année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier **Dossier: Ausländische Investitionen in Schweizer Unternehmen**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ackermann, Marco
Drompt, Louise
Zumofen, Guillaume

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Marco; Drompt, Louise; Zumofen, Guillaume 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Ausländische Investitionen in Schweizer Unternehmen, 2018 - 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.09.2024.

Inhaltsverzeichnis

Verkaufseinschränkung von Energieinfrastrukturanlagen an ausländische Investoren (Pa.Iv. 16.498) 1
Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements (Mo. 18.3021) 4
Reprise d'entreprises par des investisseurs étrangers. L'absence totale de contrôle est-elle encore tenable? (Po. 18.3376) 5
Investitionskontrollen bei kritischen Infrastrukturen schaffen (Mo. 20.3461) 6
Investissements directs étrangers. Renforcer le contrôle des fusions (Po. 19.3491) 6
Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (Po. 23.086) 7

Abkürzungsverzeichnis

SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
UREK-NR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
EU	Europäische Union
BJ	Bundesamt für Justiz
KEG	Kernenergiegesetz
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
StromVG	Stromversorgungsgesetz
WRG	Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte
IPG	Investitionsprüfgesetz
VSE	Verband schweizerischer Elektrizitätswerke
BewG/LFAIE	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland
RLG	Rohrleitungsgesetz
BewG	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

---

SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
CEATE-CN	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats
UE	Union européenne
OFJ	Office fédéral de la justice
LENu	Loi sur l'énergie nucléaire
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
LApEl	Loi sur l'approvisionnnement en électricité
LFH	Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques
LEIE	Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers
UCS	Union des centrales suisses d'électricité
BewG/LFAIE	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger
LITC	Loi sur les installations de transport par conduites
LFAIE	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

Verkaufseinschränkung von Energieinfrastrukturanlagen an ausländische Investoren (Pa.Iv. 16.498)

Energiepolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 22.01.2018
MARCO ACKERMANN

Diverse Medien berichteten über die parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH), die eine Beschränkung der Verkäufe von wichtigen Energieinfrastrukturen der Schweiz an ausländische Investoren forderte. Ausgangspunkt der Idee waren gemäss dem Corriere del Ticino auch Pläne der Alpiq gewesen, grosse Anteile ihrer Wasserkraftwerke an ausländische Investoren zu veräussern.
Im Januar 2018 gab die Energiekommission des Nationalrates (UREK-NR) der parlamentarischen Initiative Folge und begrüsste somit die Forderung, dass der Erwerb von **strategischen Infrastrukturen in der Energiebranche** durch ausländische Investoren eingeschränkt werden soll. So sollen die Bestimmungen über den Erwerb dieser Infrastrukturen dem Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland („Lex Koller") unterstellt werden. Obwohl teilweise noch Zweifel am Instrument „Lex Koller" bestanden, sprach sich die UREK-NR mit 9 zu 3 Stimmen bei einer Enthaltung für die Initiative aus. [1]

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 20.03.2018
MARCO ACKERMANN

Einstimmig gab im März 2018 auch die UREK-SR einer parlamentarischen Initiaitive Badran (sp, ZH) zur **Unterstellung der strategisch wichtigen Infrastrukturen des Energiesektors (Wasserkraftwerke, Stromnetze und Gasnetze) unter die Lex Koller** Folge. Damit sollen diese für das einwandfreie Funktionieren der Schweiz notwendigen Schlüsselinfrastrukturen vor einer ausländischen Übernahme geschützt werden. Es gebe selten Geschäfte, in denen sich SVP-Stratege Christoph Blocher und Jaqueline Badran einig seien, die Sorge um den Ausverkauf der inländischen Strom- und Wasserversorgung an ausländische Investoren verbinde aber die beiden Zürcher Politgrössen, postulierte der Tages-Anzeiger kurz vor der Kommissionssitzung. Nicht nur Politikerinnen und Politiker der Polparteien wünschten sich eine Gesetzesanpassung, wie die einstimmig gesinnte Kommission zu erkennen gab. Eine «grosse Mauer gegen die Chinesen» könne so geschaffen werden, titelte der «Blick», und die wettbewerbsverzerrenden Aufkäufe durch den chinesischen Staatsfonds könnten damit unterbunden werden, erklärte Ruedi Noser (fdp, ZH) in derselben Zeitung. In der Offensive gegen eine etwaige Verkaufsbeschränkung stand gemäss Tages-Anzeiger der VSE, da der Verband befürchtete, mit der Ausweitung der Lex Koller «die bereits angespannte Lage der Elektrizitätswirtschaft zusätzlich [zu] verschärfen». [2]

