

avenir suisse

Was wäre, wenn...

*13 mögliche Entwicklungen
und ihre Konsequenzen
für die Schweiz*

Peter Grünenfelder und Jürg Müller Herausgeber

avenir suisse

Was wäre, wenn ...

13 mögliche Entwicklungen und ihre Konsequenzen für die Schweiz

Herausgeber

Peter Grünenfelder und Jürg Müller

Co-Autorinnen und -Autoren

*Matthias Ammann, Jennifer Anthamatten,
Mario Bonato, Jérôme Cosandey, Patrick Dümmler,
Julian Kamasa, Pascal Lago, Noémie Roten,
Lukas Rühli, Samuel Rutz, Marco Salvi,
Fabian Schnell und Salomè Vogt*

Interview

André Holenstein

«Ich denke häufig; wie, wenn man das Leben noch einmal beginnen könnte, und zwar bei voller Erkenntnis? Wie, wenn das eine Leben, das man schon durchlebt hat, sozusagen ein erster Entwurf war, zu dem das zweite die Reinschrift bilden wird! Ein jeder von uns würde dann, so meine ich, bemüht sein, vor allem sich nicht selber zu wiederholen [...].»

Anton Tschechow, russischer Schriftsteller

Herausgeber	Peter Grünenfelder, Jürg Müller Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Autorinnen und Autoren	Matthias Ammann, Jennifer Anthamatten, Mario Bonato, Jérôme Cosandey, Patrick Dümmler, Julian Kamasa, Pascal Lago, Noémie Roten, Lukas Rühli, Samuel Rutz, Marco Salvi, Fabian Schnell, Salomè Vogt
Interview	André Holenstein
Internes Lektorat	Verena Parzer-Epp, Urs Steiner
Externes Korrektorat	nc ag, www.ncag.ch
Konzept und Gestaltung	Carmen Sopi
Bildrecherche	Urs Steiner
Druck	gdz AG, www.gdz.ch

© Oktober 2019 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen	assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download	www.avenir-suisse.ch/publication/was-waere-wenn/

Vorwort

Was wäre, wenn wir unser Leben nochmals von vorne beginnen könnten? In Max Frischs tragischer Komödie «Biografie: Ein Spiel» erhält der Protagonist die Möglichkeit, Schlüsselereignisse seines Lebenslaufs im Nachhinein zu ändern, um der Gegenwart eine glücklichere Wendung zu geben. Vergeblich: Was er auch tut, stets mündet sein Leben wieder im selben Abgrund. Letztlich scheitert der Protagonist daran, dass er sein Verhalten nicht auf die Gegenwart, sondern auf die Erinnerung ausrichtet.

Mit der Frage «Was wäre, wenn...?» versuchen wir im Folgenden, genau diesen Fehler zu vermeiden. Mögliche «Zukünfte» der Schweiz sollen ohne Fixierung auf vermeintliche Gewissheiten aus der Vergangenheit reflektiert werden. Das verlangt einiges an Selbstdisziplin. Viel bequemer wäre der nostalgische Blick zurück. Dieser hat den Vorteil, dass er höchstens mit stillen Vorwürfen, nicht aber mit einem Zwang zu unvoreingenommenen Entscheidungen verbunden ist.

Vor solchen Entscheidungen darf sich aber nicht drücken, wer nicht dasselbe Schicksal wie Frischs Protagonist erleiden will. Auch Nichtstun stellt die Weichen. Das Verharren im Hier und Jetzt ist keine Option. Das gilt umso mehr in unseren Zeiten. Zu gross, zu umfassend sind die globalen Umwälzungen infolge Globalisierung, Digitalisierung, Klimawandel und geopolitischen Machtverschiebungen. Ihnen kann sich niemand entziehen.

Auf viele, ja wahrscheinlich die meisten Fragen der Zukunftsgestaltung darf hierzulande jeder seine eigenen Antworten finden – ein Privileg, das uns in der Schweiz mit ihrer freien und offenen Gesellschaft zukommt. Die Rahmenbedingungen gilt es hingegen in einem demokratischen Diskurs an die sich rasant verändernden Umstände anzupassen. Genau deshalb fokussieren die Forscherinnen und Forscher von Avenir Suisse in der vorliegenden Publikation auf jene Fragen, bei denen die Schweiz vor einer Weggabelung, wenn nicht sogar am Scheideweg steht.

Diese Schrift ist geleitet von der Motivation, laufende Entwicklungen mit ihren potenziellen längerfristigen Auswirkungen in ihrer ganzen Radikalität zu erfassen, um vorausschauend auf den Modernisierungsbedarf in der Schweiz aufmerksam zu machen. In verschiedenen Was-wäre-wenn-Szenarien werden die Folgen möglicher Entwicklungen konsequent durchgedacht. Dieses Vorgehen hilft, den Blick auf die gegenwärtigen Ereignisse zu schärfen und sich für die Zukunft zu wappnen. Denn die wesentlichen Zukunftsfragen können nur beantwortet werden, wenn man sich aus der wohligen Bequemlichkeit der Gegenwart und noch vielmehr jener der vermeintlich gloriosen Vergangenheit löst.

Damit diese Fragen, zumindest ein Stück weit, beantwortet werden können, war ein gemeinsamer Effort des Avenir-Suisse-Forscherteams notwendig. Dazu kam der rege Austausch mit den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, namentlich mit Marius Brülhart (Vorsitz), Giorgio Behr, Aymo Brunetti, Christian Casal, Reto Föllmi und Hans-Werner Sinn. Sie haben mit ihren wissenschaftlichen Rückmeldungen zur inhaltlichen Schärfung der Szenarien beigetragen. Vier Personen möchten wir besonders danken: Verena Parzer-Epp, Carmen Sopi, Urs Steiner und Lukas Rühli, verantwortlich für das umsichtige Lektorat und das Editorial Design, die mit stilistischer Schärfe und in unermüdlicher Kleinarbeit das Projekt erfolgreich zum Abschluss gebracht haben.

Im Büchlein «Des Schweizers Schweiz» des Solothurner Literaten Peter Bichsel steht: «Die Selbstgerechtigkeit macht die Schweiz unveränderbar, und ich erschrecke beim Gedanken, in zwanzig Jahren in einer Schweiz leben zu müssen, die aussieht wie diese.» Genau an dieser Schweizer Selbstgerechtigkeit wollen wir rütteln. Wir fürchten dabei weder den öffentlichen Diskurs noch eine inhaltliche Auseinandersetzung darüber, welche Wegoptionen sich für unser Land bieten und welche Richtung schliesslich einzuschlagen ist. Nur: Die Diskussion darüber ist zu führen, damit die notwendigen Veränderungen rechtzeitig eingeleitet werden können.

Die Herausgeber

Peter Grünenfelder und Jürg Müller

Inhalt

–	Vorwort	_ 07
01	– Einleitung: Welche Zukunft für die Schweiz?	_ 13
02	– «Dieses Corpus helveticum wird nur in seiner Verflochtenheit verständlich»	_ 19
	Interview mit André Holenstein	
–	Optionen für die Schweiz der Zukunft: eine Vorbemerkung	_ 39
Teil 1	– Globale Verschiebungen	_ 41
	Herleitung Teil I	42
	Was wäre, wenn die WTO auseinanderbricht?	50
	Was wäre, wenn alle multinationalen Firmen plötzlich die Schweiz verlassen?	58
	Was wäre, wenn die Nato handlungsunfähig wird?	64
Teil 2	– Digitalisierung und Demografie	_ 75
	Herleitung Teil II	76
	Was wäre, wenn ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt wird?	80
	Was wäre, wenn eine Maturitätsquote von 90 % umgesetzt wird?	90
	Was wäre, wenn beim Service public plötzlich alle wie die heute 20-Jährigen konsumieren?	100
	Was wäre, wenn Unterschriften für Volksbegehren elektronisch gesammelt werden können?	108
	Was wäre, wenn die Lebenserwartung 110 Jahre erreicht?	116

Teil 3	– Illiberaler Aktivismus	– 125
	Herleitung Teil III	126
	Was wäre, wenn die Schweizer Klimapolitik nur im Inland umgesetzt wird?	134
	Was wäre, wenn der Staat für alle «bezahlbare» Wohnungen bereitstellt?	144
	Was wäre, wenn der interkantonale Steuerwettbewerb abgeschafft wird?	152
	Was wäre, wenn die Devisenreserven der SNB in einen Staatsfonds ausgelagert werden?	158
	Was wäre, wenn wir die Hausarbeit subventionieren?	166
	– Brief an die Millennials	– 175
03	– Das süsse Gift verführerischer Narrative	– 183
	Abkürzungsverzeichnis	– 196
	Literaturverzeichnis	– 198
	Autorenverzeichnis	– 212
	Bildnachweis	– 214

01 Einleitung: Welche Zukunft für die Schweiz?

Die Schweiz ist Weltspitze. Mit dieser Zustandsbeschreibung wird in zahlreichen Publikationen meist schon im ersten Satz nüchtern zusammengefasst, was die ökonomische Datenlage hergibt. Die Innovationskraft des Privatsektors ist überdurchschnittlich, die Wirtschaftsleistung hoch und die Einkommensverteilung allen Unkenrufen zum Trotz ausgewogen. Zudem scheint die Bevölkerung mit den hiesigen Lebensverhältnissen zufrieden zu sein: Unser Land belegt im «World Happiness Report» der Uno regelmässig einen der vordersten Ränge.¹

Doch die Erfolgswerte des Hier und Jetzt übertünchen langjährige Trends ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Art. Verschiedene Entwicklungen lassen das Fundament des Schweizer Prosperitätshauses porös werden. Es gilt daher, anstehende Renovationsarbeiten endlich in Angriff zu nehmen – in Fragen des Umgangs mit der Alterung der Gesellschaft oder beim Verhältnis zum wichtigsten Handelspartner herrscht ein veritabler Reformstau. Der breit verteilte Wohlstand scheint mit einem gewissen Sättigungsgefühl einherzugehen. Von einem Hunger nach Neuem ist nicht (mehr) viel zu spüren. Statt den Wohlstand zu mehren, gilt neuerdings die Prämisse der Bestandssicherung, die immer mehr zum Strukturerehalt verkommt.

Es überrascht daher nicht, dass mehr als die Hälfte der 15 Volksinitiativen, die sich im Sommer 2019 im Sammelstadium befanden, eine Doktrin des Verbots und der Wettbewerbseingrenzung zum Inhalt hat.² Gleichzeitig orientieren sich Politik und öffentliche Meinung (beileibe nicht nur in der Schweiz) in erster Linie an ausgewählten, für die Wohlstandssteigerung oft unerheblichen Alltagsorgen. Meist wird darauf nur eine Antwort gefunden: der Ruf nach sofortigem staatlichem Handeln. So wuchert munter ein Regulierungsdickicht, das die Erneuerungskraft des Landes erlahmen lässt, während die grossen Herausforderungen partout nicht angepackt werden.

1 EDA 2019; Grünenfelder et al. 2019.

2 Zum Beispiel eidgenössische Volksinitiative «Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)», eidgenössische Volksinitiative «Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsiniziative)» und eidgenössische Volksinitiative «Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (E-Voting-Moratorium)» (*Bundeskanzlei 2019a*).

«Früherkennung bedeutet nicht (nur), früh zu erkennen, was die Zukunft bringen wird, sondern in erster Linie früher zu bedenken, was sie bringen könnte. Wie es dann wirklich herauskommt, hängt natürlich vom eigenen Gestaltungswillen und vom Gestaltungsvermögen ab.»

Die obenstehende Aussage stammt aus einer aktuellen Publikation der Schweizerischen Bundeskanzlei, die mit Gastbeiträgen einen Blick auf die Schweiz des Jahres 2030 wagt (Bundeskanzlei 2018). Doch das Bemühen um langfristige Strategien hat bis heute kaum Einfluss auf die notwendige Neuausrichtung der öffentlichen Aktivitäten. Das Handeln wird grosszügig in die Zukunft verschoben. Die aktuelle Legislaturplanung des Bundes liest sich eher wie ein Sammelsurium verschiedenster Verwaltungsaktivitäten. Eine klare strategische Handschrift fehlt, anstehende Herausforderungen werden negiert oder man begegnet ihnen mit einer offenen Verweigerungshaltung.

Eine stabile Grundlage für den Wohlstand

Ein hochentwickeltes Land wie die Schweiz kommt jedoch nicht darum herum, auf Entwicklungen zu reagieren, die in der Umgangssprache salopp als «Megatrends» umschrieben werden. Wer Wohlstand nur noch verwaltet, entzieht ihm langfristig seine Grundlage. Wollen wir unseren hohen Lebensstandard bewahren, sind Transformationsprozesse einzuleiten. Es gilt, Negativentwicklungen konsequent zu benennen, ihnen entgegenzuwirken und den damit einhergehenden Veränderungen mit einer liberalen Rahmenordnung zu begegnen.

Doch wo genau ist anzusetzen? In der vorliegenden Publikation haben die Forscherinnen und Forscher von Avenir Suisse drei Bereiche identifiziert, in denen sie für die Schweiz strategischen Handlungsbedarf erkennen. Erstens muss unser Kleinstaat geopolitische Verschiebungen und globale Herausforderungen rechtzeitig antizipieren, statt auf diese nur unter Zeitdruck zu reagieren. Zweitens gilt es, die Auswirkungen der Digitalisierung und der sich verändernden Demografie endlich ernst zu nehmen und mit strukturellen Anpassungen zu begleiten. Drittens ist dem illiberalen Aktivismus im Inland vehementer entgegenzutreten.

Bei einigen Entwicklungen wurden die Probleme bereits benannt und entsprechende Korrekturen von der Politik verlangt. Oft fand das aber in etwas technischen Debatten statt. Diese Publikation wählt daher einen anderen Weg

und zeigt anschaulich auf, wohin die allgegenwärtige Passivität führt. 13 Alternativwelten werden vorgestellt, in denen sich die Schweiz ohne eine entschlossene Kurskorrektur rasch wiederfinden könnte.

Dass beispielsweise die Alterung der Gesellschaft unsere Sozialwerke vor grosse Probleme stellt, ist zwar hinlänglich bekannt, aber wie würde die Schweiz bei einer Lebenserwartung von 110 Jahren aussehen? Und wie müssten die Menschen sich dann organisieren? Auch beim Klimaschutz hilft die Ausarbeitung eines Was-wäre-wenn-Szenarios, Sinn und Unsinn einiger im Raum stehender Forderungen aufzuzeigen. Ebenso dienlich ist es, sich vor Augen zu führen, was eine handlungsunfähige Nato für unsere Sicherheitspolitik oder eine Auflösung der Welthandelsorganisation (WTO) für unsere Aussenwirtschaftspolitik bedeuten könnte.

Die Szenarien sind von der Lust auf einen lebhaften Zukunftsdiskurs geprägt, der von inhaltlichem Streit und verschiedenen Ansichten lebt. Sie zeigen auf, wo der Schuh in den nächsten paar Jahren drücken könnte. Auch wenn die Zukunftsbilder möglicherweise utopisch erscheinen, sind unsere daraus abgeleiteten Forderungen ernst gemeint. Ohne beherztes Anpacken überfälliger Reformen durch die Politik ist es nur eine Frage der Zeit, bis viele der skizzierten Konsequenzen tatsächlich eintreffen.

Aus der Vergangenheit lernen

Bevor es jedoch an die Gestaltung der Zukunft geht, wird auf den folgenden Seiten ein kurzer Blick in die Vergangenheit gewagt. Schliesslich musste die Schweiz schon in der Vergangenheit Antworten auf grosse Umwälzungen finden. Das Interview mit André Holenstein, Professor an der Universität Bern und Experte für Schweizer Geschichte, zeigt: Gerade in der Frühphase unseres Bundesstaates folgten gesellschaftliche und technologische Änderungen Schlag auf Schlag. Schon damals lasen viele die Zeichen der Zeit falsch; oft setzte sich die Schweizer Politik erst aus purer wirtschaftlicher Notwendigkeit oder aufgrund massiven Drucks aus dem Ausland in Bewegung.

Dass sich diese Geschichte nicht wiederholt, dazu soll die vorliegende Publikation einen Beitrag leisten. Denn in unserer globalisierten und digitalisierten Gesellschaft wird politische Zaghaftigkeit weniger verziehen als noch im späten 19. Jahrhundert. Mit etwas Schräubeln hier und etwas Pinseln da ist es nicht ge-

17_ Einleitung: Welche Zukunft für die Schweiz?

tan: Um den hohen Lebensstandard im Prosperitätshaus Schweiz zu erhalten, sind weitsichtige Erneuerungsarbeiten unumgänglich. Die Architekten sind gefordert.

02

«Dieses Corpus helveticum wird nur in seiner Verflochtenheit verständlich»



Interview mit Prof. Dr. André Holenstein, Experte für ältere Schweizer Geschichte und vergleichende Regionalgeschichte. Er forscht und lehrt am Historischen Institut der Universität Bern. Holenstein ist Autor mehrerer Monografien, unter anderem der beiden vielrezensierten Bücher «Mitten in Europa» und «Schweizer Migrationsgeschichte». Im Gespräch mit Avenir Suisse gibt der Historiker einen Einblick in die Welt von früher. Schon im 18. und 19. Jahrhundert war unser Kleinstaat globalen Trends sowie technologischen und ökonomischen Entwicklungen ausgesetzt. Schon damals forderten diese Veränderungen die Politik heraus – die Parallelen zu heute sind teilweise frappant.

Herr Holenstein, Sie haben einmal geschrieben, dass sich das Gebiet der heutigen Schweiz in der Zeit von 1789 bis 1848 in einer permanenten Staatskrise befand.

Wie müssen wir uns den Alltag damals vorstellen?

Es gibt nicht den einen Alltag, sondern eine Vielzahl von Alltagswelten – je nachdem, ob Sie in einer Kleinstadt oder auf dem Land leben, ob Sie im Gebirgsraum oder Mittelland wohnen, ob Sie Handwerker in Zürich oder Heimarbeiter im Toggenburg sind. Die Schweiz ist – wie Europa generell bis ins 19. Jahrhundert – eine sozial stark differenzierte Gesellschaft. Die Menschen leben ökonomisch, politisch und gesellschaftlich in sehr unterschiedlichen Milieus.

Können Sie diese Milieus etwas beschreiben?

Es gibt enorme Unterschiede zwischen wenigen Wohlhabenden und relativ vielen am sozial-ökonomisch unteren Ende der Gesellschaftsstruktur. Und es gibt viel Ungleichheit in politisch-rechtlicher Hinsicht. Die Schweiz ist kein politisch-rechtlich vereinheitlichter Raum, sondern bis in die revolutionäre Umbruchszeit hinein ein Konglomerat unterschiedlichster Gebiete und Territorien. In vielen Untertanengebieten haben die Menschen politisch nichts zu sagen – ausser in der lokalen Selbstverwaltung, die nicht zu unterschätzen ist. Lokal reden die Leute viel mit, aber auf Kantonsebene herrschen die aristokratisch-patrizischen Familien aus der Machtelite, insbesondere in den Städten Zürich, Luzern, Bern, Solothurn, Freiburg und Basel.

Verändern sich denn die verschiedenen Alltagskulturen zu jener Zeit?

Ja. Der Alltag ist im 18. Jahrhundert gerade auch aus wirtschaftlichen Gründen für viele in Bewegung. Die Schweiz ist ein Raum, der bereits im Ancien Régime relativ dynamisch unterwegs ist, wenn auch je nach Sektor unterschiedlich intensiv. Die Landwirtschaft ist eher durch Stagnation gekennzeichnet, weil die wichtigen Modernisierungsschübe erst im 19. Jahrhundert erfolgen: die Bodenbefreiung, die Mechanisierung, der Einsatz von chemischen Mitteln usw. Gleichwohl ist das 18. Jahrhundert eine Zeit, in der bei der intellektuellen Elite Reformprogramme für die Landwirtschaft entwickelt werden. Das hängt damit zusammen, dass die Bevölkerung interessanterweise über viele Jahrhunderte hinweg stetig gewachsen ist. Wir haben hier keine Kriege, und die letzten Seuchen traten vor dem 18. Jahrhundert auf. Im Zuge der sogenannten Protoindustrialisierung

wandelt sich die Wirtschaft in einzelnen Regionen sehr stark zu einer exportorientierten Warenproduktion. Das sind vor allem Textilien, Leinwand, aber auch Baumwolle und in der Westschweiz die frühe Uhren- und Schmuckindustrie.

Wie stark ist die Schweiz damals international eingebunden?

Sie sprechen hier einen ganz wichtigen Aspekt der Schweizer Geschichte an, nämlich die Verflechtung. Die Dynamik des 18. Jahrhunderts erfolgt vielfach in Industrien, für die es in der Schweiz keine Rohstoffe gibt. Die Baumwolle, die hier veredelt und zu exportfähigen Waren verarbeitet wird, kommt aus dem Orient, der Karibik oder aus Nordamerika. Die Rohseide holt man aus Südfrankreich, aus Italien oder noch von weiter her. Die Edelmetalle für die Uhren- und Schmuckindustrie kommen aus Südafrika, Indien oder Amerika.

Trotzdem haben sich hierzulande diese Industrien angesiedelt und sich international durchgesetzt. Wie konnte das funktionieren?

Die Schweiz ist zwar ein rohstoffarmes Land, aber dieses Land versteht es schon in der frühen Neuzeit, ein Geschäftsmodell zu entwickeln, das bis heute eine wichtige Rolle spielt: Nämlich mit Innovationen und dem Einsatz qualifizierter Arbeit Waren herzustellen, die trotz hohen Entstehungs- und Transportkosten auf dem internationalen Markt Erfolg haben. Der Binnenmarkt ist generell zu klein, und die Seiden-, Uhren- und Schmuckindustrie produziert zudem noch für ein kleines Luxussegment. Man ist also von vornherein nicht nur auf den Import der Rohstoffe, sondern auch auf den Export der Fertig- und Halbfertigprodukte angewiesen. Dafür müssen Strukturen entwickelt werden, die den Handel erleichtern.

Wer treibt diese Verflechtung voran?

Es sind Handelskompanien, die es in Zürich, im Appenzell, in St. Gallen, Schaffhausen, Basel und auch in Genf in relativ grosser Zahl gibt. Migrationsbewegungen spielen ebenfalls eine Rolle. Ludwig XIV, der französische König, schießt ja ein sensationelles Eigentor, als er die Hugenotten gewissermassen zur Zwangskonversion zwingt und damit viele von ihnen ins Exil drängt, unter anderem in die Schweiz. Dadurch kommt spezifisches Wissen um innovative Produkte ins Land. Vor allem aber nehmen die Hugenotten ihre Geschäftsbücher und damit

ihre Geschäftsbeziehungen mit. Sie betreiben dann von der Westschweiz aus ihr Geschäft weiter.

Wie kann dieses internationale Geschäft funktionieren? Schliesslich ist das 18. Jahrhundert ja durch hohe Zölle geprägt.

Das Schweizer Exportgeschäft wird zum Teil unterstützt durch die Tatsache, dass das Corpus helveticum stark von Zoll- und Handelsprivilegien profitiert, die es im Verkehr vor allem mit Frankreich, Spanien und Mailand hat – mit «Corpus helveticum» bezeichne ich den damals losen politischen Verbund auf dem Gebiet der heutigen Schweiz. Die Allianzen mit Spanien und Mailand einerseits sowie mit Frankreich andererseits gehen ins 16. Jahrhundert zurück und haben damit zu tun, dass die Grossmächte der Nachbarschaft immer ein eminentes Interesse gehabt haben, diesen Raum der heutigen Schweiz möglichst eng an sich zu binden.

Warum?

Weil dieses Land mitten in Europa von einem hohen geopolitischen und geostrategischen Wert ist. Es geht um die Alpenübergänge, um das Söldnerreservoir und gewissermassen auch um die Rolle des Neutralen als Zwischenhändler von kriegsrelevanten Materialien. Die Schweiz, die selber nicht direkt in die Kriege involviert ist, hat eine eminente geopolitische Bedeutung. Gerade der König von Frankreich ist seit 1521 bis in die Französische Revolution hinein ein wichtiger Bündnispartner. Durch hohe Investitionen in die Freundschaft mit den Kantonen versucht er, diesen Raum möglichst eng an sich zu binden. Ein Teil der Investitionen sind Handels- und Zollbegünstigungen für Schweizer Kaufleute im Verkehr mit Frankreich.

Es gab also damals schon niedergeschriebene Handelsverträge...

Genau.

... und auch Streitschlichtverfahren?

Ja, es gibt einen frühneuzeitlichen Bilateralismus.

Wie unterscheiden sich die Handelsbeziehungen und Institutionen von den heutigen?

Streitschlichtung erfolgt über Schiedsgerichte, über Ausschüsse und über die Diplomatie. Der französische König hat in Solothurn einen ständigen Botschafter, den «Ambassador» – deswegen nennt sich Solothurn noch heute Ambassadorsstadt. Die Bedeutung, die der französische König dem Corpus helveticum beimisst, zeigt sich daran, dass Solothurn gemeinsam mit Städten wie Rom, London, Neapel, Wien und St. Petersburg firmiert. Der König von Frankreich hat nicht in vielen Ländern einen ständigen Botschafter im höchstmöglichen diplomatischen Rang. Aber er hat einen in Solothurn.

Es ging also bei diesen Handelsverträgen weder um die Maximierung der Zolleinnahmen noch um die Steigerung der nationalen Wohlfahrt, sondern vielmehr um geopolitische Interessenpolitik.

Ja, die Handelsbeziehungen sind Teil eines politisch-diplomatischen Konzepts. Denn bei den Allianzen, die ich vorhin angesprochen habe, geht es nicht nur um Handels- und Zollprivilegien, sondern es geht auch um ein anderes, vielleicht das wichtigste Exportgewerbe der alten Schweiz: den Solddienst. Die Schweiz bietet sich den europäischen Mächten als unversehrtes Söldnerreservoir an. Mit dem Vorteil, dass dieses Gebiet relativ nah an den Schauplätzen der grossen europäischen Kriege liegt.

Die Geografie ist somit zentral für die Schweiz.

Es ist die spezielle geopolitische Lage dieses Landes, die durch die Alpenübergänge zusätzliche militärische und politische Bedeutung bekommt. Die Schweiz dient auch als Puffer zwischen den Grossmächten. Mehrere Faktoren kommen damit zusammen, die es dem Land ermöglichen, durch die Bewirtschaftung der kritischen Differenzen zum Umfeld einen Vorteil für sich zu erwirtschaften. Selbstverständlich haben die Städte, die politischen Eliten sowie die Staatskasse der eidgenössischen Orte mehr oder weniger intensiv von dieser Dynamik profitiert. Es gibt Untersuchungen dazu, wie Zürich seine Zolleinnahmen massiv durch den schwunghaften Export von Textilien steigern kann. Zürich finanziert sich im 18. Jahrhundert vermehrt durch Exportzölle auf die exportierten Waren.



«Die Schweiz versteht es schon in der frühen Neuzeit, ein Geschäftsmodell zu entwickeln, das bis heute eine wichtige Rolle spielt: Nämlich mit Innovationen und dem Einsatz qualifizierter Arbeit Waren herzustellen, die auf dem internationalen Markt Erfolg haben.»

André Holenstein

Diese hohen Zölle waren für die ausländischen Partner kein Problem?

Nein. Bern alimentiert seine Staatskasse im 18. Jahrhundert nicht zuletzt durch den Ausbau der Kunststrassen, sogenannter Chausseen, die so angelegt werden, dass sie möglichst viel Zwischenhandel anziehen und unterwegs über bernisches Gebiet führen. So konnte an Zollstationen, an Strassen und bei Brücken Zoll auf Waren erhoben werden, die vom süddeutschen Raum nach Frankreich exportiert oder importiert wurden. Die Zolleinnahmen von Bern schnellen als Konsequenz einer Infrastrukturpolitik in die Höhe, die der Kanton mit seinen Strassenverbindungen zwischen Genf, Zürich und St. Gallen als Grossachse ausbaut.

War das Thema Souveränität bei all diesen internationalen Verflechtungen ein Thema?

Es gab damals tatsächlich keine Nation Schweiz im heutigen Sinne. Diese wird immer nur von aussen so wahrgenommen. Die «nation suisse» in Lyon waren beispielsweise die dortigen Schweizer Kaufleute, die einen Kontor hatten und eine Interessenorganisation bildeten, um etwa bei Schwierigkeiten mit Frankreich mit dem Intendanten vor Ort oder dem Finanzminister in Paris verhandeln zu können. Aber im Innern gibt es keine souveräne Nation Schweiz, die gibt es erst ab dem 19. Jahrhundert. Souverän sind allenfalls die einzelnen Kantone.

Dann ist die Schweiz eigentlich zuerst als wirtschaftliches Konstrukt entstanden, nicht als politisches?

Sagen wir es so: Die politische Einheit war zuerst eine aus der Aussenperspektive. Der König von Frankreich hatte immer grosses Interesse daran, alle Kantone mit den zugewandten Gebieten in einer Allianz mit ihm zu integrieren. Deshalb hat diese Beziehung zu Frankreich eine unglaubliche Klammerbeziehung ausgeübt. Stärker jedenfalls, als es die nur losen und konfliktträchtigen Beziehungen zwischen den Kantonen waren. Also die Tatsache, dass man einen gemeinsamen auswärtigen Allianzpartner und dort gemeinsame militärische, sicherheitspolitische und kommerzielle handelspolitische Interessen hatte, hat eine einigende Funktion ausgeübt auf diesen Raum.

Wie wirkt sich der wirtschaftliche Fortschritt auf die politischen Strukturen aus?

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Dynamik stösst auf der politisch-rechtlich-institutionellen Seite auf Strukturen, die eher auf Beharrung und auf Statik angelegt sind. Daraus wird sich im Verlauf des 18. Jahrhunderts ein explosives Gemisch entwickeln. Denn es gibt schon damals in politisch-intellektuellen Kreisen Überlegungen, dieses Konglomerat Corpus helveticum in nationaler Hinsicht zu vereinheitlichen. Gewissermassen die kantonalen Strukturen nicht abzuschaffen, sondern mit suprakantonalen, eidgenössischen Einrichtungen zu ergänzen.

Wer stemmt sich aktiv gegen die Veränderung?

Neben den Profiteuren dieser Entwicklung gibt es auch viele Verlierer. Das sind beispielsweise die zünftischen Handwerker in den Städten, die es nicht unbedingt gerne sehen, dass Angehörige der Machtelite ihrer Stadt – die Verleger und Kaufleute – die Warenproduktion auf einmal auf dem Land ansiedeln und damit eine Konkurrenz herstellen. Nun sind wir politisch in einer anderen Zeit. Es gibt keine demokratische Mitbestimmung. Die politische Elite ist in der Regel auch die ökonomische. Da die Kaufmannsschicht in Städten wie St. Gallen, Schaffhausen, Basel oder Zürich in den politischen Gremien den Ton angibt, hat sie die Möglichkeit, die Wirtschaftspolitik im Kanton oder in ihrer Stadt auf die eigenen Interessen auszurichten.

Die Macht verschiebt sich also von den Zünften zu den Kaufleuten, die grundlegenden Strukturen verändern sich aber nicht. Wie wurden diese wirtschaftlichen Umwälzungen in der Gesellschaft aufgenommen?

Die Konfliktlinie verläuft zwischen jenen Bevölkerungsgruppen, die politisch-ökonomisch an den Schalthebeln der Macht sitzen, und dem restlichen Bürgertum. Gerade die erfolgreiche Kaufmannsschicht, die auch die Räte kontrolliert, sieht sich immer mehr mit Forderungen der zurückgesetzten Bürger in ihren Städten konfrontiert. Diese wollen mehr Beteiligung an den Ressourcen, die durch Politik und Handel erwirtschaftet werden.

Wie geben die damaligen Eliten mit diesem Druck um?

Gerade die ökonomisch sehr innovativen Schichten versuchen einen Spagat, der langfristig scheitert. Die Eliten müssen im Laufe des 18. Jahrhunderts immer mehr erfahren, dass ihre Politik der Verflechtung und Innovation ihre Kosten hat, indem sie Schichten hervorbringt, die nicht im selben Ausmass von dieser Dynamik profitieren. Diese Schichten beginnen zunehmend, eine politische Mitsprache und vor allem auch eine bessere Teilhabe an ökonomischen Ressourcen einzufordern. Die Eliten versuchen, die Situation auszusitzen. Sie werden nie von sich aus aktiv in der Konzipierung von grundsätzlichen politischen Reformen. Diese gelingen dann erst auf massiven Druck von aussen.

Gibt es noch andere Entwicklungen, beispielsweise technologische, die diese regierende Bürgerschaft verschläft?

Technologisch ist noch nicht viel los. Das Ancien Régime ist eine Ökonomie, die mit gewissen Ausnahmen im agrarischen und handwerklichen Bereich technologisch noch nicht sehr innovativ ist. Da muss man das frühe 19. Jahrhundert mit der Mechanisierung und der Fabrikindustrialisierung abwarten. Die Tatsache, dass die Protoindustrialisierung sehr dezentral funktioniert, dass in den Häusern der Heimarbeiter im Zürcher Oberland oder im Toggenburg produziert wird und nur selten zentral in Manufakturen, zeigt deutlich, dass die Technologie noch nicht jenen Stellenwert hat, den sie später erhalten wird.

Erst im 19. Jahrhundert setzt die Mechanisierung also richtig ein und fordert wegen der Zentralisierung und Urbanisierung eine gewisse Infrastruktur.

Genau.

Wie reagiert die Politik auf diese Umwälzungen?

Da gibt es unterschiedliche Modelle. Aus dieser revolutionären Umbruchszeit geht eine Vielzahl von Verfassungen hervor. Wir haben die nach wie vor traditionellen alten Kantone, wo die restaurativen Tendenzen überwiegen. In diesen Orten sind bis zu den liberalen Bewegungen von 1830/31 kaum Reaktionen zu beobachten. In den neuen Kantonen, die dank Napoleons Gnaden entstehen, sieht die Situation anders aus. Die Mediationskantone St. Gallen, Waadt, Aargau, Thurgau und Tessin haben von Anfang an sehr viel stärker partizipative

politische Strukturen errichtet, weil dort Parlamente und liberale Verfassungen existieren. Diese Kantone sind letztlich besser auf die Entwicklungen des 19. Jahrhunderts vorbereitet, da sie partizipative Strukturen schon aufgebaut haben.

Haben diese Mediationskantone also dank Demokratisierung aktiver auf die wirtschaftlichen und technologischen Umwälzungen reagiert?

Ja, denn diese Kantone – und nach den liberalen Revolutionen natürlich auch weitere Kantone wie Zürich und Bern – haben sehr viel stärker versucht als andere, die politischen Strukturen auf die ökonomischen Erfordernisse abzustimmen. Die Entstehungsgeschichte des Bundesstaates ist ja auch die Geschichte einer Raumbildung, bei der man versucht, die ökonomischen Handlungsräume besser auf die politischen abzustimmen. Da geht es zum Beispiel um die Frage der Abschaffung von Binnenzöllen oder auch um die Vereinheitlichung von Gewichten, Massen und Währungen. Ja, es geht auch um den Ausbau der Infrastruktur. All das sind Integrationsherausforderungen, die sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts immer stärker stellen.

Wie gelingt damals diese Integration?

Da machen wir eine interessante Beobachtung, die in vielerlei Hinsicht auch mit der aktuellen Situation vergleichbar ist. Die Schweiz tut sich ja enorm schwer mit dem Durchbruch zum Bundesstaat. Wir haben bis in den Sonderbundskrieg hinein viele Kantone, die diese Vereinheitlichung nicht wollen, sondern die mit den Strukturen aus dem Ancien Régime zufrieden sind. Auf der anderen Seite stehen jene Kantone, die im Sinne einer nationalen und liberalen Integration dieses Raumes agieren. In dieser Phase, so ab 1815 bis in die 1840er Jahre, nimmt auch die Zahl der interkantonalen Konkordate massiv zu. Das heisst, wir beobachten, dass auf einer freiwilligen Ebene die Kooperation, die Koordination und die Kommunikation unter den Kantonen stark zunehmen, aber immer nur auf freiwilliger Basis. Es sind mehr oder weniger immer dieselben Kantone, die sich auf solche interkantonalen Konkordate einigen.

Um welche konkreten Themen geht es denn?

Es geht um Infrastrukturthemen wie die Post und um Standardisierung und Vereinheitlichung von Masseinheiten. Und es geht auch um die Niederlassungs-

freiheit – das ist ein riesiges Thema. Gewisse Kantone beginnen schon damals, ihren Bürgerinnen und Bürgern gegenseitig Niederlassungs- und Gewerbebefreiheit in den anderen Kantonen zuzugestehen. Wenn man sich die Themen anschaut, die in diesen interkantonalen Konkordaten verhandelt werden, stellt man fest, wie der technologische Fortschritt sowie die Kommunikations- und Verkehrsentwicklung die Kantone dazu drängen, sich stärker abzusprechen und miteinander zu koordinieren. Letztlich bahnt dies in vielem den Bundesstaat von 1848 an.

Starten jene Kantone, die lange auf der alten, ständischen Ordnung beharrt haben, mit einem Rückstand?

Ja sicher, diese traditionellen Kantone sehen im 19. Jahrhundert ihre Felle davonschwimmen. Ich habe vorhin vom Solddienst als wichtigstem Exportgewerbe der Schweiz im Ancien Régime gesprochen. Dieses Exportgewerbe, also diese militärische Arbeitsmigration, war gerade für die agrarisch-bäuerlichen Kantone der Innerschweiz, für das Wallis und Graubünden immer sehr viel wichtiger als für die Kantone, deren Wirtschaft sich schon in der frühen Neuzeit mit Protoindustrie relativ dynamisch entwickelte. In dem Moment, in dem aus politischen Gründen dieser Solddienst nicht mehr toleriert wird, sehen diese Kantone ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten wegbrechen. Das fordert dann wiederum die dort herrschenden Eliten heraus. Denn die Staats- und Gesellschaftsordnung in jenen Kantonen war letztlich stark darauf ausgerichtet, ihrer Elitenschicht ein standesgemässes Auskommen zu gewährleisten.

Diese Ordnung wird zusätzlich von den Liberalen in Frage gestellt.

Genau, die Liberalen diskreditieren im frühen 19. Jahrhundert den Staat des Ancien Régime als Parasitenstaat und verlangen, dass das öffentliche Gemeinwesen nicht länger dazu dienen soll, eine privilegierte Schicht zu alimentieren. Das moderne Staatsbürgerkonzept erfordert, dass der Staat seine Beamten entlohnt, sie aber nicht alimentiert. Zudem soll das meritokratische Prinzip zum Tragen kommen und nicht mehr die Geburt in eine «richtige» Familie über die politische Rolle einer Person bestimmen.

Eine zentrale Forderung in diesem Kontext ist die Reformation des Bildungswesens.

Für die Liberalen im 19. Jahrhundert ist der Ausbau des Schulbereichs eine wichtige, hochrangige Forderung. Der Kanton Aargau bezeichnet sich ja nicht umsonst als Kulturkanton; er nimmt für sich diese Ehre in Anspruch, weil der Kanton in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts sehr viel in den Bildungs- und Schulbereich investiert hat.

Gab es gegen die Reformbestrebungen der Liberalen auch Widerstand?

Hier kommt der Einfluss der Kirche ins Spiel. Im Ancien Régime hatte die Kirche unglaublich viel Einfluss auf das Schulwesen, das sich damals immer in enger Kooperation und mit Partizipation der kirchlichen Autoritäten entwickelt hat. Die Ausbildung des modernen Schulwesens ist somit auch eine Ausmarchung der Kompetenzen zwischen Staat und Kirche. Nicht zuletzt wird das im Kulturkampf in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts noch einmal eine Rolle spielen.

Werden bei der Gründung des Bundesstaates 1848 nochmals ganz neue Themen aufgenommen oder einfach die bestehenden Errungenschaften der progressiven Kantone konsolidiert?

