



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

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.03.20

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion*Antrag der Minderheit*
(Müller Leo, Birrer-Heimo, de Buman, Jans, Landolt, Marra, Ritter, Rytz Regula)
Annahme der Motion*Proposition de la majorité*
Rejeter la motion*Proposition de la minorité*
(Müller Leo, Birrer-Heimo, de Buman, Jans, Landolt, Marra, Ritter, Rytz Regula)
Adopter la motion**La présidente** (Moret Isabelle, présidente): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

AB 2020 N 45 / BO 2020 N 45

Lüscher Christian (RL, GE), pour la commission: C'est le 8 octobre 2019 que la Commission de l'économie et des redevances de notre conseil a procédé à l'examen préalable de la motion Rieder, déposée le 26 février 2018 et adoptée par le Conseil des Etats le 17 juin 2019.

La motion charge le Conseil fédéral de créer des bases légales pour contrôler les investissements directs depuis l'étranger dans des entreprises suisses, en particulier en mettant en place une autorité d'approbation chargée de contrôler les transactions visées. La commission propose, par 15 voix contre 9, de rejeter la motion. Les motifs à l'appui de cette motion vous sont connus, ils figurent dans le rapport de la Commission de l'économie et des redevances du 8 octobre 2019. Je me concentre aujourd'hui sur l'avis de la commission, qui a pris connaissance de cette motion selon laquelle, pour le bien de notre économie, il faut créer des bases légales qui soumettraient les investissements directs de l'étranger à un système général de contrôle. Les investisseurs provenant de pays qui accordent la réciprocité à la Suisse en matière d'investissements directs ne seraient, eux, pas soumis à ce système.

La majorité de la commission ne partage pas l'avis de l'auteur de la motion et considère qu'il s'agit plutôt d'une réaction épidermique, une sorte de "lex Syngenta", puisqu'on sait que Syngenta et Gategroup avaient été à l'époque acquises par des entreprises chinoises. Depuis lors, Gategroup a été revendu au groupe RRJ Capital, qui n'est pas chinois. Il a également été démontré que, en réalité, les investissements chinois représentent moins de 2 pour cent des investissements directs étrangers en Suisse. Mais les inquiétudes qui sont exprimées par l'auteur de la motion, ainsi que dans des postulats préalables, ont conduit le Conseil fédéral à une analyse détaillée de la situation. Il en résulte que la législation en vigueur est suffisante pour parer aux menaces





exprimées par l'auteur de la motion. C'est l'avis du Conseil fédéral, c'est également l'avis de la majorité de la commission.

L'Etat est en possession aujourd'hui de la grande majorité des entreprises qui fournissent des infrastructures critiques, ce qui constitue déjà une réponse rassurante à la motion Rieder.

Ce contrôle est en réalité la meilleure des protections contre une influence étrangère. Au niveau fédéral, on peut citer par exemple les CFF, la Poste, Swisscom ou les écoles polytechniques fédérales, et, aux niveaux cantonal et communal, on peut mentionner la production et la distribution d'électricité, l'approvisionnement en eau ou les hôpitaux cantonaux. De plus, le Conseil fédéral a élaboré une Stratégie nationale pour la protection des infrastructures critiques 2018–2022, qui contient 17 mesures concrètes.

Parallèlement à ces contrôles directs sur des sociétés stratégiques, notre pays dispose d'autres règles concernant les investissements. Des réglementations sectorielles couvrent les investissements dans des secteurs bien spécifiques; on pense notamment à la lex Koller ou au droit des marchés financiers. Nous disposons également de la loi sur les cartels, du droit en matière de publicité des participations, ainsi que du droit des offres publiques d'acquisition. Toutes ces réglementations montrent que la Suisse n'est pas restée les bras croisés dans le domaine de la régulation des investissements. L'introduction d'un contrôle des investissements est un instrument qui, aux yeux de la commission, n'est ni nécessaire ni adéquat.

La majorité de la commission fait siens les arguments qui ont été développés en commission par le Conseil fédéral et qui portent sur cinq aspects que je développe très brièvement, vu le peu de temps qui nous est accordé.

