Dezember 2025

Newsletter Nr. 220

Die Schweiz führt eine Investitionskontrolle ein – mit der für sie typischen Zurückhaltung:

Das Parlament hat mit der heutigen Schlussabstimmung das Investitionsprüfgesetz (IPG) gutgeheissen. Damit führt die Schweiz ein Instrument ein, um ausländische Direktinvestitionen – sog. «Foreign Direct Investments» oder kurz «FDI» – in der Schweiz zu kontrollieren. Der vorliegende Beitrag fasst den Inhalt und vor allem den Anwendungsbereich des neuen Gesetzes zusammen und nimmt eine erste Würdigung vor.

walderwyss

Die Schweiz führt eine Investitionskontrolle ein – mit der für sie typischen Zurückhaltung

Gion Giger
Dr. iur., LL.M., Rechtsanwalt
Counsel
Telefon +41 58 658 56 18
gion.giger@walderwyss.com

Das Parlament hat mit der heutigen Schlussabstimmung das Investitionsprüfgesetz (IPG) gutgeheissen. Damit führt die Schweiz ein Instrument ein, das bereits rund 80% der OECD-Länder kennen: ein staatliches Prüfverfahren, um ausländische Direktinvestitionen – sog. «Foreign Direct Investments» oder kurz «FDI» – in der Schweiz zu kontrollieren. Plakativ war in der politischen Debatte oft von der «*Lex China*» die Rede, weil die Übernahme von Syngenta durch den chinesischen Grosskonzern Chemchina der Anstoss für diverse parlamentarische Vorstösse darstellte, die nun zum neuen Gesetz geführt haben.

A. Was bezweckt das IPG?

Das IPG verfolgt sicherheitspolitische Ziele. Schutzgut ist die öffentliche Ordnung und Sicherheit in der Schweiz. Im Parlament wurde debattiert, den Schutzzweck auf die Versorgung mit essenziellen Gütern und Dienstleistungen auszudehnen. Am Ende wurde darauf verzichtet.

Grundsätzlich werden ausländische Investitionen als positiv und wichtig für die Schweizer Volkswirtschaft erachtet. Die Schweiz beruft sich gerne auf ihre traditionelle Offenheit gegenüber ausländischen Investoren und erwartet in der Regel berechtigterweise wohlfahrtsfördernde Effekte solcher Investitionen. Nur bei Transaktionen, bei denen im Rahmen einer Ex-Ante-Risikobeurteilung Grund zur Annahme besteht, dass sie die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden oder bedrohen könnten, soll der Bund intervenieren, sei es indem er eine Transaktion nur unter Auflagen oder Bedingungen zulässt oder ganz verbietet. Diese eher diffusen Kriterien verschaffen der Behörde ein grosses Mass an Ermessen im konkret zu beurteilenden Einzelfall, was die Planbarkeit für Transaktionen erschweren könnte – ein Nachteil, der aber durch den engen Anwendungsbereich des Gesetzes stark relativiert wird.

B. Welche Transaktionen werden erfasst?

Im Parlament hat sich die Haltung von Bundesrat und Wirtschaft durchgesetzt, wonach der Anwendungsbereich des IPG eng gefasst werden soll. Vom Gesetz erfasst wird die Übernahme eines inländischen Unternehmens durch einen ausländischen *staatlichen* Investor in einem sicherheitskritischen Sektor. Je nach Sektor kommt zusätzlich eine Bagatell- oder Aufgreifschwelle zur Anwendung.

Für die Frage, wann eine Übernahme vorliegt, orientiert sich das IPG im Prinzip am Kontrollbegriff gemäss Kartellgesetz (Art. 4 Abs. 3 KG). Das schafft Rechtssicherheit, weil es an Bekanntem anknüpft. Inhaltlich bedeutet es, dass nur die Übernahme der (alleinigen oder gemeinsamen) Kontrolle erfasst wird. Eine Minderheitsbeteiligung ohne Kontrollrechte wird vom IPG nicht erfasst.

Ein inländisches Unternehmen liegt vor, wenn dieses im Schweizer Handelsregister eingetragen ist. Es gilt der kartellrechtliche Unternehmensbegriff (Art. 2 Abs. 1bis KG): Als Unternehmen gilt ein Nachfrager oder Anbieter von Gütern oder Dienstleistungen im Wirtschaftsprozess. Die Rechts- und Organisationsform ist irrelevant. Auch dieses Kriterium ist damit klar und einfach gefasst. Es hat zur

Folge, dass die Übernahme einer inländischen Tochtergesellschaft einer ausländischen Unternehmensgruppe in den Anwendungsbereich des IPG fällt. Das Gleiche gilt für die Übernahme eines ausländischen Konzerns mit Schweizer Tochtergesellschaft.

Kontrovers diskutiert wurde die Frage, ob nur die Übernahme durch einen staatlich kontrollierten ausländischen Investor oder auch durch einen privaten ausländischen Investor erfasst sein soll. Durchgesetzt hat sich schliesslich die erste Position. Als ausländischer Investor gelten ausländische staatliche Organe, Unternehmen unter unmittelbarer oder mittelbarer Kontrolle eines ausländischen staatlichen Organs oder Personen, die für ein ausländisches staatliches Organ handeln. Der Bundesrat kann Staaten ausnehmen. Diese Einschränkung auf staatliche Investoren schränkt den Anwendungsbereich des IPG stark ein, allerdings zum Preis schwieriger Abgrenzungsfragen. Das schafft erheblichen Raum für Umgehungen, was in der parlamentarischen Debatte von der Minderheit stark kritisiert wurde. Das Gesetz richtet sich vor allem gegen destabilisierende oder geopolitische Absichten von totalitären Staaten. Gerade in diesen Staaten verwischen die Grenzen zwischen privater Wirtschaftstätigkeit und staatlichem Einfluss meist weitgehend, und diese Staaten dürften kaum Hand bieten, diesbezüglich Transparenz zu schaffen.