Die Themen, die in den Konkordaten eine wichtige Rolle spielten, also Zölle, Standardisierung von Massen, Gewichten und Währungen, die Niederlassungs- und Bewegungsfreiheit, diese Themen finden sich alle auch wieder prominent in der Verfassung von 1848. Gewissermassen entsteht damals ein früher Wirtschaftsraum – nicht ein EWR, sondern ein «CHWR». Die Konkordate setzten die Themen, aber sie waren nicht in der Lage, diesen qualitativen Sprung herbeizuführen.

Warum nicht?

Der Bundesvertrag von 1815 sah zwar durchaus die Möglichkeit vor, dass die Kantone ihre Zusammenarbeit verstärken können. Doch es waren immer freiwillige Vereinbarungen, und wenn man sich anschaut, welche Kantone dabei waren und welche nicht, dann haben wir vielfach schon die Lagerbildung der Sonderbundskrise vorweggenommen. Es sind die konservativ-katholisch-ländlichen Kantone, die nur ausnahmsweise mitmachen, und es sind die städtischen Mittellandkantone, die stark engagiert sind. Um diese Diskrepanz aufzulösen,



«Man könnte nun sagen, dass das Erfolgsmodell Schweiz auch ein bisschen damit zu tun hat, dass die Kantone immer irgendwie auch Rivalen waren. Das sind also durchaus Strukturen, die etwas für sich haben, wenn es um den Wettstreit um die beste Lösung geht.»

André Holenstein

bedarf es noch einmal einer kriegerischen Auseinandersetzung. Letztlich wird der gordische Knoten der eidgenössischen Integration mit Gewalt durchtrennt. Die Verlierer werden in diesen Bundesstaat hineingezwungen. Der Bundesstaat hat denn auch in den Verliererkantonen noch Jahrzehnte mit grossen Akzeptanzschwierigkeiten zu kämpfen – obwohl gerade die Vertreter der Verliererkantone in der Kommission, die die Bundesverfassung erarbeitet hat, den Ausschlag für die geniale Lösung des National- und Ständerats geben, dem gleichgestellten Zweikammersystem.

Wie innovativ war die Bundesverfassung von 1848 im historischen Kontext?

Zunächst ist zu sagen, dass es die einzige erfolgreiche liberale Revolution in Europa 1848 ist. Sie findet im Rahmen einer grossen europäischen Revolutionsbewegung statt, so wie auch die liberalen Revolutionen der 1830er Jahre in den Kantonen in einem «window of opportunity» stattfinden, weil die Grossmächte mit sich selber beschäftigt sind und gar nicht intervenieren können, obwohl sie zum Teil gerne möchten.

Wenn man die spätere wirtschaftliche Entwicklung des Landes anschaut, scheint die Bundesverfassung von 1848 eine gute Antwort auf die damaligen Entwicklungen gewesen zu sein.

Es liegt auf der Hand, dass es in Europa, aber auch global, unterschiedliche Entwicklungen gibt. Die «great divergence» ist so ein Schlüsselwort in der Wirtschafts- und Globalgeschichte geworden. Es geht dabei um die Frage, wie Europa zum Vorreiter im globalen Handel wird und die Weltwirtschaft dominiert. Die Globalgeschichte zeigt nämlich auch, dass Europa im Vergleich zu China oder Indien lange nicht an der Spitze der Entwicklung lag. Der Aufstieg von Europa zur globalen Vormacht ist eine Erscheinung des 18. und 19. Jahrhunderts.

Was sind die Erklärungen dafür?

Ein Punkt, der immer wieder genannt wird, ist die Rivalität von miteinander konkurrierenden Mächten in Europa. Das war ein Faktor, der Dynamik und Innovation durch Konkurrenz antrieb. Man könnte nun sagen, dass das Erfolgsmodell Schweiz auch ein bisschen damit zu tun hat, dass die Kantone immer irgendwie auch Rivalen waren. Das sind also durchaus Strukturen, die etwas für

sich haben, wenn es um den Ideenwettbewerb und den Wettstreit um die besten Lösungen geht.

Wenn wir nun zurück ins Jahr 2019 kehren: Welche Lehren sollte die Schweiz aus ihrer Geschichte ziehen?

Wir Historiker sind ja immer etwas zurückhaltend, Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen. Die Geschichte ist immer komplex und einzigartig. Gleichwohl denke ich, dass die Schweiz gut beraten wäre, ihr wirtschaftliches Tun und ihr politisches Handeln nicht zu weit auseinander driften zu lassen. Der Kleinstaat Schweiz ist ökonomisch eine Weltmacht, wenn man es pro Kopf der Bevölkerung aufrechnet. Egal ob als Finanzplatz oder als Rohstoffumschlagplatz: Wir spielen ökonomisch in der Champions League. Politisch hingegen verkaufen wir uns als Zwerg. Das passt nicht zusammen.

Wo überall erwachsen aus dieser Diskrepanz Spannungen?

Beispiele sind die Ereignisse rund um das Bankgeheimnis, die nachrichtenlosen Vermögen oder die Anpassung unserer Steuersysteme an die Forderungen der Europäischen Union (EU) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Wir stossen aussenpolitisch immer wieder an Grenzen und reagieren dann unglaublich sensibel darauf. Wir pochen auf unsere Souveränität und Freiheit, wollen alles selber steuern. Dabei sind wir ökonomisch schon seit Jahrhunderten international unglaublich stark eingebunden. Diese Verflechtung passt schlicht nicht zusammen mit dem Hohelied auf die Souveränität und Unabhängigkeit. Wenn man dieses gleichwohl singt, dann muss man damit rechnen, dass man immer wieder unter Druck kommt – sei es vonseiten der USA, der EU oder der OECD. Das Hohelied auf die Souveränität, die Unabhängigkeit und die Freiheit taugt vielleicht für Sonntagsreden und Ansprachen am 1. August. Aber in der Regel hat die Schweiz schliesslich immer klein beigegeben – einfach aus ökonomischen Interessen. Weil man sehr wohl weiss, was auf dem Spiel steht. Unsere wirtschaftliche Verflechtung sichert Arbeitsplätze und begründet unseren Wohlstand. Ich glaube, das ist evident. Die Verflechtung wiederum bedingt aber, dass man auch akzeptieren muss, wenn die massgeblichen geopolitischen Rahmenbedingungen von anderen gesetzt werden.

Dieses Gespräch wird in einer Publikation erscheinen, in der verschiedene Was-wäre-wenn-Szenarien für die Schweiz von heute erarbeitet werden. Erlauben Sie mir daher eine Frage zum Schluss. So scheint Napoleon gewissermassen die Hebamme der modernen Schweiz...

Er war der Totengräber der Helvetischen Republik. 1798 ist es noch nicht Napoleon, sondern das Direktorium, das die französische Armee auf dem Gebiet der heutigen Schweiz intervenieren lässt. Napoleon ist damals noch in Ägypten unterwegs. Er wird erst 1799 der starke Mann in Frankreich, und 1803 spielt er mit der Mediation eine wirklich wichtige Rolle für die Schweiz. Mediation heisst ja Vermittlung. Napoleon erkennt, dass das Modell Helvetik für die Stabilisierung der Schweiz überhaupt nicht funktioniert. Es hat keine Verwurzelung in der Tradition und ist mit permanentem Widerstand konfrontiert. Napoleon braucht aber Stabilität. Er wird also nicht Mediator aus Sympathie für die Schweiz, sondern aus Eigeninteresse. Das Geniale an Napoleon ist, wie er auf die Schweizer Eigenheiten eingeht. So soll er gesagt haben: «Ich weiss, ihr funktioniert nur auf föderalistischer Basis.» Deshalb gibt Napoleon den Kantonen die Souveränität wieder zurück, aber es gibt keine Untertanengebiete mehr.

Das macht nun noch neugieriger auf Ihre Antwort auf die letzte Frage, die ganz im Stil dieser Publikation lautet: Was wäre aus der Schweiz geworden, wenn Napoleon nie gelebt hätte?

Nun, letztlich führt auch hier kein Weg daran vorbei, dass dieses Corpus helveticum nur in seiner Verflochtenheit verständlich wird. Europa steht nach der französischen Revolution in Flammen. Es gibt diese massive Reaktion der konservativen Mächte. Der Kontinent erlebt mehrere Koalitionskriege, und es ist eigentlich schon ein Wunder, dass der erste Koalitionskrieg von Frankreich gewonnen wird. Niemand hat damit gerechnet, dass diese im Innern geschwächte revolutionäre Republik diesen Krieg gewinnt. Als dann 1797 Österreich als letzte antifranzösische Macht mit Frankreich Frieden schliesst, ist den Schweizern klar: Jetzt sind wir dran. Jetzt hat Frankreich freie Hand, erfährt keinen Widerstand mehr und wird nun diesen Raum so gestalten, wie es seinen eigenen Interessen entspricht. Das scheitert. Die Helvetische Republik bringt Instabilität, und erst Napoleon stellt die Dinge wieder her. Er ist insofern schon eine Schlüsselfigur für die Schweiz. Zumal er das Land immer noch sehr im Inter-

esse Frankreichs gestaltet. Deswegen befindet der Wiener Kongress 1815: Das darf nie mehr passieren. Eine einzige Macht in Europa darf diesen Raum nicht exklusiv kontrollieren. Deshalb braucht es die Schweiz – man hätte diesen Landen ja auch aufgeben können! Aber nein, die Grossmächte befinden, dass dieser Staat eine Funktion in der europäischen Staatenstruktur hat, oder wie Charles Pictet de Rochemont später einmal erklärt: «Man muss die Schweiz von Europa aus denken.»

Das Gespräch führte Jürg Müller.

Optionen für die Schweiz der Zukunft: eine Vorbemerkung

Der Blick in die schweizerische Vergangenheit zeigt: Die Politik hat im 19. Jahrhundert den technologischen und gesellschaftlichen Wandel keineswegs aktiv begleitet, sondern vielmehr immer wieder behindert. Wie damals gibt es auch heute landauf, landab viele bewahrende Tendenzen.

Ohne Rücksicht auf nostalgische Gefühle verändern sich aber auch heute die Wirtschaft, die Technologie und damit die Gesellschaft in einem atemberaubenden Tempo. War es im 19. Jahrhundert die sich beschleunigende Industrialisierung, ist es heute die in alle Lebensbereiche vordringende Digitalisierung. Und wie zu Anfangszeiten des Bundesstaates bewegt sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts auch auf der geopolitischen Ebene wieder enorm viel.

Die grundlegenden Tendenzen sind hinlänglich bekannt. Dessen ungeachtet dürften gewisse der folgenden Was-wäre-wenn-Szenarien auf den ersten Blick fernab der heutigen Realität erscheinen. Dieser Eindruck täuscht. Einzelne Trends werden zwar bewusst pointiert dargestellt, aber wer die Entwicklungen in den einzelnen Bereichen im Detail analysiert, erkennt rasch: So unwahrscheinlich sind die skizzierten Alternativwelten nicht.



Teil I Globale Verschiebungen

— Herleitung Teil I	_ 42
— Was wäre, wenn die WTO auseinanderbricht?	_ 50
— Was wäre, wenn alle multinationalen Firmen plötzlich die Schweiz verlassen?	_ 58
— Was wäre, wenn die Nato handlungsunfähig wird?	_ 64

Herleitung Teil I

Globale Verschiebungen

Es gibt zahlreiche globale Entwicklungen, die einen grossen Einfluss auf die Schweiz haben. Im Bereich der Aussenwirtschaft sind es der rückläufige Multilateralismus und ein sich intensivierender Standortwettbewerb. Auch werden Sicherheitsfragen zunehmend relevant.

Weshalb gerade das weltwirtschaftliche Geschehen Anlass zur Sorge geben sollte, mag manchem wohl nicht einleuchten. Die Globalisierung hat in den letzten Jahrzehnten schliesslich erhebliche Wohlstandsgewinne geschaffen – das Modell der komparativen Kostenvorteile des englischen Ökonomen David Ricardo erwies sich als zutreffend. Das reale Welt-BIP hat sich seit 1950 versechsfacht, wobei der Abbau nationaler Handelschranken die wirtschaftliche Zusammenarbeit erheblich förderte.³ Auch die internationale Verflechtung der Schweizer Unternehmen hat in den vergangenen Jahrzehnten markant zugenommen und ist seit der Jahrtausendwende der wichtigste Motor des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums.⁴

Abkehr von der multilateralen Wirtschaftsordnung

Insbesondere von der globalen Handelsintegration hat die Schweiz überproportional profitiert und ab den 1990er Jahren die grössten globalisierungsbedingten Pro-Kopf-Einkommenszuwächse erzielt (Bertelsmann Stiftung 2018). Neben den multinationalen Firmen sind auch zwei Drittel der KMU international tätig (Credit Suisse 2014). Rund drei Viertel der hiezulande Beschäftigten arbeiten in Unternehmen, für die der internationale Handel eine Rolle spielt. Dies verwundert nicht, ist doch der Schweizer Heimmarkt seit je (zu) klein.

Allen Erfolgsmeldungen zum Trotz hat die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung auch in der Schweiz einen schweren Stand. Die Globalisierung fand schon immer Kritiker (Martin und Schumann 1996), doch in jüngster Zeit gerät sie geradezu in Verruf. Weltweit wurden in den letzten zehn Jahren fast 10 000 protektionistische Massnahmen eingeführt, welche die Hürden im Welthandel erhöhen (Dümmler und Roten 2018). Die häu-

3 Zwischen 1947 und 2008 sank der durchschnittliche Zollsatz in Industrienationen um 90 % (Economiesuisse 2018).

4 Zwischen 1980 und 2017 legten die Ausfuhren um jährlich durchschnittlich 3,6 % zu. Die Aussenhandelsquote (Anteil der Exporte und Importe von Gütern, ohne Gold und Dienstleistungen, am BIP) hat sich seit 1980 von 69 % auf 93 % erhöht (Seco 2019).

figsten Massnahmen waren Einfuhrzölle, Exportstützung sowie Vorgehen gegen (vermeintliches) Preis-Dumping. Und die enge wirtschaftliche Verzahnung der Schweiz mit ihrer wichtigsten Handelspartnerin, der Europäischen Union (EU), wird mittlerweile politisch dominiert von einem konfrontativen Spannungsverhältnis (Thürer 2015).

Hierzulande treffen Schweizer Unternehmen bei der Ausübung ihrer internationalen Tätigkeit auf immer mehr regulatorische Hürden. Neuerdings gibt es sogar Bestrebungen, die eine extritoriale Anwendung von Schweizer Recht verlangen (Schnell und Dümmler 2019). Dies widerspricht dem Prinzip, wonach der internationale Handel am besten auf gemeinsamen Regeln fusst, während nationale Gesetze lokale Gegebenheiten berücksichtigen.

Aufgrund ihrer ausgeprägten Aussenorientierung ist die Schweizer Volkswirtschaft besonders abhängig von einem verlässlichen internationalen Regelwerk. Aber die Welt handelsorganisation (WTO) als Garant des multinationalen Handelssystems steht erheblich unter Druck. Die 2001 gestartete Doha-Runde konnte bisher nicht zum Abschluss gebracht werden, wofür es mehrere Ursachen gibt:

- Erstens ist die Zahl der Mitglieder der WTO bzw. ihrer Vorläuferin, des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (Gatt), in den letzten Jahrzehnten stark gestiegen. Mit der Aufnahme von zahlreichen Schwellen- und Entwicklungsländern hat auch die Heterogenität der Standpunkte zugenommen.
- Zweitens wurden bereits in früheren Handelsrunden substanzielle Zollsenkungen erreicht. Der Spielraum bei den sogenannten tarifären Handelshemmnissen ist viel kleiner als früher.
- Auch deshalb nahm man, drittens, die nicht tarifären Handelshemmnisse ins Visier, z.B. technische Vorschriften, den Dienstleistungsverkehr, das öffentliche Beschaffungswesen und den Schutz des geistigen Eigentums sowie der ausländischen Direktinvestitionen. Die Zahl der behandelten Themen und die Komplexität sind in der Folge gewachsen.

Als Folge der WTO-Blockade wächst die Attraktivität bilateraler und plurilateraler (mehrere Länder umfassender) Abkommen. Ihre Zahl ist seit 1990 um mehr als den Faktor 15 gestiegen (vgl. Abbildung 1). Doch präferenzielle Handelserleichterungen implizieren die Diskriminierung von Drittstaaten und bringen handelsumlenkende Effekte mit sich: Anstatt ein Gut aus jenem Land zu beziehen, das dieses am günstigsten herstellen kann, wird es aus einem Partnerland bezogen. Mit der wachsenden Zahl einander überlappender Abkommen und Regulierungen steigen schliesslich Komplexität und Kosten des globalen Handels.

Die oben aufgezählten Gründe erschwerten in den letzten Jahrzehnten bedeutende zusätzliche Öffnungsschritte im multilateralen Rahmen und damit eine weitere Globa-

lisierung. Dies ist zum Nachteil gerade kleinerer Staaten, die ohne international verbindliche Handelsregeln grossen Ländern und Wirtschaftsräumen bis zu einem gewissen Grad schutzlos ausgeliefert sind.

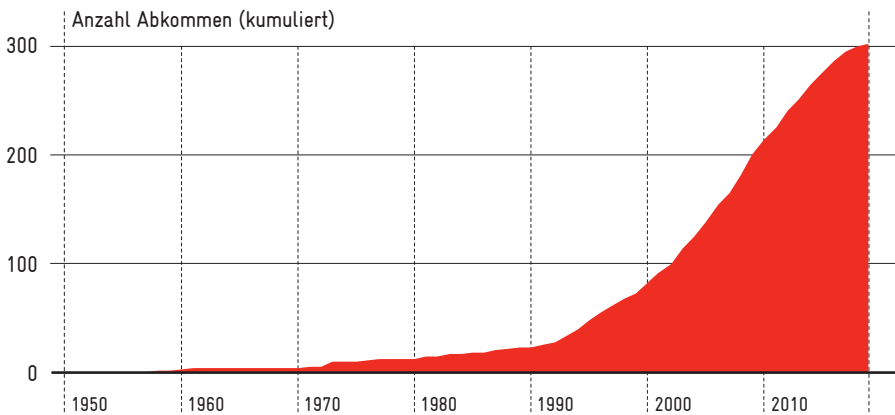
Zugleich ist zu beobachten, dass die globale Wirtschaftsordnung immer mehr durch drei grosse Handelsblöcke und deren Regelwerke dominiert wird: das United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), das Asia Pacific Trade Agreement (Apta) und die EU. Für die Schweiz stellt sich die Frage, wie sie auf diese Entwicklungen reagieren soll, damit ihrer Exportwirtschaft weiterhin ein ungehinderter Marktzugang in ihre Absatzmärkte gesichert werden kann. Der Multilateralismus und eine starke WTO wären für eine kleine, offene Volkswirtschaft zwar begrüssenswert. Doch die Schweiz wird künftig wohl immer weniger auf diesen aussenwirtschaftlichen Königsweg setzen können.

Abnehmende Attraktivität der Schweiz für multinationale Unternehmen

Die geopolitischen Verschiebungen fordern nicht nur in der Schweizer Aussenhandelspolitik ihren Tribut, sondern auch bei der inländischen Wirtschaftspolitik. Die Attraktivität des Landes für multinationale Unternehmen leidet seit Jahren. Das darf die Politik nicht auf die leichte Schulter nehmen, denn diese Konzerne sind für die hiesige

Abb. 1_ Explosion bei den bi- und plurilateralen Handelsabkommen

Seit dem Jahr 2000 steigt die kumulierte Zahl weltweit abgeschlossener bi- und plurilateraler Handelsabkommen rasant. Ein Grund dafür liegt in der Blockade der WTO-Bemühungen um generelle, multilaterale Senkungen der Handelsbemmnisse.



Quelle: WTO (Regional Trade Agreements Information System, RTA-IS)

Volkswirtschaft bedeutend. Sie erwirtschaften gut einen Drittel des Schweizer Bruttoinlandsprodukts (BIP) und stellen rund einen Viertel aller Arbeitsplätze (Naville et al. 2019).

Noch gilt die Schweiz im öffentlichen Bewusstsein als beliebter Standort für multinational tätige Unternehmen. Gewisse Statistiken untermauern diese Wahrnehmung auch weiterhin. So sind in der Schweiz pro Million Einwohner fast 1,7 Unternehmen aus der weltweiten Top-500-Liste der umsatzstärksten Unternehmen vertreten – eine höhere Dichte hat in Europa nur Luxemburg (Fortune 2019). Doch solche nachlaufende Indikatoren sollten uns nicht in falscher Sicherheit wiegen.

Ein zentrales Merkmal der multinationalen Unternehmen ist, dass sie ihre Geschäftstätigkeit grundsätzlich von fast jedem Ort der Welt aus betreiben können. Ein umsichtiges Management einer international tätigen Firma wird den eigenen Standort deshalb auch permanent überprüfen. Die Schweiz hat dabei mit ihrem kleinen Binnenmarkt einen gewichtigen Nachteil gegenüber den USA oder einem Mitgliedsstaat der EU. Mit anderen Worten gibt es für multinationale Unternehmen lokal nicht viel zu holen – das ist ein Standortnachteil, den das World Economic Forum alljährlich in seinem Report zu den Volkswirtschaften dieser Welt festhält (WEF 2018).

Umso schwerer wiegen andere Standortfaktoren für Länder wie die Schweiz: die makroökonomische und politische Stabilität, die Rechtssicherheit, die gut ausgebaute Infrastruktur, die Bildungsqualität, das Angebot qualifizierter Arbeitskräfte, eine schlanke Verwaltung und auch eine moderate Steuerbelastung. Dank Vorteilen bei diesen Faktoren konnte die Schweiz ihren Nachteil des kleinen Heimmarktes über viele Jahre hinweg gut kompensieren. Als besonders erfolgreich gilt die gesonderte Besteuerung von sogenannten Statusgesellschaften.⁵ Eine Studie kam vor sechs Jahren zum Schluss, dass die Schweiz damals gesamthaft zu den steuerlich attraktivsten Standorten weltweit gehörte (BAK Basel 2013).⁶

Bisweilen entstand wohl der Eindruck, dass nichts und niemand die multinationalen Unternehmen zu einem Wegzug aus der Schweiz bewegen könnte. Das Problem ist jedoch, dass der Wind in den vergangenen Jahren gedreht hat, ohne dass dies von breiten Bevölkerungskreisen wahrgenommen wurde. Seit 2014 haben sich – verglichen mit den europäischen Konkurrenzstandorten – markant weniger multinationale Unternehmen in der Schweiz niedergelassen als in den Jahren 2009 – 2013 (Naville et al. 2019).⁷

5 Vgl. zum Beispiel Bundesrat (2015) zu Definition, Sinn und Zweck von Statusgesellschaften.

6 Dies kann eine Erklärung dafür sein, dass sich verschiedene regulatorische Verschlechterungen – etwa die Annahme der Minder-Initiative – nicht umgehend negativ auf die Standortattraktivität auswirkten.

7 Konkret hat sich der Anteil der multinationalen Firmen (mit mindestens einer Milliarde Umsatz), die für einen neuen Standort die Schweiz auswählten, von 27 % auf 19 % reduziert (Vergleich mit Irland, den Niederlanden, Grossbritannien und Luxemburg).

Auch hat sich nicht eine einzige namhafte Firma, die nach dem Entscheid über den Brexit einen neuen Standort ausserhalb des Vereinigten Königreichs gesucht hat, für die Schweiz entschieden. Diese Entwicklung ist bedenklich und lehrt, dass sich die Schweiz ihrer Rolle als wichtiger Standort für multinationale Unternehmen nicht für alle Zeit sicher sein kann.

Volatile internationale Sicherheitsarchitektur

Neben der weltwirtschaftlichen Rahmenordnung ist seit dem Fall des Eisernen Vorhangs auch die globale Sicherheitsarchitektur dynamischer, komplexer und unberechenbarer geworden. Vermehrt rücken totgeglaubte sicherheitspolitische Aspekte wieder in den Fokus – das wird nicht spurlos an der Schweiz vorbeigehen. Die Interessen der Grossmächte werden zunehmend mit Machtmitteln durchgesetzt. Die internationalen Spannungen nehmen zu (EDA 2019).

Am Ursprung dieser Entwicklung stehen Verschiebungen in der ökonomischen Sphäre. Die USA mit ihrer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung stellen zwar nur 4% der Weltbevölkerung, erwirtschaften aber noch immer ein Viertel der globalen Wertschöpfung und verantworten 40% der weltweiten Rüstungsausgaben (Munich Security Conference Foundation 2019). Diese Vormachtstellung wankt, weil Chinas Anteil an der Weltwirtschaft in den vergangenen zwei Jahrzehnten von 6% auf 16% gestiegen ist. Mehr als eine halbe Milliarde Chinesen konnten sich aus der Armut befreien, und das Reich der Mitte ist heute der grösste Auslandsinvestor (Weltbank 2019). Das erklärte Ziel Chinas ist denn auch, bis Mitte des Jahrhunderts die globale Industrie-, Technologie- und Innovationsführerschaft zu übernehmen (Deutsche Bank Research 2019).

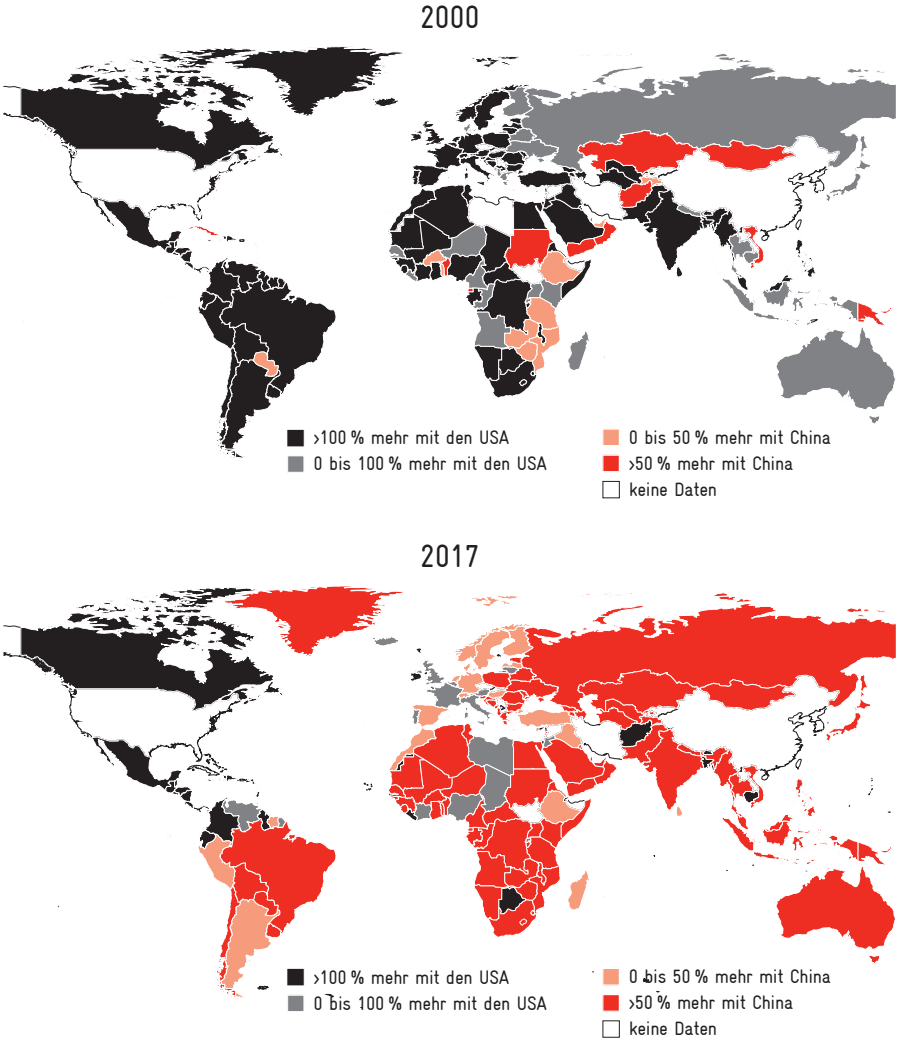
Auch Handelsströme haben sich zwischen 2000 und 2017 auf internationaler Ebene von den USA weg hin zu China verschoben (Dümmler und Anthamatten 2019). Das bleibt nicht ohne Folgen auf dem internationalen Parkett, wo die Spannungen zwischen den Vereinigten Staaten und China die Schnittstellen zwischen Handel und Sicherheit dominieren – mit Bezug auf die jüngste US-amerikanische Handelspolitik wird gar der neue Begriff «weaponization of international trade» verwendet (Nünlist 2018).

Mit dem Erstarken von China gilt Asien nun für die USA als zentrale strategische Herausforderung. Entsprechend verstärken die Vereinigten Staaten ihre sicherheitspolitischen Aktivitäten im asiatischen Raum. Als Konsequenz davon erhält der Schuttschirm der «Pax americana» für den europäischen Kontinent zunehmend Löcher – mit entsprechenden Auswirkungen auf die sicherheitspolitische Gestaltungsmacht der Nato. Gleichzeitig baut China seinen Einfluss mit der Belt-and-Road-Initiative auch gegen Westen kontinuierlich aus. Das langfristig angelegte Infrastruktur- und Investitionsprojekt verbindet den eurasischen Grosskontinent von Amsterdam bis Wladiwostok. Da-

Abb. 2_ China ist neu der global wichtigste Handelspartner

Seit dem Jahr 2000 ergab sich eine enorme geopolitische Verschiebung der Handelsvolumen: Um die Jahrtausendwende wiesen noch die allermeisten Länder ein grösseres Handelsvolumen mit den USA als mit China auf (schwarz/grau eingefärbt), 2017 dagegen ist fast die ganze Welt rot (Handelsvolumen mit China übersteigt jenes mit den USA).

Relative handelspolitische Bedeutung der USA bzw. Chinas (inkl. Hongkong)



Quelle: WITS (2019); Berechnungen von Legge et al. (2019)

durch sichert sich China Zugang zu Ressourcen und Energie und erleichtert den Export eigener Güter.

Neben den Spannungen zwischen den USA und China markiert auf dem europäischen Kontinent Russland nach wie vor seine Grossmachtansprüche. Russland ist zwar nur eine mittelgrosse Wirtschaftsmacht, vergleichbar mit Spanien oder Australien.⁸ Aber Moskau zeigt sich davon unbeirrt und hat durch verschiedene Aktionen bereits gezeigt, dass man gewillt ist, die Grossmachtansprüche auch mit (para-)militärischen Mitteln durchzusetzen. Die Politik ist stark national-autoritär ausgerichtet und lehnt die liberale Ordnung westlicher Prägung ab, dennoch bestehen Verflechtungen mit rechtsnationalen Parteien Westeuropas.

Demgegenüber ist die EU mit dem zweitgrössten Binnenmarkt der Welt eine Wirtschaftsmacht ohne sicherheitspolitische Bedeutung. Das hat Folgen. In einer Welt im sicherheitspolitischen Wandel ringt Europa um seinen Platz. Die weltweite Zunahme autoritärer Tendenzen führt dazu, dass die gerade auch von Europa propagierte liberale Weltordnung unter Druck gerät. Rechtsstaatliche Prinzipien sowie Demokratie und Menschenrechte geraten in die Defensive (EDA 2019). Freiheit als Wert ist global gesehen auf dem Rückzug (Cato Institute 2018).

Auf all diese gewichtigen Verschiebungen muss die Schweizer Sicherheitspolitik Antworten finden. Eine Weiterentwicklung der Strategie betrifft unter anderem Fragen zur sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit anderen Ländern sowie Vorkehrungen im Bereich der Cybersicherheit.

⁸ Russland reicht es im BIP-Ranking der Weltbank nur auf Platz 12 (Weltbank 2019).

Box 1

Globale Verschiebungen – drei Szenarien für die Schweiz

Die Kräfteverhältnisse in der Welt verändern sich. Mächtige Staaten(-bünde) spielen bei wirtschaftlichen Themen mit ihren Muskeln, weshalb bestehende internationale Institutionen unter Druck geraten. Gleichzeitig verschiebt sich das globale Machtgleichgewicht nach Asien. Im Folgenden werden diese verschiedenen Entwicklungen auf dem globalen Parkett konsequent weitergezogen und ihre Folgen für die Schweiz in drei Szenarien durchgedacht:

Was wäre, wenn ...

...die WTO auseinanderbricht? S. 50

...alle multinationalen Firmen plötzlich die Schweiz verlassen? S. 58

...die Nato handlungsunfähig wird? S. 64

Was wäre, wenn ...

... die WTO auseinanderbricht?

Patrick Dümmler, Jennifer Anthamatten

Die Schweiz als kleine, offene Volkswirtschaft profitiert vom Multilateralismus der Welthandelsorganisation (WTO). Ein Zusammenbruch des Handelsbündnisses wäre ein schwerer Schlag für das Land. Die Schweiz sollte daher auf Reformen bei der WTO pochen und gleichzeitig auf ein dichteres Netz von bilateralen Freihandelsverträgen hinarbeiten.

Szenario

Der Handelskonflikt zwischen den USA und China ist eskaliert. Nachdem Washington anfänglich «nur» die Ernennung neuer Richter im Berufungsgremium blockierte, ist es nun zum grossen Knall gekommen: Die USA treten formell aus der WTO aus. China folgt auf dem Fuss. Die WTO verliert mit dem Abgang ihrer beiden wirtschaftlich bedeutendsten Mitglieder auf einen Schlag ihre Legitimation als weltumspannende multilaterale Handelsorganisation. Ihrer zentralen Rolle beraubt, bricht sie auseinander.

Wirtschaftsexperten warnten nicht ohne Grund schon lange vor einer Rückkehr des ökonomischen Nationalismus und befürchteten ein Ende der Globalisierung (Aktionskreis Freiburger Schule 2019). Die Weltwirtschaft bewegt sich mit dem Zusammenbruch der WTO nun aber in grossen Schritten von einem regel- zu einem machtbasieren Handelssystem. Die ent-

standene Lücke versuchen politisch schwach legitimierte Organisationen wie die G-20 oder die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu füllen. Ihr globaler Einfluss steigt, und sie prägen die Politik von Mitgliedsländern wie auch Drittstaaten mittels grauer und schwarzer Listen – die Schweiz hat bereits in der Vergangenheit einschlägige Erfahrungen damit gemacht.

Die Schweiz setzt auf Stärkung des Bilateralismus...

Zahlreiche Staaten forcieren nach dem Scheitern der WTO den Abschluss bilateraler und plurilateraler Abkommen. Es entbrennt ein globaler handelspolitischer Wettstreit um die besten Zugangsbedingungen zu den grössten und wachstumsstärksten Märkten. Um nicht ins Hintertreffen zu geraten, kündigt der Bundesrat unter dem Titel «Schweiz hoch 2» bzw. «CH²» eine Stärkung seiner aussenwirt-

schaftspolitischen Aktivitäten an. Eckpfeiler der CH²-Strategie sind die Sicherung und Optimierung bisheriger und die Schaffung neuer bilateraler Marktzugänge. Im Fokus stehen Verhandlungen mit der EU, den USA, China, Indien, Japan und dem Vereinigten Königreich.

An die Verhandlungsführer ergeht die bundesrätliche Vorgabe, beim Marktzugang auf Reziprozität zu pochen. Mit ihrem bestehenden Netzwerk an Freihandelsabkommen (FHA) mit über 70 Ländern (Seco 2019) verfügt die Schweiz zunächst über einen Startvorteil. Die meisten «tiefhängenden Früchte», sprich Abkommen, konnten in den vergangenen Dekaden – meist im Verbund mit den Partnern der Europäischen Freihandelsassoziation (Efta) – geerntet werden. Dabei blieben die Partikularinteressen einzelner Schweizer Branchen gewahrt, so wurden beispielsweise Agrargüter erfolgreich von den Zollsenkungen ausgenommen.

...stösst innenpolitisch aber auf Widerstände

Die Pole-Position der Schweiz im globalen Freihandelsnetzwerk ist jedoch bald eingebüsst. Andere Länder überholen die Schweiz, weil ihre FHA mehr Länder abdecken oder ihre Abkommen umfassender ausfallen. Der Grund für die relative Verschlechterung der Schweiz: Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Entwicklungspolitik, Menschenrechte und Umwelt sowie die eingespielte Lobby des Agrarsektors blockieren die Ratifizie-

rung neuer bzw. erweiterter FHA. Mit Horrorszenarien wie dem Abholzen des malaysischen Regenwaldes oder «dem letzten Bauern der Schweiz» wird in der Öffentlichkeit Stimmung gegen Freihandel gemacht.

Der wirtschaftlich schrumpfende, politisch aber erstarkte Agrarsektor lässt sich nicht einmal ansatzweise öffnen. Das Nachsehen hat der Rest der Wirtschaft, der über 99,4 % der gesamten Wertschöpfung der Schweiz erarbeitet. Viele inländische Interessengruppen wittern nun Morgenluft und setzen neue Schutzbestimmungen im Aussenhandel durch. Dies gegen den Widerstand grosser Teile der Wirtschaft, die für ihre Produktion auch auf ausländische Vorleistungen angewiesen ist.

Die Schweiz gerät immer mehr in eine Abschottungsspirale. Entsprechend steigt der Druck auf die traditionell wertschöpfungsstarken exportorientierten Unternehmen in der Schweiz. Aufgrund des Wegfalls der WTO-Regeln sowie des 2022 in einer Volksabstimmung endgültig gescheiterten Rahmenabkommens mit der EU stossen sie auf immer mehr Exporthürden. Das aufwendige Einholen unterschiedlicher Bescheinigungen, hohe Zölle sowie die lange Abfertigungsdauer beim Grenzübertritt wirken kostentreibend und beschädigen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Produkte (vgl. Box 2).

Box 2

Konsequenzen für exportorientierte Unternehmen beispielhaft dargestellt

Der Zusammenbruch der WTO hat auch auf das Schweizer Unternehmen Wasch-Sauber GmbH Auswirkungen. Seine innovativen Kebrmaschinen stellen weltweit eine Art «Goldstandard» dar. Lange Jahre lief das Exportgeschäft hervorragend, trotz der höheren Schweizer Kostenstruktur konnten die Maschinen bis nach Übersee verkauft werden. Neue Konformitätsbestimmungen, höhere Zölle und lange Abfertigungszeiten machen dem Nischenanbieter das Leben aber zusehends schwerer. Viele Kunden, vor allem der öffentlichen Hand, überlegen sich, Hersteller aus ihrem eigenen Land zu berücksichtigen. Der erhöhte Wertzoll verteuert das Schweizer Produkt gegenüber jenen der Konkurrenz überproportional.

Der Rückgang des Schweizer Aussenhandelsvolumens bleibt nicht ohne volkswirtschaftliche Auswirkungen: Es findet eine relative Verlagerung der Schweizer Wirtschaftsstruktur hin zu den binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren statt. Deren Produktivität ist aufgrund der bisher ausgebliebenen – längst überfälligen – Reformen deutlich tiefer als in den traditionell wettbewerbsstarken exportorientierten Sektoren. Die Verlagerung reduziert die gesamte volkswirtschaftliche Produktivität und setzt das bisher hohe Schweizer Lohnniveau unter Druck. Wegen der wirtschaftlichen Abkühlung nehmen die gesellschaftlichen Verteilungskämpfe zu. Der Zusammenhalt des Landes wird auf die

Probe gestellt. Die von der Schweiz verfolgte CH²-Strategie – der Abschluss neuer sowie die Vertiefung bestehender FHA mit grossen Handelspartnern – erscheint immer schwieriger umsetzbar. Mangels Alternativen hält der Bundesrat dennoch an seiner Aussenwirtschaftsstrategie fest.

