

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik
Holzikofenweg 36
3003 Bern

per Mail an: 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) 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