



23.086

## Investitionsprüfgesetz

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

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

---

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.09.24 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.25 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.25 (FORTSETZUNG - SUITE)

*Antrag der Mehrheit*  
Nichteintreten*Antrag der Minderheit*  
(Hegglin Peter, Bischof, Ettlín Erich, Sommaruga Carlo)  
Eintreten*Proposition de la majorité*  
Ne pas entrer en matière*Proposition de la minorité*  
(Hegglin Peter, Bischof, Ettlín Erich, Sommaruga Carlo)  
Entrer en matière

**Burkart** Thierry (RL, AG), für die Kommission: Diesen Gesetzentwurf hat der Bundesrat dem Parlament am 15. Dezember 2023 übergeben. Er erfüllt damit einen Auftrag des Parlamentes, nämlich die Umsetzung der Motion Rieder 18.3021.

Der Fokus dieses Gesetzes liegt auf ausländischen, staatlich kontrollierten Investoren sowie inländischen Unternehmen, die in einem besonders kritischen Bereich tätig sind. Mit der Einführung einer Investitionsprüfung sollen Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren verhindert werden können, wenn diese Übernahmen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz gefährden oder bedrohen. Zu diesem Zweck sieht der Gesetzentwurf vor, Übernahmen von inländischen Unternehmen einer Genehmigungspflicht zu unterstellen. Dies betrifft Unternehmen, die in einem besonders kritischen Bereich tätig sind und durch ausländische Investoren übernommen werden, die staatlich kontrolliert sind. Den Fokus auf staatlich kontrollierte Investoren begründet der Bundesrat damit, dass potenzielle Gefährdungen oder Bedrohungen von solchen Investoren ausgehen dürften. Das Kriterium der staatlichen Kontrolle schliesst dabei auch private Investoren mit ein, sofern diese unmittelbar oder mittelbar durch einen Staat kontrolliert werden. Die besonders kritischen Bereiche umfassen unter anderem Rüstungsgüter, zivil und militärisch verwendbare Güter, Stromnetze, Stromproduktion, Wasserversorgung sowie Gesundheits-, Telekom- und Transportinfrastrukturen.

Der Bundesrat hat den Auftrag der vom Parlament angenommenen Motion Rieder erfüllt, lehnt die Einführung einer Investitionsprüfung jedoch weiterhin ab. Er begründet dies damit, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Investitionsprüfung ungünstig sei und das bestehende Regelwerk ausreiche. Bis heute seien keine Übernahmen bekannt, die die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz gefährden würden.

Erstrat war der Nationalrat. Der Nationalrat hat dieses Gesetz am 17. September 2024 auf Grundlage der Beratungen seiner Kommission für Wirtschaft und Abgaben beraten. Vorab: Der Nationalrat hat diesen Gesetzentwurf mit 142 zu 48 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Dabei ist aber zu beachten, dass der Nationalrat bei der Kontrolle erheblich weiter geht, als dies der Bundesrat vorgesehen hat. Namentlich soll die Kontrolle auch nicht staatliche Investoren erfassen bzw. blieben ausländische Investitionen mit dem Investitionsprüfgesetz gemäss Beschluss des Nationalrates zwar grundsätzlich erlaubt, unterstünden aber neu einer Genehmigungspflicht. Bei Sicherheitsbedenken könnte der Staat intervenieren. Das heisst also, dass





die Genehmigungspflicht praktisch umfassend ist. Konkret beschloss der Nationalrat mit diesem deutlichen Mehr, dass die Investitionsprüfung auch für diese nicht staatlichen Investoren gelten soll. Zudem wird neben der öffentlichen Ordnung und Sicherheit die Versorgung mit essenziellen Gütern und Dienstleistungen explizit als schützenswert bezeichnet. Weiter will die grosse Kammer den Spielraum des Bundesrates erhöhen, um nötigenfalls weitere Unternehmen der Genehmigungspflicht zu unterstellen.

Die ständerätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben hat sich mit diesem Gesetz bzw. mit dem Eintreten intensiv auseinandergesetzt. Namentlich wurden am 21. Oktober wie auch am 14. November des vergangenen Jahres Anhörungen durchgeführt. Die Beratungen fanden an der Sitzung vom 14. November 2024 statt. Angehört wurden die Vertreter der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren sowie diverse Verbände.

Ihre vorberatende Kommission beantragt Ihnen mit 8 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltungen, nicht auf die Vorlage einzutreten. In der Abwägung zwischen sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen überwiegen aus Sicht der Kommissionmehrheit die Nachteile, welche die Einführung einer Investitionsprüfung zur Folge hätte. Ich erlaube mir aus Sicht der Mehrheit, die wesentlichen fünf Argumente aufzuführen. Ich verzichte auf eine Darlegung der Argumente der Minderheit; ich gehe davon aus, dass diese dann noch umfassend dargelegt werden.

