



Bern, den 18. April 2023

---

# **Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen**

## **Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung**

---



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Ausgangslage.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Gesamtbeurteilung .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Wichtigste Ergebnisse in der Übersicht .....</b>	<b>6</b>
4.1	Zweck des Investitionsprüfgesetzes .....	6
4.2	Genehmigungspflicht.....	7
4.2.1	Definition inländisches Unternehmen .....	7
4.2.2	Umgang mit ausländischen privaten Investoren.....	8
4.2.3	Bereiche mit Genehmigungspflicht für alle ausländischen Investoren .....	9
4.2.4	Bagatellschwelle .....	10
4.2.5	Gegenseitige Ausnahmen.....	11
4.2.6	Ausnahme von gewissen Staaten .....	11
4.2.7	Genehmigungskriterien.....	11
4.3	Genehmigungsverfahren.....	12
4.4	Datenschutz und Amtshilfe .....	13
4.5	Rechtsschutz.....	13
4.6	Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen .....	13
4.7	Vollzug.....	14
4.8	Weitere Anmerkungen.....	14
<b>5</b>	<b>Anhang.....</b>	<b>15</b>

## 1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat vom 18. Mai bis 9. September 2022 eine Vernehmlassung zu einem Investitionsprüfgesetz durchgeführt. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantone, die politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft und interessierte Kreise.

Die Vorlage ist auf die Motion 18.3021 Rieder «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» zurückzuführen, die das Parlament im März 2020 angenommen hat. Damit wurde der Bundesrat beauftragt, eine gesetzliche Grundlage für eine Kontrolle von ausländischen Direktinvestitionen zu schaffen unter anderem, indem er eine Genehmigungsbehörde für die der Investitionsprüfung unterworfenen Geschäfte einsetzt.

Der Bundesrat sprach sich bei der Eröffnung der Vernehmlassung weiterhin gegen die Einführung einer Investitionsprüfung aus: Gemäss seiner Beurteilung ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig und das bestehende Regelwerk ausreichend.

Der vorliegende Ergebnisbericht informiert über die eingereichten Stellungnahmen und fasst deren wichtigste Inhalte zusammen.

## 2 Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens

Gemäss dem Vorentwurf des Investitionsprüfgesetzes (VE-IPG) soll der Zweck der Investitionsprüfung die Verhinderung einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit durch Übernahmen von inländischen Unternehmen durch ausländische Investoren sein. Es wird davon ausgegangen, dass die hauptsächlichen Gefährdungen von Investoren mit einer staatlichen Nähe ausgehen. Entsprechend sieht der VE-IPG vor, dass Übernahmen durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren in allen Branchen einer Genehmigungspflicht unterliegen sollen. Zusätzlich wird definiert, in welchen besonders kritischen Bereichen für alle ausländischen, staatliche und private, Investoren eine Genehmigungspflicht bestehen soll. Kleine Unternehmen werden grundsätzlich ausgenommen.

Betreffend die Definition des inländischen Unternehmens wurden zwei Varianten in die Vernehmlassung geschickt. Diese unterscheiden sich darin, ob eine inländische Tochterfirma einer ausländischen Unternehmensgruppe als inländisches Unternehmen gelten soll oder nicht.

Für die Durchführung der Investitionsprüfung sowie die Koordination mit den mitinteressierten Verwaltungseinheiten soll das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verantwortlich zeichnen. Es ist ein zweistufiges Genehmigungsverfahren vorgesehen. Innerhalb eines Monats soll entschieden werden, ob die Übernahme genehmigt werden kann oder ob ein Prüfverfahren einzuleiten ist. Ein Prüfverfahren würde maximal weitere drei Monate dauern. Ob ein Prüfverfahren eingeleitet werden soll, soll im Konsens unter den beteiligten Verwaltungseinheiten (d. h. dem SECO und den mitinteressierten Verwaltungseinheiten) entschieden werden. Besteht bei einem Prüfverfahren Uneinigkeit zwischen den beteiligten Verwaltungseinheiten oder Einigkeit, dass die Übernahme untersagt werden soll, soll der Bundesrat darüber befinden.

## 3 Gesamtbeurteilung

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen 72 Stellungnahmen ein (siehe Anhang für eine Liste der Teilnehmenden inkl. der verwendeten Abkürzungen).

Angesichts der grossen Anzahl an Stellungnahmen werden lediglich die wichtigsten Argumente und Kritikpunkte wiedergegeben. Die einzelnen Stellungnahmen sind auf der Publikationsplattform des Bundes zugänglich.<sup>1</sup>

Eine Mehrheit von 38 Teilnehmenden ist grundsätzlich gegen die Einführung einer Investitionsprüfung (siehe Tab. 1). Eine Minderheit von 29 Teilnehmenden spricht sich für die Einführung einer Investitionsprüfung aus. Davon sind 14 für den vorgelegten Vorentwurf. Fünf sind nur

<sup>1</sup> Siehe [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2022 > WBF > Vernehmlassung 2022/29.

unter einer Einschränkung des Geltungsbereichs mit der Einführung einer Investitionsprüfung einverstanden, während zehn mit der Einführung einer Investitionsprüfung einverstanden sind, sofern der Geltungsbereich ausgeweitet wird.

Drei Teilnehmende (BGer, BVGer und Schweizerischer Arbeitgeberverband) haben sich grundsätzlich enthalten und zwei (SAV und Studienvereinigung Kartellrecht) enthalten sich zwar politisch, bringen jedoch technische Änderungsvorschläge an.

