der Verhältnismässigkeit ist eine Unterstellung entsprechender Investitionen unter die Investitionsprüfung nicht gerechtfertigt.

- 11 Bei der gemäss dem erläuternden Bericht für den Gesetzesentwurf in Aussicht genommenen Definition "*objektiver Ausnahmekriterien*"<sup>3</sup> ist auf die Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz und insbesondere die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zu achten. Die Positivliste sollte auf einfach handhabbaren Kriterien gründen. Geeignet ist nach Ansicht der Studienvereinigung etwa die Anknüpfung an der Mitgliedschaft eines Staates in internationalen Organisationen wie der EU/EFTA oder der OECD, die aufgrund ihrer Beitrittsanforderungen Gewähr dafür bieten, dass von den entsprechenden Staaten in der Regel keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausgeht.

## 2. Begriffsdefinitionen

### a) Übernahme

- 12 Die Definition des Begriffs "*Übernahme*" in Art. 3 Bst. a VE-IPG greift implizit auf die Definition des Unternehmenszusammenschlusses nach Art. 4 Abs. 3 Bst. b KG zurück. Massgebend ist der Kontrollerwerb: Die Kontrolle wird übernommen, wenn der Investor die Möglichkeit hat, die wesentlichen Fragen der Geschäftsführung und die allgemeine Geschäftspolitik zu bestimmen.<sup>4</sup>

- 13 Die Orientierung am wettbewerbsrechtlichen Kontrollbegriff ist im Sinne der Voraussehbarkeit für die Unternehmen und der Einheit der Rechtsordnung sachgerecht. Insbesondere ermöglicht dies, dass eine fusionskontrollrechtlich vorgenommene Subsumtion auch für das Investitionsprüfrecht übernommen werden kann. Der Erwerb von Beteiligungen an inländischen Unternehmen ohne Kontrollerwerb wird damit richtigerweise nicht erfasst. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und Vermeidung von investitionsprüfrechtlichen "Sonderlösungen" regt die Studienvereinigung an, auf Gesetzesstufe explizit festzuhalten, dass der wettbewerbsrechtliche Kontrollbegriff und die diesbezügliche Praxis massgebend sind. Dazu könnte Art. 3 Bst. a VE-IPG wie folgt ergänzt werden:

*"(...) oder durch Abschluss eines Vertrags; Kontrolle ist die Möglichkeit, einen bestimmenden Einfluss auf die Tätigkeit auszuüben im Sinne von Art. 1 der Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen und der dazu bestehenden Behörden- und Gerichtspraxis." (Hinzufügung unterstrichen)*

- 14 Gemäss erläuterndem Bericht soll nur eine Übernahme vorliegen, wenn damit "ein bereits bestehendes inländisches Unternehmen oder Teile eines solchen übernommen wird bzw. werden."<sup>5</sup> Eine Neugründung eines Unternehmens von Grund auf (*Greenfield Investment*) wird hingegen nicht erfasst.<sup>6</sup> Falls hier eine Abweichung von der fusionskontrollrechtlichen Praxis beabsichtigt ist, wonach die Gründung eines Vollfunktions-Gemeinschaftsunternehmens mit einem (meldepflichtigen) Kontrollerwerb verbunden sein kann, empfiehlt sich eine entsprechende Präzisierung im Gesetzestext.

---

<sup>3</sup> Erläuternder Bericht, S. 15.

<sup>4</sup> Erläuternder Bericht, S. 16.

<sup>5</sup> Erläuternder Bericht, S. 16.

<sup>6</sup> Erläuternder Bericht, S. 16.

## **b) (Inländisches) Unternehmen**

- 15 Für die Definition des Begriffs "*Unternehmen*" in Art. 3 Bst. b VE-IPG wird auf die funktionale Unternehmensdefinition von Art. 2 Abs. 1<sup>bis</sup> KG zurückgegriffen. Genehmigungspflichtig ist jedoch nur die Übernahme eines *inländischen* Unternehmens. Diesbezüglich stellt der VE-IPG zwei Varianten zur Disposition: (i) als inländisch gilt jedes Unternehmen, das im schweizerischen Handelsregister eingetragen ist; und (ii) als inländisch gilt jedes Unternehmen, das im schweizerischen Handelsregister eingetragen ist, sofern es nicht Teil einer Unternehmensgruppe mit Hauptsitz und Hauptverwaltung ausserhalb der Schweiz ist.
- 16 Die für beide Varianten vorgesehene Anknüpfung am formellen Kriterium des Handelsregistereintrags in der Schweiz zur Bestimmung der inländischen Unternehmen ist sachgerecht. Das formelle Kriterium hat den Vorteil, dass es praktikabel und umgehungs-sicher ist.
- 17 Mit der Variante 2 wird zur Diskussion gestellt, ob das in Variante 1 formulierte, formelle Kriterium des Handelsregistereintrags nicht nur notwendig, sondern auch hinreichend ist. Mit Blick auf den angestrebten Gesetzeszweck stellt die Studienvereinigung fest, dass dieser bei Wahl der Variante 2 aufgrund der Umgehungsmöglichkeiten möglicherweise verfehlt wird. Insbesondere wäre hier zu erwarten, dass ausländische Investoren, welche die öffentliche Ordnung oder Sicherheit möglicherweise bedrohen, ihre Übernahme in zwei Schritten tätigen: In einem ersten Schritt wird das inländische Unternehmen unter Einhaltung der Genehmigungspflicht durch einen unbedenklichen oder freigestellten ausländischen Investor übernommen. In einem zweiten Schritt erfolgt die unter Variante 2 nicht genehmigungspflichtige Übernahme durch den ausländischen Investor, der möglicherweise Bedenken in Bezug auf die öffentliche Ordnung aufwirft.
- 18 Da Variante 1 aber mit hohen Umsetzungskosten verbunden ist, weil auch viele Fälle unter die Genehmigungspflicht fallen, bei denen die Übernahme in Bezug auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit keine oder nur eine geringe Veränderung bewirkt, schlägt die Studienvereinigung eine vermittelnde Variante vor: In Bezug auf die besonders kritischen Sektoren i.S.v. Art. 4 Abs. 1 Bst. b VE-IPG könnte die breitere Variante 1 Anwendung finden, während für alle übrigen Übernahmen mit einem geringeren Risikopotential die Variante 2 zur Anwendung käme.
- 19 Sollte Variante 1 gewählt werden, ist im Interesse der Rechtssicherheit klarzustellen, dass konzerninterne Umstrukturierungen nicht unter die Investitionsprüfung fallen, auch wenn eine im schweizerischen Handelsregister eingetragene Gesellschaft davon betroffen ist.

## **c) Ausländischer Investor**

- 20 Der VE-IPG verlangt für das Vorliegen eines ausländischen Investors in Art. 3 Bst. d VE-IPG kumulativ, dass dessen Hauptverwaltung und Hauptsitz ausserhalb der Schweiz liegt.
- 21 Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, aber Hauptverwaltung im Ausland sind also weder inländisch noch kommen sie als ausländische Investoren in Betracht. Dadurch drohen Regelungslücken zu entstehen. Deshalb wäre für die Definition des ausländischen Investors ein exklusives Anknüpfen am Kriterium der Hauptverwaltung zu bevorzugen. Dies vereinfacht die rechtliche Analyse für die Unternehmen und verhindert Wertungswidersprüche.

### 3. Tatbestände mit Genehmigungspflicht

#### a) Übernahmen durch einen staatlichen oder staatsnahen ausländischen Investor

- 22 Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a VE-IPG sollen sektorunabhängig *alle* Übernahmen eines inländischen Unternehmens oberhalb der Bagatellschwelle (vgl. Kap. I.4.) der Investitionsprüfung unterstehen, sofern der ausländische Investor "*unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird*". Mit anderen Worten geht Art. 4 Abs. 1 Bst. a VE-IPG von der Prämisse aus, dass bei Involvierung von staatlichen bzw. staatsnahen ausländischen Investoren eine qualifizierte Risikosituation vorliegt, welche eine sachliche Ausweitung der Aufgreifkriterien und eine quantitative Absenkung der Aufgreifschwelen rechtfertigt.
- 23 Der erläuternde Bericht verweist für den Kontrollbegriff implizit auf Art. 4 Abs. 3 Bst. b KG, wonach die kontrollierende ausländische Stelle die Möglichkeit erhalten muss, die wesentlichen Fragen der Geschäftsführung und der allgemeinen Geschäftspolitik zu bestimmen.<sup>7</sup> Wie in Kap. I.2.a) ausgeführt, sollte auf Gesetzesstufe klargestellt werden, dass der kartellrechtliche Kontrollbegriff und die dazugehörige Praxis massgeblich sind: Hat die am ausländischen Investor beteiligte staatliche Stelle keine Möglichkeit, das strategische Wirtschaftsverhalten des ausländischen Investors zu steuern, ist von einer blossen Beteiligung einer staatlichen Stelle, nicht aber von einer staatlichen Kontrolle auszugehen. Diesbezüglich kann eine Orientierung an der bewährten fusionskontrollrechtlichen Praxis der Europäischen Kommission zur Beurteilung von staatlichen Unternehmen als abhängige oder unabhängige Unternehmen erfolgen. Diese wendet die folgenden Kriterien an: (i) die Autonomie des staatlichen Unternehmens vom Staat bei der Festlegung von Strategie, Geschäftsplan und Haushalt; und (ii) die Möglichkeit des Staates, das Geschäftsgebaren zu koordinieren, indem er eine Koordinierung vorschreibt oder diese erleichtert.<sup>8</sup>
- 24 Um die Rechtssicherheit für ausländische Investoren mit Beteiligung von staatlichen Stellen zu erhöhen, empfiehlt es sich, die Kriterien, welche das Fehlen einer Kontrolle indizieren, in Anlehnung an die fusionskontrollrechtliche Praxis der Europäischen Kommission im Gesetzestext oder in einer Verordnung beispielhaft aufzuzählen. Dazu könnte Art. 4 Abs. 1 Bst. a VE-IPG wie folgt ergänzt werden:

*"Übernahmen inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der im Sinne von Art. 3 Bst. a unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird. An der Kontrolle mangelt es insbesondere beim Fehlen:*

- i. von politischen Mandatsträgern und Regierungsvertretern in Organen und im Management des ausländischen Investors;*
- ii. einer gesetzlichen Verpflichtung des ausländischen Investors, für seine Geschäftsentscheidungen eine vorherige Genehmigung einzuholen;*
- iii. eines Vetorechts bei der Ernennung und Abberufung von Organpersonen;*
- iv. eines Vetorechts beim Budget und/oder Geschäftsplan; und*
- v. eines Vetorechts im Hinblick auf Investitionen." (Hinzufügung unterstrichen)*

<sup>7</sup> Erläuternder Bericht, S. 19.

<sup>8</sup> EU Kommission, M.7850 - EDF/CGN/NNB Group of Companies, Rn. 29-50; M.7643 - CNRC/Pirelli, Rn. 8-21; M.6113 - DSM/Sinochem/JV, Rn. 8-16; M.7962 - ChemChina/Syngenta, Rn. 81-88.

- 25 Diese Einschränkung auf staatliche Kontrolle ist vor dem Hintergrund des Gesetzeszwecks (Sicherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit) gerechtfertigt. Fehlt es an einem bestimmenden Einfluss durch das beteiligte Gemeinwesen, sind politisch motivierte Übernahmen nicht zu erwarten. Auch eine blosser Beteiligung einer staatlichen Stelle mag zwar unter Umständen mit Finanzierungs-, Steuer- und Informationsvorteilen sowie Quersubventionierungen verbunden sein. Diese führen allerdings kaum zu einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Da umgekehrt die Verwirklichung des unverfälschten Wettbewerbs oder die Sicherstellung der Wettbewerbsneutralität keinen Gesetzeszweck darstellen, rechtfertigt sich eine qualifizierte Prüfung von Investitionen entsprechender ausländischer Investoren nicht.
- 26 Zur Minimierung von Rechtsunsicherheit sollte ein ausländischer Investor, der zum Schluss gelangt, dass er nicht von einer an ihm beteiligten staatlichen Stelle kontrolliert wird, dieses *Self Assessment* der Investitionsprüfbehörde unterbreiten können. Sollte die Investitionsprüfbehörde nicht innert (beispielsweise) 10 Tagen Widerspruch erheben, gilt der ausländische Investor nicht als qualifizierter Investor i.S.v. Art. 4 Abs. 1 Bst. a VE-IPG.

**b) Übernahmen durch staatliche, staatsnahe und private ausländische Investoren in kritischen Sektoren**

- 27 Neben der sektorunabhängigen Prüfung bei qualifizierten ausländischen Investoren sieht Art. 4 Abs. 1 Bst. b und c VE-IPG eine sektorspezifische Prüfung für alle ausländischen Investoren (staatliche und private) vor. Für Sektoren, die als besonders sensitiv erachtet werden, wird auf eine über die Bagatellschwelle hinausgehende Umsatzschwelle verzichtet (Bst. b), während in den übrigen als kritisch bezeichneten Sektoren eine Umsatzschwelle von 100 Mio. CHF (im Durchschnitt der vergangenen zwei Geschäftsjahre) vorgesehen ist (Bst. c). Im Interesse der Rechtssicherheit ist zu begrüssen, dass die genehmigungspflichtigen Tatbestände bzw. Aufgreifkriterien im VE-IPG abschliessend aufgezählt und mehrheitlich hinreichend bestimmt formuliert werden.
- 28 Was zum "*besonders sensitiven*" Bereich nach Bst. b gehören soll, ist letztlich ein politischer Entscheid. Dazu gehört beispielsweise die Frage, inwieweit Übernahmen von Betrieben der sicherheitsrelevanten Technologie- und Industriebasis (**STIB**) einer Investitionsprüfung zugänglich gemacht werden sollen. Darüber hinaus unterstellt Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 VE-IPG Übernahmen von Unternehmen, die Güter produzieren, deren Ausfuhr nach dem Kriegsmaterialgesetz (**KMG**) oder dem Güterkontrollgesetz (**GKG**) bewilligungspflichtig ist, der Investitionsprüfung. Das GKG sieht die Möglichkeit vor, strategische Güter, die Bestandteil einer kritischen Infrastruktur sind, zu kontrollieren (Art. 2 Abs. 2<sup>bis</sup> GKG). Der Gesetzgeber hatte dabei insbesondere Güter im Blick, die im Rahmen von internationalen Infrastrukturen verwendet werden (z.B. im Galileo-Programm). Bisher ist der Bundesrat jedoch seinem Auftrag, solche strategischen Güter zu bezeichnen, nicht nachgekommen (vgl. Anhang 4 der Güterkontrollverordnung [**GKV**], der keine Einträge enthält). Entsprechend unterliegen sie – es sei denn, es handle sich ohnehin um *Dual-use*-Güter – auch nicht der Bewilligungspflicht nach dem GKG und damit – möglicherweise versehentlich – auch nicht der Investitionsprüfung.
- 29 Neben diesen sicherheitsrelevanten Sektoren sollen auch Unternehmen, die kritische Infrastrukturen im Bereich der Energieversorgung betreiben, der Investitionsprüfung unterstellt werden. Die praktische Bedeutung dürfte allerdings gering sein: Bereits

heute befinden sich diese Infrastrukturen mehrheitlich im Staatsbesitz und sind vor Übernahmen durch ausländische Investoren geschützt. Darüber hinaus ist die Kohärenz zwischen einer allfälligen Investitionsprüfung und der von der parlamentarischen Initiative (16.498) Badran geforderten Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter das Bewilligungsgesetz (BewG, die **Lex Koller**) sicherzustellen. Mit der parlamentarischen Initiative wird das Ziel verfolgt, ausländische Übernahmen von "*energiewirtschaftlichen Schlüsselinfrastrukturen*" zu verhindern.<sup>9</sup> Sollte die Anpassung der Lex Koller in diesem Sinne erfolgen, wäre eine zusätzliche Investitionsprüfung ineffizient und daher davon abzusehen.

- 30 Eine Genehmigungspflicht von Übernahmen inländischer Unternehmen mit mehr als 100 Mio. CHF ist für die in Art. 4 Abs. 1 Bst. c VE-IPG abschliessend aufgezählten Sektoren vorgesehen. Die Umsatzschwelle für das inländische Zielunternehmen wird analog zum Fusionskontrollrecht auf 100 Mio. CHF festgelegt. Anders als im Fusionskontrollrecht ist die Genehmigungspflicht aber nicht von der kumulativen Erfüllung weiterer Schwellenwerte abhängig. Es ist deshalb möglich, dass eine Übernahme die Umsatzschwelle gemäss VE-IPG erreicht, nicht aber die fusionskontrollrechtlichen Schwellenwerte. Die Definition der der Investitionsprüfung unterliegenden Sektoren ist wiederum ein politischer Entscheid. Auffällig ist, dass diese teilweise sehr breit gefasst werden und etwa Unternehmen erfassen, die "*im Bereich der Forschung, der Entwicklung, der Produktion und des Vertriebs von Arzneimitteln, Medizinprodukten, Impfstoffen und persönlicher medizinischer Schutzausrüstung tätig sind*" (Art. 4 Abs. 1 Bst. c VE-IPG). Dies erscheint aus Anwendersicht wenig praktikabel und schafft Rechtsunsicherheit.

#### 4. Allgemeine Bagatellschwelle

- 31 Die in Art. 4 Abs. 2 VE-IPG vorgesehene Bagatellschwelle (< 50 Vollzeitstellen; < 10 Mio. CHF weltweiter Umsatz im Mittel der beiden Vorjahre) richtet sich nach der Definition von kleinen Unternehmen gemäss Bundesamt für Statistik für die Vollzeitstellen bzw. der EU für die Umsatzschwelle. In der Schweiz fallen die meisten Unternehmen darunter.<sup>10</sup> Nicht nachvollziehbar ist, weshalb Übernahmen von mittleren Unternehmen bereits über der Bagatellschwelle liegen (bis 249 Vollzeitstellen und bis zu 50 Mio. CHF Umsatz). Kleine und mittlere Unternehmen werden üblicherweise unter dem Begriff KMU zusammengefasst und auch aus Gründen der Wettbewerbsneutralität häufig rechtlich gleich oder ähnlich beurteilt. In der Regel dürfte mit der Übernahme eines mittleren Unternehmens keine Gefährdung der Sicherheit und öffentlichen Ordnung verbunden sein. Deshalb ist nicht ausgeschlossen, dass die Regulierungskosten den (sicherheitspolitischen) Nutzen in solchen Fällen übersteigen, weil viele unbedenkliche Übernahmen genehmigungspflichtig werden. Daher sollte die Bagatellschwelle angehoben und auch mittlere Unternehmen im Sinne der obenstehenden Definition (bis 249 Vollzeitstellen und bis zu 50 Mio. CHF Umsatz) ausgenommen werden.

