

Kopie (ohne Beilage): Bd, Ly.

Bern, den 21. April 1977

Streng vertraulich

Notiz an Herrn Direktor P.-R. Jolles (2)

Ly/AC.
Aktienerwerb durch
Personen im Ausland

Die vor 1 1/2 Jahren von Herrn Bundespräsident Furgler eingesetzte, von Direktor Voyame präsierte vertrauliche interdepartementale Arbeitsgruppe zur Prüfung der Abwehr ausländischer Gelder in inländischen Aktien hat ihre Arbeiten vorläufig abgeschlossen und dem Auftraggeber den beiliegenden vertraulichen Bericht unterbreitet. Das Motiv für den Auftrag bildeten die seit 1974 anfallenden OPEC-Ueberschüsse und der (im OECD-Raum einzigartige) Mangel an Abwehr- und Kontrollmöglichkeiten der schweizerischen Behörden (vgl. insbes. S. 30). Das konkrete Ergebnis dieser Arbeiten bildet der dem erwähnten Bericht beigelegte vertrauliche Entwurf für eine "Verordnung über den Aktienerwerb durch Personen im Ausland". Ihr Inhalt ist auf den Seiten 2 und 3 des Berichtes zusammengefasst.

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, dass der Bundesrat diese Verordnung genehmigt, jedoch - ähnlich wie das Anlageverbot - nicht in Kraft setzt, sondern in die Schublade legt.

Neben ihrer vorläufigen "Schubladisierung" ist das hervorragendste Merkmal der vorgeschlagenen Lösung, dass es sich um eine eigentliche Notverordnung handelt: Die Verordnung soll somit nicht nur erst bei Vorliegen einer heute nicht klar vorauszusehender Ausnahmesituation in Kraft gesetzt werden, sondern auch nur solange gegebenenfalls in Kraft bleiben, bis die heute fehlenden ver-

- 2 -

fassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen für eine Dauerlösung geschaffen worden sind (vgl. die Ausführungen auf S. 8 des Berichts). Notwendig scheint in erster Linie die Herstellung der bisher nicht bestehenden Transparenz der Verhältnisse und ihrer Entwicklung - um in Zukunft vor Ueberraschungen in Form von "Ueberfremdungen" namhafter schweizerischer Firmen gefeit zu sein - sowie das Bereitstellen von Eingriffsmechanismen (vgl. S. 32 Ziff.6).

Die von der Gruppe Voyame bisher ausgearbeitete Lösung kann somit weder rechtlich noch politisch oder wirtschaftlich voll befriedigen. Sie lässt sich nur im Sinne einer vorübergehenden Sofortprophylaxie einigermaßen vertreten. Die EPD-Vertreter in der Gruppe, Herr Dr. Arioli und ich haben deshalb darauf gedrängt, dass die Arbeiten unverzüglich weitergeführt werden, um in der Lage zu sein, kurz nach der Genehmigung des neuen Konjunkturartikels durch das Volk eine definitive Lösung vorlegen zu können, die dann auch im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verwirklicht werden könnte. Ueber die Ausgestaltung dieser Dauerlösung besteht jedoch noch wenig Klarheit.

Wie dem Bericht und dem Verordnungsentwurf entnommen werden kann, konnte sich die Arbeitsgruppe bei einigen wichtigen Fragen nicht einigen. Sie beschloss deshalb, die Entscheide durch den Bundesrat fällen zu lassen. Es betrifft dies die folgenden Fragen (wobei gleichzeitig die Herrn Dr. Baldi (als Nachfolger von Dr. Arioli) und mir zweckmässig scheinenden Lösungen aufgezeigt sind):

Artikel 1, Abs. 1: Bezeichnung des zuständigen Departements

Mit Ausnahme der Vertreter der Justizabteilung waren alle Mitglieder der Gruppe Voyame (Liste auf S. 1 des Berichts) der Auffassung, das EVD sei das am zweckmässigsten in Frage kommende Departement. Es macht den Anschein, dass Herr Bundespräsident Furgler diese Frage bewusst offen lassen wollte, um eine Diskussion im Bundesrat zu provozieren. Herr Bundesrat Brugger hat

- 3 -

schon im August 1976 der EVD-Lösung zugestimmt.

