

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

26. September 2022

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

Sehr geehrter Herr Siegenthaler, geschätzte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, im Rahmen der Vernehmlassung betreffend obigem Staatsvertrag Stellung zu nehmen. Hierfür bedanken wir uns. economiesuisse hat seine Mitglieder konsultiert und äussert sich gerne wie folgt:

**Direktinvestitionen im Ausland sind von grosser Bedeutung für die Schweiz**

Sie sind ein zentrales Instrument für Schweizer Firmen zur Markterschliessung im Ausland und stärken gleichzeitig die Schweizer Volkswirtschaft jenseits ihrer Landesgrenzen. Für die nachhaltige Entwicklung in aufstrebenden Märkten sind sie zudem ein bedeutender Faktor. In diesem Zusammenhang garantieren Investitionsschutzabkommen im Interesse der Unternehmen und der Investitionsstandorte ein Mindestmass an Rechtssicherheit und Schutz vor politischen Risiken.

**economiesuisse unterstützt das vorliegende Investitionsschutzabkommen mit Indonesien**

Es entspricht inhaltlich den aktuellen Standards und schliesst eine kritische Vertragslücke, die durch die Kündigung sämtlicher bilateraler Investitionsschutzabkommen Indonesiens entstanden ist. In Kombination mit dem 2021 in Kraft getretenen nachhaltigen Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten mit Indonesien ist zu erwarten, dass das Investitionsschutzabkommen die Handels- und Investitionsdynamik von Schweizer Firmen in Indonesien mittel- und langfristige massgeblich stärken wird.

## 1 Die Schweiz profitiert stark von Direktinvestitionen im Ausland

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 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)<sup>1</sup>. 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 substantielle 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.

Auffällig ist zudem, dass in den letzten fünf Jahren eine **geographische Verschiebung der Investitionsaktivitäten Schweizer Firmen** zu beobachten ist. Konkret sind ihre Direktinvestitionsbestände in Asien (+40%) zwischen 2016 und 2020 mehr als sechsmal stärker gewachsen als jene in Europa (+6%), zehnmal stärker als in Nordamerika (+4%) und viermal stärker als in Afrika (+10%).

➔ **Auslandsinvestitionen sind für Schweizer Unternehmen ein zentrales Instrument zur Markterschliessung und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Sie stärken gleichzeitig die Schweizer Volkswirtschaft ausserhalb ihrer Landesgrenzen.**

## 2 Schweizer Investitionen in Indonesien stärken nachhaltige Entwicklung

Es ist unbestritten, dass Schweizer Firmen mit ihren Direktinvestitionen in diversen Ländern, international zu einer wichtigen Stütze für die nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung geworden sind – so auch in Indonesien. Nach Angaben der indonesischen Investitionsbehörde war die Schweiz 2021 der zehntwichtigste Investor überhaupt.

<sup>1</sup> Gleichzeitig beträgt der Bestand an ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz aktuell USD 1'197 Milliarden (Rang 7 weltweit). Dies ist gemessen an der Wirtschaftskraft des Landes im internationalen Vergleich ein Spitzenwert (Schweiz 147% des BIP, EU-27: 63%).

Der Grossteil der Direktinvestitionen der derzeit rund 150 vor Ort ansässigen Schweizer Firmen fliesst dabei in die Chemie- und Pharmaindustrie, die Maschinenindustrie, die Lebensmittelverarbeitung, sowie in Logistik- und Vertriebsinfrastruktur und Finanzdienstleistungen. Insgesamt beschäftigen Schweizer Firmen in Indonesien rund 100'000 Angestellte.

Zusammen mit öffentlichen und privaten Entwicklungshilfegeldern unterstützen Direktinvestitionen Schweizer Firmen in Indonesien die nachhaltige Entwicklung vor Ort, fördern den **Austausch von Wissen, Werten und Technologien** und stärken die **Integration der indonesischen Wirtschaft in globale Wertschöpfungsketten**. Aus diesen Überlegungen heraus ist nachvollziehbar, warum Indonesien dem Wachstum ausländischer Investitionen im Land hohe Bedeutung beimisst.

➔ **Direktinvestitionen sind ein wichtiger Faktor zur nachhaltigen Entwicklung in aufstrebenden Märkten – so auch im Fall von Indonesien.**

### **3 Investitionsschutzabkommen stärken die Rechtssicherheit bei Auslandsinvestitionen**

Mit Auslandsinvestitionen in aufstrebenden Entwicklungsregionen sind aber oftmals auch beträchtliche wirtschaftliche und politische Risiken verbunden. Während es mittlerweile viele technische Hilfsmittel gibt, um wirtschaftliche Risiken (z.B. Währungsentwicklung, Konkurrenz vor Ort) 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, plötzlich tiefgreifende gesetzgeberische Veränderungen vornimmt oder ein Unternehmen gar enteignet (z.B. Verstaatlichung). 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 rechtliches 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.

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 UNO-Kommission für internationales Handelsrecht (UNCITRAL). Sie geben umfassende Vorgaben für Aufbau und 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.

➔ **Bilaterale Investitionsschutzabkommen gewährleisten im Interesse von Investoren und Nationalstaaten eine begrenzte Absicherung der politischen Risiken und schaffen damit langfristig Planungssicherheit.**

#### **4 Bilaterales Investitionsschutzabkommen mit Indonesien schliesst wichtige Rechtssicherheitslücke**

Der Entscheid Indonesiens von 2014, sämtliche bilateralen 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 begrüessen, 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 kann. 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 seinen Entscheid vom 22. Juni 2016 – ein Standardabkommen dem fakultativen Referendum unterstellt und entsprechend eine öffentliche **Vernehmlassung** durchführt. Die damit verbundene Interpretation von «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» geht aus Sicht von economiesuisse klar **zulasten der Handlungsfähigkeit** des Bundesrats und ist zu bedauern.

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 Funktion zuweist, ist zu begrüßen. Aus denselben Überlegungen wurde 2022 auch die gemeinsame Initiative von economiesuisse und dem indonesischen Wirtschaftsdachverband KADIN für einen «Swiss-Indonesia Trade and Sustainability Council» lanciert<sup>2</sup>.
- 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 einhergeht.
- 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 begrüßen, dass von der Pflicht zur vorherigen Ausschöpfung des nationalen Rechtswegs des Gastlandes abgesehen wurde, gleichzeitig aber Mehrfachklagen untersagt sind.

➔ **Die Wirtschaft unterstützt das bilaterale Investitionsschutzabkommen mit Indonesien.**

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und stehen für Fragen, wie auch für den weiterführenden Austausch mit allen relevanten Akteuren entlang des politischen Prozesses jederzeit gerne zur Verfügung.

<sup>2</sup> Siehe: <https://www.economiesuisse.ch/de/artikel/schweiz-indonesien-privatsektor-lanciert-handels-und-nachhaltigkeitsrat>

Freundliche Grüsse

Dr. Jan Atteslander  
Mitglied der Geschäftsleitung

Mario Ramò  
Stv. Leiter Aussenwirtschaft