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 21.01.2019
MARCO ACKERMANN

Während die UREK-NR mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zwecks **Unterstellung der strategisch wichtigen Infrastrukturen des Energiesektors unter die Lex Koller** beschäftigt war, kursierten in den Medien Teile eines vertraulichen Berichts des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 6. Dezember 2018 zu ebendieser parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH). In dem Bericht sei vorgeschlagen worden, die Lex Koller bei strategischen Infrastrukturen nach dem Prinzip «ja, ausser» anzuwenden, sodass Verkäufe ins Ausland grundsätzlich erlaubt wären und der Bund einen Verkauf nur verhindern könnte, sofern er eine Versorgungssicherheitsgefährdung nachweisen könnte. Dies würde einer Umkehr der Beweislast gleichkommen, da beim Verkauf von Boden an Personen im Ausland – wo bereits heute die Lex Koller gelte – nach dem Prinzip «nein, ausser» gehandelt werde und die Käufer den Nachweis erbringen müssten. Als problematisch stufte der Bericht gemäss Tages-Anzeiger die konkrete Umsetzung dieses Gefährdungsnachweises ein, da einerseits eine solche Einschätzung «mit viel Ermessen» verbunden wäre und andererseits mit zunehmenden Verkäufen die Versorgungssicherheit sinke und so womöglich nicht alle Käuferinnen und Käufer gleich behandelt würden. Des Weiteren klassifizierte das geheime Dokument eine Lex Koller im Stromsektor als nicht kompatibel mit dem angestrebten Stromabkommen mit der EU. Ein Infrastruktur-Verkaufsverbot an EU-Investoren müsste demnach wohl ausgenommen werden, da sonst «eine unzulässige Diskriminierung stattfände», so der Bericht. Bevor es jedoch zu einem Stromabkommen mit der EU kommen könne, müsse zuerst die Frage nach dem Rahmenabkommen geklärt werden, erläuterte das BJ weiter. [3]

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 10.02.2020
MARCO ACKERMANN

Mit 24 Stimmen bei einer Enthaltung beantragte die UREK-NR im Februar 2020 einstimmig, die **Behandlungsfrist** für die parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH) zur Unterstellung der **strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller um zwei Jahre zu verlängern**. Die Kommission habe sich bereits an mehreren Sitzungen (20. August 2018, 21. Januar 2019 und 26. August 2019) mit der Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfes beschäftigt und die Verwaltung mit diversen Abklärungen – insbesondere zum Geltungsbereich und zur Vereinbarkeit der Forderung mit internationalen Verpflichtungen – beauftragt, so die Kommission in ihrem Bericht. Aufgrund der Komplexität und der zeitaufwändigen Abklärungen sei eine Fristverlängerung bis zur Frühjahrssession 2022 nötig. [4]

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 20.05.2020
MARCO ACKERMANN

Im Mai 2020 beschloss die UREK-NR mit 17 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die Arbeiten zur parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH) für die **Unterstellung der strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller zu sistieren** und stattdessen eine umfassendere, eigene Motion (20.3461) einzureichen. Die Kommission unterstrich damit erneut den Bedarf, kritische Infrastrukturen vor ausländischen Übernahmen zu schützen. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative, die auf Infrastrukturen der Energiebranche beschränkt war, forderte die Motion eine allgemeine gesetzliche Grundlage für Kontrollen bei ausländischen Investitionen in hiesige kritische Infrastrukturen, sofern die Investition zu einer faktischen ausländischen Kontrolle der jeweiligen Unternehmung führt. [5]

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 19.06.2020
MARCO ACKERMANN

Auf Antrag seiner UREK-NR verlängerte der Nationalrat in der Sommersession 2020 stillschweigend die **Behandlungsfrist der parlamentarischen Initiative Badran** (sp, ZH) um zwei Jahre bis zur Frühjahrssession 2022. Die Kommission und die Verwaltung erhalten damit mehr Zeit, um sich vertieft mit den komplexen Fragestellungen in Zusammenhang mit dem Geschäft auseinandersetzen zu können. [6]