<sup>9</sup> Parlamentarische Initiative (16.498). Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller. Erläuternder Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates vom 11. Oktober 2021.

<sup>10</sup> Abrufbar unter <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/unternehmen-beschaeftigte/wirtschaftsstruktur-unternehmen/kmu.html#>>. Stand der Daten: 25.11.2021 (zuletzt abgerufen am 06.09.2022).

## 5. Bundesrätliche Kompetenz zur Absenkung von Eingriffsschwellen

- 32 Die Delegationsnorm in Art. 4 Abs. 3 VE-IPG verleiht dem Bundesrat die Kompetenz, "weitere Kategorien von inländischen Unternehmen für maximal 12 Monate der Genehmigungspflicht" zu unterstellen, falls die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit dies erfordert.
- 33 Diese Delegationsnorm ist nach Ansicht der Studienvereinigung abzulehnen und zu streichen. Aus Gründen der Rechtssicherheit und des Legalitätsprinzips sollten alle materiellen Voraussetzungen für eine Genehmigungspflicht einer ausländischen Direktinvestition auf Gesetzesstufe verankert werden. Gemäss dem erläuternden Bericht umfasse die bundesrätliche Kompetenz auch die "Senkung einer bestehenden Umsatzschwelle".<sup>11</sup> Dieses Verständnis geht über den Wortlaut von Art. 4 Abs. 3 VE-IPG hinaus, der einzig von "weiteren Kategorien von inländischen Unternehmen" spricht. Dies zeigt, dass in Art. 4 Abs. 3 VE-IPG – je nach Auslegung – weitreichende Kompetenzen zur Modifizierung der gesetzlich vorgesehenen Aufgreifkriterien angelegt sind, welche der Rechtssicherheit abträglich sind. Bei einer tatsächlichen Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit steht zudem das ordentliche notrechtliche Instrumentarium zur Verfügung. Auch deshalb erweist sich Art. 4 Abs. 3 VE-IPG als obsolet.

## II. Genehmigungskriterien (Eingreifkriterien)

- 34 Gemäss Vorentwurf sind die einzigen Genehmigungskriterien, dass kein Grund zur Annahme besteht, dass die öffentliche Ordnung oder Sicherheit durch die Übernahme gefährdet oder bedroht ist (Art. 5 Abs. 1 VE-IPG). Sofern überhaupt eine Investitionskontrolle eingeführt werden soll, ist aus Sicht der Studienvereinigung zu begrüssen, dass auf weitere Genehmigungskriterien wie z.B. den Schutz bestimmter Branchen oder Technologien oder die Verhinderung des Verlusts von Arbeitsplätzen oder Know-how verzichtet wird. Hieran sollte festgehalten werden.
- 35 Gleichwohl sollten die Genehmigungskriterien aus Gründen des Legalitätsprinzips, der Rechtssicherheit, Voraussesbarkeit und Anwenderfreundlichkeit – soweit möglich – konkretisiert und präzisiert werden: Die in Art. 5 Abs. 1 VE-IPG enthaltenen Genehmigungskriterien enthalten eine Reihe von unbestimmten und auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen. Zu nennen sind insbesondere die Begriffe der Gefährdung oder Bedrohung der "öffentlichen Ordnung" und "Sicherheit". Ebenfalls unklar ist, was einen hinreichenden "Grund zur Annahme" begründet. Die Genehmigungskriterien sind infolgedessen unklar. Wenngleich eine gewisse Unschärfe unvermeidbar ist und die Genehmigungskriterien erst durch die Praxis anhand des jeweiligen Einzelfalls konkretisiert werden können, erscheint der jetzige Wortlaut als zu weitgehend und kaum mehr justiziabel. Gewisse Unklarheiten liessen sich bereits durch einen Rückgriff auf in der Praxis Bewährtes vermeiden. Nachfolgend werden konkrete Vorschläge gemacht, wie die Genehmigungskriterien präzisiert und enger gefasst werden sollten.

### 1. Genehmigungskriterien und Regelungstechnik im Allgemeinen

- 36 Wie der Erläuternde Bericht festhält, erfolgt die Prüfung der Zulässigkeit einer Investition gemäss Vorentwurf – im Übrigen gleich wie bei der Zusammenschlusskontrolle unter dem Kartellgesetz – *ex ante*.<sup>12</sup> Da die Beurteilung damit notwendigerweise

---

<sup>11</sup> Erläuternder Bericht, S. 22.

<sup>12</sup> Erläuternder Bericht, S. 22.

Prognosecharakter hat, darf, wenn überhaupt, ein Eingriff (Untersagung oder Genehmigung nur unter Auflagen und/oder Bedingungen) nur mit Zurückhaltung und aus guten und entsprechend nachgewiesenen Gründen erfolgen. Die Genehmigung sollte damit die Regel, der Eingriff die Ausnahme sein. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus Art. 9 Abs. 1 VE-IPG, wonach eine Übernahme als genehmigt gilt, wenn innerhalb der anwendbaren Fristen kein Entscheid getroffen wird (vgl. hierzu Kap. III.4).<sup>13</sup>

- 37 Dem sollte auch beim Wortlaut des Genehmigungskriteriums Nachachtung verschafft werden, wobei sich aus Gründen der Rechtssicherheit eine Anlehnung an den Wortlaut der (aktuellen und ggf. revidierten) Zusammenschlusskontrolle anbietet. Als Alternative zu Art. 5 Abs. 1 und 4 VE-IPG sollte damit der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 wie folgt lauten:

*Der Bundesrat kann die Übernahme untersagen oder sie mit Bedingungen und Auflagen zulassen, wenn das Prüfverfahren ergibt, dass durch die Übernahme die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz gefährdet oder bedroht ist.*

- 38 Aus diesem Wortlaut geht auch transparenter hervor, dass das SECO als koordinierende Behörde über keine Eingriffskompetenz verfügt, und jeder Eingriff, d.h. jede Untersagung oder Zulassung unter Bedingungen und/oder Auflagen, nach Durchlaufen der Vorprüfung und des Prüfverfahrens durch den Bundesrat erfolgen muss (vgl. hierzu Kap. III.1). Die vorgeschlagene Regelung hätte auch den Vorteil, dass unproblematische Fälle in der Vorprüfung oder dann auch im Prüfverfahren rasch und ohne formellen Genehmigungsentscheid erledigt werden könnten. Aufgrund des dadurch zu erwartenden Effizienzgewinns wäre dies im Sinne aller Beteiligten.
- 39 Die vorgeschlagene Regelung macht ferner klar, dass lediglich ein "*Grund zur Annahme*" für einen Eingriff nicht hinreichend ist, sondern für eine Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, soweit dies im Rahmen der *ex-ante*-Beurteilung möglich ist, der entsprechende Nachweis zu erbringen ist. Ein Nachweis der investitionsprüfrechtlichen Schadenstheorie ist aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und Überprüfbarkeit der Entscheide zwingend zu fordern, ansonsten der Willkür Hand geboten würde (vgl. zur Konkretisierung auch unten Kap. II.2.).
- 40 Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird schliesslich klargestellt, dass nur eine Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit *der Schweiz* für die Prüfung relevant ist, nicht aber anderer Staaten. Diese Einschränkung erscheint selbstverständlich, sollte aber gleichwohl explizit gesetzlich verankert werden.

## 2. Konkretisierung der Genehmigungskriterien

- 41 Die in Art. 5 Abs. 2 VE-IPG aufgeführten Präzisierungen der Genehmigungskriterien sind ebenfalls vage und geben den Behörden einen grossen Ermessensspielraum, zu Lasten der Rechtssicherheit. Um diese – soweit möglich – zu schaffen sollte in Konkretisierung von Art. 5 Abs. 1 VE-IPG für einen Eingriff verlangt werden, dass kumulativ der Nachweis für:
- i. einen schlechten Ruf und die Nichtgewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. a, b, c und/oder d VE-IPG (Eintrittswahrscheinlichkeit); und

<sup>13</sup> Entsprechend sollte die Genehmigung – wie in der Zusammenschlusskontrolle unter dem Kartellgesetz – keinen Verfügungscharakter haben, sondern nur die Untersagung oder Genehmigung unter Auflagen und/oder Bedingungen.

- ii. ein potentielles Schadensausmass gemäss Art. 5 Abs. 2 Bst. e und/oder f VE-IPG (potentielles Schadensausmass);

erbracht wird, aufgrund derer die Übernahme zu einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Schweiz führt.

- 42 Dies entspräche auch den Anforderungen gemäss Erläuterungsbericht, der ebenfalls von kumulativen Voraussetzungen auszugehen scheint: Demnach tendiert bei einer Eintrittswahrscheinlichkeit von gegen Null oder potentiell dem Schadensausmass von gegen Null auch das Risiko einer Übernahme gegen Null.<sup>14</sup> Aus dem Vorschlag ergibt sich auch, dass die in Art. 5 Abs. 1 Bst. a-f VE-IPG aufgeführten Kriterien abschliessend sein sollten. Dies dient der Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und Überprüfbarkeit der Entscheide.
- 43 Art. 5 Abs. 2 Bst. g VE-IPG sollte aus Sicht der Studienvereinigung ersatzlos gestrichen werden. Die Verhinderung von "*wesentlichen Wettbewerbsverzerrungen*" ist vom im Vorentwurf vorgesehenen Zweck der Investitionsprüfung – anders als noch in den am 25. August 2021 vom Bundesrat publizierten Eckwerten einer Schweizer Investitionskontrolle<sup>15</sup> – nicht mehr gedeckt (vgl. Art. 1 VE-IPG). Im Vorentwurf nicht mehr vorgesehene wettbewerbspolitische Anliegen dürfen nicht indirekt wieder einfließen. Derartige Kriterien fehlen denn auch in vergleichbaren Regelungswerken.<sup>16</sup> Allfällige Bedenken für die öffentliche Ordnung und Sicherheit infolge einer "*wesentlichen Wettbewerbsverzerrung*" (sofern solche überhaupt bestehen können) sind ferner bereits mit Art. 5 Abs. 2 Bst. e VE-IPG (Nichtersetzbarkeit der Dienstleistungen, Produkte oder Infrastrukturen des inländischen Unternehmens) hinreichend abgedeckt.
- 44 Sollte an der Prüfung von Wettbewerbswirkungen festgehalten werden, sollte derselbe Test wie in der Zusammenschlusskontrolle unter dem jeweils geltenden Kartellgesetz Anwendung finden (derzeit der qualifizierte Marktbeherrschungstest; gemäss Revisionsvorlage der sog. SIEC-Test) und klargestellt werden, dass das SECO an eine allfällige Beurteilung der Wettbewerbskommission gebunden ist, sofern diese zu einer Freigabe führte (da schon keine relevante Wettbewerbsbeschränkung zu erwarten ist). Allfällige Wettbewerbswirkungen, die sich direkt bzw. kausal aus der Übernahme ergeben, wären damit wirkungsvoll abgedeckt. Die Einführung eines weiteren unbestimmten Rechtsbegriffes in Form der wesentlichen Wettbewerbsverzerrung ist demgegenüber abzulehnen. Dieser ist konturlos und schafft (ohne ersichtliche Vorteile und damit unnötig) Rechtsunsicherheit.
- 45 Sofern Art. 5 Abs. 2 Bst. g VE-IPG und der Begriff der wesentlichen Wettbewerbsverzerrungen dennoch beibehalten werden sollten, wäre Art. 5 Abs. 2 Bst. g VE-IPG wie folgt zu konkretisieren: "*[...] durch die Übernahme wesentliche Wettbewerbsverzerrungen infolge der Verdrängung von Konkurrenzunternehmen insbesondere durch Subventionen und Unterbietung von Preisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen im relevanten Markt entstehen [...]*" (Hinzufügung unterstrichen). Dies ist – soweit ersichtlich – das einzig denkbare Szenario, das nicht durch die etablierten Begriffe aus der zusammenschlusskontrollrechtlichen Prüfung abgedeckt sein könnte. Sofern derartige Sachverhalte jedoch einen Eingriff erlauben sollten, wäre die Eingriffsschwelle zu weit gezogen: Die Wettbewerbsverzerrung würde sich dann nicht kausal durch die

<sup>14</sup> Erläuternder Bericht, S. 22.

<sup>15</sup> Abrufbar unter <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84838.html>> (zuletzt abgerufen am 06.09.2022).

<sup>16</sup> Vgl. z.B. Art. 5 der Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union.

Übernahme selbst ergeben, sondern erst durch ein allfälliges Verhalten im Markt nach der Übernahme. Für derartige Verhaltensweisen marktbeherrschender und relativ marktmächtiger Unternehmen besteht jedoch mit Art. 7 KG (insbesondere dessen Art. 2 Bst. d) bereits ein wirksames Instrumentarium. Nicht marktbeherrschende und relativ marktmächtige Unternehmen können mit Verdrängungstaktiken auch keine Bedrohung oder Gefährdung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit darstellen. Auch aus dieser Überlegung wird ersichtlich, dass auf die Einführung des Kriteriums der "*Wettbewerbsverzerrung*" und die Beibehaltung von Art. 5 Abs. 2 Bst. g VE-IPG besser ganz verzichtet werden sollte.

### **3. Berücksichtigung der Kooperationsbereitschaft**

- 46 Die Kooperationsbereitschaft des ausländischen Investors darf nicht zu dessen Lasten, sondern nur zu dessen Gunsten berücksichtigt werden.
- 47 Im Investitionsprüfverfahren selbst besteht für eine Berücksichtigung einer mangelnden Kooperationsbereitschaft keine Notwendigkeit, da ein Gesuch ohnehin erst behandelt wird, wenn der ausländische Investor ein Gesuch mit allen mit dem Gesuch einzureichenden Unterlagen eingereicht hat (Art. 6 VE-IPG), das SECO die Prüffristen bei Bedarf verlängern kann (Art. 9 Abs. 2 Bst. a VE-IPG; vgl. zum letzteren Kap. III.4.) und der ausländische Investor, das inländische Unternehmen und die weiteren an der Übernahme beteiligten Personen überdies einer Auskunftspflicht unterstehen sollen (Art. 12 VE-IPG). Eine weitere Disziplinierung über das materielle Genehmigungskriterium wäre damit unnötig und unverhältnismässig.
- 48 Es ist zudem nicht einzusehen, wie die Nichtkooperation in anderen Verfahren als solche die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz gefährden oder bedrohen könnte. Eine Berücksichtigung der Kooperationsbereitschaft in anderen Verfahren könnte jedoch gegen den ausländischen Investor in diesen Verfahren (ohne sachlichen Konnex zur öffentlichen Ordnung oder Sicherheit in der Schweiz) als Druckmittel benutzt werden, was unsachgemäss und rechtsstaatlich bedenklich wäre.
- 49 Umgekehrt schliesst dies nicht aus, eine besonders gute Kooperation des ausländischen Investors gegenüber den Behörden mit einem Entgegenkommen zu belohnen, sofern dies in sachlicher Hinsicht gerechtfertigt erscheint.
- 50 Entsprechend sollte Art. 5 Abs. 3 VE-IPG ergänzt werden, dass "[D]ie Kooperationsbereitschaft des ausländischen Investors des ausländischen Investors gegenüber den Behörden [...] zu dessen Gunsten berücksichtigt werden [kann]" (Hinzufügung unterstrichen).

## **III. Genehmigungsverfahren**

### **1. Zuständigkeit**

- 51 Das SECO leitet die Investitionsprüfung unter Einbezug von mitinteressierten Verwaltungseinheiten. Da die Investitionsprüfung der Verhinderung einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren dient, erachtet es die Studienvereinigung als sachgerecht, die Verantwortung für die Durchführung der Prüfung dem SECO zuzuweisen. Sie erkennt keinen Bedarf zur Ernennung einer unabhängigen Fachkommission wie z.B. der WEKO.

- 52 Unbedenkliche Übernahmen werden durch das SECO genehmigt. Sind die Übernahmen von erheblicher politischer Tragweite, wird der Entscheid an den Bundesrat eskaliert; ebenso entscheidet ausschliesslich<sup>17</sup> der Bundesrat, wenn eine Übernahme nur unter Auflagen bzw. Bedingungen genehmigt oder wenn sie gar untersagt werden soll (Art. 8 Abs. 2 VE-IPG). Auch hier erscheint es zweckmässig, dass der Bundesrat als oberste Verwaltungsbehörde über einschneidende Massnahmen wie Auflagen und Bedingungen oder gar eine Untersagung entscheidet.
- 53 Im Investitionsprüfverfahren ist keine Beteiligung Dritter vorgesehen. Dies ist aus Vertraulichkeitsgründen wie auch hinsichtlich der Transaktionssicherheit begrüssenswert.

## 2. Gesuch

- 54 Der ausländische Investor hat vor dem Vollzug ein Übernahmegesuch beim SECO einzureichen. Bei Verdacht auf Missachtung oder Umgehung der Genehmigungspflicht leitet das SECO das Verfahren von Amtes wegen ein. Es ist sachgerecht, die Pflicht zur Einreichung des Gesuchs (ausschliesslich) dem ausländischen Investor zuzuweisen und damit für eine klare Verantwortlichkeit zu sorgen.<sup>18</sup>
- 55 Die vom Bundesrat gemäss Art. 6 Abs. 2 VE-IPG auf Verordnungsweg zu definierenden Unterlagen zum Gesuch sollten möglichst klar und abschliessend aufgeführt werden. Die Studienvereinigung würde es begrüssen, wenn, wie im Erläuternden Bericht aufgeführt, lediglich Angaben über die Geschäftstätigkeit des Investors und des Zielunternehmens, über die Eigentümerstruktur, die Finanzierungsquellen sowie Informationen zur Einschätzung des Rufs bzw. der einwandfreien Geschäftstätigkeit verlangt werden, damit das Gesuch vollständig ist und der Fristenlauf beginnt.<sup>19</sup> Abzulehnen wäre dagegen die Forderung von Ausführungen oder Unterlagen zu den Genehmigungskriterien (Art. 5 VE-IPG) bereits zur Erlangung der Vollständigkeit des Gesuchs.
- 56 Zweckmässig wäre ausserdem eine Bestätigung der Vollständigkeit, analog Art. 14 VKU, damit über den Beginn des Fristenlaufs Klarheit herrscht. Entsprechend könnte Art. 6 Abs. 1 VE-IPG wie folgt ergänzt werden:

*"Das SECO bestätigt dem ausländischen Investor innert zehn Tagen schriftlich den Eingang der Meldung und deren Vollständigkeit. Sind die Angaben oder Beilagen in einem wesentlichen Punkt unvollständig, so fordert das SECO den ausländischen Investor innert der gleichen Frist auf, die Meldung zu ergänzen."*

- 57 Da Investitionsprüfungen regelmässig parallel in verschiedenen Jurisdiktionen durchgeführt werden müssen, wäre es aus Sicht der Studienvereinigung wünschenswert, wenn das Gesuch und die Unterlagen auch in englischer Sprache eingereicht werden könnten.