Die Wahl zwischen drei wirtschaftlichen Gravitationszentren

Während die Schweiz mit sich selber beschäftigt ist, bilden sich drei global bedeutende wirtschaftliche Gravitationszentren heraus: Unter Federführung der USA entsteht die American Economic Freedom Alliance (Aefa), die ganz Nordamerika sowie Teile Mittelamerikas umfasst. Der Wirtschaftsraum umfasst Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalfreiheit, setzt im Gegensatz dazu jedoch auf strikte Personenkontrollen an den jeweiligen Landesgrenzen. In Asien bildet sich auf Basis des Asia-Pacific Trade Agreement (Apta) ein Wirtschaftsraum heraus, der unter dem Führungsanspruch Chinas steht und über drei Milliarden Konsumenten einschliesst. In Europa dominiert nach wie vor die EU, der ausser der Schweiz, dem Vereinigten Königreich und Weissrussland inzwischen alle Staaten westlich von Russland angehören. Durch die Aufnahme neuer osteuropäischer Länder als Nettoempfänger und nach dem Austritt der Briten als Nettozahler ist die EU aber wirtschaftlich geschwächt.

Um trotz der innenpolitischen Blockaden Zugang zu den wichtigsten Handels-

partnern zu erlangen, wird in der Schweiz zuerst zaghaft, schliesslich immer konkreter über den Beitritt zu einem der drei Wirtschaftsräume diskutiert. Aufgrund der geografischen Distanz und der vertretenen politischen Grundwerte scheidet die Asien-Option von Anfang an aus, so dass der Bundesrat exploratorisch Gespräche über einen Beitritt sowohl mit der Aefa wie auch der EU aufnimmt. Doch die Schweiz ist nicht mehr die wirtschaftlich attraktive «Braut» von einst. Die Zugeständnisse der Verhandlungspartner sind minimal, die Kriterien für die Integration der Schweiz sehr strikt. Dies kratzt am bisher souveränen Selbstverständnis des Landes – einige wünschen sich die Zeit zurück, als die Schweiz «nur» über das Rahmenabkommen mit der EU zu befinden hatte. Aufgrund der geringen Bereitschaft der Gegenseite, auf Schweizer Anliegen einzugehen, bricht der Bundesrat die exploratorischen Gespräche wieder ab. Langjährige EU-Befürworter wie auch Schweizer Unternehmerkreise, die vorab im EU-Markt tätig sind, lancieren deshalb eine eidgenössische Volksinitiative für einen EU-Beitritt unter dem Titel «Schweiz-EU – Am Tisch statt auf der Speisekarte». Wenige Wochen später startet unter der Federführung von Unternehmen, die auf dem amerikanischen Kontinent tätig sind, die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative «Sister Republics United». Die Vorlage strebt einen Beitritt zur Aefa an. Beide Volksinitiativen erreichen rasch das notwendige Unterschriftenquorum

und kommen formell zustande. In der Folge empfehlen Bundesrat und eidgenössische Räte beide Initiativen zur Ablehnung; sie legen mit «CH²» einen Gegenvorschlag vor: Damit soll die bisher verfolgte ausserwirtschaftliche Strategie neu Verfassungsrang erhalten. In der Öffentlichkeit und in den Meinungsforen der Medien werden in den kommenden Wochen neben den zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen vorab Souveränitätsfragen heftig diskutiert.

«Man darf nie aufhören, sich die Welt vorzustellen, wie sie am vernünftigsten wäre.»

Friedrich Dürrenmatt, Schweizer Schriftsteller

Am Abstimmungssonntag vom 30. November 2025 kann das Schweizer Stimmvolk zu zwei der drei Vorlagen Stellung nehmen: unverzügliche Aufnahme von Verhandlungen über einen Beitritt zur EU oder zur Aefa, bei einem doppelten Ja soll die Stichfrage entscheiden. Über den Vorschlag des Bundesrates «CH²» soll am folgenden Termin im März 2026 abgestimmt werden. Rechtsexperten debattieren in den Medien deshalb heftig darüber, was bei Annahme einer der beiden Initiativen und bei einer späteren Annahme des Gegenvorschlages geschehen würde.

Abgesehen von der geografischen Distanz unterscheiden sich die beiden Beitrittsinitiativen vor allem durch die unter-

schiedliche Ausgestaltung der Migration innerhalb der Wirtschaftsbündnisse. Für beide Szenarien gehen die Volkswirte von einem steigenden Pro-Kopf-Einkommen, einem höheren Innovationsgrad und – aufgrund des stärkeren Wettbewerbs – von einem tieferen inländischen Preisniveau aus. Die geschätzte Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens wird aufgrund der geografischen Nähe und der engen wirtschaftlichen Verflechtungen bei einem Beitritt zur EU jedoch höher eingeschätzt als bei einem Beitritt zur Aefa.

Die Stimmbeteiligung bei dieser Schicksalsfrage für die Schweiz erreicht ein Rekordhoch, die Auszählung dauert bis in die Abendstunden. Um 18 Uhr soll das Schlussresultat verkündet werden – die ganze Schweiz wartet mit Hochspannung. Leider fällt just an diesem windfreien und nebligen Novembertag in grossen Teilen der Schweiz um 17,56 Uhr der Strom aus – die Netzspannung sackt aufgrund der vielen eingeschalteten Empfangsgeräte ab. Dazu kommt, dass die europäischen Nachbarn als Teil ihrer seit längerer Zeit verfolgten Nadelstichpolitik gegenüber der Schweiz nicht die benötigte Energiemenge liefern. Denn mit Ablehnung des Rahmenabkommens vor einigen Jahren wurde auch kein Stromabkommen abgeschlossen, die Schweiz hat seither immer öfter mit schwer kontrollierbaren Stromflüssen auf ihrem Netz zu kämpfen. Wirtschaftlich und stromtechnisch versinkt sie im Blackout – ob das Abstimmungsresultat eine Wende bringt?

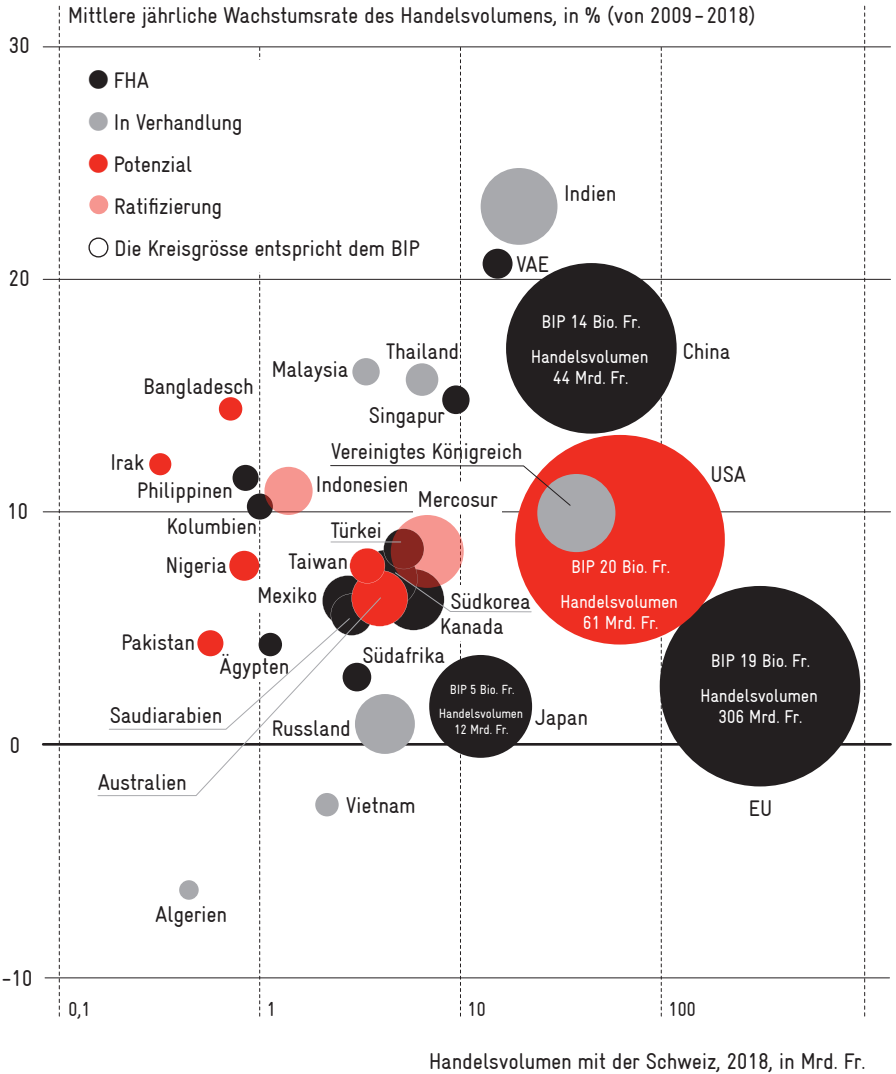
Handlungsempfehlungen

Die Schweiz als kleine, offene Volkswirtschaft hat grosses Interesse am Fortbestand der multilateralen Handelsarchitektur. Sie sollte sich daher intensiv für eine Reform der WTO einsetzen, wie sie dies etwa bei den Vorschlägen zur Reform des Streitschlichtungsgremiums getan hat (WTO 2018). Zwei WTO-Reformen sind dabei besonders hervorzuheben: Die erste betrifft die Einführung des (qualifizierten) Mehrheits- anstelle des Einstimmigkeitsprinzips. Der Abschluss neuer Handelsrunden soll nicht mehr durch einzelne Länder blockiert werden können – zumindest bei Sachvorlagen, aus denen keine direkten Rechte und Pflichten folgen. Das Vetorecht eines einzelnen Mitgliedsstaates ist unter bestimmten Voraussetzungen denkbar, wenn beispielsweise vordefinierte, essenzielle nationale Interessen betroffen sind. Die spezielle und differenzierte Behandlung einzelner Länder ist aber im Sinne gleich langer Spiesse für alle WTO-Mitglieder zeitlich zu begrenzen.

Eine zweite Reform betrifft das WTO-Streitschlichtungsgremium. Hier sollten scheidende Mitglieder des Berufungsgremiums hängige Rechtsverfahren zu Ende führen können. Weiter sollte sichergestellt werden, dass das Auswahlverfahren für neue Mitglieder automatisch gestartet wird, sobald sich die Vakanz eines Postens abzeichnet. Dadurch wird verunmöglicht, dass einzelne Staaten die Ernennung neuer Richter verhindern können

Abb. 3_ EU bleibt die wichtigste Handelspartnerin der Schweiz

Obwohl der Handel mit China und Indien enorm schnell wächst, ist der schweizerische Aussenhandel nach wie vor deutlich von der EU geprägt. Die meisten bestehenden oder geplanten Freihandelsverträge mit kleineren Staaten fallen kaum ins Gewicht, denn die Handelsvolumen mit diesen betragen heute bloss 0,3 bis 10 Mrd. Fr.



Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung (2018), Weltbank, eigene Berechnungen

und somit Vakanzen zur Entscheidungsunfähigkeit führen. Zusätzlich sollte klar gestellt werden – und dies scheint vor dem Hintergrund nationaler Souveränitätsverständnisse wichtiger zu werden –, dass sich die durch das Streitschlichtungsgremium verhandelten Rechtsfragen nicht auf das heimische Recht erstrecken, sondern nur auf das bilaterale Handelsverhältnis der beiden Streitparteien.

Die Schweiz soll sich auf Ebene der WTO also aktiv und konstruktiv mit Reformvorschlägen einbringen.

Gleichzeitig sind Anstrengungen ausserhalb dieses Rahmens mindestens ebenso wichtig. Dazu gehört das Verfolgen einer Aussenwirtschaftsstrategie, die auf drei Säulen beruht (Dümmler und Kienast 2016):

01_ Sicherung und Ausbau des präferenziellen Marktzugangs zur EU, der mit Abstand wichtigsten Handelspartnerin der Schweiz. Damit sollen die Rechtssicherheit gestärkt, Wettbewerbsverzerrungen vermieden und (weitere) sektorielle Bedürfnisse abgedeckt werden.

02_ Gezielter Ausbau und Vertiefung des Schweizer FHA-Netzwerkes. Im Fokus sollten Schweizer Handelspartner mit einem grossen Binnenmarkt und einem hohen Handelswachstum wie die USA, China, Indien, Japan oder das Vereinigte Königreich stehen (vgl. Abbildung 3). Dazu gehört auch die Erhöhung der Nutzungsrate bestehender FHA durch inländische Unternehmen mit-

tels Massnahmen zur administrativen Entlastung.

03_ Öffnung der binnenorientierten Branchen. Beispielsweise könnte der binnenorientierte Teil des Dienstleistungsmarktes im Rahmen eines FHA gegenseitig geöffnet werden. Dies kann auch schrittweise geschehen, etwa durch die Ausdehnung der Anzahl Tage der Dienstleistungsfreiheit im Rahmen der Entsendung. Kandidat für eine Öffnung ist auch der Landwirtschaftssektor. Der Übergang zum freien Austausch von Agrargütern – abgestuft über mehrere Jahre, um die Sozialverträglichkeit des Strukturwandels sicherzustellen – würde den inländischen Wohlstand erhöhen.

Während die Schweiz für eine Änderung der WTO-Regeln sowie bei der ersten und zweiten Säule der obigen Aussenwirtschaftsstrategie auf Partner angewiesen ist, liegt die dritte Säule in ihrer eigenen Kompetenz: Es gilt, wichtige interne Reformen anzustossen und durchzusetzen. Über kurz oder lang wird die Schweiz nicht darum herumkommen, den im Inland herrschenden Reformstau (vgl. dazu die weiteren Kapitel in dieser Publikation) zu überwinden und ihre marktwirtschaftliche Erneuerung einzuleiten.

Was wäre, wenn...

...alle multinationalen Firmen plötzlich die Schweiz verlassen?

Fabian Schnell

Ein Massenexodus von multinationalen Firmen wäre für die Schweiz nur schwer zu verkraften, denn diese Unternehmen tragen massgeblich zum Wohlstand des Landes bei. Die Erhaltung der Standortattraktivität muss daher wieder eine höhere Priorität erhalten – es gilt, natürliche Nachteile wie den kleinen Binnenmarkt zu kompensieren.

Szenario

Es ist Mittagszeit und bestes Wetter, doch vor dem Kiosk mit Grill stehen nur gerade drei Personen. Früher musste hier am Zürcher Seeufer gut und gerne eine Wartezeit von einer halben Stunde in Kauf genommen werden. Besonders bei den Mitarbeitern der grossen Konzerne an der Seepromenade waren die angebotenen Sandwiches beliebt. Doch die Gebäude der Versicherungskonzerne auf der anderen Strassenseite stehen heute fast gänzlich leer – die Multis haben Hals über Kopf die Schweiz verlassen.

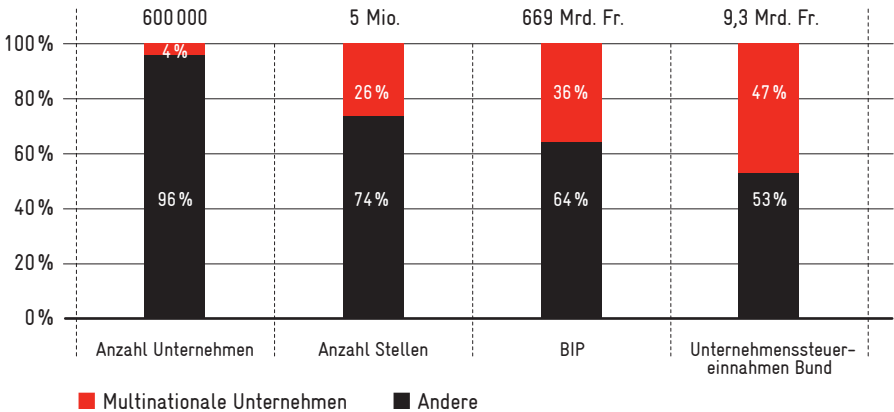
In den einst stolzen Firmenzentralen stehen ganze Etagen leer. Oft ist nur noch das Erdgeschoss mit der nationalen Agentur des globalen Konzerns besetzt. Dasselbe gilt für das früher symbolhafte Zentrum der Finanzindustrie, den Paradeplatz. Überall werden grosszügige Büroflächen angeboten und warten trotz Zerfall der Mietpreise auf neue Belegung.

Der Gedanke, die freien Flächen in Wohnungen umzuwandeln, wurde rasch verworfen, denn auch auf dem Wohnungsmarkt hat sich die Lage «entspannt». Schliesslich sind mit dem Wegzug der Grosskonzerne auf einen Schlag 26 % aller Schweizer Arbeitsplätze verschwunden (vgl. *Abbildung 4*, Naville et al. 2019). Viele in den vergangenen Jahren zugezogene ausländische Arbeitskräfte haben dem Land wieder den Rücken gekehrt. Die Leerstandsquote von Mietwohnungen in den grösseren Schweizer Städten ist in der Folge in die Höhe geschossen – was besonders den stark im Immobilienmarkt engagierten Pensionskassen grosse Kopfschmerzen bereitet.

Trotz dem Wegzug eines grossen Teils der kürzlich Zugewanderten erreicht die Arbeitslosenquote nun Höhen, die man bisher nur aus südeuropäischen Ländern kannte. Kritiker der wachsenden Bevölkerung konnten sich immerhin beruhigen, denn wo es keine Arbeit gibt (besonders für hochqualifizierte Talente), wollen viele

Abb. 4_ Die Wichtigkeit multinationaler Unternehmen

Was, wenn die Multis die Schweiz verliessen? Die Abbildung zeigt die Auswirkungen auf Arbeitsmarkt, Wirtschaftsleistung und Steuereinnahmen – ohne jegliche dynamischen Effekte, die im Falle einer derart drastischen Veränderung unabsehbar wären.



Quelle: Naville et al. (2019)

Menschen weg. Nicht nur Zugezogene verlassen das Land, nein, auch viele junge Schweizer verlassen ihre Heimat. Das Wort «Dichtestress» ist aus dem alltäglichen Vokabular verschwunden, was in Anbetracht der Konsequenzen von den meisten Leuten allerdings bedauert wird.

Immerhin, mag manch einer einwenden, entlastet dies die Infrastruktur und führt dies dazu, dass hier weniger investiert werden muss. Geld hat der Staat auch bitter nötig, denn die Finanzpolitik ist aus den Fugen geraten. Einerseits fehlen durch den Wegfall der Unternehmenssteuern der Multinationalen wichtige Einnahmen. Diese machten alleine auf Bundesstufe direkt rund 4,5 Mrd. Fr. aus (vgl. Abbildung 4;

Naville et al. 2019), bei einzelnen Kantonen war die Bedeutung noch viel grösser. Besonders ausländische Unternehmen trugen in der Vergangenheit enorm viel zum Steuersubstrat bei, ihre ausgewiesenen Gewinne vor Steuern machten rund 63% der Steuerbasis aus (Tørsløv et al. 2018). Gleichzeitig sind auch die Steuereinnahmen der anderen Unternehmen wegen der schlechten Wirtschaftsentwicklung zurückgegangen. Damit aber noch nicht genug: Aufgrund der Abwanderung zumeist Hochqualifizierter brechen die Erträge aus der Besteuerung natürlicher Personen regelrecht ein.

Der markante Rückgang der Steuereinnahmen ist umso schmerzhafter, weil gleichzeitig die Ausgaben im Sozialbereich

stark gestiegen sind. Die Arbeitslosenversicherung schreibt Defizite, der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ist aufgrund der gesunkenen Erträge aus Lohnbeiträgen tief in den roten Zahlen. Die Schuldenbremse wird auf Bundesstufe nicht mehr eingehalten, was das Parlament mit der Ausnahmesituation begründet, in der man sich befinde.

Mit den allgegenwärtigen Konsequenzen eines Wegzugs der multinationalen Firmen konfrontiert, versucht die Politik nun, Gegensteuer zu geben. Doch die intensivierten staatlichen Programme zur Förderung von Startups oder Anschubfinanzierungen für Innovationen verlaufen im Sand – oftmals waren es schliesslich die Grosskonzerne, die Innovationen später weitertrieben oder reifere Startups übernahmen. Den politischen Initiativen zum Trotz verlassen junge Absolventen von ETH und Universitäten scharenweise die Schweiz. Ihre Karriereaussichten sind hierzulande einfach zu schlecht.

Immer offensichtlicher wird, dass der Weg zurück zu ökonomischer Prosperität nur über eine markante Verbesserung der Standortattraktivität führen kann. Die Politik versucht ein entsprechendes Programm aufzugleisen. Das Problem ist allerdings, dass diverse Gruppen Opfer bringen müssten. Als grosser Brocken stellt sich beispielsweise die AHV dar, wo eine Sanierung ohne Kürzung der laufenden Renten nicht zu bewerkstelligen ist. Das wiederum löst die Gegenwehr der Pensio-

nierten aus. Zwar kämpft besonders die jüngere Generation für das Reformpaket, doch in der entscheidenden Volksabstimmung kann sie nicht genügend Stimmen mobilisieren. Das ist wenig erstaunlich, wenn man die demografische Entwicklung der letzten Jahre bedenkt (siehe Kapitel zur Lebenserwartung). Der Exodus der Gutausgebildeten verstärkt sich in der Folge noch, die Abwärtsspirale dreht weiter. Ideen, wie sie zu stoppen wäre, fehlen.

Handlungsempfehlungen

Das Szenario, dass alle Multis auf einen Schlag das Land verlassen, ist natürlich extrem. Doch eines ist klar: Mit dem Wegzug der Multis würde die Schweizer Wirtschaft ihre Lokomotiven verlieren (Walser und Bischofberger 2013). Wie bei einem fahrenden Zug rollen die übriggebliebenen Waggons noch eine Zeitlang weiter. Aber am Ende kommen sie zum Stehen, ja sie dürften sogar beginnen, rückwärts zu rollen. Auch wenn sich die ökonomischen Konsequenzen für den Rest der Wirtschaft (KMU, Binnendienstleister usw.) bei einem in der Realität realistischeren schleichenden Wegzug der Multis erst langsam einstellen: Sie werden heftig sein.

Das Szenario nimmt diese Langsamkeit aus dem Spiel. Damit wird eindrücklich aufgezeigt, dass die Schweizer Wirtschaftspolitik alles unternehmen muss, um ihre internationale Standortattraktivität zu erhalten. Hierfür eignen sich grundsätzlich alle Massnahmen, welche die Rahmenbe-

dingungen für international tätige Firmen verbessern und nicht verschlechtern, wie dies diverse aktuelle politische Vorstösse tun würden. Nachfolgend werden drei potenziell besonders effektive Massnahmen skizziert:

Erstens ist der Tatsache, dass die Differenzierung bei der Unternehmensbesteuerung nur noch eingeschränkt möglich sein wird (vgl. Box 3), proaktiv zu begegnen. Die Pläne von OECD, EU und G-20 zur «Besteuerung der digitalen Wirtschaft» sind die wohl grösste Herausforderung für den Standort Schweiz seit langem. Natürlich ist die Steuerbelastung nicht das alleinige Kriterium für die Standortwahl. Sie ist jedoch relevanter, als manche Umfrage vermuten lässt, zeigt sie doch unmittelbar und transparent die Belastung für die Firmeneigentümer. Immerhin: Für multinationale Firmen sind die Steuern für natürliche Personen und damit für ihre Mitarbeiter bei der Standortauswahl ebenfalls bedeutend, ist doch das Top-Management oft an den Unternehmen beteiligt. Auch bei der Rekrutierung von Talenten ist die Steuerbelastung ein relevantes Kriterium. Hier kann die Schweiz ansetzen und ihre fiskalische Attraktivität gezielt steigern. Besonders beim Bund gäbe es hierfür genügend Spielraum, beispielsweise über eine Senkung der direkten Bundessteuer (Schnell 2017).

Box 3

Internationaler Druck auf die Unternehmensbesteuerung

Vieles spricht dafür, dass die internationale Entwicklung bezüglich der Besteuerung von Unternehmen dazu führen wird, dass sich die Schweiz in diesem Bereich nicht mehr entscheidend von anderen Standorten wird abheben können, nachdem sie sich – auf internationalen Druck hin – schon vom Konstrukt der Sonderstatusgesellschaften verabschieden musste. Unter dem Titel «Besteuerung der digitalen Wirtschaft» planen sowohl die OECD (2018) als auch die Europäische Kommission (2018) eine Anpassung der Prinzipien der Gewinnbesteuerung. Offiziell geht es darum, Gewinne vermehrt direkt am Ort der Interaktion von Kunden und Unternehmen zu erfassen und so die Steuerumgehung – besonders von Firmen der digitalen Welt – weiter einzudämmen. Faktisch laufen die meisten Vorschläge auf eine materielle Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung hinaus. Dies gilt insbesondere für den G-20-Vorschlag, die oben erwähnten Anpassungen mit einem Mindeststeuersatz zu kombinieren.

Zweitens verhält sich die Schweiz gegenüber Drittstaatenangehörigen angesichts der zunehmenden Spezialisierung im Wirtschaftsleben anachronistisch. Für multinationale Unternehmen sind die knappen Kontingente und die überbordende Bürokratie bei der Anstellung von Nicht-EU-Bürgern besonders ärgerlich und abschreckend, ist für sie doch ein unbürokratischer Zugriff auf den globalen Pool an Talenten zentral (Naville et al. 2019; Ammann et al. 2018). Im Minimum braucht es

höhere Kontingente bei gleichzeitiger Lockerung des Inländervorrangs. Mittelfristig sollten hochqualifizierte Arbeitskräfte von der Kontingentierung ausgenommen werden. Auch ein Punktesystem nach kanadischem Vorbild als zweitbeste Lösung wäre denkbar: Dann müsste man diese Personengruppe nicht dem Prinzip der Freizügigkeit unterstellen und könnte die Aufenthaltsbewilligung an einen gültigen Arbeitsvertrag knüpfen.

Obwohl solche Anliegen politisch wenig populär sind, dürfen sie kein Tabu sein, wenn die Schweiz im Standortwettbewerb weiterhin vorne mitspielen will.

“Facts are better than dreams.”

Winston Churchill, ehemaliger britischer Premierminister

Drittens ist die Schweiz verhältnismässig restriktiv, was ausländische Direktinvestitionen angeht (Salvi 2018). Als ausländischer Kapitalgeber hierzulande zu investieren, ist wesentlich schwieriger als in den Konkurrenzstandorten Holland oder Irland – die hiesige Regulierungspraxis ist sogar einengender als im Schnitt der OECD (2018). Jüngste politische Bestrebungen möchten dies sogar verschärfen: Die Einführung von Investitionskontrollen steht mitten in der parlamentarischen Debatte. Im Hinblick auf die Standortattraktivität wäre jedoch der gegenteilige Weg einzuschlagen. Zu denken wäre beispielsweise an eine Lockerung der Lex Koller, die ausländische Investitionen in Grundstücke verunmöglicht. Auch Investitionen in den Energiesektor sollten vereinfacht werden.

Was wäre, wenn ...

... die Nato handlungsunfähig wird?

Julian Kamasa

Das geopolitische Machtgleichgewicht verschiebt sich zunehmend nach Asien. Dieser Prozess schwächt die Stellung von Europa und des transatlantischen Bündnisses; schon heute zeichnen sich Löcher im Nato-Schutzschirm ab. Die Schweizer Sicherheitspolitik sollte diese Entwicklungen berücksichtigen.

Szenario

Mit rund 70 Jahren war das Bündnis das älteste seiner Art (The Economist 2019a). Die zunehmenden Differenzen um Lastenverteilungen zwischen den USA und den Europäern (allen voran Deutschland) hatte die Sicherheitsallianz aber schon länger geschwächt. Hinter den Kulissen war seit längerem eine gewisse Unruhe vernommen worden. Insider meinten, die europäischen Staaten seien seit Jahren zu sehr mit sich selber und zu wenig mit der geopolitischen Machtverschiebung in Richtung Asien beschäftigt – ohne kohärente China-Strategie wurde Europa für die USA immer mehr zur «quantité négligeable».

Kaum überraschend haben sich die USA subtil, aber konsequent aus der Nato zurückgezogen. Subtil, weil wichtige Personalentscheide auf höchster Kommandoebene durch das Weisse Haus blockiert, aber nicht als formaler Rückzug aus der Nato kommuniziert wurden. Es gab also

keinen grossen Knall. Ein Tweet aus dem Weissen Haus verkündete jedoch deutlich: «Die grossartigen Einheiten der US-Streitkräfte ziehen sich aus der Nato zurück, um ihre Mitgliedschaft in einer Institution, die vorab die durch unfairen Handel mit den USA reich gewordenen europäischen Staaten schützt, einer gründlichen Evaluation zu unterziehen. Im gleichen Atemzug wurde erklärt, dass bilaterale sicherheitspolitische Deals mit einzelnen Staaten möglich seien, sofern ein vitales US-Interesse für ein Abkommen bestehe und eine faire Lastenverteilung gewährleistet werde.

Wie geht es weiter?

Besonnene Stimmen weisen nun darauf hin, dass ein Ausstieg aus den operationalen Strukturen in der Nato kein Präzedenzfall sei. Frankreich vollzog diese Massnahme von 1966 bis 2009, Spanien von 1986 bis 1999 und Griechenland von 1974 bis 1981. Die Absenz der globalen Ordnungsmacht USA in den Kommandostrukturen

wiegt aber ungleich schwerer. Experten setzen sich daher mit der Frage auseinander, ob sich Washington – wie damals Frankreich, Spanien und Griechenland – «nur» eine Auszeit gönnt oder ganz aus der Nato austreten wird.

Die Hürden für einen Austritt sind bei der Nato im Gegensatz zu der EU verhältnismässig tief. Gemäss Art. 13 «kann jede Partei aus dem Vertrag ausscheiden, und zwar ein Jahr, nachdem sie der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika die Kündigung mitgeteilt hat».⁹ In diesem Fall muss skurrilerweise die US-Regierung sich selber über den Nato-Austritt benachrichtigen, und gemäss Artikel 13 ist sie auch dazu verpflichtet, die restlichen Nato-Mitglieder über die Austrittsmitteilung zu informieren.

Die De-facto-Handlungsunfähigkeit der Nato führt zu intensiven Diskussionen über mögliche Szenarien. Dabei gehen die Meinungen und Zukunftsvisionen weit auseinander. Nur in einem Punkt sind sich alle Beobachter einig: Die Absenz der USA in Europa hat gravierende Konsequenzen.

Ein Treffen der Verteidigungsminister aller verbleibenden Nato-Staaten bringt mehr Unsicherheit als Einigkeit. Die drei europäischen Grossmächte Grossbritannien, Frankreich und Deutschland wollen die Nato zu einer sogenannten European

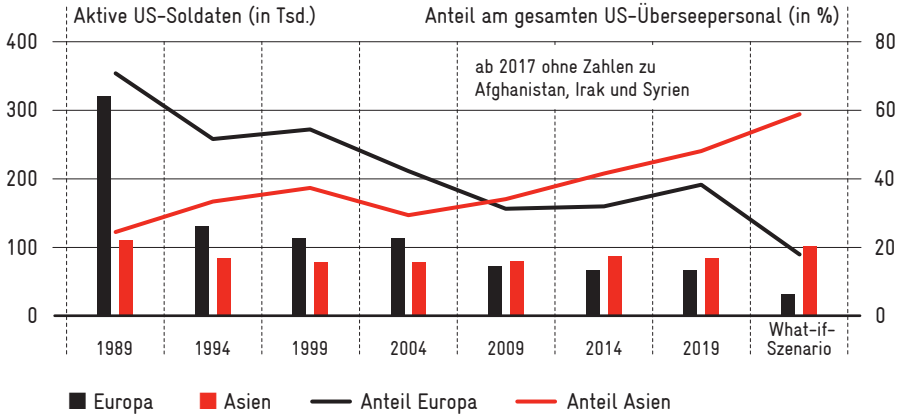
Treaty Organization umgestalten, was zu grossem Unmut der nicht europäischen Staaten Kanada und Türkei führt. Die EU-Kommission in Brüssel glänzt nicht durch Feingefühl und bringt eine EU-Armee ins Spiel, was angesichts des Austritts der Nuklearmacht Grossbritannien sicherheitspolitisch nicht zielführend ist und von den Regierungen der Nato-Mitgliedsländer postwendend zurückgewiesen wird.

Derweil ziehen die USA die Hälfte ihrer in Europa stationierten Truppen ab, der Grossteil des Abzugs erfolgt aus Deutschland (35 000 Soldaten). Gleichzeitig wird das Asien-Kontingent erhöht, was ein wichtiger Indikator dafür ist, wo der neue geopolitische Fokus des Pentagons liegt und warum Europa für Washington nicht mehr so bedeutsam ist wie während des Kalten Krieges. Waren 1989 noch fast drei Viertel aller Überseesoldaten in Europa stationiert, ist heute nur noch jeder sechste US-Soldat auf dem alten Kontinent (vgl. Abbildung 5). Die Trendwende wurde mit Importzöllen und einem Verbot verschiedenster chinesischer Technologien schon früher eingeläutet. Nun manifestieren sich die Anstrengungen zur Eindämmung Chinas aber auch auf militärisch-personeller Ebene. Das im Sommer 2019 publizierte «Chinese Defense White Paper» gab den USA zusätz-

9 Im ganzen Wortlaut besagt Artikel 13 Folgendes: «Nach zwanzigjähriger Geltungsdauer des Vertrags kann jede Partei aus dem Vertrag ausscheiden, und zwar ein Jahr, nachdem sie der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika die Kündigung mitgeteilt hat; diese unterrichtet die Regierungen der anderen Parteien von der Hinterlegung jeder Kündigungsmitteilung» (Gilli 2019).

Abb. 5_ Immer weniger US-Truppen in Europa

Die US-Truppenstärke hat sich zwischen dem Ende des Kalten Krieges und 2009 deutlich verringert, seither ist sie ungefähr stabil. Ein Rückzug der USA aus der Nato würde zu einem weiteren deutlichen Rückzug von US-Truppen aus Europa führen.



Quelle: Defense Manpower Data Center (DMDC), eigene Berechnungen

lich Anlass zur Sorge, weil Pekings Ton bezüglich Taiwans und des Südchinesischen Meers zunehmend aggressiver wurde (The State Council Information Office of the People's Republic of China 2019).

In der Schweiz passiert vorerst nichts

In der Schweiz wird der Rückzug der USA aus den Nato-Kommandostrukturen vor allem im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit Besorgnis registriert. Einige Sicherheitspolitiker nehmen die Nato-Turbulenzen zum Anlass, um Forderungen

nach einer konventionellen Aufrüstung, verbunden mit einer massiven Erhöhung des Personalbestands, und einer strikteren Anwendung der Neutralitätspolitik zu stellen. Armeekritische Kreise befürworten dagegen eine komplette Abrüstung, weil ohne die US-Präsenz das Verhältnis zu Russland auftauen werde und damit der grösste Aggressor der letzten Jahre ohnehin besänftigt wäre.

Der Bundesrat hält in einem Bericht ein paar Monate später nüchtern fest, welche Bereiche von der Nato-Lähmung direkt tangiert werden, und erklärt, dass weitere indirekte Folgen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehbar seien. Eine Zusammenarbeit mit einer allfälligen europäi-

schen Verteidigungsunion als Nato-Nachfolgeinstitution müsse vom Bundesrat zuerst aus neutralitätspolitischen Gründen geprüft werden. Aber man wolle den zahlreichen Spekulationen auch nicht viel Platz einräumen, so die Landesregierung.

Trotz dem nüchternen Ton erstaunt eine Randbemerkung zur internationalen Einbindung der Schweiz dann doch. Und zwar wird darauf hingewiesen, dass eine Eingliederung in eine multilaterale europäische Allianz nicht von vornherein ausgeschlossen werden könne, wenn die Sicherheit der Bevölkerung und der Schutz der Infrastrukturen nicht anderweitig garantiert werden können. Dann müsse sich die Schweiz entsprechend positionieren, um ihre Souveränität zu wahren, so der Bundesrat. Ferner wird darauf hingewiesen, welche Bereiche durch die Zusammenarbeit mit der Nato im Rahmen des Programms Partnership for Peace (PfP) tangiert werden:

- Konsultationen (Gipfeltreffen, Ministertreffen, Treffen von Armeechefs, diplomatischer Austausch, bilaterale Besuche);
- zivile Kooperation (Sicherheitssektorreform, humanitäres Völkerrecht, Krisenmanagement, Notfallplanung);
- militärische Kooperation (Austausch von Wissen und Erfahrung, luftpolizeilicher Datenaustausch, Vernetzung bei multilateralen Friedensmissionen, Kompetenzzentrum für Cyberabwehr, Ausbildungskurse, Zusammenarbeit in rüstungsrelevanten Forschungsprojekten);

- Rolle der Genfer Zentren für Sicherheitspolitik (GCSP), für demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) und für die humanitäre Minenräumung (GICHD) als Ausbildungs- und Weiterbildungsort für Teilnehmende aus Partnerstaaten (Bundesrat 2018a).

“History teaches us that men and nations behave wisely once they have exhausted all other alternatives.”

Abba Eban, israelischer Politiker

Die Reaktionen auf die Ausführungen des Bundesrats fallen heftig aus. Von einem Ende der Neutralität ist die Rede, vor allem Nationalkonservative finden keinen Gefallen an dieser Haltung. Zahlreiche linke Politiker sind nicht begeistert davon, dass die Schweiz durch die Aufgabe ihrer Neutralität plötzlich als Kriegstreiberstaat gesehen werden könnte. Nur wenige Politiker erkennen im Bericht des Bundesrats eine vernünftige Haltung, weil sie ohne ideologische Scheuklappen der Sicherheit der Schweiz verpflichtet ist.

Mit der Zeit werden handfeste Auswirkungen spürbar

Obwohl der aus dem Amt scheidende Armeechef der Schweiz bereits 2018 vor den Implikationen eines Rückzugs der USA warnte, werden die gesamteuropäischen

Vorgänge in der Öffentlichkeit vorderhand erstaunlich gelassen zur Kenntnis genommen.¹⁰ Als neutraler Staat mit einer zahlenmässig starken Armee müsse man sich keine Sorgen machen, so der Tenor. In Europas Hauptstädten wird derweil die Lage wesentlich ernster aufgenommen.

Die Gewährleistung sicherer Handelsrouten auf dem Seeweg wird ohne US-Schutz deutlich teurer. Der Kapazitätsverlust an konventionellen Verteidigungsfähigkeiten durch den Abzug der Amerikaner wiegt schwer, ein 1:1-Ersatz dieser wird Jahre dauern und total mehr als 300 Mrd. \$ kosten.¹¹ Auch weniger offensichtliche, aber matchentscheidende Fähigkeiten wie die Luftbetankung sind stark von US-Kapazitäten abhängig.¹² Die Kommandostrukturen der Nato basierten auf dem Know-how von US-Personal, leitende Stellen waren stets in amerikanischer Hand. Der Austausch von nachrichtendienstlichen Informationen mit den USA ist ebenfalls beeinträchtigt.

Das abnehmende Risiko konventioneller zwischenstaatlicher Kriege bedeutet hingegen, dass europäische Nato-Staaten die weggefallene US-Hardware nicht 1:1 ersetzen müssen. Vielmehr gilt es, im Bereich der Cyberabwehr aufzustocken. Die zivile und kritische Infrastruktur ist im digitalen Zeitalter gerade auch von staatlichen Hackern bedroht.¹³ Bereits 2008 wurde deshalb das Cyberabwehr-Kompetenzzentrum (CCDCOE) der Nato in Tallinn errichtet. Die Schweiz ist diesem im Rahmen des PFP-Programms trotz erheblichen innenpolitischen Widerständen beigetreten.¹⁴ Die Handlungsunfähigkeit der Nato wirkt sich nun auch auf das grösste Kompetenzzentrum des Bündnisses aus – was wiederum die Cyberabwehr der Schweiz empfindlich schwächt.

Ein erster Cyberangriff auf mehrere europäische Staaten erfolgt im Herbst 2023 – der Fokus auf dem alten Kontinent war zu sehr auf der Sicherstellung der konventionellen Verteidigung. Die Schweiz wird vom Angriff verschont. Die Attacke führt

10 Der Armeechef Philippe Rebord meinte in einem Interview: «Wenn die Lage stabil bleibt, ist dies gut für die Schweiz. Sollte sie eskalieren, wird dies auch massive Konsequenzen für die Schweiz haben. Sollten sich die Amerikaner aus Europa zurückziehen, würde die Lage in Europa ganz anders aussehen. Bislang profitiert auch die Sicherheitspolitik der Schweiz vom Schirm der Nato» (*Nünlist und Thränert 2018*).