Tabelle 1: Gesamtbeurteilung

	Einverstanden mit Einführung einer Investitionsprüfung, jedoch Ausweitung des Geltungsbereichs	Einverstanden mit Vernehmlassungsvorlage	Einverstanden mit Einführung einer Investitionsprüfung unter Einschränkung des Geltungsbereichs	Einführung einer Investitionsprüfung wird grundsätzlich abgelehnt	Keine Meinung
Kantone <b>(27)</b>	<b>(0)</b>	<b>(13)</b> AG, AR, FR, GE, GL, JU, NE, SO, SG, TI, UR, VS, RKGK	<b>(2)</b> GR, LU	<b>(12)</b> AI, BL, BS, BE, NW, OW, SH, SZ, TG, VD, ZG, ZH	<b>(0)</b>
Parteien <b>(7)</b>	<b>(4)</b> Die Mitte, EVP, GRÜNE, SP	<b>(0)</b>	<b>(1)</b> GLP	<b>(2)</b> FDP, SVP	<b>(0)</b>
Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete; Städte <b>(2)</b>	<b>(1)</b> SAB	<b>(1)</b> Stadt Bern	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>
Dachverbände der Wirtschaft <b>(5)</b>	<b>(2)</b> SGB, Travail.Suisse	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>	<b>(2)</b> economiesuisse, sgV	<b>(1)</b> Schweizerischer Arbeitgeberverband
Branchenverbände <b>(19)</b>	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>	<b>(2)</b> GastroSuisse, HotellerieSuisse	<b>(16)</b> Bauenschweiz, Entwicklung Schweiz, FER, GEM, hkbb, Interpharma, metal.suisse, asut, scienceindustries, SUISSE-DIGITAL, SCCC, SwissHoldings, VIS, VSE, VZI, ZHK	<b>(1)</b> SAV
Eidgenössische Kommissionen <b>(2)</b>	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>	<b>(2)</b> EiCom, KMU-Forum	<b>(0)</b>
Gerichte <b>(2)</b>	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>	<b>(2)</b> BGer, BVGer
Unternehmen und Vereine <b>(6)</b>	<b>(1)</b> Advestra	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>	<b>(4)</b> Axpo, Bär & Karrer, BKW, Swissgrid	<b>(1)</b> Studienvereinigung Kartellrecht

	Einverstanden mit Einführung einer Investitionsprüfung, jedoch Ausweitung des Geltungsbereichs	Einverstanden mit Vernehmlassungsvorlage	Einverstanden mit Einführung einer Investitionsprüfung unter Einschränkung des Geltungsbereichs	Einführung einer Investitionsprüfung wird grundsätzlich abgelehnt	Keine Meinung
Einzelpersonen (2)	(2) Maja Blumer, Philippe Fuchs	(0)	(0)	(0)	(0)
<b>Total (72)</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>38</b>	<b>5</b>

### Argumente der ablehnenden Stellungnahmen

Die sich ablehnend äussernden Teilnehmenden erachten die Einführung einer Investitionsprüfung als kontraproduktiv. Oftmals wird zudem angemerkt, dass der damit verbundene Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit zu erheblich ist. Zudem wird bemängelt, dass der VE-IPG nicht genügend risikobasiert, wirkungsorientiert und verhältnismässig ausgestaltet sei.

Die SVP etwa argumentiert, dass eine Investitionsprüfung der Schweizer Wettbewerbsfähigkeit schade und zu einem Verlust betreffend Innovationsfähigkeit und Produktivität führe. Dadurch würde der Wohlstand der Schweiz gefährdet. Sie befürchtet zudem einen Reputationsschaden für die Schweiz. Denn die Einleitung eines Prüfverfahrens oder ein Übernahmeverbot stelle in den Augen des betroffenen ausländischen Staates einen «feindlichen Akt» dar. Dies könnte Anlass zu einer Kettenreaktion von Gegenmassnahmen geben, insbesondere gegen international tätige Schweizer Firmen.

Für die FDP steht die geplante Investitionsprüfung im Widerspruch zur bewährten Aussenwirtschaftspolitik und schwächt die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Wirtschaftsstandorts. So befürchtet sie, dass die wirtschaftliche Offenheit der Schweiz aufs Spiel gesetzt wird, indem ausländische Investitionen pauschal als schädlich und gefährlich abgestempelt werden. Dies sende auch politisch ein schlechtes Signal an ausländische Investoren, die massgeblich zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Wohlstand in der Schweiz beitragen.

Auch für die Wirtschaftsverbände, allen voran economiesuisse und sgv, sind Investitionsprüfungen nicht im Interesse einer offenen und international stark vernetzten Volkswirtschaft. Sie sind der Ansicht, dass eine Einschränkung der Investitionen wirtschaftlich schädlich wäre, insbesondere da dies dem Investitions- und Innovationsstandort Schweiz im internationalen Wettbewerb schaden würde. Eine Einschränkung des Kapitalverkehrs, wie die Vorlage sie umzusetzen versucht, käme zudem einer Abschottung des Landes gleich. Für die betroffenen Unternehmen hätte eine Investitionsprüfung ausserdem erhebliche Rechtsunsicherheiten, Risiken und Kosten zur Folge. Dieser Punkt wird auch von der FDP betont. Ferner seien – wie dies auch von der SVP befürchtet wird – Gegenmassnahmen anderer Staaten nicht auszuschliessen.

Zudem bezweifeln die ablehnenden Teilnehmenden grundsätzlich die Notwendigkeit einer Investitionsprüfung, da diese keinen zusätzlichen Beitrag zur öffentlichen Ordnung und Sicherheit leisten würde. So würden die bereits existierenden Instrumente wie beispielweise der weitgehende Staatsbesitz bei kritischen Infrastrukturen bereits heute einen wirkungsvollen Schutz vor allfälligen Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bieten.