## 3. Zweistufiges Verfahren

- 58 Der Vorentwurf sieht ein zweistufiges Prüfverfahren vor, welches sich stark an das kartellrechtliche Fusionskontrollverfahren anlehnt.

---

<sup>17</sup> Dass lediglich der Bundesrat Auflagen und Bedingungen beschliessen kann, ergibt sich aus den bundesrätlichen Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 2 VE-IPG (Erläuternder Bericht, S. 26). Es wäre sinnvoll, diese ausschliessliche Kompetenz in Art. 5 Abs. 4 VE-IPG zu präzisieren, wie dies vorne in Kap. II.1 vorgeschlagen wird.

<sup>18</sup> Erläuternder Bericht, S. 25.

<sup>19</sup> Erläuternder Bericht, S. 25.

- 59 In einer ersten Phase entscheidet das SECO innerhalb eines Monats (Phase I), im Einvernehmen mit den mitinteressierten Verwaltungseinheiten und unter Anhörung des NBD, ob das Gesuch direkt genehmigt wird, oder ob ein Prüfverfahren einzuleiten ist (Art. 7 VE-IPG).
- 60 Bei Einleitung eines Prüfverfahrens (Phase II) entscheidet das SECO innerhalb von drei weiteren Monaten, im Einvernehmen mit den mitinteressierten Verwaltungseinheiten und unter Anhörung des NBD, ob die Übernahme genehmigt wird (Art. 8 VE-IPG). In Fällen von Art. 8 Abs. 2 VE-IPG, also bei Uneinigkeit unter den Verwaltungseinheiten über die (uneingeschränkte) Genehmigungsfähigkeit der Übernahme bzw. bei Fällen von erheblicher politischer Tragweite, wird der Entscheid an den Bundesrat eskaliert. Dieser entscheidet spätestens bei der nächsten Bundesratssitzung nach Ablauf der Dreimonatsfrist (Art. 8 Abs. 3 VE-IPG).
- 61 Die Studienvereinigung erachtet das zweistufige Verfahren als adäquat für die zielgerichtete Prüfung einer Übernahme.

#### 4. Fristen

- 62 Wird ein Prüfverfahren eingeleitet, liegt gemäss VE-IPG innerhalb von rund vier Monaten nach Einreichung der Meldung ein Entscheid vor (ein Monat Phase I, ggf. drei Monate Phase II, bei Entscheiden des Bundesrates ggf. Verlängerung bis zur nächsten Bundesratssitzung). Diese verbindlichen und relativ kurzen Fristen sind insbesondere im Sinne der Transaktionssicherheit sehr zu begrüssen. Auch widerspiegelt Art. 9 Abs. 1 VE-IPG, wonach die Übernahme als genehmigt gilt, wenn innerhalb der Fristen kein Entscheid ergeht, die Auffassung der Studienvereinigung, wonach eine Genehmigung die Regel und ein Eingriff die Ausnahme sein sollte (vgl. Kap. II.1.).
- 63 Die Bestimmung zur Fristverlängerung, Art. 9 Abs. 2 VE-IPG, ist dagegen unbefriedigend: Die maximal zulässige Fristverlängerung ist nicht geregelt. Klar sollte sein, dass die Frist nur angemessen verlängert werden kann; eine Verdoppelung der Frist wäre nach Auffassung der Studienvereinigung unzulässig. Gemäss Vorentwurf soll eine Fristverlängerung sodann nur möglich sein, wenn (a) der ausländische Investor oder das inländische Unternehmen die Prüfung behindert haben, oder (b) erforderliche Informationen ausländischer Behörden ausstehend sind. Unklar ist, wann ein "behinderndes" Verhalten vorliegt. Der Begriff deutet auf ein bewusst verzögerndes Verhalten hin. Es dürfte also nicht genügen, wenn z.B. die Beschaffung von angeforderten Unterlagen oder Informationen aufseiten des meldenden Investors unverschuldet länger dauert.
- 64 Verkürzt sich die effektive Prüfungsdauer wegen fehlender Informationen signifikant und kann – weil keine "Behinderung" vorliegt – die Frist nicht verlängert werden, müsste das SECO die Übernahme wohl bewilligen bzw. wäre die Bewilligung durch Zeitablauf erteilt, denn es wäre nicht zulässig, den Fall an den Bundesrat zur negativen Entscheidung zu überweisen, wenn keine rechtsgenügenden Gründe für einen Eingriff bestehen.
- 65 Die Studienvereinigung schlägt deshalb eine einfachere und griffigere Formulierung vor, welche die beidseitigen Interessen besser berücksichtigt: Das SECO soll von sich aus oder auf Ersuchen des ausländischen Investors die Frist einmalig um einen Monat verlängern können; die Verlängerungsgründe in Art. 9 Abs. 2 Bst. a und b VE-IPG werden hingegen gestrichen. Art. 9 Abs. 2 VE IPG könnte demnach wie folgt geändert werden:

"Das SECO kann von sich aus oder auf Ersuchen des ausländischen Investors die Frist gemäss Art. 8 Absatz 1 um maximal einen Monat verlängern."

- 66 Schliesslich wäre es auch präziser, wenn der Titel zu Art. 9 VE-IPG "Ablauf und Verlängerung der Fristen" anstelle von "Nichteinhaltung und Verlängerung der Fristen" heissen würde. Der Begriff "Nichteinhaltung" weist auf ein Versäumnis i.d.R. des Rechtsunterstellten hin. Vorliegend geht es aber darum zu bestätigen, dass bei Fristablauf die Übernahme ohne positiven behördlichen Entscheid als genehmigt gilt.

## 5. Verwaltungsmassnahmen und Verwaltungssanktionen

- 67 Die Ermächtigung des Bundesrats, in Analogie zu Art. 37 KG die erforderlichen Verwaltungsmassnahmen zur Wiederherstellung des ordnungsmässigen Zustandes anzuordnen, erscheint sachgerecht (Art. 17 VE-IPG). Die Formulierung ("*ordnungsmässigen Zustandes*") trägt der Möglichkeit Rechnung, dass bei einer solchen Transaktion womöglich bereits Fakten geschaffen wurden, die nicht rückabgewickelt werden können. Ausserdem wird das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt, indem eine Desinvestition nur dann vorgesehen ist, wenn kein milderes Mittel zur Verfügung steht.<sup>20</sup>
- 68 Mit Blick auf die Verwaltungssanktionen in Art. 18 VE-IPG erachtet die Studienvereinigung dagegen den Sanktionsrahmen von bis zu 10 % des Transaktionswertes als zu hoch. In Anlehnung an die Zusammenschlusskontrolle im Kartellrecht erachtet sie einen Fokus auf effektive Verwaltungsmassnahmen gekoppelt mit einem geringeren Sanktionsrahmen (vgl. max. CHF 1 Mio. nach Art. 57 KG) als zielführender zur Behebung von allfälligen Rechtsverstössen. Die hohen Verwaltungssanktionen in Art. 49a und Art. 50 KG haben (zumindest teilweise) gewinnabschöpfenden Charakter. Bei Verstössen gegen Übernahmevorschriften sollten dagegen strukturelle Massnahmen (Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes) im Vordergrund stehen.

## 6. Rechtsschutz

- 69 Art. 16 Abs. 1 VE-IPG hält fest, dass sich der Rechtsschutz "*nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege*" richtet. Grundsätzlich umfasst diese Formulierung auch das Verwaltungsstrafrecht (VStrR). Demgegenüber erwähnt der Erläuternde Bericht explizit nur, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) auf Beschwerden gegen Verfügungen im Rahmen der Investitionsprüfung anwendbar sei.<sup>21</sup> Sollten die "*allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege*" das VStrR nicht einschliessen, müsste die Anwendbarkeit des VStrR bei Verstössen gegen Art. 18 Abs. 1 und 2 VE-IPG in Analogie zu Art. 57 Abs. 1 KG explizit im Gesetz festgehalten werden.
- 70 Die Studienvereinigung erachtet es als sinnvoll, dass lediglich der ausländische Investor sowie das inländische Unternehmen beschwerdeberechtigt sind (Art. 16 Abs. 2 VE-IPG). So können zugunsten der Transaktionssicherheit weder die Verwaltung noch Dritte Entscheide im Rahmen der Investitionsprüfung anfechten.
- 71 Die Studienvereinigung befürwortet, dass die Untersagung einer Übernahme oder eine Bewilligung unter Auflagen bzw. Bedingungen uneingeschränkt gerichtlich überprüft werden kann. Die in Art. 16 Abs. 3 VE-IPG in Fällen von erheblicher politischer Tragweite vorgesehene Einschränkung der gerichtlichen Kognition auf Verletzung von Verfahrensgarantien und Ermessensmissbrauch überzeugt nicht. Selbst wenn der Entscheid des Bundesrates ggf. eine erhebliche politische Tragweite aufweist, handelt

<sup>20</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, S. 29.

<sup>21</sup> Erläuternder Bericht, S. 29.

es sich nicht um einen politischen Entscheid: Der Bundesrat hat nach den Bestimmungen des Gesetzes zu entscheiden. Bei Entscheiden zur Amtshilfe, z.B. bei Banken, besteht ebenfalls regelmässig eine erhebliche politische Tragweite. Dennoch ist fraglos, dass in solchen Angelegenheiten voller Rechtsschutz gewährleistet ist. Es wäre zudem bedenklich, wenn die untersuchenden Verwaltungseinheiten den Rechtsschutz dadurch aushebeln könnten, dass sie ein Übernahmevorhaben einfach zu einem Entscheid von erheblicher politischer Tragweite deklarieren. Diese Qualifikation wäre gerichtlich auch nicht überprüfbar. Art. 16 Abs. 3 VE-IPG sollte deshalb ersatzlos gestrichen werden.

- 72 Langjährige Gerichtsverfahren können Übernahmevorhaben ebenfalls obsolet machen. Die Studienkommission würde es deshalb begrüßen, wenn das Gesetz Ordnungsfristen für die Beschwerdeverfahren vorsehen würde.

## 7. Amtshilfe

- 73 Im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit inländischen Behörden (Art. 14 VE-IPG) müssen diese dem SECO Daten über Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse bekanntgeben. Diesbezüglich ist klarzustellen, dass dies das Anwaltsgeheimnis in Investitionsprüfverfahren im Übrigen unberührt lässt.
- 74 Was die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden (Art. 15 VE-IPG) betrifft, ist die Kompetenz zum Austausch "*über die generelle Gefährdungs- und Bedrohungslage*" zu unbestimmt formuliert. Insbesondere ist für diesen Austausch auch eine staatsvertragliche Grundlage erforderlich. Zudem ist ein solcher Informationsaustausch zu dokumentieren. Werden gestützt auf Art. 15 VE-IPG erlangte allgemeine Informationen über die Bedrohungslage in einem konkreten Investitionsprüfverfahren verwendet, ist dieser Umstand gegenüber der genehmigungspflichtigen Person offenzulegen. Ihr ist Akteneinsicht und das rechtliche Gehör zu gewähren, soweit dies die innere oder äussere Sicherheit oder aussenpolitischen Interessen der Schweiz nicht gefährdet.
- 75 Nicht ohne Weiteres nachvollziehbar ist, weshalb Art. 15 Abs. 2 Bst. b VE-IPG Voraussetzungen für die Auskunftserteilung an ausländische Behörden aufstellt, hingegen die Frage von Auskunftersuchen des SECO an ausländische Behörden nicht angesprochen wird. Art. 9 Abs. 2 Bst. b VE-IPG impliziert, dass – unter dem Vorbehalt des Abschlusses entsprechender staatsvertraglicher Kooperationsabkommen – auch Informationen einer ausländischen Behörde eingeholt werden. Diesbezüglich ist den Schweizer Genehmigungsbehörden eine umfassende Dokumentationspflicht aufzulegen.

## 8. Veröffentlichung von Entscheiden und Urteilen

- 76 Im Erläuternden Bericht steht, "[...] [d]as SECO ha[be] jährlich einen Bericht mit aggregierten Informationen zu den erfolgten Prüfungen zu veröffentlichen."<sup>22</sup> Der Vorentwurf enthält jedoch keine Regelung darüber, ob und wie das SECO und der Bundesrat die Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten und namentlich über Entscheide und Urteile im Zusammenhang mit der Investitionsprüfung zu informieren haben. Diesbezüglich besteht demnach eine Regelungslücke.
- 77 Aus Sicht der Unternehmen und der Anwaltschaft ist es essentiell, dass die Investitionsprüfungspraxis sämtlicher Instanzen rasch auf geeignete Weise veröffentlicht wird. Der Veröffentlichung der Praxis kommt dabei eine besonders grosse Bedeutung zu, da es sich bei der Investitionsprüfung, so sie denn eingeführt wird, in der Schweiz

<sup>22</sup> Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

um ein gänzlich neues Rechtsgebiet handelt und der Vorentwurf – auch unter Berücksichtigung der in dieser Stellungnahme enthaltenen Vorschläge – viele unbestimmte und damit durch die Praxis auslegungsbedürftige Begriffe enthält.

- 78 Ein jährlicher Bericht in aggregierter Form vermag dieses Informationsbedürfnis nicht zu stillen. Vielmehr sollten Entscheide und Urteile jeweils so rasch als möglich einzeln sowie alsdann als Teil einer periodisch (vierteljährlich) erscheinenden Sammlung (in geheimnisbereinigter Form) publiziert werden. Die Studienvereinigung möchte daher beliebt machen, im IPG Bestimmungen zu verankern, die denjenigen von Art. 48 und 49 KG entsprechen. Dabei sollten das SECO und der Bundesrat zur Berichterstattung und Veröffentlichung von Entscheiden und Urteilen verpflichtet werden (keine Kann-Bestimmungen).

## **9. Geheimniswahrung**

- 79 Bei der Veröffentlichung von Entscheiden und Urteilen sind ferner berechnigte Geheimhaltungsinteressen der Unternehmen und Behörden zu wahren. Die involvierten Behörden einschliesslich des Bundesrates sind zudem generell zur Wahrung von Amts- und Geschäftsgeheimnissen zu verpflichten. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Wahrung sicherheitsrelevanter Geheimnisse zu. Auch diesbezüglich fehlt jedoch eine Regelung im Vorentwurf. Diese ist aus Sicht der Studienvereinigung jedoch zwingend. Eine Regelung könnte sich an Art. 25 KG orientieren, der sich in der Praxis grundsätzlich bewährt hat.

\* \* \*

Die Stellungnahme wurde durch eine Arbeitsgruppe der Studienvereinigung vorbereitet. Ihr gehörten die folgenden Mitglieder der Studienvereinigung an: Marcel Dietrich, Franz Hoffet, Fabian Koch, David Mamane, Alain Ramey, Philippe Reich, Mani Reinert, Richard Stäuber, David Thomann, Michael Tschudin und Regula Walter.

Die Zusammenarbeit wurde von Richard Stäuber und von Mario Strebel (Mitglied des Vorstands der Studienvereinigung) koordiniert.

## Inhaltsverzeichnis

<b>A.</b>	<b>Vorbemerkungen</b> .....	<b>- 1 -</b>
<b>B.</b>	<b>Kommentierung des Vorentwurfs des Bundesrates</b> .....	<b>- 2 -</b>
I.	Genehmigungspflichtige Übernahmen (Aufgreifkriterien).....	- 2 -
1.	Geltungsbereich.....	- 2 -
a)	Konkretisierung des sachlichen Geltungsbereichs.....	- 2 -
b)	Örtlicher Geltungsbereich .....	- 3 -
2.	Begriffsdefinitionen .....	- 4 -
a)	Übernahme.....	- 4 -
b)	(Inländisches) Unternehmen .....	- 5 -
c)	Ausländischer Investor .....	- 5 -
3.	Tatbestände mit Genehmigungspflicht .....	- 6 -
a)	Übernahmen durch einen staatlichen oder staatsnahen ausländischen Investor....	- 6 -
b)	Übernahmen durch staatliche, staatsnahe und private ausländische Investoren in kritischen Sektoren .....	- 7 -
4.	Allgemeine Bagatellschwelle .....	- 8 -
5.	Bundesrätliche Kompetenz zur Absenkung von Eingriffsschwellen.....	- 9 -
II.	Genehmigungskriterien (Eingreifkriterien).....	- 9 -
1.	Genehmigungskriterien und Regelungstechnik im Allgemeinen .....	- 9 -
2.	Konkretisierung der Genehmigungskriterien .....	- 10 -
3.	Berücksichtigung der Kooperationsbereitschaft .....	- 12 -
III.	Genehmigungsverfahren .....	- 12 -
1.	Zuständigkeit .....	- 12 -
2.	Gesuch .....	- 13 -
3.	Zweistufiges Verfahren.....	- 13 -
4.	Fristen .....	- 14 -
5.	Verwaltungsmassnahmen und Verwaltungssanktionen .....	- 15 -
6.	Rechtsschutz.....	- 15 -
7.	Amtshilfe.....	- 16 -
8.	Veröffentlichung von Entscheiden und Urteilen .....	- 16 -
9.	Geheimniswahrung .....	- 17 -

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

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
CH-3003 Bern

Bern, 08. September 2022

## **Stellungnahme zum Vorentwurf eines Investitionsprüfgesetzes**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, bis zum 09. September 2022 zum Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes (nachfolgend „E-IPG“) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die für einige Mitglieder sehr wichtig ist, weil sie Fernmeldenetze besitzen oder betreiben und von einer Investitionsprüfung bei Unternehmens- und Betriebsteilverkäufen oder Fusionen unmittelbar betroffen wären.

SUISSEDIGITAL ist der Dachverband der Schweizer Telekommunikationsnetzunternehmen und vertritt die Interessen von ca. 180 privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierten Unternehmen verschiedener Grösse, die lokal, regional oder landesweit Telekommunikationsinfrastrukturen (Fest- und Mobilfunknetze) betreiben und darüber verschiedene Fernmeldedienste erbringen. Einige wenige, grössere Mitglieder erwirtschaften einen Umsatz von mehr als 100 Millionen Franken pro Jahr und haben mehr als 50 Vollzeitstellen.

**SUISSEDIGITAL lehnt die Einführung eines Investitionsprüfgesetzes ab. Wir teilen die Einschätzung des Bundesrates, wonach das schlechte Kosten-Nutzen-Verhältnis gegen die Einführung eines solchen Gesetzes spricht. Höhere Unsicherheiten für den Wirtschafts- und Investitionsstandort Schweiz sowie zusätzliche und unnötige administrative Belastungen für die betroffenen Unternehmen und Investoren wären die Folge.**

### **1. Hintergrund**

Das Parlament hat den Bundesrat mit der Annahme der Motion 18.3021 Rieder «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» beauftragt, eine gesetzliche Grundlage für die Prüfung von ausländischen Direktinvestitionen zu schaffen. Das Ziel der Investitionsprüfung soll die Verhinderung einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren sein. Die hauptsächlichen Gefährdungen oder Bedrohungen werden von Investoren mit einer staatlichen Nähe angenommen.