11 Das International Institute for Strategic Studies (IISS) hat in einer im Mai 2019 publizierten Studie Kosten von 94 Mrd. bis 110 Mrd. \$ für die Aufrechterhaltung sicherer Seewege und für konventionelle Kapazitäten von 288 Mrd. bis 357 Mrd. \$ berechnet (*Barrie et al. 2019*).

12 Die Europäische Verteidigungsagentur schreibt: «EDA Air-to-Air Refueling is an area where Europe faces critical capability shortfalls. This has been exposed in operations in Mali, Libya, and Kosovo, where European forces had to rely heavily on US assets» (*EDA 2018*).

13 «Cyber warfare» wird theoretisch auch im völkerrechtlichen Sinne wie ein bewaffneter Angriff gehandhabt. Da die Täterschaft bei einem Cyberangriff jedoch ungleich schwerer zu identifizieren ist, sind gängige völkerrechtliche Retorsionsmassnahmen sehr schwer durchzusetzen (*CCDCOE 2019*).

14 Aktuell befindet sich die Schweiz neben Japan, Kroatien, Slowenien und Montenegro im Beitrittsprozess. Australien und Luxemburg gedenken, dem CCDCOE beizutreten (*CCDCOE 2019*).

jedoch dazu, dass erste Stimmen darauf hinweisen, dass die Neutralität und die Aktivitäten beim CCDCOE unter Umständen keine Sicherheitsgarantien mehr darstellen könnten. In der Tat wird auch die Schweiz im Spätsommer 2024 von einem Cyberangriff im Bereich der Verkehrsinfrastruktur heimgesucht.

Die Folgen des Angriffs sind verheerend. Neben Dutzenden Verletzten resultiert ein Schaden in Milliardenhöhe. Ein weiterer Cyberangriff nur ein Jahr später hat einen Ausfall der Internet- und Kommunikationstechnologie und der Stromversorgung zur Folge. Die Ereignisse gipfeln in einer Strommangellage im Dezember 2025; die Schäden fallen weit aus schwerer aus als bei einem konventionellen Terroranschlag.¹⁵

Handlungsempfehlungen

Heute befinden wir uns in einer weitaus besseren Lage als in dem dargestellten Szenario. Dass sich die global stärkste militärische Ordnungsmacht mit ihren Truppen aus Europa zurückzieht, wird jedoch von der aktuellen US-Administration regel-

mässig artikuliert. Mit einem klugen Verhalten der europäischen Nato-Partner kann dem aber begegnet werden (Barrie et al. 2019). Spannungen zwischen Washington und Europa rund um Lastenverteilungen gibt es schliesslich seit über 50 Jahren¹⁶.

Globale Trends sicherheitspolitisch einordnen

Die aktuellen Entwicklungen der transatlantischen Beziehungen und der US-chinesischen Beziehungen sind von den Europäern und der Schweiz aber sicherheitspolitisch einzuordnen (Munich Security Conference Foundation 2019, Dennison et al. 2018, Eurasia Group 2019, German Marshall Fund 2019, Gilli 2019, Pothier 2019).

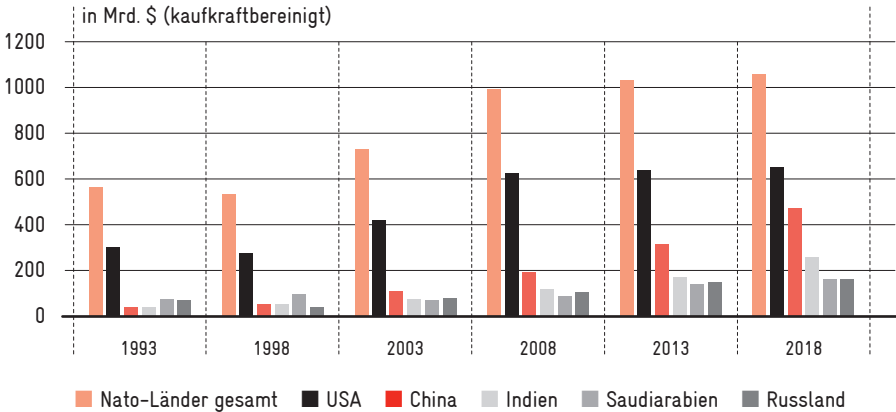
Der Anteil der in Europa stationierten US-Truppen nimmt seit Ende des Kalten Krieges kontinuierlich ab. Sogar die Krim-Besetzung und der Krieg in der Ostukraine hatten in absoluten Zahlen keinen Anstieg eines US-Kontingents unter Präsident Obama zur Folge. Gleichzeitig steigt das Kontingent in Asien. Dies lässt den Schluss zu, dass auf globaler Ebene der sicherheitspolitische Hauptkonkurrent für

15 Die Zahlen zu den Personenschäden und den monetären Schäden beziehen sich auf die Angaben und quantitativen Berechnungen im Risikobericht 2015 des VBS, der öffentlich zugänglich ist (BABS 2015).

16 Schon John F. Kennedy wählte diesbezüglich Worte, die jenen der Trump-Administration erstaunlich ähnlich wirken. So sagte Kennedy 1963 anlässlich eines Treffens des Nationalen Sicherheitsrates: «(...) we cannot continue to pay for the military protection of Europe while the Nato states are not paying their fair share and living off the "fat of the land." We have been very generous to Europe and it is now time for us to look out for ourselves, knowing full well that the Europeans will not do anything for us simply because we have in the past helped them.» (Office of the Historian 1963). Die Unterstellung, dass sich westeuropäische Staaten wirtschaftlich bereichern, während US-Steuerzahler für deren Sicherheit aufkommen, ist somit kein fundamental neuer Vorwurf Washingtons an Europa.

Abb. 6_ Chinas Verteidigungsbudget wächst rasant

Um die militärische Schlagkraft interkontinental sinnvoll zu vergleichen, ist eine Korrektur der Verteidigungsetats um die länderspezifischen Preisniveaus sinnvoll – denn militärische (Vor-)Leistungen werden größtenteils im Inland bezogen. Die USA bleiben auch so die wichtigste Militärkraft.



Quelle: Sipri (2018), IMF (2019), eigene Berechnungen

Washington nicht mehr Russland ist, sondern China (vgl. Abbildung 6, Munich Security Conference Foundation 2019). Geht man davon aus, dass die Vorherrschaft in der technologischen Sphäre heute so wichtig ist wie früher das Beherrschen der Weltmeere, dann kann Russland kein ernsthafter Konkurrent der USA mehr sein (vgl. Abbildung 6, Fiott und Lindstrom 2018).

Zwar mag Kennedy rhetorische Kritik an Europa geübt haben, aber sein Bekenntnis zu einem freien, demokratischen Europa wurde auch in Taten bekräftigt (Judt 2010). In der gegenwärtigen Administration wird jedes US-Engagement in einer multilateralen Institution verstärkt in ein Kosten-Nutzen-Verhältnis gestellt, und man scheint in

Washington von der Annahme auszugehen, dass unterdurchschnittliche Zahlungen anderer Mitgliedsstaaten als kumulative Schulden an die USA zu interpretieren sind.

Mittlerweile wird ein Rückzug der USA aus Europa von zahlreichen renommierten Instituten und Personen in den Bereich des Denkbaren gerückt (Gaub 2019, Barrie et al. 2019, The Economist 2019b). Auch wenn die Annahmen vorerst hypothetischer Natur sind, so wird bereits über mögliche Folgen geschrieben.

Neue Bedrohungslagen für Schweizer Landesverteidigung

Die Schweiz tut gut daran, sich auch mit solchen Szenarien und damit möglichen

neuen Bedrohungslagen ernsthaft auseinanderzusetzen, gerade im Bereich der Cybersicherheit; Zu einem Cyberangriff kann es schliesslich auch ohne einen Rückzug der USA aus der Nato kommen.

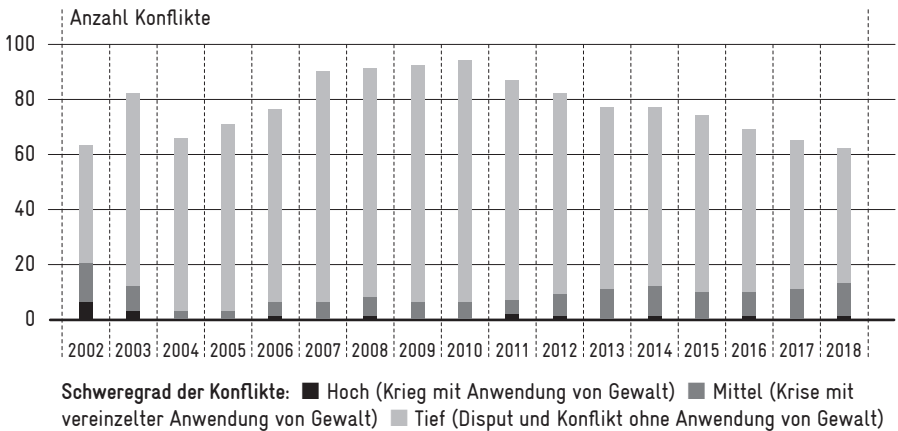
Die Struktur der öffentlichen Ausgaben für Sicherheit und Verteidigung ist angesichts der neuen Bedrohungslagen zu thematisieren. Beispielsweise werden für Infanterie und Artillerie immer noch hohe materielle, personelle und finanzielle Ressourcen aufgewendet, während Cyberabwehr und Nachrichtendienst mit viel bescheideneren Mitteln auskommen müssen. Wenn die Schweiz in der Cyberabwehr à jour sein will, dann ist die gegenwärtige Priorisierung der Verteidigungsausgaben

zu prüfen. Es gilt, die Konsequenzen eines Ausbaus der Software-Kapazitäten der Schweizer Armee auf Kosten der Hardware (Artillerie, Sollbestand in der Infanterie) aufzuzeigen.

Schon lange wird spekuliert, dass die klassischen zwischenstaatlichen Kriege mit grossen stehenden Heeren der Vergangenheit angehören (vgl. Abbildung 7). Bei Konflikten gibt es einen Trend zur Minimierung der eigenen Schäden bei gleichzeitiger Maximierung des Nutzens. Konkret bedeutet dies, dass möglichst wenig eigenes Personal geopfert werden soll, um ein Ziel (Annexion, Abschreckung, Verhaltensänderung eines Akteurs) zu erreichen (Baylis 2011, Nye 2009, Smith 2012). Dies gilt im Umkehrschluss

Abb. 7. Der klassische Krieg ist die Ausnahme

Seit 2009 hat die Gesamtzahl zwischenstaatlicher Konflikte abgenommen. Bei den mittelschweren Konflikten ist hingegen eine Zunahme zu verzeichnen. Die wenigen Kriege mit regelmässiger Anwendung von Gewalt betrafen in den letzten Jahren Südsudan/Sudan und Pakistan/Indien.



Quelle: HIIK (2019), eigene Berechnungen

auch für einen auf Verteidigung ausgerichteten Staat wie die Schweiz. Ein hoher Personalbestand der Armee muss damit nicht per se die beste Sicherheitsgarantie sein – ein Cyberangriff auf einen Energieversorger wird von IT-Spezialisten in der Cyberabwehr vereitelt und nicht von Bodentruppen.

Bei der Weiterentwicklung der Schweizer Sicherheitspolitik kann das Zusammenspiel von Staat, Privatwirtschaft und Wissenschaft angesichts der Innovationskraft des Wirtschaftsstandortes einen wichtigen ökonomischen und gleichzeitig sicherheitspolitischen Impuls bringen, wie es Israel vormacht (Nünlist 2018, Baezner et al. 2018). Wenn die digitalen Visionen von heute Realität werden, dann wird Cybersicherheit auch in der zivilen Infrastruktur zentral sein (Baezner et al. 2018). Die Konvergenz zwischen militärischem und zivilem Know-how sollte die Schweiz in der digitalen Sphäre verstärkt angehen.

Im Moment ist die Schweiz mehrheitlich von Nato-Staaten umgeben, die ihrerseits vom amerikanischen Schutzschirm profitieren. Sollte dieser Lächer bekommen, dann müsste sich auch die Schweiz neu positionieren. Selbst wenn die faktische Handlungsunfähigkeit der Nato derzeit nur ein hypothetisches Gedankenspiel ist, so sind Schweizer Strategievarianten zu prüfen, die das Potenzial für eine vertiefte sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit europäischen Partnern aufzeigen, die ähnliche Interessen verfolgen. Ein verstärkter Austausch von Know-how und In-

formationen über Erkenntnisse, Gefährdungen und Trends kann für die Armee, den Nachrichtendienst und die Polizei wesentliche Sicherheitsgewinne bringen, muss aber keinesfalls eine Abkehr von der völkerrechtlich klar definierten Neutralität bedeuten. Neutralität selbst ist ein völkerrechtlich verankerter Begriff, der vor allem im Kriegsfall relevant ist.

Teil II Digitalisierung und Demografie



- Herleitung Teil II _ 76
- Was wäre, wenn ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt wird? _ 80
- Was wäre, wenn eine Maturitätsquote von 90 % umgesetzt wird? _ 90
- Was wäre, wenn beim Service public plötzlich alle wie die heute 20-Jährigen konsumieren? _ 100
- Was wäre, wenn Unterschriften für Volksbegehren elektronisch gesammelt werden können? _ 108
- Was wäre, wenn die Lebenserwartung 110 Jahre erreicht? _ 116

Herleitung Teil II

Digitalisierung und Demografie

Neben den geopolitischen Verschiebungen gibt es in der jüngeren Geschichte weitere Konstanten des Wandels. So etwa der technologische Fortschritt und die steigende Lebenserwartung. Beide Entwicklungen fordern die Schweizer Politik heraus. Zum einen führen sie dazu, dass gewisse Institutionen langsam Staub ansetzen und nicht mehr zeitgemäss sind. Zum anderen treibt die Furcht vor neuen Technologien regulatorische Blüten.

Viele Menschen treibt derzeit die Sorge um, ob es ihren Beruf in zehn Jahren noch gibt. Allerdings ist die grundlegende Entwicklung nicht so neu: Wirtschaft und Arbeitswelt haben sich schon immer im Sinne «kreativer Zerstörung» entwickelt, wie der österreichische Ökonom und Politiker Joseph Schumpeter das Phänomen genannt hat. Unternehmen, Arbeitsplätze und Berufe sind entstanden, haben sich gewandelt und sind wieder verschwunden. Mit der Digitalisierung hat dieser Erneuerungsprozess an Dynamik gewonnen. Viele befürchten, dass die «Welt 4.0» einen grossen Teil der heutigen Arbeitsplätze vernichten werde, und fordern, den prophezeiten Verlusten traditioneller Arbeitsplätze mit gesetzgeberischen Massnahmen zu begegnen.

Strukturwandel verunsichert zu Unrecht

Doch die Angst vor einer «Robokalypse» ist unbegründet. Innovations- und technologieintensive Länder weisen tendenziell tiefere Arbeitslosenquoten auf als Länder mit schwacher Innovationsneigung. Die Schweiz dient hierzu als gutes Beispiel. Seit 1997 ist hierzulande die Beschäftigung im digitalen Sektor stark angestiegen (plus 46 %), im physischen Sektor hingegen kam es zu einem relativ geringen Wachstum (plus 12 %) (Adler und Salvi 2017).

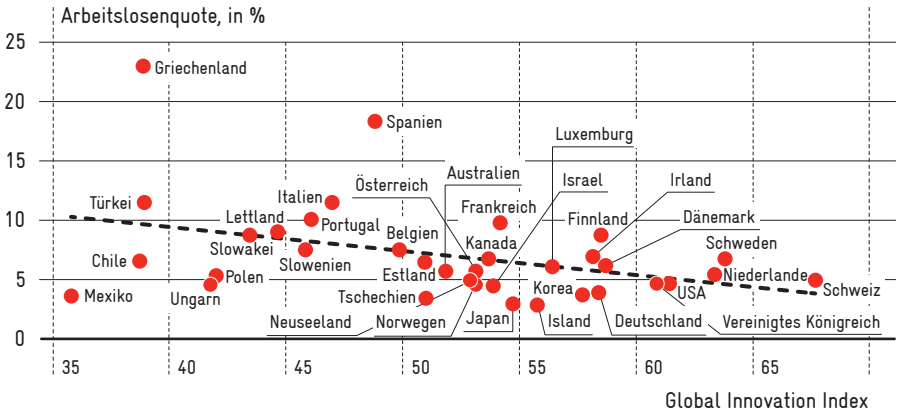
Der technologische Fortschritt ist also nicht als Bedrohung, sondern als Chance zu sehen. Mit noch konsequenterer Digitalisierung, Automatisierung und künstlicher Intelligenz könnte die unterdurchschnittliche Produktivitätsentwicklung der Schweiz um mehr als einen Prozentpunkt pro Jahr gesteigert werden (Neville et al. 2019). Das wäre dringend notwendig, da das Schweizer Produktivitätswachstum mit etwa 1 % pro Jahr gut 0,5 Prozentpunkte unter dem langjährigen OECD-Mittel von 1,5 % liegt.¹⁷

Die dank Produktivitätsfortschritten erhöhte Wertschöpfung kann ihrerseits eine zusätzliche Nachfrage nach neuen Gütern und Dienstleistungen generieren, was wie-

17 Für die Zeitperiode von 1995 – 2015 (Weltbank 2019).

Abb. 8_ Der Mythos der technologiebedingten Arbeitslosigkeit

Hartnäckig hält sich die These, dass Innovation Arbeitslosigkeit schaffe, weil sie Arbeitsplätze vernichte. Ein Blick in die Statistik zeigt, dass eher das Gegenteil zutrifft: Innovations- und technologieintensive Länder haben tendenziell niedrigere Arbeitslosenquoten als innovationschwache.



Quelle: OECD, Cornell University, INSEAD, WIPO (2017)

derum Arbeitsplätze schafft, wenngleich oft nicht im ursprünglichen Bereich. Bereits heute gehen in der Schweiz jährlich rund 15 % aller Arbeitsstellen verloren – und etwa gleich viele werden neu geschaffen. Zwischen 2006 und 2016 wurden rund 7,3 Mio. neue Stellen angetreten und 6,7 Mio. Arbeitsverhältnisse aufgelöst. Der Saldo war stets positiv: Total wurden 700 000 zusätzliche Stellen geschaffen, 70 000 pro Jahr – das sind mehr, als die Stadt Lugano Einwohner hat (Adler und Salvi 2017).

Die Prophezeiung, gemäss der die digitale Transformation zu einem grossen Jobmangel führen werde, würde sich wohl nur in einem Fall bewahrheiten – nämlich dann, wenn der Strukturwandel mit politischen Interventionen zu verhindern versucht wird. Das ist leider nicht so unwahrscheinlich. Bereits heute wird in Parlamentssälen über eine Strafsteuer für Self-Scanning an der Ladenkasse diskutiert, genauso wie über ein Handy-Verbot nach Feierabend. Auch das bedingungslose Grundeinkommen – als Reaktion auf die durch die digitale Transformation geschaffenen gesellschaftlichen Herausforderungen – steht (wieder) zur Disposition.

Modernisierungsdruck auf den Staat und seine Institutionen

Nicht nur privatwirtschaftliche Strukturen sind dem digitalen Wandel unterworfen, sondern auch staatliche Institutionen. Die grossen Bundesunternehmen – alles eigentliche Ikonen der Industrialisierung – sehen sich zunehmend auf dem Abstellgleis. Die alten Geschäftsmodelle der Swisscom und der Post sind schon lange unter Druck. In den angestammten Tätigkeitsbereichen müssen stetig schrumpfende Umsätze hingenommen werden.¹⁸ Nicht viel besser sieht es beim medialen Service public aus, der zunehmend zum «service pour les âgés» verkommt: Das Durchschnittsalter der Zuschauer von SRF 1 liegt heute bereits bei über 60 Jahren (Rutz 2019).

Obwohl sich die Nachfrage nach vielen traditionellen Service-public-Angeboten deutlich rückläufig entwickelt, ist kein echter Reformwille spürbar. Auch bei der Weiterentwicklung unserer demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten versteht die Politik die Digitalisierung keineswegs als «window of opportunity». Vor dem Hintergrund des individuell gelebten Technologie-Alltags verkommen unsere analogen demokratiepolitischen Instrumente zunehmend zu einem Anachronismus.

Der unaufhaltsame Siegeszug der neuen Technologien hinterlässt schliesslich auch in der Bildungspolitik seine Spuren. Der Strukturwandel wirkt sich auf die nachgefragten Qualifikationen aus; die Nützlichkeit verschiedener Ausbildungsinhalte verändert sich. So strahlt eine kaufmännische Lehre – bis vor einiger Zeit Inbegriff einer soliden mittelständischen Ausbildung – immer weniger Attraktivität aus. Zu beobachten ist zudem ein allgemeines «upgrading» der Anforderungen an die Arbeitskräfte. Daher wird voraussichtlich die Nachfrage nach einer gymnasialen Ausbildung mit anschliessender Hochschulbildung zunehmen. Doch das Pendel droht zu weit auszuschlagen, denn schon werden Rufe nach einer «Matura für alle» laut.

Aussicht auf ein längeres Leben

In kaum einem Bereich ist der Fortschritt offensichtlicher als bei der Lebenserwartung. 1915 betrug diese weltweit gerade einmal 34 Jahre, 1965 lag sie bei 56 Jahren, und 2015 ist sie auf über 71 Jahre gestiegen. Das bedeutet mehr als eine Verdoppelung innerhalb von 100 Jahren – oder plastischer ausgedrückt: Tag für Tag ist die Lebenserwartung um 8 Stunden und 53 Minuten gestiegen (Rühli 2018). Gleichzeitig geht die Kindersterblichkeit massiv zurück infolge verbesserter Hygiene und medizinischer Versorgung. Dass

18 Die Anzahl der Kundenverträge im Bereich der Festnetztelefonie sinkt bei Swisscom gemäss dem Bundesamt für Kommunikation (Bakom) jährlich um etwa 6%. Auch das Volumen der versandten Briefe nimmt jedes Jahr in ähnlichem Ausmass ab, und das Schaltergeschäft der Post hat in den letzten zwei Dekaden einen regelrechten Einbruch erfahren: Im Bereich der Briefe betrug der Rückgang des Schaltergeschäfts rund 70%, bei den Paketen und Einzahlungen 50% bzw. 40% (Rutz 2019).

die Menschheit seit dem Einsetzen der industriellen Revolution derart viel Lebenszeit gewonnen hat, ist eine der sichtbarsten Errungenschaften unseres Wirtschaftssystems.

Die sich verändernde Demografie ist gleichzeitig aber auch eine Herausforderung für die bestehenden Institutionen. Das gilt besonders für die entwickelten Länder. In der Schweiz liegt die Lebenserwartung heute für Frauen bei über 85 Jahren und für Männer bei knapp 82 Jahren (BFS 2019c). Diesen eindrücklichen Zahlen zum Trotz ist der grosse Umbruch in der Altersstruktur noch gar nicht eingetreten. In den Jahren von 2020 bis 2035 steht dem Land ein rasanter Anstieg des Altersquotienten bevor.¹⁹ Das wird nicht ohne Folgen bleiben.

Ohne weitere Zuwanderung wird der Schweizer Arbeitsmarkt bis 2035 um eine halbe Million Menschen schrumpfen (Grünenfelder et al. 2018). Offensichtlich sind dabei die Auswirkungen auf die Systeme der Alterssicherung. Weder das Umlageverfahren noch das Kapitaldeckungsverfahren sind immun gegen den demografischen Wandel. Die Gesundheits- und Pflegekosten werden ebenfalls zunehmen. Schliesslich stellt sich aus Sicht der politischen Ökonomie die Frage nach der Reformbereitschaft einer überwiegend alten Wählerschaft. Demografische Kräfte wirken zwar schleichend und bleiben daher oft unbemerkt, doch in der langen Frist verändern sie gesellschaftliche Strukturen fundamental und nachhaltig.

Box 4

Digitalisierung und Demografie – fünf Szenarien für die Schweiz

Der technologische Fortschritt verunsichert seit je. Die Menschheit entwickelt sich in einem atemberaubenden Tempo weiter. Das bedingt umsichtige Anpassungen unserer bestehenden Institutionen und Strukturen. Gleichzeitig darf der Wandel aber nicht zu regulatorischen Abwehrreaktionen führen. In den folgenden Szenarien nehmen wir sowohl überschüssige Reaktionen auf die Digitalisierung als auch bereits absehbare Folgen des Strukturwandels ernst und entwerfen darauf aufbauend fünf Alternativwelten.

Was wäre, wenn ...

... ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt wird? S. 80

... eine Maturitätsquote von 90% umgesetzt wird? S. 90

... beim Service public plötzlich alle wie die heute 20-Jährigen konsumieren? S. 100

... wenn Unterschriften für Volksbegehren elektronisch gesammelt werden können? S. 108

... wenn die Lebenserwartung 110 Jahre erreicht? S. 116

19 Der Altersquotient setzt die Über-65-Jährigen ins Verhältnis zu den 20–64-Jährigen.

Was wäre, wenn...

... ein bedingungsloses Grundeinkommen eingeführt wird?

Lukas Rühli

Für die Teilnehmer der «Gig-Ökonomie» wäre ein bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) vielleicht begrüssenswert. Sonst sind die Effekte durchwegs negativ; es droht gar eine Spaltung der Gesellschaft. Alternativen Systemen der sozialen Sicherung ist klar der Vorrang zu geben.

Szenario

2500 Fr. monatlich für alle Volljährigen, ein Viertel davon (625 Fr.) je Kind an dessen Erziehungsberechtigte. Bedingungslos, direkt aufs eigene Bankkonto. Was in der Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 verworfen wurde, wird nun Realität: Die Urheber der neuen Volksinitiative «Ein faires Grundeinkommen für alle», die auch nach der Niederlage von 2016 nicht müde wurden zu betonen, die Zeit sei reif für ein bedingungsloses Grundeinkommen, jubilierten. Getrieben von Globalisierungs- und Automatisierungsängsten und mit Schützenhilfe von desorientierten Liberalen hat sich eine knappe Mehrheit der Stimmberechtigten und der Stände nun für die landesweite Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ausgesprochen.

Die Annahme der Volksinitiative ist eine Überraschung. Denn bisher lautete der allgemein anerkannte Gesellschaftsvertrag:

- Wer fähig dazu ist, soll seinen Teil zur Wertschöpfung beitragen, soll also: arbeiten.
- Wer dazu nicht fähig ist, aus physischen oder mentalen Gründen, dem gegenüber zeigt sich die Gesellschaft solidarisch.

Diese Solidarität galt auch in Grenzfällen. War die Unfähigkeit erwiesen, hatte eine Person Anrecht auf eine Rente der Invalidenversicherung (IV) – und, falls nötig, auf Ergänzungsleistungen. War die Unfähigkeit nicht erwiesen, aber die Notlage augenscheinlich, sprang die steuergeldfinanzierte Sozialhilfe ein – mit dem grundsätzlichen Ziel der Arbeitsintegration. Es blieb das gesellschaftliche Paradigma: Wer fähig ist, seinen Lebensunterhalt selber zu erwirtschaften, soll nicht auf Kosten anderer leben.

Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte empfahlen die Initiative «Faires Grundeinkommen für alle» denn auch ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Im

Abstimmungsbüchlein wurde warnend darauf hingewiesen, dass wir unseren Wohlstand – also das schweizerische BIP von rund 690 Mrd. Fr. – Jahr für Jahr erarbeiten müssen. Die Initiative wolle das Prinzip «wer arbeiten kann, soll arbeiten» zu «wer arbeiten will, darf arbeiten» verkehren. Erwerbsarbeit solle «freiwillig» werden und könne dadurch zu einem blossen Selbstverwirklichungsprojekt für jene verkommen, die nach mehr strebten.

Der Zwang, für andere zu arbeiten

An Abstimmungspodien wiesen Schweizer Ökonomen darauf hin, dass die «Befreiung vom Zwang von Arbeit», die das «faire Grundeinkommen» verspreche, eine nur scheinbar liberale Idee sei. Die Realität sei eine andere: Indem eine Person nicht arbeite, also nicht zur Genese von Wertschöpfung und damit Wohlstand beitrage, zwinge sie eine andere dazu, für sie zu arbeiten – und zwar unentgeltlich.²⁰ In einer hitzigen «Arena»-Diskussionsrunde des Schweizer Fernsehens bezeichnete ein hoher Ökonom in Staatsdiensten diesen Sachverhalt als moderne «Sklaverei», wogegen die Initianten postwendend beim SRF-Ombudsmann eine Beschwerde «wegen Irreführung des Souveräns» einlegten.

Box 4

Das Grundeinkommen – eine Begriffsklärung

Das Konzept des Grundeinkommens kommt in verschiedenen Kleidern daher. Wie ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, wird der Begriff jeweils unterschiedlich verwendet:

In Finnland war Anfang 2017 – auf Druck des rechtspopulistischen Koalitionspartners «Wahre Finnen» – ein Experiment mit einem Grundeinkommen gestartet (und nach 16 Monaten vorzeitig beendet) worden. Dieses «Grundeinkommen» wurde jedoch bloss an 2000 zufällig ausgewählte Arbeitslose im Alter zwischen 25 und 28 Jahren ausbezahlt, es lag bei nur 560 €, und das Projekt war auf zwei Jahre beschränkt. Diese Versuchsanordnung führte die Idee eines BGE also geradezu ad absurdum, trotzdem lautete die Schlagzeile «Finnland testet Grundeinkommen!».

Italien hat im März 2019 ein «Grundeinkommen» eingeführt – womit die linkspopulistische Fünf-Sterne-Partei ihr Wahlversprechen (vorerst) einhalten konnte. Nur ist dieses Bürgergeld durchaus nicht bedingungslos: Wer es beziehen will, muss seinen Anspruch auf finanzielle Hilfe nachweisen können. Bezüger sind zudem verpflichtet, Jobs anzunehmen, sofern das Monatsgehalt mindestens 10% über dem Bürgergeld liegt. Das italienische «Grundeinkommen» entspricht also bloss der in der Schweiz nun hinfälligen Sozialhilfe. Diese war letztlich auch nichts anderes als ein Grundeinkommen – nur eben kein bedingungsloses.

²⁰ «Unentgeltlich» stimmt nur dann im vollen Ausmass, wenn das BGE aus Lohnbeiträgen der Erwerbstätigen finanziert wird. Wird es z.B. über eine Mehrwertsteuer finanziert, tragen dagegen auch die Nichterwerbstätigen mit ihrem Konsum zur Finanzierung bei. Allerdings ergibt sich dann das Problem, dass die Kaufkraft eines BGE von 2500 Fr. als Folge der drastischen Mehrwertsteuerhöhung und des damit einhergehenden Preisanstiegs deutlich unter 2500 Fr. sinkt.

Auf Englisch heisst das bedingungslose Grundeinkommen «universal basic income» (UBI). Die Rede ist also nicht von «bedingungslos», sondern von «universell», was ein entscheidend anderer Fokus ist. Im angelsächsischen Sprachraum hat das UBI auch unter Liberalen viele Befürworter, was auf die Wahrnehmung in der Schweiz abfärbte. Doch «universal basic income» bedeutet letztlich nichts anderes als eine universelle Existenzsicherung. Schon wieder ist einzuwenden: Diese existierte in der Schweiz mit der Sozialhilfe schon längst. Niemand war zu Obdachlosigkeit verdammt, niemand musste von Lebensmittelmarken leben. Die Sympathie, die in den USA viele, auch Liberale, einem UBI entgegenbringen, erklärt sich aus der Komplexität und der Vielgliedrigkeit ihres gegenwärtigen «welfare system», das nicht ausreichend im Stande ist, erhebliche Not zu lindern. Vor diesem Hintergrund ist ein Wechsel zu einem einfacheren, übersichtlicheren, effektiveren System der universellen Existenzsicherung auch aus liberaler Warte zu befürworten. ²¹ Erst das Adjektiv «bedingungslos» macht aus einem liberalen Konzept ein sozialistisches.

Wie bloss finanzieren?

Allen Argumenten zum Trotz hat die utopische Zukunftsvision der Befürworter eines Grundeinkommens verfangen. Schon am Abend des von den Initianten gewonnenen Abstimmungssonntags entbrennt ein erbitterter Streit um die Ausführungsgesetzgebung. Der Bundesrat beschliesst in den Wochen darauf, verschiedene Va-

rianten in ein Konsultationsverfahren zu geben. Hauptstreitpunkt sind die Finanzierungs- und Auszahlungsmodalitäten, die erhebliche Auswirkungen auf den Umfang der finanziellen Erfordernisse haben. Bei der Auszahlungsmodalität legte der Bund zwei Extremformen vor. Die erste: Jeder volljährigen Person werden explizit 2500 Fr. monatlich ausbezahlt. Die Gesamtkosten werden auf gegen 210 Mrd. Fr. veranschlagt. Nach dem Abzug von 70 Mrd. Fr., die das System der sozialen Sicherung (inkl. Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHV) bisher kostete, bleiben somit etwa 140 Mrd. Fr. zu finanzieren. Der Bundesrat skizziert dafür drei mögliche Finanzierungskanäle:

– Finanzierung über die Mehrwertsteuer:

In einer statischen Welt ohne Verhaltensanpassungen müsste die Mehrwertsteuer von 8 % auf 56 % erhöht werden. Diese Variante hat Befürworter und Gegner. Die Befürworter argumentieren, dass damit immerhin alle – und nicht nur die Erwerbstätigen – zur Finanzierung des Grundeinkommens beitragen. Die Kritiker monieren, dass damit die Konsumentenpreise drastisch steigen, womit das Grundeinkommen von 2500 Fr. real deutlich weniger wert wäre. In der Folge – so die Befürchtung – würden schnell Forderungen nach einer nominellen Erhöhung des Grund-

21 Wenn auch dieser Wechsel durchaus nicht ganz so einfach zu bewerkstelligen ist, wie z.B. die erheblichen «Geburtswehen» des im Vereinigten Königreich seit 2013 schrittweise eingeführten «universal credit»-Systems, das sechs bisher separate Transfers ersetzen soll, zeigen.

einkommens laut, was langfristig zu einer vollständigen Entkopplung von Arbeitsleistung und Einkommen führen könnte.

- **Finanzierung über Lohnbeiträge:** Neben allen bisherigen Steuern und Abgaben müsste – im Falle einer Flat Rate Tax – jeder im Erwerbsleben verdiente Franken zusätzlich mit mindestens 33 % besteuert werden.²² Damit resultierte ein Gesamtabgabesatz auf Einkommen schon für Personen aus dem Mittelstand von etwa 60 %, für die Spitzenverdiener von über 70 %, und die Grenzsteuersätze (zusätzlich bezahlte Steuer pro zusätzlich verdienten Franken) lägen noch höher.

Kritiker bemängeln bei dieser Variante die einseitige Belastung der Erwerbstätigen. Zudem macht der Bundesrat darauf aufmerksam, diese Rechnung gehe nur auf, wenn alle genau gleich wie bisher weiterarbeiten würden – was in diesem Finanzierungsszenario mit der enormen steuerlichen Belastung von Erwerbsarbeit besonders unwahrscheinlich sei.

- **Finanzierung über eine Finanztransaktionssteuer:** Als dritte Variante skizziert der Bundesrat die Option «Finanztransaktionssteuer», die einige Exponenten der 2016er Initiative schon damals postuliert hatten. Deren Überlegung: Da im

gesamten schweizerischen Finanzsystem jährlich Transaktionen im Umfang von – angeblich – 100 Bio. Fr. abgewickelt werden, würde eine Steuer von gerade mal 0,14 % reichen, um die fehlenden 140 Mrd. Fr. zu finanzieren.

Der Bundesrat macht zurecht darauf aufmerksam, dass die genannten 100 Bio. Fr. keine volkswirtschaftlich relevante Grösse seien, da es sich dabei nicht um Wertschöpfung, sondern um blossen Gelddurchlauf handle. Bezahlt werden könne nur mit erwirtschaftetem Geld. Der gesamte schweizerische Bankensektor erwirtschaftete jährlich 31 Mrd. Fr. und damit bloss etwa ein Siebtel der vom Grundeinkommen garantierten Summe. Kritiker weisen darauf hin, dass die Einführung einer Mikrosteuer das Volumen der Finanztransaktionen (und damit auch den Steuerertrag für das Grundeinkommen) in kürzester Zeit massiv reduzierte – und darüber hinaus dem Finanzplatz Schweiz nachhaltig schaden würde.

Neben diesen drei Formen der einen Extremvariante legt der Bundesrat noch eine zweite Extremvariante bei der Auszahlungsmodalität vor. Diese sieht eine Verrechnung jeglichen Einkommens direkt mit dem Grundeinkommen vor. Jeder Franken Erwerbseinkommen bis 2500 Fr. würde damit sozusagen zu 100 % besteuert

22 Diese grobe Schätzung basiert auf einer statischen Sicht und nimmt das gesamte Lohneinkommen in der Schweiz als Steuerbasis. Dieses liegt über dem steuerbaren Einkommen, womit diese 33 % sehr konservativ geschätzt sind.

– bis zu dieser Schwelle bliebe einer Person also nichts von ihrer Erwerbstätigkeit.

Der Bund streicht hervor, dass die Finanzierungslücke bei dieser Variante – zur Deckung sind auch hier die oben skizzierten Finanzierungskanäle vorstellbar – viel kleiner ausfallen würde. Kritiker monieren dagegen, dass sich diese desaströs auf die Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich und im Bereich der Teilzeitarbeit auswirken würde. In einer Konsultationsantwort ist zu lesen: «Es gäbe wohl kein besseres Mittel als ein derart ausgestaltetes Grundeinkommen, um Frauen wieder zurück an den Herd zu treiben und Niedrigqualifizierte aus dem Erwerbsleben zu drängen.» Bei der Berücksichtigung dieser dynamischen Effekte würden sich schnell Finanzierungsprobleme ergeben: Der Preis eines solchen Grundeinkommens würde schnell ansteigen, wenn wegen ihm Leute auf eine (Teil-)Erwerbstätigkeit verzichten.

Die diversen Konsultationsantworten zeigen: Letztlich entkoppelt ein Grundeinkommen von 2500 Fr. fast die Hälfte der gesamten in der Schweiz ausbezahlten Lohnsumme vollständig von der Erwerbsarbeit.²³ Auch nach dem Konsultationsprozess findet denn auch keine der vorgeschlagenen Varianten eine klare Zustimmung. Deshalb einigt man sich schliesslich in der Umsetzungsgesetzgebung auf einen Kompromiss zwischen beiden Auszahlungsvarianten: Ein Franken Erwerbs-

einkommen wird zu 50 % auf das Grundeinkommen angerechnet. Bei einem Erwerbseinkommen von 2500 Fr. wird also noch 1250 Fr. Grundeinkommen ausbezahlt, ab einem Erwerbseinkommen von 5000 Fr. entfällt das Grundeinkommen komplett. Die dafür nötige Zusatzfinanzierung wird auf 45 Mrd. Fr. geschätzt, je 20 Mrd. Fr. werden über die Erhöhung der Mehrwertsteuer und über zusätzliche Lohnbeiträge finanziert, 5 Mrd. Fr. soll die Mikrotransaktionssteuer einbringen. Verkauft wird diese «Lösung» als traditioneller eidgenössischer Kompromiss.

Zweiklassengesellschaft und sozialer Unfrieden

Schon wenige Jahre nach der Umsetzung des «fairen Grundeinkommens für alle» sind gesellschaftliche Folgen offensichtlich. Das Grundeinkommen führt innert weniger Jahre zu einer grossen Anzahl Personen, die auf Erwerbstätigkeit verzichten. Es zeigt sich zunehmend eine Spaltung der Gesellschaft, welche die Befürworter eines Grundeinkommens gerade mit diesem verhindern wollten. So haben diese immer argumentiert, dass es wegen der fortschreitenden Automatisierung und Digitalisierung nicht mehr genug Arbeit für alle geben werde. Das Grundeinkommen solle entsprechend auch jenen ein würdevolles Leben ermöglichen, die an der neuen Arbeitswelt nicht mehr teilnehmen können

²³ Bei einem BIP von 670 Mrd. Fr. und einer Lohnquote von 66,6 % resultieren Lohnzahlungen von 446 Mrd. Fr. jährlich. Die BGE-Versprechen von 210 Mrd. Fr. entsprechen 47 % dieser Lohnsumme.