Das erste Argument, das gegen Eintreten spricht, ist die Tatsache, dass die bestehenden Schutzmechanismen ausreichen. Der Wirtschaftsstandort Schweiz ist bereits heute durch ein robustes Netz von Gesetzen und Regulierungen geschützt. Die Eigentumsverhältnisse in strategisch wichtigen Sektoren werden durch bestehende Instrumente wie das Wettbewerbs- und Börsenrecht wirksam kontrolliert. Zudem befinden sich kritische Infrastrukturen häufig in staatlichem Besitz, also im Besitz des Bundes und vor allem der Kantone, aber auch der Kommunen. Änderungen hätten demokratische Entscheide als Grundlage. Die Schweiz kennt zudem bereits heute höhere Investitionsschranken als der Durchschnitt der OECD-Staaten.

Das zweite Argument ist, dass kein Handlungsbedarf besteht. Die Hauptgefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sind nicht legale Firmenübernahmen aus dem Ausland, sondern illegale Aktivitäten wie Cyberkriminalität und Wirtschaftsspionage. Bisher sind in der Schweiz keine Fälle bekannt, in denen Übernahmen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet hätten. Beispiele wie Syngenta oder Gategroup rechtfertigen keine staatlichen Eingriffe. Internationale Erfahrungen zeigen, dass Investitionskontrollen selten zu Verboten führen. Statt Investitionskontrollen sind gezielte Massnahmen zur Cyberabwehr erforderlich. Es gibt keine Hinweise auf eine Bedrohung der Schweiz durch Firmenübernahmen.

Das dritte Argument ist, dass mit der Vorlage unnötige Kosten und Bürokratie entstehen würden, die am Schluss jemand bezahlen müsste, namentlich Mittelstand und KMU. Die Investitionsprüfung verursacht einen erheblichen administrativen und finanziellen Aufwand ohne erkennbaren Nutzen. Die Regulierungsfolgenabschätzung im Auftrag des SECO geht in einem mittleren Szenario von jährlich etwa 45 zu erwartenden Prüfungen aus, bei etwa sieben benötigten Vollzeitstellen und totalen Arbeitskosten von rund 1,2 Millionen Schweizerfranken. Diese Abschätzung basiert auf dem Entwurf des Bundesrates, nicht auf dem Beschluss des Nationalrates.

Diese Vorlage würde denn auch, sollte sie angenommen werden, zu erheblicher Bürokratie und zu erheblichen Kosten für die Unternehmen führen. Schliesslich ist diese Vorlage schädlich für eine offene und vernetzte Schweiz. Wie gesagt, wir haben bereits heute höhere Investitionsschranken als der OECD-Durchschnitt; wie gesagt, bezahlen müssen am Schluss der Mittelstand und die KMU.

Viertes Argument: Die Investitionskontrollen schaffen Unsicherheit und schaden der Standortattraktivität der Schweiz. Als eine der grössten Auslandsinvestorinnen der Welt riskiert die Schweiz Retorsionsmassnahmen anderer Länder. Dies hätte erhebliche Folgen für unsere Wirtschaft und unseren

AB 2025 S 234 / BO 2025 E 234

Wohlstand. Die Schweiz ist auf ausländische Investoren angewiesen, und die Schweiz investiert viel im Ausland. Der offene Kapitalmarkt gehört zu den wichtigsten Standortvorteilen des Landes.

Fünftes und letztes Argument: Es wäre ein sehr starker Eingriff in die Kompetenz der Kantone. Die Ansiedlung ausländischer Unternehmen ist Sache der Kantone. Eine Investitionskontrollbehörde des Bundes greift in diese Kompetenz ein, und gerade der Ständerat sollte diesbezüglich eine gewisse Sensibilität an den Tag legen.

Zum Thema Rechtssicherheit ist noch Folgendes zu ergänzen: Wenn man das Gesetz präzise formuliert, dann hätte das zur Folge, dass mit grösserer Wahrscheinlichkeit ausgerechnet die Fälle, bei denen eine Investitionskontrolle allenfalls sogar noch gerechtfertigt wäre, nicht durch das Gesetz abgedeckt wären. Will man alle möglichen Sachverhalte durch das Gesetz abdecken, ist das Gesetz entsprechend unpräzise, der Ermessensspielraum der Behörden sehr gross, und das schafft Rechtsunsicherheit. Rechtsunsicherheit schadet einem



starken Wirtschaftsstandort Schweiz.

Dies sind die fünf Gründe, weshalb ich Sie im Namen der Mehrheit der Kommission bitte, nicht auf das Gesetz einzutreten.

Es wurde uns, relativ kurzfristig, ein Einzelantrag Würth vorgelegt. Dieser Antrag betrifft die Detailberatung. Wir hatten in der Kommission keine Detailberatung und machen diese auch heute nicht. Insofern ist es mir nicht möglich – es ist aber auch nicht nötig –, aus Sicht der Kommission auf diesen Einzelantrag Würth einzugehen.

**Hegglin** Peter (M-E, ZG): Mit der Motion Rieder 18.3021, "Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen", hatte der Bundesrat den Auftrag erhalten, die vorliegende Vorlage auszuarbeiten. Damit sollen die gesetzlichen Grundlagen für eine Prüfung von ausländischen Direktinvestitionen geschaffen werden. Die Schweiz zählt sowohl zu den weltweit grössten Empfängern von ausländischen Investitionen als auch zu den weltweit grössten Investoren im Ausland. Die Politik der Offenheit gegenüber ausländischen Investitionen ist für den Wirtschaftsstandort Schweiz und damit auch für den Wohlstand der Bevölkerung in der Schweiz von zentraler Bedeutung. Diese Politik gewährleistet den schweizerischen Unternehmen den Zufluss von Kapital und Wissen und trägt so zur Wertschöpfung sowie zum Erhalt und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei.

Die Minderheit trägt die Haltung mit, dass die Offenheit der Schweiz gegenüber ausländischen Investitionen sowie die Attraktivität als Investitionsstandort möglichst gewahrt bleiben sollen. Eine Investitionsprüfung soll deshalb zielgerichtet, griffig und administrativ schlank ausgestaltet sein. Zudem soll sich die Regelung durch hohe Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit auszeichnen.

Gemäss bundesrätlicher Botschaft ist die Investitionsprüfung mit den bereits bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Trotzdem lehnt der Bundesrat die Einführung einer Investitionsprüfung weiterhin ab. Gemäss seiner Beurteilung ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig und das bestehende Regelwerk ausreichend. So seien ihm keine Übernahmen bekannt, welche in der Vergangenheit die öffentliche Ordnung oder Sicherheit der Schweiz gefährdet hätten. Das mag wohl stimmen, zumindest müsste er aber von entsprechenden Versuchen Kenntnis haben. Die WAK Ihres Rates will auch nicht auf das Thema eintreten. Sie erachtet es nicht als notwendig, Prüfmöglichkeiten zu erlassen.

Im Rahmen der ordentlichen Vernehmlassung zum Grundsatz der Einführung einer Investitionsprüfung waren die Haltungen der Kantonsregierungen geteilt. Die Hälfte der Kantone unterstützte die Vernehmlassungsvorlage. Die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren lehnte in der WAK-S lediglich die vom Nationalrat beschlossenen Ausweitungen einstimmig ab. Die Kantone bemängeln vor allem die Ausdehnung der Bestimmungen auf private Investoren und auf essenzielle Güter und Dienstleistungen. Diese Ausweitung der Kontrollen würde zu einem erheblichen personellen Mehraufwand führen. Gemäss Botschaft des Bundesrates wurde der Personalbedarf für die Prüfungen aber mit zwei Vollzeitäquivalenten beim SECO berechnet, und beim Nachrichtendienst des Bundes wurde damals von einem Personalbedarf von einer halben bis zu einer ganzen Vollzeitstelle ausgegangen. Ich meine, dieser zusätzliche Personalaufwand für das doch wichtige Anliegen ist überschaubar. Ich bin einig mit dem Mehrheitssprecher, dass die Ausdehnung gemäss Beschluss des Nationalrates fast zu einem Zehnfachen des gemäss Botschaft des Bundesrates vorgesehenen Aufwands führen würde. In der Anhörung, das wurde vorhin auch ausgeführt, haben die Wirtschaftsvertreter die Vorlage ebenfalls abgelehnt, aber auch hier vor allem wegen dieser Ausdehnung durch den Nationalrat.

Die eingebrachten Vorbehalte und Argumente sind in einem offenen, freiheitlichen, auf Wettbewerb ausgerichteten und reziproken System, glaube ich, nicht zu bemängeln. Seit der Annahme der Motion Rieder und den Vernehmlassungsantworten zur Gesetzesvorlage hat sich die weltweite Situation aber noch mehr akzentuiert. Damals gingen wir von einzelnen, sehr strategisch orientierten Staaten im Osten aus, die versuchten, sich in unsere Energie-, Gesundheits-, Sicherheits- oder Verkehrsinfrastruktur, aber auch in zukunftssträchtige Branchen und Bereiche einzukaufen. Wir gingen von Staaten aus, die strategisch Unternehmen mit Zukunftspotenzial erwerben wollten, uns aber kein Gegenrecht einräumten. Aber heute sind es sogar auch unsere Freunde und engsten Wirtschaftspartner, die versuchen, mit Investitionskontrollen ihre staatlichen Interessen zu wahren und uns in die Pflicht zu nehmen. Wir haben es zunehmend mit staatlichen Akteuren zu tun, die eigene Interessen verfolgen und plötzlich mit Zöllen und Einfuhrbeschränkungen versuchen, ihren Wirtschaftsstandort zu schützen und den Wettbewerb einzuschränken. Aktuell scheint mir sogar die Regierung der weltweit grössten Volkswirtschaft mit massivsten protektionistischen Massnahmen unterwegs zu sein.

