



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Bern, 8. Oktober 2024

Bericht z. Hd. der WAK-S

Sitzung vom 21./22. Oktober 2024

Investitionsprüfgesetz

1. Vorbemerkungen

1.1. Inhalt des Berichts

Der Nationalrat hat am 17. September 2024 zahlreiche Änderungen am Entwurf des Investitionsprüfgesetzes (E-IPG) beschlossen.¹ Während der Debatte im Rat sowie zuvor in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) kamen diverse Fragen zu den Auswirkungen dieser Änderungen auf. Der vorliegende Bericht nimmt daher z. Hd. der Kommission des Zweitrates eine Einordnung vor zu zwei weitreichenden Änderungen:

- Ausweitung des Geltungsbereichs auf ausländische private Investoren (insb. Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 Bst. d E-IPG; siehe Ziff. 2).
- Ausweitung des Geltungsbereichs auf Übernahmen von Unternehmen mit Eigentum oder dinglichen Nutzungsrechten an inländischen Wasserquellen (Art. 3 Abs. 1 Bst. g E-IPG; siehe Ziff. 3).

Zuvor werden nachfolgend die Gründe für den Geltungsbereich erläutert, den der Bundesrat gewählt hat (siehe Ziff. 1.2), sowie auf weitere wichtige Änderungen des Nationalrates hingewiesen (siehe Ziff. 1.3). Einschätzungen zu den Auswirkungen dieser Änderungen finden sich teilweise bereits im Bericht vom 7. Juni 2024 z. Hd. der WAK-N.² In diesem wurden ausserdem verschiedene Fragen im Zusammenhang mit Anträgen der WAK-N beantwortet.

1.2. Geltungsbereich gemäss Vorschlag des Bundesrates

Der Bundesrat wählte bewusst einen engen Geltungsbereich für das Investitionsprüfgesetz. Dies einerseits basierend auf den Ergebnissen der Vernehmlassung³ und andererseits aufgrund der folgenden grundsätzlichen Überlegungen.

Ein grosser Teil des Wohlstands der Schweiz beruht auf der Offenheit gegenüber Handel und Investitionen. Auch für die Resilienz der Wirtschaft und die Versorgungssicherheit ist Offenheit zentral. Denn dies ermöglicht eine möglichst breite Diversifikation der Lieferketten und gleichzeitig Investitionen in Schweizer Produktionsstätten, welche wiederum zur Diversifikation und zur Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen beitragen. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass die Einführung einer Investitionsprüfung die grenzüberschreitenden Investitionen erheblich reduziert.⁴ Der Effekt ist dabei nicht alleine auf allfällig untersagte Übernahmen zurückzuführen, sondern vielmehr auf die erhöhte Rechtsunsicherheit, den deutlich höheren administrativen Aufwand sowie die längere Zeitdauer, die eine allfällige Investition benötigt. So kann die Einführung einer Investitionsprüfung ausländische Investitionen in die jeweiligen Sektoren um bis zu 16 Prozent verringern. Werden unproblematische Investitionen

¹ Siehe *Fahne Herbstsession 2024 – Beschluss Nationalrat*, abrufbar unter: www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Geschäft Nr. 23.086 > Ratsunterlagen.

² Abrufbar unter: www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Geschäft Nr. 23.086 > Öffentliche Kommissionsunterlagen.

³ Abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2022 > WBF.

⁴ Siehe z. B. Vera Z. Eichenauer und Feicheng Wang (2024): Mild Deglobalization: Foreign Investment Screening and Cross-Border Investment. Kiel Working Paper No. 2265, März 2024 (abrufbar unter: [Mild Deglobalization: Foreign Investment Screening and Cross-Border Investment | Kiel Institut](https://www.kielinstitut.de/workingpapers/2265)) oder David Godsell, Ugur Lel und Darius Miller (2023): U.S. national security and de-globalization. *Journal of International Business Studies* (2023) 54, 1471-1494 (abrufbar unter: [U.S. national security and de-globalization | Journal of International Business Studies](https://www.jibsonline.org/doi/10.1057/s41267-023-00800-0)).

in Unternehmen abgeschreckt, welche wichtige Infrastrukturen betreiben oder essenzielle Güter herstellen, so leidet die Versorgungssicherheit der Schweiz.