– oder wollen. Nun wird das Grundeinkommen zur selbsterfüllenden Prophezeiung: Ein erheblicher Teil der Menschen mit geringen Aussichten auf ein angemessenes Erwerbseinkommen zieht sich aus dem Erwerbsleben zurück. Die neue Klasse staatlich alimentierter und freiwilliger Nichterwerbstätiger wird mit der Zeit grösser, denn unter der hohen Abgabelast für die Finanzierung des Grundeinkommens legen weitere bisher Erwerbstätige ihre Arbeit nieder.

Das Resultat ist eine Zweiklassengesellschaft: Auf der einen Seite gut ausgebildete, hochproduktive Erwerbspersonen, auf deren Arbeitseinsatz die gesamte schweizerische Wertschöpfung basiert. Sie ächzen unter der hohen Abgabelast – und wandern zunehmend in andere Länder aus, wo ihre Produktivität nicht derart stark besteuert wird. Auf der anderen Seite häufen sich Personen mit geringer Ausbildung, die sich früh vom Erwerbsleben verabschieden oder gar nie dort eingetreten sind. Sie leben vom Grundeinkommen und werden doch nicht glücklich. Vielen fehlt die sinnstiftende Erwerbsarbeit. Trotzdem wollen viele von ihnen sich die damit verbundenen, täglichen Mühseligkeiten ohne finanzielle Notwendigkeit nicht antun. Als einzige Profiteure des Grundeinkommens erweisen sich die (meist gutgebildeten) Protagonisten der «Gig-Ökonomie», also Selbständige mit unregelmässig anfallenden Arbeitseinsätzen. Sie können sich mit dem Grundeinkommen Ruhe zwischen den «Gigs» er-

kaufen. Der Zerfall in zwei Klassen zersetzt das gesellschaftliche Gefüge. Der soziale Frieden bröckelt in dieser Grundeinkommengesellschaft. Und langfristig droht diese gar von den wachsenden Spannungen zerrissen zu werden.

Die grosse Wohlstandsvernichtung

Noch schneller als die sozialen Spannungen zeigen sich aber handfeste ökonomische Folgen: Schon im ersten Jahr nach Einführung des Grundeinkommens beginnt das Bruttoinlandprodukt (BIP) zu sinken, und der BIP-Zerfall setzt sich über die kommenden Jahre fort. Der Grund dafür ist simpel: Immer mehr Personen verabschieden sich aus dem Erwerbsleben, reduzieren ihren Arbeitseinsatz oder wandern ins Ausland aus.

Die Arbeitsproduktivität (BIP/geleistete Arbeitsstunden) steigt dagegen, denn es sind vor allem die unproduktiveren Arbeitnehmenden, die dem Erwerbsleben den Rücken zuwenden. Die Unternehmen versuchen diese – so gut es geht – durch den Einsatz von zusätzlichem Kapital zu ersetzen (Stichwort: Automatisierung). Auch hier wird das Grundeinkommen zur selbsterfüllenden Prophezeiung: Es vernichtet Arbeitsplätze, weil es die Umwälzungen, die die Digitalisierung mit sich bringt, nicht als Chance, sondern als Gefahr sieht.

Mit dem Rückgang des BIP erschwert sich die Finanzierung des Grundeinkommens, und zwar auf allen Kanälen: Der Ertrag aus den steuerbaren Einkommen sinkt

deutlich, die einkalkulierten 5 Mrd. Fr. aus der Finanztransaktionssteuer erweisen sich schon nach wenigen Jahren als Illusion, denn trotz der auf dem Papier minimalen Steuer findet eine drastische Verlagerung dieser Transaktionen ins Ausland statt. Zuletzt sinkt auch der Ertrag aus der Mehrwertsteuer, da aufgrund der anhaltenden Rezession der Konsum zu sinken beginnt.

Schliesslich kehren sich auch die seit der Jahrtausendwende überwiegend positiven Effekte der Zuwanderung um. Der Schweiz gelingt es nicht mehr, hochqualifizierte und hochproduktive Arbeitskräfte anzuziehen. Im Gegenteil: Diese verlassen in Scharen das Land. Dagegen erfolgt ein Ansturm Niedrigqualifizierter, die vom Segen des Grundeinkommens profitieren möchten. Das zwingt den Bund zu rigorosen Migrationseinschränkungen, was schliesslich noch die letzten Hochqualifizierten davon abhält, in die Schweiz zu kommen – und was zudem das ohnehin schon angespannte Verhältnis zur EU weiter strapaziert.

Zehn Jahre nach Einführung des Grundeinkommens liegt die einst weitem bewunderte Schweizer Wirtschaft in Trümmern. Eines der Lieblingsbonmots liberaler Ökonomen hat sich damit als schmerzhaft wahr erwiesen: «There ain't no such thing as a free lunch» – man kriegt nichts gratis. Wer das Erzielen von Einkommen von der Wertschöpfung trennt, reduziert letztere – und auf ihr alleine basiert unser Wohlstand – ganz egal, wie er das zu finanzieren gedenkt.

Handlungsempfehlungen

Das heutige schweizerische System der sozialen Sicherung ist mehr als eine blosser Geldtransfermaschine. Es umfasst Betreuungs- und Wiedereingliederungsmassnahmen (Beratung, Unterstützung, Aktivierung). Diese Integrationsversuche wie auch die Bemühungen, arbeitsunfähige Menschen von arbeitsunwilligen oder Bedürftige von nicht Bedürftigen zu unterscheiden, mögen nicht immer erfolgreich sein, aber die Aufgabe dieser Bemühungen durch Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens käme für jeden modernen, aufgeklärten Staat einer Bankrotterklärung gleich. In diesem Kontext könnte man das Grundeinkommen gar als «Schweigeprämie» für die potenziellen Verlierer der Globalisierung und der Digitalisierung interpretieren: Ein Staat, der nicht fähig ist, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es jedem erlauben, für seinen Lebensunterhalt selber und in Würde aufzukommen, stiehlt sich aus der Verantwortung, indem er diese Verlierer mit einem Grundeinkommen ruhigstellt.

Die Anstrengungen sollten genau in die andere Richtung gehen. Der Staat sollte weiterhin (oder noch stärker als bisher) darum bemüht sein, Grundbedingungen zu bieten, die möglichst vielen Menschen eine Teilnahme am Erwerbsleben ermöglichen und die es für Unternehmen weiterhin attraktiv machen, diese Menschen einzustellen. An erster Stelle steht hierbei die Bildung. Sie muss wandel- und anpassungs-

fähig sein, um trotz der Umwälzungen der Globalisierung und der Digitalisierung alle Menschen mit jenen Fähigkeiten auszustatten, die ihnen – bei einem marktgerechten Lohn – eine Lebensführung auf angemessenem Niveau ermöglichen (siehe das Kapitel zur Maturitätsquote, S. 90).

«Freiheit für alle – Verantwortung für alle anderen»

Katja Gentinetta, Schweizer Publizistin

Wo dies nicht gelingt, ist das Grundeinkommen eine denkbar schlechte Notlösung. Eine bessere könnte in der Auszahlung von Lohnsubventionen, sogenannten Earned Income Tax Credits (EITCs), liegen (Rühli 2014). Das sind an die Erwerbstätigkeit gebundene staatliche Gutschriften, die im Bereich niedriger Jahreseinkommen negative Grenzsteuersätze ermöglichen und damit die Arbeitsanreize an der Grenze zur Erwerbstätigkeit erhöhen. Sie würden nicht an Stelle der derzeitigen Elemente der sozialen Sicherung, sondern als Ergänzung bzw. in Kombination mit ihnen fungieren. Zum Beispiel könnte der Staat bis 25 000 Fr. Jahreseinkommen jeden Franken Erwerbseinkommen mit 40 zusätzlichen Rappen «auffüllen». Dadurch resultierte eine Gutschrift von maximal 10 000 Fr., die z.B. bis 30 000 Fr. konstant gehalten und danach wieder bis auf null (z.B. bei 60 000 Fr.) abgebaut würde. Der Grenzsteuersatz der EITCs läge somit bis

zu einem steuerbaren Einkommen von 25 000 Fr. bei minus 40 %, zwischen 25 000 Fr. und 30 000 Fr. bei 0 % und danach bis 60 000 Fr. bei 33,3 %.

Solche «Lohnauffüllungen» liessen sich grundsätzlich mit jedem Steuer- und Transfersystem kombinieren. Bei der Sozialhilfe, der IV und den Ergänzungsleistungen könnten so gewisse Einsparungen erzielt werden – besonders im Bereich der bisher teilweise durch diese Instrumente unterstützten «working poor». Gerade für Niedrigqualifizierte würden die Anreize, am Erwerbsleben teilzunehmen, gestärkt. EITCs werden in den USA und in Grossbritannien schon seit längerem angewandt. Auch sie haben natürlich nicht nur Vorteile, und ihre Folgen müssten sorgfältig abgewogen werden. Studien zeigen beispielsweise, dass die Löhne EITC empfangender Niedrigqualifizierter um bis zur Hälfte der EITC sinken (Leigh 2010) – das ist allerdings nichts anderes als die – kaum vermeidbare – Kehrseite der betrachteten Münze: Die Erwerbsbeteiligung (und damit das Arbeitsangebot) der betroffenen Personen steigt.

Zu betonen ist hierbei: Das Konzept EITC fusst keineswegs auf einem – angestaubten – Plädoyer für Arbeit nach protestantischem Ethos. Dass uns Roboter die Arbeit abnehmen: wunderbar! Wird auch endlich Zeit! Wozu sonst sind wir seit Jahrhunderten erfinderisch, wenn das nicht dazu führen soll, dass dadurch weniger Knochenarbeit für uns alle anfällt? Bisher haben diese Innovationen vor allem unse-

ren materiellen Wohlstand, unsere Gesundheit und unsere Lebenserwartung drastisch erhöht, während die Senkung der Arbeitszeit zwar stattfand, aber bisher nicht dominierte.²⁴

Es wäre daher zu begrüßen, wenn sich in Zukunft der Trend zum Rückgang des Arbeitsaufwands beschleunigt, weil wir gütertechnisch zunehmend gesättigt sind und wir uns daher statt noch mehr materiellen Konsum mehr Freizeit leisten könnten, die wir – losgelöst vom täglichen Hamsterrad des Überlebens – hoffentlich nutzen, um uns nach unseren eigenen Interessen zu bilden, zu reisen, zu leben und ein bisschen weise zu werden. Nur: Dieser Rückgang des Gesamtarbeitsaufwands muss, zum Frieden der Gesellschaft, einigermaßen gleichmässig auf alle Köpfe verteilt sein.

Dieses Ziel sollte in erster Linie über ein innovatives, anpassungsfähiges, inklusives Bildungssystem und über Massnahmen, die der Effizienz des Arbeitsmarktes dienlich sind, angestrebt werden – z.B. durch altersneutrale Lohnnebenkosten, Individualbesteuerung oder eine Senkung der Kinderbetreuungskosten. Sollten solche Massnahmen nicht umsetzbar sein oder nicht die gewünschte Wirkung erzielen, könnte die Einführung von EITCs ins Auge gefasst werden. Ein bedingungsloses

Grundeinkommen würde hingegen ziel-sicher in die Sackgasse führen, denn es würde eine bimodale Verteilung der Erwerbstätigkeit provozieren: Auf der einen Seite stünden die verbliebenen Erwerbstätigen – weiterhin im Hamsterrad, mit einer 42-oder-mehr-Stunden-Woche und zusätzlich grossem Frust über die hohe Abgabenglast –, auf der anderen Seite die Grundeinkommensrentner, konfrontiert mit der potenziellen Lethargie und Sinnentleertheit einer lebenslangen Null-Stunden-Woche.

²⁴ Bezogen auf die gesamte Lebensdauer hat sich das Verhältnis von Arbeit und Freizeit allerdings schon bisher drastisch verschoben: Noch vor 200 Jahren war zum Überleben Arbeit vom Kindesalter bis zum Tod nötig, heute erstreckt sich das Erwerbsleben bloss noch über etwa die Hälfte der gesamten Lebensspanne, und auch die durchschnittliche Wochenarbeitszeit ist drastisch gesunken.

Was wäre, wenn...

...eine Maturitätsquote von 90% umgesetzt wird?

Matthias Ammann

Eine staatlich verordnete «Matura für alle» würde die Berufsbildung entwerten und die Qualität der Hochschulen vermindern. Der Vervielfachung der Kosten des Schweizer Bildungssystems stünde kein annähernder volkswirtschaftlicher Gewinn gegenüber.

Szenario

Nun ist sie da, die «Matura für alle». Der Bund peilt per sofort eine Maturitätsquote von 90% an. Damit verbleibt den Kantonen nur noch eine stark eingeschränkte Kompetenz zu Bildungsfragen. Schon 2012 machte der Beschluss über die Jugendmusikförderung deutlich, dass der Bund bei Eingriffen in die Bildungshoheit der Kantone je länger je weniger Zurückhaltung zeigt (Bundesrat 2012). Analog zur Übereinkunft über die Abschlussquote auf Sekundarstufe II folgt nun also das Bildungsziel einer «Matura für alle» (BFS 2016a).

Mit der Umsetzung der Vorgaben des Bundes wird sogleich begonnen. Nicht alle sind mit der neuen Bildungspolitik unzufrieden. Schliesslich wurde schon länger vermutet, dass das in der Schweiz bestehende Bildungspotenzial nicht optimal ge-

nutzt werde. Besonders Eltern hatten sich immer wieder gewundert, weshalb die Politik die Maturitätsquote derart tief hielt, während gleichzeitig unzählige Hochschulabsolventen aus dem Ausland angeworben wurden.²⁵ Zumal im Ausland teilweise laxere Standards bezüglich der Qualität der Abschlüsse gelten.

Die kumulierte Maturitätsquote betrug kurz vor dem radikalen Richtungswechsel schweizweit rund 40% (BFS 2016b). Diese setzte sich aus drei Komponenten zusammen: der gymnasialen Maturität 21,2%, der Berufsmaturität 15,4% und der Fachmaturität 3,0%. Aufgrund der föderalen Struktur und verschiedenen wirtschaftlichen Gegebenheiten unterschieden sie sich jedoch zwischen den Kantonen. Die jeweiligen Quoten waren in keinem Gesetz festgehalten, entsprachen aber dem damals vorherrschenden politischen Willen.

²⁵ Bürgerinnen und Bürger eines EU- oder Efta-Landes sind im Vergleich zu den Einheimischen in der Berufsgruppe der Führungskräfte übervertreten – sind also in der Regel höher qualifiziert (EDI 2017).

Auf der Grundlage der neuen bildungspolitischen Doktrin führen die Bildungsdirektoren der Kantone nun die «Matura für alle» schrittweise ein. Dabei erhöhen sie die Anteile der verschiedenen Typen in unterschiedlichem Ausmass (vgl. Abbildung 9). Grund dafür ist der nach wie vor hohe Stellenwert der dualen Berufsausbildung. Derzeit absolvieren rund zwei Drittel aller Jugendlichen eine Lehre. An diesem Verhältnis soll nicht gerüttelt werden. Deshalb soll gemäss den Bildungsräten auch die Berufsmaturität den Löwenanteil der beschlossenen Bildungsinitiative tragen.

Die Maturitätsquote soll aber nicht ausschliesslich über die Berufsmaturität angehoben werden. Diese soll «nur» um gut 30 Prozentpunkte gesteigert werden. Das reicht noch nicht für eine Maturitätsquote von 90%. Daher beschliessen die Bildungsdirektoren auf Drängen des Bundes, auch die Zahl der gymnasialen Maturitätsabschlüsse um gut 10 Prozentpunkte und jene der Fachmaturitätsdiplome um rund 7 Prozentpunkte zu erhöhen.

Hohe direkte Kosten

Der radikale Umbau des Bildungswesens zeitigt Folgen. Der rasante Anstieg von Maturanden ist in erster Linie mit massiven zusätzlichen finanziellen Ausgaben verbunden. Für die allgemeinbildenden Schulen fielen schweizweit im Jahr 2016 rund 2,34 Mrd. Fr. pro Jahr an (BFS 2016c). Durch die Steigerung der Maturitätsquote um mehr als 100% resultiert nahezu eine Verdoppelung der Kosten. Es wird mit einem

Mehraufwand von gut 2 Mrd. Fr. pro Jahr gerechnet.

Nicht nur steigen die laufenden Kosten, auch die Umstellung belastet die kantonalen Budgets. Händeringend wird nun Mittelschul- und Berufsfachschullehrpersonal gesucht. Erweitert werden deshalb auch die Kapazitäten der Pädagogischen Hochschulen, und man wirbt mit einer teuren Kampagne für die Attraktivität des Lehrberufs.

Staunen über die indirekten Kosten

Mit den höheren direkten Kosten wurde gerechnet, waren sie doch schon Thema der hitzigen Parlamentsdebatten rund um die Einführung der «Matura für alle». Gewisse Parlamentarier wiesen allerdings schon damals darauf hin, dass auch indirekte Kosten anfallen würden, und diese wohl noch höher ausfallen könnten als die direkten Kosten. Sie sollten Recht behalten.

Kurz nachdem die Kantone mit dem Ausbau der Berufsmaturität angefangen haben, beginnen sich erste Unternehmen aus der Ausbildungsverantwortung zurückzuziehen. Schon zuvor war die duale Ausbildung ein zweischneidiges Schwert für viele Firmen: Einerseits waren die jungen Arbeitskräfte eine willkommene (kostengünstige) Unterstützung im Betrieb. Andererseits musste viel Zeit und Energie in die Ausbildung der Lehrlinge gesteckt werden, die dann wegen der Schule auch immer wieder an ihrem Arbeitsplatz fehlten. Dieses fragile Aufwand-Nutzen-Verhältnis

gerät mit der neuen Bildungspolitik vollkommen aus dem Gleichgewicht. Nun verbringen die Lehrlinge viel mehr Zeit in der Schule. Für viele Betriebe lohnen sich in der Folge die Investitionen in die Ausbildung nicht mehr.

Für jene Firmen, die weiterhin auf das Modell Lehre setzen, verschlechtert sich die Situation ebenfalls. Sie bekommen nämlich zu spüren, dass auch die gymnasiale Maturitätsquote erhöht wurde. Damit verringert sich der Pool an fähigen Lehrlingen markant. In anspruchsvollen Berufen fehlt es immer öfter an Bewerbungen motivierter Jugendlicher, die auch die Fähigkeiten mitbringen, eine Lehre erfolgreich absolvieren zu können. Auch wenn es wegen des Rückzugs von Firmen aus der dualen Berufsbildung weniger Lehrstellen gibt, bleiben viele der Ausbildungsplätze unbesetzt.

Bildungsrendite unter den Erwartungen

Natürlich wurde die «Matura für alle» nicht um der höheren Kosten willen eingeführt. Vielmehr schwärmten Politiker von links bis rechts davon, wie sich ein höheres Bildungsniveau positiv auf die Löhne und den Wohlstand des Landes auswirken würde. Zitiert wurden dabei diverse ältere Studien, die dazumal berechneten, dass sich dank Hochschulstudium für die öffentliche Hand fiskalische Bildungsrenditen zwischen 4,3 % (universitäre Hochschule) und 6,7 % (Fachhochschule) erzielen lassen (Weber und Wolter 2005) – das würde be-

deuten, dass für jeden Franken, der in die Ausbildung investiert wird, pro Universitätsabsolvent rund Fr. 1.04 und pro Fachhochschulabsolvent Fr. 1.07 an den Staat zurückfliessen sollten. Der Mechanismus dahinter ist denkbar einfach: Höhere Qualifikationen generieren am Arbeitsmarkt im Allgemeinen höhere Einkommen. Arbeitskräfte ohne Führungsfunktion mit einem Universitätsabschluss verdienen mit 8068 Fr. im Durchschnitt 1,4 Mal mehr als Arbeitstätige mit einer Berufslehre (EFZ, 5823 Franken) – in oberen und mittleren Kaderpositionen mit einem Universitätsabschluss sogar rund 1,7 Mal mehr (EDI 2016).

Die Finanzverwaltungen von Bund und Kantonen budgetieren daher nicht nur höhere Ausgaben, sondern auch höhere Steuereinnahmen. Viele Kantone zeigen sich derart optimistisch, dass sie unterm Strich mit einem satten Plus kalkulieren. Die Ernüchterung ist dann entsprechend gross. Es zeigt sich, dass die Bildungsrendite nicht einfach eins zu eins aus dem alten Regime ins neue übertragen werden kann. Bildung hat auch den Charakter eines «Positionsgutes»: Ein höherer Bildungsabschluss dient mitunter dazu, angeborene Fähigkeiten zu signalisieren, die auf dem Arbeitsmarkt gefragt sind. Nun, da 90 % aller Absolventen eine Matura aufweisen und eine Vielzahl davon sich auch für ein weiterführendes Studium entscheidet, erodiert die Aussagekraft des Bildungsabschlusses für diese Art der Differenzierung. Auch unter Makroökonomien macht sich bald Ernüchterung breit. Viele haben er-

wartet, dass sich die Produktivität der Arbeitskräfte dank höherer Ausbildung verbessert. Dieser Effekt wurde gerade für Schwellenländer in verschiedenen Studien nachgewiesen. In industrialisierten Wirtschaften, das bemerkten einige Ökonomen schon bei der Einführung der «Matura für alle», fällt dieser Effekt allerdings geringer aus. Kein Wunder wirkt sich das tatsächliche Resultat der Bildungsinitiative auf die Produktivität nur marginal aus.

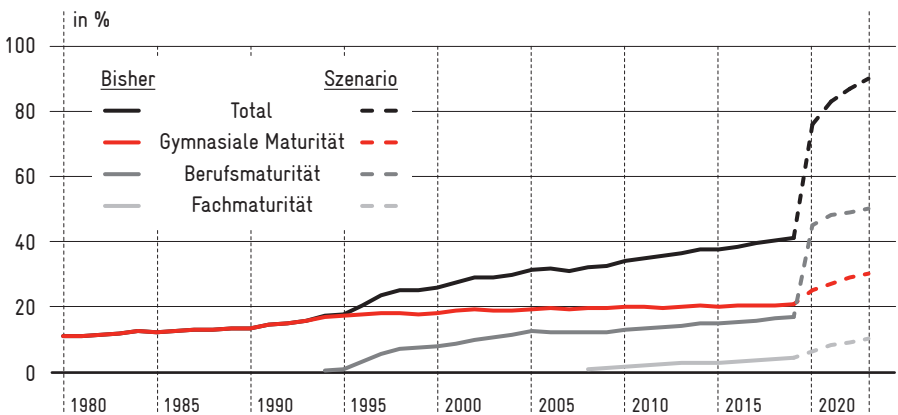
Die höheren Qualifikationen der Arbeitskräfte, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, lassen denn auch die Arbeitslosenquote nahezu unverändert. Zwar lag die Erwerbslosenquote von Fachhochschulabsolventen mit einem Bachelorab-

schluss oder für universitäre Hochschulabsolventen mit einem Master fünf Jahre nach ihrem Abschluss stets unter dem Schweizer Durchschnitt, der 2017 4,8% betrug (BFS 2018a). Jedoch basierte die tiefe Arbeitslosigkeit in der Schweiz seit je hauptsächlich auf dem vergleichsweise liberalen Arbeitsmarkt und der stabilen Konjunktur.

Positiv überrascht werden die Kritiker der Bildungsreform vom Effekt auf die Chancengleichheit. Denn obschon in der Vergangenheit immer grössere Teile der Bevölkerung einen Tertiärabschluss innehatten, waren es vor allem die Kinder von Akademikern, die ein Hochschulstudium anstrebten. Trotz formaler Chancengleich-

Abb. 9_ Wie die «Matura für alle» angepackt wird

Die Quote der gymnasialen Maturität verharrt seit langem bei rund 20% – jener Quote, der sich Fach- und Berufsmaturität mittlerweile ebenfalls angenähert haben. Im Was-wäre-wenn-Szenario werden über die nächsten Jahre die verschiedenen Maturitätsquoten nochmals drastisch erhöht.



Quelle: BFS (2017a), eigene Darstellung

...eine Maturitätsquote von 90% umgesetzt wird?

heit wies das Bildungssystem vor der «Matura für alle» soziale Ungleichheiten auf (Becker und Schoch 2018). Mit der massiven Erhöhung der Maturitätsquote wird nun all jenen Kindern der Weg zu einer höheren Ausbildung geebnet, die zwar das Potenzial für ein Hochschulstudium in sich tragen, jedoch aufgrund sozialer Herkunft oder aus normativen Gründen dies im alten System nicht getan hätten – längst nicht alle Jugendlichen nutzten ihre Bildungschancen freiwillig.²⁶

Unbeschränkter Hochschulzugang wird aufgegeben

Ein letzter Effekt der «Matura für alle» wurde ebenfalls bereits von Beginn weg breit diskutiert: die Auswirkungen auf die Hochschulen. Aufgrund der neuen Möglichkeiten eines Hochschulstudiums wählen schliesslich die meisten Jugendlichen den akademischen Weg – das war genau das politische Ziel.

Im alten Bildungssystem entschieden sich bei den Maturanden mit einer gymnasialen Maturität über 94 % für eine Hochschule (EDI 2018a). Bei den Absolventen einer Berufsmaturität waren es immerhin noch 63 %. Mit der markanten Steigerung der Maturitätsquoten bei beiden Ausbildungswegen werden die Hochschu-

len nun förmlich von Studierenden überrannt.

Zwar bereiteten sich die Hochschulen auf die Änderungen vor, doch die Unterrichtsqualität sinkt bald. Das Verhältnis der Anzahl Professoren zur Anzahl Studierenden kann nicht gehalten werden und verschlechtert sich markant. Bald wird daher versucht, die Kapazitäten weiter auszubauen, damit die bisher ausgezeichnete Position in den internationalen Rankings gehalten werden kann – mit massiven Folgekosten für die öffentliche Hand. 2017 betrug die Ausgaben für alle Hochschulen insgesamt 11,6 Mrd. Fr. (BFS 2017a). Die Kosten steigen zwar nicht proportional zur Zahl der Studierenden (Studierende: +50 %; Kosten: +25 %), dennoch muss im Zuge der «Matura für alle» das Bildungsbudget der Hochschulen um rund 3 Mrd. Fr. aufgestockt werden.

Dass die Maturität im Sinne einer allgemeinen Hochschulreife weiterhin als unbeschränkte Zulassung für ein Studium gilt, wird trotz massivem Ausbau binnen kurzem von einigen Hochschulrektoren in Frage gestellt. Als Reaktion lassen einige Hochschulen die Maturanden zwar zu, führen aber während der ersten zwei Semester rigorose Assessments durch, während deren ein Grossteil der neuen Studie-

26 So befürchtete beispielsweise der Kanton St. Gallen aufgrund der tiefen Maturitätsquote von 14,2 % (schweizweit liegt der Durchschnitt bei 21,2 % im Jahr 2016 (BFS 2016d), dass das Bildungspotenzial nicht optimal ausgenutzt wird (St. Galler Regierung 2015). Im öffentlichen Diskurs wurde vor der radikalen Bildungsinitiative vor allem über Jugendliche gesprochen, die einen allgemeinbildenden Abschluss möchten, es aber nicht schaffen – dabei vergessen gingen oft jene, die zwar könnten, aber nicht wollen (Pfister 2018).

renden ausscheidet. Überhaupt brechen mehr Maturanden als früher ihr Studium frühzeitig ab.

Bildungswissenschaftler geben zu bedenken, dass es einen negativen Zusammenhang zwischen der Maturitätsquote und dem durchschnittlichen Leistungsniveau der Maturanden gibt (Eberle 2008). Bisher hat nur ein kleiner Teil der Jugendlichen eine Maturität absolviert. Diese war auf ein international äusserst wettbewerbsfähiges Hochschulsystem zugeschnitten. Nun bestehen aber gleich mehr als doppelt so viele Personen eine Matura. Damit die Kantone die vom Bund vorgegebenen Quoten erfüllen können, werden die Anforderungen der einzelnen Maturitätstypen nach unten nivelliert.

Hochschulen werden in der Folge mit Maturanden konfrontiert, die eine niedrigere Hochschulreife mitbringen. Die Studienwahlfreiheit, eigentlich eine Stärke des Schweizer Hochschulraums, muss nach ein paar Jahren mit der «Matura für alle» aufgegeben werden. In der Folge entstehen Hochschulen unterschiedlicher Klassen. Dadurch soll verhindert werden, dass Maturanden ohne Hochschulabschluss und ohne Zusatzqualifikation auf dem Arbeitsmarkt landen. Das bestehende Finanzierungssystem der Hochschulen wird angepasst, indem es internationale Ranking-Klassierungen in die Vergütung miteinbezieht.

Der Sturm auf die Universitäten bringt wiederum auch indirekte volkswirtschaftliche Kosten mit sich. So verschiebt sich

der Zeitpunkt des vollständigen Arbeitsmarkteintrittes nach hinten. Zusätzlich zum Zeitraum der zusätzlichen Schuleinheiten bleiben viele Jugendliche noch drei weitere Jahre (Bachelorstudium) dem Arbeitsmarkt fern. Bildungsexperten geben zu bedenken, dass im OECD-Vergleich Schweizer Hochschulabsolventen schon früher eines der höchsten Durchschnittsalter aufwiesen (OECD 2014). Finanzpolitiker bezweifeln vor diesem Hintergrund noch mehr, dass sich die fiskalische Bildungsrendite dereinst tatsächlich realisieren lässt. Während des Studiums werden schliesslich weder Sozialversicherungsbeiträge einbezahlt noch signifikante Einkommenssteuern entrichtet. Zudem bereiten die vielen Studienabbrecher Sorgen, die während ihres Studiums keine nennenswerten Steuereinnahmen generieren und dann doch ohne Zusatzqualifikationen auf dem Arbeitsmarkt landen.

Nach wenigen Jahren mit der «Matura für alle» ist klar: Die direkten und indirekten Folgekosten belaufen sich auf mehrere Milliarden Franken und können mit den Steuermehreinnahmen nicht aufgewogen werden. Einige Finanzpolitiker monieren, dass der Investitionsschub in die Bildung ohne Effekt verpufft, weil das Geld am falschen Ort landet. Es würde mit der Giesskanne wenig effizient gestreut, ohne die Produktivität anzukurbeln. Am meisten Sorgen bereitet aber allen, dass der Rückzug von Teilen der Wirtschaft aus der beruflichen Grundbildung irreparable volkswirtschaftliche Schäden hinterlässt.

Handlungsempfehlungen

Die Forderung nach einer «Matura für alle» ist aufgrund ihrer Radikalität abzulehnen. Das Ziel aber, das Bildungspotenzial der Schweiz besser zu erschliessen, ist richtig. Schliesslich ist die Erhöhung des Bildungsstandes keine Frage des Bildungsweges. Sowohl der gymnasiale als auch der Weg über die Berufslehre können an eine Hochschule oder eine höhere Fachschule führen. Aus ökonomischer Sicht braucht es eine Mischung an Fähigkeiten, die optimal an die Bedürfnisse des heutigen Arbeitsmarktes angepasst ist.

Die «richtige» Bildungspolitik bzw. Quote gibt es demzufolge nicht, und eine Orientierung an ausländischen Verhältnissen wäre gänzlich falsch. Ein Bildungssystem ist immer auch ein Spiegel des örtlichen Arbeitsmarktes und kann nicht beliebig kopiert werden. Es ist unwahrscheinlich, dass eine zentral definierte Ausbildungspolitik auf die Dynamik des Arbeitsmarktes zeitnah reagieren kann. Eine liberale Bildungspolitik befähigt die Individuen zu eigenverantwortlichen Entscheidungen, indem deren Entwicklung ohne Vorgaben von Quoten oder Bildungswegen unterstützt wird. Vor allem sind implizite (schweizweite gymnasiale Maturitätsquote von 21,2 %) und explizite Quoten («Matura für alle») zu verhindern. Sie sind Resultat politischer Aushandlungsprozesse, die womöglich aufgrund ihrer Starrheit eine notwendige Anpassung an den Arbeitsmarkt verhindern.

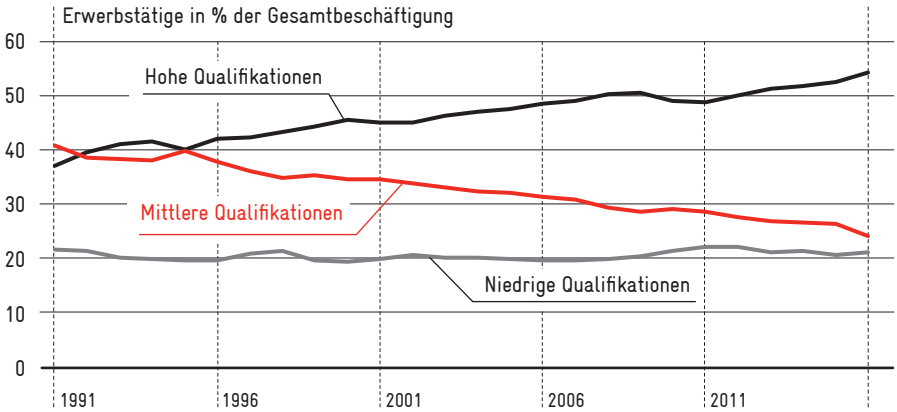
Anstelle von Quoten sollte bei den Zulassungsbedingungen mit transparenten Mindestanforderungen gearbeitet werden, die Massstäbe bezüglich der Qualität durchsetzen. Sie stellen sicher, dass alle die gleichen Bedingungen erfüllen müssen. Der Bildungsweg hängt damit von den persönlichen Fähigkeiten und Präferenzen und nicht von der Grösse oder Stärke des eigenen Jahrganges ab. Die Durchlässigkeit muss weiter ausgebaut werden. Sie ist Voraussetzung für das Nutzen der vollen Potenziale, da sich Jugendliche unterschiedlich schnell entwickeln. Und sie trägt zur Chancengleichheit bei.

Folgt man dem alten Muster von Quoten, wird man den individuellen Präferenzen und Fähigkeiten nie gerecht. Der Zugang zu höheren Ausbildungen sollte einer breiteren Bevölkerungsschicht ermöglicht werden. Seit geraumer Zeit werden immer mehr hochqualifizierte Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt, während der Anteil Erwerbstätiger mit mittleren Qualifikationen stetig gesunken ist. In diese Kategorie fallen meist Arbeitnehmer mit einer Lehre als höchstem Bildungsabschluss. Lediglich der Prozentsatz der Erwerbstätigen mit geringen Qualifikationen blieb relativ konstant bei 20 % (vgl. Abbildung 10).

Der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften wird noch verstärkt, sobald die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer-Generation den Arbeitsmarkt verlassen. Seit 2018 treten mehr Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt aus als neue nachrücken.

Abb. 10_ Höhere Qualifikationen werden immer mehr nachgefragt

Der Anteil hochqualifizierter Erwerbstätiger hat sich in den vergangenen Jahrzehnten markant erhöht. Dies geschah zulasten der mittleren Qualifikationen. Jobs für Niedrigqualifizierte machen hingegen unverändert etwa 20% der Gesamtbeschäftigung aus.



Quelle: BFS (2017a), eigene Berechnungen

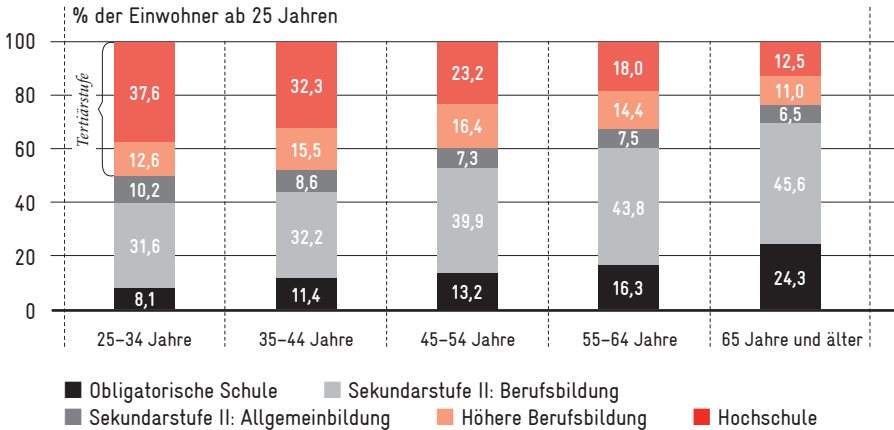
cken. Auf der Suche nach höher qualifizierten Arbeitskräften müssen sich Unternehmen mit der Einstellung von Arbeitnehmern aus dem Ausland behelfen.

Doch das wird immer schwieriger, denn auch die Rekrutierung im Ausland hat ihre Grenzen. Die europäischen Nachbarn, woher die meisten ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz stammen, unterliegen einem ähnlichen demografischen Wandel. Sie werden vermehrt auf ihre eigenen Talente zurückgreifen wollen, und Arbeitskräfte aus Drittstaaten bleiben in der Schweiz aus politischen Gründen kontingentiert. Allerdings kann mit Bildungspolitik alleine der Bedarf nicht gedeckt werden. Die nötige Zahl möglicher Aus-

zubildender wird schlicht nicht erreicht, denn die Schweizer Wirtschaft schafft mehr Arbeitsplätze, als neue Arbeitskräfte ausgebildet werden. Dieser Umstand wird insbesondere daran deutlich, dass trotz Zuwanderung die Arbeitslosigkeit in der Schweiz nicht steigt. Der politische Diskurs ist stärker darauf auszurichten, welche Arbeitskräfte die Schweiz in Zukunft selber ausbilden möchte und welche im Ausland rekrutiert werden sollen. Gegenwärtig reagiert das tertiäre Bildungssystem (im Gegensatz zur Berufsbildung) zu wenig auf die Nachfrageimpulse des Schweizer Arbeitsmarktes. So übersteigt die Nachfrage nach MINT-Absolventen und Wirtschaftswissenschaftlern die Zahl der

Abb. 11_ Die Hälfte der Jungen hat eine Tertiärausbildung

Die Grafik zeigt den Bildungsstand der Bevölkerung im Jahr 2017 nach Alter und höchster abgeschlossener Ausbildung. Unter den Rentnern haben bloss 23,5% eine Tertiärausbildung, bei den Jungen sind es unterdessen 50%.



Quelle: BFS (2017a), eigene Darstellung

an Schweizer Hochschulen Ausgebildeten (Ammann et al. 2018).

Das Ziel einer höheren Maturitätsquote entspricht heute schon einem realen Bedürfnis. Insgesamt ist der Anteil Personen mit einem Tertiärabschluss auf knapp 40% angestiegen. Der Prozentsatz wächst mit jeder Generation; bei den 25- bis 34-Jährigen verfügen mittlerweile knapp 50% (inklusive Zugewanderte) über eine höhere Bildung (vgl. Abbildung 11). In absehbarer Zukunft wird vor allem die Berufsmaturitätsquote weiter zunehmen. Im Gegensatz zur gymnasialen Quote ist sie politisch nicht gedeckelt. So ist es das angestrebte Ziel des Bundesrates, die Berufsmaturität weiter zu stärken (SBFI 2018). Diese Stossrichtung ist

richtig – unter der Bedingung, dass die Qualität nicht verwässert wird (Adler und Salvi 2017). In Zeiten hoher Unsicherheit, wie sie die Digitalisierung schafft, bietet eine solide, breite Grundbildung grösseren Handlungsspielraum. Ausserdem ist eine breite Grundbildung eine zentrale Bedingung für das lebenslange Lernen: Wer schon viel weiss, hat es leichter, dazuzulernen.