Entsprechend sollen Übernahmen durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren in allen Branchen einer Genehmigungspflicht unterliegen. Zusätzlich wird definiert, in welchen besonders kritischen Sektoren für alle ausländischen Investoren (staatliche und private) bei Übernahmen von inländischen Unternehmen

eine Genehmigungspflicht besteht. Zu diesen Sektoren gehören unter anderem Unternehmen, die inländische Telekommunikationsnetze betreiben oder besitzen sowie solche, die inländischen Behörden zentrale sicherheitsrelevante IT-Systeme liefern oder ebensolche IT-Dienstleistungen erbringen (Art. 4 Abs. 1 E-IPG).

## 2. Unnötiger Ausbau der Investitionskontrollen

SUISSEDIGITAL ist klar der Meinung, dass Übernahmen, welche die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden, zu verhindern sind. In der Schweiz existiert jedoch bereits heute eine Vielzahl von Vorschriften, welche die Eigentumsverhältnisse von Unternehmen wirkungsvoll beeinflussen und prüfen. So liegt die Schweiz bezüglich des Umfangs ihrer Investitionskontrollinstrumente bereits heute über dem Durchschnitt der OECD-Länder.<sup>1</sup>

In Staaten, die bereits über eine vergleichbare Investitionskontrolle verfügen, wie sie die Motion 18.3021 verlangt, zeigt sich zudem, dass diese Kontrolle den Nachweis für Effizienz und Effektivität nicht erbringen: Entscheide gegen Übernahmen durch ausländische Investoren sind trotz einer grossen Anzahl an Prüfungen relativ selten.<sup>2</sup> Ein Ausbau der Investitionskontrolle ist also weder notwendig noch effektiv und wird sich darüber hinaus durch negative Effekte auszeichnen.

➔ **Die bereits vorhandenen Instrumente in der Schweiz zum Schutz vor Investitionen, welche potenziell die öffentliche Ordnung gefährden oder bedrohen, reichen aus. Ein weiterer Ausbau ist nicht angezeigt.**

## 3. Unangemessener Eingriff in Grundrechte

Investitionskontrollen sind massive staatliche Eingriffe in den freien Markt und stehen dadurch im Konflikt mit der in der Verfassung verankerten Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie. Mit Blick auf die zentrale Bedeutung ausländischer Investitionen für die Schweiz sind weitere staatliche Investitionskontrollen kontraproduktiv und nicht im Interesse einer offenen und international stark vernetzten Volkswirtschaft.

Die Auswahl der Sektoren, die einer Kontrolle unterstehen (Art. 4 Abs. 1 Bst. c E-IPG), ist zu umfassend und geht teils weit über die sicherheitskritischsten Bereiche hinaus. Auch die vorgeschlagene Höhe des Jahresumsatzes und der Vollzeitstellen eines inländischen Unternehmens, die massgeblich dafür sind, ob eine Übernahme genehmigungspflichtig ist oder unproblematisch sein soll, wirkt beliebig und ist nicht nachvollziehbar (Art. 4 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 E-IPG). Hier sollten in der Praxis etablierte Schwellenwerte beigezogen werden.

Die parlamentarische Debatte im Zusammenhang mit der Motion 18.3021 fokussierte primär auf die Übernahme staatsnaher oder staatseigener Unternehmen aus dem Ausland. Dort identifiziert auch der erläuternde Bericht des Bundesrats die hauptsächliche Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzesentwurf privatwirtschaftliche Unternehmen nicht gänzlich von der Investitionsprüfung ausnimmt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b E-IPG).

➔ **Eine verhältnismässige Umsetzung der Mo 18.3021 setzt voraus, dass Übernahmen durch privatwirtschaftliche Unternehmen von der Investitionsprüfung gänzlich ausgenommen werden.**

## 4. Investitionsprüfgesetz erhöht die Rechtsunsicherheit

Eine Investitionskontrolle, wie sie im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgeschlagen wird, schadet dem Inno-

<sup>1</sup> siehe u.a. im [Bericht des Bundesrats](#) in Erfüllung der Postulate 18.3376 und 18.3233

<sup>2</sup> vgl. hierzu [economiesuisse.ch/de/dossier-politik/auslaendische-investitionen-erfolgskriterium-statt-gefahrquelle-fuer-unsere](http://economiesuisse.ch/de/dossier-politik/auslaendische-investitionen-erfolgskriterium-statt-gefahrquelle-fuer-unsere)

vationsstandort Schweiz im internationalen Wettbewerb insgesamt. Rechtsunsicherheiten entstehen hauptsächlich auch dadurch, dass den beteiligten Verwaltungseinheiten und letztlich dem Bundesrat ein Ermessen in der Beurteilung einer Übernahme eingeräumt wird. Dies macht es einem Unternehmen schwieriger abzuschätzen, ob eine Übernahme genehmigt wird oder nicht. Das Investitionsprüfgesetz führt bei den Unternehmen zu Verzögerungskosten und birgt das schwer kalkulierbare Risiko eines negativen Bescheids der Prüfbehörde. Damit mindert sich der Unternehmenswert beim Verkauf des Unternehmens.<sup>3</sup> Der Gesetzesentwurf präsentiert sich aus unserer Sicht weder zielgerichtet und wirkungsorientiert, noch risikobasiert und verhältnismässig. Vielmehr wirkt der Vorschlag an weiten Stellen beliebig, lässt Interpretationsspielraum offen und vergrössert so die Rechtsunsicherheit für Unternehmen und Investoren.

- ➔ **Das Investitionsprüfgesetz erhöht die Rechtsunsicherheiten für die betroffenen Unternehmen und Branchen und wirkt sich negativ auf die Investitionsbereitschaft und -möglichkeiten ausländischer Investoren in der Schweiz aus.**

## 5. Schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis

Der Bundesrat bestätigt im begleitenden Bericht zur Vorlage gleich selbst, dass eine Investitionsprüfung «ein schlechtes Kosten-/Nutzenverhältnis» aufweist.<sup>4</sup> Insgesamt erwartet der Bundesrat in seiner Regulierungsfolgenabschätzung hohe Kosten für die Volkswirtschaft, besonders aber für die Eigentümerinnen und Eigentümer potenzieller Zielunternehmen. Zu den obengenannten Unsicherheiten und Risiken kommen zudem Verfahrens- und Beratungskosten auf die Unternehmen hinzu. Aufgrund dessen und mit Verweis auf bereits bestehende Instrumente spricht sich der Bundesrat richtigerweise selbst gegen die Einführung einer staatlichen Investitionsprüfung aus.

- ➔ **Hohen Kosten für die Volkswirtschaft, Unternehmen und staatlichen Verwaltungen steht ein kaum quantifizierbarer Nutzen gegenüber. Wir teilen die Einschätzung des Bundesrates wonach das Kosten-Nutzenverhältnis die Einführung eines Investitionsprüfgesetzes nicht rechtfertigt.**

\*\*\*

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Bemerkungen und Argumente in die weitere Ausarbeitung einbeziehen. Für Fragen dazu stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

## SUISSEDIGITAL – Verband für Kommunikationsnetze



Dr. Simon Osterwalder, Rechtsanwalt  
Geschäftsführer



Stefan Flück, Fürsprecher LL.M.  
Leiter Rechtsdienst

<sup>3</sup> vgl. hierzu erläuternder Bericht (S. 33)

<sup>4</sup> vgl. hierzu erläuternder Bericht (S. 2)



**Swiss-Chinese Chamber of Commerce**  
 Kappelerstrasse 15  
 CH-8001 Zurich  
 Switzerland  
 Phone +41 44 421 38 88  
 info@sccc.ch  
 www.sccc.ch

瑞  
中  
經  
濟  
協  
會

SECO	
14. Sep. 2022	
vorregistriert	
OAGSdm	

GENERAL SECRETARIAT	
12. SEP. 2022	
GS	
SECO	<input checked="" type="checkbox"/>
BLW	
KTI	
EHB	
SBFJ	
BWL	
BWS	
VERG	
PU	
WBF	
Reg. Nr.	

Herr Bundesrat Guy Parmelin  
 Eidgenössisches Departement für  
 Wirtschaft, Bildung und Forschung  
 Schwanengasse 2  
 3003 Bern

09. September 2022

**Vernehmlassung: Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sie haben uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend obigem Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Hierfür bedanken wir uns. SCCC äussert sich gerne wie folgt:

Gemäss der im Parlament angenommenen Motion 18.3021 („Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen“) liefert der Bundesrat einen Vorschlag für eine gesetzliche Grundlage zur Einführung einer staatlichen Kontrollbehörde für ausländische Investitionen. Ziel ist es eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Übernahmen inländischer Unternehmen von ausländischen Investoren zu verhindern.

SCCC schliesst sich der Meinung des Bundesrates an und spricht sich gegen die Einführung einer staatlichen Investitionskontrolle aus. Staatliche Investitionskontrollen sind kontraproduktiv und nicht im Interesse einer offenen und international stark vernetzten Volkswirtschaft. Der vorliegende Ansatz wird den erwartenden Beitrag zur nationalen Sicherheit nicht erfüllen können. Es sind eher die bereits existierenden Instrumente einzusetzen, um die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gewährleisten, welche allenfalls durch ausländische Investitionen gefährdet sein könnten. Auf jeden Fall sollte vermieden werden, dass für Schweizer Unternehmen, welche im Ausland investiert sind oder weiter investieren möchten, ein Risiko entsteht.

Aus Sicht der SCCC ist das Gesetz in der jetzigen Form abzulehnen. SCCC schliesst sich der detaillierten Stellungnahme von Economiesuisse an, und unterstützt dessen Konklusion und Empfehlungen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und stehen für Fragen, wie auch für den weiterführenden Austausch mit allen relevanten Akteuren entlang des politischen Prozesses jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Felix Sutter  
 Präsident SCCC

Beilun Wei  
 General Manager SCCC

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Per E-Mail an: wp-sekretariat@seco.admin.ch

Swissgrid AG  
Bleichemattstrasse 31  
Postfach  
5001 Aarau  
Schweiz

T +41 58 580 21 11  
info@swissgrid.ch  
www.swissgrid.ch

**Ihr Kontakt**  
Michael Rudolf  
T direkt +41 58 580 35 15  
michael.rudolf@swissgrid.ch

6. September 2022

## Swissgrid Stellungnahme zum Investitionsprüfgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf des Investitionsprüfgesetzes (IPG).

Als nationale Netzgesellschaft sorgt Swissgrid dauernd für einen diskriminierungsfreien, zuverlässigen und leistungsfähigen Betrieb des Übertragungsnetzes als wesentliche Grundlage für die sichere Versorgung der Schweiz. Das Übertragungsnetz als Rückgrat für die sichere Stromversorgung ist die kritischste Infrastruktur der Schweiz. Swissgrid teilt das Anliegen, diese Infrastruktur zu schützen vor ausländischen Übernahmen, welche die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden könnten. Den vorliegenden Ansatz eines Investitionsprüfgesetzes erachten wir hierfür jedoch als nicht geeignet. **Im Hinblick auf die Elektrizitätswirtschaft teilen wir die Einschätzung des Bundesrates, dass das bestehende Regelwerk ausreichend ist. Im Falle der nationalen Netzgesellschaft ist deren Eigentümerschaft im Stromversorgungsgesetz (vgl. Art. 18 und 19 StromVG) bereits umfassend geregelt.** Gerne erläutern wir dies nachfolgend im Detail.

Zu den weiteren von dem Investitionsprüfgesetz zu erfassenden Bereichen bzw. Unternehmen (vgl. Art. 4 IPG) äussert sich Swissgrid nicht.

**Sollte der Gesetzgeber an dem Investitionsprüfgesetz inkl. einer Unterstellung der Elektrizitätswirtschaft (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3 und 4 IPG) festhalten, beantragt Swissgrid, dass bezüglich der nationalen Netzgesellschaft die Regelungen des StromVG (Art. 18 und 19) als «lex specialis» gegenüber dem Investitionsprüfgesetz Vorrang haben.**

## **1. Allgemeine Bemerkungen zu Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft**

- **Energieversorgungsunternehmen sind bereits grossmehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand**

Die Elektrizitätsversorgung der Schweiz ist auf zahlreiche Unternehmen aufgeteilt (u.a. über 600 Verteilnetzbetreiber). Diese Unternehmen sind grossmehrheitlich im Eigentum der Gemeinden oder Kantone. Bei den mittleren und grossen Unternehmen regeln z.T. Aktionärsbindungsverträge oder kantonale Gesetze die Eigentümerschaft und sorgen dafür, dass ungewollte Übernahmen durch Dritte vermieden werden.

Für Wasser- und Kernkraftwerke gelten Konzessionen mit den Konzessionsgebern (der öffentlichen Hand). Bei der Wasserkraft stellt der Heimfall nach Ablauf der Konzessionsdauer sicher, dass die Kraftwerke der schweizerischen öffentlichen Hand nicht entgleiten können.

Insgesamt befinden sich kapitalmässig knapp 90% der Elektrizitätswirtschaft im Eigentum der öffentlichen Hand (vgl. Studie swiss economics, 2021, «Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zur Pa. Iv. Badran», S. 35).

- **Das bestehende Recht deckt bereits zentrale Anliegen des Vorhabens ab**

Für den Betrieb von Anlagen der Elektrizitätswirtschaft ist das Schweizer Recht massgebend, dem sich Anlageneigner jedweder Nationalität nicht entziehen können. Zudem existieren spezialgesetzliche Regelungen, welche die Versorgungssicherheit gewährleisten sollen und von allen Elektrizitätsversorgungsunternehmen einzuhalten sind.

Netzbetreiber haben den gesetzlichen Auftrag, einen sicheren, leistungsfähigen und effizienten Betrieb ihres Netzes zu gewährleisten (Art. 8 Abs. 1 Bst. a StromVG). Weiter sind sie verpflichtet, in ihrem Netzgebiet alle Endverbraucher, sowie alle Elektrizitätserzeuger an das Elektrizitätsnetz anzuschliessen (Art. 5 Abs. 2 StromVG). Dies gilt unabhängig der Eigentümerschaft. Die Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom überwacht die Einhaltung dieser Bestimmungen (Art. 22 StromVG).

Der bestehende rechtliche Rahmen deckt somit bereits zentrale Anliegen des Vorhabens ab. Für den Elektrizitätsbereich erachtet Swissgrid die bestehenden spezialgesetzlichen Regelungen als Schutz vor «unerwünschten» Übernahmen zielführender als einen horizontalen Ansatz über das Investitionsprüfgesetz.

## **2. Bemerkungen hinsichtlich Swissgrid**

- **Nach StromVG muss Swissgrid bereits heute mehrheitlich im Eigentum der öffentlichen Hand sein**

Das Stromversorgungsgesetz enthält bereits heute umfassende Regelungen hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse von Swissgrid (Art. 18 f. StromVG). Swissgrid als nationale Netzgesellschaft muss sicherstellen, dass ihr Kapital und die damit verbundenen Stimmrechte direkt oder

indirekt mehrheitlich Kantonen und Gemeinden gehören (Art. 18 Abs. 3 StromVG). Damit ist gewährleistet, dass Swissgrid mehrheitlich der öffentlichen Hand gehört. Der Gesetzgeber tat dies schon damals u.a. mit der Absicht, ausländische Einflussnahmen zu beschränken.<sup>1</sup>

- **Für Aktien von Swissgrid besteht ein Vorkaufsrecht**

Die direkt an der Gesellschaft beteiligten Kantone, Gemeinden und schweizerisch beherrschten Elektrizitätsversorgungsunternehmen haben ein Vorkaufsrecht an den Swissgrid Aktien (Art. 18 Abs. 4 StromVG; Art. 5 Abs. 3 Swissgrid Statuten<sup>2</sup>). Diese Parteien zeigen ein klares Interesse am Erhalt der Eigentümerschaft der schweizerischen öffentlichen Hand an der nationalen Netzgesellschaft. Die Statuten von Swissgrid – welche die Einzelheiten regeln – bedürfen zudem der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 19 StromVG).

Die Bestimmungen des Investitionsprüfgesetzes stehen somit in einem Spannungsverhältnis zu den Art. 18 und 19 StromVG. Dies betrifft insb. die gemäss Art. 4 und 5 IPG dem SECO zugewiesenen Kompetenzen im Verhältnis zu nach Art. 19 Abs. 1 StromVG dem Bundesrat zugewiesenen Kompetenzen. Nicht zuletzt entstünde durch die «doppelte Gesetzgebung» ein unnötiger bürokratischer Mehraufwand. Sollte der Gesetzgeber an dem Investitionsprüfgesetz festhalten, beantragt Swissgrid, dass bzgl. dem Übertragungsnetz die Bestimmungen des Stromversorgungsgesetzes (Art. 18 und 19) gegenüber den Bestimmungen des Investitionsprüfgesetzes Vorrang haben.

- **Die Aktien von Swissgrid sind vinkuliert**

Swissgrid hat ausschliesslich vinkulierte Namenaktien ausgegeben (vgl. Art. 3 Swissgrid Statuten), deren Veräusserung durch den Verwaltungsrat genehmigt werden muss. Ein Kaufinteressent wird erst dann Eigentümer der Namenaktien resp. Aktionär, wenn der Verwaltungsrat die Person des Kaufinteressenten akzeptiert und die Veräusserung der Namenaktien genehmigt hat. Eine Anpassung der Namenaktien kann nur über die vom Bundesrat zu genehmigenden Swissgrid Statuten erfolgen. Zentrale Anliegen der Vorlage sind damit bzgl. Swissgrid bereits erfüllt.

- **Die bestehenden rechtlichen Bestimmungen sind ausreichend, um die Unabhängigkeit von Swissgrid von ausländischen Investoren zu gewährleisten**

Sollte der Gesetzgeber einen Bedarf nach weitergehenden Vorschriften hinsichtlich der Gewährleistung der Unabhängigkeit von Swissgrid ausmachen, wäre dies über eine Anpassung von Art 18 StromVG umzusetzen. In der Vorlage «Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien» (nachfolgend «Mantelerlass»), welche sich zum heutigen Zeitpunkt in der parlamentarischen Beratung befindet, sind bereits Anpassungen hinsichtlich der Vorkaufsrechte an den Aktien von Swissgrid vorgesehen. Diese Anpassungen sehen eine Rangordnung der Vorkaufsrechte vor – 1) Kantone, 2) Gemeinden, 3) schweizerisch beherrschte Elektrizitätsversorgungsunternehmen mit Sitz in der Schweiz (Art. 18 Abs. 4 E-StromVG). Weiter sehen die neuen Bestimmungen vor, dass an der Generalversammlung von Swissgrid die Stimmrechte von

<sup>1</sup> Siehe: Brigitta Kratz, Michael Merker, Renato Tami, Stefan Rechsteiner, Kathrin Föhse (2016, 1.3), «Kommentar zum Energierecht», S. 1536.

