



23.086

Investitionsprüfgesetz**Loi fédérale sur l'examen
des investissements étrangers***Fortsetzung – Suite*

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)

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Wir fahren mit der Beratung des Geschäftes weiter.

Stocker Simon (S, SH): Kollege Rieder hat es hervorragend ausgeführt, dem ist fast nichts mehr hinzuzufügen. Deshalb nur ein Hinweis auf die Diskussion, die wir vor einem Jahr in diesem Rat hatten, Sie mögen sich erinnern: Es war eine ähnliche Diskussion, und zwar im Rahmen der parlamentarischen Initiative Badran Jacqueline 16.498. Diese wollte die strategischen Infrastrukturen der Energiewirtschaft unter die Lex Koller stellen. Dieser Rat beschloss, nicht darauf einzutreten. Ein wesentlicher Grund dafür war, dass ein grosser Teil dieses Rates das Problem zwar anerkannte, das damals in Aussicht gestellte Investitionsprüfgesetz jedoch als das geeignetere Instrument erachtete. Die parlamentarische Initiative Badran Jacqueline wollte Investitionen im Energiebereich – mit Ausnahmen – grundsätzlich untersagen. Der Ansatz, der nun vorliegt, will Investitionen grundsätzlich erlauben,

AB 2025 S 238 / BO 2025 E 238

aber sie sollen einer Genehmigungspflicht unterliegen, wenn sicherheitsrelevante Bereiche betroffen sind. Kollege Hegglin und vor allem auch Kollege Rieder haben mannigfaltige Beispiele ausgeführt; ich streiche daher die Beispiele aus meinem Votum.

Ich hatte damals, vor einem Jahr, gesagt, es komme mir vor wie bei "Biedermann und die Brandstifter": Wir schauen zu, wir wundern uns, wir tun aber nichts, und irgendwann sind wir am Löschen eines Brandes, oder wir müssen nach einem Brand Regelungen treffen, die dann viel rigider sind als die Vorlage, die jetzt auf dem Tisch liegt. Die CS-Rettung lässt grüssen; das sah ganz ähnlich aus.

Ich erachte die Notwendigkeit deshalb als dringend und bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Schmid Martin (RL, GR): Ich möchte Ihnen darlegen, warum ich gegen Eintreten und überzeugt bin, dass wir hier eben kein richtiges Problem behandeln werden. Ich gebe offen zu, dass der Nationalrat eine sehr detaillierte Investitionsgüterkontrolle geschaffen hat, die deutlich über das hinausgeht, was der Bundesrat und Kollege Rieder wollen. Vielleicht will Kollege Stocker, dass alle Unternehmen einer Investitionsgüterkontrolle unterstellt werden. Dann ist vieles richtig, dann machen wir eine staatliche Kontrolle.

Aber welche Unternehmen betrifft der Entwurf, den wir hier auf dem Tisch haben? Schauen Sie mal in den Entwurf: Es geht um die Themen rund um die schweizerische Armee, also um die Ruag; als Nächstes geht es um die Ausfuhr von Kriegsmaterialprodukten, die heute schon reguliert ist; drittens geht es um das Übertragungsnetz der Elektrizitätswerke, was also Swissgrid wie auch staatliche Unternehmen oder Kraftwerksgesellschaften betrifft; es geht auch um die Unternehmen, welche Energie bzw. Strom produzieren, also um Alpiq oder Repower und BKW; es geht weiter um Unternehmen, die inländische Erdgas-Hochdruckleitungen betreiben, also um Swissgas, Erdgas Ostschweiz (EGO), Erdgas Zentralschweiz (EGZ), alle zu 100 Prozent in staatlichem Besitz; es geht um Unternehmen, welche Wasser produzieren, wobei in der Schweiz alle Wasserwerke den Kommunen und den Städten gehören; und dann geht es um die Universitätsspitäler, welche auch den Kantonen gehören. Ich glaube, wir müssen mal die richtige Frage stellen: Wollen wir tatsächlich die Gemeinden, die Städte und die Kantone bevormunden? Sie sind heute die Eigentümer dieser Unternehmen, die wir einer staatlichen, einer bundesstaatlichen Investitionskontrolle unterstellen wollen. Konkret wollen wir, dass der Bundesrat Entscheide "overrulen" kann, wenn eine Stadt, ein Kanton, eine öffentliche Hand in der



Mehrheit entscheidet, beispielsweise ein Elektrizitätswerk verkaufen zu wollen. Wenn Sie das wollen, müssen Sie Ja sagen.