Vor diesem Hintergrund orientierte sich der Bundesrat bei der Erarbeitung seines Gesetzesentwurfs an den folgenden drei Prämissen:

- Die Investitionsprüfung soll möglichst zielgenau sein, so dass die Regulierungskosten möglichst tief sind. Überflüssige Prüfungen sollen vermieden werden.
- Es soll eine möglichst hohe Rechtssicherheit resultieren. Denn Rechtsunsicherheit ist äusserst schädlich für wirtschaftliche Aktivitäten und Investitionen.
- Der Entwurf soll mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar sein.

Bei der Ausgestaltung des Geltungsbereichs ist ausserdem zu berücksichtigen, dass insbesondere mit dem weitgehenden Staatsbesitz bei kritischen Infrastrukturen bereits heute ein beträchtlicher Schutz gegenüber Gefährdungen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit oder der Versorgung mit essenziellen Gütern und Dienstleistungen der Schweiz besteht. Bis heute sind denn auch keine Übernahmen bekannt, die diesbezüglich eine Gefährdung dargestellt hätten. Dies hat auch die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)⁵ bestätigt.

Daneben mass der Bundesrat den föderalen Kompetenzen ein gewisses Gewicht bei. Zahlreiche unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallende Unternehmen befinden sich in Besitz der Kantone und Gemeinden. Mit Einführung dieses Gesetzes werden diese nicht mehr eigenständig über einen Verkauf ihrer Unternehmen bestimmen können.

1.3. Weitere wichtige Änderungen des Nationalrats

Neben der Ausweitung des Geltungsbereichs auf ausländische private Investoren sowie auf Übernahmen von Unternehmen, die Wasserquellen besitzen, hat der Nationalrat insbesondere die folgenden Änderungen beschlossen:

- Ergänzung des Zwecks um Gefährdungen der Versorgung mit essenziellen Gütern und Dienstleistungen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 E-IPG; siehe auch Ziff. 7 des Berichts z. Hd. der WAK-N).
- Verzicht auf Bagatellschwelle bei Infrastrukturen im Energie- und Wasserversorgungsbereich (Art. 3 Abs. 1⁰ Bst. a-d E-IPG; siehe auch Ziff. 2 des Berichts z. Hd. der WAK-N).
- Verzicht auf Befristung bei der Delegationsnorm (Art. 3 Abs. 3 E-IPG, siehe auch Ziff. 5 des Berichts z. Hd. der WAK-N).
- Umwandlung der unverbindlichen Vorabklärung in einen verbindlichen Vorbescheid (Art. 5 E-IPG; siehe auch Ziff. 4 des Berichts z. Hd. WAK-N).

2. Ausweitung des Geltungsbereichs auf ausländische private Investoren

Die Ausweitung des Geltungsbereichs auf ausländische private Investoren führt dazu, dass die Investitionsprüfung deutlich weniger zielgenau ist. Es müssen sehr viele überflüssige Prüfungen vorgenommen werden. Denn private Investoren, die unternehmerisch motivierte Übernahmen tätigen, sind an einer erfolgreichen Geschäftstätigkeit interessiert und verfolgen keine destabilisierenden oder geopolitischen Absichten. Entsprechend sind die Risiken für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit bei ausländischen privaten Investoren eher tief. Sie tragen zum Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz bei und fördern den Knowhow-Austausch. Von solchen Investitionen profitieren die Schweiz und ihre Bevölkerung. Private Investoren sind somit nicht im Fokus der vom Gesetz verfolgten Ziele.

Der Entwurf des Bundesrates setzte demgegenüber dort an, wo potentiell Gefährdungen entstehen können: bei ausländischen staatlich kontrollierten Investoren. Die Definition, wann ein

⁵ Abrufbar unter: www.seco.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationen > Regulierung > Regulierungsfolgenabschätzung > Vertiefte RFA.

