

Herr Lukas Siegenthaler  
Ressortleiter internationale Investitionen und  
multinationale Unternehmen  
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Holzikofenweg 36  
3003 Bern

Per E-Mail: [lukas.siegenthaler@seco.admin.ch](mailto:lukas.siegenthaler@seco.admin.ch)

Bern, 26. September 2022

### **Vernehmlassung: Bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und Indonesien über die Förderung und den Schutz von Investitionen**

Sehr geehrter Herr Siegenthaler, sehr geehrte Damen und Herren

SwissHoldings ist ein branchenübergreifender Wirtschaftsverband und vertritt aktuell 61 Schweizer Konzerne des Industrie- und Dienstleistungsbereichs (ohne den Finanz- und Assekuranzsektor). Unsere Mitglieder sind bedeutende Emittenten am Kapitalmarkt; auf sie entfällt (Stand 31. März 2022) rund 66 Prozent der gesamten schweizerischen Börsenkapitalisierung.

Wir wurden im Rahmen der am 3. Juni 2022 eröffneten Vernehmlassung eingeladen, Stellung zu nehmen. Gerne möchten wir uns für diese Möglichkeit bedanken und nehmen diese hiermit gerne wahr.

#### **Zusammenfassung der Position und der Anliegen des Verbandes**

- **Direktinvestitionen sind für die Schweiz zentral:** Der Wohlstand der Bevölkerung und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen hängen in der kleinen und offenen Schweizer Volkswirtschaft direkt von der Einbindung in die globalen Wertschöpfungsketten ab.
- **Investitionsförder- und Investitionsschutzverträgen kommt eine essentielle Bedeutung zu:** Auslandsinvestitionen gehen für Unternehmen nicht nur mit wirtschaftlichen, sondern auch mit politischen Risiken einher. Umso wichtiger sind Verträge zwischen Staaten zum Schutz und Förderung ausländischer Investitionstätigkeit.
- **Effektiver Investitionsschutz setzt einen Investor-Staat-Schiedsmechanismus voraus:** Die Investor-Staat Streitbeilegungsverfahren haben sich sowohl für die Schweiz, wie auch für Schweizer Unternehmen bewährt. Sie bauen auf bestehenden internationalen Strukturen auf (ICSID, UNCITRAL) und ermöglichen eine verhältnismässig zeitnahe, sachorientierte und politisch unabhängige Lösung von Streitigkeiten.
- **Die Ausgestaltung des Investitionsschutzes wurde in den letzten Jahren stetig weiterentwickelt:** Das System der Investitionsgerichtsbarkeit ist in den letzten Jahren stetig weiterentwickelt worden – insbesondere hinsichtlich der Rechtssicherheit und des Schutzes vor ihrer



missbräuchlichen Anwendung. Der Verband hat die entsprechenden Arbeiten für die Weiterentwicklung des Systems stets unterstützt.

- **SwissHoldings unterstützt das vorliegende Investitionsschutzabkommen mit Indonesien:** Das Abkommen entspricht inhaltlich den aktuellen Standards und schliesst eine kritische Vertragslücke, die durch die Kündigung sämtlicher bilateraler Investitionsschutzabkommen durch Indonesien im Jahr 2014 entstanden ist. In Kombination mit dem 2021 in Kraft getretenen Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit Indonesien ist zu erwarten, dass das Investitionsschutzabkommen die Handels- und Investitionsdynamik von Schweizer Firmen in Indonesien mittel- und langfristig massgeblich stärken wird.

### 1. Direktinvestitionen sind für die Schweiz zentral

Der Wohlstand in der Schweiz basiert auf der Offenheit der Märkte und der internationalen Vernetzung von Produktions-, Liefer- und Forschungsnetzwerken. Als offene Volkswirtschaft mit kleinem Heimmarkt ist die Schweiz gezwungen, das Wachstum auch ausserhalb der Landesgrenzen zu suchen. Investitionen im Ausland sind für Schweizer Unternehmen deshalb ein zentrales Instrument, um sich im internationalen Wettbewerb erfolgreich behaupten zu können. Nur so lassen sich Skaleneffekte gegenüber ausländischen Wettbewerbern erreichen und die nötige Produktivität sicherstellen.