Als Kleinstaat sollten wir uns doch zumindest die Möglichkeit geben, uns auch zu schützen. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Unser Rat hat letzte Woche die Motion 24.3477 der SiK des Ständerates, "Die Kontrolle über Beyond Gravity zu behalten, ist von strategischem Interesse", mit 28 zu 15 Stimmen angenommen. Das Unternehmen ist und bleibt jetzt im Besitz des Bundes und kann nicht verkauft werden, nicht einmal an schweizerische



Investoren. Das Unternehmen leistet aktuell keinen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit unseres Landes. Es geht vielmehr um das Interesse an einer zukunftsträchtigen Branche. Unser Beschluss ist sicher gut gemeint, er verhindert aber die Entwicklung des Unternehmens. Notwendige Investitionen in die Zukunft wird der Bund kaum im notwendigen Umfang tätigen können.

So weit möchte meine Minderheit aber nicht gehen. Private Unternehmen und Investoren sollen weiterhin einen möglichst ungehinderten Zugang zu den internationalen Märkten haben. Ausländische Investoren sollen in interessante Firmen und Projekte in der Schweiz investieren dürfen. Es sollte aber möglich sein, Aufkäufe von Unternehmen durch ausländische staatliche Investoren zu verhindern, wenn die öffentliche Ordnung und die Sicherheit gefährdet werden könnten.

Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlage einzutreten, damit wenigstens darüber diskutiert werden kann. Denn die Thematik ist sicher von Bedeutung, und sie wird gerade auch von der Bevölkerung immer wieder aufs Tapet gebracht. Beabsichtigte oder vollzogene Übernahmen, welche die Interessen der Schweiz gefährden, geben zu reden. Mir geht die nationalrätliche Fassung zu weit, aber ich kann voll und ganz hinter der abstrakten Regulierung stehen, wie sie der Entwurf des Bundesrates vorsieht.

Ich empfehle Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

**Sommaruga Carlo (S, GE):** En préparant ce débat, j'ai relu les comptes rendus de la session d'été 2019, alors que je n'étais pas encore dans ce conseil, concernant la motion 18.3021 de notre collègue Beat Rieder, qui est à l'origine du projet de loi dont nous discutons. A l'époque, les opposants à cette motion motivaient leur refus en disant, d'une part, que nombre de pays, comme la Belgique, la Suède, l'Irlande ou

AB 2025 S 235 / BO 2025 E 235

même le Luxembourg, qui étaient très semblables à nous en tant que hauts lieux d'investissements directs étrangers, n'avaient pas de système de filtrage des investissements directs étrangers et que, d'autre part, la libre circulation des capitaux, qui est essentielle à une économie ouverte comme la nôtre, générait prospérité, compétitivité et capacité d'innovation.

Or, depuis 2019, lorsque ce débat a eu lieu, non seulement le règlement de l'Union européenne 2019/452 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs dans l'Union est entré en vigueur, mais tous les pays de l'Union européenne se sont dotés progressivement d'un dispositif légal pour la protection des infrastructures critiques, y compris le Luxembourg, qui était pris en exemple à l'époque. En Europe, seules la Norvège et la Suisse ne disposent pas à ce jour d'un contrôle des investissements directs étrangers.

Vous savez que les Etats-Unis ont un régime extrêmement sévère et, si vous lisez la revue "La Vie économique" dans son édition du 11 mars 2025, c'est-à-dire celle de la semaine passée, vous y verrez aussi que, dans des pays d'Amérique latine et d'Asie, des mécanismes de protection des investissements sont en train d'être mis en place pour prévenir – naturellement, ça ne concerne pas directement la Suisse – l'acquisition de concessions d'extraction de matières premières et d'infrastructures importantes et critiques par des entreprises étrangères sous contrôle étatique.

On voit donc que la préoccupation est générale et qu'il y a donc, de ce point de vue, une nécessité d'agir. Cinq éléments devraient nous permettre aujourd'hui d'entrer en matière. Je ne vais pas entrer dans les détails de la réglementation qui nous est proposée, puisque nous allons encore en discuter en commission si le conseil entre en matière. Alors quels sont ces points?

D'abord, au cours des cinq dernières années, il est apparu encore plus clairement que la Chine développe une stratégie d'investissements directs à l'étranger, décidée politiquement, qui vise à contrôler des entreprises et des infrastructures nécessaires à la maîtrise de technologies innovantes et aux chaînes d'approvisionnement, mais répondant exclusivement à ses intérêts nationaux et pas du tout à une dynamique de marché.

Ensuite, la crise du COVID-19 a montré que des entreprises qui, de prime abord sont sans importance stratégique, peuvent devenir essentielles pour l'intérêt national en raison des dépendances des chaînes d'approvisionnement. Il est donc opportun, dans ces cas-là, d'avoir un cadre légal qui nous permette d'examiner s'il n'y a pas lieu de contrôler ces entreprises lorsqu'elles font l'objet d'une volonté d'investissement direct étranger qui pourrait être considérée comme contraire aux intérêts nationaux.

De même, les conséquences de la guerre en Ukraine, avec la rupture des chaînes d'approvisionnement, tout particulièrement en matière d'électricité et d'énergie, ont également montré la nécessité du maintien d'entreprises essentielles en mains nationales ou européennes.

