



18.3021

Motion Rieder Beat.
Schutz der Schweizer Wirtschaft
durch Investitionskontrollen

Motion Rieder Beat.
Protéger l'économie suisse
en contrôlant les investissements

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.06.18 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.06.19

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit
(Noser, Föhn, Germann, Hefti, Schmid Martin)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Noser, Föhn, Germann, Hefti, Schmid Martin)
Rejeter la motion

Le président (Fournier Jean-René, président): Un rapport écrit de la commission vous a été remis. Le Conseil fédéral propose le rejet de la motion.

Bischof Pirmin (C, SO), für die Kommission: Die Motion trägt den Titel "Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen". Sie möchte gesetzliche Grundlagen für eine Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen in Schweizer Unternehmungen schaffen, indem der Bundesrat unter anderem eine Genehmigungsbehörde für die der Investitionskontrolle unterworfenen Geschäfte einsetzt.

AB 2019 S 439 / BO 2019 E 439

Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 7 zu 5 Stimmen, die Motion anzunehmen. Eine Minderheit beantragt Ihnen die Ablehnung der Motion.

Die Motion geht auf eine Ihnen bekannte Situation zurück. Die Schweiz ist ein Land mit vielen Know-how-tragenden Betrieben und führt in den entsprechenden Indices oft die Rankings an. Schweizer Unternehmungen sind gerade deshalb für die Übernahme durch ausländische Investoren attraktiv, namentlich für Übernahmen durch Investoren, die aus Ländern kommen, die kein freies Marktwirtschaftssystem kennen, aber folgende Investitions- oder Machtpolitik definieren und vorsehen: dass im Interesse eines Staates – nicht privater Unternehmungen – mit Staatsfonds oder mit staatlichen Subventionen entsprechendes Know-how oder auch Infrastrukturen aufgekauft werden.

Der Motionär geht davon aus, dass das langfristig der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz schadet. Der Motionär führt aus, dass eine Reihe von Staaten, eigentlich die Mehrzahl der umliegenden Staaten, auch die Europäische Union, dauernd schärfere Regeln über Investitionskontrollen vornimmt, die Schweiz aber bis heute keinerlei Regeln in diesem Bereich kennt – keinerlei Regeln! Die EU verschärft die entsprechenden Massnahmen, das jüngste Dokument dazu ist das Briefing der EU über den Legislationsprozess vom Januar 2018.





Die Schweiz kennt umgekehrt eine grosse Zahl von ausländischen Übernahmen, gerade auch aus Staaten, die keine Marktwirtschaften sind. Der Motionär führt aus, dass im Basisjahr 2016 in der ganzen Europäischen Union – in diesem Markt von über 500 Millionen Einwohnern – ungefähr 40 Milliarden Dollar Investitionen getätigt worden sind und dass das kleine Land Schweiz im gleichen Zeitraum ausländische Investitionen von über 45 Milliarden Dollar erlebt hat, also mehr Investitionen als die Europäische Union insgesamt.

Grundsätzlich sagt auch der Motionär, dass der freie Kapitalfluss eine wichtige Grundlage sei, aber sein Schlüsselement – Sie sehen es, wenn Sie den Schluss der Begründung lesen – ist das Kriterium des Gegenrechts, der Reziprozität, also die Regel, die heute in der Schweiz nicht gilt, dass in der Schweiz Investitionen nur frei zugänglich sein sollen, sofern auch im Investitionsstaat die freie Zugänglichkeit für Schweizer Kapital gegeben ist. Heute kennen wir keine Gegenrechtsregel: Heute sind insbesondere Staaten, die kein oder nur ein limitiertes Gegenrecht gewähren, zur Übernahme von Unternehmen in der Schweiz voll berechtigt.

Der Bundesrat beantragt mit seiner Stellungnahme vom 16. Mai 2018 die Ablehnung der Motion. Er weist darauf hin, dass ein wesentlicher Teil des schweizerischen Wohlstandes auf der traditionellen Offenheit unseres Landes basiere, auch gegenüber Investitionen aus dem Ausland. Er rechnet vor, dass die Investitionen von ausländischen Unternehmungen in der Schweiz sich im Moment auf ungefähr eine Billion Franken – 965 Milliarden Franken – belaufen und dass umgekehrt der Bestand von Schweizer Direktinvestitionen im Ausland etwa 1,2 Billionen Franken beträgt, nämlich 1215 Milliarden Franken.

Der Bundesrat sieht, dass sich die Welt verändert. Er war bereit, ein Postulat des Sprechenden und ein Postulat von Kollege Stöckli entgegenzunehmen, und hat uns einen Bericht abgeliefert, in dem ausgeführt wird, wie die heutige ökonomische Situation in der Schweiz aussieht. Der Bundesrat kommt in diesem Bericht zum Schluss, dass man keine Investitionskontrolle möchte, sondern lediglich ein sogenanntes Monitoring, also: Gewehr bei Fuss stehen und zuschauen. Der Bundesrat möchte keine zusätzliche Behörde einführen. Auch möchte er überhaupt kein Bewilligungsverfahren, ja nicht einmal ein Meldeverfahren einführen. Das heisst, der Bundesrat möchte – um es mit dem Motionär auszudrücken – im Blindflug fliegen. Wir wissen von vornherein gar nicht, wo entsprechende Übernahmen geplant sind oder getätigt werden. Der Bundesrat begründet dies damit, dass er sagt, Länder, die entsprechende Verfahren hätten – hier führt er Australien, Kanada, Neuseeland oder die Vereinigten Staaten auf –, hätten zwar sehr viele entsprechende Bewilligungsverfahren. Der grosse Teil dieser Verfahren werde dann aber genehmigt. Ich habe ein positives Resultat, so das Beispiel Vereinigte Staaten: Von 172 Untersuchungen habe es nur ein einziges negatives Resultat gegeben, aber 27 Rückzüge von Anträgen, nachdem die Untersuchung eingeleitet worden sei.

Ihre Kommission hat die Motion sehr eingehend geprüft. Sie hat zunächst den Bericht zu den Postulaten Bischof und Stöckli diskutiert und sich überlegt, ob man allenfalls den Vorstoss sistieren und hier nur den Bericht besprechen sollte. Der Grund dafür lag darin, dass im Moment in der UREK-NR ein Vorstoss von Nationalrätin Badran hängig ist, der eine Investitionskontrolle im Bereich von Infrastrukturen – also im Bereich Energie, etwa von Wasserkraftwerken, Stromnetzen, Gasnetzen und Ähnlichem – möchte, und zwar in Form einer Unterstellung unter die Lex Koller. Die vorliegende Motion verfolgt also einen anderen Ansatz, als ihn der Vorstoss Badran Jacqueline verfolgen möchte. Letztere möchte die Lex Koller, die sich heute einfach auf Boden bezieht, auch auf Infrastrukturen ausdehnen, die eine gewisse Bedeutung für die Schweiz haben und nicht unbedingt bodengestützt sind.

Ihre Kommission hat sich dann aber doch gegen eine Sistierung und für die Diskussion der Motion heute entschieden, weil sie einen Handlungsbedarf sieht. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist über die jüngsten internationalen Entwicklungen im Bereich strategischer Firmenübernahmen und Investitionen in systemrelevante Infrastrukturen und Know-how-Unternehmen besorgt, von denen die Schweiz zwar nicht akut, künftig jedoch schnell und stärker betroffen sein könnte. Der Kommissionsmehrheit geht es einerseits um den potenziellen Verlust von Know-how und von Arbeitsplätzen, die dahinterstecken, andererseits aber auch um sicherheitspolitische Fragen, die dahinterstecken, wenn Know-how einfach ausverkauft wird und rein käuflich ist, ohne Prüfung des Inhaltes des Know-hows für den schweizerischen Wettbewerb und die Sicherheit unseres Landes.

Für die Situation in der Schweiz ist nach Ansicht der Kommissionsmehrheit heute kein akuter Handlungsbedarf vorhanden. Aber weil er sehr schnell entstehen kann, ist heute eine Gesetzesgrundlage zu schaffen. In der Kommission ist das französische Wort "Gouverner, c'est prévoir" zitiert worden, dass man also in einer etwas ruhigen Zeit vorsorgen sollte, damit man in einer hektischen Zeit schnell handeln kann. Insbesondere das Kriterium der Reziprozität ist in der Kommission grossmehrheitlich unterstützt worden. Kriterien wie Äquivalenz oder das "level playing field", das wir immer wieder – auch auf internationale Anordnungen Bezug nehmend – anrufen, müssten hier in der Schweiz neu beachtet werden. Bisher würden sie in der Schweiz nicht beachtet. Wir sind uns ja gewohnt – die Debatte um die Global-Forum-Anforderungen läuft immer noch –, dass wir



internationale Standards unter Druck übernehmen. Hier sind wir in einem Bereich, in dem es keinen Druck gibt, einen internationalen Standard zu übernehmen. Aber hier sind wir in einem Bereich, in dem die anderen freien Länder um unser Land herum, insbesondere praktisch die ganze Europäische Union, jedenfalls die grösseren Staaten, sehr rigide Massnahmen ergriffen haben oder am Ergreifen sind. Die Schweiz klinkt sich hier einfach aus und beobachtet diese Entwicklung nur von sehr ferne.

Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, es bestehe heute Handlungsbedarf. Die Gesetzgebung ist natürlich sehr vorsichtig zu machen, in der schweizerischen Tradition offener Investitionen, aber doch so, dass Massnahmen getroffen werden könnten, wenn sie denn nötig sind.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen, die Motion anzunehmen. Das Abstimmungsergebnis lautete 7 zu 5 Stimmen.

Noser Ruedi (RL, ZH): Es kann ja sein, dass "Gouverner, c'est prévoir" das Motto dieser Motion ist. Es könnte aber durchaus auch sein, dass der Grund viel lapidarer ist, nämlich dass Wahlen anstehen. Der Bundesrat und eine Minderheit der Kommission empfehlen Ihnen, diese Motion nicht anzunehmen.

Zunächst einmal müssen wir verstehen, was ausländische Investitionen sind. Das bedeutet, dass Geld vom Ausland in unser Land hereinkommt und hier investiert wird. Ich glaube, die meisten Länder wären dankbar, wenn das bei ihnen der

AB 2019 S 440 / BO 2019 E 440

Fall wäre. Es ist nämlich etwas Wichtiges, etwas Positives, etwas Gutes, wenn in ein Land investiert wird. Der Kommissionspräsident hat zu Recht gesagt, dass bei uns etwa 1000 Milliarden Franken aus dem Ausland investiert sind. Demgegenüber haben wir etwa 1200 Milliarden Franken im Ausland investiert. Wir gehören zu den grössten Auslandsinvestoren der Welt. Wir sind in den meisten Ländern unter den ersten drei oder vier. In Amerika sind wir, glaube ich, auf Platz drei. In China sind wir auch ein sehr grosser Investor. Das ist mal eine Vorbemerkung, die man machen muss.

Als kleines Land muss man sich gut überlegen, ob man ein offenes Land bleiben will, das, da es offen ist, auch in anderen Ländern Offenheit einfordern kann, oder ob man einer Sandkastenlogik folgen will, die besagt: Wenn du meine Burg kaputt machst, mache ich deine auch kaputt, respektive wenn ich keine Reziprozität erhalte, dann kannst du auch keine haben. Dann kommt halt die Bank of China nicht in die Schweiz, weil die Schweizer Banken nicht nach China gehen können. Dieser Reziprozitätsbeschluss wird, davon gehe ich aus, die Chinesen gewaltig erschrecken.

Es ist auch üblich, dass sämtliche kleinen Länder keine solchen Investitionskontrollen haben, wie sie hier gefordert werden. Die kleinen Länder haben das nicht. Das haben Grossmächte; die Kleinen haben das aber nicht. Luxemburg ist eine der offensten Volkswirtschaften, Singapur ist eine der offensten Volkswirtschaften. Die Schweiz war bis zu diesem Vorstoss eine der offensten Volkswirtschaften.

Dann müssen wir mal schauen, was eigentlich abgeht. Es wird ja keinesfalls einfach drauflosgekauft. Es wird auch investiert. Warum ist die Schweiz der Biotechnologie-Hub von ganz Europa? Es werden ja Dinge erforscht, die nachher verkauft werden. Die meisten Biotechnologiefirmen werden verkauft. Die wenigsten werden zu Grosskonzernen. Wenn Sie jetzt damit beginnen, à la Frankreich zu sagen: "Nein, das geht nicht mehr, das sind unsere nationalen Champions", dann wird das Geld an einen anderen Ort hinfließen. Denn das ist ja etwas, was in der Schweiz funktioniert: In der Schweiz kann man diese Firmen kaufen, man kann in sie investieren, und man weiss, dass man sie verkaufen kann. Das führt schlicht und einfach dazu, dass wir vermutlich in der Schweiz die am höchsten bewerteten Unternehmen von ganz Europa haben. Das ist die Realität, das ist auch etwas Positives. Es ist der beste Übernahmeschutz, wenn man das hinkriegt.

Dann muss man noch klar und deutlich sagen: Wenn man vom Ausland aus in eine Firma investiert, dann ist es nicht so, dass man einfach das Know-how abzügeln kann. Meinen Sie, die Forscher von Syngenta gehen mit wehenden Fahnen nach China? Das ist überhaupt nicht der Fall; sie sind nach wie vor dort, wo sie vorher gewesen sind. Vielleicht gibt es den einen oder anderen Feldversuch in China, weil wir ihn notabene in der Schweiz nicht erlauben. Aber die Forschung bleibt nach wie vor hier.

Dann müssen Sie mal schauen – der Motionär erwähnt hier einige Firmen -: Kuoni, Syngenta, Gategroup, SR Technics. Unser Gedächtnis scheint relativ kurz zu sein. Bei Gategroup und SR Technics waren wir seinerzeit – um ehrlich zu sein – "gottenfroh", dass jemand investierte, denn die Lufthansa hätte Gategroup nicht gebraucht, und SR Technics auch nicht. Das wurde ins Ausland verkauft, weil es niemand mehr wollte.

Dann haben wir noch Kuoni und Syngenta. Ich stelle mir vor: Jemand will Kuoni übernehmen, und dann gibt es eine Kommission beim Bund, die diskutiert, ob man Kuoni verkaufen will oder nicht. Diese Kommission können Sie sich sparen, vom ersten Tag an! Denn höchstwahrscheinlich wird man zum Schluss kommen, dass Kuoni



selbstständig gar nicht hätte überleben können – also verkaufen.

Dann bleibt noch Syngenta. Auch dort ist unser Erinnerungsvermögen relativ schlecht. Ursprünglich wollte sie mal mit Monsanto fusionieren; sie lehnte das dann ab und wählte die andere Option. Glauben Sie, der Bund könnte hier entscheiden, ob Monsanto oder die Chinesen besser sind? Angesichts dessen, was mit Monsanto bezüglich Glyphosat passiert ist, sind vielleicht die Chinesen die bessere Option als Monsanto.

Es würde mich wirklich interessieren, was man da will. Wollen wir wirklich, dass der Finanzminister wie in Frankreich als Fiat Renault eine Fusion vorschlug, nachher sagt: "Nein, das wollen wir nicht"? Ist das das Ziel dieses Vorstosses? Das kann es doch nicht sein!

Dann möchte ich auch noch darauf hinweisen: In der Schweiz kennen wir einen sehr hohen Investitionsschutz und eine sehr hohe Protektion. Sämtliche Dinge, die sicherheitspolitisch wichtig sind, sind bei uns in der Hand des Staates; sei es die Swisscom, sei es die Post, seien es die SBB, seien es die Kraftwerke. Es gibt ganz viele Dinge, die in der Hand des Staates sind.

Jetzt noch ein Letztes, das scheint mir das Wichtigste zu sein: Der Motionär verweist darauf, dass es in vielen Ländern solche Dinge gibt – dies ist historisch bedingt. Was ist denn heute eigentlich strategisch wichtig, heute, im Zeitalter der Digitalisierung? Was ist wichtig? Ist es wirklich wichtig, dass man Investitionsschutz und solche Dinge implementiert? Oder sind zum Beispiel Cyberattacken, das Aushorchen von Firmen im digitalen Umfeld – man hat zum Teil ganze Monopole, die nachher von anderen digitalen Firmen abhängig sind –, nicht viel, viel entscheidender? Und was tun wir dort?

Fakt ist vermutlich, dass wir beim ganzen Thema Cyberattacken komplett blind sind. Ich würde es begrüßen, wenn man eine Motion einreichen würde, die dafür schaut, dass man unser Know-how nicht einfach aushorchen kann, denn höchstwahrscheinlich sind die meisten Firmen, zumindest unter den KMU, Selbstbedienungsläden, was das Know-how im Cyberbereich betrifft. Es ist viel billiger, diese Firmen so zu übernehmen, als wenn man noch Geld investiert. Also ich würde hier nicht eine rückwärtsgerichtete Motion annehmen, sondern wirklich die Frage stellen: Welches Know-how ist in unserem Land matchentscheidend? Und ist das auch wirklich geschützt, respektive ist auch sichergestellt, dass der, der das Know-how will, auch wirklich etwas dafür bezahlt? Es sollten nicht jene, die bezahlen wollen, noch behindert werden. Das wäre doch eine zukunftsgerichtete Politik.

In dem Sinn bitte ich Sie, den Vorstoss nicht anzunehmen.