Investor als staatlich kontrolliert betrachtet wird, ist breit angelegt. Private Investoren sind ebenfalls erfasst, wenn sie durch einen Staat kontrolliert werden. Das gilt auch für eine mittelbare Kontrolle, wenn also ein Staat indirekt die Geschäftsentscheide bestimmt. Dies könnte z. B. der Fall sein, wenn ein privater Investor de facto im Auftrag eines Staates handelt oder ein ausländisches Regierungsmitglied über eine Investmentgesellschaft als Investorin auftritt.

Mit dem neuen, breiteren Geltungsbereich werden zudem vor allem Investoren aus westlichen Staaten wie Deutschland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich oder den USA erfasst werden. Investoren aus autokratischen Ländern werden hingegen nur einen kleinen Teil ausmachen (gemäss RFA maximal 5 Prozent).⁶

Die Folgen sind unnötig hohe Regulierungskosten und eine erhebliche Verschlechterung der Standortattraktivität der Schweiz. Gemäss der RFA ist bei einer Ausweitung des Geltungsbereichs auf ausländische private Investoren mit rund 30-40 Gesuchen pro Jahr zu rechnen.⁷ Grob geschätzt führt diese Ausweitung somit zu einer Verzehnfachung der Gesuche. Die Verwaltung muss daher gleichzeitig mit erheblich mehr Ressourcen ausgestattet werden. Die für die Umsetzung benötigte Anzahl an Vollzeitäquivalenten dürfte voraussichtlich auf rund sieben steigen (von zuvor zwei).

Ein beträchtlicher Teil der im Geltungsbereich erfassten Unternehmen befindet sich zudem im Besitz der Kantone und der Gemeinden, insbesondere im Energie- und Wasserversorgungsbereich. Mit der Ausweitung der Genehmigungspflicht auf private Investoren wird somit deutlich stärker in die kantonalen und kommunalen Kompetenzen eingegriffen, da Verkäufe von solchen Unternehmen dem Bund zur Genehmigung vorgelegt werden müssen.

Einschätzung der Verwaltung

Aus Sicht der Verwaltung ist der Entwurf des Bundesrates mit dem auf ausländische staatlich kontrollierte Investoren beschränkten Geltungsbereich deutlich zielgenauer. Dadurch resultieren weniger überflüssige Prüfungen und tiefere Regulierungskosten.

Auch aus prozeduraler Sicht erscheint es sinnvoll, mit einer schlanken Investitionsprüfung zu starten. Dies erlaubt es, Erfahrungen zu sammeln und Prozesse einzuspielen. Da es sich zudem um die Einführung eines für die Schweiz neuen Überprüfungsregimes handelt, sollte gerade zu Beginn darauf geachtet werden, dass es nicht zu einem Überschüssen der Regulierung kommt. Falls es sich als notwendig erweist, kann der Geltungsbereich immer noch zu einem späteren Zeitpunkt ausgeweitet werden.

3. Ausweitung des Geltungsbereichs auf Unternehmen, die inländische Wasserquellen besitzen

Der Nationalrat hat mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g E-IPG Übernahmen von «*Unternehmen mit Eigentum oder dinglichen Nutzungsrechten an inländischen Wasserquellen*» ebenfalls der Genehmigungspflicht unterstellt.

Die Versorgung mit Trinkwasser ist ein wichtiges Thema. Mit der jetzigen Formulierung ist allerdings jedes Unternehmen oberhalb der Bagatellschwelle erfasst, welches im Besitz einer Quelle ist. Dabei spielt es keine Rolle, wie gross diese Quelle ist und ob sie überhaupt für die Versorgung mit Trinkwasser nutzbar wäre. Das wirft die Frage auf, ob eine solche Ausweitung des Geltungsbereichs verhältnismässig ist. Da keine Informationen dazu verfügbar sind, wie viele Unternehmen in der Schweiz Wasserquellen besitzen, kann nicht abgeschätzt werden, wie viele Unternehmen zusätzlich der Genehmigungspflicht unterstellt werden.