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 26.01.2021
MARCO ACKERMANN

Im Januar 2021 gab die UREK-NR bekannt, ihre eigene Kommissionsmotion zum Schutz kritischer Infrastrukturen (Mo. 20.3461) zurückzuziehen, nachdem informelle Gespräche und die Rückweisung der Motion durch den Nationalrat aufgezeigt hatten, dass die weiter vorangeschrittene parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH) doch der bessere Weg sei, um **wichtige Schweizer Infrastrukturen vor ausländischer Kontrolle zu schützen**. Im Januar 2021 nahm sie deshalb die Beratungen zur zuvor sistierten Initiative Badran wieder auf, wie sie in ihrer Medienmitteilung verlauten liess. [7]

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 03.11.2021
MARCO ACKERMANN

Mit 15 zu 9 Stimmen verabschiedete die UREK-NR im Oktober 2021 einen Vorentwurf zur Änderung der Lex Koller, wie sie eine von beiden Kommissionen gutgeheissene parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH) forderte. Damit soll das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland dahingehend angepasst werden, dass **wichtige energiewirtschaftliche Infrastrukturen vor ausländischer Kontrolle geschützt werden** und nur noch unter eng gefassten Bedingungen veräussert werden dürfen. Unter «strategische Infrastrukturen der Energiewirtschaft» summierte die Kommission Wasserkraftwerke, gewisse Rohrleitungen, das Stromnetz sowie die Kernkraftwerke. Nach Meinung der Kommissionsmehrheit bestehe ein fundamentales öffentliches Interesse, dass solche Anlagen, die für das Funktionieren des Landes essenziell sind und oft durch Staatsmittel finanziell gestützt werden, nicht in ausländische Hände geraten. Eine Minderheit Jauslin (fdp, AG) erkannte in der Massnahme hingegen einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und warnte vor Umgehungsmöglichkeiten. Die Vernehmlassung zum Vorentwurf läuft bis Mitte Februar 2022. [8]

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 18.03.2022
GUILLAUME ZUMOFEN

Etant donné les pérégrinations de l'initiative parlementaire, la fin de la consultation de l'avant-projet a été fixée au 17 février 2022. Par conséquent, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) a demandé le **prolongement du délai de deux années pour traiter** l'initiative. Une telle prolongation permettrait à la CEATE-CN de prendre en compte les réponses à la consultation afin de proposer un projet au Parlement qui réponde à la volonté de **l'initiative parlementaire** de soumettre à la Lex Koller les infrastructures stratégiques du secteur énergétique. La chambre basse a validé tacitement la

prorogation du délai. [9]

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 29.03.2023
GUILLAUME ZUMOFEN

Après avoir prolongé, en 2022, le délai de traitement de l'initiative parlementaire, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) s'est emparée du projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). L'objectif de ce projet est d'intégrer les infrastructures stratégiques du secteur énergétique dans la LFAIE (dite **Lex Koller**). Selon la CEATE-CN, les risques qui pèsent sur la sécurité d'approvisionnement énergétique de la Suisse confirment l'**intérêt fondamental des infrastructures énergétiques** et justifient la modification de la Lex Koller. Cette modification concernerait les centrales hydroélectriques, les infrastructures permettant le transport de combustible ou de carburant, les centrales nucléaires et le réseau électrique.
Dans son projet, la commission ne souhaite pas interdire les investissements étrangers, mais définir des conditions strictes. Concrètement, des investisseurs étrangers ne pourraient pas obtenir une position dominante dans l'entreprise. Deux minorités se sont opposées au projet. La première propose d'interdire complètement les investissements étrangers. La seconde met en avant la liberté économique et rejette l'ensemble du projet. [10]

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 07.06.2023
GUILLAUME ZUMOFEN

