

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. August 2022

1151. Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 hat das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz) in die Vernehmlassung gegeben.

Gestützt auf die überwiesene Motion Rieder (18.3021) betreffend Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrolle haben die eidgenössischen Räte den Bundesrat beauftragt, gesetzliche Grundlagen für eine Kontrolle von ausländischen Direktinvestitionen zu schaffen. Hinter diesem Auftrag steht die Feststellung, dass im vergangenen Jahrzehnt vermehrt auch staatliche oder staatsnahe ausländische Investoren aus aufstrebenden Schwellenländern Unternehmensübernahmen zum Teil mit industriepolitisch motiviertem Hintergrund getätigt haben. Daraus entstand die Befürchtung, dass dadurch eine Gefährdung oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit der Schweiz sowie Wettbewerbsverzerrungen entstehen könnten. Um solchen Gefährdungen oder Bedrohungen angemessen zu begegnen, hielten es die eidgenössischen Räte für angezeigt, in der Schweiz eine Investitionsprüfung einzuführen, wie dies bereits eine Vielzahl von Staaten vorsehen wie Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Österreich, Spanien, USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Indien, Japan, und Südkorea. Mittels einer solchen Investitionsprüfung sollen in bestimmten Fällen Übernahmen inländischer Unternehmen durch ausländische Investoren untersagt werden können.

Der Bundesrat steht dem Erlass eines Investitionsprüfgesetzes und damit der Einführung einer Investitionsprüfung ablehnend gegenüber. Wie bereits in seinem Bericht «Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen» vom 13. Februar 2019 ausgeführt, bietet seiner Auffassung nach der weitgehende Staatsbesitz bei kritischen Infrastrukturen sowie die bestehende Gesetzgebung einen angemessenen Schutz gegenüber Gefährdungen oder Bedrohungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit der Schweiz. Die Einführung einer Investitionsprüfung würde zu administrativen Belastungen der betroffenen Unternehmen, zu einer erhöhten Unsicherheit für Investoren und schliesslich zu einer Minderung der Standortattraktivität der Schweiz führen. Auch die vom Staatssekretariat für Wirtschaft im Rahmen der Erarbeitung dieser Gesetzesvorlage in Auftrag gegebene vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) kommt zum Schluss, dass bereits zahlreiche Instru-

mente bestehen, mit denen diesen Gefährdungen und Bedrohungen begegnet werden kann. Insbesondere kritische Infrastrukturen wie Energie, Wasser und Verkehr, seien bereits gut geschützt. Hingegen seien Rüstungs- und Dual-Use-Güter, sicherheitsrelevante IT-Dienstleistungen, Arzneimittel und Medizinprodukte weniger gut geschützt. Die zu erwartenden hohen Kosten für Eigentümer möglicher Zielunternehmen sowie den Wirtschaftsstandort Schweiz stehen einem nicht klar quantifizierbaren potenziellen sicherheitspolitischen Nutzen gegenüber, der sich auf wenige Wirtschaftszweige beschränkt.

Der Regierungsrat schliesst sich der Beurteilung des Bundesrates mit seiner grundsätzlich ablehnenden Haltung zum Erlass eines Investitionsprüfgesetzes an. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind Direktinvestitionen ein zentraler Treiber für den Wohlstand sowie die Wettbewerbsfähigkeit und somit für den wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz und des Kantons Zürich. Der Erlass eines Investitionsprüfgesetzes mit einem ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis, bei dem der Nutzen die daraus entstehenden Nachteile nicht eindeutig überwiegt, ist grundsätzlich abzulehnen. Im Rahmen der weiteren Diskussion sollte deshalb für eine Verbesserung der Entscheidungsgrundlage eine vertiefte Prüfung des festgestellten, nicht klar quantifizierbaren potenziellen sicherheitspolitischen Nutzens und eine entsprechend vertiefte Abwägung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses vorgenommen werden.

Gemäss den Ausführungen des Bundesrates ist die Politik der Offenheit gegenüber Investitionen aus dem Ausland für den Wirtschaftsstandort Schweiz von zentraler Bedeutung und kann als eigentliches Erfolgsmodell bezeichnet werden. 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. Daher hat sich der Bundesrat zum Ziel gesetzt, die gesetzlichen Regelungen zur Investitionsprüfung zielgerichtet, griffig und administrativ schlank auszugestalten, mit einem hohen Mass an Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit. Der Regierungsrat anerkennt, dass der Vorentwurf diesen Vorgaben in weiten Teilen gerecht wird. So unterscheidet der Vorentwurf zwischen mittelbar und unmittelbar staatlich beeinflussten ausländischen Investoren, die einer generellen Prüfpflicht unterstehen und privaten ausländischen Investoren, deren Investitionen lediglich unter gewissen Bedingungen fallweise geprüft werden. Hingegen ist zu klären, ob das Prüfverfahren weiter vereinfacht werden könnte, indem bestimmte Länder, z. B. der EU/EFTA, von der Investitionsprüfung generell ausgenommen werden. Was den Geltungsbereich des Gesetzes betrifft, sollte zudem geprüft werden, ob dieser auf Unternehmensbereiche beschränkt werden könnte, die gemäss der durchgeführten RFA das grösste Schutzdefizit aufweisen. Schliesslich ist mit Blick auf die Parlamentarische Initiative Badran (16.498) be-