Nicht bewahrheitet haben sich bisher die Befürchtungen einer Akademikerschwemme. Trotz starkem Ausbau des Tertiärsektors registrieren höher Qualifizierte keine Einkommenseinbussen (Wolter 2017). Ganz im Gegenteil lohnen sich die höheren Ausbildungen. Interessanterweise war

bisher die Bildungsrendite bei Absolventen der Fachhochschulen höher als bei Universitätsabgängern. Aber nicht nur die Tertiär-Gebildeten haben von den neuen Nachfrageverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt profitiert. Auch die gering Qualifizierten wurden bessergestellt. Die tiefen Löhne sind zwischen 1996 und 2016 mit 20 Prozentpunkten am stärksten gewachsen (Lampart und Schüpbach 2018).

Die Senkung der Anforderungen, nur um eine höhere Matura-Quote zu erreichen, käme einem Etikettenschwindel gleich und würde bloss die Ausbildungszeit unnötig verlängern. Schlimmer noch, sie führte zu einer höheren Arbeitslosigkeit, weil junge Menschen um die Chance der frühen Integration in den Arbeitsmarkt gebracht und in einen alternativen Arbeitsmarkt gedrängt werden, auf dem sie möglicherweise nicht auf Dauer bestehen können.

**«Wie die Welt von morgen
aussehen wird, hängt in
grossem Mass von der
Einbildungskraft jener ab,
die gerade jetzt lesen lernen.»**

Astrid Lindgren, schwedische Schriftstellerin

Allerdings ist die Verakademisierung von Berufsbildern genau zu beobachten. Einige Branchenverbände streben bewusst eine Aufwertung des Ansehens ihrer Berufe an, indem sie einen Tertiärabschluss

als Qualifikation verlangen. Wenn damit alleine der gesellschaftliche Status verbessert werden soll, ohne dass wissenschaftliche Erkenntnisse oder zusätzliche Inhalte diesen Schritt notwendig machen, ist eine Tertiarisierung abzulehnen. Sie bewirkt dann eine Abschottung und verursacht höhere Kosten. Eine Akademisierung, die nicht den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entspricht, gilt es strikt zu verhindern, da sich die Bildungsinvestitionen nicht rentieren und letztlich zu Arbeitslosigkeit führen.

Es ist damit zu rechnen, dass künftige Generationen ein längeres Erwerbsleben haben werden als unsere Eltern. Anders ist die Finanzierung unserer Sozialwerke unter der stetig steigenden Lebenserwartung nicht sicherzustellen. In der modernen Berufswelt werden sie auch mit sich häufig ändernden Anforderungen konfrontiert sein. Die Dreiteilung «Ausbildung – Arbeit – Ruhestand» gilt immer weniger, die Übergänge verschwimmen. Auch werden sich künftige Generationen im Verlauf ihres Berufslebens immer wieder neue Fähigkeiten aneignen müssen (siehe Kapitel zur Lebenserwartung, S. 116). Die Aus- bzw. Fortbildung wird zu einer lebenslangen Aufgabe. Ein «Frontloading», bei dem die Ausbildung ausschliesslich via Berufslehre und/oder (Berufs-)Matura und Studium vor dem Berufseinstieg absolviert wird, entspricht nicht mehr der Berufswelt des 21. Jahrhunderts.

Was wäre, wenn...

... beim Service public plötzlich alle wie die heute 20-Jährigen konsumieren?

Samuel Rutz

Ob bei der Briefpost, der Festnetztelefonie oder der Tagesschau: Vielen Angeboten der staatsnahen Betriebe sterben die Nachfrager weg. Es ist höchste Zeit, die verschiedenen Service-public-Angebote ins digitale Zeitalter zu überführen.

Szenario

Gerade wollte Alois D., Pöstler und Familienvater, wie jeden Morgen zur Arbeit, als sein Handy piepste. Rita M., Leiterin der örtlichen Postfiliale, eröffnete ihrem Mitarbeiter, dass er nicht zur Arbeit erscheinen müsse. Es gäbe heute so wenig Briefe zum Austragen, dass die Tour von Alois D. gleich von einem Kollegen auf dem Rückweg erledigt werde. Das gleiche Telefonat führte Rita M. an diesem Morgen noch zweimal. Da rund ein Drittel weniger Briefe als üblich auszutragen waren, konnte dies problemlos von sechs anstatt der neun Pöstler bewerkstelligt werden.

Die Post im Wandel

Kurz zuvor hatte Rita M. noch mit ihrem Kollegen von Postlogistics, den sie bei der Kaffeemaschine getroffen hatte, darüber

gesprachen, ob die unterbeschäftigten Briefträger allenfalls bei den Paketen ausshelfen könnten. Dieser hatte ihr schon seit geraumer Zeit mehr oder weniger unverhüllt zu verstehen gegeben, dass die Post seit Jahren nur noch im Paketbereich wachse. Der Boom im Online-Handel und die davon ausgelöste «Päckliflut» bringe seine Organisation personell immer mehr an ihre Grenzen. Dem hatte Rita M. wenig entgegenzusetzen. Es entsprach den Fakten, dass die Post seit 2015 jedes Jahr rund 7 Millionen Pakete mehr austrug, 2018 waren es insgesamt 138 Millionen Stück.

Während sich die Kaffeetasse von Rita M. füllte, hatte ihr Kollege sie aufgeregt darüber informiert, dass heute nochmals rund 20% mehr Pakete ausgeliefert werden müssten. Interessant daran: Bei rund 50% der zusätzlichen Pakete handle es sich um sogenannte China-Pakete²⁷, die

27 Als «China-Pakete» werden die Kleinsendungen bezeichnet, mit denen die Online-Einkäufe aus Asien in die Schweiz geliefert werden.

bis anhin nur etwa einen Drittel der täglich ausgetragenen Sendungen ausgemacht hatten. Dazu konnte sich Rita M. nur mit Mühe einen spitzen Kommentar verkneifen, da die meisten der 120 000 pro Tag ausgelieferten Kleinsendungen im Ausland aufgrund ihres Gewichts und ihrer Grösse nicht als Pakete, sondern als Briefe galten. Überdies seien im Internet bereits diverse Umleitungen zu Pickpost eingetroffen – auch der sonst eher zurückhaltend genutzte Paketabholservice schien heute einen ausserordentlich hohen Zuspruch zu erfahren. Gerne hätte der Kollege deshalb Ritas Hilfsangebot angenommen, überlegte es sich dann aber doch anders. Er kannte die strikten Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrags (GAV) der Post nicht gut genug und gerade vor kurzem hatte er sich mit einer spontanen Einstellung die Finger verbrannt. Ohne ausdrückliche Zustimmung der Rechtsabteilung machte er nichts mehr.

Eine weitere Überraschung erlebte Rita M., als sie – wie immer – um punkt 9 Uhr die Tür der Schalterhalle öffnete. Üblicherweise warteten um diese Zeit bereits einige Personen vor dem Gebäude, meist bekannte Gesichter aus dem Quartier, die eine Einzahlung tätigen oder ein Paket aufgeben wollten. Heute blieb Rita M. allein. Dies änderte sich auch in den nachfolgenden Stunden nicht. Erst kurz nach 11 Uhr betrat die erste Person die Postfiliale, um ein

Expresspaket aufzugeben. Am meisten wunderte sich Rita M. darüber, dass heute niemand am Schalter Rechnungen bezahlen oder Geld überweisen wollte. Klar, auch Rita M. war nicht entgangen, dass das Schaltergeschäft im Zahlungsverkehr in den letzten Jahren um fast 50 % eingebrochen war.²⁸ Als sie das Phänomen der ausbleibenden Kunden am Telefon gegenüber dem Regionalleiter erwähnte, klärte dieser sie darüber auf, dass der Zahlungsverkehr am Schalter gesamtschweizerisch zum Erliegen gekommen sei. Dafür hätten die Online-Transaktionen bei der Postfinance zugenommen.

Abschied vom klassischen Telefon

Auch Thomas L., Head of Core Networks bei der Swisscom, erlebte einen ungewöhnlichen Morgen. Für die ausserordentlich einberufene Sitzung der Konzernleitung am frühen Nachmittag musste er mit seinem Team kurzfristig herausfinden, weshalb die Auslastung des Swisscom-Festnetzes über Nacht eingebrochen war, sich diejenige des Mobilfunknetzes hingegen signifikant erhöht hatte.

Vor allem die Festnetztelefonie im Privatkundenbereich der Swisscom war über Nacht fast zum Stillstand gekommen und die Internetnutzung hatte sich stark verändert. So wurden auf der Festnetzinfrastruktur der Swisscom plötzlich viel schnellere Internetverbindungen nachge-

²⁸ Laut der Zahlungsmittelumfrage der Schweizer Nationalbank (SNB 2017) machen Zahlungen am Postschalter unterdessen weniger als 1 % aller Transaktionen in der Schweiz aus.

fragt. Auffallend war jedoch, dass diese Nachfrage nicht primär von den eigenen Kunden stammte. Vielmehr waren es Nutzer von Drittanbietern wie Wingo – einer Tochtergesellschaft von Swisscom, die spezifisch Junge mit attraktiven Angeboten anspricht – und anderer FVNO²⁹, die plötzlich viel mehr Daten über das Netz schickten. Gleichzeitig war die Netzauslastung insgesamt aber spürbar eingebrochen, was auf zwei Effekte zurückgeführt werden konnte: Einerseits wurde nun auf einmal ein nicht unbedeutender Teil des Datenverkehrs über alternative Infrastrukturen (Glasfasernetze der Städte und Kabelnetze) und Internetanbieter abgewickelt. Andererseits konnte auch eine Verschiebung eines Teils des Datenvolumens von den Fest- auf die Mobilfunknetze beobachtet werden.

Eine Analyse der Nutzung der Gesprächsdienste seit Mitternacht durch das Team von Thomas L. ergab ein ähnliches Bild: Plötzlich telefonierten viel mehr Personen mit ihren Smartphones, das Gesprächsvolumen der Wingo- und Drittanbieter-Kunden war regelrecht explodiert. Gerüchteweise hatten sich auch die Gesprächsvolumen der anderen Mobilfunkanbieter stark erhöht. Auffallend war überdies, dass ein beträchtlicher Teil der Kunden nicht mehr nur unterwegs, sondern auch zu Hause sein Smartphone als

Hotspot benutzte, um ins Internet zu gelangen. Über Nacht war der klassische Festnetzanschluss – und die darauf angebotenen Produkte – in vielen Haushalten schlicht aussortiert worden. Die Möglichkeit einer solchen «fixed to mobile»-Substitution war in der Branche schon lange diskutiert worden. Damit, dass sie so schnell und in solchem Ausmass Realität würde, hatte niemand gerechnet.

Die unangenehme Nachricht war jedoch, dass die Konkurrenten von Swisscom – sei dies auf dem eigenen oder auf fremden Mobilfunknetzen – überproportional von dieser Entwicklung profitierten. Eine weitere Hiobsbotschaft traf im Laufe des Nachmittags während der Krisensitzung der Konzernleitung in Worblaufen ein: Auch Swisscom-TV war von den massiven Nachfrageeinbrüchen betroffen. Dieses Phänomen beschäftigte auch anderswo in Bern: bei der SRG-Generaldirektion.

Medialer «service pour les âgés»

In der SRG verstand man an diesem Tag die Welt nicht mehr. Noch vor kurzem hatte man einmal mehr an der jährlichen Pressekonferenz betont (und mit beeindruckenden Zahlen belegt), wie wichtig der mediale Service public für die Kohäsion der Schweiz sei: Mit einem Marktanteil von 25 bis 30% beim Fernsehen in allen drei Landesteilen brauchte man sich nun

29 FVNO steht für «fixed virtual network operator». Als solche bezeichnet man Internetanbieter, die über kein eigenes Festnetz verfügen und für ihre – oftmals vergleichsweise günstigen – Angebote auf die Netzinfrastruktur Dritter zurückgreifen.

wirklich nicht zu verstecken. Und auch die Marktanteile im Bereich Radio von bis zu 60% sprachen für sich. Nun hatten sich 60% der Fernsehzuschauer über Nacht in Luft aufgelöst. Von den einst rund 2,3 Millionen Zuschauern, die in der Deutschschweiz täglich den Fernseher einschalteten, wollten auf einen Schlag 1,4 Millionen nichts mehr von den SRF-Programmen wissen. Gerade sichere Werte wie «Mini Beiz, dini Beiz», «Schweiz aktuell» oder «Glanz und Gloria», die vor allem bei der pensionierten Bevölkerung ein treues Stammpublikum hatten, verzeichneten schmerzhaft Einbrüche bei den Einschaltquoten.

Auch die 17 von der SRG betriebenen Radiosender mussten an diesem Tag mit massiv weniger Zuhörern über die Runden kommen. Bei einigen Radiosendern waren die Einschaltquoten auf ein Niveau gesunken, auf dem nicht mehr genau gemessen werden konnte, ob überhaupt noch Zuhörer auf die entsprechenden Frequenzen geschaltet hatten. Auffallend war hingegen, dass die Zugriffe auf die nicht-linearen Online-Inhalte der SRG sprunghaft angestiegen waren. Der Grossteil der zusätzlichen Zugriffe stammte nicht von Besuchern der SRG-Website, sondern erfolgte über soziale Netzwerke.

Verändertes Mobilitätsverhalten

Nicht überall dominierten an diesem Tag die Sorgenfalten. Am Hauptsitz der SBB in Bern Wankdorf nahm man mit Erstauen zur Kenntnis, dass sich die Zahl der

beförderten Passagiere schlagartig um rund 10% erhöht hatte. Gleichzeitig wurde registriert, dass die täglichen Autostaus an den üblichen neuralgischen Stellen etwas kürzer als sonst ausfielen. Offensichtlich hatte ein substantieller Anteil der Bevölkerung, der normalerweise mit dem Auto zur Arbeit fuhr, am Morgen den Zug gewählt. Auch die Carsharing-Plattformen schienen ungewöhnlich hohen Zuspruch zu erfahren.

Noch mehr Pendler in den Zügen

Die Konsequenzen dieser überraschenden Entwicklungen für die SBB waren überfüllte Züge auf verschiedenen Strecken. Besonders die sonst schon überbelegten Pendlerzüge und S-Bahnen platzten aus allen Nähten. Nicht nur, dass sich die Anzahl Passagiere erhöht hatte – plötzlich schienen alle nur noch 2. Klasse fahren zu wollen. Insgesamt war man aber sehr zufrieden bei der SBB: Eine durchschnittliche Sitzplatzbelegung im Regionalverkehr von über 25% an einem gewöhnlichen Werktag war eine Rekordmarke, die man seit Jahren nicht mehr erreicht hatte. Eine Hochrechnung der beobachteten Passagierströme ergab, dass der ÖV-Anteil an der durchschnittlich zurückgelegten Tagesdistanz von Herrn und Frau Schweizer von unter 30% auf beinahe 40% gestiegen war (SBB 2018).

Handlungsempfehlungen

Natürlich, auch die 20-Jährigen werden älter, und mit zunehmendem Alter wird sich ihr Konsumverhalten verändern. Insofern ist das oben skizzierte «Was wäre, wenn»-Szenario sicherlich überzeichnet. Klar ist aber, dass sich das Konsumverhalten der heute 20-jährigen Digital Natives nicht an das eines heute 65-jährigen Rentners angleichen wird. Die beschriebenen Effekte werden zwar nicht sofort und allenfalls in weniger drastischem Ausmass eintreten, aber den Entwicklungspfad in die aufgezeigte Richtung haben wir längst beschritten – die Digitalisierung und ihre Auswirkungen lassen sich nicht mehr umkehren.

“In times of change the greatest danger is to act with yesterday’s logic.”

Peter Drucker, Ökonom

Ohne Reformen wird der Service public in der Schweiz zu einem «service pour les âgés» verkommen. Die heute eher allgemeine Debatte über die Zukunft des Service public ist deshalb inhaltlich zu schärfen. Eine Reformagenda könnte wie nachfolgend skizziert aussehen:

Ein Grundversorgungsauftrag im Bereich der Festnetztelefonie ist in einer digitalen Welt schlicht überflüssig und dementsprechend abzuschaffen. Eine schnelle Internetverbindung kann hingegen als zentrales Element der Grundversorgung

in einer digitalen Welt identifiziert werden. Über eine Infrastruktur zur Bereitstellung eines schnellen Internetzugangs verfügt aber längst nicht mehr nur die Swisscom. So ist es durchaus denkbar, dass in urbanen Zentren die Grundversorgung über die Glasfasernetze der Städte erbracht wird und in ländlichen Regionen künftig die leistungsfähigen 5G-Netze der Mobilfunkanbieter zum Zuge kommen. Um einen effizienten und kostengünstigen Service public im Telekom-Bereich bereitzustellen, ist der entsprechende Grundversorgungsauftrag deshalb technologieneutral und regional auszuschreiben. Da der Swisscom dann keine spezielle Rolle mehr bei der Erbringung des Service public zukäme, könnte sie vollständig privatisiert werden.

Auch die postalische Grundversorgung ist der Zeit anzupassen (Rutz 2019). Als Erstes ist der Grundversorgungsauftrag im Bereich des Zahlungsverkehrs – ein internationales Unikum und Relikt aus vergangenen Zeiten – abzuschaffen. Damit würde der Weg frei, die kriselnde Postfinance zu privatisieren und das einengende Kredit- und Hypothekarverbot aufzuheben. Auch die restlichen Grundversorgungsaufträge der Post, die diese in absehbarer Zeit nicht mehr eigenwirtschaftlich erbringen können wird, sind auf das Notwendige zu reduzieren. Dabei können die nordischen Länder (Dänemark, die Niederlande und Schweden) als Vorbild dienen, da sie ihre Grundversorgung als Folge der E-Substitution schon seit längerem angepasst haben: Das Restmonopol der Post auf Briefen

bis 50 g ist aufzuheben und die postalische Grundversorgung auf nichtprioritäre Briefe und Pakete zu beschränken. Wie im Telekom-Bereich sollen die neudefinierten Grundversorgungsaufträge öffentlich, technologieneutral und regional ausgeschrieben werden.

SRG-Inhalte für die ganze Bevölkerung

Im Bereich des medialen Service public ist der kontinuierlich abnehmenden Nutzung des Mediums Fernsehen und Radio Rechnung zu tragen. So ist zu fragen, ob es sinnvoll ist, dass die SRG – in einer Zeit, in der der elektronische Medienkonsum immer weniger linear erfolgt – sieben Fernseh- und 17 Radiosender betreibt, deren Einschaltquoten zeitweise so niedrig sind, dass sie sich technisch nicht einmal mehr messen lassen. Zudem sind die bestehenden und künftigen SRG-Angebote – etwa in Anlehnung an den britischen «public value test» – auf ihren Service-public-Gehalt und ihre Wettbewerbsneutralität zu überprüfen. Soll der mediale Service public nicht zu einem «service pour les âgés» verkommen, ist überdies die Frage zu beantworten, wie mit den SRG-Inhalten wieder die ganze Bevölkerung (vor allem die Jugendlichen und jungen Erwachsenen) erreicht werden kann. Dabei kann die Antwort nicht einfach lauten, der SRG mehr Freiheiten im Internet zu gewähren – dies würde gegen das Gebot der Wettbewerbsneutralität verstossen. Vielmehr sind neue, innovative Ansätze ge-

fragt: So könnte die SRG ihre Inhalte etwa den Betreibern von digitalen Plattformen kostenlos zur Weiterverbreitung zur Verfügung stellen (Meister und Mandel 2014).

Die Frage nach der zukünftigen Mobilität ist schliesslich gesamtheitlich anzugehen, denn nicht nur das Verkehrswachstum und die damit einhergehenden Kapazitätsengpässe stellen grosse Herausforderungen dar. Auch die Finanzierung des Verkehrs stösst an Grenzen. Für eine intelligente Verkehrssteuerung bietet es sich deshalb an, künftig konsequent auf das Konzept des Mobility Pricing abzustellen (Müller-Jentsch 2013). Konkret bedeutet dies einen höheren Grad an Benutzerfinanzierung, differenzierte Preise und Investitionen auf der Basis von ökonomischen und nicht politischen Kosten-Nutzen-Erwägungen. Auch verkehrsfördernde Massnahmen, wie etwa der Pendlerabzug, sind zur Diskussion zu stellen.

Gleichzeitig hat die Digitalisierung den Mobilitätssektor erfasst. Selbstfahrende Autos, Online-Vermittlungsdienste wie Uber, elektronisches Ticketing oder digitale Mobilitätslösungen sind nur einige Schlagwörter der Stunde. Die Digitalisierung hat zweifellos das Potenzial, einen Teil der heute im Verkehrssektor bestehenden Probleme zu entschärfen, wirft aber auch neue Fragen auf. Schwer abschätzbar sind insbesondere die Auswirkungen für die unterschiedlichen Verkehrsträger – Strasse, Schiene und Luft – und die in diesen Sektoren tätigen Unternehmen und Akteure. Zu erwarten ist, dass die Trenn-

linie zwischen öffentlichem und privatem Verkehr verschwimmen wird. Der Kunde der Zukunft wird voraussichtlich nicht mehr einfach Bahn, Auto oder Velo fahren, sondern die unterschiedlichen Verkehrsträger mit Hilfe von digitalen Mobilitätsplattformen in möglichst vorteilhafter Form miteinander kombinieren. Auch wenn diese Entwicklungen erst am Anfang stehen, sollte sich die Politik bereits heute darüber Gedanken machen, was dies alles für den Service public im öffentlichen Verkehr und den Bund als Eigentümer der SBB bedeutet. Denn so viel ist klar: Für eine zukunftssträchtige Bahn braucht es mehr als Investitionen in die Infrastruktur.

Was wäre, wenn...

... Unterschriften für Volksbegehren elektronisch gesammelt werden können?

Matthias Ammann, Fabian Schnell

Die Digitalisierung betrifft nicht nur Geschäftsmodelle, sondern sie wirkt sich auch auf demokratische Entscheidungsprozesse aus. Richtig umgesetzt, kann E-Collecting die Demokratie stärken. Es würde damit das bewährte Instrument der Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden ins digitale Zeitalter überführt werden.

Szenario

Es war die Grüne Partei, die unter dem Eindruck der erstarkenden Klimabewegung in der Schlussabstimmung den Ausschlag gab, das Sammeln von Unterschriften für Referenden und Initiativen über das Internet zuzulassen. Ihr war ein Dorn im Auge, dass der Papierverbrauch trotz Digitalisierung nicht abnehmen wollte. Zwar ergriffen einige hartgesottene Digitalisierungsgegner noch das Referendum gegen das neue Gesetz über die politischen Rechte, scheiterten aber an der Unterschriftensammlung auf klassischem Weg. Offenkundig entsprach die Digitalisierung der Volksrechte einem wachsenden Bedürfnis gerade auch der jungen Bevölkerung, die in diversen Lebensbereichen stark auf digitale Kanäle setzt.

Vorausgegangen war der Gesetzesanpassung eine Motion an den Bundesrat, die

Ungleichbehandlung zwischen der digitalen Signatur und der analogen Unterschrift aufzuheben. Obschon längst alle Bürgerinnen und Bürger über eine E-ID verfügten und sich damit im digitalen Raum eindeutig ausweisen konnten, durften sie diese nicht für die Unterzeichnung von Online-Referenden oder -Initiativen nutzen.³⁰ Insbesondere konservative Kräfte hingen lange noch an den althergebrachten Gepflogenheiten der direkten Demokratie.

Niedrigere Hürden für Initiativen und Referenden

Über das neue Gesetz freuen sich besonders die Betreiber der bereits bestehenden Unterschriftenplattformen. Digitale Portale, die aktiv Initiativen und Referenden bewirtschaften, gab es schon länger. Sie mauserten sich immer mehr zu wichtigen Akteuren im Politbetrieb, konnten aber

³⁰ Vgl. Art. 61 BPR.

wegen des Medienbruchs das volle Potenzial der Digitalisierung nicht nutzen. Sympathisanten mussten vor der Einführung von E-Collecting den ausgedruckten Unterschriftenbogen immer noch handschriftlich signieren und dann per Post einschicken. Aufgrund des Beschlusses, digitale Unterschriften zuzulassen, wurde ihre Position gestärkt.

Viele Verbände und Parteien ziehen nun nach und bauen infolge des neuen Gesetzes ebenfalls eigene Polit-Marktplätze auf. Die Datenbanken werden mit Informationen über Mitglieder und Nutzer gefüllt, um sie für Initiativen und Referenden zu nutzen. War es einst vor allem professionellen Referendums- oder Initiativkomitees vorbehalten, innert vorgegebener Frist die notwendigen Unterschriften einzuholen, können dank den Plattformen vermehrt wieder zivile Interessengruppen ihre Anliegen in den politischen Prozess einbringen.

Oft sind es lose Gruppierungen, die sich kurzfristig formieren und die politische Agenda mitbestimmen. Diese Bewegungen gewinnen immer mehr Gewicht und fordern die etablierten Parteien heraus. Parteien sind zwar nach wie vor zentral im politischen Aushandlungsprozess, müssen aber einen Teil ihrer Handlungsgewalt neueren Akteuren abgeben. Sie agieren immer weniger als Pförtner neuer Ideen. Vielmehr übernehmen sie die Rolle des Verhandlungspartners, mit dem im politischen Prozess eine Einigung gefunden werden muss.

Auffallend ist, dass zu Beginn vor allem Anliegen der Jungen viel schneller auf das politische Tapet finden. Rasch haben sie die «guten, alten» Initiativen als wichtigen Impulsgeber der Politik für sich entdeckt (Grünenfelder 2013). Sie sind geübt darin, sich über das Internet zu vernetzen, um für ihre Interessen zu mobilisieren. So führte das neue Gesetz zu neuen, «jüngeren» Schwerpunkten der in der Politik behandelten Themen, auch wenn die 18- bis 30-Jährigen im eidgenössischen Parlament mit nur 2 % der Bundesparlamentarier immer noch deutlich unterrepräsentiert sind (Parlamentsdienste 2018).

Die jüngeren Generationen profitieren davon, dass sich dank den sozialen Medien und der weiten Verbreitung von Smartphones die Kosten für Kampagnen stark reduzieren. Die früher üblichen, kostspieligen Massenrundschriften an alle Haushalte der Schweiz werden immer weniger wichtig. Während in der Vergangenheit eine analoge Unterschrift 2 bis 6 Fr. «gekostet» hatte (Linder und Mueller 2017) und für Initiativen oder Referenden im Schnitt mindestens 150 000 Fr. aufgewendet worden waren (Swissinfo 2013), sanken die Transaktionskosten nach der Reform rapide.

Markant mehr Initiativen und Referenden

Die Zunahme der Initiativen entspricht auch dem langjährigen Trend (vgl. Abbildung 12). Da aber digitale Unterschriften viel schneller gesammelt werden, gelangen immer mehr Initiativen und Referenden zur

Verarbeitung – und zwar auf allen föderalen Ebenen (Bisaz und Serdült 2017).

Der politische Betrieb zeigt sich der wachsenden Zahl von Initiativen gewachsen, obwohl viele Beobachter angenommen haben, dass sich die grössere Zahl an Referenden und Initiativen durch die eidgenössischen Räte nicht verarbeiten lasse. Trotz zusätzlichen Volksinitiativen und Referenden können die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen von der Einreichung bis zur effektiven Volksabstimmung zu meist eingehalten werden (Rühli und Adler 2015). Im Gegenzug beraten die Räte heute deutlich weniger parlamentarische Vorstösse. Infolgedessen wird die Rolle von Initianten im demokratischen Entscheidungsprozess gestärkt.

In der Vergangenheit war das Schweizer Politsystem auch nicht unbedingt berühmt dafür, rasche Veränderungen herbeiführen zu können. Wegen der ausführlichen Konsultation aller Anspruchsgruppen und damit der breiten Abstützung der Vorhaben dauerte die Kompromissfindung jeweils relativ lange. Viele Beobachter hofften daher, dass dank E-Collecting das System eine Beschleunigung erfahre. Die Abläufe im Politbetrieb werden aber vor allem durch die in den Gesetzen verankerten Fristen bestimmt. Zwar führt die Empörungsbewirtschaftung aufgrund der Unmittelbarkeit der digitalen Kanäle zuweilen zu Impulsentscheidungen bei der Unterzeichnung. Der politische Betrieb wird dadurch aber weder beschleunigt noch effektiver. Viele der

Initiativen, die aus dem Affekt heraus lanciert werden, sind bei der eigentlichen Abstimmung nicht mehr aktuell und meist überflüssig, weshalb sie denn auch häufig vom Souverän abgelehnt werden.

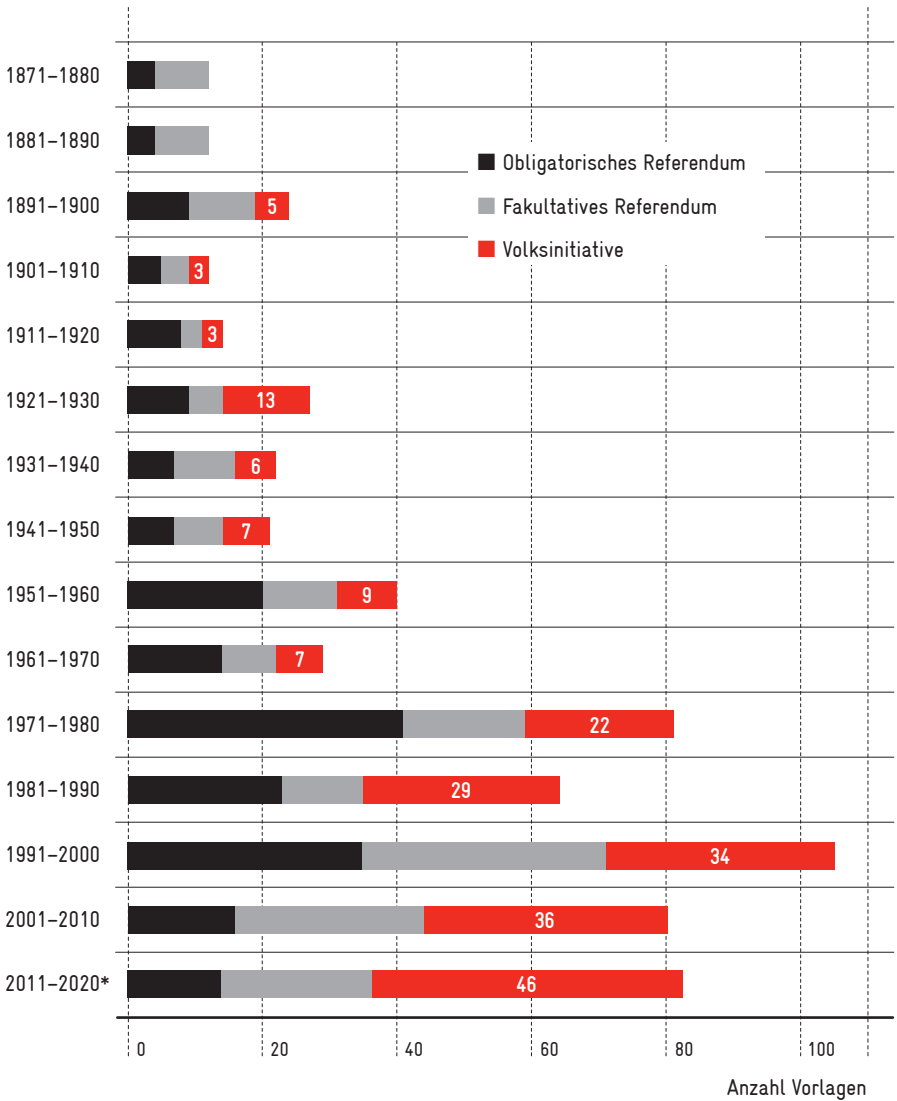
Die Kadenz des Meinungsbildungsprozesses wird erhöht

Auch wenn der parlamentarische Betrieb nicht überlastet wird, gestaltet sich der Abstimmungskampf mit einer Vielzahl von Vorlagen oft unübersichtlich. Im Gegensatz zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wo es immer wieder Abstimmungstermine mit keiner oder nur einer Volksabstimmung gab, wird mittlerweile regelmässig eine Handvoll Vorlagen zum Entscheid vorgelegt. Zwischen 2011 und 2019 waren es im Schnitt noch 2,8. Nicht selten kommt es heute vor, dass an einem Abstimmungssonntag sogar über acht oder mehr Vorlagen gleichzeitig befunden werden muss. Den einzelnen Begehren wird damit nicht immer die Aufmerksamkeit zuteil, die ihnen eigentlich gebührt.

Trotz relativ stabiler Stimmbeteiligung ist in der Folge die Zahl der Leereinlegungen gewachsen. Viele Bürgerinnen und Bürger füllen bei einem Urnengang nicht sämtliche Stimmzettel aus, weil sie sich nicht über alle Vorlagen eine Meinung gebildet haben. Es ist nicht der politische Verdross, der die Stimmbürgerinnen und -bürger vom aktiven Mitentscheiden abhält, sondern vielmehr ihre begrenzten Zeitressourcen für die Auseinandersetzung mit einzelnen Vorlagen. Am effekti-

Abb. 12_ Die Bedeutung der verschiedenen Volksrechte im Wandel

Seit Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung hat die Zahl der obligatorischen Referenden deutlich abgenommen. Auch die Zahl der fakultativen Referenden scheint gegenüber dem Hoch in den 1990ern rückläufig. Heute dominieren zahlenmässig die Volksinitiativen.



*Lineare Hochrechnung basierend auf den Zahlen von 2011-2018

Quelle: BFS 2019a

...Unterschriften für Volksbegehren elektronisch gesammelt werden können?

ven Abstimmungsentscheid (es werden dabei nur die Ja- und Nein-Stimmen gezählt) nehmen immer weniger Stimmberechtigte teil.

Aufgrund dieser Entwicklung schlagen einige Politikwissenschaftler vor, die Anzahl Urnengänge zu erhöhen, damit während eines Abstimmungssonntags über weniger Vorlagen gleichzeitig entschieden werden muss. Damit würde gleichzeitig die durchschnittliche Zeit kürzer, während der über eine Vorlage diskutiert werden kann. Heute wird auf Bundesebene an vier Sonntagen abgestimmt. Das entspricht im Durchschnitt drei Monaten Zeit für die öffentliche Diskussion im Vorfeld.

Würde der Takt auf fünf Urnengänge erhöht, blieben nur noch etwa zehn Wochen für den Meinungsbildungsprozess. Das Problem der knappen Ressource Zeit würde dabei nicht wirklich entschärft.

Auf den sich verändernden Meinungsbildungsprozess reagiert das nach einer Legislatur neu bestellte Parlament mit einer Verfassungsänderung, in der eine Verdoppelung der Unterschriftenzahl für Initiativen von 100 000 auf 200 000 und Referenden von 50 000 auf 100 000 Unterschriften festgesetzt wird. Die höheren Hürden sollen die Anzahl der Initiativen und Referenden wieder eindämmen und das ursprüngliche Gleichgewicht zwischen Parlament, Regierung und Souverän wiederherstellen. Allerdings wird diese Verfassungsänderung nach einem vor allem digital geführten Abstimmungskampf

seitens der Plattformbetreiber an der Urne knapp verworfen.

«Alles, was digitalisiert werden kann, wird digitalisiert.»

Carly Fiorina, ehemalige Konzernchefin von Hewlett-Packard

Handlungsempfehlungen

Die direkte Demokratie macht das Herzstück des Schweizer Selbstverständnisses aus. Obschon in einer Übergangszeit der Einführung der technischen Systeme mit Mehrausgaben gerechnet werden muss, sollten die Investitionen in die Digitalisierung der Volksrechte nicht gescheut werden. In einer digitalen Welt entspräche es einem Anachronismus, wenn die demokratischen Prozesse nicht auch digitalisiert würden.

Die wachsende Diskrepanz zwischen dem digital gelebten Alltag und verklärten Bildern über die direkte Demokratie zeugt von einer Status-quo-Mentalität und lässt dabei ausser Acht, wie sehr diverse Prozesse der demokratischen Entscheidungsfindung bereits heute digitalisiert sind.

Die Demokratie braucht eine digitale Vision für die Zukunft

Mit Recht ist die Schweiz stolz auf ihre demokratische Tradition, aufgrund deren sie sich in der Vergangenheit jedoch nie einer

Modernisierung verschloss³¹. Die politischen Institutionen in der Schweiz genießen grosses Vertrauen. Dies soll jedoch nicht als Aufforderung zum Konservieren verstanden werden, sondern vielmehr als Auftrag für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Bestehenden. Insbesondere können mit der Digitalisierung die demokratischen Prozesse den aktuellen Lebensumständen angepasst und damit ihre Attraktivität für die kommenden Generationen bewahrt werden. Es geht darum, die Stimmbürger auch in der Zukunft adressatengerecht – das heisst mit den Medien des 21. Jahrhunderts – anzusprechen.

Selbstverständlich müssen bei der Weiterentwicklung der Demokratie sämtliche Bürgerinnen und Bürger bedacht werden, um allen eine demokratische Teilhabe zu garantieren – daher sollte nicht per sofort auf die eingespielten analogen Prozesse verzichtet werden. Auf lange Frist ist jedoch klar, dass das volle Potenzial der Digitalisierung genutzt werden sollte: Durch eine vollständige Ablösung der analogen Kanäle werden die Prozesse effizienter. Daher sollen alle Abläufe medienbruchfrei funktionieren, indem beispielsweise am Computer zu Hause oder über das Smartphone Initiativen unterzeichnet werden und anschliessend von den Gemeindeverwaltungen effizient in einem Abgleich mit ihrem Stimmregister überprüft werden können.

Box 5

Kosten sinken trotz mehr Abstimmungen

Geht man von der Annahme aus, dass alle Volksrechte unter Einhaltung sämtlicher Sicherheitsstandards digitalisiert würden (was insbesondere die Einführung von E-Voting bedeutete), dann würden auch bei einem Anstieg der Volksabstimmungen die Ausgaben nicht proportional zunehmen. Würde auch das Abstimmen und Wählen übers Internet möglich, profitierten die Kantonsverwaltungen von den Skaleneffekten der Informatik. Allein der briefliche Versand des Abstimmungsmaterials an die Bürgerinnen und Bürger kostet jedes Jahr mehrere Millionen. Die Hauptlast davon tragen die Kantone, da die Durchführung der Abstimmungen in ihrer Verantwortung liegt.³² Die Versandkosten für die Zustellung der Unterlagen entsprechen den Preisen für B-Post-Massensendungen (Fr. 0.53 pro Brief) abzüglich Rabatten bei grossen Volumina (Post 2019). Nicht weiter erstaunlich verzichten viele Kantone auf die Frankierung des Antwortcouverts – mit schwerwiegenden Konsequenzen: Gerade der Mehraufwand des Frankierens beeinflusst die Stimmbeteiligung negativ (Beobachter 2018). In einer Stellungnahme des Bundesrates zu einer Motion über die mögliche Kostenübernahme seitens des Bundes für den Briefversand der Stimmentunterlagen wurde mit zusätzlichem Aufwand für Volksabstimmungen von 1 Mio. Fr. pro Urnengang gerechnet (Estermann 2017).

Die Kantone können auch nicht darauf zählen, dass der klassische Briefversand billiger wird. Ganz im Gegenteil: Die Post versendet immer weniger

31 Einführung briefliche Stimmabgabe, Frauenstimmrecht, Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene.

32 Vgl. Art. 39 BV.

Briefe, weshalb sie ihre Strukturen und Angebote entsprechend anpassen muss (Rutz 2019, und siehe auch Kapitel zum Service public, S.100). Nach Artikel 16 des Postgesetzes ist sie sogar verpflichtet, ihre Preise nach wirtschaftlichen Grundsätzen festzulegen. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass sich Massensendungen in Zukunft verteuern. Dank E-Voting könnten die Versandkosten der Kantone in Zukunft vollständig wegfallen. Aber auch der Unterhalt der zahlreich bereitgestellten Urnen, die immer weniger genutzt wurden, wäre obsolet (Zentralplus 2018).