La Commission de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) a soumis au Conseil fédéral son projet de modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ou Lex Koller). Ce projet de loi découle d'une initiative parlementaire de la députée Jacqueline Badran (ps, ZH). L'objectif est de **soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la Lex Koller** afin de garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique de la Suisse.
Le projet de la CEATE-CN prévoit une obligation d'autorisation pour l'acquisition d'infrastructures stratégiques du secteur énergétique, mais aussi une autorisation pour toute prise de contrôle qui pourrait, par analogie, permettre à son acquéreur d'agir comme un propriétaire. Afin de soumettre les infrastructures énergétiques à la Lex Koller, la CEATE-CN a introduit des règles spécifiques, et encore non-existantes, dans la loi fédérale afin de traiter autant des immeubles, objectif initial de la Lex Koller, que des infrastructures énergétiques. Pour être précis, le projet de loi fédérale assujettit au régime d'autorisation les centrales hydrauliques, selon la loi sur les forces hydrauliques (LFH), les installations de transports par conduites de combustibles ou carburant gazeux, selon la loi sur les installations de transports par conduites (LITC), les réseaux de transport et de distribution d'électricité, selon la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl), et les centrales nucléaires, selon la loi sur l'énergie nucléaire (LENu).
Lors de la procédure de consultation, les partis et organisations invitées se sont, dans la majorité des cas, opposées au projet de loi fédérale. Néanmoins, la CEATE-CE a fait fi des résultats de la procédure de consultation et soumis, tel quel, son projet au gouvernement et à l'Assemblée fédérale. Dans son avis, le Conseil fédéral s'est également opposé au projet. De son point de vue, il n'est pas cohérent de régir deux procédures d'autorisation distinctes – infrastructures énergétiques et immeubles – dans la même loi. L'intégration des infrastructures énergétiques dans la Lex Koller mettrait en difficulté la garantie de propriété et la liberté économique. En outre, le Conseil fédéral considère que la législation en vigueur ainsi que les travaux relatifs à la motion 18.3021 offrent une protection adaptée.
Au **Conseil national**, les députés et députées ont **validé** par 120 voix contre 72 et 1 abstention le **projet de loi fédérale** de la CEATE-CN. Au final, seul l'argument de la liberté économique semble avoir fait mouche. En effet, les voix opposées au projet provenaient du PLR (29 voix), des Vert'libéraux (15 voix) et du groupe du Centre (27 voix). Néanmoins, cela n'a pas suffi. Le projet passe la première rampe du Conseil national. [11]

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 28.02.2024
GUILLAUME ZUMOFEN

À l'inverse de la chambre du peuple, la chambre des cantons a **refusé d'entrer en matière sur le projet de loi pour soumettre les infrastructures énergétiques stratégiques à la** loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (**LFAIE**). Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la majorité de sa commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-CE) et à l'avis du Conseil fédéral. En effet, la majorité de la CEATE-CE a indiqué que le projet de loi fédérale sur le contrôle des investissements étrangers (23.086), déposé par le Conseil fédéral, permettrait de protéger le secteur énergétique sans élaborer de solution

distincte pour le secteur. De plus, à la tribune, Pirmin Bischof (centre, SO) a précisé, pour la commission, que l'intégration des infrastructures énergétiques dans la LFAIE n'était pas adéquate car elle donnait toute la compétence au Conseil fédéral, sans prévoir de recours juridique. À l'opposé, le parti socialiste a plaidé en vain pour une législation plus restrictive que le projet de loi fédérale sur le contrôle des investissements étrangers pour les infrastructures énergétiques. Mais surtout, une motion d'ordre du sénateur Pierre-Yves Maillard (ps, VD) a demandé la suspension du traitement de l'initiative parlementaire jusqu'à la mise en œuvre du message 23.086 relatif à la loi fédérale sur le contrôle des investissements étrangers.
La motion d'ordre a été rejetée par 26 voix contre 17 et 1 abstention. Les voix du PS (7) n'ont été rejointes par des voix de l'UDC (6), des Vert-e-s (2) et du groupe du Centre (2). Puis, cette alliance hétéroclite s'est encore délitée lors du vote sur l'entrée en matière. Le Conseil des Etats a refusé l'entrée en matière par 29 voix contre 12 et 3 abstentions. Le parti socialiste (7) n'a rallié que des voix au sein de l'UDC (3) et des s Vert-e-s (2) avec son plaidoyer. [12]

Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements (Mo. 18.3021)

Strukturpolitik

MOTION
DATUM: 06.06.2018
GUILLAUME ZUMOFEN

Par l'intermédiaire d'une motion, Beat Rieder (pdc, VS) souhaite **protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements directs étrangers dans des entreprises helvétiques**. Il indique que la hausse des investissement directs étrangers constitue une menace pour le savoir-faire, les emplois et la sécurité de la Suisse. Selon lui, un cadre juridique trop souple entraîne une hausse incontrôlable des investissements étrangers. Il cite notamment en exemple les rachats récents de «Bartholet, Syngenta, Gategroup, Swissport et SRTechnics». Pour lutter contre cette menace, non seulement pour la compétitivité de la place économique, mais aussi pour la sécurité du pays, il propose la création d'une autorité d'approbation.
Le Conseil fédéral s'est opposé à la motion. Il a souligné l'importance du libéralisme pour l'économie helvétique. Selon les Sept Sages, l'ouverture économique garantit un afflux de capitaux indispensables à l'emploi et à l'innovation. Néanmoins, en ligne avec plusieurs objets comme la motion 13.3280, le postulat 18.3376 ou encore l'initiative parlementaire 16.498, le Conseil fédéral est disposé à étudier la problématique dans un rapport.
La motion a été transmise à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CE) pour un examen préalable. Par 7 voix contre 5, la majorité de la CER-CE a proposé d'adopter la motion. La majorité de la commission a donc été sensible à la hausse des investissements directs étrangers et aux conséquences potentielles pour la sécurité et l'économie helvétique. Une minorité a suivi les arguments du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats tranchera en premier sur la question. [13]