### Argumente der zustimmenden Stellungnahmen

Die Befürwortenden anerkennen grundsätzlich den Wert einer offenen Politik gegenüber ausländischen Investitionen für den Schweizer Wirtschaftsstandort. Dennoch sehen sie einen teils grossen Handlungsbedarf, was die Einflussnahme durch ausländische Investoren anbelangt. Insbesondere wird befürchtet, dass ausländische Investoren nicht nur aus unternehmerischen Gründen, sondern auch politisch motiviert in Schweizer Unternehmen investieren würden.

So argumentiert Die Mitte, dass vor allem autokratisch regierte Länder mittels Auslandsinvestitionen die eigene geopolitische Machtstellung zementieren und vorantreiben oder aber andere Volkswirtschaften zurückbinden und schwächen wollten. Deshalb gelte es, gefährliche Abhängigkeiten bei kritischen Infrastrukturen sowie essenziellen Gütern zu verhindern.

Die SP betont, dass wir in einer geökonomischen Welt leben, in der Konflikte massgeblich auch durch den Einsatz wirtschaftlicher und finanzieller Druckinstrumente ausgetragen werden. Zudem hätten die Handels- und Investitionsverflechtungen und die immer länger gewordenen globalen Wertschöpfungsketten die (ausssen-)wirtschaftliche Verwundbarkeit und Erpressbarkeit vieler Staaten deutlich erhöht.

Auch die GRÜNEN sehen eine Gefahr, dass Übernahmen von Unternehmen und von kritischen Infrastrukturen für die Durchsetzung von strategischen oder geopolitischen Interessen genutzt werden könnten. Solche Abhängigkeiten könnten die Versorgungssicherheit gefährden und die aussenpolitische Handlungsfähigkeit der Schweiz einschränken

Die GLP anerkennt einzig einen Handlungsbedarf bei Übernahmen durch ausländische Investoren, die mittelbar oder unmittelbar durch eine staatliche Stelle kontrolliert sind. Denn in diesen Fällen könne die freiheitliche, marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung der Schweiz unterlaufen werden.

Für Travail.Suisse und SAB besteht ebenfalls ein wachsendes Risiko aus Übernahmen von Schweizer Unternehmen durch ausländische Investoren, insbesondere bei staatlichen oder staatsnahen Investoren aus Staaten, die sich durch eine autoritäre und undemokratische Herrschaft auszeichnen. Hinter solchen Käufen würden nicht nur wirtschaftliche, sondern auch geopolitische Zielsetzungen stehen. Auch für die RKGK ist nicht von der Hand zu weisen, dass ausländische Investoren oftmals (geo-)politische und/oder andere unliebsame wirtschaftliche Interessen verfolgen.

Weiter wird von den Befürwortenden mehrfach angeführt, dass bereits in vielen Staaten Regeln hinsichtlich der Prüfung von ausländischen Investitionen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bestehen.

## 4 Wichtigste Ergebnisse in der Übersicht

### 4.1 Zweck des Investitionsprüfgesetzes

Tabelle 2: Zweck des Investitionsprüfgesetzes

	Zustimmung	Breiterer Fokus
Kantone (27)	(14) AG, AR, FR, GE, JU, NE, NW, OW, SG, TI, UR, VS, ZG, RKGK	(0)
Parteien (7)	(0)	(4) Die Mitte, EVP, GRÜNE, SP
Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete; Städte (2)	(0)	(0)
Dachverbände der Wirtschaft (5)	(0)	(2) SGB, Travail.Suisse
Branchenverbände (19)	(4) GastroSuisse, HotellerieSuisse, SwissHoldings, VSE	(0)
Eidgenössische Kommissionen (2)	(0)	(0)
Unternehmen und Vereine (6)	(2) BKW, Studienvereinigung Kar- tellrecht	(1) Advestra
Einzelpersonen (2)	(0)	(0)

	Zustimmung	Breiterer Fokus
<b>Total (72)</b>	<b>20</b>	<b>7</b>

27 von 72 Teilnehmenden der Vernehmlassung äusserten sich explizit zu Artikel 1, also dem Zweck des VE-IPG (siehe Tab. 2). 20 erachten die Einschränkung auf die Verhinderung einer Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit als richtig. Eine Mehrheit davon spricht sich auch generell für den VE-IPG aus. NW, OW, VD und ZG anerkennen zwar den Zweck, sind jedoch der Meinung, dass der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch andere Massnahmen erreicht werden soll (NW, OW) oder lehnen die Einführung einer Investitionsprüfung aus einer Kosten-Nutzen-Überlegung ab (VD, ZG). SwissHoldings begrüsst es, dass die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen per se nicht als Ziel der Investitionsprüfung im Vorentwurf verankert wurde.

7 fordern hingegen eine Ausweitung des Geltungsbereichs, also einen breiteren Fokus in Bezug auf den Zweck des Gesetzes. Die Mitte und EVP fordern, dass der Zweck auch die Verhinderung von Know-How-Abzug beinhalten soll. Advestra und GRÜNE verlangen die explizite Berücksichtigung der Versorgungssicherheit mit kritischen Gütern, wie etwa Medikamente. Für SP und SGB geht es auch darum, Übernahmen zu verhindern, die die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Service Public gefährden würden. Travail.Suisse bedauert, dass die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen per se kein Zweck der Investitionsprüfung ist, sondern nur mögliche Auswirkungen von Wettbewerbsverzerrungen auf die öffentliche Ordnung oder Sicherheit berücksichtigt werden.

## 4.2 Genehmigungspflicht

### 4.2.1 Definition inländisches Unternehmen

In der Vernehmlassungsvorlage wurden zwei Varianten zur Debatte gestellt, wie das inländische Unternehmen definiert werden könnte. In Variante 1 würde eine inländische Tochterfirma, die Teil einer ausländischen Unternehmensgruppe ist, als inländisches Unternehmen gelten. In Variante 2 wäre dies hingegen nicht der Fall. Mit Variante 1 würden entsprechend mehr Übernahmen unter den Geltungsbereich des IPG fallen.