Ich will das nicht. Wenn die öffentliche Hand heute entscheidet, ein Unternehmen aus diesen Bereichen zu verkaufen, sollen die Städte, die Gemeinden das meiner Ansicht nach tun können. Das ist der Staat selbst. Braucht der Staat bezüglich dieser Unternehmen noch eine staatliche, zusätzliche Kontrolle? Nein, aus meiner Sicht nicht. Wir haben hier ein föderalistisches System. Wenn in diesen Bereichen die Eigentümer verkaufen wollen, dann sollen sie das tun können. Es ist eben nicht so, dass es hier um private Verkäufe geht. Gerade die Elektrizitätswerke, die Gasbetriebe, die gehören heute alle der öffentlichen Hand. Wenn also die öffentliche Hand entscheidet, dass sie verkaufen will, dann soll sie das meines Erachtens eben ohne weitere staatliche Kontrolle tun können. Ja, es gibt sogar im SMI kotierte Unternehmen, die darunterfallen würden und schon heute staatlich beherrscht sind, weil die Aktionäre dort mehrheitlich ausländische Personen sind.

Ich bin überzeugt, dass in diesem Bereich das Vetorecht des Bundesrates nur eine Einschränkung bei der öffentlichen Hand bringen würde, was aus meiner Sicht nicht sinnvoll ist. Das ist ein zusätzlicher Aspekt.

Ich möchte auch Kollege Rieder recht geben. Wenn wir die Transparenzregister so geregelt hätten, dass nur die Schweizer Aktionäre erfasst werden müssten, würde ich ihm recht geben. Dann würden wir das Transparenzregister ändern. Es ist aber nicht so. In einem Transparenzregister zu den Besitzverhältnissen werden eben auch die ausländischen Aktionäre erfasst. Wir können also gerade mit dem Transparenzregister das hier sehr gut sein lassen. Wir wissen dann mit diesem ungeliebten Transparenzregister – da bin ich gleicher Meinung wie Kollege Rieder – in Zukunft eben, wer die Aktionäre dieser Gesellschaften sind.

Aber aus meiner Sicht ist das Hauptargument, warum wir diese Investitionsgüterkontrolle nicht einführen sollten, das folgende: Wenn wir diese Bereiche regeln, wie es im Entwurf des Bundesrates steht, führen wir für die Kantone und Gemeinden, die etwas verkaufen wollen, eine zusätzliche Regelung ein. Denn schon heute sind staatliche Stellen die Eigentümer, das sind nicht Private. Das ist mein Hauptargument, warum ich glaube, dass es zwar politisch sehr schön tönen mag, wenn man das hier, eine zusätzliche Regelung, eine zusätzliche Behörde, einführen würde. Aber inhaltlich werden wir keinen Nutzen haben, wenn wir die Vorlage so umsetzen. Deshalb bin ich dafür, dass wir hier nicht eintreten.

Würth Benedikt (M-E, SG): Das Votum von Kollege Schmid fordert mich doch noch etwas heraus. Und zwar insinuiert er ein Stück weit auch, dass Unternehmen in öffentlicher Hand heute überhaupt keine Fusionskontrolle hätten. Das ist nicht der Fall, denn auch die schweizerischen Unternehmen, die in öffentlicher Hand sind, kommen unter Umständen unter die Fusionskontrolle gemäss Kartellgesetz. Wenn man das anschaut, dann wird klar, dass die Weko, wenn jemand nach einer Fusion eine marktbeherrschende Stellung hätte, nach Kartellgesetz einen solchen Zusammenschluss auch unterbinden kann.

Dann ist noch Folgendes interessant: Der Titel von Artikel 11 unseres Kartellgesetzes heisst "Ausnahmsweise Zulassung aus überwiegenden öffentlichen Interessen". Also dort ist es gerade umgekehrt. Damit hat die Weko die Möglichkeit bzw. die Rechtsgrundlage, zu sagen: Es ist zwar durch die Fusion eine marktbeherrschende Stellung entstanden, aber es gibt bestimmte öffentliche Interessen, die hier vorgehen. Und ich sehe in diesem Gesetz eigentlich gerade das Gegenstück zu dem, was wir heute im schweizerischen Kartellgesetz verankert haben. Es gibt öffentliche Interessen, die bei einer internationalen Fusion eben zum Tragen kommen können, die es gebieten, einen Zusammenschluss zu unterbinden, wenn die entsprechenden Kriterien erfüllt sind. Es ist also nicht so, dass wir heute über das Wettbewerbsrecht, über das Kartellgesetz irgendwie keine Handhabe bei öffentlichen Unternehmen hätten. Wir haben diese heute schon im Binnenverhältnis. Aber bei einem internationalen Sachverhalt fehlt uns diese Möglichkeit ein Stück weit. Darauf hat der Gesetzgeber bis heute keine Antwort, und das ist das Problem. Wenn ein internationales Unternehmen staatskapitalistischer Herkunft ein schweizerisches Unternehmen übernimmt, dann wird das in aller Regel nicht zu einer marktbeherrschenden Stellung führen. Dann greift das Kartellgesetz nicht, und das ist das Problem.