⁶ Gemäss Art. 3 Abs. 4 E-IPG soll der Bundesrat allerdings die Möglichkeit erhalten, Investoren aus bestimmten Staaten von der Genehmigungspflicht auszunehmen, sofern die öffentliche Ordnung und Sicherheit gewährleistet ist (siehe Erläuterungen dazu in Ziff. 5 der Botschaft zum Investitionsprüfgesetz, BBl 2024 124).

⁷ Siehe Botschaft zum Investitionsprüfgesetz vom 15. Dezember 2023 (BBl 2024 124, Seite 12f).

Im Zusammenhang mit dieser Ausweitung ist zudem auf Folgendes hinzuweisen:

- Wasserversorger, die mehr als 10'000 Einwohnerinnen und Einwohner mit Wasser versorgen, sind mit Artikel 3 Absatz 1⁰ Buchstabe d E-IPG bereits erfasst. Damit wird schweizweit rund 50 Prozent der jährlichen Gesamtabgabe an Wasser durch Wasserversorger abgedeckt. Der aus einer nationalen Perspektive kritische Teil der Versorgung mit Trinkwasser ist somit erfasst.
- Wasser aus privat geförderten Quellen macht gemäss einer Schätzung des Schweizerischen Vereins des Gas- und Wasserfachs (SVGW) lediglich rund 8 Prozent der Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser aus.⁸
- Bereits heute steht den zuständigen Gemeinwesen die Möglichkeit offen, den Verkauf von Rechten an Quellen und Grundwasser mit einer Bedeutung für die Wasserversorgung der Allgemeinheit zu unterbinden.⁹
- Der Bundesrat ist derzeit daran, einen Bericht in Erfüllung des Postulates 23.4331 WAK-N «Strategie zur Sicherung der Schweizer Trink- und Mineralwasserquellen sowie der Wasserversorgungsanlagen» zu erarbeiten. Dieser Bericht wird voraussichtlich im 3. Quartal 2025 vorliegen.

Änderungsmöglichkeiten

Falls die Kommission eine Änderung der derzeitigen Formulierung von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g E-IPG in Betracht ziehen möchte, würde sich eine der beiden folgenden Änderungsmöglichkeiten anbieten:

1. Einschränkung des Geltungsbereichs auf bedeutende inländische Mineralwasserquellen

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g E-IPG könnte wie folgt formuliert werden:

- g. Unternehmen mit Eigentum oder dinglichen Nutzungsrechten an bedeutenden inländischen Mineralwasserquellen.*

Damit wären die grossen Mineralwasserproduzenten der Schweiz erfasst, welche heute Mineralwasser abfüllen.

2. Einschränkung des Geltungsbereichs auf bedeutende inländische Trinkwasserquellen

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g E-IPG könnte wie folgt formuliert werden:

- g. Unternehmen mit Eigentum oder dinglichen Nutzungsrechten an inländischen Trink- oder Mineralwasserquellen mit einer mittleren Ergiebigkeit von mindestens 2'000 l/min.*

Damit würden grössere Trink- und Mineralwasserquellen erfasst, unabhängig davon, ob sie genutzt werden oder nicht. Der Schwellenwert von 2'000 Liter pro Minute orientiert sich am mittleren Wasserverbrauch pro Person in der Schweiz. Dieser beträgt rund 287 Liter pro Tag.¹⁰ Mit einer Quelle mit einer Ergiebigkeit von 2'000 l/min könnte demnach eine Gemeinde mit 10'000 Einwohnerinnen und Einwohnern mit Wasser versorgt werden.¹¹

⁸ SVGW (2009): Wasserbedarf der Schweizer Wirtschaft – Eine Erhebung des SVGW.

⁹ Siehe dazu die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 23.4331 WAK-N «Strategie zur Sicherung der Schweizer Trink- und Mineralwasserquellen sowie der Wasserversorgungsanlagen».

¹⁰ Gemäss SVGW (abrufbar unter: www.svgw.ch/de/wasser/kommunikationstools/wasserversorgung/nutzung).

¹¹ 287 Liter pro Tag pro Person entsprechen rund 0,2 Liter pro Minute pro Person (287 dividiert durch 1'440 (= Anzahl Minuten pro Tag)); 0,2 multipliziert mit 10'000 = 2'000 l/min.