Tabelle 3: Definition inländisches Unternehmen

	Variante 1	Variante 2
Kantone (27)	(5) AG, FR, GE, JU, LU	(5) GR, NW, OW, SG, TG
Parteien (7)	(4) Die Mitte, EVP, GRÜNE, SP	(1) SVP
Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete; Städte (2)	(0)	(0)
Dachverbände der Wirtschaft (5)	(3) economiesuisse, SGB, Travail.Suisse	(0)
Branchenverbände (19)	(5) hkbb, Interpharma, scienceindustries, SCCC, SwissHoldings	(2) VIS, VZI
Eidgenössische Kommissionen (2)	(1) EiCom	(0)
Unternehmen und Vereine (6)	(1) Advestra	(1) Bär & Karrer
Einzelpersonen (2)	(0)	(0)
<b>Total (72)</b>	<b>19</b>	<b>9</b>

Insgesamt haben sich 28 Teilnehmende hierzu geäussert. 19 davon sprechen sich für die Variante 1 aus (siehe Tab. 3). Dabei wird argumentiert (AG, FR, GE, JU, Die Mitte, EVP, GRÜNE, SP, EiCom, Advestra), dass nur so eine konsequente und umfassende Umsetzung einer

Investitionsprüfung möglich ist. Als weiteres Argument wird von economiesuisse, hkbb, Interpharma, SCCC<sup>2</sup> und SwissHoldings vorgebracht, dass nur Variante 1 zu gleich langen Spiesen («level-playing field») führe, indem alle Zielunternehmen gleichbehandelt werden. Eine Ausnahme von Tochterunternehmen, die Teil eines ausländischen Konzerns sind, würde hingegen den Wettbewerb verzerren.

9 sprechen sich für die Variante 2 aus. Davon begründen sechs (NW, OW, SG, SVP, VIS und VZI) ihre Auswahl mit den tiefer ausfallenden Regulierungskosten. Bär & Karrer argumentiert, dass die Veräusserung von ausländischen Unternehmen, die auch Schweizer Tochtergesellschaften haben, in aller Regel schon Gegenstand einer ausländischen Investitionsprüfung ist.

#### 4.2.2 Umgang mit ausländischen privaten Investoren

Gemäss VE-IPG ist vorgesehen, dass Übernahmen durch ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren in allen Branchen einer Genehmigungspflicht unterliegen, während ausländische private Investoren nur in besonders kritischen Bereichen einer Genehmigungspflicht unterliegen. 12 Teilnehmende (AG, FR, JU, NW, OW, ZH, GRÜNE, Travail.Suisse, SAV, SwissHoldings, VIS, VZI) haben sich explizit positiv zu dieser Differenzierung zwischen ausländischen staatlichen und privaten Investoren geäußert.

Zehn (siehe Tab. 4) sprechen sich hingegen für eine komplette Ausnahme der ausländischen privaten Investoren aus. FDP, GLP, economiesuisse, hkbb, Interpharma, asut, SUISSDIGITAL, SCCC) bringen an, dass sich die parlamentarische Debatte zur Motion 18.3021 Rieder hauptsächlich um ausländische staatliche oder staatsnahe Investoren drehte, da insbesondere bei diesen eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit vermutet wird. Entsprechend sei es nicht nachvollziehbar, weshalb ausländische private Investoren nicht grundsätzlich von der Genehmigungspflicht ausgenommen werden. FER und ZHK argumentieren, dass bei einem Einschluss von ausländischen privaten Investoren die volkswirtschaftlichen Kosten zu hoch wären. Für die FDP ist zudem nicht nachvollziehbar, weshalb sich die Vorlage zusätzlich zur Ausnahme von ausländischen privaten Investoren nicht nur auf Unternehmen in sicherheitsrelevanten Sektoren beschränkt.

Tabelle 4: Ausländische private Investoren grundsätzlich ausnehmen?

	Zustimmung	Ablehnung
Kantone (27)	(0)	(0)
Parteien (7)	(2) FDP, GLP	(0)
Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete; Städte (2)	(0)	(0)
Dachverbände der Wirtschaft (5)	(1) economiesuisse	(0)
Branchenverbände (19)	(7) FER, hkbb, Interpharma, asut, SUISSDIGITAL, SCCC, ZHK	(0)
Eidgenössische Kommissionen (2)	(0)	(0)
Unternehmen und Vereine (6)	(0)	(0)
Einzelpersonen (2)	(0)	(0)
<b>Total (72)</b>	<b>10</b>	<b>0</b>

<sup>2</sup> hkbb, Interpharma und SCCC unterstützen ausdrücklich die detaillierte Stellungnahme von economiesuisse.

Demgegenüber fordern Die Mitte und EVP, dass alle ausländischen Investoren in allen Branchen einer Genehmigungspflicht unterliegen sollen. Begründet wird diese Ausweitung damit, dass für eine konsequente Umsetzung der Motion 18.3021 Rieder der vorgesehene enge Anwendungsbereich zu kurz greife.

#### 4.2.3 Bereiche mit Genehmigungspflicht für alle ausländischen Investoren

In Art. 4 Abs. 1 Bst. b und c VE-IPG sind die besonders kritischen Bereiche aufgeführt, in welchen für alle ausländischen, staatliche und private, Investoren bei Übernahmen von inländischen Unternehmen eine Genehmigungspflicht bestehen soll.