Caroni Andrea (RL, AR): Herr Ruedi Noser hat die allgemeinen ordnungspolitischen Gründe gegen die Motion dargelegt. Ich möchte seine Ausführungen nur mit zwei Gedanken ergänzen und zum Ersten nochmals das Thema der Reziprozität aufnehmen. Ich habe mir denselben Gedanken gemacht und auch an Sandkastenspiele gedacht. Darin verliert sich nämlich die Motion, wenn sie auf Gegenrecht basiert. Denn wenn – nennen wir es beim Namen – die gelbe Gefahr so gross ist, wie die Motion den Anschein macht, dann kann man ihr ja nicht plötzlich Tür und Tor öffnen, nur weil einige Tausend Kilometer östlich Schweizer Unternehmen einen mehr oder weniger guten Zugang zum dortigen Markt haben. Wenn wir also Angst haben, dass die chinesischen Horden hier wüten, kann das ja nicht plötzlich aufgrund dessen, was die Schweizer Unternehmen in China tun oder lassen dürfen, völlig unproblematisch sein. Das Gegenrechtsargument ist also politisch zwar süffig – das spüren wir immer –, aber inhaltlich macht es oft keinen Sinn und hier ganz bestimmt nicht. Beim Kapitalverkehr scheint es mir wie beim Warenverkehr zu sein: Eine offene Wirtschaft profitiert auch dann von der Offenheit, wenn sie einseitig offen ist.

Zum Zweiten: Da möchte ich mit einem realen Beispiel einen Ball aufnehmen, den mir Kollege Föhn beim letzten Mal zugeworfen hat, als es ums Beschaffungsrecht ging. Er ist jetzt gerade nicht hier, er kann es ja dann nachlesen. Er hat nämlich die Ostschweizer Firma Lista Office erwähnt, die, wie sein Unternehmen, in der Möbelbranche tätig ist, konkret in der Büromöbelbranche. Dieses Unternehmen sei – oh Graus, so Kollege Föhn – einfach von einer chinesischen Unternehmung übernommen worden. Unser Vizepräsident hat mich letztes Mal darauf aufmerksam gemacht, dass der Inhaber der Lista Office, Fredy A. Lienhard, ja nicht Ratsmitglied sei und sich hier nicht äussern könne. Darum habe ich mich mit ihm ausgetauscht und ihn gefragt, wie er das so erlebt habe.

Ich schildere gerne kurz in zwei Akten dieses Fallbeispiel aus der Ostschweiz:

AB 2019 S 441 / BO 2019 E 441

Erster Akt: Die Lista Office expandiert selber ins Ausland. Dabei war die Unternehmerfamilie sehr froh, dass sie in Deutschland, Italien und den USA durch Übernahmen und Neugründungen wachsen konnte. In keinem dieser Märkte – keinem dieser Märkte! – stiess sie auf einen solchen Kontrollmechanismus, wie er hier vorgeschlagen wird.



Auch aus der Ostschweiz erwähne ich im gleichen Atemzug noch das Beispiel der Firma SFS Group mit Sitz im sankt-gallischen Heerbrugg, die 2012 ihrerseits sehr erfolgreich eine grosse chinesische Firma übernahm und seither wertvollen Zugang zum chinesischen Markt hat.

Doch nochmals zurück zum Beispiel Lista Office, jetzt der zweite Akt: Die Unternehmerfamilie sucht selber nach einer Investorin für die Nachfolgelösung. Das ist gar nicht so einfach, Kollege Föhn hat die Schwierigkeiten im Büromöbelmarkt skizziert. Nach eingehender Analyse der möglichen Investoren wurde die Firma dann fündig, und zwar bei der Firma Henglin aus Ostchina. Diese Übernahme sichert nicht nur die bestehenden Arbeitsplätze, sondern wird auch noch Wachstum ermöglichen, denn die Firma wird nun Zugriff auf den chinesischen Markt haben. Dort lechzen offenbar die chinesischen Abnehmer nach der hohen Qualität und der Marke dieser schweizerischen Möbelhersteller.

An diesem simplen Fallbeispiel sehen Sie eigentlich zwei Dinge: erstens den Wert der offenen Kapitalmärkte, gerade für die Arbeitsplätze in der Schweiz. Und Sie sehen zweitens etwas die Widersprüchlichkeit des Gegenrechtsargumentes. Gerade weil wir hier einseitig offen sind, kann jetzt dieser Kanal nach China zurück für uns geöffnet werden.

Ich habe abschliessend Unternehmer Lienhard angefragt, was er von einer solchen staatlichen Kontrollbehörde halten würde, und sein Kommentar, in einem Wort, war: "furchtbar".

Dem schliesse ich mich gerne an und bitte Sie, die Motion abzulehnen.

Levrat Christian (S, FR): Le mérite de cette motion, c'est d'abord de nous avoir permis d'entendre Monsieur Noser vanter les qualités de l'engagement étatique. Dans le cas des entreprises qui sont des infrastructures critiques, il fut un temps, assez récent, où notre même collègue Noser proposait dans notre conseil par exemple la privatisation de Swisscom.

Cela dit, je partage votre constat du jour, à savoir qu'un engagement direct de l'Etat dans les entreprises qui sont d'une importance stratégique, en particulier sur le plan des infrastructures, est probablement la meilleure garantie contre des reprises peu amicales par d'autres acteurs économiques.

Il y a un autre constat que je partage dans ce que vous avez dit au nom de la minorité. C'est l'idée que, comme pays exportateur, la Suisse ne peut pas simplement prendre des mesures protectionnistes en se moquant des conséquences qu'elles pourraient avoir. Beaucoup de nos emplois dépendent en fait de l'accès aux marchés étrangers. C'est vrai pour les marchandises, mais c'est aussi vrai pour les capitaux. La position de la Suisse comme investisseur direct à l'étranger doit être prise en considération.

En outre, vous adoptez à mon avis une approche qui est un peu simpliste quand vous considérez que, de ces éléments, on peut déduire sans autre considération que nous n'avons pas besoin d'une autorité de surveillance des investissements étrangers. Je pense qu'il ne faut pas la voir comme une surveillance horizontale qui traiterait l'ensemble des cas. Disons que l'exemple d'un fabricant de meuble, c'est gentil, mais une entreprise de ce type n'a pas un intérêt stratégique éminent. Je ne pense pas que ce soit dans cette perspective que nous devons voir les choses.

Ce que je défends, c'est l'idée d'un frein à actionner en cas d'urgence, d'un frein de secours pour des cas difficiles, exceptionnels dans lesquels il est légitime de procéder à un examen stratégique. Je vais prendre un cas que vous connaissez bien: la question des barrages propriété d'Alpiq. Lorsque Alpiq a eu besoin de liquidités à court terme et a annoncé qu'elle cherchait des acquéreurs pour ses barrages, nous n'avions strictement aucun moyen de nous opposer à des investissements directs d'origine chinoise dans les barrages d'Alpiq. Par chance, par votre action ou celle de Credit Suisse, une autre solution a pu être trouvée pour Alpiq. Reste que des cas de ce type incitent à créer une autorité de surveillance susceptible d'intervenir dans un cas concret lorsque, par extraordinaire, une infrastructure, une entreprise d'importance stratégique risque de passer en mains étrangères.

J'aimerais citer Mike Pompeo. Il y a peu de domaines dans lesquels je suis d'accord avec le ministre des affaires étrangères américain, mais il y en a un pour lequel je vois les choses précisément comme lui, c'est lorsqu'il critique la "naïveté", c'est l'expression qu'il a utilisée, avec laquelle nous concevons la question de l'expansion économique chinoise. Lors de sa visite en Suisse il y a deux ou trois semaines, Mike Pompeo a clairement appelé la Confédération à être plus lucide dans la manière avec laquelle elle aborde ses relations économiques avec les Chinois. On ne peut pas simplement considérer les investissements chinois comme n'importe quels autres investissements. Pour une part, ils sont comparables, mais pour une autre part, on a affaire à des investissements étatiques qui sont planifiés à extrêmement long terme et qui ont des visées stratégiques. Dans ces circonstances, on devrait au moins avoir la possibilité, si une transaction nous posait des problèmes sérieux, d'intervenir.

Contrairement à ce que vous dites, aux Etats-Unis, la surveillance des investissements n'est pas du tout un



reliquat historique, mais illustre la réaction des autorités américaines après que les ports de Seattle et de New York ont, pour l'un, été placé sous contrôle chinois et, pour l'autre, failli l'être. Cela a poussé les Etats-Unis à considérer qu'il y avait une nécessité de créer des instruments permettant au moins examiner ces cas-là et de décider si les investissements pouvaient être effectués ou pas.

Je pense que les chiffres cités par le rapporteur, lorsqu'il nous dit que sur 200 cas, 1 seul a été invalidé, ce sont des chiffres qui attestent du fonctionnement correct de cette autorité de surveillance. Il ne s'agit pas d'une étatisation du marché, mais de disposer d'une sortie de secours, d'un frein que vous pouvez actionner au dernier moment, un frein à main permettant d'éviter que notre économie sorte de la route.

Je plaide pour une approche plus lucide de nos relations avec la Chine puisque, il faut le dire clairement, c'est de cela qu'on parle. Il s'agit d'opter pour une approche plus lucide, plus rationnelle, puisqu'on n'a pas affaire à des investisseurs ordinaires. Je crois que l'espèce d'euphorie à laquelle on a assisté ces derniers temps en ce qui concerne la nouvelle route de la soie est une euphorie de mauvais aloi, une euphorie dangereuse qui, en définitive, met en danger notre place économique. Il faut être beaucoup plus réaliste, beaucoup plus prudent, et se doter d'un frein participe de cette prudence.