D'abord, la Suisse est une petite économie ouverte, elle a donc un grand intérêt à ce que les flux de capitaux bilatéraux se fassent de la manière la plus sûre et la plus simple possible. Deuxièmement, une restriction des ventes d'entreprises privées représenterait une grave atteinte au droit de propriété et à la liberté économique, qui sont de rang constitutionnel. Troisièmement, un contrôle des investissements occasionnerait une très importante charge de travail administratif, d'une part pour les entreprises, d'autre part pour les autorités, qui devraient contrôler chaque changement de propriété concerné. Le Conseil fédéral nous a donné l'exemple de l'Australie, où de nombreux contrôles ont été menés et où on constate que, sur 330 projets, aucun n'a finalement été rejeté.

Quatrièmement, l'autorité de contrôle devrait se faire une opinion précise et concrète sur les intentions éventuellement cachées d'un investisseur. De sérieux doutes subsistent quant à la possibilité, pour une autorité de contrôle, de cerner très précisément et correctement les motivations de l'investisseur. Et, cinquième et dernier argument, il ne faut pas négliger le risque de récupération politique.

Enfin, le sujet de la réciprocité, qui est invoqué par l'auteur de la motion, ne doit pas être retenu, puisque le contrôle des investissements devrait être compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. La seule manière de justifier une telle mesure serait d'invoquer une potentielle mise en danger de la sécurité nationale. Or, il serait contradictoire de prétendre que la sécurité nationale est en danger et parallèlement d'accorder des dérogations à certains pays sous prétexte de réciprocité.

Ce sont les raisons – il y en aura encore d'autres, mais j'imagine que M. Aeschi les développera – pour lesquelles la commission vous recommande de ne pas donner suite à cette tentative d'instaurer ce que je continue de qualifier de "lex Syngenta".

Aeschi Thomas (V, ZG), für die Kommission: Was möchte Ständerat Beat Rieder mit der von ihm eingereichten Motion? Er möchte, dass der Bundesrat eine gesetzliche Grundlage für eine Investitionskontrolle ausländischer Direktinvestitionen in Schweizer Unternehmen schafft. Unter anderem fordert er explizit die Schaffung einer neuen Genehmigungsbehörde. Er argumentiert damit, dass mit jedem Verkauf eines Schweizer Unternehmens an einen ausländischen Staat, Staatsfonds oder mit staatlichen Subventionen im Wettbewerb bevorteilten Investor sich über die Zeit naturgemäss auch die Entscheidungszentren aus der Schweiz in diese Staaten wegbewegen würden. Zudem argumentiert er damit, dass andere Länder, z. B. Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, aber auch China und Russland, bereits solche Kontrollen erlassen haben.

Der Bundesrat beantragt in seiner Stellungnahme vom 16. Mai 2018 die Ablehnung der Motion. Der Ständerat hat sie am 17. Juni 2019 sehr knapp angenommen, mit 22 zu 18 Stimmen bei 3 Enthaltungen. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates hat die Vorlage am 7./8. Oktober des vergangenen Jahres beraten und beantragt Ihnen mit 15 zu 9 Stimmen die Ablehnung dieser Motion.

Was waren die wichtigsten Argumente der unterlegenen Minderheit? Die unterlegene Minderheit argumentierte, dass die Motion jetzt einmal angenommen werden könne. Sie sei sehr offen formuliert, und man könne immer noch einschränken, ob denn eine Investitionskontrolle flächendeckend eingeführt werden müsse oder nicht. Sie argumentierte weiter, dass es sich lediglich um ein Vetorecht handeln würde. Es sei eine ordnungs-



politische Selbstverständlichkeit, dass ein Land sagen könne, ob es eine Übernahme akzeptieren möchte oder nicht. Weiter wurde argumentiert, dass es in einer freien Marktwirtschaft einen minimalen Rahmen brauche, um einen fairen Wettbewerb garantieren zu können. Auch hier wurde wieder darauf hingewiesen, dass die Motion ganz grundsätzlich sehr offen formuliert sei.