21 Teilnehmende sprechen sich für eine Kürzung der in diesem Artikel enthaltenen Liste aus, sieben für eine Ausweitung.

Tabelle 5: Bereiche mit Genehmigungspflicht für alle ausländischen Investoren

	kürzen	ausweiten
Kantone (27)	(4) FR, TG, VD, ZH	(3) TI, UR, RKG
Parteien (7)	(0)	(1) SP
Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete; Städte (2)	(0)	(1) SAB
Dachverbände der Wirtschaft (5)	(2) economiesuisse, sgV	(2) SGB, Travail.Suisse
Branchenverbände (19)	(11) FER, GastroSuisse, hkbb, HotellerieSuisse, Interpharma, scienceindustries, SUISSEDIGITAL, SCCC, SwissHoldings, VSE, ZHK	(0)
Eidgenössische Kommissionen (2)	(1) ECom	(0)
Unternehmen und Vereine (6)	(3) Axpo, BKW, Swissgrid	(0)
Einzelpersonen (2)	(0)	(0)
<b>Total (72)<sup>3</sup></b>	<b>21</b>	<b>7</b>

FR, TG und ZH fordern eine Einschränkung auf militärische Güter, Dual-Use Güter, sicherheitsrelevante IT-Dienstleistungen, Arzneimittel und medizinische Geräte. VD beantragt eine Kürzung auf Güter- und Personentransporte, Energieversorgung, Kommunikations- und digitale Infrastruktur, insbesondere Rechenzentren.

economiesuisse, FER, hkbb, Interpharma, SUISSEDIGITAL, SCCC, SwissHoldings und ZHK sind der grundsätzlichen Ansicht, dass die Liste zu umfassend ist, ohne jedoch konkrete Kürzungsvorschläge anzubringen. SwissHoldings merkt an, dass die Abgrenzung, welche Unternehmen in welcher Branche tätig sind, in der Praxis oft nicht eindeutig sein dürfte.

Der sgV beantragt eine Kürzung der Liste durch die Streichung von Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 7 (Unternehmen, die für die inländischen Behörden zentrale sicherheitsrelevante IT-Systeme liefern oder ebensolche IT-Dienstleistungen erbringen) und Art. 4 Abs. 1 Bst. c (Bereiche, für die eine Aufgreifschwelle von 100 Millionen Franken Jahresumsatz gilt).

scienceindustries beantragt die Streichung von Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 (Unternehmen, die Güter produzieren, deren Ausfuhr nach dem Kriegsmaterialgesetz und dem Güterkontrollgesetz bewilligungspflichtig sind) und Art. 4 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2 (Unternehmen im Bereich der

<sup>3</sup> Weitere fünf Teilnehmende (NE, SAV, ECom, Advestra, Bär & Karrer) äusserten sich weder zustimmend noch verlangten sie eine Ausweitung oder Kürzung. Sie brachten jedoch technische Anpassungsvorschläge ein.

Forschung, der Entwicklung, der Produktion und des Vertriebs von Arzneimitteln, Medizinprodukten, Impfstoffen und persönlicher medizinischer Schutzausrüstung).

VSE, ECom, Axpo, BKW und Swissgrid beantragen die Ausnahme der Elektrizitätswirtschaft.

GastroSuisse und HotellerieSuisse beantragen die grundsätzliche Ausnahme des Gastgewerbes (Hotellerie und Gastronomie) von der Genehmigungspflicht.

Das TI fordert, dass die Grenzwerte im Elektrizitätssektor geprüft werden, da zurzeit die Verteilnetze ganzer Regionen ausgeschlossen wären. Zudem sei die Aufgreifschwelle von 100 Millionen Jahresumsatz in Art. 4 Abs. 1. Bst. c zu hoch angesetzt.

UR und RKGK beantragen, dass zusätzlich zum Gastransport auch in- und ausländische Gaslager in die Liste aufgenommen werden. Zudem sollte bei energiewirtschaftlichen Infrastrukturen der Fokus stärker auf die Versorgungssicherheit gelegt werden.

SP und SGB fordern die Aufhebung sämtlicher Schwellenwerte bei Service-Public-Unternehmen, insbesondere in Art. 4 Abs. 1 Bst. b Ziff. 3, 4 und 6 sowie in Bst. c.

Die SAB beantragt, dass in Art. 4 Abs. 1 Bst. b auf quantitative Schwellenwerte verzichtet werden soll und dass stattdessen qualitative Kriterien wie bspw. die Versorgungssicherheit verwendet werden. Generell solle der Katalog der genehmigungspflichtigen Übernahmen nicht zu eng gefasst werden.

Travail.Suisse fordert, die Liste auf Bereiche und Unternehmen auszuweiten, welche unverzichtbare Vorleistungen für andere Unternehmen herstellen, Technologien herstellen, die dank staatlicher Mittel entwickelt wurden, oder die für das zukünftige Wachstum der Schweizer Volkswirtschaft relevant sind.

AG, GRÜNE, VIS und VZI befürworten grundsätzlich die bestehende Liste. Dadurch würde der Fokus richtig gesetzt. Die GRÜNEN merken allerdings an, dass die Auflistung der sicherheitskritischen Bereiche und Unternehmen nicht abschliessend sein könne, da sich diese über die Zeit verändern können.

#### 4.2.4 Bagatellschwelle

Bezüglich der Bagatellschwelle äusserten sich zwölf Teilnehmende. Elf (siehe Tab. 6) fordern eine Erhöhung der Bagatellschwelle, damit auch mittlere Unternehmen von einer Investitionsprüfung ausgenommen werden. economiesuisse, hkbb, Interpharma und SCCC regen zudem an, die Bagatellschwelle regelmässig (alle fünf Jahre) einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

NE sprach sich explizit für die im VE-IPG vorgesehene Bagatellschwelle aus. Eine Senkung der Bagatellschwelle beantragte niemand.

Tabelle 6: Bagatellschwelle

	anheben	senken
Kantone <b>(27)</b>	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>
Parteien <b>(7)</b>	<b>(2)</b> FDP, GLP	<b>(0)</b>
Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete; Städte <b>(2)</b>	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>
Dachverbände der Wirtschaft <b>(5)</b>	<b>(2)</b> economiesuisse, sgV	<b>(0)</b>
Branchenverbände <b>(19)</b>	<b>(6)</b> hkbb, HotellerieSuisse, Interpharma, scienceindustries, SUISSEDIGITAL, SCCC	<b>(0)</b>
Eidgenössische Kommissionen <b>(2)</b>	<b>(0)</b>	<b>(0)</b>
Unternehmen und Vereine <b>(6)</b>	<b>(1)</b> Studienvereinigung Kartellrecht	<b>(0)</b>

	anheben	senken
Einzelpersonen (2)	(0)	(0)
<b>Total (72)</b>	<b>11</b>	<b>0</b>

#### 4.2.5 Gegenseitige Ausnahmen

LU und Die Mitte fordern, dass das Prinzip der Reziprozität (ausländische Investitionen sollen in der Schweiz nur unter denselben Bedingungen möglich sein, wie sie auch für schweizerische Investitionen im anderen Land möglich sind) im Gesetz verankert wird. Die EVP bittet den Bundesrat zu prüfen ob dieses Prinzip im Gesetz verankert werden kann.

#### 4.2.6 Ausnahme von gewissen Staaten

Elf Teilnehmende fordern, dass Investoren aus bestimmten Staaten grundsätzlich von der Investitionsprüfung ausgenommen werden. ZH, GLP, GRÜNE, economiesuisse, hkbb, Interpharma, scienceindustries, SCCC und SwissHoldings sprechen sich für eine Ausnahme der EU/EFTA-Mitgliedsländer aus, Bär & Karrer für eine Ausnahme der OECD-Staaten. Die Studienvereinigung Kartellrecht spricht sich sowohl für eine Ausnahme der EU/EFTA- als auch der OECD-Mitgliedsstaaten aus. Nicht kommentiert wurde, ob dies mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar wäre. Die FDP findet es zumindest widersprüchlich, dass nur natürliche Personen und nicht auch Unternehmen aus den EU/EFTA-Staaten von der Investitionsprüfung ausgenommen werden.

#### 4.2.7 Genehmigungskriterien

Bär & Karrer und Studienvereinigung Kartellrecht sind der Meinung, dass eine Übernahme nur dann untersagt werden können soll, wenn diese effektiv die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet, und nicht schon bei einem Grund zur Annahme. Zudem sind sie der Ansicht, dass die Genehmigungskriterien abschliessend sein sollten.

BE schlägt vor, bei den Genehmigungskriterien zu berücksichtigen, ob im Heimatstaat des ausländischen Investors Gegenrecht besteht und dieser Investitionen von schweizerischen Unternehmen zulässt. ZG regt an, dass auf die Genehmigung zurückgekommen und die Rückabwicklung des Kaufs verfügt werden können sollte, wenn der Hauptsitz des übernehmenden Investors innerhalb der folgenden fünf Jahre ins Ausland verlegt wird.

SwissHoldings bewertet die Genehmigungskriterien als relativ vage, da eine Vielzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen enthalten seien. Jedoch wird anerkannt, dass ein gewisser Spielraum bestehen muss, damit die Behörden auf unvorhersehbare Sachverhalte reagieren können.

Bär & Karrer, SAV und Studienvereinigung Kartellrecht fordern, darauf zu verzichten, dass eine wesentliche Wettbewerbsverzerrung, die die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden könnte, ein Kriterium für die Genehmigung ist. Die Berücksichtigung von (negativen) Wettbewerbswirkungen würde nicht nur unnötige und wohl unlösbare Fragen zum Verhältnis zur Fusionskontrolle im Kartellgesetz aufwerfen, sondern würde auch die Gefahr von Missbrauch entstehen lassen, indem versucht werden könnte, damit unliebsame ausländische Konkurrenten fernzuhalten.

Für Bär & Karrer, SAV und Studienvereinigung Kartellrecht hat die Kooperationsbereitschaft des ausländischen Investors keinen Einfluss darauf, ob die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährdet wird. Auch können daraus keine Rückschlüsse auf die Auswirkungen der Übernahme gezogen werden. Deshalb beantragen sie, die Kooperationsbereitschaft bei den Genehmigungskriterien zu streichen, oder höchstens zu Gunsten des Investors zu berücksichtigen.

economiesuisse, hkbb, Interpharma, scienceindustries und SCCC fordern, dass Umfang und Art von zulässigen Auflagen und Bedingungen präzisiert werden, damit die Folgen davon besser abgeschätzt werden können.

### 4.3 Genehmigungsverfahren

Zum Genehmigungsverfahren gingen diverse Stellungnahmen ein. Nicht in Frage gestellt wurde der zweistufige Aufbau.

GE, TI, Travail.Suisse und SwissHoldings befürworten grundsätzlich das in der Vernehmlassung vorgeschlagene Verfahren. SP und SGB äussern eine gewisse Skepsis, dass das SECO für die Durchführung der Investitionsprüfung sowie die Koordination mit den mitinteressierten Verwaltungseinheiten und dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) verantwortlich sein soll. Deshalb fordern sie, dass geprüft wird, wie der Prüfstelle innerhalb des SECO eine möglichst grosse Autonomie garantiert werden kann.

20 Teilnehmende äusserten sich mit Änderungsvorschlägen, ohne dem Verfahren allgemein zuzustimmen oder es in seiner Gänze abzulehnen. Nachfolgend werden die wichtigsten Anmerkungen wiedergegeben.

Bär & Karrer und Studienvereinigung Kartellrecht schlagen vor, dass dem Investor die Vollständigkeit des einzureichenden Gesuchs bestätigt werden sollte, damit Klarheit über den Beginn des Fristenlaufs besteht.