Ebenso wird die Auszählung mit E-Voting effizienter. Bis anhin müssen die Gemeinden jeweils Stimmzählerinnen und Stimmzähler aufbieten, die an einem Abstimmungsontag manchmal bis zu zwölf Stunden die Stimm- oder Wahlzettel auszählen. Allein in Zürich stehen bis zu 2000 Stimmzählerinnen und Stimmzähler im Einsatz, die je nach Aufgabe zwischen 30 Fr. und 40 Fr. pro Stunde erhalten (Tages-Anzeiger 2015). Insbesondere bei Wahlen macht das Panaschieren und Kumulieren der Kandidaten das Stimmzählen zu einem komplexen Prozedere. Nicht selten passieren Fehler oder die handschriftlichen Listen können nicht entziffert werden und müssen für ungültig erklärt werden.

All diese oben genannten Kosten summieren sich. Für die Organisation und Durchführung eines eidgenössischen Urnenganges auf «klassischem» Weg schätzt die Schweizerische Bundeskanzlei den Aufwand auf insgesamt 7 bis 8 Mio. Fr. – pro Jahr fallen also rund 30 Mio. Fr. an (Swissinfo 2013). ³³

Aber nicht alleine Effizienzüberlegungen sind ein Argument für die schrittweise Digitalisierung der Volksrechte und der parlamentarischen Prozesse, sondern vor allem auch die einfacheren Bedingungen zur Lancierung von Referenden und Initiativen, wodurch der Charakter des Volksrechts gestärkt und die Demokratie verbessert werden kann. Ungeachtet der Bedenken bezüglich der Sicherheit von E-Collecting erschwert ein digitales System – im Unterschied zum bestehenden System – beispielsweise das missbräuchliche Unterschreiben für jemand anderen, was eine klare Verbesserung darstellt.

Anpassung des Quorums

Damit Referenden und Initiativen erfolgreich zustande kommen können, müssen bei der Einführung von E-Collecting ähnliche Voraussetzungen für beide Kanäle (analog oder digital) angestrebt werden. Heute sind weniger als 2% der Stimmbevölkerung für das Zustandekommen einer Volksinitiative nötig. Aufgrund der einfacheren Mobilisierung und medienbruchfreier Unterstützungsbekundungen über das Internet könnte E-Collecting zu einem deutlichen Anstieg von Volksabstimmungen führen. Eine Erhöhung des Quorums

33 Gesparrt werden kann auch im parlamentarischen Betrieb. Eine nicht unerhebliche Summe wird für den Druck und den postalischen Versand der Unterlagen für die Parlamentarier aufgewendet. Ungefähr einen Meter hoch stapelt sich der Papierberg eines Bundesparlamentariers, bevor die vierteljährliche Session beginnt (SRF 2012). Ähnliches gilt auf kantonaler Ebene. So beschloss der Grosse Rat des Kantons Aargau 2014, die Unterlagen den 140 Parlamentariern nur noch digital zugänglich zu machen, was Einsparungen von 180 000 Fr. ermöglichte (Kanton Aargau 2014). Wird dieser Betrag überschlagsmässig für die 26 Kantone hochgerechnet, beliefen sich die Einsparungen gesamthaft auf 4,5 Mio. Fr.

auf 6 % wäre deshalb bei E-Collecting opportun, wobei das Initiativkomitee vor dem Start der Unterschriftensammlung wählen können soll, inwiefern es auf herkömmlichem Weg oder elektronisch übers Internet Unterschriften sammeln will (Ammann und Schnell 2019). Für den analogen Weg sollte das Quorum von 2 % bestehen bleiben. In der Bundesverfassung sollten aber generell relative Quoren statt absolute Zahlen definiert werden, um Änderungen der Bevölkerungszahl Rechnung zu tragen.

Was wäre, wenn ...

... die Lebenserwartung 110 Jahre erreicht?

Jérôme Cosandey, Noémie Roten

Die anstehende demografische Transformation wird unsere Gesellschaftsstruktur grundlegend umgestalten. Um diesen Wandel zu bewältigen sind weitgehende Reformen notwendig. Das betrifft nicht nur die Altersvorsorge und -pflege, sondern auch die Bildung.

Szenario

«Altern gehört der Vergangenheit an: die DNA-Revolution für alle!» So lauteten die Überschriften in der internationalen Presse. Dank einem grossen wissenschaftlichen Durchbruch in der Gentherapie hat die Medizin es geschafft, die Lebenserwartung für alle Menschen über vierzig um durchschnittlich zehn Jahre zu verlängern. Die Gentherapien – die darin bestehen, das Altern durch Doping-Gene zu stoppen – waren bis dahin in grossem Umfang kaum durchführbar gewesen. Dank Fortschritten in der Nano- und Biotechnologie konnte die Verarbeitung nun aber automatisiert und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die intelligenten Zellen, die über eine einfache Impfung in den Körper gelangen, optimieren seither unser Genom selbständig.

Zu diesem Durchbruch hinzu kamen enorme Fortschritte in der Prävention und Behandlung der Multimorbidität – also

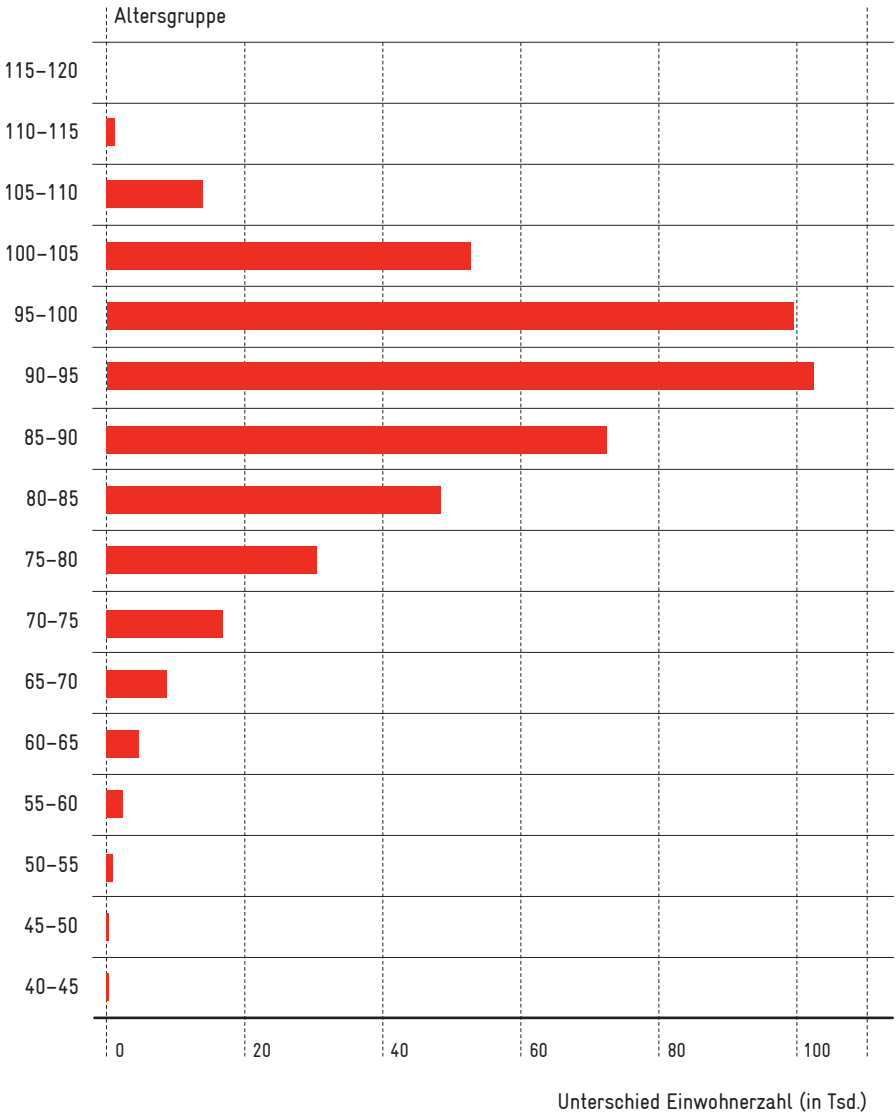
der Nachsorge von Patienten, die an mehreren Krankheiten gleichzeitig leiden – sowie der Entwicklung neuer Therapien zur Reduzierung der Alzheimer-Krankheit. Im Endeffekt führte all das dazu, dass die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt heute bei 110 Jahren liegt, was einem Anstieg um 24 Jahre gegenüber dem Wert von 2018 entspricht. So nähert sich die Zahl der «supercentenarians» – also der Personen über 110 Jahre – nun bereits der 2000er-Marke. Dieser Boom hat nicht nur strukturelle Auswirkungen auf die Alterspyramide, sondern ganz allgemein auf das Leben in der Gesellschaft.

Intergenerationelle Beziehungen werden komplexer

Die eigentliche Veränderung ist nicht der Anstieg der Zahl der Menschen im «dritten» Lebensabschnitt, sondern jener im vierten und sogar fünften Lebensabschnitt. Viele Familien zählen inzwischen fünf Generationen, was organisatorische und

Abb. 13_ 200 000 zusätzliche Personen zwischen 90 und 100 Jahren

Bevölkerungszuwachs unter der Voraussetzung, dass sich die medizinische Revolution dem Szenario entsprechend entwickelt. Die grösste Verschiebung findet in den Altersgruppen der 90- bis 100-jährigen statt.



Quelle: BFS (2019c) und eigene Berechnungen

... die Lebenserwartung 110 Jahre erreicht?

familiäre Herausforderungen mit sich bringt. Mehrere Grosselterngenerationen stehen immer weniger (Ur-)Enkelkindern gegenüber, und sie betreuen diese – je nach persönlicher Fitness – abwechselnd. Während der Zulauf zu Kindertagesstätten abnimmt, treten andere Sorgen in den Vordergrund: Die älteste Generation sorgt sich im letzten Lebensabschnitt immer häufiger darum, ob ihre Kinder noch einen Platz im Altersheim finden.

«On ne peut s'empêcher de vieillir, mais on peut s'empêcher de devenir vieux.»

Henri Matisse, französischer Maler und Bildhauer

Die immer häufiger auftretenden Patchwork-Familienmodelle machen die Vorstellung einer Blutlinie über fünf Generationen obsolet. Familientreffen ähneln heute zunehmend einem Quartierfest, während sich die traditionellen Familienbande lockern. Gleichzeitig sind ältere Menschen bis zum Alter von 90 Jahren noch stark in die Freiwilligenarbeit eingebunden.

Die steigende Lebenserwartung wirkt sich auch auf die Erbfälle aus. Zwei Drittel der Erben sind heute 65 Jahre und älter – noch vor wenigen Jahren betrug diese Marke 55 Jahre und älter (Stutz et al. 2007). Junge Familien können Wohneigentum oder

Ausbildungen immer seltener mit Erbschaften finanzieren, da die Erbschaft zu spät kommt. Stattdessen wird diese zur Finanzierung der Langzeitpflege und zur Aufbesserung des Lebensstandards während der letzten Lebensjahre genutzt.

Mehr Zeit für den Berufswechsel

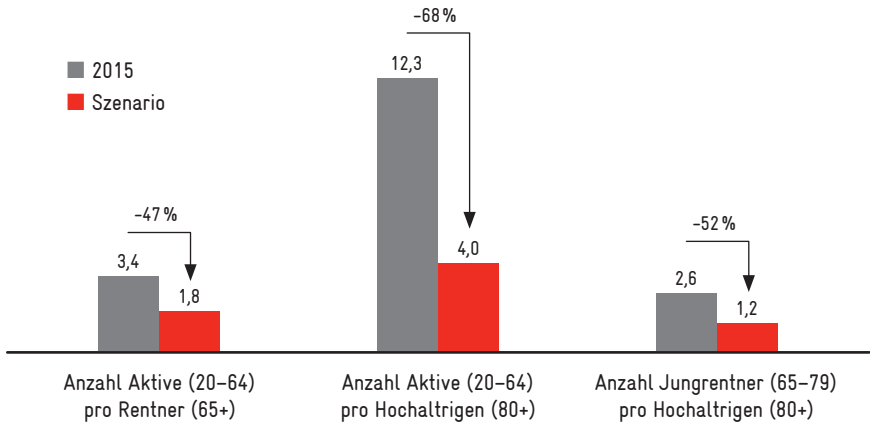
Die steigende Lebenserwartung bringt nicht nur die Beziehungen zwischen den Generationen durcheinander, sondern auch die Gestaltung der einzelnen Lebensphasen. Lange Zeit basierte das Leben auf einem Walzer in drei Schritten, wie es der belgische Chansonnier Jacques Brel ausdrückte:

In der ersten Phase des Tanzes lernen wir, wachsen heran und werden ausgebildet – 1948, zum Zeitpunkt der Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), war dieser erste Schritt des Lebens noch im Alter von weniger als zwanzig Jahren abgeschlossen; heute dauert er fast dreissig Jahre.

Im zweiten Schritt des «Lebenswalzers» wird das erworbene Wissen in die Praxis umgesetzt. Bei einer um (mittlerweile) 24 Jahre gestiegenen Lebenserwartung wächst aber auch die potenzielle Lohnbezugsdauer. Hinzu kommen Lebensverläufe in grösseren Variationen – mit entsprechend mehr Übergängen und Pausen. Lineare Karrieremodelle mit steigenden Löhnen bis kurz vor der Pensionierung werden immer seltener, Karrieren mit Kurven und Umwegen stattdessen die Regel. Damit Mitarbeiter nach einer Umschu-

Abb. 14_ Die hochaltrigen Rentner kommen!

Eine steigende Lebenserwartung führt bei einer konstanten Erwerbsdauer zu signifikant höheren Abhängigkeitsverhältnissen: Besonders für die Pflege von 80-Jährigen und noch Älteren werden die Personalressourcen knapp. Kamen 2015 noch 12 Erwerbstätige auf einen Hochaltrigen, sind es heute nur noch 4.



Quelle: BFS 2019c, eigene Berechnungen

lung auch im Alter von 50 überhaupt wieder am unteren Rand der Gehaltsskala einsteigen können, hat man in den letzten Jahren umfangreiche Sensibilisierungskampagnen durchgeführt, um Vorurteile mangelnder Kreativität und Effektivität von Senioren abzubauen. Kollektivarbeitsverträge (GAV) mit altersbedingten Löhnen sind verschwunden, stattdessen werden nur noch Dienstjahre berücksichtigt. Der Einstellung älterer Mitarbeiter steht somit nichts mehr im Wege, da sie – wie ihre jüngeren Kollegen – nur mehr anhand ihrer Erfahrung im Unternehmen eingestuft werden.

Da Reformen zur Anpassung des Rentenalters in der Schweiz tabu geblieben

sind, hat sich die Zeit bis zum Austritt aus dem Erwerbsleben nicht verändert. So dauert der dritte Schritt des Walzers immer länger. Das Ergebnis: 30 % der Bevölkerung sind mittlerweile im Ruhestand.

Die finanziellen Folgen für die AHV sind entsprechend verheerend: Während die Beiträge der aktiven Bevölkerung mehr oder weniger konstant geblieben sind, ist die Dauer der Rentenzahlungen explodiert. Die jährlichen Ausgaben der AHV übersteigen die Einnahmen um fast 20 Mrd. Fr. pro Jahr. Zum Vergleich: Nach der Annahme der AHV-Reform im Jahr 2019 lagen die prognostizierten Szenarien für den Zeithorizont von 25 Jahren ohne

Reformen bei einem Minus von 13 Mrd. Fr. Der Bund, der laut Gesetz 20,2% der AHV-Ausgaben übernimmt, muss heute 10 Mrd. Fr. pro Jahr mehr tragen als anno 2017.

Auch in der beruflichen Vorsorge ist die Situation nicht viel besser. Der Umwandlungssatz, der die durchschnittliche jährliche Rente aus dem bis zur Pensionierung angehäuften Kapital bestimmt, wird von Versicherungsmathematikern aktuell auf etwa 3,0% geschätzt. Der gesetzlich festgelegte Mindestumwandlungssatz beträgt jedoch immer noch 6,8%. Mit anderen Worten: Die ausbezahlten Renten sind um mehr als das Doppelte zu hoch. Dafür sind Quersubventionen aus dem Anlagevermögen der Erwerbstätigen an die Rentner in Höhe von mehreren Milliarden Franken pro Jahr erforderlich.

Die Nachfrage nach Langzeitpflege explodiert

Der dritte Lebensabschnitt zieht sich untermessen so sehr in die Länge, dass man ihn nochmals unterteilen kann: in einen neuen dritten Schritt der jungen Rentner und einen vierten Schritt des hohen Alters – aber, wie Jacques Brel schon sagte: Ein Walzer im Viervierteltakt wäre kaum zu tanzen. Auch wenn sie sich gesünder fühlen als früher: Menschen zwischen neunzig und hundert Jahren sind dennoch gebrechlich. Die wesentliche Veränderung gegenüber 2018 besteht denn auch in der

schieren Grösse dieser Kohorte. Die Langzeitpflege gewinnt deshalb im Gesundheitsbereich an Bedeutung, was starke personelle Konsequenzen nach sich zieht, auch wenn die Menschen im Durchschnitt zehn Jahre später darauf angewiesen sind.

Die vielen älteren Leute haben zu einem zusätzlichen Bedarf von rund 80 000 Pflegekräften geführt.³⁴ Die Zuwanderung reicht schon lange nicht mehr aus, um diesen Personalmangel zu beheben. Auch die Löhne sind stark gestiegen, um neue Leute für den Beruf zu gewinnen. Weil die öffentlichen Finanzen nicht mehr Schritt halten, muss das Pflegeangebot jedoch begrenzt werden.

Handlungsempfehlungen

Auch wenn das Szenario einer Lebenserwartung von 110 Jahren kurz- und mittelfristig nicht Realität wird, so unterstreicht es doch den bereits heute zu beobachtenden Trend zu einer längeren Ausbildungszeit und einer häufigeren beruflichen Neuorientierung. Verabschieden sollte man sich deshalb von der Idee eines grossen Bildungsblocks, der Teil der ersten Lebensphase ist. Vielmehr sollte sich unsere Gesellschaft auf ein Modell des lebenslangen Lernens zubewegen. Zum Beispiel könnte die Idee eines Ausbildungskontos eine passende Antwort auf die immer individuellen Bedürfnisse darstellen (Schellenbauer

³⁴ Bereits rechnet die Politik für das Jahr 2030 mit einem zusätzlichen Bedarf an 65 000 Pflegekräften (Merçay et al. 2016).

und Walser 2013). Entsprechend der Idee der «Ausbildungsgutscheine» von Milton Friedman wäre es denkbar, allen Bürgern einen Betrag auf ein individuelles, nicht übertragbares Bildungskonto auszubezahlen, mit dem sie Bildungsleistungen ihrer Wahl finanzieren könnten. Das Ausbildungskonto könnte in Etappen finanziert werden und sollte eine kürzere Erstausbildung und eine Weiterbildung oder Umschulung in späteren Phasen der beruflichen Laufbahn ermöglichen.

Überarbeitung des Altersvorsorgesystems

Auch wenn die Lebenserwartung noch nicht bei 110 Jahren liegt, steigt sie bereits heute um mehrere Stunden pro Tag. Unser heutiges Sozialversicherungssystem, das eine Umlagefinanzierung von der mehr oder weniger konstanten Erwerbsbevölkerung an immer mehr Rentner vorsieht, ist langfristig zum Scheitern verurteilt. Die Arbeitnehmerbeiträge können nicht endlos erhöht werden, und staatliche Finanzspritzen würden aufgrund der damit verbundenen Steuererhöhungen die Wirtschaft ausbremsen.

Eine Revision des Altersvorsorgesystems ist deshalb zwingend. Das hundert Jahre alte Konzept eines fixen Rentenalters muss überdacht werden. Eine dynamischere Definition der Rente würde den demografischen und arbeitsmarktlichen Veränderungen Rechnung tragen und eine nachhaltigere Finanzierung unserer Sozialversicherungssysteme ermöglichen. Aus-

serdem könnte man sich dadurch von der sterilen Diskussion um die «Altersguillotine 65» befreien. Stattdessen sollte das Rentenalter auf der Grundlage von Beitragsjahren definiert werden – und damit in Abhängigkeit von der beruflichen Biografie der einzelnen Menschen. Diejenigen, die frühzeitig in den Arbeitsmarkt eintreten und einer Arbeit mit stärkerer körperlicher Abnutzung nachgehen, sollten früher in Rente gehen. Indirekt würde dieses Konzept sogar dem Umstand Rechnung tragen, dass die Lebenserwartung mit dem Bildungsniveau korreliert (Wanner 2012). So könnte ein ausgebildeter Plattenleger, der seine berufliche Laufbahn mit 17 Jahren startet, mit 62 Jahren in den Ruhestand gehen, während ein Jurist, der erst mit 25 Jahren in den Arbeitsmarkt eintritt, bis zum Alter von 70 arbeiten müsste.

Auch die Anzahl der Beitragsjahre sollte dynamisch definiert werden, so dass etwa zwei Drittel der gewonnenen Lebenserwartung für das produktive Leben und ein Drittel für den Ruhestand aufgewendet werden müssten. Auf diese Weise würde der Veränderung der Lebenserwartung kontinuierlich Rechnung getragen, ohne jeden gewonnenen Lebenstag automatisch der Arbeit zu «opfern».

Die Umstellung auf ein System mit Beitragsjahren anstelle eines festen Rentenalters ermöglicht auch die Anpassung des Systems an weniger lineare Karrieren. Karrierepausen – z.B. aufgrund von Auslandsaufenthalten, Ausbildungen oder Familiengründungen – führen nämlich im

heutigen System zu erheblichen Rentenverlusten und können den Einzelnen von staatlichen Zuschüssen abhängig machen. In einem auf Beitragsjahren basierendem System könnte etwa ein Jahr «Frühpensionierung» im Alter von 45 zur Finanzierung des Studiums oder der Umschulung in Anspruch genommen werden. In späteren Jahren könnte die damit verbundene Rentnlücke mit einem zusätzlichen Jahr im 100 %-Pensum oder zwei zusätzlichen Jahren mit 50 %-Pensum vor der tatsächlichen Pensionierung ausgeglichen werden.

Unter Berücksichtigung der wachsenden Ausbildungsphase, der Karriereunterbrüche und einer Koppelung der nötigen Beitragsjahre an die Entwicklung der Lebenserwartung würde sich langfristig der Zeitpunkt für den Eintritt in den Ruhestand für die meisten Bürger zwischen 67 und 77 Jahren einpendeln.

Bei einer höheren Lebenserwartung dehnt sich diese Bandbreite immer stärker aus, und das durchschnittliche Rentenalter steigt. Im Extremfall einer Lebenserwartung von 110 Jahren würde dies immer noch zwischen 30 und 45 Jahren im Ruhestand ermöglichen – also viel mehr als zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Da die berufliche Laufbahn immer individueller wird und sich Richtungswechsel häufen, sollten die Pensionskassen in Zukunft an die Arbeitnehmer gebunden sein statt an die Arbeitgeber. So könnten Mitarbeiter die Vorsorgeeinrichtung entsprechend der eigenen Risikobereitschaft und ihren Präferenzen in Bezug auf ethi-

sche Anlagerichtlinien wählen (Cosandey und Bischofberger 2013).

Diversifizierung der Gesundheitsfinanzierung

In einer alternden Gesellschaft, in der das Verhältnis von gebrechlichen zu gesunden Menschen zunimmt (vgl. Abbildung 14), wird die Frage, welcher Anteil der Gesundheitskosten vom Einzelnen getragen werden sollte und welcher Anteil auf die Allgemeinheit entfällt, immer relevanter. Analog zur Altersvorsorge wäre eine Finanzierung im Gesundheitswesen vorstellbar, die ein Verteilungssystem (AHV-Logik) und ein individuelles Kapitalisierungssystem (2. Säule) kombiniert. Entsprechend sollte ein Katalog von Leistungen in der Akutmedizin nach dem aktuellen KVG-Modell kollektiv finanziert werden. Die Deckung dieser Grundbedürfnisse könnte durch eine an die individuellen Bedürfnisse angepasste Zusatzversicherung ergänzt werden.

Zur Finanzierung der Langzeitpflege sollte hingegen ein individuelles Pflegekapital eingeführt werden (Cosandey et al. 2014). Ab einem bestimmten Alter würde jeder Mensch individuell Geld zur Finanzierung möglicher Pflegeleistungen – sei es Pflege oder Betreuung, zu Hause oder in einem Pflegeheim – bereitstellen. Im Todesfall könnte das gesamte ungenutzte Kapital auf die Erben übertragen werden. Allerdings braucht es ein soziales Auffangnetz. Wenn eine Person die Prämie nicht zahlen kann oder das Pflegekapital nicht ausreicht,

müssen die Kosten durch private Mittel oder Ergänzungsleistungen gedeckt sein, wie es schon heute der Fall ist.

Mit dem technologischen Fortschritt müssen auch bei medizinischen Behandlungen neue Wege eingeschlagen werden. Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts war die Medizin der Natur unterlegen, und die Ärzte kämpften in einem ungleichen Kampf gegen den Tod. Heute ist das anders. Nicht alles, was neu möglich ist, ist wünschenswert oder nötig. Oftmals kann auch eine palliative Behandlung zu einer besseren (End-of-Life-)Lebensqualität führen, weniger kosten und effektiver sein (Temel et al. 2010).

Wer sollte da noch in der Lage sein, die Entscheidung über eine angemessene Behandlung zu treffen? Individuelle, informierte Entscheidungen sollten auf Basis höchstmöglicher Transparenz über Leistungen beruhen, wobei auch negative Auswirkungen auf die Lebensqualität nicht ausgeklammert werden. Deshalb ist die Information der Patienten zu verbessern und die breite Umsetzung von Patientenverfügungen zu erleichtern. So würde es jedem Einzelnen ermöglicht, seinen medizinischen Willen festzuhalten, und die Menschen könnten noch im Zustand guter Gesundheit die Behandlungen definieren, die sie im Krankheitsfall erhalten oder auf die sie verzichten möchten.



Teil III

Illiberaler Aktivismus

- Herleitung Teil III — 126
- Was wäre, wenn die Schweizer Klimapolitik nur im Inland umgesetzt wird? — 134
- Was wäre, wenn der Staat für alle «bezahlbare» Wohnungen bereitstellt? — 144
- Was wäre, wenn der interkantonale Steuerwettbewerb abgeschafft wird? — 152
- Was wäre, wenn die Devisenreserven der SNB in einen Staatsfonds ausgelagert werden? — 158
- Was wäre, wenn wir die Hausarbeit subventionieren? — 166

Herleitung Teil III

Illiberaler Aktivismus

Tritt heutzutage ein Problem auf, macht sich rasch ein febriger Betätigungsdrang in der Politik breit. Das Prinzip der Subsidiarität kommt dabei nur zu oft unter die Räder. Packen wir Herausforderungen wie den Klimawandel oder die Urbanisierung aber auf der falschen Ebene an, ist das Scheitern programmiert.

Als wären die Kräfteverschiebungen auf der Weltbühne, die rasante technologische Entwicklung und die demografischen Veränderungen nicht schon genug, legt sich die Schweizer Politik gerne auch selber Steine in den Weg. So ist die helvetische Tendenz zu mehr Regulierung ungebrochen, die Einschränkungen für Wirtschaft und Gesellschaft steigen kontinuierlich an.³⁵ Vermehrt zur Geltung kommt der «gutgemeinte Regulierungsaktivismus» derzeit in der Umweltpolitik. Doch statt griffige Massnahmen zu ergreifen, die ökologisch sinnvoll sind, werden politisch motivierte Sträusse an neuen Regeln und Subventionen zusammengestellt. Immer wieder kommt es dabei zu einer unheilvollen Verquickung von Symbolpolitik und Partikularinteressen – so auch bei der Bekämpfung des Klimawandels.

Nationale Politik des globalen Klimawandels

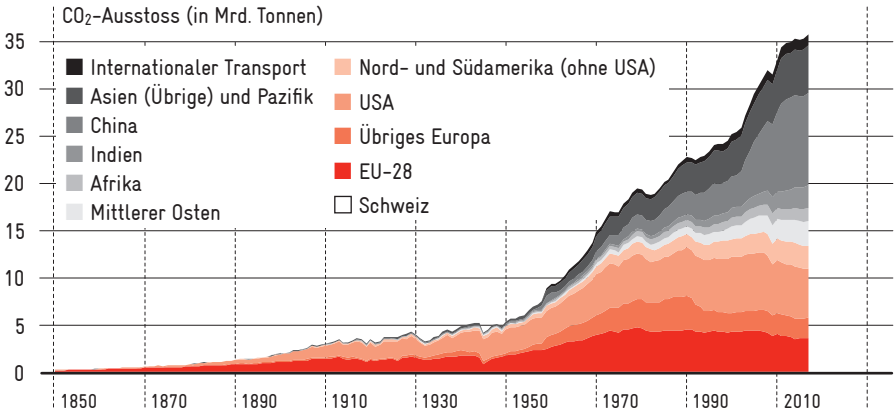
Der Klimawandel ist eine Tatsache. Die wissenschaftliche Faktenlage ist mittlerweile breit und eindeutig. Bereits 1988 wurde das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) gegründet, um den Stand der wissenschaftlichen Forschung zum Klimawandel zusammenzufassen und Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Politik zu schaffen.³⁶ Bis 2014 erstellte das IPCC fünf Sachstandsberichte, die eine wissenschaftliche Bewertung des Forschungsstandes zum Klimawandel umfassen. Insbesondere der fünfte Sachstandsbericht hielt klar die Erwärmung des Klimasystems fest. Zudem kam das

35 In den letzten neun Legislaturperioden kamen rund 39 000 Bundeserlasse hinzu (*Parlamentsbibliothek 2017*). Im Staats- und Landesvertragsrecht sind die Regulierungen 2014 und 2015 wöchentlich (!) um 23 Seiten gestiegen (*Buomberger und Schlegel 2016, Bundeskanzlei 2015*). Gewisse Schätzungen kommen auf Bürokratiekosten von gegen 10 % des Bruttoinlandproduktes (*SGV 2010*). Auch der Bundesrat veranschlagt die Kosten der bedeutendsten Regulierungen auf 10 Mrd. Fr. pro Jahr (*Bundesrat 2013*). Von den 140 Motionen und 50 Postulaten, die anlässlich der Frühjahrssession 2019 von eidgenössischen Räten eingereicht wurden, weisen 59 % der Motionen und 48 % der Postulate eine illiberale Stossrichtung auf (*Eigene Berechnungen basierend auf Parlamentsdienste 2019*).

36 Das IPCC – auf Deutsch oft als «Weltklimarat» bezeichnet – wurde 1988 vom United Nations Environment Programme (Unep) und der World Meteorological Organization (WMO) als zwischenstaatliche Institution gegründet.

Abb. 15_ CO₂-Ausstoss im Westen stagniert

Der Anteil der Industriestaaten am weltweiten CO₂-Ausstoss sinkt. Parallel zum Wohlstand sind in Asien die CO₂-Emissionen drastisch gestiegen. Die Schweiz ist in diesem globalen Chart zwar dargestellt, aber nicht sichtbar: Ihr CO₂-Ausstoss ist mit 40 Mio. Tonnen schlicht zu klein.



Quelle: ourworldindata (2017)

IPCC zum Schluss, es sei extrem wahrscheinlich, dass der menschliche Einfluss der Hauptgrund für die seit den 1950er Jahren beobachtete globale Erwärmung sei.

Auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse folgten durchaus politische Taten, wenn auch nur zögerlich. Ende 2015 fand in Paris die 21. Uno-Klimakonferenz statt, an der das Nachfolgeabkommen zum Kyoto-Protokoll verabschiedet wurde.³⁷ Dieses verpflichtete erstmals alle Staaten (Industrie- und Entwicklungsländer) zur Reduktion von Treibhausgasemissionen. Zudem wurde eine konkrete Erwärmungsgrenze von deutlich unter 2 Grad (wenn möglich 1,5 Grad) festgelegt. Das Abkommen wurde von 195 Ländern unterschrieben, Ende 2018 hatten es 185 Länder ratifiziert.

Die Schweiz ratifizierte das Pariser Abkommen im Herbst 2017 und verpflichtete sich zu einem Reduktionsziel von minus 50% bis 2030 gegenüber 1990, wobei auch Emissionsverminderungen im Ausland vorgesehen sind. Bis 2050 soll die Schweiz zudem nicht mehr Treibhausgase ausstossen, als natürliche und technische Speicher auf-

37 1997 hat die Staatengemeinschaft im Kyoto-Protokoll verbindliche Reduktionsziele für Industriestaaten vereinbart. Die erste Verpflichtungsperiode betraf den Zeitraum 2008 bis 2012. Eine zweite Verpflichtungsperiode, mit Zeitraum 2013 bis 2020, wurde Ende 2012 verabschiedet.

nehmen können (Bundesrat 2019). Dessen ungeachtet erfahren im Zuge der jüngsten Erstarkung der Umweltbewegung zunehmend extreme Forderungen Unterstützung – besonders die globale Dimension des Problems scheint dabei zunehmend in den Hintergrund zu treten.

Box 6

Die Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz 1990–2016

Ende 2016 betragen die gesamten Treibhausgasemissionen – ausgedrückt in CO₂-Äquivalenten – in der Schweiz 48,26 Mio. Tonnen. Seit 1990 sind die inländischen Treibhausgasemissionen somit um rund 10% gesunken – dies obwohl die ständige Wohnbevölkerung im gleichen Zeitraum um 25% gewachsen ist. Mit rund 30% ist der grösste Emittent in der Schweiz seit langem der Verkehr, wobei die Treibhausgasemissionen in diesem Sektor zwischen 1990 und 2016 sogar leicht angestiegen sind. Auch im Bereich Abfall, der heute etwa 7,5% der Gesamtemissionen verursacht, haben sich die Werte im Zeitablauf etwas erhöht. In allen anderen Sektoren – Industrie (20% der Gesamtemissionen), Dienstleistungen (9%), Haushalte (18%) sowie Landwirtschaft (14%) – sind die CO₂-Emissionen hingegen gesunken (BFS 2019c).

Die im Abkommen von Paris zugesicherten Reduktionsziele der Schweiz beziehen sich auf die oben dargestellten inländischen Treibhausgasemissionen, die im Vergleich unter Industriestaaten mit knapp 6 Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Kopf und Jahr unterdurchschnittlich ausfallen. Nicht berücksichtigt werden die Emissionen von im Ausland produzierten Gütern: Importbedingte Emissionen machen gemäss einer Pilotrechnung des Bundesamtes für Statistik (BFS) beinahe zwei Drittel der gesamten Treibhausgasemissionen der Schweiz aus. So berechnet, hat sich der treibhausgasrelevante Ausstoss zwischen 2008 und 2015 um 7% erhöht und entspricht rund 14 Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Person und Jahr. |³⁸

Steuerpolitik: Uniformität statt Wettbewerb

Der Klimawandel kann nur im internationalen Verbund angegangen werden, Teile der Schweizer Politik wollen das Problem aber lokal lösen. Der gleiche Fehler mit umgekehrten Vorzeichen soll in der Steuerpolitik begangen werden. Hier sollte eigentlich das Subsidiaritätsprinzip voll zum Tragen kommen, doch genau das Gegenteil wird gefordert. Einheitsrezepte stehen hoch im Kurs, und so soll der Systemwettbewerb zwischen den Kantonen immer mehr eingeschränkt werden.

38 Gemäss Statistiken der OECD – die mit der Pilotrechnung des BFS nicht direkt vergleichbar sind – wies die Schweiz 2011 pro Kopf die achthöchsten CO₂-Emissionen weltweit auf. Angeführt wird die Rangliste von Australien, den Vereinigten Staaten und Kanada (Bafu 2017).

Ungeachtet der Unterschiede in der kantonalen Politikgestaltung sowie den variierenden Wirtschafts- und Bevölkerungsstrukturen gewinnen Volksinitiativen für schweizweit einheitliche Regeln an Fahrt. Im Fokus der Versuche zur Bundeszentralisierung stehen die kantonalen Steuerpolitiken. Von linker Seite wird unter dem Titel «Steuerharmonisierung» beharrlich versucht, den Systemwettbewerb einzuschränken – im Jahr 2010 erstritt eine Initiative zur «Steuergerechtigkeit» mit 41,5 % Ja-Stimmenanteil gar einen Achtungserfolg (Bundeskanzlei 2019a).

Die deutliche Schwächung des Föderalismus ist aber schon viel länger zu beobachten. Dabei handelt es sich um einen schleichenden Erosionsprozess, nach und nach werden Kompetenzen an den Bund abgegeben. So ergab 2017 eine Untersuchung der parlamentarischen Vorstösse mit Föderalismusrelevanz, dass 69 % der Vorstösse mehr Zentralisierung und damit einheitliche Bundesregelungen verlangten (ch Stiftung 2017). Dies zeigt klar: Die Lösungen und Ideen, die für gesellschaftliche Herausforderungen gesucht werden, setzen schon lange nicht mehr auf den bewährten Föderalismus, sondern zunehmend auf eine Zentralisierung.

Anlagepolitik der Schweizerischen Nationalbank im Fokus der Politik

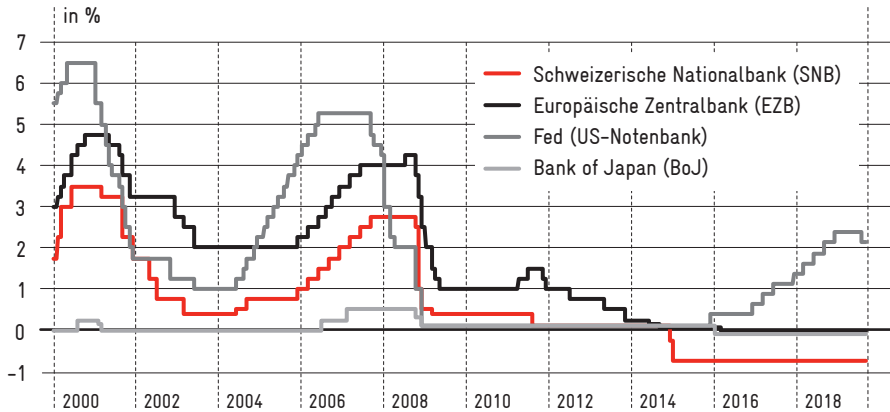
Wie der Föderalismus war der Politik früher auch die Unabhängigkeit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) heilig. Gleichzeitig mit den zentralistischen Tendenzen haben in jüngster Zeit jedoch auch die politisch motivierten Angriffe auf die SNB zugenommen. Das liegt nicht zuletzt an einem Finanzsystem, das auch zehn Jahre nach 2008 noch immer in einer Krise steckt. In den vergangenen Jahren haben Zentralbanken auf der ganzen Welt zu unkonventionellen Massnahmen gegriffen, was politische Begehrlichkeiten weckt – auch in der Schweiz.

Gemäss Bundesverfassung hat die SNB zwar als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes zu führen. Doch der traditionelle Zinskanal – über den die Nationalbank normalerweise operiert – hat seit der Euro-Krise zunehmend an Wirksamkeit eingebüsst. Bis heute hat sich das Zinsumfeld nicht «normalisiert», bzw. der neue «Normalzustand» ist ein negativer geldpolitischer Leitziens (vgl. Abbildung 16).

Um trotzdem auf konjunkturelle Schwankungen reagieren zu können, nutzt die SNB immer öfter den Wechselkurskanal. Dieser Kanal stellt in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz einen wirkungsvollen Mechanismus zur konjunkturellen Stabilisierung dar (Schnell und Dümmler 2019). Die Interventionen der SNB zur Frankienstabilisierung führen mittlerweile zu Devisenbeständen in bisher unbekanntem Grössenordnungen: Sie betragen 2018 rund 760 Mrd. Fr (SNB 2019).

Abb. 16_ Die Zinsen sind im Keller

In Japan bewegt sich der geldpolitische Leitzins schon seit der Jahrtausendwende um 0%, jener der EZB seit 2014. Der Leitzins der SNB ist seit Ende 2014 sogar negativ. Einzig die Fed hatte den Leitzins nach einer 7-jährigen Nullzinsphase wieder schrittweise auf 2,375% erhöht.