<sup>2</sup> Einsehbar unter: [www.swissgrid.ch](http://www.swissgrid.ch) > Unternehmen > Corporate Governance > Statuten und Verhaltenskodex

nicht kantonal oder kommunal beherrschten Aktionären suspendiert werden, wenn die erforderliche Mehrheit von Kantonen und Gemeinden gemäss Art. 18 Abs. 3 StromVG nicht gegeben ist (Art. 18a Abs. 1 Bst. a E-StromVG).

Vorgenannte Ausführungen zeigen auf, dass bereits im Rahmen des Mantelerlasses weitergehende Vorschriften im Hinblick auf die Stärkung der Eigentümerverhältnisse der öffentlichen Hand an Swissgrid erarbeitet werden. Nach Ansicht von Swissgrid sind zudem bereits die heute in Kraft stehenden Bestimmungen ausreichend, um die von Gesetzes wegen geforderte Unabhängigkeit von Swissgrid sicherzustellen. Allfällige notwendige Anpassungen könnten im Rahmen von Statutenänderungen vorgenommen werden, welche vom Bundesrat genehmigt werden müssen. Die Bestimmungen des Investitionsprüfgesetzes sind somit nicht erforderlich.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Swissgrid AG



Doris Barnert  
Head of Corporate Services & CFO



Michael Schmid  
Head of Legal, Regulatory &  
Compliance

Herr Bundesrat Guy Parmelin  
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)  
Schwanengasse 2  
3003 Bern

Bern, 9. September 2022

## **Vernehmlassung: Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

### **Sehr geehrter Herr Bundesrat**

SwissHoldings ist ein branchenübergreifender Wirtschaftsverband und vertritt aktuell 61 Schweizer Konzerne des Industrie- und Dienstleistungsbereichs (ohne den Finanz- und Assekuranzsektor). Unsere Mitglieder sind bedeutende Emittenten am Kapitalmarkt; auf sie entfällt (Stand 31. März 2022) rund 66 Prozent der gesamten schweizerischen Börsenkapitalisierung. Wir wurden im Rahmen der am 30. März 2022 eröffneten Vernehmlassung zur obenstehend erwähnten Verordnung eingeladen, Stellung zu nehmen. Gerne möchten wir uns für diese Möglichkeit bedanken und nehmen diese hiermit gerne wahr.

#### **Zusammenfassung der Position und Anliegen des Verbandes**

- Ausländische Direktinvestitionen sind für die Schweiz zentral. Der Wohlstand der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hängen in der kleinen und offenen Schweizer Volkswirtschaft direkt von der Einbindung in die globalen Wertschöpfungsketten ab.
- Da die Schweizer Unternehmen selbst zu den grössten Direktinvestoren im Ausland gehören, hat die Schweiz ein besonderes Interesse an einem möglichst nicht-diskriminierenden und transparenten Zugang zu den internationalen Investitionsmärkten. Dies erreicht die Schweiz am ehesten, wenn sie sich selbst offen für ausländische Investitionen zeigt.
- Der Bundesrat hat im Rahmen der Vernehmlassung eine Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) zum Vorentwurf präsentiert. Die RFA kommt zum Schluss, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis eines solchen neuen Gesetzes ungünstig sei: Das Gremium spricht sich aus diesem Grund nach wie vor gegen die Einführung einer Investitionsprüfung aus. Es erachtet den bestehenden Rechtsrahmen als ausreichend. SwissHoldings unterstützt diese Position.
- Die Frage, ob die Schweiz eine Investitionsprüfung einführen soll, kann jedoch nicht losgelöst von den internationalen Entwicklungen beurteilt werden. Wenn von Seiten OECD-Mitgliedstaaten flächendeckend Beschränkungen in Bezug auf gewisse ausländische Investitionen eingeführt werden, ist dies bei der Beurteilung des Schweizer Regulierungsansatzes zu berücksichtigen – dies nicht zuletzt auch um zu verhindern, dass eine Sogwirkung auf die Schweizer Wirtschaft ausgelöst wird.
- In diesem Spannungsverhältnis stellt der vorliegende Entwurf einen Kompromiss dar. Um die Rechtsrisiken für die Wirtschaft möglichst klein zu halten, ist ein solch staatlicher Interventionsmechanismus im Rahmen einer zielgerichteten, administrativ schlanken und transparenten Ausgestaltung zu prüfen. Wichtig ist zudem, dass die Regelung mit den bereits bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist.



## **A. Einleitende Bemerkungen**

Der Bund soll künftig Übernahmen von sicherheitsrelevanten Firmen durch ausländische Investoren prüfen. Am 18. Mai 2022 wurde der Vorentwurf für ein solches neues Investitionsprüfgesetz veröffentlicht und in die Vernehmlassung gegeben. Zuvor hatte das Parlament mit der Annahme der Motion 18.3021 Rieder entsprechende gesetzliche Grundlagen gefordert. Vorgeschlagen wird die Einführung einer Melde- und Genehmigungspflicht für gewisse Übernahmen inländischer Unternehmen.

Die Schweiz kennt bislang als kleine, offene Volkswirtschaft gegenüber ausländischen Direktinvestitionen traditionell eine grosse Offenheit. Das Land verfügt im Gegensatz zu anderen OECD-Staaten über keinen allgemeinen Mechanismus zur systematischen Überprüfung ausländischer Investitionsvorhaben (Investitionskontrolle bzw. -prüfung). Grundsätzlich unterliegen ausländische Direktinvestitionen ab gewisser Umsatzschwellenwerte lediglich einer wettbewerbsrechtlichen Prüfung. Gleichwohl sind die kritischen Infrastrukturen in der Schweiz bereits heute geschützt, da die entsprechenden Unternehmen zumeist im Eigentum der öffentlichen Hand sind oder spezialgesetzliche Regelungen vorliegen.

Ausländische Direktinvestitionen sind für die Schweiz und ihre Wirtschaft zentral. Der Wohlstand der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hängen in der kleinen und offenen Schweizer Volkswirtschaft direkt von der Einbindung in die globalen Wertschöpfungsketten ab. Die Schweiz belegte gemäss aktuellen Zahlen der OECD im Jahr 2021 mit insgesamt USD 1'456 Milliarden im internationalen Vergleich Rang 8 der grössten Direktinvestoren weltweit. Beeindruckend ist auch die Zahl der im Ausland investierten Schweizer Unternehmen (über 19'000) und der dort beschäftigten Personen (über 2 Mio.). Aus der operativen Tätigkeit dieser Unternehmen sind im Jahr 2020 Kapitalerträge in der Höhe von über CHF 77 Milliarden in die Schweiz zurückgeflossen (rund 11% des BIP). Hinzu kommen jährlich substanzielle direkte und indirekte Steuererträge von Unternehmen mit Direktinvestitionen.

Da die Schweizer Unternehmen selbst zu den grössten Direktinvestoren im Ausland gehören, hat die Schweiz als offene Volkswirtschaft direkt ein besonderes Interesse an einem möglichst freien, nicht-diskriminierenden und transparenten Zugang zu den internationalen Investitionsmärkten. Dies erreicht die Schweiz aus Sicht des Verbandes am ehesten, wenn sie sich selbst offen für ausländische Investitionen zeigt. Der Bundesrat hat im Rahmen der Vernehmlassung eine Regulierungsfolgeabschätzung zum Vorentwurf präsentiert. Die RFA kommt zum Schluss, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis eines solchen neuen Gesetzes ungünstig sei: Das Gremium spricht sich aus diesem Grund nach wie vor gegen die Einführung einer Investitionsprüfung aus. Es erachtet den bestehenden Rechtsrahmen als ausreichend. SwissHoldings unterstützt diese Position.

Es gilt jedoch auch zu bedenken, dass die Frage, ob die Schweiz eine Investitionsprüfung einführen soll, nicht losgelöst von den internationalen Entwicklungen beurteilt werden kann. Wenn von Seiten OECD-Mitgliedstaaten flächendeckend Beschränkungen in Bezug auf gewisse ausländische Investitionen eingeführt werden, ist dies bei der Beurteilung des Schweizer Regulierungsansatzes zu berücksichtigen – dies nicht zuletzt auch um zu verhindern, dass eine Sogwirkung auf die Schweizer Wirtschaft ausgelöst wird.

Planungs- und Rechtssicherheit im Kontext von Übernahmen ist für ausländische Investoren und inländische Zielfirmen gleichermaßen von zentraler Bedeutung. Der Investitionsprüfprozess fällt in



die besonders kritische Zeit einer Übernahmetransaktion zwischen dem so genannten *Signing und Closing*. Scheitert eine Transaktion aufgrund einer solchen Prüfung, hat dies erhebliche Kosten für beide Parteien zur Folge. Um diese Rechtsrisiken für die Wirtschaft möglichst klein zu halten, ist ein solch staatlicher Interventionsmechanismus im Rahmen einer zielgerichteten, administrativ schlanken und transparenten Ausgestaltung zu prüfen.

## **B. Detailkommentare zum Vorentwurf des Bundesgesetzes (inkl. Begleitbericht)**

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf des Bundesgesetzes und zu den Ausführungen des Erläuternden Berichts wie folgt Stellung:

### **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

#### **Artikel 1 «Zweck»**

Das Gesetz bezweckt gemäss Vorentwurf, eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu verhindern. Dazu werden Übernahmen von kritischen Infrastrukturen durch ausländische Investoren einer Bewilligungspflicht unterstellt. Die Investitionsprüfung beschränkt sich damit auf sicherheitsrelevante Aspekte. Kein Zweck der Investitionsprüfung soll die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen durch ausländische staatsnahe Investoren sein. Ebenfalls nicht Ziel des Gesetzes ist der grundsätzliche Schutz von Schweizer Arbeitsplätzen oder die Stützung spezifischer Branchen oder Industrien.

SwissHoldings erachtet es als wesentlich, dass der Bundesrat – dies im Unterschied zu seinen im August 2021 veröffentlichten Eckwerten für ein Investitionsprüfgesetz – die Verhinderung von allgemeinen Wettbewerbsverzerrungen nicht als Ziel der Investitionsprüfung im Vorentwurf verankert hat. Investitionskontrollen stellen einen massiven Eingriff in das von der Bundesverfassung verbürgte Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit dar. Im Unterschied zu anderen Ländern, deren Grundgesetze nur einzelne Bereiche der Wirtschaftsaktivität wie die Berufswahlfreiheit garantieren, ist die Wirtschaftsfreiheit in der Schweiz als umfassendes Grundrecht konzipiert. Ausnahmen werden lediglich bei Beeinträchtigung des Wettbewerbs oder der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit (Landesverteidigung, Schutz der Bevölkerung und Gesundheit) gewährt. Dieses Prinzip gilt es zu wahren.

Die vom Bundesrat gewählte Eingrenzung des Zwecks der Investitionsprüfung stellt zudem auch sicher, dass die Schweiz ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen einhält. Dies ist aus Sicht des Verbandes von zentraler Bedeutung: Die Schweiz ist bei der Frage der Ausgestaltung eines möglichen Investitionsprüfgesetzes an die Bestimmungen der GATS/WTO gebunden. Beide Abkommen erlauben Ausnahmen in Bezug auf ihr Kernprinzip der Nicht-Diskriminierung nur für Konstellationen, in denen das überwiegend öffentliche Interesse wie die öffentliche Ordnung und Sicherheit eines Vertragsstaates gefährdet ist.

### **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

#### **Artikel 3 «Begriffe»**

SwissHoldings bevorzugt in Bezug auf die Definition eines inländischen Unternehmens die vom Bundesrat im Vernehmlassungsentwurf in Aussicht gestellte Variante 1. Die gewählte Eingrenzung muss zwingend dem Anspruch eines «level-playing field» gerecht werden. Eine



Ausnahmeregelung für ausländische Tochterunternehmen in der Schweiz von der Prüfpflicht – wie dies Variante 2 implizieren würde – würde denn auch zu einer nicht gewünschten Wettbewerbsverzerrung führen.

Der Entwurf sieht mit Verweis auf das Freizügigkeitsabkommen (FZA) der Schweiz mit der Europäischen Union (EU) Ausnahmen für ausländische Investoren vor, sofern es sich dabei um natürliche Personen aus dem «EU/EFTA»-Raum handelt. Es wäre zumindest zu prüfen, ob die entsprechende Ausnahmeregelung nicht auch auf juristische Personen aus diesem Rechtsraum ausgeweitet werden könnte.

## **2. Abschnitt: Genehmigungspflicht**

### **Artikel 4 «Genehmigungspflichtige Übernahmen»**

Aus Sicht des Verbandes ist es zur Sicherstellung eines zielgerichteten und schlanken Regulierungsansatzes richtig, dass die Übernahme eines inländischen Unternehmens durch einen ausländischen privaten Investor ohne Staatsnähe grundsätzlich keiner Melde- und Genehmigungspflicht unterliegt, dass folglich bei der Genehmigungspflicht zwischen ausländischen staatlichen respektive staatsnahen und ausländischen privaten Investoren differenziert wird. Die Einschätzung des Bundesrates wird geteilt, dass die grössten Risiken für die in Art. 2 IPG-E festgelegten Ziele einer Investitionsprüfung am ehestens im «Systemwettbewerb» von staatsnahen im Vergleich zu nicht-staatlichen Firmen resultieren dürften.

Es gilt hier jedoch zu bedenken, dass in der Praxis die Abgrenzung von ausländischen Unternehmen, die unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert werden, von «privaten» Unternehmen nicht immer einfach sein dürfte. Es gibt keine allgemein anerkannte Definition des Begriffes Staatsunternehmen. Die von der OECD in diesem Kontext zur Verfügung gestellte Klassifizierung, wonach ein staatseigenes Unternehmen als *«jede juristische Person, die nach innerstaatlichem Recht als Unternehmen gilt und in der der Staat eine Eigentümerfunktion wahrnimmt. Darüber hinaus sollten Institutionen des öffentlichen Rechts, deren Rechtspersönlichkeit durch spezifische Gesetze geschaffen wird, als staatseigene Unternehmen betrachtet werden, wenn ihre Zielsetzungen und Aktivitäten bzw. Teile ihrer Aktivitäten überwiegend wirtschaftlicher Natur sind.»* ist in diesem Kontext als nicht abschliessend zu werten. Des weiteren haben Erfahrungen in anderen OECD-Mitgliedsstaaten gezeigt, dass der Nachweis der mittelbaren Kontrolle («letztlich berechtigter Investor») grundsätzlich sehr aufwendig ist.

Im Vorentwurf ist des weiteren eine Positivliste von Branchen verankert, welche der Melde- und Genehmigungspflicht unterliegen sollen, unabhängig davon, ob die Eignerstruktur des investierenden Unternehmens staatlicher oder privatwirtschaftlicher Natur ist. Aus Sicht des Verbandes ist diese Liste dieser Sektoren (Art. 4b/c IPG-E) zu umfassend indem sie teils über die sicherheitskritischsten Bereiche hinausgeht. Die Stärkung der Resilienz und Versorgungssicherheit bei internationalen Krisen hängt stark von der Qualität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ab und ist keine Frage von Eigentumsstrukturen der Unternehmen in der Schweiz. Dies hat die Corona-Pandemie jüngst eindrücklich aufgezeigt. Auch im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen wären weniger restriktive Prüfpflichten möglich gewesen (z.B. nur bei nationaler Bedeutung).

Des weiteren gilt zu bedenken, dass die Abgrenzung, welche Unternehmen in welcher Branche tätig sind, in der Praxis oft nicht eindeutig sein dürfte. Erfahrungen aus anderen OECD-Ländern



haben gezeigt, dass Investoren sehr vorsichtig sind und mehr Investitionsprojekte melden, als dies eigentlich von Gesetzes wegen verlangt wird. Zur Erhöhung der Rechtssicherheit soll von Seiten Staat eine kurze verbindliche Überprüfung angeboten werden, ob bei einem besagten Investitionsvorhaben eine Melde- und Genehmigungspflicht besteht oder nicht.

## **2. Abschnitt: Genehmigungspflicht**

### **Artikel 5 «Genehmigungskriterien»**

Gemäss Art. 5 Abs. 1 VE-IPG wird eine meldepflichtige Übernahme genehmigt, wenn ex ante betrachtet «kein Grund zur Annahme besteht, dass die öffentliche Ordnung oder Sicherheit durch die Übernahme gefährdet oder bedroht ist.» Die Gefährdung und Bedrohung sind gemäss dem Erläuternden Bericht als Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmass zu verstehen: Tendiert die Wahrscheinlichkeit, dass eine Übernahme mit an sich hohem Schadensausmass für die Sicherheit der Schweiz diese auch effektiv gefährdet gegen Null, so ist die Übernahme zu genehmigen.

Die im Vorentwurf präzisierten Genehmigungskriterien, die bei der Beurteilung einer meldepflichtigen Transaktion insbesondere zu berücksichtigen sind, sind als relativ vage zu werten. Die Auflistung enthält eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen, die den Behörden bei der Beurteilung im Einzelfall einen grösseren Ermessungsspielraum belassen und deren Auslegung für Unternehmen nicht ohne Weiteres vorhersehbar sein dürfte. Ob mit diesem Ansatz das erklärte Ziel des Entwurfes, eine möglichst hohe Vorhersehbarkeit der Rechtsanwendung sicherzustellen erreicht wird, ist daher fraglich. In diesem Kontext gilt jedoch auch zu bedenken, dass ein solches Prüfgesetz auch Raum bieten muss, damit die Behörden auf unvorhersehbare Sachverhalte in sicherheitspolitisch sensiblen Bereichen reagieren können. Falls der Gesetzesvorschlag dereinst in Kraft treten sollte, bleibt daher zu hoffen, dass die zuständige Behörde durch flächendeckende Veröffentlichung eingehend begründeter Entscheide möglichst rasch (mehr) Rechtssicherheit schafft – und sich nicht wie in anderen Ländern eine schwer vorhersehbare Genehmigungspraxis etabliert.

## **3. Abschnitt: Genehmigungsverfahren**

Wir unterstützen ein zweistufiges Verfahren, weil dieses die Rechtsicherheit für die Unternehmen erhöht. Zudem ermöglicht eine solche Struktur eine effiziente Abwicklung der Prüfentscheidung. Mit Blick auf das eigentliche Prüfverfahren zeigt die rechtsvergleichende Analyse im Erläuternden Bericht auf, dass auch kürzere Fristen als drei Monate möglich sind (Art. 8 Abs. 1 IPG-E). Zudem sind Fristverlängerungen unbedingt zu vermeiden. Des weiteren ist es für unsere Unternehmen von zentraler Bedeutung, dass der Prozess für die Investitionsprüfung mit einem allfälligen Fusionskontrollverfahren gut koordiniert ist.

