



Investitionskontrolle

Schweizer Interessen mit Staat und Markt schützen

Gastkommentar

von HEIKO BORCHERT und STEFAN BREM

Stellen ausländische Direktinvestitionen in Schweizer Unternehmen und kritische Infrastrukturen eine Gefahr dar? Diese Frage erschallt unter der Bundeshauskuppel. Bereits vor zehn Jahren wurde unter den Vorzeichen der Investitionen ausländischer Staatsfonds diskutiert, ob die Schweiz ein Investitionsprüfverfahren benötige. Ein solches sei nicht erforderlich, entschied damals der Bundesrat und hielt bis jetzt an dieser Position fest. Nun will er jedoch als Antwort auf einen parlamentarischen Vorstoss die Vor- und Nachteile eines solchen Verfahrens prüfen lassen. China mag der Auslöser der aktuellen Diskussion sein. Der Kern der Debatte geht jedoch weit über die Investitionsprüfung hinaus und berührt das ordnungspolitische Grundverhältnis von Staat und Markt im 21. Jahrhundert.

Protektionismus im Vormarsch

Drei Entwicklungslinien gilt es dabei besonders im Auge zu behalten: Erstens bewegt sich die internationale Gemeinschaft schnellen Schrittes auf ein Zeitalter von Sanktionen und Gegensanktionen zu. Im Zentrum stehen der Zugang zu und die Verfügungsgewalt über Hochtechnologie. Beschränkungen werden mit einer schwer durchschaubaren Mischung aus Sicherheitsinteressen und technonationalistischem Protektionismus gerechtfertigt. Ein engeres Miteinander der Schweizer Behörden und der Wirtschaft wird erforderlich sein, um in diesem Umfeld das geistige Eigentum der Schweizer Unternehmen zu schützen und Marktzugänge im Ausland zu ermöglichen.

Zweitens wird immer deutlicher, dass Entwicklungen in Hochtechnologiefeldern wie Robotik, künstliche Intelligenz, Datenanalytik oder Bio-, Gen- und Nanotechnologie primär von kommerziellen Akteuren vorangetrieben werden. Alle diese Technologien sind auch sicherheits- und verteidigungspolitisch relevant, doch wie politisch soll Technologie sein? Das fragte die NZZ am 28. Juni 2018 unter Hinweis auf die Kritik der Mitarbeiter von Amazon und Google an Dienstleistungen für US-Behörden, die aus deren Sicht moralisch zweifelhaft sind. Offen ist daher die Frage, wie Anreize aussehen müssen, damit kommerzielle Unternehmen künftig überhaupt Produkte und Dienste anbieten, um das öffentliche Gut Sicherheit zu gewährleisten.

Drittens sind Infrastrukturen, die der Sicherheit der öffentlichen Versorgung dienen, heute vielfältigen Risiken ausgesetzt. Diese reichen von Naturgefahren über Cyberattacken, Wirtschaftsspionage und regulatorische Unwägbarkeiten bis hin zu Gefährdungen, die aus dem Einsatz gefälschter Bauteile resultieren können. In der Analyse dieser Gefährdungen und ihrer Abwehr sind Staat und Wirt-

Eine neue Behörde ist hierfür nicht erforderlich. Vielmehr geht es darum, den Prüfprozess so zu definieren, dass alle im Einzelfall relevanten Stellen berücksichtigt werden.

schaft aufeinander angewiesen, denn beide sehen jeweils nur Teile des relevanten Risikobildes. Ein gemeinsames, öffentlich-privates Risikobild ist aber unerlässlich, um effektive Vorsorge- und Abwehrmassnahmen zu treffen.

Sieht man die aktuelle Debatte zur Investitionsprüfung im Licht dieser Entwicklungslinien, dann wird deutlich, dass es nicht darum gehen kann, staatliche und marktwirtschaftliche Instrumente gegeneinander auszuspielen. Vielmehr ist eine kluge Kombination erforderlich, um das Schweizer Interesse an einem innovativen, weltweit vernetzten Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort zu fördern. Dies schafft die Grundlage, um unsere Prosperität auszubauen und Sicherheitsinteressen zu schützen.

Die federführenden Stellen, die den durch den parlamentarischen Vorstoss verlangten Bericht erarbeiten, sollten daher Partner aus Wirtschaft und Wissenschaft aktiv einbinden, um drei Grundfragen zu erörtern: Erstens wäre zu präzisieren, was geprüft werden soll. Die im Dezember 2017 durch den Bundesrat verabschiedete nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI) ist auf

Resilienz ausgerichtet, d. h., grossflächige und schwerwiegende Ausfälle der Infrastruktur sollen wenn möglich verhindert bzw. deren Folgen eingedämmt werden. Können ausländische Investitionen in Unternehmen der kritischen Infrastruktur diese Resilienz bzw. die Versorgung mit kritischen Gütern und Dienstleistungen gefährden? Darauf sollte der Bericht des Bundesrates eine Antwort geben, denn diese Gefährdung ist ausschlaggebend dafür, ob und wie ein Investitionsprüfverfahren angesichts weitreichender internationaler Vorgaben zur Kapitalverkehrsfreiheit ausgestaltet wird.

Motive eines Investors prüfen

Bisher richtete sich der Blick auch mit Verweis auf Investitionsprüfverfahren in anderen Ländern vor allem auf die Höhe des angestrebten Kapitalanteils. Entscheidender sind jedoch die Motive und Handlungen eines Investors. Ein Investor, der aus Kostengründen Investitionen in Sicherheitsmassnahmen wie Notstromversorgung oder Ausweichstandorte für betriebskritische Funktionen reduziert, kann die geforderte Resilienz gefährden. Mit ähnlichen Folgen sind Entscheidungen zur Lieferantenstrategie verbunden, z. B. wenn ein Investor darauf drängt, Lieferanten zu bevorzugen, deren Komponenten unter sicherheitstechnischen Gesichtspunkten nicht vertrauenswürdig sind.

Systemrelevant im Sinne der nationalen SKI-Strategie sind aber nicht nur klassische Infrastrukturunternehmen im Energie-, Wasser- und Entsorgungsbereich, sondern auch technologieorientierte Sektoren wie Finanzen, Gesundheit, Information und Kommunikation sowie Nahrung. Selbständige Technologieentwicklung, man denke an die Sicherheit der Datenübermittlung, sowie intensive Forschungsleistung gehören in diesem Fall zum Geschäftsmodell der jeweiligen Unternehmen. Drastische Senkungen der entsprechenden Ausgaben oder die Verlagerung von Forschungs- und Entwicklungskapazität von der Schweiz ins Ausland könnten ebenfalls zu einem Verlust an Resilienz beitragen.

Auch wenn diese Beispiele abstrakt klingen, die Aufzählung verdeutlicht, dass es möglich ist, Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu benennen. In einem Prüfverfahren ist im Einzelfall zu untersuchen, wie relevant diese sind und welche Absicherungsmaßnahmen ergriffen werden können. Das Spektrum reicht dabei von privatwirtschaftlichen Vereinbarungen zwischen Unternehmen und ihren neuen Investoren bis hin zu hoheitlichen Auflagen (z. B. Standortvorschriften für betriebskritische Funktionen).

Eng mit dem Inhalt der Prüfung verbunden ist zweitens die Frage, wer diese durchführt. Eine neue Behörde ist hierfür nicht erforderlich. Vielmehr geht es darum, den Prüfprozess so zu definieren, dass alle im Einzelfall relevanten Stellen berücksichtigt wer-

den. Die vorbereitende Beurteilung könnten der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (Babs) und die relevanten Fachämter durchführen. Der NDB liefert wichtige Informationen zur Aufklärung der hinter dem Investor stehenden Akteure; das Babs kann bewerten, welche Bedeutung einem Unternehmen im Rahmen der kritischen Infrastrukturen der Schweiz beizumessen ist; und die Fachämter steuern die sektorspezifische Expertise bei. Letztlich könnte das Staatssekretariat für Wirtschaft – unter Einbindung der am Investitionsvorgang beteiligten Unternehmen – ein dem Exportkontrollprozess ähnliches Prüfverfahren koordinieren, und der Bundesrat würde abschliessend entscheiden.

Schliesslich wurde bisher kaum diskutiert, was im Falle der Ablehnung eines ausländischen Investors geschieht. Überlegenswert wäre ein Investitionsfonds, um bei überragendem nationalem Interesse eine Auffanglösung anzubieten. Dieser Fonds könnte durch die öffentliche Hand und private Schweizer Investoren alimentiert und an eine nationale Technologiestrategie gekoppelt werden. Damit wäre es möglich, den Fonds mit dem wissenschaftlich-industriellen Ökosystem zu verbinden. Der Fonds könnte privatwirtschaftlich organisiert werden, mit einem staatlichen Vertreter im Verwaltungsrat, der die öffentlichen Interessen vertritt. Neben der Schutzfunktion könnte der Fonds auch eine Innovationsfunktion übernehmen, um die Entwicklung marktfähiger Produkte aus Schlüsseltechnologien zu unterstützen.

Am Horizont der internationalen Beziehungen zeichnet sich eine grundlegende Verschiebung der wirtschaftlichen und politischen Machtgleichgewichte ab. Damit geraten die Spielregeln der globalen Wirtschafts- und Sicherheitspolitik unter Druck. Im Spannungsfeld zwischen Markt und Staat entstehen neue Graubereiche, die Länder mit einer kapitalistischen Grundausrichtung und starkem staatlichem Handlungswillen bereits für sich zu nutzen wissen. Die eigentliche Herausforderung für die Schweiz liegt daher in einem ordnungspolitischen Miteinander von Staat und Markt. Wahlkampfjahre bieten nicht das beste Umfeld, um diesen übergreifenden Schulterschluss einzuleiten. Aber wenn es dem Bundesrat in seiner Antwort zum künftigen Umgang mit ausländischen Investitionen gelingt, die Notwendigkeit dieses Schulterschlusses darzustellen und alle Beteiligten dafür zu gewinnen, dann kann er einen für die Schweiz notwendigen Prozess des Umdenkens einleiten. Und das wäre beste Schweizer Tradition im Sinne des «Gouverner c'est prévoir».

Heiko Borchert ist Inhaber und Geschäftsführer der Borchert Consulting & Research AG; Stefan Brem ist Chef Risikogrundlagen und Forschungs koordinierung im Bundesamt für Bevölkerungsschutz.