Permettez-moi de dire un dernier mot sur les différentes interventions parlementaires déposées. Il est vrai que, sur la forme, il serait un peu contradictoire ici d'approuver l'initiative parlementaire Badran 16.498 portant sur la lex Koller, là de laisser notre Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie travailler sur une question similaire dans le domaine de l'énergie et, dans le même temps, d'approuver la motion Rieder. Pour moi, le mandat est à chaque fois le même, à savoir un mandat au Conseil fédéral l'invitant à trouver une solution pour des cas exceptionnels dans lesquels nos intérêts stratégiques sont en jeu. C'est ensuite au Conseil fédéral de trouver un instrument qui engendre aussi peu de contraintes administratives que possible, qui ait vraiment un caractère d'exception, mais qui nous permette d'avoir, dans notre système économique, un outil pouvant être actionné comme un frein à main.

Je vous invite à approuver la motion Rieder.

Fetz Anita (S, BS): Ich erlaube mir auch, ein paar Überlegungen zu dieser Motion zu machen.

Der beste Schutz gegen den Ausverkauf schweizerischer Technologie oder Infrastruktur ist, dass die Mehrheit der Firma beim Staat ist; dann kann man sie nicht einfach verkaufen. Das ist ja auch in der Mehrheit der Fälle so. Eine andere Begründung dafür, eine Swisscom in der Hand des Eigners Bund zu halten, gibt es ja nicht, und ich finde das auch richtig so.

AB 2019 S 442 / BO 2019 E 442

Dennoch teile ich viele Überlegungen von Kollege Noser und möchte einfach auch nochmals daran erinnern: Sämtliche nationalen Champions der Schweiz sind längst in ausländischer Hand. Ich meine, die Illusion, dass dies wirklich schweizerische Firmen sind, hat ein Teil der Bevölkerung wahrscheinlich immer noch. Auch Novartis gehört längst nicht mehr der Schweiz; auch die anderen Grosskonzerne, die eigentlich ursprünglich in der Schweiz entstanden sind, gehören längst nicht mehr der Schweiz. Wenn Sie das Aktionariat anschauen, dann sind es vor allem Amerikaner; bei den Grossbanken sind es die Saudis und Katar, die die grossen Pakete haben, auch Singapur noch. Also, da müssen wir uns einfach einmal keine Illusionen machen. Es hat natürlich auch Gründe, warum diese Investitionen so attraktiv sind. Wir haben hochgradig attraktive, niedrige Unternehmenssteuern und superviele gutqualifizierte Mitarbeitende. Darum ist es, neben anderen Rahmenbedingungen, so attraktiv, bei uns zu investieren.

Jetzt gibt es ein neues Problem, und da habe ich ein bisschen eine andere Position als Kollege Levrat. Jetzt gehen neu die Chinesen auf Shoppingtour, und plötzlich ist das viel dramatischer als bei den Saudis. Ich meine: Seit wann ist Saudi-Arabien ein demokratischer Staat? Es sind Staatsfonds, die die Saudis einsetzen, Katar ebenfalls. Ich mache da also nicht einen grossen Unterschied. Natürlich traue ich den Chinesen unterdessen auch mehr strategische, vor allem langfristige Überlegungen zu, die bei vielen anderen ausländischen Staatsfonds vielleicht weniger im Vordergrund sind. Aber ich möchte jetzt auch vor so einer Anti-Chinesen-Haltung warnen. Ich sehe da die grossen Unterschiede zu anderen Ländern nicht.

Trotzdem bin ich bereit, diese Motion anzunehmen. Denn ich finde es richtig, dass wir eine potenzielle Investitionskontrolle machen könnten. Ich gehe nämlich davon aus, dass in den nächsten Jahren die wirtschaftlichen Auseinandersetzungen bestehen bleiben. Wir haben ja jetzt Handelskriege; wir können nicht ausschliessen, dass sie in echte Wirtschaftskriege umschlagen. Da sind wir dann gut beraten, wenn wir ein Instrument haben, mit dem man je nach Situation auch intervenieren kann, nicht nur bei chinesischen, sondern vielleicht auch mal bei ein paar anderen Firmen. Es ist also nicht falsch, eine solche Genehmigungsbehörde mindestens mal zu skizzieren, sodass sie handlungsbereit ist.



Ein letzter Punkt, und da gehe ich jetzt mit Ruedi Noser zu hundert Prozent einig: Was der Schweiz fehlt und was strategisch hundertmal wichtiger ist als Investitionskontrollen, ist die Cyberabwehr. Da spürt man einfach kaum etwas. Wir wissen, der Bundesrat macht das, aber ich stelle mir vor, dass da alle zwei, drei Jahre kontrolliert wird. Über Studenten, die hacken können, werden sämtliche Unternehmen attackiert, um zu schauen, ob die Abwehr wirklich gut ist. Und wenn es dort Lücken gibt, wird die Abwehr ausgebaut. Da empfinde ich die Schweiz – sowohl die Schweiz der Wirtschaft als auch die politische Schweiz – als sehr naiv im Umgang mit diesen Technologien.

Ein letzter Hinweis: Unsere Abhängigkeit von den US-Tech-Monopolen ist mir gar nicht sympathischer als jene von irgendwelchen chinesischen Firmen. Das wird schlicht bedrohlich werden, wenn es die Schweiz und Europa nicht endlich schaffen, diesen Monopolen etwas entgegenzusetzen. Aber da kann der Bundesrat jetzt nicht viel machen, ausser in die Forschung zu investieren.

Also: Ich gehe davon aus, dass größere Handelskriege ausbrechen werden. Dann ist es nicht schlecht, wenn man etwas in der Hinterhand hat, womit man auch Investitionen kontrollieren kann.

Germann Hannes (V, SH): Ich gehöre der Minderheit an, wie Sie feststellen können. Ich kann mich der Argumentation von Herrn Noser anschliessen und kann auch Herrn Föhn in Schutz nehmen: Er muss das nicht lesen, was Herr Caroni gesagt hat, er gehört auch der Minderheit an, trotz allem.

Ich meine, der Motionär nimmt natürlich schon ein wichtiges Thema auf, das uns alle beschäftigt. Aber wenn wir jetzt den Text dieser Motion lesen, dann frage ich mich, was das für eine neue Superbehörde werden soll, eine "Genehmigungsbehörde für die der Investitionskontrolle unterworfenen Geschäfte". Das würde ja heissen, dass es für alle ausländischen Direktinvestitionen gilt, und bei dieser Vorstellung wird es mir etwas mulmig.

Das Ziel könnte einfacher erreicht werden. Kollegin Badran hat im Nationalrat einen Vorschlag gemacht, den man diskutieren könnte. Ich bin auch der Meinung, dass heikle Infrastrukturen und militärisches Know-how, das für die Schweiz von grosser Bedeutung ist, in schweizerische Hände gehören. Aber dort haben wir eigentlich nach wie vor überall Mehrheiten bei den Playern; das ist in der Hand des Bundes oder der Kantone. Zum Stichwort Nationalbank: Das wäre ja die Horrorvorstellung, dass diese vom Ausland übernommen würde. Aber sie gehört zum Glück dem Bund und vor allem den Kantonen und noch einigen Privaten – aber das ist nicht relevant. So, meine ich, sei der Schutz eben gewährleistet.

Ich verweise auch gerne darauf – Kollegin Fetz hat es auch gesagt, aber dann einfach einen anderen Schluss daraus gezogen –, dass sich die Grossbanken, die wir für unser Land als systemrelevant erachten, nicht im Mehrheitsbesitz der Schweiz befinden. Damit können oder müssen wir offenbar leben.

Das ist ja das abstruseste Beispiel: Wenn wir dann bei jeder Direktinvestition eine Genehmigungsbehörde darüberschicken, dann geht das etwas zu weit. Sollte diese Motion angenommen werden, wäre es dann am Zweirat, sie allenfalls zurechtzustutzen und das zurückzubinden. Ich kann mir nicht vorstellen, dass Kollege Rieder möchte, dass wirklich jede Investition kontrolliert wird – dies umso weniger, als die Schweiz, wie das auch erwähnt wurde, bei den Direktinvestitionen zu den Weltleadern gehört.

Wir betonen in jedem Land, in dem wir zu Besuch sind, ganz stolz, wie viel die Schweiz in diesem Land investiert. Das heisst dann auch, dass wir an dieses Land glauben. Wenn unsere Unternehmen in China investieren, dann glauben sie an den Markt in China, an die Zusammenarbeit, an das Land selber. Ich finde das ein starkes Zeichen. Dann müssen wir aber auch umgekehrt bereit sein, dem Partner zu vertrauen, wenn wir Freihandelsabkommen abschliessen. Das gehört einfach zum Spiel.