On voit bien qu'il y a, là aussi, nécessité d'agir. Enfin, toutes les récentes politiques économiques et commerciales des USA, comme le montrent l'intervention de l'Etat dans le marché et les restrictions sur les chaînes d'approvisionnement, notamment en matière de puces électroniques, sont des outils centraux dans la mise



en oeuvre de la stratégie "America First". Cela impose de faire également attention à ce qu'il se passe ici, en Suisse, pour les entreprises de haute technologie, qui pourraient être maîtrisées par des tiers et pourraient laisser échapper notre savoir-faire ou pourraient être bloquées par des décisions qui seraient prises à l'étranger, comme d'ailleurs aux Etats-Unis.

Dans ces conditions, il serait naïf de prétendre laisser le marché agir, alors que, justement, le nombre d'investissements orientés politiquement et les décisions qui peuvent être prises par des capitales à l'étranger ne cessent de croître. Il est essentiel que la Suisse, dans l'intérêt de sa propre sécurité, de sa propre souveraineté économique et de la protection de l'innovation, dispose d'un outil légal de contrôle des investissements directs étrangers, cela d'autant plus que le projet proposé par le Conseil fédéral, qui peut encore être amélioré en commission, ne propose pas un cadre touchant transversalement tous les investissements, mais cible des entreprises par la nature de leur activité et leur importance économique uniquement.

Je vous invite donc à entrer en matière.

**Rieder Beat (M-E, VS):** Nur eines vorweg: Wieso hat Norwegen kein Investitionskontrollgesetz? Norwegen hat einen Staatsfonds von 1500 Milliarden Kronen, der in allen wichtigen Gesellschaften von Norwegen mit dem Fuss drin ist. Wenn dort jemand vom Ausland eine wirklich kritische Infrastruktur kaufen will, muss er an diesem Staatsfonds vorbei. Ich habe auch einmal einen Staatsfonds in diesem Rat beantragt, der dann leider keine Mehrheit gefunden hat.

Ich habe die Motion 18.3021 im Jahre 2018 eingereicht und sowohl den Vorstoss als auch das Investitionsprüfgesetz in der Fassung des Bundesrates bereits diverse Male gegen eine Sicht verteidigt, aus welcher die gegenwärtigen Probleme einer freien, liberalen Volkswirtschaft negiert werden und der Kopf lieber in den Sand gesteckt wird. Sie haben sicher den Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik gelesen und auch den Berichterstatter gehört und haben gemerkt, dass sich die Welt ändert. "Le monde a changé", hat Herr Kollege Broulis letzte Woche hier erklärt.

Nun, sowohl im Parlament als auch im Bundesrat hatte die Vorlage immer Gegner, die wahrscheinlich bis heute darauf gehofft haben, dass sich das Thema der Investitionskontrolle in einem freiheitlichen, offenen Staat wie der Schweiz, den auch ich sehr liebe, von selbst auflöst und dank einer konfliktfreien Weltwirtschaft und des globalen und freien Handels verschwindet. Die heutige Konstellation erinnert mich lebhaft an die jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um den Wolf. Wenn Sie in diesem Hohen Haus ein schwerwiegendes Problem haben, dann gibt es, politisch gesehen, dafür drei mögliche Antworten:

1. Wir tun nichts, das Problem löst sich von selbst, und die politischen Vorstösse landen im Nirwana unserer Politik.
2. Wir werden gezwungen, zu handeln, weil das Problem mehr und mehr an Relevanz, Brisanz und Gefährlichkeit für die Sicherheit und Ordnung der Schweiz gewinnt, und erarbeiten ein Gesetz.
3. Wir tun nichts, haben uns aber geirrt. Es trifft der Super-GAU ein, und wir müssen mit Notrecht handeln und anschliessend mit einer Überregulierung auf eine solche volkswirtschaftliche Katastrophe reagieren; wir haben letzte Woche darüber berichtet.

Ich verspreche Ihnen hier, Sie werden, ob Sie es wollen oder nicht, die Wahl zwischen Variante 2 und 3 haben. Ich bin der Meinung, dass wir, wenn wir wirklich ein weiser Rat, "la chambre de réflexion", sein wollen, heute hier auf ein Gesetz eintreten müssen, das in einer schlanken Variante dem Entwurf des Bundesrates folgt und uns zu einer wirksamen Investitionskontrolle von ausländischen, staatlich dominierten Unternehmen führen kann. Entweder kontrolliert die Schweiz ihre ausländischen Investoren, oder die ausländischen Investoren kontrollieren immerhin Teile der Schweiz.

Zum Phänomen des staatlich gelenkten Kapitalismus, der staatlich gelenkte Investitionen in europäische Länder infiltriert: Dieses Phänomen der Neuzeit hat sich verstärkt, und nach wie vor hat die freie, liberale Marktwirtschaft bis anhin noch keine Antwort darauf gefunden. Ohne die Einführung von Investitionskontrollen, insbesondere bei staatlich dominierten oder staatlich unterstützten Unternehmen, schaltet ein staatlich gelenkter Kapitalismus die freie Marktwirtschaft aus.

