

Staatliche Investitionskontrollen bei Firmenübernahmen: Unnötig und schädlich

Position der Schweizer Tech-Industrie

Überblick

- **Auf die Einführung von Investitionskontrollen bei Firmenübernahmen ist strikte zu verzichten.**
- **Firmen, bei denen ein öffentliches Interesse besteht, sind bereits ausreichend vor unerwünschten Übernahmen geschützt. Dafür sorgen Staatseigentum und/oder spezialgesetzliche Regelungen.**
- **Firmen, bei denen kein öffentliches Interesse besteht, müssen auch nicht vor Übernahmen geschützt werden. In der Verantwortung stehen einzig die Eigentümer dieser Firmen. Sie entscheiden in voller Freiheit, wie sie mit ihrem Firmeneigentum verfahren wollen. Investitionskontrollen wären in diesen Fällen ein massiver Eingriff in die verfassungsmässig garantierte Eigentumsgarantie.**
- **Allfällige Einschränkungen bei Firmenverkäufen ergeben sich aus der geltenden Gesetzgebung, die für in- wie ausländische Firmen gleichermaßen gilt (z.B. Wettbewerbsrecht, Fusionskontrolle, sektorspezifische Regulierung).**
- **Ein allgemeines Unbehagen im Zusammenhang mit Firmenverkäufen an chinesische Firmen bzw. Investoren muss von den betroffenen Unternehmern und Eigentümern selbstverantwortlich angegangen und kann nicht an den Staat delegiert werden.**
- **Investitionskontrollen sollen nicht zum Einfordern von Reziprozität angedroht werden. Dies soll auf bilateraler/multilateraler Ebene geschehen.**
- **Die Bereitschaft, sich vor Cyber-Industriespionage zu schützen, ist zu verbessern.**
- **Eine Verschärfung bei Verstössen gegen die Übernahmebestimmungen müsste ernsthaft geprüft werden.**

1. Ausgangslage

Die Schweiz ist eine international stark verflochtene Volkswirtschaft. Dies betrifft sowohl den Austausch mit Gütern und Dienstleistungen als auch die Investitionsflüsse (Direktinvestitionen). Die Schweiz gehört weltweit zu den zehn grössten Direktinvestoren. Als Empfängerin liegt sie auf Platz 14. Im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung (BIP) belegt die Schweiz innerhalb der OECD sogar Platz 4.

Es gibt starke Evidenz, dass Direktinvestitionen (von ausländischen multinationalen Unternehmen) wachstumsfördernde Effekte haben und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts insgesamt stärken. So lässt sich beispielsweise für die Schweiz zeigen, dass die Höhe des Anteils der Beschäftigten von ausländischen Multinationalen in einem Sektor positiv mit der durchschnittlichen Branchenarbeitsproduktivität korreliert, z.B. im Bereich Forschung und Entwicklung.

Die Schweiz gilt in der öffentlichen Wahrnehmung als ein Land, das gegenüber Direktinvestitionen sehr offen ist und kaum Restriktionen kennt. Dieser Eindruck täuscht. Gemäss dem von der OECD ermittelten «FDI Restrictiveness Index» reguliert die Schweiz ausländische Direktinvestitionen mehr als der OECD-Durchschnitt. Dies

Staatliche Investitionskontrollen bei Firmenübernahmen: Unnötig und schädlich

wird auf die besonders restriktive Handhabung in den Sektoren Strom, Medien und Immobilien (Lex Koller!) zurückgeführt.

Die in den letzten Jahren vermehrten Übernahmen westlicher Firmen durch chinesische Käufer hat diffuse Ängste in der Bevölkerung ausgelöst. Da oftmals staatsnahe Unternehmen oder staatliche Fonds als Käufer auftreten, reichen die Befürchtungen von Technologietransfer bzw. -verlust, Gefährdung von Arbeitsplätzen, Bedrohung der «nationalen Sicherheit» bis hin zu Wettbewerbsverzerrungen. Der chinesische Anteil an den ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz macht allerdings weniger als 2,1% aus. Trotzdem wird eine politische Kontrolle solcher Transaktionen gefordert.

Verschiedene westliche Länder (USA, EU, Australien) haben einen Ausbau ihrer Kontroll- und Überwachungsmechanismen vorgenommen oder planen, dies zu tun. Auch in der Schweiz sind politische Vorstösse häufig, welche die Schaffung einer Genehmigungsbehörde fordern. Diese soll bei Firmenübernahmen durch ausländische Eigner eine Investitionskontrolle vornehmen.

2. Beurteilung staatlicher Investitionskontrollen

Das hauptsächliche Ziel von Investitionskontrollen und damit die Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit ist der Schutz des «nationalen bzw. öffentlichen Interesses». Was darunter jedoch genau zu verstehen ist, bleibt oft im Unklaren und kann verdeckt auch industriepolitisch motiviert sein.

Es gibt Firmen, bei denen tatsächlich ein öffentliches Interesse besteht. Diese dürfen nicht an beliebige Investoren veräussert werden können. Dazu gehören beispielsweise die nationale Netzgesellschaft Swissgrid, die das Stromübertragungsnetz betreibt, oder die Schweizerische Nationalbank u.w.m. Diese Firmen sind jedoch im Besitz oder mindestens Teilbesitz des Staates und/oder sind spezialgesetzlich reguliert. Sie unterliegen somit der politischen Kontrolle und sind daher bereits vor unerwünschten Übernahmen «geschützt». Es braucht keine zusätzlichen Investitionskontrollen oder sonstige Vorschriften zur Beschränkung der Eigentumsübertragung.