Insofern finde ich, die Motion nimmt etwas Richtiges auf, ein berechtigtes Anliegen, überschießt aber. Darum kann ich ihr nicht zustimmen.

Minder Thomas (V, SH): Ich habe Sympathie für das Anliegen, das Thema von Kollege Rieder, doch ist leider der Motionstext zu offen, zu breit formuliert. Es kann nicht Aufgabe des Staates sein, in der privaten Marktwirtschaft zu kontrollieren, wer aus dem Ausland in welche Schweizer Unternehmen investiert. Es ist auch nicht Aufgabe des Staates zu bestimmen, ob ein ausländischer Investor ein Schweizer Unternehmen kaufen darf oder nicht. Dazu existieren nun einmal die Börsen und das Recht auf freies Eigentum.

Es ist nicht so, dass nur börsenkotierte Unternehmen Know-how besitzen. Ich würde sogar behaupten, dass kleinere Firmen oftmals innovativer sind als grosse Unternehmen. Die Motion unterscheidet zudem nicht zwischen grossen, kleinen, börsenkotierten und nichtbörsenkotierten Firmen und auch nicht zwischen juristischen Formen: Sie spricht allgemein von Schweizer Firmen, und da fallen nun einmal fast 600 000 Unternehmen darunter.

Der Motionstext unterscheidet auch nicht zwischen Mehr- und Minderheitsbeteiligungen. Bei der Übernahme der Syngenta ist zwar der Investor ein Ausländer, aber das Unternehmen ist noch in der Schweiz und somit



auch das Know-how oder zumindest die Mitarbeiter mit diesem Know-how. Die Genehmigungsbehörde müsste also evaluieren, ob das Firmen-Know-how für die Schweiz und für das Funktionieren der staatlichen Aufgaben relevant ist oder nicht. Eine Firma gehört dem Eigner oder einer Gruppe von Eignern. Da kann und darf sich der Staat nicht einmischen und bestimmen, ob sich ein Ausländer beteiligen oder eine AG kaufen darf: Das wäre ein gewaltiger Eingriff in die freie Marktwirtschaft und in die freien Eigentumsrechte. Nehmen Sie die Industrieperle Sika! Sie wurde jetzt – ich sage sogar: gottlob – an die französische Saint-Gobain

AB 2019 S 443 / BO 2019 E 443

verkauft. Doch auch da entschied nur der Aktionär und Eigner, ob er sie verkaufen wollte oder nicht. Dasselbe gilt für Stadler Rail. Wenn Peter Spuhler als Hauptaktionär sein Lebenswerk ins Ausland verkaufen will, obwohl er auch für die Schweizer tolle Züge macht und auch für das Schweizer Bahnwesen wichtig ist, so müsste das möglich sein. Nie und nimmer darf der Staat bei Privateigentum das letzte Wort haben, in welche Hand dieses gelangen soll. Beides sind supertolle Firmen und für die Schweizer Wirtschaft wichtig, doch beide Firmen sind in privatem Eigentum.

Handlungsbedarf sehe ich hingegen bei staatsnahen Betrieben, insbesondere dann, wenn diese Staatsbetriebe oder staatsnahen Betriebe für das gute Funktionieren der Wirtschaft und der Gesellschaft von grosser Bedeutung sind. In der Motionsbegründung spricht Kollege Rieder diesen Bereich an, wenn er von "Übernahme durch ausländische Investoren, welche die Sicherheit oder öffentliche Ordnung der Schweiz gefährden", spricht. Das wäre der Fall bei wichtigen Energieproduzenten und anderen Service-public-Unternehmen, bei der Rüstungsindustrie und bei Forschungsanstalten. Handlungsbedarf erkenne ich allenfalls dort, wo der Investor von einem ausländischen Staat oder einem Staatsfonds kontrolliert oder beherrscht wird.

Hier sind wir beim eigentlichen Kernthema. Was wir nicht wollen, ist, dass der chinesische Staat, die Chinesen oder auch chinesische Staatsfonds sich zum Beispiel die Sika, Stadler Rail, Credit Suisse, UBS, Nestlé, Novartis, also eben die Industrieperlen, unter den Nagel reissen. Da bin ich bei Ihnen, Kollege Rieder: Dort und dagegen müssen wir etwas unternehmen, zumal in diesen Ländern, wir haben es gehört, oftmals die Reziprozität fehlt.

Das Mittun der Schweiz an der Belt and Road Initiative rollt den Chinesen ja geradezu den roten Teppich aus. In Afrika beherrschen die Chinesen schon jetzt die wichtigsten Rohstoffsektoren. Da in der Schweiz keine Rohstoffe zu holen sind, dafür Know-how, werden die Chinesen sich Schweizer Firmen aneignen. China verfolgt mit seinem öffentlich kommunizierten Programm "Made in China 2025" die Strategie, bis 2049 zur weltweit führenden Industrie-Supermacht aufzusteigen. Hier bin ich bei Kollege Levrat: Im Rahmen dieser offensiven Industriepolitik ist China in Europa bestrebt, sich Zugang zu kritischen Infrastrukturen wie Stromnetzen, Häfen, Flugplätzen und Rohstoffen zu verschaffen. Hier, Kollege Rieder, in diesem Bereich, müssen wir uns Gedanken machen, und da gilt es vor allem, die Grossbanken, die "Too big to fail"-Grossbanken am Paradeplatz, oder auch die beiden Flughäfen zu sichern.

Wenn nun einige meinen, unsere beiden Grossbanken oder unsere beiden grossen Flughäfen seien von den Chinesen nicht zu stemmen, so möchte ich daran erinnern, dass die Syngenta für 43 Milliarden Dollar, notabene in bar, über den Ladentisch gegangen ist. Angesichts des seit vielen Jahren sehr tiefen Aktienkurses unserer beiden Grossbanken wäre ich von einer unfreundlichen Übernahme nicht überrascht. Da die Schweiz in vielen Bereichen über Spitzentechnologie verfügt, steht auch sie im Visier der Chinesen. Die Chinesen sind über ihre Staatsbank jederzeit in der Lage, günstige Kredite zu sprechen, um sich strategisch wichtige Firmen unter den Nagel zu reissen. Hier sehe ich wirklich Handlungsbedarf, nicht aber ganz allgemein bei ausländischen Investoren und Firmen.

Wir müssen zudem unterscheiden zwischen "friendly" und "unfriendly take-over" und zwischen vollständigen Übernahmen durch diese Investoren und lediglich Minderheitsbeteiligungen. Was wir als Idee, nebst der Idee von Kollegin Badran, brauchen, ist ein allfälliges Vetorecht auf Bundesebene oder auf Ebene des Parlamentes bei staatsnahen Betrieben wie zum Beispiel beim geplanten Teilverkauf der Ruag oder, wie es angetönt wurde, bei grossen, börsenkotierten Firmen, die für die Schweiz von grosser Bedeutung sind. Hier macht ein allfälliges Vetorecht Sinn, doch nicht ein ganz generelles bei allen ausländischen Investitionen. Australien übrigens kennt das Vetorecht bereits. Australien ist extrem stark von chinesischen Investoren beeinflusst.

Ich bitte Sie aus diesen Überlegungen heraus, die Motion abzulehnen.

Luginbühl Werner (BD, BE): Ich bin mir sehr wohl bewusst, dass ein wesentlicher Teil unseres Wohlstands auf der Offenheit unseres Landes beruht. Und diese Offenheit will ich – im Gegensatz zu anderen – auch hochhalten. Ich weiss auch, wie wichtig ausländische Investitionen in unserem Land sind und dass diese nur



dann erfolgen, wenn wir genau diese Offenheit beibehalten und damit in allen Teilen Gegenrecht gewähren. Ich habe daher nichts gegen Investitionen von ausländischen Firmen in der Schweiz. Selbst wenn eine private ausländische Unternehmung eine Schweizer Firma übernimmt, gibt es keine Gründe, dagegen zu sein, ausser vielleicht einer Portion Nostalgie. Das gilt auch, wenn diese Firma eine chinesische Firma wäre.

Aber ich habe etwas gegen ungleich lange Spiesse, und zwar im Inland wie auch im Ausland. Ich habe etwas dagegen, wenn staatlich kontrollierte oder finanzierte Unternehmen in der Schweiz auf Shoppingtour gehen und Schweizer Firmen übernehmen; das ist Wettbewerbsverzerrung per se. Ich habe etwas dagegen, wenn dies durch Länder erfolgt, die selber über Investitionskontrollsysteme verfügen und – wie im Fall von China – nicht einmal Reziprozität gewähren.

Der Bundesrat schreibt in seiner Stellungnahme, dass die Schweizer Direktinvestitionen im Ausland im Jahr 2016 insgesamt 1215 Milliarden Franken betrugen – 1215 Milliarden Franken! Gemäss "NZZ" vom 6. Juni 2019 haben rund tausend Schweizer Unternehmen bis heute 22 Milliarden Franken in China investiert, nicht im Jahr 2016, sondern bis heute. Wenn man diese Grössenordnungen vergleicht, scheint mir das relativ vielsagend.

Ich meine auch: Wir sollten konsequent sein! Es ist nicht konsequent, wenn wir uns im Inland daran stören, dass private Unternehmen am Markt durch Monopolisten oder andere Firmen, die ganz oder teilweise im Besitz der öffentlichen Hand sind, konkurriert werden. Im Falle von China oder anderen Ländern, die staatlich beherrschte Firmen auf die Pirsch schicken, empfinden wir das als unproblematisch. Da sollten wir konsequent sein. Ich meine: Wir dürfen, ja, wir müssen auf gleich lange Spiesse bestehen! Wir haben uns lange genug in Leisetreterei geübt. Ich habe zunehmend Mühe, Bürgerinnen und Bürgern unsere Politik zu erklären – viele empfinden diese nur noch als naiv, umso mehr, als immer mehr Länder und auch die EU konkrete Massnahmen ergriffen haben oder ergreifen.

Wenn sich Economiesuisse, Avenir Suisse oder auch die Kommissionsminderheit gegen Investitionskontrollen jeglicher Art wehren, scheinen sie mir damit angesichts der aggressiven Wirtschaftspolitik von China die kurzfristig winkenden Gewinne höher zu gewichten als die langfristig drohenden Know-how- und Arbeitsplatzverluste. Das erachte ich als problematisch.

Der Motionär macht keinerlei Vorgaben, wie die Investitionskontrolle auszugestalten ist und wer ihr unterworfen werden soll. Es wäre theoretisch auch denkbar, dass man in einem ersten Umgang nur prüft, ob die Unternehmen, die eine Schweizer Firma übernehmen wollen, staatlich beherrscht sind, und dass erst dann, wenn dies der Fall ist, in einer zweiten Phase eine vertiefte Kontrolle erfolgen würde.

Das alles lässt die Motion zu, und darum bitte ich Sie, sie anzunehmen.

Rieder Beat (C, VS): Einige Vorredner sind viel schlauer als ich, weil sie mir bereits gesagt haben, wo wir eingreifen sollten und wo nicht. Als ich als Parlamentarier diese Motion eingereicht habe, habe ich einen Dreizeiler formuliert. Ich lese Ihnen gerne vor, was in diesem Dreizeiler steht: "Der Bundesrat schafft die gesetzlichen Grundlagen für eine Investitionskontrolle ausländischer Direktinvestitionen in Schweizer Unternehmen unter anderem, indem er eine Genehmigungsbehörde für die der Investitionskontrolle unterworfenen Geschäfte einsetzt." Ich mache keine Unterscheidung zwischen Katarern, Saudis und Chinesen; Sie finden das hier drin nicht. Ich mache keine Unterscheidung zwischen staatlich kontrollierten Unternehmen und nicht staatlich kontrollierten, freien Unternehmen. Ich mache auch keine Unterscheidung, wie sie Herr Kollege Minder erwähnt hat. Wieso mache ich das nicht? Weil ich dem Bundesrat den Auftrag gebe, ein

AB 2019 S 444 / BO 2019 E 444

Gesetz zu entwerfen. Ich habe mit meinem Vorschlag, einer schlichten Motion, kein Gesetz entworfen.

Woran ich keinen Zweifel offenlasse, ist, dass es eine solche Investitionskontrolle braucht; das ist klar. Wenn Sie die Begründung für diese Investitionskontrolle anschauen, dann sehen Sie, dass es darin zwei Prinzipien gibt, die ich nicht erfunden habe und die in sämtlichen Gesetzen von Investitionskontrollbehörden stehen, nämlich erstens: Es wird eingegriffen, wenn die Sicherheit oder öffentliche Ordnung der Schweiz gefährdet ist. Das ist das Grundprinzip einer Investitionskontrolle! Zweitens wird eingegriffen, wenn keine Reziprozität vorhanden ist, das heisst, wenn unser Land in jenem besagten Land kein Gegenrecht hat. Kollege Caroni, zwischen China und der Schweiz gibt es keine Reziprozität. China investiert in der Schweiz in einem Jahr mehr, als die Schweizer Unternehmen bis anhin in China investiert haben – das nur zur Richtigstellung.

Zum Thema Wahlkampf: Ja, wir sind alle im Wahlkampf, permanent im Wahlkampf. Ich habe meine Motion nicht vor Kurzem eingereicht, Herr Kollege Noser. Ich habe sie am 26. Februar 2018 eingereicht. Man hat sie mittels Ordnungsantrag am 6. Juni 2018 der zuständigen Kommission überwiesen, und ich war damit einverstanden: Ich war froh, weil ich dachte, der Bundesrat habe die Zeichen der Zeit erkannt. Dann gab es zwei Postulate – von Kollege Bischof und von Kollege Stöckli –, die vom Bundesrat wissen wollten: Was machen wir



denn jetzt, wenn alle umliegenden Länder ihre bestehenden Investitionskontrollen massiv verschärfen? Dann kam der entsprechende Bericht. Am 13. Februar 2019 hat der Bundesrat den Bericht "Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen" vorgelegt. Sie bestimmen heute, ob Sie mit dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmenpaket einverstanden sind und ob Sie gesetzgeberisch tätig werden wollen. Der Bundesrat sagt in seinem Bericht – ich fasse das alles zusammen –, dass man das Problem sehe, ihm aber mit einem Monitoring begegnen werde. Monitoring heisst nach deutschem Sprachgebrauch: überwachen, ob bei einem beobachteten Prozess der gewünschte Verlauf eintritt. Was das nicht heisst, das ist jedem im Saal klar. Es heisst nicht: Meldepflicht der Übernahmen. Es heisst auch nicht, dass man eingreifen kann, wenn eine Unternehmung von ausländischen Unternehmen, ob staatlich kontrolliert oder nicht, übernommen wird.

Damit müssen Sie heute entscheiden, ob Sie wollen, dass die Schweiz weiter ein weisser Fleck bleibt oder nicht. Meine Position stammt aus den liberalen Wirtschaftsblättern. Lesen Sie einmal die "NZZ" oder den "Economist"! Ich gebe jetzt einmal zwei, drei Zitate wieder: Das Phänomen des staatlich gelenkten Kapitalismus aus China ist völlig neu. Staatlich gelenkte Investitionen in europäische Länder sind ein Phänomen der Neuzeit, auf welche die freie, liberale Marktwirtschaft bis anhin noch keine Antwort gefunden hat und welchen sich nur mit entsprechenden Kontrollen und – das ist allenfalls notwendig – mit Verboten begegnen lässt. Denn staatlich gelenkter Kapitalismus schaltet die freie Marktwirtschaft aus.

Wenn ein staatlicher Konzern aus dem Ausland mit einem politisch bestimmten Investitionsprogramm eine Schweizer Firma kaufen will und, weil er über unbeschränkte Mittel verfügt, auch kauft, dann wird diese Schweizer Firma dem freien Markt entzogen und schlussendlich verstaatlicht oder staatlich gelenkt. Ob dieses Unternehmen wie Syngenta an einer langen Leine oder wie Lista an einer sehr langen Leine geführt wird, ist völlig unwesentlich. Tatsache ist, dass das Unternehmen dem freien Markt entzogen und verstaatlicht worden ist. Ich verstehe den Herrn von Lista. Er hätte natürlich keine Freude daran, wenn er diesen Deal nicht hätte durchziehen können. Ich weiss auch nicht, wie lange Lista noch in Appenzell produziert.

Das tönt hart, ist aber die eigentliche Realität solcher Übernahmen von freien Unternehmen durch staatlich kontrollierte Unternehmen, staatliche Unternehmen oder Staatsfonds. Dem kann man mit einem Monitoring zuschauen, oder man kann dem mit einer Investitionskontrolle Grenzen setzen. Die Schweiz hat, im Gegensatz zu den anderen europäischen Ländern und den anderen führenden Industrieländern, als einziges Land keine solche Investitionskontrolle. In den umliegenden Ländern mit einer ähnlichen Marktwirtschaft wird schon lange nicht mehr diskutiert, ob es eine Investitionskontrolle geben solle, sondern einzig noch, wie man diese verschärfen muss. Das passiert in der EU, in den USA und in anderen freien Ländern dieser Welt. Am 19. März 2019, da muss ich den Berichtersteller korrigieren, hat die EU genau eine solche Verordnung für sämtliche Staaten aufgestellt. Ich glaube, dass Luxemburg, Herr Kollege Noser, in der EU ist. Die Diskussion dreht sich in diesen Ländern nicht mehr darum, ob man eine gesetzliche Grundlage schaffen solle, sondern nur noch darum, wie weit man bei dieser Grundlage geht. Die Schweiz wird dadurch natürlich noch weit attraktiver für die Übernahme von solchen Unternehmen mit entsprechendem Know-how, mit Patenten und Marktpotenzial. Der Vergleich mit Ländern, welche international weit weniger attraktiv sind, welche eine strengere Börsengesetzgebung haben oder über staatliche Unternehmen die wichtigsten Bereiche kontrollieren, ist völlig untauglich. Sie müssen heute entscheiden, ob wir mit dem Gesetzgebungsprozess, der in der Schweiz üblicherweise mehrere Jahre dauert, beginnen wollen, um dann zumindest in einigen Jahren gegen solche Phänomene gewappnet zu sein. Ich habe diese Motion bewusst sehr offen formuliert und lasse dem Bundesrat allen Spielraum, damit er mit Augenmass und gezielt jene Bereiche definieren kann, in welchen er entsprechende Vorkehren zu treffen wünscht und in welchen nicht.

Häufig wird in den Diskussionen zu dieser Problematik damit argumentiert, dass ausländische Staaten zwar solche Investitionskontrollen kennen, aber den Übernahmen trotzdem schlussendlich zustimmen würden. Das ist natürlich nur an der Oberfläche gekratzt. Jene Bereiche, welche hochsensibel sind, werden bei einer vorhandenen Investitionskontrolle auch nicht Thema einer Übernahme. Wieso nicht? Weil der ausländische Staatskonzern genau weiss, dass er keine Bewilligung zum Erwerb erhalten wird. Daher wird er gar keine Übernahme lancieren.

Des Weiteren werden in den meisten Fällen bei solchen Übernahmen Auflagen gemacht: Man nimmt jene Teile aus dem Deal heraus, die für die Staaten von Wichtigkeit sind. Es ist auch nicht zu befürchten, dass die Investitionen in die Schweiz aus diesem Grund stagnieren würden. Wir kennen Staaten, die diese Investitionskontrollen schon seit Jahrzehnten haben und wo dies nicht der Fall ist. Es wird am Bundesrat liegen, eine Kontrolle mit Augenmass zu schaffen, welche jene Bereiche herausfiltert, in welchen man mit solchen Kontrollen rechnen muss.

Vor allem irritiert der Angriff aus liberalen Kreisen in diesem Haus auf diese Motion. Die Motion weist als Kernelement das Prinzip der Reziprozität auf. Das heisst, ein Land, das den Schweizer Unternehmen Direktin-



vestitionen bei sich erlaubt, hat keinerlei Einschränkungen in der Schweiz zu befürchten. Wir geben für diesen Fall Gegenrecht. Ist es nicht ein urliberaler Gedanke, Herr Kollege Noser, dass man selbstverständlich überall auf der Welt freie Märkte braucht und nicht nur in einem kleinen Land mitten in Europa? Gerade die Reziprozität, gerade ein "level playing field" sollte zu einer Ausgestaltung der Investitionskontrollen führen, welche der Schweizer Wirtschaft dient.

Wenn der Schutz vor dem Ausverkauf der Heimat einzig darin bestehen soll, irgendwelche Chalets oder Hotels einer strengen Bewilligungskontrolle zu unterwerfen – was der Stand heute ist, obwohl diese nicht ins Ausland verpflanzt werden können –, aber es gleichzeitig zuzulassen, dass Weltfirmen mit enormem Know-how, Patenten und geistigem Eigentum von einer ausländischen Staatsfirma aufgekauft werden können, dann ist das purer Schabernack.

Ich erinnere Sie daran, dass dieser Rat die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline 16.498 angenommen hat, welche den Verkauf von Infrastrukturen im Bereich der Wasserkraft und der Stromwirtschaft ans Ausland verbieten möchte. Ich bin damit einverstanden. Das ist aber ein sektorieller Ansatz, und zwar in einem Bereich, wo es ohnehin jetzt schon die Zustimmung der Gemeinden, der Kantone und des

AB 2019 S 445 / BO 2019 E 445

Bundes bräuchte. Wenn wir es dabei belassen, ist das ein pures Placebo.

Ich bin der Meinung, dass der Bundesrat mit Augenmass und Vernunft eine Kontrolle einführen kann, welche weder die Schweizer Wirtschaft schädigt noch die staatlichen Interessen unseres Landes links liegenlässt. In den umliegenden Ländern stehen die Ampeln längst auf Rot, die Gefahr und das Risiko für westliche Staaten sind erkannt. In Anbetracht des Zeitraums, den unser Gesetzgebungsprozess beansprucht, ist ein weiteres Zuwarten unverantwortlich.

Ich danke Ihnen, wenn Sie dieser Motion zustimmen.

Français Olivier (RL, VD): Je ne pensais pas intervenir au cours de ce débat, je ne vous le cache pas, mais vu le développement relativement long fait par Monsieur Rieder et les différents arguments qui ont été exposés, je dois revenir sur certains points.

Je peux comprendre que l'on souhaite porter une attention aux flux financiers et à leurs conséquences pour les entreprises, c'est un phénomène social et émotionnel qui est légitime, et l'on peut comprendre que le politique s'empare du débat. Ainsi, plusieurs parlementaires sont intervenus. L'initiative parlementaire Badran 16.498, qui a passé le cap puisque la commission compétente du Conseil national lui a donné suite et que notre commission a adhéré à cette décision, me paraissait relativement cohérente puisque son auteure cible des objets très stratégiques pour la Suisse.

Votre motion, cher Monsieur Rieder, ne fixe par contre pas de limite. Son texte est très clair puisqu'il cible "les investissements directs depuis l'étranger dans des entreprises suisses". Il n'y a pas de limite. Ce qui m'inquiète, plus particulièrement après le développement que vous venez de faire, c'est que la mise en oeuvre de la motion reviendrait à ajouter un deuxième pouvoir au sein du conseil d'administration, et ce pouvoir serait incarné par l'Etat. C'est ce que vous exprimez très clairement dans votre discours. En cela, vous remettez tout bonnement en cause la liberté d'entreprendre et vous insinuez que, lorsqu'il y a un problème, c'est l'Etat qui doit intervenir. Mais regardez ce qu'il s'est passé par exemple en France lorsque des interventions étatiques ont porté sur le secteur du rail. Quel a été le résultat pour Alstom? La disparition totale de ce fleuron économique! L'intervention de l'Etat a fait croire que, tout simplement, cette entreprise allait pouvoir survivre dans le milieu de l'énergie, voire dans le milieu du rail. Quelles ont été les démarches politiques? Il n'y a rien de plus facile: au niveau politique, lorsque surviennent des difficultés, il suffit de se présenter devant le parlement et de dire: "Donnez-nous des moyens d'acheter des trains." C'est ce qu'il s'est passé en France et cette entreprise, demain, n'existera quasiment plus, elle aura complètement disparu. Il faut laisser aux entreprises la possibilité de proposer des solutions.

Prenons le cas de l'entreprise Nestlé: voudriez-vous commencer à contrôler ses achats et ses ventes? Voudriez-vous aller aussi loin dans le processus? Voudriez-vous "biberonner" les entreprises qui sont aujourd'hui à même de prendre des décisions qui ont un impact direct sur notre économie? Cette interventionnisme me fait souci, d'autant plus que vous ne mettez dans votre motion, Monsieur Rieder, absolument aucune cautèle. Maintenant, j'en viens aux start-up. S'il y avait aujourd'hui assez d'argent dans la place financière suisse, on trouverait dans cette économie fondée sur l'intelligence que sont les start-up la promesse d'un développement, et puis cela irait tout seul! On aurait même des difficultés à recruter les ressources humaines dont on aurait besoin. Par conséquent, des partenariats avec l'étranger sont nécessaires tout simplement pour mettre en valeur le potentiel de ces entreprises.



Aussi ferai-je plus court que mon collègue, car vous avez compris ma position: elle est très clairement en défaveur de cette motion. Je suivrai le Conseil fédéral et la minorité, qui recommandent de rejeter cette motion.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Tout d'abord, le débat tel qu'il vient de se passer au sein de votre conseil montre bien la complexité de ce genre de thématique. Des interventions telles que celles qui ont été menées, pas seulement en Suisse mais dans certains autres Etats également, amènent à faire certaines réflexions. J'ai été frappé d'entendre de la part de plusieurs d'entre vous que tout n'est pas tout noir ou tout blanc. On se rend compte qu'il y a peut-être, dans certains secteurs, des points particuliers qu'il faudrait analyser et approfondir. Pour d'autres, pour certains d'entre vous, la motion va beaucoup trop loin.

Elle charge le Conseil fédéral de mettre en place une autorité d'approbation et d'instaurer un contrôle des investissements. Et, cela vient d'être dit par Monsieur le conseiller aux Etats Français, une limitation à certains domaines n'est pas prévue. Le Conseil fédéral comprend que les investissements transfrontaliers, les rachats d'entreprises suscitent des inquiétudes dans certains cas particuliers. En Suisse, on connaît les reprises de Syngenta et Gategroup par des entreprises chinoises. Il faut par contre retenir aussi qu'on parle de 75 filiales en Suisse détenues par des sociétés mères chinoises en 2017 – ce sont les chiffres de l'Office fédéral de la statistique. Par ailleurs, quelques-unes des entreprises récemment reprises par des entreprises chinoises en Suisse ont entre-temps été remises en vente.

Dans le rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulat Bischof 18.3376 et Stöckli 18.3233, le Conseil fédéral a analysé la nécessité d'un contrôle des investissements en détail. Il a examiné les arguments mis en avant en faveur d'un contrôle.

Je vais vous présenter maintenant quelques-unes des raisons pour lesquelles le Conseil fédéral considère que le contrôle des investissements n'est pas nécessaire ou n'est pas l'instrument adéquat, et que les coûts de l'introduction d'un tel contrôle seraient extrêmement élevés.

Les défenseurs d'un contrôle des investissements invoquent deux principales catégories d'arguments: premièrement, une perte des emplois et du savoir-faire; deuxièmement, la protection de la sécurité nationale ou de l'intérêt public.

Je commence par le premier argument. Du point de vue économique, l'ouverture du marché des capitaux est centrale afin de profiter de notre économie compétitive et innovatrice. Les conditions-cadres et le personnel qualifié sont des critères fondamentaux pour les entreprises, et ils ne peuvent pas être transférés à l'étranger. Le rapport souligne aussi que les distorsions de concurrence induites par des investissements des entreprises proches de l'Etat constituent le risque économique le plus imminent lié aux investissements directs étrangers. Compte tenu de l'intensification de l'activité des entreprises proches de l'Etat sur le marché mondial, des travaux sur le plan international existent déjà. Le Conseil fédéral soutient en particulier les efforts de l'OCDE pour la mise en oeuvre de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques.

J'aborde maintenant le deuxième argument invoqué: la sécurité nationale. Il faut souligner – et cela a été fait dans ce conseil – que l'Etat est déjà en possession d'une grande majorité des entreprises fournissant des infrastructures critiques. On a cité les CFF, la Poste Suisse; on pourrait citer encore les Ecoles polytechniques fédérales, etc. Cela représente la meilleure des protections contre une influence étrangère. Concernant les infrastructures critiques, le Conseil fédéral a élaboré une Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques 2018–2022. Et dans tous les cas, un contrôle des investissements ne serait pas l'instrument adéquat pour renforcer la résilience des infrastructures et les cyberrisques.

De surcroît, la Suisse dispose d'autres règles concernant les investissements. Il existe des réglementations sectorielles qui s'appliquent aux investissements dans des secteurs bien spécifiques. On a cité aussi, pendant ce débat, l'exemple de la lex Koller, mais il y a aussi le droit sur les marchés financiers, pour ne citer qu'un autre exemple. Finalement, nous disposons aussi du droit sur les cartels, du droit en matière de publicité des participations ainsi que du droit portant sur les offres publiques d'acquisition. Toutes ces réglementations montrent qu'en Suisse les investissements, qu'ils soient suisses ou étrangers, sont réglementés et surveillés. Ainsi, je vous ai démontré pourquoi le Conseil fédéral conclut que

AB 2019 S 446 / BO 2019 E 446

l'introduction d'un contrôle des investissements n'apporterait à l'heure actuelle aucun avantage supplémentaire à notre pays.

J'aimerais encore attirer votre attention sur les coûts de l'éventuelle introduction d'un contrôle des investissements.

1. La prospérité, la compétitivité et la capacité d'innovation de la Suisse reposent sur l'ouverture et de bonnes conditions-cadres. Nos entreprises innovatrices ont besoin de capital. En plus, une restriction des ventes



d'entreprises privées représenterait une grave atteinte – cela a été souligné par plusieurs d'entre vous – au droit de propriété et à la liberté économique.

2. Un contrôle des investissements occasionnerait une importante charge administrative. D'une part pour les entreprises, qui devraient payer des avocats pour accompagner toutes les procédures administratives, d'autre part pour les autorités, qui devraient contrôler chaque changement de propriété concerné. On a cité le cas d'autorités mises sur pied à l'étranger. En Australie, en 2015 et 2016, il y a eu 662 projets d'investissement qui ont été approuvés – cela fait en moyenne 331 cas par année. Aucun projet n'a été rejeté. On peut interpréter ce résultat de différentes façons: peut-être que les critères ont été mal définis ou que le système est trop compliqué. Toutefois, si vous considérez qu'un employé à plein temps peut travailler sur douze cas par année, il faudrait plus de 25 personnes employées à temps plein pour surveiller les investissements concernés. De plus, il convient d'ajuster la perspective en considérant que, en 2017, le total des investissements étrangers en Australie correspondait à 60 pour cent des investissements étrangers réalisés en Suisse.

3. En définissant le contrôle des investissements, la Confédération devrait déterminer quels investisseurs, à partir de quelle valeur d'investissement, dans quel secteur, sont critiques ou pas. Une autorité de contrôle devrait se faire une opinion précise et concrète sur les intentions cachées ou inavouables d'un investisseur. Comme l'expérience à l'étranger l'a montré, c'est souvent une question de politique et de lobbying.

4. La Confédération devrait en outre déterminer quels investisseurs de quels pays sont les bienvenus ou pas. Et cela aussi au cas où une entreprise suisse reprise par un investisseur étranger "politiquement bien vu" devrait un jour être revendue à un investisseur "politiquement moins bien vu".

5. De plus, lié au point précédent, la Confédération assumerait à la place des entreprises en Suisse et de leur propriétaire la responsabilité des décisions entrepreneuriales.

6. Un contrôle des investissements restreindrait indirectement aussi la souveraineté des cantons, des communes, qui sont eux et elles aussi en possession d'entreprises fournissant des infrastructures critiques.

7. Finalement, tous ces facteurs cumulés, additionnés les uns aux autres rendraient la Suisse économiquement moins attractive.

On a cité dans le débat plusieurs cas. Monsieur Noser a parlé de Singapour et du Luxembourg, qui ne connaissent pas de surveillance de ce genre. Si nous prenons d'autres pays de l'Union européenne de taille comparable à la Suisse, nous constatons que la Belgique, la Suède et l'Irlande ont analysé ce dossier et ont renoncé à mettre sur pied une telle autorité, en tout cas pour l'instant.

Ainsi, la conclusion du Conseil fédéral est claire: l'introduction d'un contrôle des investissements n'apporterait, à l'heure actuelle, aucun avantage supplémentaire à la Suisse. Au contraire, elle entraînerait des coûts considérables.

Afin, tout de même, d'être en mesure de réagir à de nouveaux développements, le Conseil fédéral veut réaliser – et il le fera – un monitoring et actualiser le rapport dans les quatre prochaines années, en tenant compte aussi des développements dans d'autres Etats. On pourrait par conséquent se dire que c'est une mesure alibi. Non, c'est quand même, sur un sujet extrêmement important, le moyen de contrôler et de vérifier certains développements qui pourraient se produire. Le Conseil fédéral examinera aussi de quelle manière la résilience de l'informatique des infrastructures critiques face à des activités étrangères abusives pourrait être encore améliorée par des mesures ciblées; c'est la question de la cybersécurité militaire que Madame Fetz a abordée. Si nous nous penchons sur l'histoire économique de notre pays, elle montre clairement que la meilleure façon de maintenir des emplois, l'innovation et l'avance technologique, c'est de privilégier de bonnes conditions-cadres et une politique de formation et de recherche qui tienne compte des besoins de l'économie. Dans ce contexte, les investissements étrangers y contribuent fortement. Jusqu'à présent, la Suisse a toujours pu proposer d'excellentes conditions à cet égard. Il n'est pas dans l'optique du Conseil fédéral de tout laisser faire et d'être – comme certains le lui reprochent – naïf.

C'est pour cela que le Conseil fédéral, suite à cette motion et à divers postulats, a décidé d'approfondir certains aspects, mais la motion telle qu'elle est présentée va trop loin, et je vous demande par conséquent de suivre la minorité Noser, qui vise à soutenir la proposition du Conseil fédéral de rejeter la motion.

J'aimerais encore relever le fait que, quand on parle d'infrastructures critiques qui ne sont pas propriété de l'Etat, la première question qui se pose est celle de savoir si les produits et les prestations que ces infrastructures critiques fournissent peuvent être également proposés par d'autres entreprises. En d'autres termes, est-ce que ces prestations sont substituables ou non? Sont-elles d'importance systémique ou non, du point de vue de l'ensemble de l'économie suisse? Si une infrastructure critique est substituable ou n'est pas d'importance systémique, son passage en mains étrangères ne constitue pas une menace générale pour l'économie suisse. On l'a vu, et je le répète, le débat que vous venez de tenir montre que c'est un sujet difficile et qu'il convient de ne pas prendre de décision précipitée, mais d'avancer pas à pas. C'est ce que vous propose le



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Sommersession 2019 • Achte Sitzung • 17.06.19 • 15h15 • 18.3021
Conseil des Etats • Session d'été 2019 • Huitième séance • 17.06.19 • 15h15 • 18.3021



Conseil fédéral.

Je répète que je vous recommande de rejeter la motion de Monsieur Rieder.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 22 Stimmen

Dagegen ... 18 Stimmen

(2 Enthaltungen)