MOTION
DATUM: 17.06.2019
GUILLAUME ZUMOFEN

Beat Rieder (pdc, VS) souhaite **protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements directs étrangers dans des entreprises helvétiques**. Le sénateur valaisan met en avant des arguments liés à la perte de savoir-faire, à la perte d'emplois et aux risques liés à la sécurité. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-CE) recommande à sa chambre de rejeter la motion par 7 voix contre 5. Une minorité propose d'adopter la motion.
En chambre, l'objet a donné lieu a un débat animé. D'un côté, le PLR a mis en avant l'importance du libéralisme et le risque de rétorsion en cas de mesures protectionnistes. Selon les opposants, ces deux arguments pèsent particulièrement dans un pays comme la Suisse qui repose sur ses exportations. A l'opposé, les défenseurs de la motion ont souligné les risques pour la sécurité helvétique. Au final, la motion a été adoptée par 22 voix contre 18 et 2 abstentions. La chambre du peuple se prononcera donc sur la motion. [14]

MOTION
DATUM: 03.03.2020
GUILLAUME ZUMOFEN

Tout comme le Conseil des Etats, le **Conseil national a adopté la motion**, déposée par Beat Rieder (pdc, VS), **qui vise la protection de l'économie suisse en contrôlant les investissements directs étrangers dans des entreprises helvétiques**. La chambre basse va donc à l'encontre de sa Commission de l'économie et des redevances (CER-CN) qui préconisait, par 15 voix contre 9, de rejeter la motion. Elle a suivi la minorité Müller (pdc, LU) qui considérait que la motion ne remettait en cause ni le libéralisme économique, ni l'importance des investissements directs étrangers, mais permettait un meilleur contrôle des entreprises d'importance systémique. A l'opposé, la majorité estimait que la motion enverrait un signal négatif en contradiction avec notre politique économique extérieure. Lors des débats en chambre, la motion a été adoptée par 96 voix contre 82 et 15 abstentions. Les 28 voix PLR, rejointes par 12 Vert'libéraux et 41 UDC n'ont pas suffi pour rejeter la motion. Le camp de l'adoption de la motion, principalement représenté par le groupe du Centre, le PS et les Verts, a profité de 3 voix dissidentes de l'UDC, et surtout de 7 et 3 abstentions chez l'UDC et les Vert'libéraux pour faire pencher la balance. [15]

Reprise d'entreprises par des investisseurs étrangers. L'absence totale de contrôle est-elle encore tenable? (Po. 18.3376)

Strukturpolitik

POSTULAT
DATUM: 06.06.2018
GUILLAUME ZUMOFEN

Face à la **hausse des investissements étrangers dans des entreprises suisses**, Pirmin Bischof (pdc, SO) demande un rapport du Conseil fédéral qui dresse un bilan de la situation, dessine un comparatif international des mesures législatives et envisage des dispositions, si nécessaire. Le dépositaire cite comme exemple les reprises de Syngenta, Swissport, Gate Gourmet ou encore la stratégie chinoise «Made in China 2025». Plus précisément, le postulat pointe du doigt les risques de fuite de savoir-faire, les risques pour la politique de sécurité à cause d'infrastructures sensibles, les récentes évolutions et les limites de la législation helvétique en comparaison internationale. Le Conseil fédéral a proposé d'adopter le postulat. Il a été tacitement validé, en parallèle de l'objet 18.3021, par le Conseil des États. [16]