Die Mehrheit, die die Motion ablehnt, argumentierte unter anderem damit, dass eben nicht zwischen systemrelevanten und nicht systemrelevanten Unternehmen unterschieden würde, dass es eine Lex Syngenta sei. Es betreffe vor allem Firmen wie zum Beispiel Syngenta, Gategroup, Swissport und SR Technics, die bereits in ausländischen Händen waren, bevor sie übernommen wurden. Zum Beispiel war Syngenta vor allem in amerikanischen Händen, bevor sie jetzt in chinesische Hände kam. Das waren die Hauptargumente, die gegen diese Motion sprachen.

Entsprechend bitte ich Sie im Namen der Kommission, diese Motion Rieder abzulehnen.

AB 2020 N 46 / BO 2020 N 46

Badran Jacqueline (S, ZH): Kollege Aeschi, Sie haben in den letzten Jahren, wenn nicht Jahrzehnten eigentlich regelmässig und immer wieder für Investitionskontrollen plädiert, sei das vor zehn Jahren beim Vekselberg-Fall usw. Jetzt sind Sie plötzlich anderer Meinung.

Kann es sein, dass Sie Politik machen für die Tasche einer Einzelperson, die mit einer solchen Investitionskontrolle die Beziehungen zu China – so der Originalton – "nicht belasten" möchte?

Aeschi Thomas (V, ZG): Frau Badran, ich bin Kommissionssprecher. Sie stellen jetzt mir als SVP-Fraktionspräsidenten eine Frage. Ich beantworte diese gern kurz.

Wir haben es immer klar gesagt: Wir wollen eine Unterscheidung zwischen systemrelevanter Infrastruktur und nicht systemrelevanten Firmen. Wir wollen nicht einen generellen Investitionsvorbehalt in der Schweiz, wir sind für eine liberale Marktwirtschaft. Aber dort, wo es eben für die nationalen Interessen der Schweiz essenziell ist – Stromübertragungsnetze, Kraftwerke und andere Bereiche –, dort wollen wir einen Investitionsvorbehalt. In allen anderen Bereichen wollen wir das nicht.

Müller Leo (M-CEB, LU): Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen und die Motion anzunehmen. Warum? Es gibt internationale Tendenzen, Firmen zu übernehmen, um an Wissen heranzukommen und so Know-how erarbeiten zu können bzw. an Know-how zu kommen. Wenn solche Übernahmen unternehmerisch motiviert sind, ist das kein Problem. Wenn solche Übernahmen aber staatlich motiviert sind, kann das sehr wohl ein Problem sein. Es gilt daher, sich darauf vorzubereiten und sich zu rüsten. Wenn man ein Unternehmen, eine Firma beherrscht, ist es ein Leichtes, zu bestimmen, was dann mit dem Wissen dieser Firma erfolgen soll. Die Motion verlangt eine Kontrolle. Übernahmen von Firmen, die mit staatlichen Mitteln aufgekauft werden sollen, sollen kontrolliert werden können.

Die Motion ist sehr offen formuliert. Ich habe vorhin gehört, was Thomas Aeschi als Fraktionschef ausgeführt hat. Er sagte, es gehe darum, Firmen, die nationale Interessen wahrnehmen, vor Übernahmen zu schützen. Genau das will diese Motion. Diese Motion ist so offen formuliert, dass der Bundesrat die Möglichkeit hat, dem Parlament eine massgeschneiderte Lösung vorzuschlagen. Wir können hier dann nochmals darüber beraten und befinden und sagen, was wir wollen. Es geht ja hier nicht um ein Verbot, sondern es geht um eine Kontrolle. Ich mache eine Analogie, ein Beispiel: In den Sechziger-, Siebzigerjahren bestand die Gefahr, dass Grundstücke durch Personen im Ausland aufgekauft werden könnten. Diese Gefahr bestand. Deshalb hat die Politik reagiert und eine Gesetzgebung in Kraft gesetzt. Diese Gesetzgebung besteht heute noch. Man hat sie ein paarmal anpassen müssen, aber sie hat sich bewährt. Das Gleiche soll nun für Firmenübernahmen gemacht werden.

Es gibt weltweit eine wachsende Zahl von Ländern, die das Instrument der Investitionskontrolle anwenden wollen. Selbst die EU prüft Mindeststandards für solche Firmenübernahmen, und auch der Bundesrat hat das Problem erkannt. Er spricht ja schon lange von einem Monitoring, das nötig sei, das er implementieren wolle. Bis heute, so habe ich gehört, ist aber nichts gegangen; das Problem hat er zumindest erkannt.

Es wird argumentiert, dass Unternehmen, die Infrastrukturen besitzen, so oder so in öffentlicher Hand seien. Das ist heute so, aber vielleicht ist es morgen anders. Denken Sie z. B. an Spitäler, an Unternehmen im Gesundheitsbereich. Diese werden vermehrt privatisiert, vermehrt handelbar, und somit sind das für ausländische Unternehmen auch Objekte, in die sie investieren können oder die sie übernehmen können. Und nochmals: Es geht um staatlich gelenkte, staatlich motivierte Übernahmen, und diese sollen gezielt kontrolliert werden können. Andere Länder haben dafür viel Geld zur Verfügung. Denken Sie daran: Es gibt immer mehr Staatsfonds, und dort ist viel Geld vorhanden, um solche Firmen übernehmen zu können.



Nochmals: Es kann ja nicht darum gehen, dass wir hier in der Schweiz viele staatliche Mittel in Forschung, in Innovation investieren, Start-ups gründen, diese unterstützen und dass dann, wenn es um die Inwertsetzung des Wissens geht, dieses Wissen abgezügelt und von anderen umgesetzt wird. Ich habe es erwähnt, andere Länder haben das auch: Frankreich, Italien, Deutschland, Österreich, Grossbritannien, Kanada, USA. Es sind alles Industrieländer, die dieses Instrument kennen.

Zum Schluss noch eine Zahl: China hat im Jahr 2016 gemäss IWF-Studie in ganz Europa etwa 40 Milliarden US-Dollar investiert. Allein in der Schweiz hat China 45 Milliarden investiert, also 5 Milliarden mehr als in ganz Europa, und das muss einem zu denken geben.

Ich bitte Sie deshalb, dieser Motion zuzustimmen, um dem Bundesrat die Chance zu geben, dem Parlament eine massgeschneiderte Lösung vorzuschlagen.

Wasserfallen Christian (RL, BE): Herr Kollege Müller, ich möchte Ihnen eine Frage stellen, aber zuerst die folgende Bemerkung anbringen: Die Direktinvestitionen in der Schweiz sind in den letzten Jahren extrem unter Druck geraten. Es gibt eigentlich zu wenige Investitionen in unserem Land, während unsere Investitionen im Ausland ziemlich gross sind. Wer investiert nun aber, wenn zum Beispiel das Parlament eine Investition blockiert oder ablehnt? Soll ein Unternehmen etwa vom Staat aufgefangen werden, wenn es in die Insolvenz gerät, wenn das Parlament eine Ablehnung beschliesst und ein ausländischer Investor dadurch nicht investieren kann? Was ist da genau die Absicht?

Müller Leo (M-CEB, LU): Sehr geehrter Herr Kollege Wasserfallen, das sind alles Punkte, die diskutiert werden müssen. Ich habe es gesagt, der Bundesrat und wir in diesem Raum haben die Chance, diese Vorlage zu diskutieren, solche Regelungen zu treffen. Wenn in der Schweiz zu wenig investiert wird, müssen wir das gar nicht verbieten. Es geht gar nicht um ein Verbot. Aber es geht darum, dass es staatlich motivierte Investitionen mit dem Ziel, Wissen aus der Schweiz abzutransportieren, zu verhindern gilt.

Ihr Beispiel ist wahrscheinlich kein solches. Es kann durchaus sein, dass in einem solchen Fall ein Ausnahmestatbestand besteht, der sauber geregelt werden kann – kein Problem.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Tout d'abord, je vous assure que le Conseil fédéral comprend que les investissements transfrontaliers, les rachats d'entreprises, puissent susciter des inquiétudes dans certains cas particuliers. Le rapporteur, M. Lüscher, a cité plusieurs cas, je ne vais pas y revenir.