Artikel 3, Abs. 3 (Variante II): Meldepflichtige Aktiengesellschaften

Es geht hier um die Frage, welche Aktiengesellschaften der in Artikel 1 festgelegten Meldepflicht unterstellt sein sollen. An sich kann der Bundesrat gestützt auf Art. 102 Ziff. 9 + 10 der Bundesverfassung jegliche Kategorie von Firmen der Meldepflicht unterstellen. Aus Gründen der Zweck- und Verhältnismässigkeit sollen jedoch nur "wichtige" Aktiengesellschaften erfasst werden.

Variante I (= Lösung ohne Absatz 3) hat den Vorteil, dass die Kriterien zahlenmässig klar festgelegt sind und somit jeder mögliche Adressat der Verordnung praktisch ohne weiteres feststellen kann, ob im Einzelfall eine AG unter die Meldepflicht fällt oder nicht. Variante II hingegen bietet dem federführenden Departement die unmittelbare Möglichkeit, aus technologischen, militärischen oder regionalpolitischen Motiven heraus weitere Aktiengesellschaften der Verordnung zu unterstellen, was an sich die Flexibilität der Lösung erhöht, jedoch der Rechtsunsicherheit Vorschub leistet, indem die Liste der potentiell meldepflichtigen Firmen nicht von vorneherein feststeht. Da es sich ohnehin um eine zeitlich begrenzte, vielleicht nie in Kraft tretende und in vielerlei Hinsicht unbefriedigende Lösung handelt, scheint es uns gegeben, der einfacheren Variante I den Vorzug zu geben. Da es sich jedoch beim Absatz 3 (= Variante II) um eine Kann-Formel handelt, die das federführende Departement praktisch in eigener Regie mehr oder weniger restriktiv handhaben kann, könnte man auch der extensiven Lösung (= Variante II) zustimmen.

Artikel 4, Abs. 3: Definition der Personen im Ausland
(Sonderstellung der Auslandschweizer)

Es geht hier um die Frage, ob die Schweiz sich an ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aus bilateralen Niederlassungsverträgen und aus dem OECD-Liberalisierungskodex halten will, wonach der Wohnsitz und nicht die Nationalität das entscheidende Kriterium bildet. Das EPD und wir drängen auf eine international

- 4 -

vertretbare Lösung, was sich umsomehr rechtfertigen lässt, als es ja dem federführenden Departement bei der Ausgestaltung seiner Bewilligungspraxis unbenommen ist, Auslandschweizer günstiger zu behandeln als Ausländer. Es müsste somit unbedingt Variante I der Vorzug gegeben werden.

Artikel 9 : Beschwerde

Die Wahl zwischen beiden Varianten hängt vom Entscheid bei Artikel 3 ab. Es ist hier also vom Bundesrat kein materieller Beschluss zu fassen.

* * *

Schliesslich stellen sich noch die zwei folgenden Verfahrensfragen:

1. Die Arbeitsgruppe empfiehlt die Schaffung eines Konsultativorgans, das dem federführenden Departement beim Inkraftsetzungsbeschluss und später bei seinen Entscheiden behilflich sein würde. Die hervorragende Verhandlungsführung durch Herrn Direktor Voyame, die gut getroffene Zusammensetzung der Gruppe, die Erfahrungen die die Mitglieder der Gruppe durch die bisherigen Arbeiten gewonnen haben, sowie der neue Auftrag (gemäss Ziff. 6 auf S. 32 des Berichts) sprechen dafür die bisherige Gruppe Voyame als Konsultativorgan einzusetzen, obschon federführendes Departement und Präsidium eventuell nicht übereinstimmen werden. Diese letzte Erwägung scheint mir von geringem Gewicht zu sein.
2. Sollte der Bundesrat beschliessen, das EVD als federführendes Departement zu bezeichnen, so müssten departementsintern die hiefür notwendigen Strukturen geschaffen werden. Der Auftrag ist auf Seite 32, Ziff. 4 des Berichts kurz definiert. Obwohl es vertretbare Gründe geben mag, diese Aufgabe dem Generalsekretariat aufzubürden, spricht die Tatsache, dass die Handelsabteilung sich bisher mit der Materie befasst hat, dafür, einen ihrer Dienste mit dieser Aufgabe zu betrauen.

- 5 -

Ich schätze, dass mindestens ein Drittel der Arbeitszeit eines volkswirtschaftlichen Mitarbeiters dafür aufzuwenden wäre unter Leitung eines "Dienstchefs".

Ph. Ling

Beilage