Kein einziges Land der westlichen Welt hat seine Investitionskontrolle zurückgeschraubt; nahezu alle haben sie verschärft, sogar die Österreicher. In der EU verfügen 24 von 27 Ländern über eine Investitionskontrolle. Die restlichen drei Länder – Griechenland, Zypern und Kroatien – sind daran, eine solche zu implementieren. Mehrere Länder haben solche Instrumente neu eingeführt. Die geopolitische Situation der Weltwirtschaft ist gegenwärtig so geartet, dass wir uns in Blockbildungen befinden, die geradezu nach einer Möglichkeit schreien, sich ein Instrument zum Schutz der eigenen Wirtschaft offenzuhalten – ich betone: offenzuhalten.



Überall stehen die Regierungen hinter ihren Konzernen und schützen ihre Industrie-Champions. Der Chips Act der USA vom 15. Januar 2025, ich komme darauf zurück, ist das letzte Bild dieser Ausprägung. Wir sind gemäss Gabor Steingart, ich zitiere gerne einen grünen Finanzwirtschaftler, im "Weltkrieg um Wohlstand". Die USA führen gegenwärtig eine neomerkantilistische Politik, und China sowie andere grosse Machtzentren, auch Indien, führen eine strenge nationalistische Industriepolitik. Wir sind als weltoffenes und verlinktes Land mittendrin. Alle Länder, auch die Schweiz, müssen in diesem Umfeld ihre Interessen nicht nur definieren – wir wollen eine freie Marktwirtschaft –, sondern auch schützen. Sie haben es im Bericht des Bundesrates gelesen, die Situation wird gegenwärtig leider nicht besser.

Ich gebe Ihnen nun zwei, drei Argumente mit auf den Weg, damit Sie zuletzt guten Mutes auf das Gesetz eintreten können.

Beyond Gravity: Letzte Woche haben Sie eine sehr interessante Diskussion über ein Unternehmen geführt, das mir jedenfalls nicht so auf dem Radar war und das unser Rat mit seinem Entscheid als strategisch so wichtig betrachtet hat, dass er einen Verkauf ins Ausland oder an Private nicht zugelassen hat. Es fielen dabei Sätze wie "le monde a changé"; "die Sicherheit und Ordnung unseres Landes lässt einen Verkauf nicht zu"; "wir brauchen ein strategisches Pfand in der Hand für Verhandlungen in anderen Bereichen", Herr Kollege Salzmann; "wir brauchen rechtliche Absicherungen"; "wir können unter Auflagen und Bedingungen verkaufen"; "wir haben kein strategisches Interesse an Beyond Gravity und sollten die Juwelen sofort verkaufen". Sie konnten die Debatte selbst verfolgen. Genau dieser Problemstellung begegnet das Investitionsprüfgesetz, indem es dafür sorgt, dass dem Bundesrat ein Instrument an die Hand gegeben wird, das er bis heute nicht hat. Gäbe es ein solches Gesetz, könnte der Bundesrat für Beyond Gravity neben einer Option der Verstaatlichung auch die Option eines Verkaufs auf dem freien Markt seriös prüfen. Ich verweise auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Gesetzes.

Aber der ganz grosse und entscheidende Unterschied ist, dass, statt wie letzte Woche im Nebel zu stochern, ein Investitionsprüfgesetz dazu führt, dass der Staat durch das Vorabklärverfahren den Käufer kennt und erfährt, welchen Preis dieser Käufer anbietet, ob dieser Käufer für das konkrete Geschäft eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit der Schweiz ist und ob das Problem allenfalls mit Bedingungen oder Auflagen gelöst werden kann oder nicht. Diese Möglichkeiten haben Sie nur, wenn das Staatsorgan auch entsprechende gesetzliche Grundlagen hat und diese auch generell für alle strategischen Bereiche anwenden kann. Daher müssen wir uns nicht dem Vorwurf aussetzen, wir hätten eine erfolgreiche Firma ins Verderben geführt. Gerade jene hier im Saal, die die Motion Dittli 24.4470, "Beyond Gravity wenn immer möglich an Schweizer Unternehmen oder an Schweizer Investoren verkaufen", so wacker unterstützt haben, müssten heute eigentlich geschlossen für das Investitionsprüfgesetz stimmen – ansonsten sind ihre damaligen Äusserungen völlig scheinheilig. Mithilfe des Vorabklärungs- und des Prüfverfahrens könnte man nämlich ohne Verstaatlichung von Beyond Gravity abklären, ob ein Verkauf an Private entsprechend dem Interesse der Schweiz genehm ist oder nicht.