treffend Unterstellung der strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft unter die Lex Koller, wozu der Regierungsrat bereits am 26. Januar 2022 Stellung genommen hat (RRB Nr. 132/2022), zu entscheiden, ob die Energiewirtschaft vom Investitionsprüfgesetz oder vom Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken im Ausland vom 16. Dezember 1983 (SR 211.412.41) erfasst werden soll.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Zustelladresse: Staatssekretariat für Wirtschaft, Direktion für Wirtschaftspolitik, Holzikofenweg 36, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an wp-sekretariat@seco.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Prüfung ausländischer Investitionen (Investitionsprüfgesetz) Stellung zu nehmen, und äussern uns dazu wie folgt:

Der Regierungsrat schliesst sich der Beurteilung des Bundesrates mit seiner grundsätzlich ablehnenden Haltung zur Schaffung eines Investitionsprüfgesetzes an. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind Direktinvestitionen ein zentraler Treiber für den Wohlstand sowie die Wettbewerbsfähigkeit und somit für den wirtschaftlichen Erfolg der Schweiz und des Kantons Zürich. Die Schaffung eines Investitionsprüfgesetzes mit einem ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis, bei dem der Nutzen die Nachteile nicht eindeutig überwiegt, lehnen wir im Grundsatz ab. Daher halten wir es für angezeigt, in der weiteren Diskussion den potenziellen sicherheitspolitischen Nutzen, den die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) als nicht klar quantifizierbar identifiziert hat, einer vertieften Prüfung zu unterziehen. So kann die Abwägung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses auf eine verbesserte Grundlage gestellt werden.

Was den vorgelegten Vorentwurf betrifft, anerkennt der Regierungsrat, dass er grundsätzlich zielgerichtet, griffig sowie administrativ schlank ausgestaltet ist und den Anforderungen an Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit weitgehend gerecht wird. So unterscheidet der Vorentwurf zwischen mittelbar und unmittelbar staatlich beeinflussten ausländischen Investoren, die einer generellen Prüfpflicht unterstehen und privaten ausländischen Investoren, deren Investitionen lediglich unter gewissen Bedingungen fallweise geprüft werden. Hingegen könnten zur zusätzlichen Vereinfachung des Verfahrens Unternehmen aus bestimmten Ländern, z. B. der EU/EFTA, generell von der Investitionsprüfung ausgenommen werden. Mitgliedstaaten der EU nehmen sich gegenseitig ebenfalls grundsätzlich von den Investitionsprüfungen aus.

Aus Sicht des Wirtschaftsstandorts wäre dies positiv zu beurteilen, sicherheitspolitisch hätte dies unseres Erachtens kaum Auswirkungen.

Bei der Begriffsdefinition des ausländischen Investors in Art. 3 Bst. d des Vorentwurfs wird der ausländische Staat nicht erwähnt, was unseres Erachtens ergänzt werden sollte. Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Bst. a des Vorentwurfs «Übernahmen inländischer Unternehmen durch einen ausländischen Investor, der unmittelbar oder mittelbar von einer staatlichen Stelle kontrolliert wird» umfasst den ausländischen Staat selber nicht. Daher sollte der ausländische Staat in der Begriffsdefinition des ausländischen Investors ausdrücklich erwähnt sein.

Weiter wäre im Sinne der Verhältnismässigkeit zu prüfen, ob der Geltungsbereich des Gesetzes auf Unternehmensbereiche beschränkt werden sollte, die gemäss RFA das grösste Schutzdefizit aufweisen wie Rüstungs- und Dual-Use-Güter, sicherheitsrelevante IT-Dienstleistungen, Arznei- und Medizinprodukte. Die Liste der potenziell genehmigungspflichtigen Unternehmen gemäss Art. 4 des Entwurfs würde auf das Nötigste reduziert und damit dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen.

Zudem ist zu hinterfragen, weshalb gemäss Art. 10 Abs. 1 des Vorentwurfs der Kreis der mitinteressierten Verwaltungseinheiten, die vom Staatssekretariat für Wirtschaft fallweise miteinbezogen werden, auf die zentrale Bundesverwaltung beschränkt wird. Bei Unternehmen, die für den Standortkanton von erheblicher Bedeutung sind, dürfte auch dieser ein ausgewiesenes Interesse zumindest an einer Anhörung haben. Daher sollten in Art. 10 Abs. 1 des Vorentwurfs auch die Kantone als fallweise mitinteressierte Verwaltungseinheiten erwähnt werden.

Schliesslich wäre mit Blick auf die Parlamentarische Initiative Badran (16.498) betreffend Unterstellung der strategischen Infrastruktur der Energiewirtschaft unter die Lex Koller klarzustellen, ob die Energiewirtschaft vom Investitionsprüfgesetz oder vom Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken im Ausland vom 16. Dezember 1983 erfasst wird.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli