11.2.2

Botschaft

betreffend das Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen mit Ägypten

vom 12. Januar 2011

11.2.2.1

Allgemeine Ausführungen zum Abkommen

Ausgangslage

Am 7. Juni 2010 hat die Schweiz unter Ratifikationsvorbehalt ein neues Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen (ISA) mit Ägypten unterzeichnet.

Ziel der ISA ist es, in Partnerländern getätigten Investitionen von Schweizer Staatsangehörigen und Unternehmen – wie auch umgekehrt Investitionen in der Schweiz aus Partnerländern – völkerrechtlichen Schutz gegenüber nichtkommerziellen Risiken zu bieten. Erfasst werden insbesondere behördliche Diskriminierungen im Verhältnis zu einheimischen Investoren, unrechtmässige Enteignungen sowie Einschränkungen des Zahlungs- und Kapitalverkehrs im Zusammenhang mit Investitionen. Streitbeilegungsverfahren ermöglichen es wenn nötig, die Einhaltung von Abkommensbestimmungen vor einem internationalen Schiedsgericht geltend zu machen. Mit dem Abschluss von ISA können Staaten die rechtlichen Rahmenbedingungen und folglich die Attraktivität ihres Wirtschaftsstandorts für internationale Investitionen verbessern.

Für die Schweiz sind internationale Investitionen seit langem von erstrangiger Bedeutung. Sowohl der Bestand der schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland (über 865 Mrd. CHF Ende 2009) als auch die Zahl der von Schweizer Unternehmen im Ausland beschäftigten Personen (über 2,6 Mio.) stellen im internationalen Vergleich Spitzenwerte dar. Umgekehrt erreichten die ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz im gleichen Jahr 513 Milliarden Schweizerfranken, bei einem Personalbestand von 420 000.

Wie die fortschreitende wirtschaftliche Globalisierung zeigt, stellen die internationalen Investitionen für die meisten Länder einen wichtigen Faktor für Wachstum und Entwicklung dar. Dennoch fehlt es für diesen Bereich im Unterschied zu den WTO-Abkommen über den grenzüberschreitenden Handel weiterhin an einem allgemeinen völkerrechtlichen Regelwerk. Die ISA füllen insbesondere im Verhältnis zu Nicht-OECD-Staaten einen Teil dieser Lücke und bilden ein wichtiges Instrument der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Dass die Initiative zur Aushandlung von ISA heute oft von Entwicklungs- und Transitionsländern ausgeht, weist darauf hin, dass die Interessen der Schweiz und ihrer Partner am Abschluss solcher Abkommen gegenseitig sind.

Die Schweiz hat seit 1961 128 ISA abgeschlossenen, wovon 113 in Kraft sind. Seit 2004 werden die ISA in der Regel im Rahmen des jährlichen Aussenwirtschafts-politikberichts dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet¹.

Wirtschaftslage Ägyptens und Investitionsbeziehungen zur Schweiz

Als geostrategisch wichtiges Land und als zweitgrösste Volkswirtschaft des afrikanischen Kontinents² befindet sich Ägypten seit 2004 in einem ehrgeizigen Reformprozess (neue Steuergesetzgebung, Restrukturierung des Bankensektors, Privatisierung von Staatsunternehmen, grosse Infrastrukturprojekte), welcher die Wettbewerbsfähigkeit des Landes deutlich verbessert hat³. Seit drei Jahren erfährt das Wirtschaftswachstum, welches durch den Privatkonsum, die Bautätigkeit, den Kommunikationssektor und den Aussenhandel angetrieben wird, eine jährliche Wachstumsrate von 7 %. Im Jahr 2008 verlangsamte sich allerdings das Wachstum auf 4,1 %. Die Integration in die Weltwirtschaft vertieft sich zunehmend, wie insbesondere die Beziehungen zu europäischen Staaten zeigen: Assoziationsabkommen mit der EU (2001) und Freihandelsabkommen mit der EFTA (2007)⁴. Nicht zuletzt aufgrund des Beitritts zur OECD-Erklärung zu internationalen Investitionen und multinationalen Unternehmen und der Mitgliedschaft im Investitionsausschuss der OECD ist ein zunehmendes Vertrauen der Investoren in das Land feststellbar. So erreichten die Investitionsflüsse nach Ägypten in den Jahren 2007 und 2008 jährlich 13 Milliarden US-Dollar (gegenüber USD 2 Mrd. im Jahr 2004), was mehr als der Hälfte der Investitionsflüsse nach Nordafrika und 22 % der gesamten Investitionsflüsse nach Afrika entspricht. Dadurch betrug der Kapitalbestand an ausländischen Direktinvestitionen im Jahr 2007 50 Milliarden US-Dollar. Ende 2009 überschritt der Bestand schweizerischer Direktinvestitionen in Ägypten 3,3 Milliarden Schweizerfranken (540 Mio. Ende 2007) und führte zur Schaffung von 26 000 Arbeitsplätzen (10 600 im Jahr 2007). Damit ist Ägypten nach Südafrika das zweitwichtigste Zielland schweizerischer Direktinvestitionen in Afrika. Die ägyptischen Investitionen in der Schweiz sind zwar noch nicht sehr hoch, aber eine Zunahme in der nahen Zukunft ist absehbar (Immobilienprojekt in Andermatt).