Bär & Karrer und SAV empfehlen, eine Bestimmung aufzunehmen, wonach das SECO Unternehmen bei Fragen zum Investitionsprüfgesetz berät. Gemäss dem SAV hätte dies Auskunft verbindlich zu sein.

SwissHoldings und Studienvereinigung Kartellrecht regen an, eine verbindliche Überprüfung anzubieten, ob der Geltungsbereich des IPG eröffnet ist. Würden die Behörden innert einer noch festzulegenden Frist keinen Widerspruch erheben, würde die Übernahme als genehmigt gelten.

Weiter geht die Forderung von economiesuisse, hkbb, Interpharma und SCCC nach einer verbindlichen und zeitnahen Prüfung einer Übernahme im Vorfeld der eigentlichen Investitionsprüfung. Begründet wird diese Forderung damit, dass sich dadurch Planbarkeit und Rechtssicherheit erhöhen würde. Auch GastroSuisse und SAV fordern die Einführung eines vereinfachten und beschleunigten Verfahrens für Übernahmen, die nur geringe Risiken für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit beinhalten, namentlich für private Investoren.

Die FDP bemängelt, dass das Prüfverfahren in die heikle Zeit zwischen *signing* und *closing* fällt und dass die dreimonatige Frist vom Bundesrat nicht immer eingehalten werden könne.

Die GRÜNEN wollen, dass in begründeten Einzelfällen und insbesondere bei Fällen von potentiell erheblicher politischer Tragweite ein Prüfverfahren von Amtes wegen eingeleitet werden kann.

Die GLP fordert, dass grundsätzlich geprüft wird, ob die Genehmigungspflicht durch ein Widerspruchsverfahren ersetzt werden könne.

Bezüglich der Verfahrensfristen äusserten sich 14 Teilnehmende. Sechs Teilnehmende (UR, VS, RKGK, GRÜNE, Bär & Karrer und Studienvereinigung Kartellrecht) stimmen den in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Verfahrensfristen explizit zu. Fünf Teilnehmende (economiesuisse, hkbb, Interpharma, SCCC und Swissholdings) merken hinsichtlich des Prüfverfahrens an, dass die rechtsvergleichende Analyse im erläuternden Bericht zeige, dass auch eine kürzere Frist als drei Monate möglich wäre. VD ist der Ansicht, dass der Prozess bezüglich der Komplexität und Länge nicht überzeuge. Einzig der sgv verlangt explizit eine Kürzung des Prüfverfahrens, und zwar auf maximal 30 Tage.

Betreffend Fristverlängerungen sind economiesuisse, hkbb, Interpharma, SCCC und SwissHoldings der Ansicht, dass solche unbedingt zu verhindern sind. Bär & Karrer und Studienvereinigung Kartellrecht schlagen vor, die mögliche Verlängerung der Fristen auf einen Monat zu beschränken, ohne dass dies begründet werden müsste. Advestra hingegen fordert, dass die Formulierung des Kartellgesetzes (Art. 33 Abs. 3 KG; SR 251) übernommen wird. Advestra argumentiert, dass eine Verlängerung gerechtfertigt sein könne auch wenn keine eigentliche

Behinderung vorliege, insbesondere wenn noch Auskünfte Seitens des Unternehmens ausstehend sind. Ansonsten wäre zu befürchten, dass in solchen Fällen unnötigerweise ablehnende Entscheide ergehen.

Hinsichtlich Teilnahme am Verfahren fordern VD und ZH, dass der Kanton, in dem das inländische Unternehmen, welches übernommen wird, seinen Sitz hat, immer konsultiert, respektive angehört werden soll.

#### **4.4 Datenschutz und Amtshilfe**

Der SAV schlägt vor, zwecks Klarstellung im Gesetz festzuhalten, dass das ganze Verfahren vertraulich ist und auch die Einleitung eines Prüfverfahrens nicht öffentlich kommuniziert wird. In eine ähnliche Richtung geht die Forderung von economiesuisse, hkbb, Interpharma, scienceindustries, SCCC und SwissHoldings, dass nicht nur während, sondern auch nach dem Verfahren die Vertraulichkeit der ausgetauschten Informationen zwischen Behörden und Unternehmen zu gewährleisten sei. Bär & Karrer ist der Ansicht, dass – wie im Kartellrecht – explizit eine Bestimmung aufgenommen werden sollte hinsichtlich der Wahrung von Amts- und Geschäftsgeheimnissen.

Diese Verbände fordern in Bezug auf die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden zudem, dass beim Austausch von Daten mit ausländischen Behörden auf gleichwertige Datenschutzbestimmungen geachtet werden soll. Der SAV ist der Ansicht, dass vertrauliche Daten nur dann mit ausländischen Behörden ausgetauscht werden sollten, wenn parallele Prüfungen stattfinden. Zudem fordert er, dass Unternehmen über entsprechende Informationsaustausche informiert werden und die Möglichkeit zu einer Stellungnahme erhalten. Advestra und Studienvereinigung Kartellrecht fragen sich, ob Auskunftersuche des SECO an ausländische Behörden nicht ebenfalls explizit zu regeln wären. OW beantragt, dass grundsätzlich darauf verzichtet werden soll, mit anderen Staaten im Einzelfall Daten zu spezifischen Übernahmen auszutauschen. Begründet wird dies damit, dass sensible Daten nicht gegen den Willen des betroffenen Unternehmens ausgetauscht werden können sollen.