Darum bin ich vom Saulus zum Paulus geworden. Ich habe nämlich seinerzeit diese Motion Rieder nicht unterstützt; ich habe sie damals aus grundsätzlichen liberalen Überlegungen abgelehnt. Heute muss ich sagen, dass sich die Welt verändert hat: Die Welt ist zunehmend von staatskapitalistischen Wirtschaftsordnungen geprägt. Da braucht man eine Rechtsgrundlage, um solche Unternehmenszusammenschlüsse, die eben wirklich dem öffentlichen Interesse widersprechen, im Notfall unterbinden zu können. Und das hier ist eine Notfallgesetzgebung.

Darum bitte ich Sie, hier einzutreten.

Germann Hannes (V, SH): Ja, vom Saulus zum Paulus werden – bei mir ist es eher umgekehrt gelaufen. Ich habe gesehen, wie der Nationalrat diese Vorlage mit Dingen angereichert hat – Herr Kollege Schmid hat es



ausgeführt –, Unternehmen einbezogen hat, die ohnehin im Besitz des Staates sind, in öffentlicher Hand, also beim Bund, bei den Kantonen oder den Gemeinden. Versuchen Sie heute mal in einem Kanton eine staatliche Institution, beispielsweise ein Kraftwerk oder Stromversorgungsnetze usw., zu veräussern. Sie haben nicht die geringste Chance, das zu tun.

AB 2025 S 239 / BO 2025 E 239

Das gilt selbst für den Fall, dass ein Wasserreservoir in einer Gemeinde veräussert werden sollte, auch wenn sie das Geld noch so nötig hätte. Sie werden kaum Beispiele finden, wo so etwas geschah.

Es kann nicht sein, dass wir hier derart grobschlächtig intervenieren wollen. Es ist ja bereits vorgesehen, in kritischen Sektoren die Aufgreifschwelle bei 50 Vollzeitstellen oder 10 Millionen Franken Umsatz anzusetzen. Diese kritischen Sektoren sind Armee, Dual-Use-Güter, staatliche Sicherheit, Raumfahrt, Elektrizitätsübertragungsnetze, Elektrizitätswerke ab 100 Megawatt Leistung, Erdgas-Hochdruckleitungen, Wasserversorgung, sicherheitsrelevante IT usw.

Nun können wir schon sagen, die Wirtschaftsordnung habe sich weltweit geändert. Das mag sein, aber die Schweiz hat ihren Wohlstand dank dem erarbeitet, dass sie eine offene Wirtschaft hat, und zwar eine, die seit jeher der Welt gegenüber offen ist. Das hat uns auch unseren Wohlstand gebracht. Unser Land, unsere Unternehmen investieren Milliardensummen als Foreign Direct Investments in anderen Staaten und können so dort für Wohlstand und Innovation sorgen, aber letztlich auch dafür, dass die Schweiz von diesem Wohlstand profitiert. Nicht umsonst verdienen wir jeden zweiten Franken im Ausland. Das sollten wir nicht vergessen. Wir haben das nur erreicht, weil wir eine weltweit offene Wirtschaft sind. Das ist die einzige Chance für den Kleinstaat. Wenn wir uns jetzt noch kleiner machen und diese Investitionen in unser Land, in umgekehrter Richtung, auch derartigen Prüfungen unterziehen wollen, dann schaffen wir ein Bürokratiemonster, das enorme Summen verschlingen und kaum von Nutzen sein wird, weil die Gefahr einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit der Schweiz in der Praxis eben klein ist.

Dieselben Saulusse oder Paulusse oder umgekehrte Wandler, die hier drin jetzt das Hohelied dieser Investitionskontrollen singen, haben womöglich beim Verkauf der Ruag Ammotec, als es darum ging, ein wertvolles Gut der Munitionsproduktion mitsamt dem Know-how in der Schweiz zu behalten, nicht gesagt, man solle die Motion ablehnen. Sie haben sogar explizit zugestimmt. Die Motion hat hier drin keine Mehrheit gefunden. Bei Beyond Gravity war es etwas anders. Aber wenn schon, müssen wir uns dann an der eigenen Nase nehmen. Wenn wir auf dieses Geschäft eintreten würden, wäre ich maximal dann dabei, wenn wir bei der Version des Bundesrates bleiben würden. Ansonsten würde ich das ohnehin ablehnen.