Verhandlungsverlauf

1973 hatten die Schweiz und Ägypten ein erstes ISA abgeschlossen, welches 1974 in Kraft trat. Dieses Abkommen genügt den heutigen Anforderungen nicht mehr, namentlich wegen des Fehlens eines Streitbeilegungsmechanismus, der es dem Investor erlauben würde, eine Streitigkeit direkt mit dem Gaststaat beizulegen (Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren). Verhandlungen über ein neues ISA wurden im November 2008 in Kairo aufgenommen und im April 2009 in Bern abgeschlossen. Die Unterzeichnung des Abkommens fand im Juni 2010 in Kairo statt.

¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 22. September 2006, Ziff. 1.3 (BBI 2006 8455)

² Nach Südafrika und vor Nigeria und Algerien.

³ Ägypten ist innerhalb eines Jahres im Ranking des vom WEF erstellten globalen Index zur Wettbewerbsfähigkeit (*Global Competitiveness Index*) um 11 Plätze aufgestiegen (neu 70. Rang). Zudem rangiert Ägypten gemäss der Weltbank zum vierten Mal in 7 Jahren in der Gruppe der zehn Länder, welche am meisten Reformen durchgeführt haben (*Doing Business 2010*).

⁴ SR 0.632.313.211

11.2.2.2 Inhalt des Abkommens

Die Abkommen über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Investitionen, welche die Schweiz in den letzten fünfzehn Jahren abgeschlossen hat, weisen inhaltlich einen hohen Grad an Übereinstimmung auf. Der mit Ägypten ausgehandelte Vertragstext folgt den von der Schweiz in diesem Bereich konstant vertretenen Grundsätzen (Botschaft des Bundesrates vom 22. September 2006⁵). Sie enthalten keine Bestimmungen, welche bestehende internationale Verpflichtungen der Schweiz unter anderem im Umwelt- oder Sozialbereich beeinträchtigen könnten. Für Schweizer Investoren, die in den Partnerstaaten bereits präsent sind oder dort investieren möchten, schaffen die internationalen Bestimmungen eine erhöhte Rechtssicherheit.

Präambel – Ziel, Nachhaltige Entwicklung – Die Präambel des Abkommens bringt die Notwendigkeit zum Ausdruck, dass die Mehrung des Wohlstands und der nachhaltigen Entwicklung beider Staaten der Förderung von Investitionen bedarf. Zugleich heben die Parteien hervor, dass diese Ziele ohne Lockerung der allgemein anwendbaren Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltschutzstandards erreicht werden können. Der Schutz von Investitionen geht somit einher mit anderen Aufgaben und Zielen, welche den Staaten zu Wahrung öffentlicher Interessen obliegen. Diese Tatsache wird auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass beide Vertragsparteien Unterzeichnerstaaten der OECD-Erklärung zu internationalen Investitionen und multinationalen Unternehmen und somit auch der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind, welche gemäss den allgemeinen Grundsätzen «einen Beitrag zum wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt im Hinblick auf die angestrebte nachhaltige Entwicklung» leisten sollten.

Begriffsbestimmungen – Artikel 1 definiert die wichtigsten verwendeten Begriffe, namentlich jene der Investition, der Investitionserträge und jene des Investors, bei dem es sich um eine natürliche oder um eine juristische Person handeln kann.

Anwendungsbereich – Die anderen Elemente des Anwendungsbereiches des Abkommens finden sich im Artikel 2. Gemäss Artikel 2 findet dieses Anwendung auf Investitionen, die vor oder nach dem Inkrafttreten des Abkommens getätigt worden sind, jedoch nicht auf Streitigkeiten, die zuvor entstanden (Abs. 1). Zudem geht im Bereich der Steuern bei Unvereinbarkeiten mit dem Doppelbesteuerungsabkommen mit Ägypten⁶ dieses vor (Abs. 2).

Förderung, Erleichterung und Zulassung – In Artikel 3 geben die Vertragsparteien ihrem Willen Ausdruck, Investitionen von Investoren der anderen Partei auf dem eigenen Hoheitsgebiet nach Möglichkeit zu fördern (Abs. 1) und dies ergänzend zur Zusammenarbeit, welche im Artikel 25 des Freihandelsabkommens EFTA-Ägypten aus dem Jahr 2007⁷ vorgesehen ist (Abs. 3). Zusätzlich enthält das neue ISA das Versprechen der Parteien, in Übereinstimmung mit ihren jeweiligen Gesetzgebungen die notwendigen Bewilligungen zu erteilen, sobald die Investition getätigt wurde. Dies gilt insbesondere für Bewilligungen für Führungskräfte und Spezialisten nach Wahl des Investors.

5 BBl 2006 8455

6 SR 0.672.932.15

7 SR 0.632.313.211

Allgemeine Behandlung und Schutz – Artikel 4 sichert den Investitionen und Investitionserlösen von Investoren der jeweils anderen Partei die so genannte «gerechte und billige Behandlung» zu, welche durch Garantien bezüglich Schutz und Sicherheit ergänzt wird.

Inländerbehandlung und Meistbegünstigung – Artikel 4 Absatz 2 und 3 sehen die Gewährung der Inländerbehandlung und der Meistbegünstigung bezüglich den Investitionen (und deren Erträgen) sowie den Investoren vor. Ausnahmen von der Meistbegünstigungsverpflichtung gelten für Vorteile, die das Gastland einem Drittstaat im Rahmen der Teilnahme an einer Freihandelszone, einer Zollunion oder einem gemeinsamen Markt bzw. aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens gewährt. Auch ist diese Verpflichtung nicht anwendbar auf Mechanismen zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten, die in anderen Investitionsabkommen des Gaststaates vorgesehen sind (Abs. 5).

Freier Transfer – Gemäss Artikel 5 ist der freie Transfer von Beträgen, die mit einer Investition verbunden sind, gewährleistet. Im Falle von ausserordentlichen Umständen – bei schwerwiegenden Gefährdungen der Geld- oder Wechselkurspolitik – kann jede Vertragspartei unter gewissen Voraussetzungen Schutzmassnahmen hinsichtlich Kapitalbewegungen ergreifen, insbesondere zur Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen über den Internationalen Währungsfonds (Abs. 4).

Enteignung, Entschädigung – Gemäss Artikel 6 sind Enteignungen nur zulässig, sofern die Abkommensparteien strikte Bedingungen erfüllen. Diese umfassen insbesondere das Vorliegen eines öffentlichen Interesses, die Nichtdiskriminierung, die umgehende Zahlung einer wertentsprechenden und tatsächlich verwertbaren Entschädigung, welche dem Marktwert der Investition entspricht, sowie ein ordentliches Verfahren (Abs. 1–5). Absatz 6 präzisiert, dass die erwähnten Absätze weder auf die Erteilung von Zwangslizenzen im Zusammenhang mit Rechten an geistigem Eigentum noch auf den Widerruf, die Beschränkung oder Begründung von Rechten an geistigem Eigentum anwendbar sind, soweit dies mit den WTO-Abkommen vereinbar ist.

Entschädigung von Verlusten – Erleiden die Investoren Verluste als Folge bewaffneter Konflikte oder ziviler Unruhen, haben sie Anspruch auf Inländerbehandlung oder Meistbegünstigung gemäss Artikel 4, je nachdem welche Behandlung für sie günstiger ist (Art. 7).

Andere Verpflichtungen – Unter diesem Titel werden alle weiteren Verpflichtungen des Gaststaates gegenüber Investoren der anderen Vertragspartei anerkannt, die Investitionen von Investoren der anderen Vertragspartei eine noch günstigere Behandlung zuerkennen, sei es gestützt auf eine spezifische Zusage an einen Investor (Art. 8) oder gestützt auf die nationale Gesetzgebung oder anderweitige internationale Verpflichtungen des Gaststaates (Art. 9).

Sicherheit – Artikel 10 ruft in Erinnerung, dass ein ISA der Ergreifung von Massnahmen durch eine Partei zur Erfüllung der Verpflichtungen hinsichtlich der Wahrung ihrer wesentlichen Sicherheitsinteressen nicht entgegensteht, sofern diese Massnahmen nicht in willkürlicher oder diskriminierender Weise angewandt werden oder eine verdeckte Beschränkung von Investoren und Investitionen darstellen.

Subrogation – Die Subrogationsbestimmung (Art. 11) kommt zu Anwendung, wenn ein Investor aufgrund einer Garantie für nichtkommerzielle Risiken von einem Versicherer Zahlungen erhält.

Streitigkeiten zwischen einer Vertragspartei und einem Investor der anderen Vertragspartei – Gemäss dem ersten Teil des Streitbelegungsdispositivs (Art. 12) müssen sich die Streitparteien zunächst darum bemühen, die Differenzen einvernehmlich zu lösen. Gelingt dies nicht, und ist der Investor mit dem Ergebnis eines allfälligen im Recht des Gaststaates vorgesehenen Verwaltungsverfahrens nicht zufrieden, kann er den Fall spätestens nach sechs Monaten den nationalen Gerichten des Gaststaates, dem Regionalen Zentrum für internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit in Kairo, einem Schiedsgericht gemäss den Regeln und der Administration des Verfahrens durch das Internationale Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID)⁸ oder einem Ad-Hoc-Schiedsgericht unterbreiten. In Absatz 4 ist das uneingeschränkte und unwiderrufliche Einverständnis der Vertragsparteien enthalten, Investitionsstreitigkeiten der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterbreiten.

Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien – Beim zweiten Teil des Streitbelegungsdispositivs (Art. 13) sind ebenfalls zwei Stufen vorgesehen: zunächst die Durchführung von Konsultationen und, wenn diese nicht zur Verständigung führen, die Unterbreitung der Streitigkeit an ein Schiedsgericht.

Schlussbestimmungen – Gemäss Artikel 14 beträgt die anfängliche Geltungsdauer zehn Jahre. Das Abkommen wird stillschweigend jeweils für zwei Jahre verlängert, solange eine Vertragspartei nicht sechs Monate vor Ablauf der Geltungsdauer kündigt (Abs. 1). Bei Kündigung finden die übrigen Bestimmungen während weiteren zehn Jahren Anwendung (Abs. 2). Das neue Abkommen ersetzt das ISA von 1973 zwischen der Schweiz und Ägypten (Abs. 3)⁹.

11.2.2.3 Auswirkungen

Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Der Abschluss des vorliegenden Abkommens hat für Bund, Kantone und Gemeinden keine finanziellen oder personellen Auswirkungen. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass die Schweiz von der anderen Vertragspartei oder einem ihrer Investoren im Rahmen eines Streitbelegungsverfahrens (vgl. oben Ziff. 11.2.2.2: *Streitbeilegung zwischen einer Vertragspartei und einem Investor der anderen Vertragspartei*; *Streitbeilegung zwischen den Vertragsparteien*) belangt werden wird oder dass sie sich selbst veranlasst sehen wird, in einem solchen Verfahren im Interesse der Einhaltung eines ISA aktiv zu werden. Je nach den Umständen könnten damit gewisse finanzielle Folgen verbunden sein. Es wäre in einem solchen Fall Aufgabe des Bundesrates, die Frage der Übernahme der Kosten zu klären¹⁰.

⁸ Errichtet durch das Washingtoner Übereinkommen vom 18. März 1965 (SR 0.975.2)

⁹ SR 0.975.232.1

¹⁰ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 22. September 2006, Fussnote 10 (BBl 2006 8472)

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die wirtschaftlichen Auswirkungen von ISA können nicht wie zum Beispiel bei Doppelbesteuerungs- oder Freihandelsabkommen durch eine Gegenüberstellung von erwarteten Gewinnen und Steuer- oder Zolleinbussen abgeschätzt werden.

Die wirtschaftliche Bedeutung von ISA liegt darin, dass sie die Investitionsbeziehungen zwischen der Schweiz und ihren Partnerländern auf eine völkerrechtliche Grundlage stellen. Die Rechtssicherheit zugunsten der Investoren erhöht sich dadurch wesentlich, während die Risiken, als ausländischer Investor diskriminiert oder in anderer Weise nachteilig behandelt zu werden, abnehmen.

Die ökonomische Relevanz solcher Abkommen nimmt mit der wirtschaftlichen Globalisierung weiter zu. Für die Schweiz mit ihrem beschränkten Heimmarkt gilt dies in besonderem Masse. Indem ISA unsere Unternehmen – insbesondere auch kleine und mittlere – dabei unterstützen, sich durch Auslandsinvestitionen im internationalen Wettbewerb zu behaupten, stärken sie auch den Wirtschaftsstandort Schweiz.

11.2.2.4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Das Geschäft ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008¹¹ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008¹² über die Legislaturplanung 2007–2011 erwähnt, aber es steht in Einklang mit dem Inhalt von Ziel 1 (Wettbewerb im Binnenmarkt verstärken und Rahmenbedingungen verbessern).

11.2.2.5 Rechtliche Aspekte

Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹³ sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Genehmigung völkerrechtlicher Verträge ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), wenn sie den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2), oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten bzw. wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3).

Das vorliegende Abkommen kann auf das Ende ihrer anfänglichen Geltungsdauer und danach auf dasjenige der jeweils folgenden Laufzeit mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden (vgl. oben Ziff. 11.2.2.2: *Schlussbestimmungen*). Mit ihnen ist kein Beitritt zu einer internationalen Organisation verbunden.

¹¹ BBl 2008 753

¹² BBl 2008 8543

¹³ SR 101

Das Abkommen enthält rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes¹⁴. Wie die Eidgenössischen Räte bei der Behandlung der Botschaft des Bundesrates vom 22. September 2006¹⁵ festgehalten haben¹⁶, sind ISA, deren Inhalt in den grossen Zügen den früher abgeschlossenen Abkommen dieses Typs entsprechen und die keine wesentlichen neuen Verpflichtungen mit sich bringen, nicht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum zu unterstellen. In seiner wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Tragweite geht das vorliegende Abkommen nicht über jene ISA hinaus, welche die Schweiz in den letzten fünfzehn Jahren abgeschlossen hat. Es hat für die Schweiz auch keine wesentlichen neuen Verpflichtungen zur Folge. Um das vorliegende Abkommen anzuwenden, ist wie bei den von der Schweiz bereits abgeschlossenen ISA kein Erlass von Bundesgesetzen erforderlich.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat, dass der Bundesbeschluss über die Genehmigung des vorliegenden Abkommens nicht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegt.

Vernehmlassung

Aus Artikel 3 Absatz 2 des Vernehmlassungsgesetzes (VIG)¹⁷ ergibt sich, dass bei einem internationalen Abkommen, das nicht dem fakultativen Referendum unterstellt ist und keine wesentlichen Interessen der Kantone betrifft, grundsätzlich kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, ausser wenn es sich um ein Vorhaben von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite handelt oder wenn dieses in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen wird. Das vorliegende Abkommen entspricht bezüglich Inhalt sowie finanzieller, politischer oder wirtschaftlicher Bedeutung im Wesentlichen den früher abgeschlossenen ISA¹⁸. Es handelt sich somit um kein Vorhaben von besonderer Tragweite im Sinne des VIG. Da die Abkommen auch nicht in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden, konnte auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet werden.

¹⁴ SR 171.10

¹⁵ BBl 2006 8472

¹⁶ AB 2006 S 1169; AB 2007 N 8

¹⁷ SR 172.061

¹⁸ BBl 2006 8455