Es stellt sich die Frage, ob allenfalls zusätzlich zu den vorgesehenen Prüfschritten für die betroffenen Unternehmen auch die Möglichkeit eines Rulings vorgesehen werden sollte. Damit könnte unnötiger Transaktionsaufwand im Kontext der Investitionsprüfung vermieden und die Planbarkeit der Übernahmeaktivität insgesamt nachweislich verbessert werden.



Ein Bescheid über die Genehmigung oder Ablehnung einer Investition hat ferner zwingend auf schriftlichem Weg zu erfolgen (Art. 9 Abs. 1 IPG-E)).

#### 4. Abschnitt: Datenschutz und Amtshilfe

Zu unterstreichen ist ferner, dass nicht nur während, sondern auch nach dem eigentlichen Prüfverfahren die Vertraulichkeit der ausgetauschten Informationen zwischen Behörden und Unternehmen (Abschnitt 4 IPG-E) gewahrt bleiben muss. Dies gilt etwa für die einzureichenden Unterlagen im Rahmen des Prüfverfahrens: Diese sind explizit zu benennen und als eigentliche Akten gemäss Öffentlichkeitsgesetz vor dem Zugang der Öffentlichkeit zu schützen. Mit Blick auf den Austausch mit ausländischen Staaten sind zudem gleichwertige Datenschutzbestimmungen ebenso zentral. Ohne solche Regelungen geht ein Investor ein erhebliches Risiko ein und potenzielle ausländische Investoren könnten zusätzlich abgeschreckt werden.

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

Freundliche Grüsse

**SwissHoldings**  
Geschäftsstelle

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Dr. Rumo".

Dr. Gabriel Rumo  
Direktor

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Denise Laufer".

Denise Laufer  
Mitglied der Geschäftsleitung



Hopfenweg 21  
PF/CP 5775  
CH-3001 Bern  
T 031 370 21 11  
info@travailsuisse.ch  
www.travailsuisse.ch

SECO  
Direction de la politique économique  
Holzikofenweg 36  
3003 Berne

Courriel : [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

Berne, le 8 septembre 2022

### **Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers : consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir consulté sur ce projet et c'est bien volontiers que nous vous faisons parvenir notre avis.

#### **1. Appréciation générale**

Travail.Suisse, l'organisation fa t i re indépendante des travailleurs et travailleuses, salue sur le principe, la création d'une base légale sur l'examen des investissements étrangers. Mais le champ d'application, tel qu'il est défini dans le présent projet, est toutefois beaucoup trop étroit. Outre l'industrie de l'armement et les systèmes informatiques, l'objectif de la motion l'origine de la loi a toujours été de protéger d'un retrait ou d'une reprise le savoir technique, qui est essentiel pour la pérennité de la place industrielle suisse, ainsi que les infrastructures de base, par exemple dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des transports. Ces aspects manquent dans le projet de loi et doivent impérativement être complétés (voir sous point 2. Remarques sur les différents articles).

Si, d'un c té, la politique d'ouverture de la Suisse en mati re d'investissements étrangers est positive pour la place économique suisse et la création d'emplois, de l'autre, il faut reconnaître un risque grandissant que des acquisitions d'entreprises suisses par des investisseurs étrangers ne viennent menacer ou compromettre l'ordre ou la sécurité publics, ou provoquer des distorsions de concurrence. Nous partageons le constat que les principaux risques émanent d'investisseurs proches d'un tat, en particulier de ceux qui se caractérisent par un pouvoir autoritaire et non démocratique. Dans ce sens, Travail.Suisse est favorable à ce que toute acquisition par des investisseurs étrangers étatiques ou proches d'un tat soit soumise à approbation, quelle que soit la branche. L'instrument utilisé pour parvenir à ce but, soit une anal se d'impact de la réglementation approfondie portant sur l'instauration d'un mécanisme d'examen des investissements (ci-apr s « AIR relative l'examen des investissements ») est judicieux.

Les pays de l'UE et de l'OCDE ont multiplié les mesures pour protéger leurs intérêts essentiels touchant l'ordre et la sécurité publics en lien avec les investissements étrangers dans les domaines des infrastructures critiques et de la haute technologie, le plus souvent sous la forme d'un examen intersectoriel des investissements. Un examen des investissements leur permet d'être informés des investissements effectués par des investisseurs étrangers dans des secteurs critiques de leur économie, de fixer dans certains cas des charges ou des conditions, d'interdire la réalisation de certains projets d'investissement étrangers, ou encore d'ordonner leur annulation. S'agissant du droit européen, il y a lieu de mentionner en particulier le règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, applicable depuis le 11 octobre 2020. Les États membres de l'UE doivent aussi pouvoir prendre en compte le fait que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement par un pays tiers (notamment à travers la structure de propriété ou un appui financier significatif), qu'il ait déjà participé des activités portant atteinte à la sécurité ou l'ordre public ou qu'il existe un risque que l'investisseur exerce des activités illégales.

Travail.Suisse en tire la conclusion que, étant donné que les pays de l'UE et de l'OCDE disposent de réglementations pour l'examen des investissements étrangers, on ne saurait prétendre que l'instauration d'une loi sur l'examen des investissements étrangers en Suisse, fixant des conditions minimales, prêterait la place économique suisse sous l'angle de l'ouverture économique et de la capacité concurrentielle. Nous pensons plutôt que la Suisse subirait un dégat d'image nuisible à l'économie si elle n'adopte pas des dispositions minimales en la matière car notre pays pourrait être suspecté d'attirer des investissements douteux et opaques. Dans un contexte de tension internationale comme c'est le cas actuellement avec la guerre en Ukraine et de la montée en puissance de pays émergents totalitaires, cette appréciation gagne en importance.

Le projet prévoit que ce soit le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) qui soit chargé de mettre en œuvre l'examen des investissements et d'assurer la coordination avec les unités administratives concernées. Travail.Suisse prend acte avec satisfaction que le SECO n'est pas seul pour mettre en œuvre l'examen des investissements mais que l'on associera d'autres entités étatiques, en particulier le Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Faute de quoi, il y aurait le risque que les décisions soient prises selon un angle qui pourrait ne pas donner toute l'importance requise des aspects non économiques, comme les droits humains, la santé, l'environnement etc. Nous espérons que par la notion « d'associer d'autres entités étatiques », on comprend bien un processus d'échange et pas seulement une forme d'avis consultatif faisant suite une proposition du SECO. On voit d'ailleurs (voir le point 2.8 du rapport explicatif p. 12) que dans plusieurs pays, plusieurs ministères sont impliqués dans le processus d'examen des investissements. C'est le cas, p.ex., en Allemagne, aux États-Unis ou en France où la coopération interministérielle est très développée.

On constate dans la population une sensibilisation accrue sur les thèmes internationaux et l'interdépendance croissante entre les enjeux financiers, économiques, sociaux et environnementaux. La Suisse rappelle aussi régulièrement toute l'importance de la cohérence entre les différentes politiques. Dans ce sens, il est non seulement logique mais aussi judicieux pour prendre en considération ces évolutions, que l'administration fédérale travaille de manière transversale et interdépendante sur la question des investissements étrangers.

Nous regrettons que le Conseil fédéral reste opposé à un mécanisme d'examen des investissements, au motif que l'utilité potentielle d'un tel instrument sur le plan de la sécurité, qui ne peut pas être clairement quantifiée et ne concernerait qu'un petit nombre de branches économiques, serait contrebalancée par les coûts élevés escomptés pour les propriétaires des entreprises cibles et la place économique suisse dans son ensemble. Travail.Suisse parvient à une conclusion différente : s'il est vrai qu'il est difficile de quantifier les effets d'un tel instrument, le fait qu'il ne concernerait qu'un petit nombre de branches économiques et ne s'appliquerait en principe qu'à des entreprises de pas émergents non démocratiques, ne restreint que très peu l'attractivité de la Suisse comme site pour les investissements étrangers. Nous n'attendons donc pas d'effets négatifs pour la croissance et les emplois. Nous ne voyons pas en particulier pourquoi il en résulterait des coûts élevés pour la place économique dans son ensemble.

Parmi les options qui avaient été envisagées, le Conseil fédéral avait proposé une option statu quo avec monitoring ultérieur. Comme le Parlement, Travail.Suisse considère cette option comme trop faible et soutient l'option 4 l'instauration d'un examen des investissements. Travail.Suisse regrette toutefois que l'instauration d'un examen des investissements ne s'applique pas de manière générale (et pas seulement dans la mesure où ils compromettent ou menacent l'ordre ou la sécurité publics), aux situations de distorsion de concurrence, dues par exemple à des aides publiques peu compatibles avec le principe de neutralité concurrentielle de l'économie de marché. Travail.Suisse invite néanmoins le Conseil fédéral à suivre l'évolution de cette thématique en particulier dans l'UE, puisque cette dernière examine actuellement l'opportunité de réglementer également les distorsions de la concurrence affectant son marché unique qui sont provoquées par des services étatiques étrangers (cf. projet de règlement de la Commission européenne sur les subventions étrangères génératrices de distorsions).

## **2. Remarques sur les différents articles**

Art. 3 LEIE:

Travail.Suisse soutient la variante 1, qui prend en compte toutes les entreprises inscrites au registre du commerce suisse.

Art. 4 LEIE :

Travail.Suisse propose des chiffres supplémentaires sous l'art. 4b avec le contenu suivant :

- 8 (nouveau) : qui produisent des biens intermédiaires indispensables à d'autres entreprises suisses,
- 9 (nouveau) : qui produisent des technologies et des services qui n'ont pu être développés que grâce à une part importante d'investissements publics dans la recherche,
- 10 (nouveau) : qui peuvent influencer de manière significative le potentiel de croissance future de l'économie suisse.

Art. 5 LEIE :

Travail.Suisse propose des chiffres supplémentaires sous l'art. 5 al. 2 avec le contenu suivant :

- h. (nouveau) : si, par l'acquisition, la production dans d'autres entreprises suisses est menacée ;
- i. (nouveau) : si la Suisse perd, du fait de l'acquisition, un précieux savoir-faire dans le domaine de la haute technologie, qui pourrait avoir un impact négatif important sur le développement économique futur ;
- j. (nouveau) : si l'acquisition remet en question la sécurité de l'approvisionnement en biens et services pertinents.

Art. 19 al. 2 LEIE :

Travail.Suisse suggère d'examiner si les décisions concernant les demandes ne peuvent pas être communiquées au fur et à mesure, tout en respectant la protection des données et la sécurité nationale, étant donné qu'il existe généralement un intérêt public.

En vous remerciant par avance de réserver un bon accueil à notre réponse, nous vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

**Travail.Suisse**



Adrian Wüthrich, président de Travail. Suisse



Denis Torche, responsable du dossier politique extérieure



Thomas Bauer, responsable du dossier politique économique

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

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

Bern, 25. August 2022

**Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen  
Vernehmlassungsantwort (Investitionsprüfgesetz IPG)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Parlament hat die Motion 18.3021 Rieder «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» angenommen und damit den Bundesrat beauftragt, ein Gesetz zur Prüfung ausländischer Investitionen auszuarbeiten. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum bundesrätlichen Gesetzesvorschlag und damit zum Vorentwurf für ein Investitionsprüfgesetz (IPG) Stellung zu beziehen. Der Bundesrat lehnt Investitionsprüfungen ab und verweist auf die vorhandenen und genügend griffigen Regelungen. Die Motion wurde im Parlament von beiden Räten (Nationalrat 96:82, 15 E; Ständerat 22:18, 2 E) mit knappen Mehrheiten und nach kontroversen Diskussionen angenommen.

Der Verband Immobilien Schweiz (VIS) ist der schweizerische Zusammenschluss der institutionellen Investoren und der grossen privaten, professionellen Immobilienunternehmen, die Immobilien als Investitions- oder Kapitalanlage halten. Seine Mitglieder repräsentieren gesamthaft rund 200 Milliarden Franken Portfoliovermögen in Immobilien. Unsere Mitglieder sind von der geplanten Gesetzesänderung möglicherweise direkt betroffen. Gerne legen wir Ihnen unsere Position und Argumente dar.

### **Der VIS lehnt Investitionsprüfungen ab.**

Wir teilen einerseits die Einschätzung des Bundesrates, dass deren Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig ist und dass die bestehenden Regulierungen genügen. Die Interessen der Schweiz sind mit den vorhandenen rechtlichen Instrumenten bereits gut und ausreichend gesichert. Aus Investorensicht ist für den VIS das Sicherstellen von Rahmenbedingungen wichtig, welche die volkswirtschaftlich Mehrwert bringenden Investitionen generell und weiterhin ermöglichen. Die Schweiz kämpft heute gerade im Finanz- und Steuerbereich um ihre Standortqualität. Investitionsprüfungen führen zu höherer Unsicherheit bei Investoren. Sie würden der Schweiz und ihrem Wohlstand schaden. Der VIS und seine Mitglieder lehnen es ab, den Standort mit unnötigen und unverhältnismässigen Regulierungseingriffen noch weiter zu schwächen, zumal diese politisch begründet werden, aber nicht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Der VIS sieht deshalb keinen Anlass, der Einführung des Instruments von Investitionsprüfungen mittels einer separaten Gesetzesvorlage zuzustimmen.

### **Ausgangslage**

2018 hatte Ständerat Beat Rieder die Motion 18.3021 „Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen“ eingereicht. Primäres Ziel der Motion ist es, Schweizer Unternehmen vor dem Kauf durch ausländische Staaten bzw. staatsnahen Betrieben zu schützen und so das Abführen von Know-How zu verhindern. Es sollen Übernahmen ausgeschlossen werden können, welche die «öffentliche Sicherheit oder Ordnung der Schweiz gefährden».

Dies, so die Motion, würde die Wettbewerbsfähigkeit und damit den Industrie- und Wirtschaftsstandort Schweiz schwächen. Fakt ist: Die Schweizer Regulierungspraxis ist im Bereich der Direktinvestitionen im internationalen Vergleich bereits verhältnismässig restriktiv. Gerade im Immobilienbereich bestehen mit der Lex Koller strikte Regulierungsvorschriften, die kein anderes Industrieland so kennt. Sowohl Ständerat wie auch Nationalrat haben die Motion nach intensiver Debatte mit knappen Resultaten angenommen. Der Bundesrat sieht im Vorentwurf eine Genehmigungspflicht bei Übernahmen durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren vor. Lediglich in besonders kritischen Bereichen sollen alle ausländischen Investoren – also sowohl privat wie staatlich agierende Investoren – einer Genehmigungspflicht unterstellt werden. Es ist richtig, dass der Bundesrat davon ausgeht, dass eine mögliche grundlegende Gefährdung von ausländischen staatlichen und staatsnahen Investoren ausgehen kann, so dass für Übernahmehabenden dieser Investoren eine umfassende Meldepflicht eingeführt werden sollte (sektorenübergreifend in allen Branchen). Private ausländische Investoren sollen Übernahmen hingegen nur dann melden müssen, wenn sie inländische Unternehmen in bestimmten, noch näher zu bezeichnenden Bereichen betreffen.

Der Bundesrat ortet dabei in einer grundsätzlichen und sehr wichtigen Frage Klärungsbedarf, nämlich in der Definition, was als inländisches Unternehmen zu gelten hat. Er stellt dazu zwei Varianten zur Diskussion: Diese legen fest, ob eine inländische Tochterfirma

einer ausländischen Unternehmensgruppe als inländisches Unternehmen gelten soll oder nicht.

## Vorbemerkungen

Es besteht ein Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative 16.498 Badran «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller», zu welcher der VIS in der [Vernehmlassung](#) ebenfalls Stellung bezogen hat. Dieser Zusammenhang macht die Umsetzung beider Vorlagen komplexer, da die eindeutige Zuständigkeit erst noch geregelt werden müsste: Die von der Pa. Iv. 16.498 erfasste Energiewirtschaft müsste entweder durch das Investitionsprüfgesetz (IPG) oder durch das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, sog. Lex Koller) erfasst werden, nicht aber durch beide. Diese Frage müsste vom Bundesrat und vom Parlament in der Beratung allfälliger Vorlagen geregelt werden.

Richtigerweise fokussiert der Bundesrat in seinem Vorentwurf auf Übernahmen durch staatliche bzw. staatsnahe ausländische Investoren sowie auf mögliche private Übernahmen in bestimmten sicherheitskritischen Bereichen. Er sieht eine Bagatellschwelle vor (gemäss Umsatz und Vollzeitstellen), um Fälle ausscheiden zu können, die nicht einer Investitionsprüfung unterstellt werden sollen.

Der Bundesrat hat auch zwei sehr zweckdienliche und wichtige Korrekturen vorgenommen, diese gegenüber den im August 2021 veröffentlichten Eckpunkten eines möglichen Regulierungsvorhabens:

Die industriepolitische motivierte Förderung oder die Erhaltung bestimmter Branchen oder Technologien soll demnach explizit kein Zweck möglicher Investitionsprüfungen sein. Dies würde die Schweiz abschotten und es könnte ihren Platz in den internationalen Kapitalmärkten empfindlich schwächen. Ebenso sagt der Bundesrat nun im Vorentwurf richtig, dass die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen durch ausländische staatsnahe Investoren kein Ziel von Investitionsprüfungen sein soll. Der Vorentwurf bezieht sich damit nun richtigerweise ausschliesslich auf Wettbewerbsverzerrungen, welche die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden oder bedrohen. Der VIS begrüsst diese Präzisierung und betont, dass ein Rückkommen auf die ursprünglich angedachte Maximalvariante nicht akzeptabel wäre.

Mitglieder des VIS wären von Investitionsprüfungen teilweise direkt betroffen. So gelten laut den Vorschlägen im IPG auch ausländisch kontrollierte vermögensfähige Gesellschaften, also z.B. Fondsgesellschaften als ausländische Investoren. Dies gilt, obschon allfällige Übernahmen durch private ausländische Investoren nur dann der Investitionsprüfung unterliegen, wenn das inländische Unternehmen in einem Sektor tätig ist, welcher für die öffentliche Ordnung und Sicherheit kritisch ist.

Grundsätzlich bezweifelt der VIS, wie in der untenstehenden Argumentation dargelegt, dass die Vorlage geeignet ist, die angestrebte zusätzliche Rechtssicherheit zu schaffen. Das Gegenteil dürfte der Fall sein. So will der Bundesrat unter anderem die

«Kooperationsbereitschaft» des ausländischen Investors beim Entscheid berücksichtigen, um besser beurteilen zu können, ob der Investor mit seinem Vorhaben tatsächlich eine prüfungspflichtige Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darstellt. Dies, obschon ohnehin bereits eine gesetzliche Mitwirkungspflicht besteht. Der in der Vorlage vorgesehene Beurteilungsspielraum für die Behörden sowie deren nötige Auslegung schafft für Unternehmen also zusätzliche Rechtsunsicherheit, nicht aber mehr Rechtssicherheit.