Aber bitte setzen Sie mit Nichteintreten hier ein klares Signal für unsere Offenheit. Wir wollen im Ausland investieren können. Das Ausland soll bei uns investieren können. Niemand hier drin weiss, ob unsere systemrelevante Bank, die wir haben, die "too big to fail" ist, mehrheitlich in Schweizer Besitz ist. Wahrscheinlich sind das die börsenkotierten Unternehmen nicht. Sie kennen ja deren Aktionariate gar nicht. Insofern machen wir uns etwas vor.

Also, bleiben wir hier einfach, verzichten wir auf diese Gesetzgebung, die mit bürokratischen Leerläufen und auch mit einiger Willkür einhergeht und die vor allem die Standortattraktivität der Schweiz schmälert.

Ich bitte Sie darum, dem Antrag der Mehrheit zu folgen.

Maillard Pierre-Yves (S, VD): Je veux juste faire un tout petit rappel pour celles et ceux qui ont une mémoire trop courte. Quand on dit que ça n'arrivera jamais qu'on doive vendre des infrastructures électriques, je vous rappelle qu'il suffit de taper sur Google "vente de barrages suisses" et vous trouvez par exemple un article du journal "Le Temps" de 2016 qui est intitulé "Des barrages suisses sont à vendre, comment en est-on arrivé là?" et sous-titré "Alpiq a récemment annoncé son intention de mettre en vente 49 pour cent de ses participations dans les gros ouvrages hydroélectriques suisses." Et puis, on nous explique: "La production hydroélectrique suisse n'est plus rentable et des barrages sont à vendre, que s'est-il passé et quelles sont les solutions qui se dessinent?" Dès lors, il n'y a même pas dix ans, on parlait de vendre à peu près tous les grands barrages hydroélectriques suisses. Alors, il faut quand même avoir parfois un peu de mémoire et arrêter de penser que tout ira toujours bien. Nous sommes là justement pour faire des lois qui permettent de réagir quand il y a de grosses difficultés. Je ne vois pas tellement comment on peut encore parler d'indépendance de la Suisse, comment on peut encore vouloir défendre cette indépendance, si on n'est pas capable de garder par exemple nos grandes infrastructures hydrauliques dans des mains qu'on peut encore contrôler. Si on n'est même pas capable de faire ça, si on n'est pas capable de produire nous-mêmes un peu d'électricité, si on se met en situation de devoir vendre ou laisser vendre des infrastructures aussi stratégiques à des intérêts étrangers par exemple, je ne vois pas tellement à quoi ça sert de mettre des milliards de francs dans une armée.



Voilà pourquoi je pense que c'est important d'entrer en matière sur ce projet.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Je commence par quelques remarques préliminaires. Le projet de loi que nous avons devant nous revêt une grande importance en matière de politique économique. La question qui se pose est celle de savoir si la Suisse doit soumettre à l'examen de la Confédération certains investissements étrangers dans des entreprises suisses. Cela a été dit, de nombreux Etats ont introduit un tel examen des investissements ces dernières années, et cela souvent dans un contexte géostratégique. Cela survient alors que de plus en plus d'investisseurs de pays émergents ou autoritaires ont acquis des entreprises dans les pays occidentaux.

Le débat portant sur la question de savoir si la Suisse requiert un tel instrument, on le voit bien, est controversé. Le Conseil national estime que la réponse est oui. Il a même considéré, dans la discussion par article, que le champ d'application proposé par le Conseil fédéral est beaucoup trop restreint. C'est pourquoi il l'a considérablement élargi, je dirais même exagérément élargi, puisque, comme certains d'entre vous l'ont laissé entendre, il en a presque fait un monstre bureaucratique. La majorité de votre commission, en revanche, propose de ne pas entrer en matière. Je vais brièvement rappeler les considérations du Conseil fédéral.

Pour le Conseil fédéral, le rapport entre le coût et l'utilité d'un tel nouvel instrument est au coeur du débat. D'une part, il faut prendre en compte le fait que la Suisse dispose déjà d'un bon dispositif pour se protéger des menaces à l'ordre ou à la sécurité publique ou de celles quant à l'approvisionnement en biens et services essentiels qui pourraient résulter de l'acquisition d'entreprises suisses. Il suffit de penser, par exemple, aux infrastructures critiques qui sont en grande partie, cela a été rappelé par certains d'entre vous, détenues par l'Etat, particulièrement dans le domaine de l'énergie ou de l'eau. Il s'agit aussi de ne pas oublier les mesures qui visent à garantir l'approvisionnement du pays en biens ou services vitaux dans le cadre de l'approvisionnement économique du pays. Il n'est donc pas étonnant ni surprenant qu'à ce jour on ne connaisse aucune acquisition qui ait mis en péril l'ordre ou la sécurité publique ou l'approvisionnement en services essentiels et en biens essentiels de la Suisse.