Bei Auslandsinvestitionen ist grundsätzlich weniger die Suche nach kostengünstigeren Standorten, sondern die Erschliessung neuer Absatzmärkte der entscheidende Antrieb. Denn der Aufbau eines eigenen Verteilernetzwerkes oder ein Joint-Venture mit einem lokalen Unternehmen vor Ort erleichtern es, in einem Markt Fuss zu fassen. Viele Exporte aus der Schweiz gehen zudem zuerst in die firmeninternen Niederlassungen im Ausland, bevor sie nachher weiterverarbeitet und abgesetzt werden. Wenn der Absatz eines Unternehmens weltweit steigt, führt dies zudem oft dazu, dass auch die Aktivitäten in der Heimbasis erweitert werden. Dies wiederum führt zu einer Zunahme von wertschöpfungsintensiven Arbeitsplätzen in der Zentrale des Unternehmens (z.B. Forschung, Entwicklung, anspruchsvolle Produktionsprozesse). Konkret entfällt jeder fünfte Arbeitsplatz in der Schweiz auf Unternehmen mit Direktinvestitionen im Ausland. Die internationale Präsenz eines Unternehmens fördert ferner den weltweiten Knowhow- und Technologieaustausch und reduziert die Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung in den einzelnen Regionen.

Die Schweiz belegte gemäss Zahlen der OECD im Jahr 2021 mit insgesamt USD 1'456 Milliarden Rang 8 der grössten Direktinvestoren weltweit. Gemessen am Anteil des BIP liegt sie gar auf Rang 4 (179% des BIP). Beeindruckend ist auch die Anzahl der im Ausland investierten Schweizer Unternehmen (über 19'000) und der dort beschäftigten Personen (über 2 Mio.). Aus operativen Tätigkeiten dieser Unternehmen flossen 2020 Kapitalerträge in der Höhe von über CHF 77 Milliarden in die Schweiz zurück (rund 11% des BIP). Hinzu kommen jährlich substanzielle direkte und indirekte Steuererträge von Unternehmen mit Direktinvestitionen. Dies etwa in Form von Gewinnsteuern auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden, Stempelabgaben, Verrechnungssteuer, Mehrwertsteuer sowie Einkommens- und Vermögenssteuern der Angestellten.

Auch hinsichtlich Indonesien sind die Zahlen bezüglich der Investitionstätigkeit Schweizer Firmen beeindruckend. Das Land gehört mit Japan, Singapur und China zu den wichtigsten Empfänger Schweizer Direktinvestitionen in Asien. Der Kapitalbestand der Schweizer Direktinvestitionen in



Indonesien betrug im Jahr 2020 rund 2,1 Milliarden Schweizerfranken. Die Zahl der von Schweizer Unternehmen in Indonesien geschaffenen Arbeitsplätze lag 2020 bei 17'000.

## **2. Investitionsförder- und Investitionsschutzverträgen kommt eine essentielle Bedeutung zu**

Mit Auslandsinvestitionen auf den internationalen Märkten sind oftmals beträchtliche wirtschaftliche und politische Risiken verbunden. Während es mittlerweile viele technische Hilfsmittel gibt, um wirtschaftliche Risiken wie beispielsweise die Währungsentwicklung einzuordnen, ist das politische Risiko nach wie vor nur schwer kalkulierbar. Ein solches politisches Risiko liegt beispielsweise dann vor, wenn sich ein Gaststaat nicht an vertragliche Vereinbarungen hält. Darüber hinaus sind auch «subtilere» Formen von Behinderungen zu beobachten. So berichten investierende Unternehmen, dass sie im Kontext von Aufsichts- und Kontrollaktivitäten oder bei der Steuererhebung vom Gaststaat nicht in gleicher Weise wie die lokalen Mitbewerber behandelt worden sind.