Das Investitionsprüfgesetz muss eine einzige Kernaufgabe erfüllen, diese sehen Sie in Artikel 1 des Gesetzes: Der Bundesrat muss ein Instrument in der Hand haben, um Übernahmen zu verhindern oder zu regulieren, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit der Schweiz gefährden oder bedrohen könnten. Kein souveräner Staat der westlichen Welt lässt ungezügelt Investitionen in seinem Land zu, ohne diese zwei Punkte zu kontrollieren. Dabei ist der konkrete Einzelfall zu prüfen und nicht schon vorsorglich, wie bei Beyond Gravity, zuzuschlagen, ohne zu wissen, was wir denn effektiv machen.

Übrigens entlarvt der Fall Beyond Gravity noch ein anderes, völlig falsches Narrativ, das unzählige Male gegen dieses Gesetz ins Feld geführt wurde, nämlich dass es in der Schweiz gar keine Firmen gebe, die einen solchen Schutz überhaupt bräuchten. Wir haben in der Schweiz 3000 Rüstungszulieferer – 3000 Rüstungszulieferer! Wie viele Firmen à la Beyond Gravity gibt es darunter? Ich weiss es nicht. Der Bundesrat dagegen sollte es wissen, um, falls nötig, eingreifen zu können.

Ich komme zu meinem zweiten Argument, wofür ich das Beispiel des Handels- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommens mit Indien nehme. Im letzten Dezember haben wir hier in diesem Rat den Handelsvertrag mit Indien verabschiedet. In jedem modernen Freihandelsabkommen finden Sie heute Vorgaben zur Investitionstätigkeit ausländischer Unternehmen. Der Staatsvertrag wurde abgeschlossen, Bundesrat und Parlament haben ihn zwischenzeitlich genehmigt. Da ich bei meinem Aufenthalt mit der APK-S-Delegation in Indien ein wenig Zeit hatte, auch die Details zu kontrollieren, sind mir zwei Passagen aufgefallen: einerseits Artikel 7.2, "Investitionsförderung", andererseits Artikel 11.10, "Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit".

Ich zitiere Artikel 7.2 Ziffer 2: "Im Hinblick auf die Förderung der Investitionstätigkeit in Indien ist Indien um die Sicherstellung eines günstigen Klimas für ausländische Direktinvestitionen bestrebt, wobei der Notwendigkeit Rechnung getragen wird" – jetzt kommt es – "potenzielle Risiken für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung



zu ermitteln, zu bewerten und abzuschwächen."

Ich zitiere Artikel 11.10, "Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit": "Dieses Kapitel ist nicht dahingehend auszulegen, dass es die Vertragsparteien" – gemeint ist Indien – "daran hindert, Massnahmen zu ergreifen oder Auskünfte zu verweigern, sofern sie dies zum Schutz ihrer wesentlichen Interessen der inneren Sicherheit als notwendig erachten." Sie sehen, kein vernünftiger Staat unterzeichnet ein Freihandelsabkommen ohne eine solche Rückversicherung bzw. Rückfallposition. Glauben Sie effektiv, dass Indien der Schweiz erlauben würde, in die Raumfahrtindustrie in Bangalore zu investieren, ohne diese Investitionen zu kontrollieren? Das wäre völlig hirnrrissig.

Beispiele von ausländischen Staaten, die selbstverständlich ihrerseits diese Problematik schon längstens streng regeln, gibt es wöchentlich. Letzte Woche eine Meldung in "Finanz und Wirtschaft": "UBS erhält grünes Licht für Anteilsverkauf an CS Securities in China [...]. Die UBS darf in China ihren Anteil an Credit Suisse Securities reduzieren." Das können Sie nachlesen. Weil es nicht möglich ist, dass eine ausländische Bank in China für ein Wertpapiergeschäft mehr als eine Lizenz hat, musste die UBS anfragen, ob sie das darf. China hat es geprüft und genehmigt. Nichts anderes verlangt dieses Gesetz.

"Neueste Entwicklungen im EU-Beihilfenrecht" – dazu hat Kollege Würth neulich eine interessante Interpellation eingereicht; manchmal gelingt ihm dies. (*Teilweise Heiterkeit*) Die EU hat nicht nur auf Einzelstaatsebene eine Investitionskontrolle, die insbesondere gegenüber staatlich gelenkten Investoren greift, sondern hat neu auch das Beihilfenrecht neu ausgestaltet, das unter wettbewerbsverzerrenden Beihilfen auch Unternehmen erfasst, welche direkt oder indirekt von finanziellen Hilfen oder günstigen Konditionen des Staates profitieren, um im Ausland Firmen zu erwerben. Die diesbezügliche Verordnung Foreign Subsidies Regulation (FSR) lässt Eingriffe der EU zu, wenn Unternehmen in der EU auftreten, die mit staatlichen Mitteln oder zu günstigen Konditionen Firmen in der EU aufkaufen wollen.