Aus der Swissmem Mitgliedschaft gehört einzig die Ruag zu diesem Kreis von Unternehmen. Als zentraler Lieferant von Rüstungsgütern für die Schweizer Armee gehört das Unternehmen vollumfänglich dem Bund. Eine Teilprivatisierung wird gegenwärtig geprüft.

Bei allen anderen Firmen, bei welchen die genannten Charakteristiken (Staatsbesitz, spezialgesetzliche Regelung) nicht zutreffen, besteht folglich auch kein öffentliches Interesse, das einer Veräusserung an einen beliebigen Investor entgegenstehen würde. Es sind rein private Firmen im Eigentum von Investoren. Diese besitzen die volle Freiheit, wie sie mit ihrem Firmeneigentum verfahren wollen. Sie haben somit auch die Freiheit, ihre Firmenanteile an jene Käufer zu veräussern, die ihnen am genehmsten erscheinen. Das kann ein Meistbietender sein, muss es aber nicht.

Selbstverständlich unterstehen die von ausländischen Investoren übernommenen Firmen den gleichen Gesetzen, die für alle Firmen im Inland gelten. Bei kotierten Firmen sind zudem die Übernahmeregeln der Schweizer Börse einzuhalten. Je nach Branche untersteht die Firma einer sektorspezifischen Regulierung und Aufsicht (z.B. Finanzindustrie). Die Wahrnehmung einer schrankenlosen Übernahmemöglichkeit in der Schweiz ist deshalb nicht haltbar.

Die Einführung von Investitionskontrollen für diese Kategorie von Firmen wäre ein weitreichender Eingriff in die Eigentumsgarantie und würde eine Verletzung eines konstitutiven Elements einer marktwirtschaftlichen Ordnung darstellen. Dass verschiedene westliche Staaten vermehrt solche Instrumente vorsehen und einführen wollen, macht die Sache nicht besser.

3. Fazit

Zusammenfassend sind Investitionskontrollen wie folgt zu beurteilen:

Die Einführung von Investitionskontrollen bei Firmenübernahmen ist unnötig. Sie sind inhärent gegen die Offenheit der Volkswirtschaft gerichtet, verschlechtern die Qualität des Wirtschaftsstandortes und schmälern damit Direktinvestitionen. Sie erhöhen den diskretionären Spielraum der Behörden (Was heisst schon «nationales Interesse?»), was der Willkür Vorschub leistet und letztlich protektionistische Wirkung entfalten kann.

Auch der Bundesrat kommt in seinem Mitte Februar 2019 publizierten Bericht «Grenzüberschreitende Investitionen und Investitionskontrollen» zum gleichen Ergebnis. Er sieht einzig ein Monitoring der Entwicklung zuhanden des Parlaments vor.

Politisch störend ist einzig, dass vielfach die Reziprozität nicht gewährleistet ist: Schweizer Firmen haben nicht den gleichen Zugang zum ausländischen Firmenmarkt wie umgekehrt. Das Einfordern von Reziprozität (im Sinne «gleich lange Spiesse») ist deshalb legitim und nachvollziehbar. Dringend abzuraten ist jedoch davon, das Einführen von Investitionskontrollen davon abhängig zu machen, ob der ausländische Staat die Reziprozität gewährt. Ein solches Vorgehen kann kontraproduktiv sein, wenn der gewünschte Effekt nicht eintritt. Die Schweiz bringt naturgemäss nicht so viel Verhandlungsmasse ein und das Diskriminierungsrisiko für Schweizer Direktinvestitionen könnte sogar zunehmen.

Besser ist es, dieses berechtigte Anliegen auf bilateraler Ebene (z.B. im Rahmen des Abschlusses oder der Weiterentwicklung eines Freihandelsabkommens) oder auf multilateraler Ebene (z.B. im Rahmen des GATS) einzubringen.

Problematisch ist schliesslich, dass scheinbar gerade auch von China als Übernahmeziele identifizierte Firmen gehackt werden, um sich so einen Vorteil im Übernahmekampf zu sichern. Dagegen helfen Investitionskontrollen nicht, sondern die Verstärkung der privaten und staatlichen Abwehr von Cyberattacken sowie eine Verschärfung bei Verstössen gegen Übernahmestimmungen.

Bedauerlicherweise hat das Parlament in der Frühlingssession 2020 die Motion «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen» angenommen. Interventionistische und industriepolitische Argumente gaben den Ausschlag und wurden stärker gewichtet als Fakten und Sachpolitik. Solche Motive dürfen bei der Ausarbeitung des konkreten Gesetzesentwurfs jedoch keine Rolle mehr spielen.

Der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Prüfung ausländischer Investitionen befindet sich in der Vernehmlassung. Darin spricht sich der Bundesrat weiterhin gegen die Einführung einer Investitionsprüfung aus, weil das Kosten-Nutzen-Verhältnis ungünstig und das bestehende Regelwerk ausreichend seien.

Weitere Auskünfte bei Swissmem erteilt:

– Dr. Jean-Philippe Kohl, Vizedirektor und Leiter Wirtschaftspolitik, Tel. 044 384 48 15, j.kohl@swissmem.ch