Es versteht sich von selbst, dass ein Investor die wirtschaftlichen oder unternehmerischen Risiken selbst zu tragen hat. Jedoch bestehen verschiedene Instrumente, welche im Interesse von Investoren und Nationalstaaten eine begrenzte Absicherung der politischen Risiken gewährleisten und damit Planungssicherheit schaffen und langfristig stabile Wirtschaftsbeziehungen erleichtern. Dies gilt einerseits für das investierende Unternehmen, welche seine Aufwendungen häufig erst über einen längeren Zeitraum amortisieren kann. Andererseits möchte aber auch das Gastland langfristig orientierte ausländische Investoren anziehen, um eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen.

Als wichtiges Herkunftsland von internationalen Investitionen liegt es somit auch im Interesse der Schweiz, für die Auslandstätigkeit ihrer Unternehmen günstige Rahmenbedingungen zu schaffen und ihnen einen wirksamen Rechtsschutz zu bieten. Dies ist das Ziel von so genannten Schutzbestimmungen für Direktinvestitionen, wie sie in bilateralen Investitionsschutzabkommen (ISA) vereinbart werden. Sie sind ein zentrales Instrument der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik und schaffen insbesondere in folgenden Punkten Rechtssicherheit:

- Diskriminierungsverbot: Ein ausländischer Investor darf nicht schlechter gestellt werden als ein einheimischer Investor (Inländerbehandlung, engl.: *national treatment*). Ausserdem darf ein ausländischer Investor nicht schlechter gestellt werden als Investoren aus anderen Herkunftsländern (Meistbegünstigung, engl.: *most favored nation treatment*).
- Schutz vor willkürlicher Enteignung: Direkte oder indirekte Enteignungen (engl.: *direct/indirect expropriation*) – beispielsweise die zwangsweise Verstaatlichung.
- Schutz vor ungerechter und unbilliger Behandlung: Das Prinzip der gerechten und billigen Behandlung (engl.: *fair and equitable treatment*) ist unter anderem verletzt, wenn dem Investor der nationale Rechtsweg oder das rechtliche Gehör verweigert wird, wenn er politisch unter Druck gesetzt oder willkürlich behandelt wird.
- Freier Kapitaltransfer: Dadurch wird sichergestellt, dass der Investor etwa Gewinne aus der Investition oder Kompensationszahlungen im Zuge einer Enteignung in sein Heimatland transferieren kann.

Ein weiterer zentraler Grundsatz im Rahmen von ISA ist das Regulierungsrecht (engl.: „*right to regulate*“) der jeweiligen Vertragsstaaten. Demnach kann ein Staat Gesetze und Regulierungen zum Schutz des Allgemeinwohls in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit oder bei Umwelt- und



Arbeitsnormen erlassen – soweit die Grundsätze von Nichtdiskriminierung und Verhältnismässigkeit nicht tangiert sind. In jedem Fall können Schiedsgerichte gesetzliche Massnahmen des Staates nicht für ungültig erklären, jedoch dem Investor Schadenersatz zusprechen.