POSTULAT
DATUM: 13.02.2019
GUILLAUME ZUMOFEN

Alors que des pays émergents intensifient leurs politiques d'investissement dans des entreprises privées ou publiques de pays avancés, nombreux sont ceux qui pointent du doigt les risques pour la sécurité nationale et l'économie. La Suisse, qui se positionne comme une destination majeure des **investissements directs étrangers**, mais également comme un grand investisseur à l'étranger, n'échappe pas au débat. Le rapport sur le postulat Bischof (pdc, SO) adresse cette problématique. Tout d'abord, le rapport précise que les autres pays européens, avec une économie comparable à l'économie helvétique, n'ont pas introduit de réglementation spécifique sur les investissements directs étrangers. Ensuite, sur la question de la sécurité nationale, d'un côté, la problématique n'existe qu'en cas d'investissement dans une entreprise d'importance systémique. Or, la législation en vigueur, et notamment les législations sectorielles dans les domaines des banques et infrastructures financières, permet d'écarter la grande majorité des risques. D'un autre côté, la stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques dresse des rapports réguliers et prend en compte la sécurité des approvisionnements. Ensuite, d'autres réglementations sont en vigueur pour les secteurs non critiques. Le rapport cite notamment la lex Koller ou encore le droit des marchés financiers. Finalement, l'argument des places de travail ou de la perte de savoir-faire n'est pas justifié selon le rapport. Il précise qu'une intervention législative s'apparenterait à une politique industrielle à tendance protectionniste, donc en inadéquation avec la stratégie économique helvétique. Au final, le rapport préconise un statu quo avec la possibilité de monitorage régulier sur la question. [17]

POSTULAT
DATUM: 17.09.2020
GUILLAUME ZUMOFEN

Sur recommandation du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a **classé le postulat sur les investissements directs étrangers**. [18]

Investitionskontrollen bei kritischen Infrastrukturen schaffen (Mo. 20.3461)

Energie

MOTION
DATUM: 19.05.2020
MARCO ACKERMANN

In Erweiterung einer parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH; Pa.Iv. 16.498) zur Unterstellung wichtiger Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller reichte die UREK-NR im Mai 2020 mit 17 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen eine eigene Kommissionsmotion zwecks **Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Investitionskontrollen bei kritischen Infrastrukturen** ein. Damit sollen künftig ausländische Direktinvestitionen in zentrale Schweizer Unternehmen, die zu einer faktischen Kontrolle dieser Firma und Infrastrukturen führen, dem Segen einer Genehmigungsbehörde unterstellt werden. Im August 2020 beantragte auch der Bundesrat die Annahme der Motion. Er verwies in seiner Stellungnahme auf eine bereits angenommene Motion Rieder (cvp, VS; Mo. 18.3021), die sich weitgehend mit dieser Forderung decke. [19]

MOTION
DATUM: 16.12.2020
MARCO ACKERMANN

In der Wintersession 2020 befasste sich der Nationalrat als Erstrat mit der Motion seiner UREK zur **Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Investitionskontrollen bei kritischen Infrastrukturen**. Die grosse Kammer folgte dabei mit 138 zu 41 Stimmen bei 10 Enthaltungen einem Antrag Girod (gp, ZH) zwecks **Rückweisung der Motion an die Kommission**. Wie Girod im Rat erklärte, sei man in der UREK-NR durch informelle Gespräche zum Schluss gekommen, dass die ursprüngliche parlamentarische Initiative Badran (sp, ZH; Pa.Iv. 16.498) der bessere Weg sei, um hiesige zentrale Infrastrukturen vor der Kontrolle durch ausländische Investoren zu schützen. Es dürfe aufgrund dieser Kommissionsmotion nicht zu einer weiteren Verzögerung der parlamentarischen Initiative Badran kommen, da zeitnahes Handeln geboten sei. Eine gescheiterte SP-Minderheit Nordmann (sp, FR) hatte gar verlangt, die Motion ganz abzulehnen, um der Kommission das klare Signal zu geben, sich direkt mit der von beiden Kommissionen angenommenen und von der Verwaltung vorbereiteten parlamentarischen Initiative zu beschäftigen. Doch auch mit der Rückweisung wird sich die Kommission wieder vorrangig mit der sistierten und weiter fortgeschrittenen Forderung Badran beschäftigen müssen. [20]

MOTION
DATUM: 26.01.2021
MARCO ACKERMANN

Ende Januar 2021 zog die UREK-NR im Rahmen der Beratungen zur parlamentarischen Initiative Badran (sp, ZH; Pa.Iv. 16.498) ihre eigene **Motion zum Schutz kritischer Infrastrukturen** zurück. Die in der Motion verlangten Schutzmassnahmen würden – wie der Bundesrat bereits ausgeführt hatte – mit der angenommenen Motion Rieder (mitte, VS; Mo. 18.3021) bereits umgesetzt, erklärte die Kommission in ihrer Medienmitteilung. [21]

Investissements directs étrangers. Renforcer le contrôle des fusions (Po. 19.3491)