Nur Übernahmen von Zielunternehmen, die in gesetzlich definierten Sektoren tätig sind, fallen unter das IPG. Im Bereich der besonders sensitiven Sektoren wird jede Übernahme erfasst, sofern das Zielunternehmen die gesetzliche Bagatellschwelle erreicht (weltweit mindestens 50 Vollzeitstellen oder ein weltweiter Umsatz von mindestens CHF 10 Mio. in den zwei vorangegangenen Geschäftsjahren).

Dies gilt für:

- Hersteller von Rüstungs- oder Dual-Use-Gütern, die von entscheidender Bedeutung für die Armee und weiterer Sicherheitsinstitutionen sind und deren Ausfuhr ins Ausland nach dem Kriegsmaterialgesetz (für Rüstungsgüter) oder nach dem Güterkontrollgesetz (für Dual-Use-Güter) bewilligungspflichtig ist;
- Betreiber bestimmter Infrastrukturen der Energie- und Wasserversorgung;
- Erbringer zentraler sicherheitsrelevanter Informatikdienstleistungen.

Im Bereich der weniger sensitiven Sektoren gilt eine Aufgreifschwelle (weltweiter Umsatz des Zielunternehmens in den zwei vorangegangenen Geschäftsjahren von mindestens CHF 100 Mio.). Diese gilt für (bestimmte):

- Spitäler;
- Pharmaunternehmen;
- Betreiber von Transportinfrastruktur;
- Betreiber von Eisenbahninfrastrukturen;
- Betreiber von bedeutenden Lebensmittel-Verteilzentren;
- Betreiber von Telekommunikationsnetzen;
- Betreiber von Finanzmarktinfrastrukturen;
- systemrelevante Banken.

C. Wie ist das Verfahren ausgestaltet?

Das Verfahren lehnt sich stark an das Verfahren der kartellrechtlichen Fusionskontrolle an (Meldung durch den Erwerber vor Vollzug, Phase-I-Prüfung von einem Monat, Phase-II-Prüfung von drei Monaten, wobei eine Erstreckung möglich ist). Bis zur Genehmigung gilt ein Vollzugsverbot.

Das SECO führt das Verfahren im Einvernehmen mit dem Staatssekretariat des EDA und dem Staatssekretariat für Sicherheitspolitik und weiteren Verwaltungseinheiten und nach Anhörung des NDB. Der Bundesrat entscheidet, falls eine Verwaltungseinheit sich gegen die Genehmigung ausspricht oder bei erheblicher politischer Tragweite. Eine Untersagung ist nur durch den Bundesrat möglich.

Der Entscheid kann mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Es bleibt abzuwarten, inwieweit dieses die Ermessensentscheide auf ihre Angemessenheit prüfen oder sich zurücknehmen wird, denn letztlich handelt es sich um einen *sicherheitspolitischen* Entscheid.

D. Würdigung

Da nur ausländische *staatliche* Investoren erfasst werden, dürfte die Anzahl Verfahren nach IPG eher tief sein. In den wenigen betroffenen Verfahren steigt der Koordinationsaufwand in komplexen internationalen Transaktionen durch ein weiteres Verfahren weiter an. Immerhin dürfte die zeitliche Abstimmung auf die kartellrechtliche Fusionskontrolle möglich sein, sofern die Behörde keinen übermässigen Gebrauch von einer Phase-II-Prüfung und der Möglichkeit macht, die Prüfungsfrist zu erstecken.

Bei den meldepflichtigen Transaktionen wird sich zeigen müssen, inwieweit das Verfahren nach IPG sein Ziel erreichen kann, die legitimen sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz zu schützen. Für die Behörde dürfte es verhältnismässig einfach sein, die Bedeutung des Zielunternehmens für die öffentliche Ordnung und Sicherheit in der Schweiz und damit das potenzielle Schadensmass zu beurteilen. Massgeblich sind dabei Fragen nach der Substituierbarkeit seiner Dienstleistungen, Produkte und Infrastrukturen und seines Zugangs zu sicherheitsrelevanten Informationen oder besonders schützenswerten Personendaten. Ungleich schwieriger dürfte es aber sein, den guten Ruf und die Gewähr für die einwandfreie Geschäftstätigkeit des ausländischen Investors zu beurteilen.

Im Hinblick auf die vielen nicht meldepflichtigen Transaktionen verbleibt ebenfalls ein gewisses Unbehagen. Gerade durch die Beschränkung auf ausländische *staatliche* Investoren – und möglicherweise auch durch die recht hohe Umsatzschwelle – könnten Transaktionen der Prüfung entgehen, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit in der Schweiz darstellen können.

E. Ausblick

Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum. Mit einem Inkrafttreten ist frühestens 2027 zu rechnen, nachdem der Bundesrat die Ausführungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg erlassen hat.

Der Walder Wyss Newsletter kommentiert neue Entwicklungen und wichtige Themen des Schweizer Rechts. Die darin enthaltenen Informationen und Kommentare stellen keine rechtliche Beratung dar, und die erfolgten Ausführungen sollten nicht ohne spezifische rechtliche Beratung zum Anlass für Handlungen genommen werden.

© Walder Wyss AG., Zürich, 2025