Letztes Beispiel, Chip-Industrie und die Folgen für die Schweiz: Ich habe mir im "Federal Register" das Framework for Artificial Intelligence Diffusion der USA vom 15. Januar 2025 zu Gemüte geführt. Sie haben sicherlich mitbekommen, dass die USA die Ausfuhr von Hochleistungschips einschränkt. Solche werden für KI-Anwendungen gebraucht. Die Schweiz, eine freie, offene Marktwirtschaft, kommt erstaunlicherweise nicht in den Genuss der Meistbegünstigungsklausel der USA, sondern fällt in eine Kategorie von Staaten, die von den USA offensichtlich als Risiko eingeschätzt werden. Ich war selbst erstaunt. Frage an den Bundesrat: Ist es nicht so, dass die USA sich der Position der Schweiz nicht sicher sind und keine Sicherheiten bestehen, dass den USA feindliche Staaten über den Erwerb von schweizerischen

#### AB 2025 S 237 / BO 2025 E 237

Unternehmen im KI-Bereich nicht doch an diese US-Chips herankommen könnten? Die Schweiz hat ja nicht einmal ein Gesetz, das es ihr erlauben würde, den Erwerb von solchen systemkritischen Firmen zu verbieten. Lesen Sie einmal Seite 4547 des Frameworks: Das Framework nennt namentlich die Staaten, die es legitimiert, unbeschränkt Chip-Aktien zu kaufen, und sagt, welches für diese Staaten die Requirements sind. Ich verweise auf "II. Security Requirements" auf Seite 4566, "Ownership Security". Bringen Sie Sicherheit beim Eigentümer der Firmen, dann können Sie vielleicht damit rechnen, dass Ihnen die USA in Zukunft unbeschränkt Chips liefern. Wenn sie die nicht liefern, haben Sie ein Problem. Sie können das alles in diesem Entscheid der USA nachlesen.

Aber das Beste, was ich gelesen habe, ist hier im Rat passiert. Vergleichen Sie einmal die Transparenzvorlage vom Dezember 2024 mit dem Investitionsprüfgesetz und dem Scheinargument der zunehmenden Bürokratie. Ich stelle eine seltsame Schizophrenie in der Gesetzgebungsentwicklung der Schweiz fest. Sie alle haben die Transparenzvorlage im Dezember 2024 mit grosser Begeisterung durchgewunken. Mit der Transparenzvorlage sollen flächendeckend alle Schweizer Investoren in der Schweiz systematisch in sämtlichen Bereichen ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten kontrolliert werden. Das Gesetz über die Transparenz juristischer Personen (TJPG) sieht vor, dass jegliche Kontrolle von Gesellschaften und juristischen Personen in der Schweiz durch Schweizerinnen und Schweizer – also uns selbst – registriert, aufgenommen und gemeldet werden muss. Diese Kontrolle erfolgt, wie bereits gesagt, systematisch und umfassend und ohne jegliche Ausnahme für alle Schweizerinnen und Schweizer, die sich in der Position befinden, dass sie die Kontrolle über eine Gesellschaft erlangt haben. Dafür haben wir mit der Annahme des Gesetzes Mittel freigegeben, die dazu führen, dass beim Bund mindestens 80 bis 120 neue Vollzeitstellen geschaffen werden – ich betone: 80 bis 120, das sind etwas mehr als die von Kollege Burkart erwähnten sieben Stellen. Das heisst, wir kontrollieren als Staat Schweiz die wirtschaftliche Aktivität unserer eigenen Bürgerinnen und Bürger unter dem Gesichtspunkt der Geldwäscherei und geben Mittel frei, die zu einer Bürokratie führen, von der wir uns gar noch nicht vorstellen können, was sie mit uns machen wird.



Gleichzeitig will das Parlament kein Investitionsprüfgesetz verabschieden, das in der Konzeption des Bundesrates, ich betone das, mit einer schlanken Ausgestaltung ausländische Investoren kontrollieren könnte, wenn die Sicherheit und die Ordnung der Schweiz auf dem Spiel stehen würden. Einen solch krassen Gegensatz bei der Gesetzgebung habe ich in meiner Laufbahn als Ständerat bislang nicht gesehen. Spätestens wenn man diese zwei Gesetzgebungen einander gegenüberstellt, müsste eigentlich dem Hintersten und Letzten hier klar sein, wie er hier abstimmen müsste.

Dabei habe ich noch nicht von der flächendeckenden systematischen Kontrolle im Immobilienbereich gemäss Lex Friedrich gesprochen. Dort kontrollieren wir bei jeder Hühnerhütte, ob sie an einen Ausländer geht oder nicht. Das ist so, das ist Courant normal. Alle Notare, die in diesen Kantonen arbeiten, wissen das.

Nun, ich bin für die schlanke Lösung des Bundesrates mit einer gezielten Anpassung. Ich verweise insbesondere auf den Einzelantrag Würth. Seine Änderungen genügen für eine effiziente Investitionskontrolle. Die Notwendigkeit ist gegeben.

Treten Sie auf die Gesetzesvorlage ein und weisen Sie sie zurück an die Kommission, damit das Gesetz auf der Basis der Vorlage des Bundesrates mit ein, zwei Retuschen in der Detailberatung wieder aufgenommen werden kann.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen  
Le débat sur cet objet est interrompu*