## Argumentation

Der VIS hat sich seit der Einreichung der Mo. 18.3021 mehrfach zu den Forderungen geäußert, es seien für die Schweiz die gesetzlichen Grundlagen für Investitionsprüfungen zu schaffen. Der Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes setzt die Anliegen der Motion 18.3021 um. Der VIS lehnt den Vorentwurf mit den nachfolgenden Begründungen und Argumenten ab. Diese sind teilweise auch im [Positionspapier](http://www.vis-ais.ch/positionen) ([www.vis-ais.ch/positionen](http://www.vis-ais.ch/positionen)) wiedergegeben.

### Unsere Argumente:

#### 1. Kritische Infrastrukturen sind bereits gut geschützt

Die Schweiz kennt bereits weitgehende Gesetzesbestimmungen, die kritische Infrastrukturen (namentlich Stromwerke, Wasserwerke etc.) vor ausländischen Übernahmen schützen. Gemäss Elektrizitätsstatistik befinden sich heute rund 90 Prozent der Strominfrastruktur in öffentlicher Hand. Deren Verkauf unterliegt in jedem Fall einem demokratischen Entscheidverfahren. Betroffen wären insbesondere solche Unternehmen, welche potenziell einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren ausgesetzt sein könnten. Durch zusätzliche Investitionsprüfungen nochmals eine administrative Zusatzhürde einzubauen, ist weder zielführend noch sinnvoll – zumal diese Prüfungen gar keinen zusätzlichen Schutz bieten könnten.

#### 2. Investitionsprüfungen verursachen hohe Kosten und hohen administrativen Aufwand

Die vom Staatssekretariat für Wirtschaft Seco in Auftrag gegebene Regulierungsfolgeabschätzung RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung kommt diesbezüglich zu einem klaren Schluss: «Zusammenfassend erwarten wir hohe Kosten für die Eigentümerinnen und Eigentümer potentieller Zielunternehmen sowie für den Wirtschaftsstandort insgesamt». Zur Einführung von Investitionsprüfungen würde im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ein neues Ressort gebildet. Allein für diese Behörde schätzt der Bundesrat je nach Variante zwischen 4 und 8 nötigen neuen Vollzeitstellen für den direkten Vollzug. Hinzu kämen Lizenzgebühren für spezialisierte Firmen- und Investitionsdatenbanken, die für die Prüfung notwendige Informationen liefern. Allein diese Lizenzgebühren könnten «bis zu mehreren 100 000 Franken» betragen, so der Bundesrat.

Diese zusätzlichen Stellen innerhalb des SECO stellen einen beträchtlichen administrativen und finanziellen Mehraufwand dar. Dies abgesehen von den Kosten, die entstehen, wenn wie vorgesehen, die weiteren nötigen Amtsstellen im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie dem Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), in die Prüfungen einbezogen werden. Dieser Aufwand steht in keinem Verhältnis zum allfälligen Nutzen von Investitionsprüfungen.

### **3. Die entstehende Rechtsunsicherheit schadet der Schweiz und ihren Unternehmen**

Für Investitionen ist nichts so schädlich wie Unsicherheit bezüglich der Rechtslage. Für einen Übernahmeprozess würde die Investitionsprüfung zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen, denn der Prüfprozess fällt in die besonders kritische Zeit zwischen dem sogenannten Signing und Closing. Wir verweisen dazu auf die Erkenntnisse aus der RFA: «Scheitert eine Transaktion aufgrund der Investitionsprüfung, entstehen erhebliche Opportunitätskosten und die Gefahr, dass gesunde Zielunternehmen deutlich geschwächt aus einer gescheiterten Übernahme hervorgehen. Unabhängig davon, ob eine Übernahme ansteht oder nicht, wären insbesondere sämtliche Unternehmen negativ betroffen, die in als kritisch erachteten Wirtschaftszweigen angesiedelt sind. Ihre Eigentümerinnen und Eigentümer müssten mit einer Wertminderung rechnen». Es liegt nicht im Interesse der Mitglieder des VIS, dass sich die Zeit zwischen dem Abschluss des Kaufvertrags und dem Vollzug der Übernahme von geschätzt einem bis zu vier Monaten hinzieht. Je länger diese Zeitspanne ist, desto grösser sind die Unsicherheiten beim Käufer wie beim Verkäufer. Der vorliegende Vorentwurf schafft somit statt zusätzlicher Sicherheit im Gegenteil grössere Rechtsunsicherheit für möglicherweise betroffene Unternehmen und für die Schweiz als Zielland von Investitionen generell. Rechtsunsicherheit wirkt sich auf das Investitionsvolumen in der Schweiz aus. Sie schmälert mittelfristig den Wohlstand und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit.

### **4. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind negativ**

Die Einführung von Investitionsprüfungen würde generell den für die Schweiz zentralen internationalen Öffnungsgrad beeinträchtigen und direkt auch die ausländischen Investitionen in die Schweiz reduzieren. Damit würde sich direkt die Attraktivität des Wirtschafts- und Investitionsstandorts Schweiz vermindern, was wiederum Auswirkungen auf ausländische wie inländische Investoren haben wird: Wenn potenziell gewisse ausländische Investitionen in inländische Unternehmen erschwert oder allenfalls verhindert werden, wirkt sich dies negativ auf die Bereitschaft sowohl ausländischer als auch inländischer Investoren aus, in inländische Unternehmen zu investieren. Wir gehen davon aus, dass dies bei Investoren auch das Zögern fördern würde, in der Schweiz allenfalls neue Tochterunternehmen aufzubauen - sollte wegen möglicher Investitionsprüfungen die Möglichkeit bestehen, dass ein späterer Verkauf der Investitionsprüfung unterliegt.

### **5. Offenheit gegenüber ausländischen Investitionen muss gewährleistet bleiben**

Die Schweiz ist weltweit eines der grössten Empfängerländer von ausländischen Investitionen. Umgekehrt investieren wir auch sehr viel im Ausland. 2021 hat die Schweiz im Gegenwert von 259.5 Mrd. Franken exportiert. Umgekehrt beliefen sich die Importe im selben Jahr auf 200.8 Mrd. Franken, was wertmässig noch 4,4 Milliarden Franken unter dem «Vor-Corona-Niveau» liegt. Die Handelsbilanz lag damit im letzten Jahr bei 58,7 Milliarden Franken. Die in diesen Zahlen widerspiegelte Offenheit der Schweiz hat unserem Land Wohlstand und nachhaltigen wirtschaftlichen Fortschritt gebracht. Die international verflochtene Wirtschaft schafft in der Schweiz Arbeitsplätze und Wertschöpfung. Diese Attraktion gegenüber ausländischen Investitionen muss beibehalten werden. Der grösste Teil der ausländischen Investitionen in der Schweiz erfolgt aus Westeuropa, gefolgt von den USA und Kanada. Umgekehrt investieren schweizerische Unternehmen vorwiegend in westeuropäischen Ländern. China hingegen spielt eine kleine Rolle.

#### **6. Inländische Tochter einer ausländischen Firma vor Investitionsprüfung schützen**

Für die nötige Definition, welche Rechtseinheiten überhaupt als *inländische Unternehmen* (die einer Investitionsprüfung unterstellt würden) gelten sollen, stellt der Bundesrat zwei Varianten zur Diskussion. Eine inländische Tochterfirma, die Teil einer ausländischen Unternehmensgruppe ist, würde mit Variante 1 als inländisches Unternehmen eingestuft, mit Variante 2 wäre dies hingegen nicht der Fall. Bei der möglichen Investitionsprüfung einer Übernahme wäre die Variante 1 von der Investitionsprüfung erfasst, die Variante 2 nicht. Fällt eine Übernahme unter die Investitionsprüfung, wird sich dies immer negativ auf den Wert des inländischen Unternehmens auswirken. Der VIS fordert, dass bei einer allfälligen Einführung von Investitionskontrollen die Variante 2 zum Tragen kommt, damit inländische Tochterfirmen ausländischer Unternehmen vor unnötigen Investitionsprüfungen geschützt bleiben. Richtig argumentiert der Bundesrat, dass eine mögliche Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Schweiz durch die Übernahme eines inländischen Unternehmens letztlich nicht davon abhängt, ob sich das inländische Unternehmen bereits in ausländischem Eigentum befindet oder nicht. Fällt eine Übernahme unter die Investitionsprüfung, wird sich dies jedoch immer negativ auf den Wert des inländischen Unternehmens auswirken.

#### **7. Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist unverhältnismässig**

Die Wirtschaftsfreiheit ist in der Bundesverfassung festgeschrieben (Art. 27 Wirtschaftsfreiheit, individuelle Garantie und Art. 94 (Wirtschaftsfreiheit, institutionelle Garantie). Jegliche vom Gesetzgeber getroffene Massnahmen müssen diesen Grundsatz respektieren. Wenn Investitionsprüfungen eingeführt würden, müssten diese den Anforderungen der Artikel 27 und 36 der Bundesverfassung BV (Einschränkungen von Grundrechten) genügen. Der VIS betont: Durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit, insbesondere die Vertragsfreiheit, grundsätzlich eingeschränkt. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist unverhältnismässig und würde sich negativ auswirken.

Wir danken Ihnen für Ihre Bemühungen und die Berücksichtigung unserer Argumente. Für allfällige Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



**Bettina Mutter**  
Geschäftsführerin VIS

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Elektronisch an: [wp-sekretariat@seco.admin.ch](mailto:wp-sekretariat@seco.admin.ch)

7. September 2022

Cornelia Abouri, Direktwahl +41 62 825 25 15, [cornelia.abouri@strom.ch](mailto:cornelia.abouri@strom.ch)

## Stellungnahme zum Investitionsprüfgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE) dankt Ihnen für die Möglichkeit, sich zum Entwurf eines Investitionsprüfgesetzes zu äussern.

Mit dem Gesetz soll eine Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren verhindert werden. Zu den besonders kritischen Bereichen, welche vor Übernahmen vornehmlich von staatlichen oder staatsnahen ausländischen Investoren geschützt werden sollen, zählen gemäss Entwurf auch die Stromtransport- und Verteilnetze sowie grössere Kraftwerke.

Der VSE teilt die genannte Zielsetzung, kritische Versorgungsbereiche vor Gefährdungen und Bedrohungen zu schützen. Er erachtet jedoch eine schweizerische Beherrschung von Energieinfrastrukturen, wie sie vorliegend zur Erreichung dieses Ziels vorgeschlagen wird, nicht als notwendig, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Diese steht und fällt mit den notwendigen Investitionen in den Bestand und Ausbau von Netz-, Produktions- und Speichereinrichtungen. Sie ist daher vor allem abhängig von den Rahmenbedingungen, welche die Rentabilität der Anlagen sicherstellen und die konkrete Realisierung von Vorhaben ermöglichen.

Zudem deckt das geltende Recht Anliegen nach einer möglichst schweizerischen Beherrschung des Energiesektors bereits hinreichend ab:

- Die Strominfrastruktur befindet sich heute zum überwiegenden Teil bereits im Besitz der öffentlichen Hand (knapp 90% gem. Elektrizitätsstatistik). Ein Verkauf von Anlagen setzt somit die demokratische Zustimmung voraus.
- Für Wasser- und Kernkraftwerke gelten Konzessionen mit den Konzedenten (d.h. mit der öffentlichen Hand). Bei der Wasserkraft stellt der Heimfall nach Ablauf der Konzessionsdauer zudem explizit sicher, dass die Kraftwerke langfristig dem Willen der öffentlichen Hand nicht entgleiten können. Die Strategien der grössten Wasserkraftkantone sehen bereits heute vor, dass der Heimfall ausgeübt

werden soll und das Kraftwerkseigentum somit mehrheitlich an die Standortkantone und -gemeinden übergehen wird.

- Für das Stromübertragungsnetz ist gemäss geltender Rechtsordnung sichergestellt, dass dieses dem Schweizer Eigentum nicht entzogen werden kann. Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass das Kapital der Nationalen Netzgesellschaft Swjssgrid und die damit verbundenen Stimmrechte direkt oder indirekt mehrheitlich Kantonen und Gemeinden gehören müssen (Art. 18 Abs. 3 StromVG). Entsprechend besteht auch ein Vorkaufsrecht von Kantonen, Gemeinden und schweizerisch beherrschten Elektrizitätsversorgungsunternehmen an den Aktien der Netzgesellschaft (Art. 18 Abs. 4 StromVG). Zudem unterliegen die Statuten der Nationalen Netzgesellschaft und damit auch Anpassungen der Swissgrid Namenaktien der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 19 StromVG).
- Für den Betrieb der Anlagen ist das Schweizer Recht massgebend, dem sich Anlageneigner jedweder Nationalität nicht entziehen können. Es existieren spezialgesetzliche Regelungen, welche die Versorgungssicherheit gewährleisten sollen und von allen Investoren einzuhalten sind. Ferner sind die entsprechenden Anlagen standortgebunden und können nicht ins Ausland verlegt werden. Die Energieversorger mit gebundenen Kunden unterstehen zudem der Versorgungspflicht (Art. 6 StromVG).

Hinzu kommt, dass Investoren unabhängig ihrer Nationalität ein wirtschaftliches Interesse daran haben, möglichst viel Strom und marktgerecht zu produzieren.

In der Schweiz ist bei grösseren Anlagen die Partnerwerkstruktur verbreitet. In dieser Eigentumsstruktur übernehmen die Aktionäre in aller Regel solidarisch die Verantwortung für ihr gemeinsames Werk und verpflichten sich, jeweils ihrem Eigentumsanteil entsprechend die Jahreskosten des Kraftwerkes zu tragen und die Energiemenge zu beziehen. Für ausländische Investoren stellt eine Übernahme dieser gemeinsamen Verantwortung eine hohe Hürde dar. Im Fall einer Beteiligung besteht ein Kontrollmechanismus, da allfällige Änderungen der Partnerstruktur von den Partnern mitgetragen werden müssen.

Allfällige Hürden bei der Kapitalbeschaffung würden Investitionen in die Energieinfrastruktur zudem tendenziell erschweren und somit die Versorgungssicherheit schwächen, statt sie zu stärken. Die ohnehin zeitintensive und aufwändige Suche nach Investoren und Finanzierungsbeiträgen würde eine Genehmigungspflicht weitere zeitliche Verzögerungen nach sich ziehen. Investitionen in den Bestand und Ausbau der Energieinfrastruktur werden so behindert. Ein erschwelter Wiederverkauf hätte ferner höhere Refinanzierungskosten zur Folge, denn potenzielle Investoren würden die Restriktionen mit einem Abschlag auf den Anlagewert quittieren. Der Wert der Energieinfrastrukturen würde sinken aufgrund der deutlich kleineren Anzahl in Frage kommender Investoren. Die darauf resultierenden wirtschaftlichen Einbussen durch die vorliegende Regelung würden letztlich zulasten der öffentlichen Hand gehen, in deren Eigentum sich die Energieunternehmen grossmehrheitlich befinden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass ausländische Beteiligungen an Energieanlagen in der Schweiz bereits heute eine Realität sind und in der Vergangenheit zu keinerlei negativen Auswirkungen geführt haben. Auch bei anderen strategischen Infrastrukturen werden bis heute keinerlei negative Auswirkungen aufgrund von ausländischen Beteiligungen beobachtet. Schweizerische Energieunternehmen halten im Ausland ebenfalls Energiebeteiligungen. Es ist sicherzustellen, dass die Reziprozität gewährleistet bleibt.

Aus den genannten Gründen erachtet der VSE die Einführung einer Investitionskontrolle für die Infrastrukturen der Strombranche nicht als notwendig. Dies bestätigt auch die mit den Vernehmlassungsunterlagen

publizierte Regulierungsfolgenabschätzung zur Einführung einer Investitionsprüfung: «Es bestehen bereits Instrumente, mit denen sich die definierten Probleme adressieren lassen, wie bspw. Staatseigentum. Insbesondere der Schutz klassischer kritischer Infrastrukturen scheint durch bestehende Instrumente weitestgehend gesichert.»

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für allfällige Rückfragen gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Frank'.

Michael Frank  
Direktor

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'N. Brauchli'.

Nadine Brauchli  
Bereichsleiterin Energie

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

per Mail an: wp-sekretariat@seco.admin.ch

Zürich, 5. September 2022

**Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen  
Vernehmlassungsantwort (Investitionsprüfgesetz IPG)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Parlament hat die Motion 18.3021 Rieder «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» angenommen und damit den Bundesrat beauftragt, ein Gesetz zur Prüfung ausländischer Investitionen auszuarbeiten. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum bundesrätlichen Gesetzesvorschlag und damit zum Vorentwurf für ein Investitionsprüfgesetz (IPG) Stellung zu beziehen. Der Bundesrat lehnt Investitionsprüfungen ab und verweist auf die vorhandenen und genügend griffigen Regelungen. Die Motion wurde im Parlament von beiden Räten (Nationalrat 96:82, 15 E; Ständerat 22:18, 2 E) mit knappen Mehrheiten und nach kontroversen Diskussionen angenommen.

Die Vereinigung Zürcher Immobilienunternehmen (VZI) ist ein Zusammenschluss von Immobilienunternehmen, die vor allem in der Wirtschaftsregion Zürich aktiv sind. Die 23 Mitglieder der Vereinigung bewirtschaften und repräsentieren im Wirtschaftsraum Zürich etwa ein Viertel der Immobilienobjekte. Unsere Mitglieder sind von der geplanten Gesetzesänderung möglicherweise direkt betroffen. Gerne legen wir Ihnen unsere Position und Argumente dar.

**Die VZI lehnt Investitionsprüfungen ab.**

Wir teilen einerseits die Einschätzung des Bundesrates, dass deren Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig ist und dass die bestehenden Regulierungen genügen. Die Interessen der Schweiz sind mit den vorhandenen rechtlichen Instrumenten bereits gut und ausreichend gesichert. Aus Investorensicht ist das Sicherstellen von Rahmenbedingungen wichtig, welche die volkswirtschaftlichen Mehrwert bringenden Investitionen generell und weiterhin ermöglichen. Die Schweiz kämpft heute im Finanz- und Steuerbereich um ihre Standortqualität. Investitionsprüfungen führen zu höherer Unsicherheit bei Investoren. Sie würden der Schweiz und ihrem Wohlstand schaden. Die VZI und ihre Mitglieder lehnen es ab, den Standort mit unnötigen und unverhältnismässigen Regulierungseingriffen noch weiter zu schwächen, zumal diese politisch begründet werden, aber nicht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Die VZI sieht deshalb keinen Anlass, der Einführung des Instruments von Investitionsprüfungen mittels einer separaten Gesetzesvorlage zuzustimmen.