C'est en raison de ces inquiétudes, dans certains cas particuliers, que le Conseil fédéral a proposé, en 2018, d'accepter les postulats Bischof 18.3376 et Stöckli 18.3233. Ces deux postulats chargeaient le Conseil fédéral de soumettre un rapport sur la nécessité ou non d'un contrôle des investissements. Monsieur le porte-parole de la minorité Léo Müller, l'analyse et l'appréciation de la situation que nous faisons aujourd'hui se basent sur ces deux rapports qui sont extrêmement fouillés et intéressants. C'est sur la base de ces rapports et de la conclusion de cette analyse approfondie que le Conseil fédéral suggère que la législation en vigueur permet, déjà aujourd'hui, aux autorités de contrer à différents niveaux les éventuelles menaces et que, par conséquent, l'introduction d'un contrôle des investissements n'apporterait à l'heure actuelle aucun avantage supplémentaire à la Suisse.

M. Lüscher et M. Aeschi ont aussi rappelé certains des arguments. L'Etat – et quand on dit l'Etat, c'est la Confédération, les cantons et les communes – possède déjà, en grande majorité, les entités qui fournissent des infrastructures critiques. C'est la meilleure protection contre une prise d'influence étrangère. Le Conseil fédéral a aussi élaboré sa stratégie nationale de protection des infrastructures critiques

AB 2020 N 47 / BO 2020 N 47

2018–2022, qui englobe 17 mesures concrètes; je ne vais pas vous citer à nouveau tout ceci.

Le Conseil fédéral est toutefois conscient de certains risques potentiels et spécifiques aux investissements directs étrangers. Mais, pour le moment, il faut le signaler, on ne constate aucun dommage causé à l'économie suisse par des reprises d'entreprises par des investisseurs étrangers.

Cependant, le Conseil fédéral veut être en mesure de réagir à l'évolution de la situation. C'est dans ce sens qu'il veut réaliser un monitoring et actualiser son rapport d'ici 2023. L'avantage de procéder ainsi, c'est qu'on pourra tenir compte, dans le rapport, de l'évolution et des développements qui ont cours dans d'autres Etats. Par ailleurs, le Conseil fédéral examinera de quelle manière la résilience des installations informatiques des infrastructures critiques face à des activités étrangères abusives peut être encore améliorée, mais par des mesures ponctuelles et ciblées. Vous voyez que l'introduction d'un contrôle des investissements général n'est pas nécessaire et que ce n'est pas un instrument adéquat. Au contraire, cela entraînerait des coûts considérables et rendrait notre pays économiquement moins attractif.



Cinq points ont été relevés par les rapporteurs. J'aimerais insister sur certains de ces points:

1. La politique d'ouverture en matière d'investissements étrangers est centrale pour la place économique suisse et aussi pour la prospérité de la population. Nos entreprises innovatrices ont besoin de capital, et sur ce point M. Wasserfallen a raison: si on se prive de cela, nous aurons de gros problèmes aussi à court terme, pas seulement à long terme.

Vous me direz que c'est peut-être vrai, mais que cela peut coûter des emplois, peut donner lieu à une perte de savoir-faire, parce que des investisseurs étrangers délocaliseraient la production. Aujourd'hui, toutefois, objectivement, rien n'indique que la hausse des investissements étrangers que nous avons observée au cours des dernières années ait engendré à l'échelle nationale un transfert net d'emplois à l'étranger. Cela n'est pas surprenant. La meilleure façon de maintenir des emplois et de renforcer l'innovation, c'est de privilégier de bonnes conditions-cadres et une politique de formation et de recherche qui tient compte au mieux des conditions de notre économie, et ces deux éléments ne peuvent tout simplement pas être transférés à l'étranger.

2. Il faut quand même insister sur ceci, même si on n'en a pas beaucoup parlé: une restriction des ventes d'entreprises privées représenterait une grave atteinte au droit de propriété et à la liberté économique.

3. Un contrôle des investissements occasionnerait une importante charge administrative, d'une part pour les entreprises et d'autre part pour les autorités, qui devraient contrôler chaque changement de propriété concerné. Sur la base de quels critères? Comment allons-nous déterminer ceci? J'ai cru comprendre que dans ce conseil, particulièrement à la droite de ce conseil, on cherchait et on demandait régulièrement au Conseil fédéral de diminuer la charge administrative des entreprises; avec une telle mesure, vous allez exactement dans le sens contraire. Même si on pouvait disposer de fonctionnaires extrêmement productifs, une autorité de contrôle digne de ce nom à structure légère ne semble pas envisageable.

On a cité le cas de l'Australie: environ 50 personnes travaillent au Ministère des finances pour mettre en place les contrôles des investissements. En 2015 et 2016, cela a été dit, 330 projets d'investissement ont été approuvés en moyenne par année; aucun n'a été rejeté. Le constat est le même pour le Canada et pour la Nouvelle-Zélande, à l'exception d'un ou deux cas. Vous devez vous rendre compte qu'en 2017, en Australie, le stock des investissements étrangers représentait 60 pour cent de ceux de la Suisse. Donc imaginez la quantité de contrôles, la manière de déterminer les critères. Est-ce stratégique? Est-ce concret pour la sécurité de la Suisse?

4. Il faudrait que cette autorité se fasse une opinion précise et concrète sur les intentions cachées d'un investisseur. De sérieux doutes subsistent sur la possibilité, pour une autorité de contrôle, de pouvoir cerner correctement les motivations de l'investisseur. Cela pourrait empêcher des investissements économiquement judicieux en provenance de certains pays sans que les intentions de l'investisseur soient mises en doute.

5. Enfin, cela a aussi été dit, il convient de faire attention à la récupération politique. Il faut envisager le risque que des considérations de politique régionale ou industrielle prévalent et conduisent à l'empêchement d'une opération de rachat, ce qui constituerait une action protectionniste de contrôle des investissements extrêmement dommageable pour notre économie.

M. Leo Müller a cité certains grands pays qui ont introduit de tels contrôles à grande échelle. Mais si vous observez la situation au sein de l'Union européenne, vous constaterez que des pays semblables à la Suisse, tels que l'Irlande, la Belgique ou la Suède, n'ont pas introduit ce type de contrôle. Ils ont analysé la question et ont jugé que c'était vraiment contre-productif.

J'en viens enfin au contrôle des investissements en lien avec la question de la réciprocité. Cela doit être compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. La seule manière de justifier une telle mesure serait d'invoquer la mise en danger de la sécurité nationale. Or, il serait contradictoire de prétendre à la sécurité nationale et, parallèlement, accorder des dérogations à certains pays sous prétexte de réciprocité. En plus, ce n'est pas un levier de négociation, en particulier lorsqu'on discute d'un accord bilatéral avec un grand pays. Le Conseil fédéral préfère poursuivre les discussions sur le plan multilatéral ou bilatéral dans le but d'augmenter la réciprocité et d'améliorer l'accès aux marchés étrangers pour les entreprises suisses. Ici, nous courons vraiment le risque d'avoir de gros problèmes en retour.

Je vous invite à suivre la majorité de la commission et à rejeter la motion, et à permettre ainsi au Conseil fédéral de faire un monitoring durant les prochaines années en ayant toutes les cartes en main. C'est ce qu'il y a de mieux pour l'économie de notre pays et pour les futurs investissements en Suisse.

La présidente (Moret Isabelle, présidente): La commission et le Conseil fédéral proposent de rejeter la motion. Une minorité Müller Leo propose de l'adopter.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2020 • Zweite Sitzung • 03.03.20 • 08h00 • 18.3021
Conseil national • Session de printemps 2020 • Deuxième séance • 03.03.20 • 08h00 • 18.3021



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.3021/20011)

Für Annahme der Motion ... 96 Stimmen

Dagegen ... 82 Stimmen

(15 Enthaltungen)

AB 2020 N 48 / BO 2020 N 48