#### **4.5 Rechtsschutz**

BE, economiesuisse, hkbb, Interpharma, scienceindustries, SCCC, Bär & Karrer und Studienvereinigung Kartellrecht fordern, darauf zu verzichten, dass in Fällen von erheblicher politischer Tragweite die gerichtliche Überprüfung auf die Einhaltung der Verfahrensgarantien oder das Vorliegen eines Ermessensmissbrauchs beschränkt wird. Dies sei eine grobe Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung, da der Ermessensspielraum bei der Definition, welche Übernahmen als von erheblich politischer Tragweite gelten, nicht begrenzt würde. Und selbst wenn der Entscheid des Bundesrates gegebenenfalls eine erhebliche politische Tragweite aufweisen würde, würde es sich nicht um einen politischen Entscheid handeln. Denn der Bundesrat habe nach den Bestimmungen des Gesetzes zu entscheiden.

BE und SAV sind der Ansicht, dass die fehlende Definition, was von erheblicher politischer Tragweite ist, für Rechtsunsicherheit sorgen würde. Deshalb müsse klar definiert werden, welche Arten von Übernahmen hiervon betroffen sein würden.

Die Studienvereinigung Kartellrecht würde es begrüßen, wenn das Gesetz Ordnungsfristen für die Beschwerdeverfahren vorsehen würde, da langjährige Gerichtsverfahren Übernahmehorizonte obsolet machen können.

#### **4.6 Verwaltungsmassnahmen und -sanktionen**

economiesuisse, hkbb, Interpharma, scienceindustries und SCCC sind der Ansicht, dass die Verwaltungssanktionen zu hoch angesetzt sind und gesenkt werden müssen, zumal bereits die Möglichkeit besteht, eine Desinvestition anzuordnen. Scienceindustries und Bär & Karrer fordern explizit, die Verwaltungssanktionen auf maximal 1 Million Franken zu begrenzen.

#### **4.7 Vollzug**

Der SAV fordert die Veröffentlichung von Entscheidzusammenfassungen, bzw. von für die Rechtsfortbildung relevanten Erwägungen. Dies würde zur Transparenz in Bezug auf die Anwendung des Gesetzes beitragen, so dass Parteien vorab schon abschätzen können, ob eine mögliche Transaktion auf Vorbehalte stossen könnte. Entsprechende Zusammenfassungen bzw. Auszüge sollten allerdings weder Geschäftsgeheimnisse, noch weitere Ausführungen beinhalten, für welche ein legitimes Geheimhaltungsinteresse besteht.

Bär & Karrer, SwissHoldings und Studienvereinigung Kartellrecht und Travail.Suisse schlagen vor, dass die Entscheide und Urteile sämtlicher Instanzen (inkl. der Gerichte) rasch auf geeignete Weise veröffentlicht werden. Dabei wären die berechtigten Geheimhaltungsinteressen der Unternehmen und Behörden zu wahren.

#### **4.8 Weitere Anmerkungen**

AG, VS und RKGK regen an, im Gesetz eine regelmässige Evaluation der Auswirkungen des Gesetzes vorzusehen.

## 5 Anhang

Liste der Vernehmlassungsteilnehmenden

<b>Teilnehmende</b>	<b>Abkürzung</b>
<b>Kantone</b>	
Kanton Aargau	AG
Kanton Appenzell Ausserrhoden	AR
Kanton Appenzell Innerrhoden	AI
Kanton Basel-Landschaft	BL
Kanton Basel-Stadt	BS
Kanton Bern	BE
Kanton Freiburg	FR
Kanton Genf	GE
Kanton Glarus	GL
Kanton Graubünden	GR
Kanton Jura	JU
Kanton Luzern	LU
Kanton Neuenburg	NE
Kanton Nidwalden	NW
Kanton Obwalden	OW
Kanton Schaffhausen	SH
Kanton Schwyz	SZ
Kanton Solothurn	SO
Kanton St. Gallen	SG
Kanton Tessin	TI
Kanton Thurgau	TG
Kanton Uri	UR
Kanton Waadt	VD
Kanton Wallis	VS
Kanton Zug	ZG
Kanton Zürich	ZH
Regierungskonferenz der Gebirgskantone	RKKG
<b>Parteien</b>	
Die Mitte Schweiz	Die Mitte
EVP Schweiz	EVP
FDP.Die Liberalen	FDP
GRÜNE Schweiz	GRÜNE
Grünliberale Partei Schweiz	GLP
SP Schweiz	SP
SVP Schweiz	SVP
<b>Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete; Städte</b>	
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete	SAB
Stadt Bern	-
<b>Dachverbände der Wirtschaft</b>	
economiesuisse	-
Schweizerischer Arbeitgeberverband	-
Schweizerischer Gewerbeverband	sgv
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB
Travail.Suisse	-
<b>Branchenverbände</b>	
Bauenschweiz	-

Entwicklung Schweiz	-
Fédération des Entreprises Romandes	FER
GastroSuisse	-
Groupement des Entreprises Multinationales	GEM
Handelskammer beider Basel	hkbb
HotellerieSuisse	-
Interpharma	-
metal.suisse	-
Schweizerischer Anwaltsverband	SAV
Schweizerischer Verband der Telekommunikation	asut
scienceindustries	-
SUISSEDIGITAL – Verband für Kommunikationsnetze	SUISSEDIGITAL
Swiss-Chinese Chamber of Commerce	SCCC
SwissHoldings	-
Verband Immobilien Schweiz	VIS
Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen	VSE
Vereinigung Zürcher Immobilienunternehmen	VZI
Zürcher Handelskammer	ZHK
<b>Eidgenössische Kommissionen</b>	
Eidgenössische Elektrizitätskommission	EICom
KMU-Forum	-
<b>Gerichte</b>	
Bundesgericht	BGer
Bundesverwaltungsgericht	BVGer
<b>Unternehmen und Vereine</b>	
Advestra AG	Advestra
Axpo Group	Axpo
Bär & Karrer AG	Bär & Karrer
BKW Energie AG	BKW
Studienvereinigung Kartellrecht	-
Swissgrid AG	Swissgrid
<b>Einzelpersonen</b>	
Maja Blumer	-
Philippe Fuchs	-