Wettbewerbsfähigkeit

POSTULAT
DATUM: 01.06.2021
GUILLAUME ZUMOFEN

Le parlementaire zurichois Fabian Molina (ps, ZH) explique que lorsque des entreprises helvétiques du service public, actives pour la sécurité du pays, ou actives dans des domaines économiques stratégiques sont reprises par des Etats ou des fonds souverains étrangers, la sécurité et la démocratie helvétique sont en danger. Il charge donc le Conseil fédéral de **modifier le droit suisse des cartels afin de permettre un filtrage des investissements directs étrangers** comme cela a été introduit au sein de l'UE.
Le Conseil fédéral s'est opposé au **postulat**. D'un côté, il a précisé que le droit sur les cartels ne permettait pas d'empêcher des fusions d'entreprises avec comme seul

critère l'intérêt public. D'un autre côté, il a indiqué que l'art.185, al. 3 de la Constitution répondait déjà à la demande du postulat. En outre, il estime inopportun de freiner les investissements directs étrangers en Suisse.
En chambre, l'objet a été **rejeté** par 100 voix contre 89 et 4 abstentions. L'UDC (52), le PLR (28) et le groupe du Centre (20 voix contre, 8 voix pour) ont décidé du sort du postulat. [22]

Loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers (Po. 23.086)

Strukturpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.12.2023
LOUISE DROMPT

En décembre 2023, le **Conseil fédéral** a déposé son **projet de loi fédérale sur l'examen des investissements étrangers** (LEIE), qui a pour but de prévenir les acquisitions d'entreprises suisses par des investisseurs étrangers si ces acquisitions mettent en danger ou compromettent l'ordre public ou la sécurité de la Suisse. Ce projet intervient suite à l'adoption par le Parlement de la motion de Beat Rieder (centre, VS) 18.3021 datant de février 2018 «Protéger l'économie suisse en contrôlant les investissements». Cette motion chargeait le Conseil fédéral de créer des bases légales en vue d'un mécanisme d'examen des investissements directs étrangers.
Dans son message accompagnant le projet, le Conseil fédéral, clairement opposé à l'instauration d'un tel examen des investissements, rappelle l'importance cruciale des investissements étrangers en Suisse, tout en soulignant qu'elle-même joue un rôle significatif en tant qu'investisseuse à l'étranger. Il insiste sur le fait qu'une politique d'ouverture envers les investissements étrangers est indispensable pour soutenir l'économie et le bien-être de la population suisse. Cette ouverture favorise l'apport de capitaux et de compétences dans les entreprises du pays, ce qui stimule la création de valeur ajoutée et contribue à maintenir les emplois. Le Conseil fédéral affirme avoir élaboré un projet de loi visant à maintenir cette ouverture aux investisseurs étrangers tout en assurant un examen des investissements qui soit ciblé, efficace et transparent, conforme aux engagements internationaux de la Suisse. À l'inverse de la logique, le Conseil fédéral recommande au Parlement de refuser son projet de loi, estimant que les coûts associés ne sont pas justifiés par les bénéfices attendus, et que le cadre réglementaire existant est adéquat. De plus, aucune acquisition passée n'a été identifiée comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité de la Suisse.
Dans le projet présenté, les domaines particulièrement critiques comprennent, entre autres, les biens d'équipement militaires et les biens utilisables à des fins civiles et militaires, la production d'électricité et l'exploitation de réseaux électriques, l'approvisionnement en eau ainsi que les infrastructures de santé, de télécommunication et de transport. Les petites entreprises seront exemptées de la réglementation. Selon le Conseil fédéral, l'acquisition d'entreprises actives dans ces domaines par des investisseurs étrangers privés ne pose en principe pas de problème, car les investisseurs privés cherchent à faire prospérer les entreprises qu'ils rachètent; ils ne sont généralement pas animés par des intentions déstabilisatrices ou des intérêts géopolitiques. Les autorités soulignent toutefois — reprenant les arguments énoncés au Parlement — que l'ordre ou la sécurité publics pourraient être davantage menacés lorsque les investisseurs sont contrôlés par un État étranger.
De plus, la procédure d'examen des investissements proposée par le projet charge le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) de la mise en place de l'examen des investissements et de la coordination avec les unités administratives. La procédure d'approbation devrait se dérouler en deux phases. Dans un premier délai d'un mois sera déterminé si l'acquisition peut être approuvée directement ou si une procédure d'examen doit être initiée. Si une procédure doit être initiée, un maximum de trois mois supplémentaires seront requis pour mener à bien la procédure d'examen. La décision d'entamer ou non une procédure d'examen sera prise par consensus entre les unités administratives impliquées dans le processus (à savoir, le SECO et les unités administratives concernées). Si celles-ci jugent qu'une acquisition devrait être interdite ou si elles ne parviennent pas à un accord à l'issue de la procédure d'examen, la décision doit revenir au Conseil fédéral.
La procédure de consultation a recueilli 72 avis, avec, d'une part, une majorité de 38 participants qui se sont opposés à l'instauration d'un examen des investissements, notamment l'UDC, le PLR et la plupart des associations économiques et interprofessions, ainsi que près de la moitié des cantons (dont ZH, BE, BS, BL, VD). Certains opposants, à l'image du PLR et d'economiesuisse, proposent une mesure