### **3. Effektiver Schutz setzt einen Investor-Staat-Schiedsmechanismus voraus**

Wichtiges Element der ISA sind auch Bestimmungen zur Streitbeilegung. Die ISA der Schweiz sehen üblicherweise vor, dass sich der Investor in einem Streitfall zwischen dem nationalen Rechtsweg im Gaststaat und einem Investor-Staat-Schiedsverfahren entscheiden kann. Durch das direkte Klagerecht des Investors gegen den Gaststaat wird vermieden, dass der Heimatstaat des Investors bei einem Streitfall im Rahmen des diplomatischen Schutzes gegen den Gaststaat vorgehen muss. Darüber hinaus bietet der Zugang zu einem internationalen Schiedsgericht Investoren einen zusätzlichen Rechtsschutz, zum Beispiel wenn Unabhängigkeit und Effizienz der nationalen Gerichte im Gaststaat nicht gegeben sind. Die Grundlage für das Investor-Staat-Schiedsverfahren bilden dabei die im Rahmen der Weltbank abgeschlossene ICSID-Konvention sowie die Schiedsordnung der UN-Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL). Sie geben umfassende Vorgaben für den Aufbau und die Zusammensetzung der Schiedsgerichte, den Ablauf der Schiedsverfahren und die Durchsetzung der Urteile.

Nebst seiner Bedeutung für Schweizer Unternehmen im Ausland ist das dichte Schweizer Investitionsschutznetz auch ein wichtiger Standortvorteil für internationale Investoren, die sich in der Schweiz niederlassen und von hier aus Teile ihrer Geschäftstätigkeit ausüben wollen. Die Schweiz hat aktuell 124 ISA in Kraft. Damit verfügt sie gemäss UNCTAD nach Deutschland und China weltweit über das drittgrösste Netz solcher Abkommen. Weltweit sind derzeit 2219 ISA in Kraft.

### **4. Die Ausgestaltung des Investitionsschutzes wurde in den letzten Jahren stetig weiterentwickelt**

In den vergangenen Jahren wurde weltweit intensiv über eine Weiterentwicklung von Investitionsschutz- und -förderverträgen diskutiert. Im Zentrum der Bemühungen stand unter anderem eine verbesserte Transparenz bei ISDS-Verfahren, zum Beispiel durch die Veröffentlichung von Dokumenten, die Einblick in die Verhandlungen erlauben. Gegenstand dieser Arbeiten war zudem, rechtliche Konzepte und Definitionen präziser zu definieren.

Die Schweiz hat ihre Vertragspraxis basierend auf diesen internationalen Entwicklungen ebenfalls kontinuierlich weiterentwickelt. So wurden 2012 beispielsweise Elemente eingeführt, um eine verstärkte Kohärenz des Systems mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen. Zwei Jahre später hat die Schweiz zusätzlich mit der Implementierung der neuen UN-Regeln (UNCITRAL-Rules) die Transparenz in den Investor-Staat-Schiedsverfahren verbessert. Denn diese Regeln sehen vor, dass die Öffentlichkeit über den Verlauf der Schiedsgerichtsverfahren grundsätzlich informiert wird. Zudem haben Drittparteien die Möglichkeit, schriftliche Verfahrengaben zu machen (amicus curiae briefs).

Anfang 2015 hat das SECO erneut die Schweizer ISA-Vertragspraxis überprüft. Im Zuge dieser Arbeiten wurden wichtige Schutzstandards wie «gerechte und billige Behandlung» sowie «Enteignung» präziser definiert. Insbesondere der Standard «gerechte und billige Behandlung» war bislang, auch im internationalen Kontext, (zu) allgemein formuliert, was in den letzten 15 Jahren zu einer umfangreichen Rechtsprechung der Schiedsgerichte führte. Neu geklärt wurden



Verfahrensfragen wie die Anwendung von Fristen (zum Beispiel die Frist zur Einleitung eines Verfahrens) oder der Kosten (Aufteilung der Verfahrenskosten etc.).

Das Investitionsschutzsystem soll auch in Zukunft weiter angepasst werden, um dessen Funktionsweise zu verbessern und die internationale Akzeptanz der ISA zu stärken. Die Schweiz setzt dabei vor allem auf multilaterale Prozesse, welche es am besten ermöglichen, breit abgestützte Lösungen zu erarbeiten.