## **Ausgangslage**

2018 hatte Ständerat Beat Rieder die Motion 18.3021 „Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen“ eingereicht. Primäres Ziel der Motion ist es, Schweizer Unternehmen vor dem Kauf durch ausländische Staaten bzw. staatsnahen Betrieben zu schützen und so das Abführen von Know-How zu verhindern. Es sollen Übernahmen ausgeschlossen werden können, welche die «öffentliche Sicherheit oder Ordnung der Schweiz gefährden». Dies, so die Motion, würde die Wettbewerbsfähigkeit und damit den Industrie- und Wirtschaftsstandort Schweiz schwächen. Fakt ist: Die Schweizer Regulierungspraxis ist im Bereich der Direktinvestitionen im internationalen Vergleich bereits verhältnismässig restriktiv. Gerade im Immobilienbereich bestehen mit der Lex Koller strikte Regulierungsvorschriften, die kein anderes Industrieland so kennt. Sowohl Ständerat wie auch Nationalrat haben die Motion nach intensiver Debatte mit knappen Resultaten angenommen. Der Bundesrat sieht im Vorentwurf eine Genehmigungspflicht bei Übernahmen durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren vor. Lediglich in besonders kritischen Bereichen sollen alle ausländischen Investoren – also sowohl privat wie staatlich agierende Investoren – einer Genehmigungspflicht unterstellt werden. Es ist richtig, dass der Bundesrat davon ausgeht, dass eine mögliche grundlegende Gefährdung von ausländischen staatlichen und staatsnahen Investoren ausgehen kann, so dass für Übernahmehorhaben dieser Investoren eine umfassende Meldepflicht eingeführt werden sollte (sektorenübergreifend in allen Branchen). Private ausländische Investoren sollen Übernahmen hingegen nur dann melden müssen, wenn sie inländische Unternehmen in bestimmten, noch näher zu bezeichnenden Bereichen betreffen.

Der Bundesrat ortet dabei in einer grundsätzlichen und sehr wichtigen Frage Klärungsbedarf, nämlich in der Definition, was als inländisches Unternehmen zu gelten hat. Er stellt dazu zwei Varianten zur Diskussion: Diese legen fest, ob eine inländische Tochterfirma einer ausländischen Unternehmensgruppe als inländisches Unternehmen gelten soll oder nicht.

## **Vorbemerkungen**

Es besteht ein Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative 16.498 Badran «Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller». Dieser Zusammenhang macht die Umsetzung beider Vorlagen komplexer, da die eindeutige Zuständigkeit erst noch geregelt werden müsste: Die von der Pa. Iv. 16.498 erfasste Energiewirtschaft müsste entweder durch das Investitionsprüfgesetz (IPG) oder durch das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG, sog. Lex Koller) erfasst werden, nicht aber durch beide. Diese Frage müsste vom Bundesrat und vom Parlament in der Beratung allfälliger Vorlagen geregelt werden.

Richtigerweise fokussiert der Bundesrat in seinem Vorentwurf auf Übernahmen durch staatliche bzw. staatsnahe ausländische Investoren sowie auf mögliche private Übernahmen in bestimmten sicherheitskritischen Bereichen. Er sieht eine Bagatellschwelle vor (gemäss Umsatz und Vollzeitstellen), um Fälle ausscheiden zu können, die nicht einer Investitionsprüfung unterstellt werden sollen.

Der Bundesrat hat auch zwei sehr zweckdienliche und wichtige Korrekturen vorgenommen, diese gegenüber den im August 2021 veröffentlichten Eckpunkten eines möglichen Regulierungsvorhabens: Die industriepolitische motivierte Förderung oder die Erhaltung bestimmter Branchen oder Technologien soll demnach explizit kein Zweck möglicher Investitionsprüfungen sein. Dies würde die Schweiz abschotten und es könnte ihren Platz in den internationalen Kapitalmärkten empfindlich schwächen. Ebenso sagt der Bundesrat nun im Vorentwurf richtig, dass die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen durch ausländische staatsnahe Investoren kein Ziel von Investitionsprüfungen sein soll. Der Vorentwurf bezieht sich damit nun richtigerweise ausschliesslich auf Wettbewerbsverzerrungen, welche die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden oder bedrohen. Die VZI begrüsst diese Präzisierung und betont, dass ein Rückkommen auf die ursprünglich angedachte Maximalvariante nicht akzeptabel wäre.

Grundsätzlich bezweifeln wir, wie in der untenstehenden Argumentation dargelegt, dass die Vorlage geeignet ist, die angestrebte zusätzliche Rechtssicherheit zu schaffen. Das Gegenteil dürfte der Fall sein. So will der Bundesrat unter anderem die «Kooperationsbereitschaft» des ausländischen Investors beim Entscheid berücksichtigen, um besser beurteilen zu können, ob der Investor mit seinem Vorhaben tatsächlich eine prüfungspflichtige Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit darstellt. Dies, obschon ohnehin bereits eine gesetzliche Mitwirkungspflicht besteht. Der in der Vorlage vorgesehene Beurteilungsspielraum für die Behörden sowie deren nötige Auslegung schafft für Unternehmen also zusätzliche Rechtsunsicherheit, nicht aber mehr Rechtssicherheit.

## **Argumentation**

Die VZI lehnt den Vorentwurf mit den nachfolgenden Begründungen und Argumenten ab

### **1. Kritische Infrastrukturen sind bereits gut geschützt**

Die Schweiz kennt bereits weitgehende Gesetzesbestimmungen, die kritische Infrastrukturen (namentlich Stromwerke, Wasserwerke etc.) vor ausländischen Übernahmen schützen. Gemäss Elektrizitätsstatistik befinden sich heute rund 90 Prozent der Strominfrastruktur in öffentlicher Hand. Deren Verkauf unterliegt in jedem Fall einem demokratischen Entscheidungsverfahren. Betroffen wären insbesondere solche Unternehmen, welche potenziell einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren ausgesetzt sein könnten. Durch zusätzliche Investitionsprüfungen nochmals eine administrative Zusatzhürde einzubauen, ist weder zielführend noch sinnvoll – zumal diese Prüfungen gar keinen zusätzlichen Schutz bieten könnten.

### **2. Investitionsprüfungen verursachen hohe Kosten und hohen administrativen Aufwand**

Die vom Staatssekretariat für Wirtschaft Seco in Auftrag gegebene Regulierungsfolgeabschätzung RFA zur Einführung einer Investitionsprüfung kommt diesbezüglich zu einem klaren Schluss: «Zusammenfassend erwarten wir hohe Kosten für die Eigentümerinnen und Eigentümer potenzieller Zielunternehmen sowie für den Wirtschaftsstandort insgesamt». Zur Einführung von Investitionsprüfungen würde im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ein neues Ressort gebildet. Allein für diese Behörde schätzt der Bundesrat je nach Variante zwischen vier und acht nötige Vollzeitstellen für den direkten Vollzug. Hinzu kämen Lizenzgebühren für spezialisierte Firmen- und Investitionsdatenbanken, die für die Prüfung notwendige Informationen liefern. Allein diese Lizenzgebühren könnten «bis zu mehreren 100 000 Franken» betragen, so der Bundesrat.

Diese zusätzlichen Stellen innerhalb des SECO stellen einen beträchtlichen administrativen und finanziellen Mehraufwand dar. Dies abgesehen von den Kosten, die entstehen, wenn wie vorgesehen, die weiteren nötigen Amtsstellen im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie dem Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), in die Prüfungen einbezogen werden. Dieser Aufwand steht in keinem Verhältnis zum allfälligen Nutzen von Investitionsprüfungen.

### **3. Die entstehende Rechtunsicherheit schadet der Schweiz und ihren Unternehmen**

Für Investitionen ist nichts so schädlich wie Unsicherheit bezüglich der Rechtslage. Für einen Übernahmeprozess würde die Investitionsprüfung zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen, denn der Prüfprozess fällt in die besonders kritische Zeit zwischen dem sogenannten Signing und Closing. Wir verweisen dazu auf die Erkenntnisse aus der RFA: «Scheitert eine Transaktion aufgrund der Investitionsprüfung, entstehen erhebliche Opportunitätskosten und die Gefahr, dass gesunde Zielunternehmen deutlich geschwächt aus einer gescheiterten Übernahme hervorgehen. Unabhängig davon, ob eine Übernahme ansteht oder nicht, wären insbesondere sämtliche Unternehmen negativ betroffen, die in als kritisch erachteten Wirtschaftszweigen angesiedelt sind. Ihre Eigentümerinnen und Eigentümer müssten mit einer Wertminderung rechnen». Je länger die Zeitspanne zwischen dem Abschluss des Kaufvertrags und dem Vollzug der

Übernahme ist, desto grösser sind die Unsicherheiten beim Käufer wie beim Verkäufer. Der vorliegende Vorentwurf schafft somit statt zusätzlicher Sicherheit im Gegenteil grössere Rechtsunsicherheit für möglicherweise betroffene Unternehmen und für die Schweiz als Zielland von Investitionen generell. Rechtsunsicherheit wirkt sich auf das Investitionsvolumen in der Schweiz aus. Sie schmälert mittelfristig den Wohlstand und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit.

#### **4. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind negativ**

Die Einführung von Investitionsprüfungen würde generell den für die Schweiz zentralen internationalen Öffnungsgrad beeinträchtigen und direkt auch die ausländischen Investitionen in die Schweiz reduzieren. Damit würde sich direkt die Attraktivität des Wirtschafts- und Investitionsstandorts Schweiz vermindern, was wiederum Auswirkungen auf ausländische wie inländische Investoren haben wird: Wenn potenziell gewisse ausländische Investitionen in inländische Unternehmen erschwert oder allenfalls verhindert werden, wirkt sich dies negativ auf die Bereitschaft sowohl ausländischer als auch inländischer Investoren aus, in inländische Unternehmen zu investieren. Wir gehen davon aus, dass dies bei Investoren auch das Zögern fördern würde, in der Schweiz allenfalls neue Tochterunternehmen aufzubauen - sollte wegen möglicher Investitionsprüfungen die Möglichkeit bestehen, dass ein späterer Verkauf der Investitionsprüfung unterliegt.

#### **5. Offenheit gegenüber ausländischen Investitionen muss gewährleistet bleiben**

Die Schweiz ist weltweit eines der grössten Empfängerländer von ausländischen Investitionen. Umgekehrt investieren wir auch sehr viel im Ausland. 2021 hat die Schweiz im Gegenwert von 259.5 Mrd. Franken exportiert. Umgekehrt beliefen sich die Importe im selben Jahr auf 200.8 Mrd. Franken, was wertmässig noch 4,4 Milliarden Franken unter dem «Vor-Corona-Niveau» liegt. Die Handelsbilanz lag damit im letzten Jahr bei 58,7 Milliarden Franken. Die in diesen Zahlen widerspiegelte Offenheit der Schweiz hat unserem Land Wohlstand und nachhaltigen wirtschaftlichen Fortschritt gebracht. Die international verflochtene Wirtschaft schafft in der Schweiz Arbeitsplätze und Wertschöpfung. Diese Attraktion gegenüber ausländischen Investitionen muss beibehalten werden. Der grösste Teil der ausländischen Investitionen in der Schweiz erfolgt aus Westeuropa, gefolgt von den USA und Kanada. Umgekehrt investieren schweizerische Unternehmen vorwiegend in westeuropäischen Ländern. China hingegen spielt eine kleine Rolle.

#### **6. Inländische Tochter einer ausländischen Firma vor Investitionsprüfung schützen**

Für die nötige Definition, welche Rechtseinheiten überhaupt als *inländische Unternehmen* (die einer Investitionsprüfung unterstellt würden) gelten sollen, stellt der Bundesrat zwei Varianten zur Diskussion. Eine inländische Tochterfirma, die Teil einer ausländischen Unternehmensgruppe ist, würde mit Variante 1 als inländisches Unternehmen eingestuft, mit Variante 2 wäre dies hingegen nicht der Fall. Bei der möglichen Investitionsprüfung einer Übernahme wäre die Variante 1 von der Investitionsprüfung erfasst, die Variante 2 nicht. Fällt eine Übernahme unter die Investitionsprüfung, wird sich dies immer negativ auf den Wert des inländischen Unternehmens auswirken.

Die VZI fordert, dass bei einer allfälligen Einführung von Investitionskontrollen die Variante 2 zum Tragen kommt, damit inländische Tochterfirmen ausländischer Unternehmen vor unnötigen Investitionsprüfungen geschützt bleiben. Richtig argumentiert der Bundesrat, dass eine mögliche Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Schweiz durch die Übernahme eines inländischen Unternehmens letztlich nicht davon abhängt, ob sich das inländische Unternehmen bereits in ausländischem Eigentum befindet oder nicht. Fällt eine Übernahme unter die Investitionsprüfung, wird sich dies jedoch immer negativ auf den Wert des inländischen Unternehmens auswirken.

## 7. Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist unverhältnismässig

Die Wirtschaftsfreiheit ist in der Bundesverfassung festgeschrieben (Art. 27 Wirtschaftsfreiheit, individuelle Garantie und Art. 94 (Wirtschaftsfreiheit, institutionelle Garantie). Jegliche vom Gesetzgeber getroffene Massnahmen müssen diesen Grundsatz respektieren. Wenn Investitionsprüfungen eingeführt würden, müssten diese den Anforderungen der Artikel 27 und 36 der Bundesverfassung BV (Einschränkungen von Grundrechten) genügen. Durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit, insbesondere die Vertragsfreiheit, grundsätzlich eingeschränkt. Die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist unverhältnismässig und würde sich negativ auswirken.

Wir danken Ihnen für Ihre Bemühungen und die Berücksichtigung unserer Argumente. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Vereinigung Zürcher Immobilienunternehmen



Béatrice Schaeppi  
Präsidentin



Martin Arnold  
Geschäftsführer

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Direktion für Wirtschaftspolitik  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

per E-Mail:  
wp-sekretariat@seco.admin.ch

Zürich, 6. September 2022

## **Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz, IPG); Stellungnahme der Zürcher Handelskammer**

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 wurden interessierte Kreise dazu eingeladen, sich zum Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen zu äussern. Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt als Wirtschaftsorganisation die Interessen von über 1'100 Unternehmen am Wirtschaftsstandort Zürich und setzt sich für eine wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst günstigen Rahmenbedingungen ein. Wir erlauben uns deshalb, zur vorliegenden Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

**Die ZHK lehnt die Einführung zusätzlicher Massnahmen bezüglich staatlicher Investitionsprüfungen grundsätzlich ab. Staatliche Investitionskontrollen stellen nicht nur unverhältnismässige Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie dar, sondern laufen auch den Interessen einer offenen, international stark vernetzten Volkswirtschaft diametral zuwider. Insofern lehnt die ZHK die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage entschieden ab. Im Übrigen vermisst die ZHK an zahlreichen Stellen des Gesetzesentwurfs eine risikobasierte, wirkungsorientierte und verhältnismässige Ausgestaltung. Dies betrifft insbesondere die Sektorauswahl und die zu prüfenden Unternehmen. Letztendlich weist die vorgeschlagene Investitionsprüfung, wie der Bundesrat ebenfalls festhält, ein negatives Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.**

### **Eingriff in Grundrechte und kontraproduktive Effekte**

Investitionskontrollen bedeuten einen massiven staatlichen Eingriff in den freien Markt und stellen insofern einen Konflikt mit der in der Verfassung verankerten Eigentumsgarantie und Wirtschaftsfreiheit dar. Gesetzliche Einschränkungen von Grundrechten müssen im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein. Diese Voraussetzungen sind bei der vorgeschlagenen Investitionsprüfung nicht gegeben. Bisher konnten staatliche Investitionskontrollen den Nachweis für Effizienz und Effektivität nicht erbringen. Trotz einer grossen Anzahl an Prüfungen sind Entscheide gegen Übernahmen in Ländern, die über eine Investitionskontrolle verfügen (z. B. USA, Kanada), relativ selten. Zudem ist die öffentliche Sicherheit und Ordnung weniger durch Firmenübernahmen sondern durch illegale Aktivitäten wie bspw. Wirtschaftsspionage gefährdet.

## **Die Schweizer Wirtschaft ist abhängig von ausländischen Investitionen**

Der Wohlstand in der Schweiz basiert auf der Offenheit ihrer Märkte und der internationalen Vernetzung ihrer Wirtschaft. Direktinvestitionen aus dem Ausland spielen eine wichtige Rolle, denn inländisches Kapital vermag den hohen Investitionsbedarf in der Schweiz nicht zu decken.

## **Bestehende Instrumente zur Kontrolle sind bereits wirksam**

Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz heute über Instrumente zur Kontrolle ausländischer Investitionen, die gesamthaft über dem OECD-Durchschnitt liegen. Konkret existiert eine Vielzahl von Vorschriften in der Schweiz mit denen bestehende Eigentumsverhältnisse systemrelevanter Infrastrukturen und Unternehmen wirkungsvoll geschützt werden können (insb. die kritischen Infrastrukturen wie Energie, Wasser, Verkehr). Eine darüberhinausgehende Investitionskontrolle schadet dem Investitions- und Innovationsstandort Schweiz im internationalen Wettbewerb. Sie dürfte sich negativ auf die Investitionsbereitschaft ausländischer Investoren in der Schweiz auswirken und auch den Zugang zu internationalen Wissensnetzwerken schwächen.

Für betroffene Unternehmen (Investoren und inländische Zielunternehmen) würden verschärfte Investitionskontrollen zu unnötigen Rechtsunsicherheiten und Risiken führen. Gegenmassnahmen anderer Staaten wären nicht auszuschliessen. Dies ist insofern kritisch, als dass Schweizer Firmen zu den wichtigsten Direktinvestoren weltweit zählen.

## **Unverhältnismässige Ausgestaltung: Ablehnung des vorliegenden Entwurfs**

Für ausländische Investoren und inländische Zielfirmen gleichermaßen ist im Kontext von Übernahmen Planungs- und Rechtssicherheit zentral. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ist zudem die staatliche Intervention möglichst klein, zielgerichtet, wirkungsorientiert und risikobasiert auszugestalten. Diese Ansprüche sind im vorliegenden Entwurf nicht oder ungenügend erfüllt. Nicht nachvollziehbar ist bspw., warum der Gesetzesentwurf privatwirtschaftliche Unternehmen nicht gänzlich von der Investitionsprüfung ausnimmt. Zudem fehlt eine eigentliche Definition für staatsnahe oder staatseigene Unternehmen. Dadurch entsteht eine Rechtsunsicherheit, welche hinderlich für die Investition ausländischer Unternehmen in der Schweiz ist. Die Wahl der Sektoren, welche einer Investitionskontrolle unterstehen würden, ist aus unserer Sicht zudem zu umfassend und geht teils weit über die sicherheitskritischen Bereiche hinaus. Dass bspw. alle grossen Schweizer Unternehmen, die im Arzneimittel-, Medizinal- oder Stromerzeugungsbereich tätig sind, der Investitionsprüfung unterliegen sollen, erschliesst sich uns nicht und ist ein unverhältnismässig grosser Eingriff in die Marktwirtschaft.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**Zürcher Handelskammer**

Dr. Regine Sauter  
Direktorin

Roman Obrist  
Leiter Wirtschaftspolitik