D'autre part, un examen des investissements entraîne inévitablement certains coûts. Premièrement, la sécurité juridique s'en trouve affaiblie. Il est par exemple difficile pour un investisseur d'estimer si une acquisition va être approuvée ou non.

Deuxièmement, il résulte aussi des charges administratives supplémentaires. Le processus d'une acquisition est prolongé et les entreprises concernées doivent assumer des coûts de procédure et des coûts de conseil. Troisièmement, il existe aussi des risques en matière de conformité. Si une demande d'approbation n'est pas déposée pour une acquisition soumise à approbation, des mesures et des sanctions administratives peuvent être prises. L'attrait de notre place économique pourrait par conséquent se détériorer et la propension à investir dans les entreprises suisses diminuer. Ce serait naturellement au détriment de la Suisse, car une grande partie de notre prospérité repose sur l'ouverture au commerce et aux investissements. Plus de 570 000 employés travaillent dans des filiales d'entreprises étrangères, donc grâce à des investissements étrangers.

La question se pose donc de savoir si un examen des investissements présente une utilité supplémentaire et si le

AB 2025 S 240 / BO 2025 E 240

rapport coût-utilité est positif. Le Conseil fédéral est d'avis que ce rapport entre coût et utilité n'est pas bon. C'est aussi la raison pour laquelle il a élaboré, à la demande du Parlement, un projet de loi extrêmement ciblé, mais efficace. Le rapport coût-utilité, on le voit, est particulièrement mauvais lorsque le champ d'application de l'examen des investissements est défini de manière extrêmement large. Si vous décidiez malgré tout d'entrer en matière, malgré la recommandation de votre commission, je vous demande instamment de veiller à ce que les conséquences nuisibles d'un examen des investissements soient minimales. Vous y parviendriez en suivant largement la proposition du Conseil fédéral. Il convient de ne pas non plus oublier qu'il s'agit de l'introduction d'un système d'examen totalement nouveau pour la Suisse. Il est donc essentiel d'éviter tout excès de réglementation, cela, surtout au début.

Peut-être encore un mot par rapport à la problématique des puces soulevée par M. le conseiller aux Etats Rieder. Aujourd'hui, les raisons de la décision de l'administration Biden de placer la Suisse dans la catégorie 2 – parce que ce n'est pas une décision de l'administration Trump, mais bien de l'administration Biden – ne sont pas encore claires. Nous sommes toujours en train d'analyser cette décision, donc, il faut s'abstenir de toute spéculation. Naturellement, nous souhaitons que la Suisse soit à nouveau classée dans la catégorie 1, mais comme les exigences des Etats-Unis ne sont aujourd'hui pas connues, on ne peut pas clairement répondre à cette question.



Cependant, on peut constater une chose, il y a des pays qui sont dotés d'un examen des investissements, comme l'Autriche, et qui ont tout de même été classés dans la catégorie 2, le "Tier 2", en ce qui concerne l'exportation de ces puces d'intelligence artificielle. Par conséquent, même si nous avons en Suisse un système d'examen des investissements, il est tout sauf certain que nous aurions été classés automatiquement dans le "Tier 1". D'ailleurs cette décision des Etats-Unis n'est pas extrêmement claire et nous sommes en train d'essayer de la comprendre avec les différents contacts qui ont été établis. Mais je ne pense pas que la loi sur l'examen des investissements étrangers telle qu'elle est sur votre table, après être passée par le Conseil national, aurait suffi pour permettre à la Suisse d'être classée dans la catégorie 1.

Pour toutes ces raisons, je vous prie au nom du Conseil fédéral de ne pas entrer en matière. Et, encore une fois, si vous deviez le faire, alors s'il vous plaît, limitez les dégâts et revenez à quelque chose de raisonnable et d'extrêmement ciblé, tel que nous vous l'avions fourni avant que le Conseil national n'étende à l'infini ces mesures de contrôle.

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Hegglin Peter auf Eintreten ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.086/7317)

Für Eintreten ... 29 Stimmen

Dagegen ... 16 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte (BBI 2024 124)

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales (FF 2024 124)

Angenommen – Adopté

Präsident (Caroni Andrea, Präsident): Das Geschäft geht an die Kommission zur Detailberatung.