limitée aux investisseurs contrôlés par un État tiers. D'autre part, une minorité de 29 participants soutient l'examen des investissements, dont 14 approuvent globalement l'avant-projet. Il s'agit principalement de l'autre moitié des cantons qui ont pris part à la procédure de consultation (dont AG, GE, SG). Les opposants craignent que cela n'affaiblisse la place économique suisse et que le projet porte atteinte à la liberté économique, tandis que les partisans estiment qu'il est parfois nécessaire d'agir contre le risque d'ingérence étrangère. Suite à la consultation, le champ d'application de la loi a été restreint aux investisseurs étrangers contrôlés par des Etats étrangers.
En février 2024, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-CE) s'est déclarée favorable à l'élaboration de règles intersectorielles concernant l'acquisition par des personnes à l'étranger d'entreprises suisses lorsque celle-ci est susceptible de menacer la sécurité. La Commission a, par ailleurs, proposé de refuser d'entrer en matière sur l'initiative parlementaire 16.498 qui vise à soumettre les infrastructures stratégiques du secteur énergétique à la Lex Koller, la trouvant trop spécifique et préférant le projet susmentionné du Conseil fédéral, qui présente une réponse plus globale en comparaison à la Lex Koller. [23]

---

1) Medienmitteilung UREK-NR; APZ, BU, CdT, 24.1.18
2) Medienmitteilung UREK-SR vom 20.3.18; TA, 20.3.18; Blick, 21.3.18
3) BaZ, TA, 21.1.19
4) Kommissionsbericht UREK-NR vom 10.02.20
5) Medienmitteilung UREK-NR vom 20.05.20
6) AB NR, 2020, S. 1132
7) Medienmitteilung UREK-NR vom 26.1.21
8) Medienmitteilung UREK-NR vom 13.10.21; Medienmitteilung UREK-NR vom 3.11.21
9) BO CN, 2022, p.581; Rapport CEATE-CE 14.02.2022; CdT, 18.2.22
10) Communiqué de presse CEATE-CN du 29.3.23; FF, 2023 1095
11) BO CN, 2023, p.1152 ss.; Communiqué de presse CEATE-CN du 29.3.23; Communiqué de presse CF du 2.6.23; FF, 2023 1095; FF, 2023 1096; LT, NZZ, 3.6.23; AZ, 7.6.23; 24H, AZ, NZZ, TA, 8.6.23; NZZ, 9.6.23
12) BO CE, 2024, p.33 s.; Communiqué de presse CEATE-CE du 2.2.2024
13) Communiqué de presse CER-CE du 10.04.2019; Rapport CER-CE du 09.04.2019
14) BO CE, 2019, pp. 438 s.; Communiqué de presse CER-CE du 10.04.2019; TA, 11.4.19; So-Bli, 28.4.19; BaZ, SGT, 18.6.19; LT, 19.6.19
15) BO CN, 2020, pp.44 s.; Communiqué de presse CER-CN du 08.10.2019; Rapport CER-CN du 08.10.2019; AZ, CdT, NZZ, TA, 4.3.20
16) BO CE, 2018, pp.418 s.
17) Rapport Investissements transfrontaliers et contrôles des investissements; NZZ, 12.1., 30.1.19; LT, 6.2.19; SGT, 12.2.19; SGT, TA, 14.2.19; AZ, 26.2.19
18) FF, 2020, p.3263 s.
19) Medienmitteilung UREK-NR vom 20.05.20
20) AB NR, 2020, S. 2619 f.
21) Medienmitteilung UREK-NR vom 26.1.21; Medienmitteilung UREK-NR vom 26.1.21
22) BO CN, 2021, p.923
23) Communiqué de presse CEATE-CE du 2.1.24; FF, 2024 124