##### **5. Das vorliegende Investitionsschutzabkommen mit Indonesien wird begrüsst**

Der Entscheid Indonesiens aus dem Jahr 2014, sämtliche bilaterale Investitionsschutzabkommen zu kündigen, hat für Schweizer Investoren vor Ort die Rechtssicherheit bei politischen Risiken klar geschwächt. Dies ist sowohl mit Blick auf die wachsende wirtschaftliche Bedeutung Indonesiens und vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung Indonesiens für Schweizer Direktinvestitionen in Asien kritisch zu betrachten.

Mit Blick auf das 2021 in Kraft getretene Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit Indonesien ist es umso mehr zu begrüssen, dass es der Schweiz gelungen ist, diese Vertragslücke rasch und im Interesse der Wirtschaft zu schliessen und die Rechtssicherheit für Schweizer Investoren vor Ort zu stärken. Es darf erwartet werden, dass mit beiden Abkommen die Handels- und Investitionsdynamik von Schweizer Firmen in Indonesien mittel- und langfristig massgeblich gestärkt werden können. Zudem können dadurch auch mit anderen wichtigen Vertragsstaaten Indonesiens gleichwertige Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden.

Gleichzeitig ist es aber auch das erste Mal, dass der Bundesrat – gestützt auf seinem Entscheid vom 22. Juni 2016 – ein Standardabkommen dem fakultativen Referendum unterstellt und entsprechend eine öffentliche Vernehmlassung durchführt.

Zum vorliegenden Abkommenstext sind aus Sicht der Wirtschaft zudem folgende Kommentare anzubringen:

- Dass im Abkommen insbesondere auch auf die Bedeutung ausländischer Investition für die nachhaltige Entwicklung und diesbezüglich auch den Unternehmen eine wichtige Verantwortlichkeit zuweist, ist zu begrüssen.
- Dass sich der Geltungsbereich des Abkommens nicht auf Streitigkeiten vor dessen Inkrafttreten bezieht, entspricht zwar der üblichen Praxis. Für Streitfälle, welche nach der Kündigung des früheren ISA, aber vor diesem Zeitpunkt entstanden sind, vermag das neue Abkommen jedoch keine zusätzlichen Rechtsmittel und -sicherheit zu gewährleisten.
- Die vorgesehenen Schutzbestimmungen entsprechen den aktuellen Standards (siehe auch Kapitel 3). Zu begrüssen ist insbesondere die zusätzliche Präzisierung der Schutzbereiche.
- Das im Abkommen festgeschriebene Regulierungsrecht hält den politischen Gestaltungsspielraum beider Staaten in sensiblen Bereichen (z.B. Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz) aufrecht und wird von der Wirtschaft anerkannt. Gleichzeitig ist jedoch zentral, dass damit keine Diskriminierung zwischen in- und ausländischen Unternehmen einhergeht, die geltenden Verfahrensregeln eingehalten und die Umsetzung mit ausreichenden Fristen für die betroffenen Akteure vorgesehen wird.



- Das Investor-Staat-Schiedsverfahren ist für Schweizer Firmen ein wichtiges Instrument im Ausland. Es vermittelt den Investoren ein Mindestmass an Rechts- und Planungssicherheit, welches sie für die Investitionen benötigen. Das Abkommen verweist richtigerweise auf die international anerkannten und etablierten Prinzipien von ICSID und UNCITRAL und hält wichtige Verfahrensbestimmungen zusätzlich direkt im Abkommen fest. Das Verfahren ermöglicht eine verhältnismässig zeitnahe, transparente, sachorientierte und politisch unabhängige Lösung von Streitigkeiten. Es ist zu begrüessen, dass von der Pflicht zur vorherigen Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs des Gastlandes abgesehen wurde, gleichzeitig aber Mehrfachklagen untersagt sind.

Wir danken Ihnen für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen. Für allfällige Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**SwissHoldings**  
Geschäftsstelle



Gabriel Rumo  
Direktor



Denise Laufer  
Mitglied der Geschäftsleitung