Quelle: Bloomberg (2019), SNB (2019)

Diese Entwicklung lässt – zusammen mit der medialen Berichterstattung über die aufgeblähte SNB-Bilanz – den politischen Druck steigen. Von links- und rechtskonservativen Parteien, in Medien und Wirtschaftskreisen wird der Ruf lauter nach einer Verwendung der als «brachliegend» wahrgenommenen Devisenreserven, etwa durch die Investition in nachhaltige Anlagen. Die Forderung nach einem Staatsfonds, um damit beispielsweise Innovationen zu fördern oder die Sozialwerke zu finanzieren, ist ein politischer Evergreen (Fischer 2019).

Städtische Wohnungspolitik ohne Marktmechanismen

Die anhaltende Tiefzinsphase erhöht nicht nur den politischen Druck auf die SNB, sondern wirkt sich auch auf den Immobilienmarkt in der Schweiz aus. Auch wenn die Regulatoren mit verschiedenen Instrumenten versuchen, Überhitzungen zu verhindern, forcieren Banken, Versicherer und Pensionskassen das Immobiliengeschäft. Das liegt jedoch keineswegs nur an den tiefen Zinsen: Die Zuwanderung der vergangenen Jahre und der Trend zu Re-Urbanisierungen haben die Nachfrage nach Wohnraum in den städtischen Gebieten nach oben schnellen lassen.

Auf der Suche nach Anlagemöglichkeiten würden verschiedene Investoren noch so gerne mehr Wohnangebot schaffen. Warum vernimmt man denn allenthalben das grosse Wehklagen über zu wenige Wohnungen? Grund dafür ist der Widerstand, auf den potenzielle Bauherren in den Städten stossen, wo viele Mieter von tiefen Bestandesmieten profitieren. Dieser Preisvorteil könnte im Zuge von Ersatzneubauten und Sanierungen verloren gehen.

Obwohl in vielen Städten die Bausubstanz überaltert und ein entsprechender Sanierungsbedarf vorhanden ist, verfolgen viele Städte weiterhin eine Insider-Wohnungspolitik der bezahlbaren Wohnungen. Dass dadurch wegen verzerrter Marktmechanismen das Angebot künstlich tiefgehalten und Wohnraum fehlalloziert wird, kümmert wenig. Unbeirrt wird in den regulatorischen Instrumentenkasten gegriffen. Das bleibt nicht ohne Wirkung: In der Stadt Zürich liegt der Anteil an gemeinnützigen Wohnungen mittlerweile bei fast 30 %, und er soll laut Gemeindeordnung weiter gesteigert werden. Ein solcher Einsatz des Staates im Immobilienmarkt mag gut gemeint sein, wird aber alles andere als gut herauskommen.

Radikalisierte Gleichstellungspolitik

Nicht nur beim Wohnen wird derzeit nach neuer Regulierung und stärkeren Eingriffen gerufen, auch in eigentlich zutiefst privaten Sphären wünschen sich viele die ordnende Hand des Staates. Seit kurzem wird gefordert, dass auch zu Hause bei der Aufteilung der Kinderbetreuung und der Hausarbeit die Gleichstellung der Geschlechter hoheitlich durchgesetzt werde.

So sind am Frauenstreik vom 14. Juni 2019 Hunderttausende auf die Strasse gegangen; vielen von ihnen schreitet der gesellschaftliche Wandel hin zu einer gleichmässigen Aufteilung der Erwerbs- und der Familienarbeit zu schleichend voran. Zwar nahm die Partizipation der Frauen in der Arbeitswelt laufend zu; einen entsprechend erhöhten Einsatz der Männer bei der Kinderbetreuung und der Hausarbeit stellte man jedoch nicht im gleichen Umfang fest – Frauen erledigen nach wie vor rund zwei Drittel der Hausarbeit (BFS 2017b).

Diese Tatsache führt leider nicht dazu, dass die bestehenden gesetzlichen Hürden auf dem Weg zu einer «Gleichstellung der Chancen» konsequent abgebaut werden. Nein, vielmehr fordern Extreme jeglicher Art das pure Gegenteil. So wollen linke Kreise seit Jahren mit einschneidenden Vorschriften und Quoten jene Gesellschaft konstruieren, die ihnen gleich und gerecht erscheint. Gleichzeitig sind illiberale konservative Kräfte ebenfalls am Werk und fordern, dass der Staat die Betreuungs- und Hausarbeitsaufgaben finanziell aufwertet. Beiden Lagern ist gemein, dass sie massive staatliche Eingriffe fordern, die mit einer liberalen Gesellschaftsordnung nicht vereinbar sind.

Box 7**Illiberaler Aktivismus – fünf Szenarien für die Schweiz**

Wenn heutzutage ein Problem auftritt, wird rasch nach dem Staat gerufen. Die Politik inszeniert sich dann jeweils gerne als Macherin: Publikumswirksam werden Gesetze erlassen und neue Regulierungen geschaffen. Allzu oft steht dabei aber das kurzfristige Symbol über den langfristigen Konsequenzen. In den folgenden Szenarien nehmen wir einige in jüngster Zeit häufig gehörte Forderungen ernst und zeigen auf, was deren konsequente Umsetzung für Folgen für die Schweiz hätte.

Was wäre, wenn...

- ... die Schweizer Klimapolitik nur im Inland umgesetzt wird? S. 134***
 - ... der Staat für alle «bezahlbare» Wohnungen bereitstellt? S. 144***
 - ... der interkantonale Steuerwettbewerb abgeschafft wird? S. 152***
 - ... die Devisenreserven der SNB in einen Staatsfonds ausgelagert werden? S. 158***
 - ... wir die Hausarbeit subventionieren? S. 166***
-

Was wäre, wenn...

... die Schweizer Klimapolitik nur im Inland umgesetzt wird?

Patrick Dümmler, Samuel Rutz

Die Schweiz muss eine stringente Klimapolitik verfolgen. Nationale Alleingänge gilt es zu vermeiden, denn der Klimawandel ist ein globales Problem, das nur global gelöst werden kann – Wirtschaftswachstum ist dabei nicht Teil des Problems, sondern Teil der Lösung.

Szenario

Trotz erstarkter Klimabewegung war der Entscheid für viele Beobachter doch eine Überraschung. Gut 58 % der Bevölkerung haben sich für eine Volksinitiative ausgesprochen, die eine Umsetzung der Klimaziele von Paris bis 2030 sowie eine Erhöhung des Gesamtreduktionsziels bis 2050 von 70–85 % auf 100 % gegenüber 1990 erreichen will – und zwar nur mit Massnahmen im Inland. Damit hat sich die Sicht durchgesetzt, dass Emissionsreduktionen im Ausland bei der Schweizer Klimapolitik keine Rolle spielen sollen. Vorreiter dieser Entwicklung war der Bundesrat, der eine klimaneutrale Schweiz bis 2050 zu seiner umweltpolitischen Zielsetzung erklärte (Bundesrat 2019).

Im Vorfeld der Abstimmung wurde die teilweise Umsetzung der Klimaziele im Ausland als moderner «Ablasshandel» gebrandmarkt, obwohl allseits bekannt war, dass die Durchschnittskosten der Vermeidung einer Tonne CO₂ im Inland rund zehnmal höher als im Ausland sind. Von technischer Seite her wurde zudem angeführt, dass die Erfahrungen mit dem Kyoto-Protokoll gezeigt hätten, dass es bei Auslandsprojekten regelmässig zu Mitnahmeeffekten, Doppelzählungen und Anrechnung von Scheinreduktionen gekommen sei. Weitgehend vernachlässigt wurde dabei, dass unter dem Klimavertrag von Paris klare Fortschritte – insbesondere an der COP30 in London – in Sachen Transparenz und Anrechnungsregeln erzielt werden konnten. |³⁹

39 COP steht für «Conference of Parties» oder – zu Deutsch – «Vertragsstaatenkonferenz». Es handelt sich um das höchste Gremium einer internationalen Konvention.

Links-grüne Klimapolitik dank gewerblichen Kreisen

Die Umsetzung des neuen Verfassungsartikels wird gleich in Angriff genommen. Liberal eingestellte Kreise warnen zwar vor einer wortgetreuen Umsetzung – vor allem mit dem ökonomischen Argument, dass die ausschliessliche Vermeidung von CO₂-Emissionen im Inland unverhältnismässig teuer und volkswirtschaftlich höchst ineffizient sei. Aber der Widerstand erlahmt rasch. Als sich abzeichnet, dass zur Umsetzung der Klimaziele grosszügige Subventionstöpfe geschaffen werden, von denen das inländische Gewerbe profitieren kann, setzt ein klarer Meinungsumschwung ein. Plötzlich machen Slogans wie «Geld bleibt hier» oder «Saubere Schweizer Arbeitsplätze» die Runde.

In einem gemeinsamen Effort schliessen sich links-grüne und bürgerlich-gewerbliche Parlamentarier zu einer Klimakoalition zusammen, womit im Parlament ein massiver Ausbau des Instruments der CO₂-Abgabe eine Mehrheit findet. Dazu gehört die schrittweise Erhöhung der Abgabe auf Brennstoffen ab 2022 von 96 Fr. auf 240 Fr. pro Tonne CO₂-Emissionen bis 2030, was zu jährlichen Einnahmen von bis zu 3 Mrd. Fr.⁴⁰ führt. Während früher die Erträge grösstenteils an die Be-

völkerung zurückverteilt wurden, fliessen sie nun vollständig in den neugeschaffenen Klimafonds «Schweizer*innen retten das Klima», kurz S*RK genannt.

In einem weiteren Schritt – um die Investitionsmittel des Fonds zusätzlich anzuheben – wird beschlossen, ab 2023 die Mehrwertsteuer auf 10% zu erhöhen. Dies generiert Mehrerträge von knapp 7 Mrd. Fr.⁴¹ In der parlamentarischen Diskussion ist von den Befürwortern immer wieder zu hören, dass damit auch die ungesunden Auswüchse unserer Konsumgesellschaft zurückgedrängt werden sollen. Einige gehen gar so weit, das «kapitalistische und ausbeuterische» System anzuprangern, das an der Klimamisere schuld sei – weshalb es nur rechtens sei, den Konsum zu verteuern.

Jährlich fliessen so knapp 10 Mrd. Fr. in den S*RK, was es erlaubt, die finanziellen Mittel der bisherigen Programme zur Steigerung der Energieeffizienz bei Gebäuden und Unternehmen zu verzwanzigfachen.⁴² Die restlichen Gelder gehen in den Technologiefonds, um die Forschung der Schweizer Hochschulen im Bereich der erneuerbaren Energien und der CO₂-Lagerung voranzutreiben. Viele Politiker betonen, dass die Schweiz ihre Klimaziele nicht nur im Inland, sondern möglichst auch mit einheimischer Technologie erreichen

40 Mit dem Abgabesatz von 96 Fr. pro Tonne CO₂ wird mit Einnahmen von rund 1,2 Mrd. Fr. gerechnet (Bafu 2019).

41 2018 betrug die Einnahmen des Bundes aus der Mehrwertsteuer 22,6 Mrd. Fr.

42 Die Einnahmen aus der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen betrug 2017 rund 1,2 Mrd. Fr., davon wurden max. 450 Mio. Fr. für energetische Gebäudesanierungen ausgerichtet, der Rest grösstenteils an die Bevölkerung rückerstattet.

soll. Denn dies erhöhe die inländische Wertschöpfung und mache die Schweiz unabhängig von ausländischer «Schummel-Technologie». Als Grund des Misstrauens wird immer wieder der Dieselskandal 2017/18 genannt, als deutsche Autofirmen Abgaswerte zu manipulieren versuchten.

In einem dritten Schritt, auch unter dem anhaltenden Druck der Strasse, wird ab 2024 eine Klimaabgabe auf Flugtickets, das Verbot von Inlandflügen (der letzte Flug von ZRH nach GVA musste über Paris zurückkehren) und eine jährliche fixe Abgabe für Personenwagen mit einem Gesamtgewicht von über 1,5 Tonnen (SUV-Verordnung) eingeführt. Weiter wird – ausser für Fahrzeuge der Landwirtschaft und für den Bau – der Betrieb von Dieselfahrzeugen im Mittelland verboten. Für die Bergregionen gibt es eine Ausnahme, um die Versorgung der entlegenen und höher gelegenen Ortschaften nicht zu gefährden.

Verschärfung der klimapolitischen Massnahmen ab 2026

Schweizer Cleantech-Unternehmen florieren aufgrund des Grenzschatzes für entsprechende Technologien, und die heimischen Installateure kommen kaum nach mit der Montage von Windkraft- und Solaranlagen im Inland. Klimapolitisch herrscht Friede, Freude, Eierkuchen – zu

mindest bis zu jenem Abend im Februar 2025, als an der jährlichen Klimagala des SRF wie üblich der CO₂-Ausstoss der Schweiz im vergangenen Jahr verkündet wird. Die S*RK-Präsidentin informiert die Bevölkerung, dass die Einsparungen nicht so hoch ausgefallen sind wie erwartet. Landauf, landab entzünden sich hitzige Diskussionen in den nur noch reduziert geheizten Stuben: Was ist zu tun?

Die Politik entschliesst sich, per 1. Januar 2026 folgende Notmassnahme umzusetzen: eine CO₂-Steuer auf Treibstoffen von 2 Fr. pro Liter. Dabei gibt man dem im Inland verkauften Benzin – Dieselfahrzeuge werden nun landesweit verboten, für Randregionen wird ein (finanzieller) Ausgleichsfonds geschaffen – Markierstoffe bei, um das Tanken im Ausland zu unterbinden. Wer im Inland mit Benzin ohne Markierstoffe unterwegs ist, wird mit einem temporären Ausweisentzug bestraft. Die Einnahmen der neuen Steuer fliessen in den S*RK und werden zweckgebunden für die Vergünstigung von Elektrofahrzeugen eingesetzt. In den ersten Jahren liegen die Steuererträge bei rund 6 Mrd. Fr.⁴³, nehmen aber in der Folge aufgrund des Substitutionseffektes rasch ab.

Für 2027 wird zusätzlich vereinbart, nicht nur die inländischen, sondern auch die durch die Schweiz verursachten aus-

43 2017 betrug der Absatz an Treibstoffen 6,8 Mio. Tonnen (*Erdöl-Vereinigung 2019*); unter der Annahme, dass aufgrund der aufgeführten Massnahmen bis Ende 2025 der Verbrauch auf 5 Mio. Tonnen sinkt und die Steuer einen weiteren, schlagartigen Rückgang auf 3 Mio. Tonnen bewirkt, resultiert ein Steueraufkommen (bei einer vereinfachten Annahme der Dichte von 1 Tonne = 1000 Liter) von 6 Mrd. Fr.

ländischen CO₂-Emissionen (z.B. inländischer Konsum von im Ausland hergestellten Produkten)⁴⁴ zu reduzieren. Importsteuern auf ausländischen Produkten, abgestuft nach deren CO₂-Gehalt bei der Produktion (graues CO₂), werden eingeführt – dies im vollen Bewusstsein, dass eine solche CO₂-Steuer nicht konform mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) ist. Erstmals finden sich auch knappe politische Mehrheiten, um die Klimaverpflichtungen der Landwirtschaft zu erhöhen.

“The need to do something tends to trump the need to understand what needs to be done”

Angus Deaton, britisch-amerikanischer Ökonom und Nobelpreisträger

Der Anteil des Agrarsektors an den Treibhausgasen der Schweiz ist aufgrund der Anstrengungen zum Abbau in den anderen Bereichen auf über 20 % gestiegen. Von den gut 371 Mio. Fr. (die Zahl wurde einer alten Avenir-Suisse-Studie (Dümmler und Roten 2018) entnommen), welche die Treibhausgasemissionen an Kosten verursachen, sollen 150 Mio. Fr. durch eine Reduktion der Viehbestände eingespart werden. Dazu wird nicht nur der Fleischverzehr ab 2029 mit einer Klimaabgabe von 8.40 Fr. pro

Kilogramm verteuert, sondern auch Milchprodukte werden mit einer Steuer von 1 Fr. pro Liter Rohmilch belastet. Die Preisetiketten für Charcuterie- und Milchprodukte müssen die Abgabe gesondert ausweisen. Die Erträge fließen an den Schweizer Bauernverband, der die betroffenen Landwirte grosszügig entschädigt. Um das Klima, insbesondere aber auch die nun teurere inländische Nahrungsmittelproduktion zu schützen, werden die Zölle auf importierten Agrargütern substanziell erhöht und in den S*RK-Fonds umgelenkt. Ebenso werden die Grenzkontrollen erhöht, um den Schmuggel von Nahrungsmitteln aus dem Ausland zu unterbinden.

In hitzigen Parlamentsdebatten wird auch die Möglichkeit diskutiert, aus ökologischen Gründen die Bevölkerungsentwicklung zu regulieren. Einzelne Votanten fordern analog zur früheren Einkindpolitik Chinas, den Frauen vorzuschreiben, nicht mehr als ein Kind zu gebären, ansonsten Mutter und Vater mit einer empfindlichen finanziellen Busse zu rechnen hätten. So weit möchte dann aber selbst der Grossteil der hartgesottene Konsumskeptiker nicht gehen. Auch sie gewichten die freie Entscheidung der Eltern höher.

Mit den genannten Massnahmenpaketen schwenkt die Schweiz anfangs der 2030er Jahre auf einen Vermeidungspfad ein, der die Erreichung des ambitionösen

44 Ein Beispiel ist das iPhone X von Apple. Es wird geschätzt, dass bei der Produktion rund 60 kg CO₂ anfallen (zusammen mit dem Betrieb beinahe 80 kg) (Hermann 2017).

«Nullziels» bis 2050 einigermaßen realistisch erscheinen lässt. Gleichzeitig offenbaren sich die Kosten der rein inländischen Klimapolitik immer deutlicher: Aufgrund der klimapolitischen Abgaben und Einschränkungen schwindet einerseits die Steuerbasis. Andererseits hat sich eine ganze inländische Umweltindustrie an die subventionierten Aufträge gewöhnt und entwickelte die Anspruchshaltung, von einem stabilen oder gar wachsenden Geschäftsvolumen ausgehen zu können. Deshalb werden ab 2027 die Abgabesätze und die Mehrwertsteuer weiter erhöht.

Die grössten Emittenten hatten die Schweiz bereits nach 2020 in Richtung Asien oder Afrika verlassen, die mittelgrossen «CO₂-Sünder» folgen nun nach. Der Verbrauch an Elektrizität nimmt – trotz einer zunehmenden Elektrifizierung des Verkehrs – in der Folge ab und führt bei gewissen Stromkonzernen zu tiefroten Erfolgsrechnungen.

Die betroffenen Eignerkantone müssen Milliarden einschiessen, um den Bankrott ihrer Energieunternehmen zu verhindern. Die kostspieligen Rettungsaktionen führen in vereinzelt Kantonen sogar zu Steuererhöhungen. Zusätzlich beschliesst das nationale Parlament 2029 eine «Graustrom-Abgabe», um den Import des günstigen ausländischen Stroms – er wurde in

der Debatte pauschal als «Dreckstrom» betitelt – zu verteuern.

Abnehmendes Produktivitätswachstum und steigendes Preisniveau

Spätestens zu Beginn der 2030er Jahre reduziert sich das Produktivitätswachstum in der Schweiz deutlich, obwohl sich zwischenzeitlich ein ansehnlicher Cluster von Cleantech-Unternehmen etablieren konnte. Es brauchte mehrere Auftragsstudien, um den Mythos zu entzaubern, wonach sich eine Pionierrolle im Bereich der nachhaltigen Technologien mittels grosszügig ausgestatteter Subventionen «erkaufen» liesse. So schaffte es letztlich nur ein kleiner Teil der (indirekt) geförderten Unternehmen, marktfähige und -nahe Lösungen zu entwickeln. Die «doppelte Dividende» – also ein positiver Effekt auf die Umwelt einerseits und auf das Wachstum andererseits – hat sich nicht eingestellt.⁴⁵

Zudem bewirkt die im Jahr 2027 eingeführte – nicht WTO-konforme – CO₂-Steuer auf importierten Gütern eine spürbare Verschiebung des Konsums zu Produkten des historisch produktivitätsschwachen Binnensektors, während der volkswirtschaftlich wichtige Exportsektor immer mehr an Bedeutung verliert. Dieser leidet nämlich immer mehr unter den Retorsionsmassnahmen anderer Länder, die

⁴⁵ So versuchte Deutschland in den 2000er Jahren mit massivem Einsatz von Steuergeldern, die einheimische Solarindustrie zu fördern. Ende der 2010er Jahre kann diese Industriepolitik als gescheitert beurteilt werden. Zwar ist die installierte Kapazität an Solaranlagen deutlich gewachsen, doch die Panels kommen meistens aus Asien; grössere deutsche Hersteller haben die Importkonkurrenz nicht überlebt.

Schweizer Exportgüter ebenfalls mit Importsteuern belegen.

In der Schweiz stellt sich in der Folge immer mehr eine Renationalisierung der einst globalen Wertschöpfungsketten ein, was sich zusehends dämpfend auf das Wachstum auswirkt. Wurde dieser Trend zu Beginn vor allem in Kreisen der Wachstumsskeptiker noch begrüsst, zeigen sich bald erste konkrete Auswirkungen: Die sich verschlimmernden Finanzierungslücken in der Altersvorsorge, im Gesundheits- und im Bildungswesen führen zu – teils gehässigen – Debatten über den Einsatz der sich verknappenden Mittel, konkret: über die Aufgaben des Sozialstaats und den sozialen Ausgleich. Um das finanzielle Gleichgewicht der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zu gewährleisten, muss nun das Rentenalter (von Frauen und Männern) auf 67 Jahre erhöht und die grosszügigen Verbilligungen der Krankenkassenprämien abgeschafft werden. Forderungen nach einer mehrjährigen bezahlten Elternzeit und ähnliche Initiativen verschwinden ganz von der politischen Agenda.

Das steigende Preisniveau verursacht Sorgen in der Bevölkerung. Sympathisierende anfänglich noch ein Grossteil der Schweizerinnen und Schweizer mit Slogans wie «I CHare – Mehr Schweiz im Einkaufskorb», wird die Kehrseite der Medaille immer offensichtlicher: Infolge der abnehmenden Offenheit der Schweizer Volkswirtschaft und des schwachen Wettbewerbsdrucks auf dem (künstlich) abge-

schotteten Binnenmarkt, sieht sich die Bevölkerung – notabene bei verringerter Angebotsvielfalt – immer mehr mit steigenden Preisen konfrontiert. Nicht hilfreich ist in diesem Kontext die Kleinheit des Schweizer Binnenmarktes, die in vielen Sektoren keine effizienten Betriebsgrössen zulässt. Einerseits zwingen die wegbrechenden Exportmöglichkeiten viele Unternehmen zu kosten- und preistreibenden Redimensionierungen mit entsprechenden Arbeitsplatzverlusten. Andererseits führt der Wegfall der ausländischen Konkurrenz dazu, dass verschiedene Unternehmen quasi über Nacht monopolartige Marktstellungen erlangen, die sich in Preiserhöhungen manifestieren.

Eine veritable Verteilungsdebatte entbrennt schliesslich, als klar wird, dass nicht nur das Preisniveau gestiegen ist, sondern auch das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen über die Jahre stetig abgenommen hat. Dieser Effekt ist eine Folge des anhaltenden Drucks auf die Löhne, was wiederum Konsequenz der Abnahme der Produktivität ist. Auch die zusätzlichen Ausgaben infolge der einschneidenden CO₂-Steuern belasten die Haushaltsbudgets.

Handlungsempfehlungen

Wo endet die Realität und wo beginnt die Fiktion? Junge Politikaktivisten fordern heute schon autofreie Städte, staatliche Eingriffe in die Investitionspolitik der Schweizer Banken und ein generelles Ver-

bot von Fleischimporten. In der Stadt Zürich wurde im Frühling 2019 eine Motion überwiesen, die «netto null CO₂-Emissionen» bis 2030 fordert. Dieses Klimaziel, das de facto weiter geht als das oben beschriebene Szenario, soll gänzlich ohne Massnahmen im Ausland erreicht werden.

Klar ist, dass eine Klimapolitik, die auf rein inländische Vermeidung setzt, politische Prozesse auslöst. So ist es eine alte Weisheit, dass die politischen Akteure die Gelegenheit oft und gerne nutzen, einen Politikentscheid möglichst zugunsten ihrer Klientel auszugestalten.

Gerade die Gefahr, dass die Klimaziele mit industrie- (z.B. Förderung der Cleantech-Industrie) oder regionalpolitischen Interessen (z.B. Ausgleich für Randgebiete) verknüpft werden, obwohl es besonders für Letztere in der Schweiz bereits eine Vielzahl an Instrumenten gibt, darf als äusserst realistisch bezeichnet werden. Doch jede Politik, auch die Klimapolitik, sollte nur ein Ziel verfolgen (sog. Tinbergen-Regel) und nicht durch weitere, zusätzlich zu erreichende Ziele in ihrer Wirkung verwässert werden – so legitim diese allenfalls auch sein mögen.

Ein weiteres typisches Merkmal des beschriebenen Szenarios besteht darin, dass durch die Einrichtung von neuen Subventionsquellen neue, davon abhängige Interessengruppen geschaffen werden: Es treten Gewöhnungseffekte und die immer wieder beobachtbare Anspruchshaltung auf, ein unwiderrufliches und auf alle Zeit geltendes Anrecht auf Ausschüttung öf-

fentlicher Mittel zu haben. Entsprechend vehement setzen sich die Interessengruppen für den Erhalt «ihrer» Mittel im politischen Prozess ein. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist auf eine Subventionierung spezifischer (Vermeidungs-) Technologien zu verzichten – Klimapolitik muss technologieneutral ausgestaltet sein.

Ein globales Problem

Es ist durchaus sinnvoll, auch im Inland Massnahmen zur CO₂-Reduktion zu ergreifen. Jedoch muss in der Klimapolitik der Effizienz der getroffenen Massnahmen höchste Bedeutung zukommen: Pro eingesetzten Franken soll der grösstmögliche positive Effekt auf das Klima resultieren. Vor diesem Hintergrund ist die Vermeidung des CO₂-Ausstosses primär dort anzustreben, wo dies zu den tiefstmöglichen Kosten zu bewerkstelligen ist. Dem Klima ist es egal, in welchem Erdteil Treibhausgase reduziert werden. Eine rein inländische Klimapolitik ist in diesem Sinn schlicht ineffizient, denn man könnte mit den gleichen Mitteln global mehr schädliche Klimagase einsparen. So kostet die Kompensation einer Flugreise von Zürich nach New York und zurück (2,3 Tonnen CO₂) mit Klimaschutzprojekten in Entwicklungs- und Schwellenländern aktuell 67 Fr. (MyClimate 2019). Soll nur schon die Hälfte des Ausstosses in der Schweiz kompensiert werden (und die andere Hälfte in Entwicklungs- und Schwellenländern), steigt der Preis auf 209 Fr. Mit diesem Betrag könnte man im Ausland

7,3 Tonnen CO₂ kompensieren statt der 2,3 Tonnen.

Dieses Verhältnis spiegelt den im Vergleich zu anderen Ländern hohen technischen Vermeidungsgrad von Klimagasen, den die Schweiz bereits erreicht hat. So stösst sie gemäss einer Statistik der Weltbank 0,1 Kilogramm CO₂ pro kaufkraftbereinigten US-Dollar aus, dies im Vergleich zum weltweiten Durchschnitt von 0,3 Kilogramm (Weltbank 2019). Nur schon in Europa gibt es Länder mit einem vielfach höheren Ausstoss wie z.B. Bosnien und Herzegowina (0,6 Kilogramm US-Dollar PPP).

Der inländische CO₂-Ausstoss reflektiert nicht die gesamten durch die Bewohner der Schweiz induzierten CO₂-Emissionen (vgl. Abbildung 15). Zählt man die durch Importgüter im Ausland verursachten Emissionen hinzu, steigt der Ausstoss auf mehr als das Doppelte an. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll und gerechtfertigt, die CO₂-Emissionen auch da zu reduzieren, wo sie anfallen, nämlich im Ausland.

Letztlich ist der Klimawandel ein globales Problem, der Anteil der Schweiz am weltweiten Ausstoss von Klimagasen liegt im Promillebereich. Rein moralische Appelle an die heimischen Akteure, die Klimagase zu reduzieren, werden kaum zum Erfolg führen, denn das Klima hat den Charakter eines globalen, öffentlichen Gutes. Die Versuchung, Trittbrettfahrer zu sein – also von den Vermeidungsanstrengungen anderer zu profitieren, ohne selbst

etwas beizutragen, ist gross. Die Schweiz braucht deshalb eine verbindliche Klimapolitik, welche die einzelnen inländischen Akteure zu einer effektiven Reduktion ihrer CO₂-Emissionen bewegt. Gerade auch wenn in Zukunft Retorsionsmassnahmen für Klima-Trittbrettfahrer zu befürchten sind, ist dies nicht einfach nur wünschenswert, sondern rational. So ist es durchaus denkbar, dass in Zukunft wichtige Handelspartner der Schweiz Strafzölle auf Produkten erheben, die von Unternehmen stammen, die ihren Klimaverpflichtungen nicht nachkommen. Unter Ökonomen existiert bereits die Idee eines sogenannten Klimaclubs von Ländern, die ihre internationalen Klimaverpflichtungen nachweislich durchsetzen und dafür untereinander keine Strafzölle erheben (Nordhaus 2015).

Auch auf internationaler Ebene besteht Handlungsbedarf. So müssen insbesondere mit dem Abkommen von Paris verlässliche Mechanismen geschaffen werden, um Doppelzählungen von CO₂-Einsparungen auszuschliessen. Zudem ist im Auge zu behalten, dass ein international unkoordiniertes Vorgehen gegen die Klimaerwärmung mit unerwünschten Effekten einhergehen kann. So wird etwa befürchtet, dass unterschiedlich strenge nationale Vermeidungsstandards zu sogenanntem «carbon leakage» führen. Damit ist eine Situation gemeint, in der Unternehmen aufgrund der mit Klimamassnahmen verbundenen Kosten ihre Produktion in andere Länder mit weniger strengen Emissionsauflagen verlagern, was

insgesamt zu einem Anstieg der Emissionen führen kann.

Und neben einer Klimapolitik, die nur auf Vermeidung setzt, sollte die Schweiz in den kommenden Jahrzehnten nicht vergessen, in eine «Adaptionspolitik» zu investieren. Letztlich mag es zwar löblich sein, wenn die Schweiz ihre klimapolitische Verantwortung – auch im Sinne einer Vorbildfunktion – wahrnimmt, faktisch ist ihr Einfluss auf die Erwärmung des globalen Klimasystems jedoch vernachlässigbar klein. Sie muss sich in Bezug auf ihre Infrastruktur sowie gesellschaftlich darauf einstellen, dass es im Durchschnitt wärmer wird. Einzelne Branchen wie der Tourismus oder die Agrarwirtschaft dürften davon empfindlich getroffen werden (Bafu 2017). Es sind deshalb Vorkehrungen zu treffen, um dem Klimawandel durch Transformationsprozesse auch auf dieser Ebene zu begegnen.

Für eine erfolgreiche Adaption und Substitution von Prozessen, die zu klimaschädlichen Emissionen führen, sind schliesslich Innovationen von zentraler Bedeutung. Politische Massnahmen – und mögen sie noch so gut gemeint sein –, die das Wachstum und die Produktivität senken, sind Gift für die Lösung des Klimaproblems. Sie senken die Innovationsfähigkeit und wirken dadurch letztlich sogar kontraproduktiv.

Was wäre, wenn...

... der Staat für alle «bezahlbare» Wohnungen bereitstellt?

Marco Salvi

Viele wollen eine gutgelegene Stadtwohnung – und am liebsten dafür kaum Miete zahlen. Forderungen nach mehr bezahlbaren Wohnungen stehen hoch im Kurs. Die Wohnungspolitik vieler Städte verschafft hier aber keine Abhilfe, sondern verschlimmert das Problem.

Szenario

Die Volksinitiative «Stadtwohnungen für alle und nicht für wenige» war radikal. Sie verlangte, dass in den Städten private, vermietete Wohnliegenschaften in gemeinnützige Genossenschaften überführt werden. Erklärtes Ziel war die Schaffung von mehr «bezahlbarem» Wohnraum und die endgültige Lösung der Wohnungsnot. Nur wenige Beobachter dachten, dass ein solch extremes Volksbegehren eine Chance hätte. Doch die Initiative wurde knapp angenommen.

Politikexperten reiben sich nun verwundert die Augen. Zwar fanden sich in der Schweizer Geschichte durchaus Momente, in denen die private Bautätigkeit zugunsten der staatlich subventionierten stark zurückging (vgl. Box 8), aber mit der neuen Wohnungspolitik begibt man sich in unbekannte Gefilde. Erste Auswirkungen auf die private Bautätigkeit werden rasch ersichtlich. Die Baugesuche von privaten In-

vestoren entwickeln sich stark rückläufig. Bisher haben diese in der Schweiz mehr als 90% des Wohnbaubestands gehalten. In den grössten Städten dürfte diese Quote nach den Enteignungen sogar bis auf 10% fallen; soviel beträgt der Anteil der selbstbewohnten Eigenheime in den Zentren.

Natürlich kommen die Enteignungen die Städte ausserordentlich teuer zu stehen. Genaue Schätzungen gibt es nicht. Doch die Ausgangslage, um die neue Wohnungspolitik durchzuziehen, ist durchaus günstig. Wie das «Städte-Monitoring» von Avenir Suisse bereits im Jahr 2018 festgehalten hatte, sind die Finanzen der Schweizer Städte in guter Verfassung. Auch bietet das tiefe Zinsniveau genügenden Spielraum für eine massive Verschuldung, um die enteigneten Privaten zu entschädigen und Neubauprojekte zu finanzieren. Zumindest in den Grossstädten, wo der Leerstand chronisch gering ist, scheint die neue, radikale Strategie ein Selbstläufer zu werden. Was kann da noch schiefgehen? Einiges.

Zu grosse Nachfrage

«Bezahlbare» Wohnungen – der Grund für die Gänsefüsse wird unten klar – entwickeln sich nämlich wie die Suche nach freien Plätzen für ein Gratiskonzert im Stadtpark an einem schönen Sommerabend: Die Nachfrage übertrifft das Angebot um ein Vielfaches. Plötzlich wollen noch viel mehr Personen als bisher an urbanen Lagen wohnen. Das Angebot an Arbeitsplätzen, die kurzen Arbeitswege und der attraktive Mix aus Konsum, Kultur und städtischem Flair üben eine grosse Anziehungskraft aus. Wohl oder übel müssen nun andere Mechanismen als der Preis für die Zuteilung der Wohnungen herangezogen werden.

Besonders an guten Lagen leisten es sich die gemeinnützigen Vermieter, noch wählerischer als bereits früher zu sein. Seit je definieren sie Belegungsvorschriften oder bieten jenen Haushalten den Vorrang, die bereits im Quartier verankert sind. Für die begehrtesten Liegenschaften fordern sie nun von den Interessenten vermehrt, opportune politische Ziele auch im persönlichen Leben zu verfolgen. So sind plötzlich viele Wohnungen an die Bedingung geknüpft, auf Auto und Flüge zu verzichten. Einige neugegründete Genossenschaften gehen noch weiter und verlangen den kompletten Verzicht auf Plastik, Zucker und Fleisch – Fisch aus zertifiziertem Fang wird nur freitags geduldet.

Wie sich zeigt, genügen aber selbst solche einschneidenden Kriterien nicht. Die Zahl der Mietinteressenten auf die Zahl der verfügbaren Wohnungen steigt ungebrochen weiter. Deshalb entscheidet bei der Zuteilung von Wohnraum zunehmend die Geduld. Schweden lässt grüssen: In Stockholm, wo die meisten Wohnungen in kommunalem Besitz liegen, waren 2017 auf der Warteliste knapp 600 000 Personen registriert, aber nur 20 000 Wohnungen wurden in dem Jahr frei (Credit Suisse 2017).

Besser warten als zahlen?

«Bezahlbar» sind die Wohnungen in den grössten Schweizer Städten für ihre Mieter hingegen tatsächlich geworden. Eine strikte Mietfestsetzung nach Kosten – mit einer geringfügigen Entschädigung für die Nutzung des städtischen Bodens und der vergünstigten Darlehen – haben die Mieten um gut 35% sinken lassen.⁴⁶ Doch diese Mietreduktion fordert von der Gesellschaft einen sehr hohen Preis: Hat man das Glück, in einer der begehrten Stadtwohnungen einzuziehen, wird man diese kaum wieder verlassen, auch wenn sie dem eigenen Bedarf längst nicht mehr entspricht. Zu hoch wäre das Risiko, plötzlich wieder Jahre auf eine neue Wohnung warten zu müssen. Zudem würde, wie auch mit einem Wegzug aus der Stadt, die implizite Subvention verloren gehen, die man als Mieter einer «bezahlbaren» Wohnung erhält.

46 Glaser et al. (2009) schätzten, dass in der Stadt Zürich die Mieten gemeinnütziger Wohnungen im Durchschnitt um 35% tiefer liegen als diejenigen privater vermieteter Wohnungen gleicher Qualität.

Den künstlichen Anreiz zur langen Verweildauer in der gleichen Wohnung bezeichnen Ökonomen als Lock-in-Effekt. Er führt dazu, dass mit der Zeit die «bezahlbaren» Wohnungen nicht mehr von denjenigen Mietern bewohnt werden, die sie am meisten schätzen und brauchen, sondern von jenen, die sich vor langer Zeit ein begehrtes Objekt sichern konnten.

Gerade jene, die auf Wohnungssuche sind – die Jungen, die Geschiedenen, die Mobilien, sind nun mit erheblichen Suchkosten konfrontiert. Eine neue Spezies bereichert das Stadtleben: die «Wohnungswarteschlange». Wie die Besucher des oben erwähnten Gratiskonzerts harren immer mehr Leute nächtelang aus, um bei Türöffnung als Erste einen Blick auf das kostengünstige Mietobjekt zu werfen.

Je «bezahlbarer» die Wohnungen, desto höher die Suchkosten. Auch hierfür liefert Schweden bestes Anschauungsmaterial: Im Jahr 2017 betrug die durchschnittliche Wartezeit für eine Wohnung im Zentrum von Stockholm bereits 20 Jahre.

Wider die Geduldökonomie

«Schon gut», tröstet man sich nun, «zum Glück tickt die Politik anders als die Immobilienökonomien.» Lange Wartezeiten und hohe Suchkosten nimmt die Politik in Kauf, weil sie davon überzeugt ist, dass so auf dem Wohnungsmarkt grundlegende Ungerechtigkeiten korrigiert werden. Schliesslich spiegelt die Zahlungsbereitschaft der Mieter nicht nur den Bedarf, sondern auch das Einkommen. Lieber dul-

det man daher lange Wartelisten, als mit dem kalten, unpersönlichen Markt konfrontiert zu werden. Gutverdienende, die es im Leben sowieso besser haben, sollen nicht zusätzlich bevorzugt werden, indem sie sich auch die besten Wohnungen schnappen können.

“I’ve learned so much from my mistakes, I’m thinking about making a few more.”

Unbekannt

Doch dieses Argument verfängt immer weniger. In der Öffentlichkeit und in den Meinungsforen der Lokalzeitungen und der sozialen Medien wird heftig darüber gestritten, warum trotz Annahme der Volksinitiative «Stadtwohnungen für alle und nicht für wenige» die Wartezeiten ständig zunehmen. Sind lange Wartezeiten nicht genauso ungerecht wie hohe Mieten? Märkte mögen jene bevorteilen, die über mehr Einkommen verfügen; doch Warteschlangen bevorteilen, wer viel Zeit hat. Obschon der Tag für alle 24 Stunden dauert, ist Zeit per se nicht fairer verteilt als Geld. Berufstätige Eltern mit kleinen Kindern beklagen lauthals, dass sie schlicht nicht die Musse haben, bei der nächsten Wohnungsbesichtigung stundenlang Schlange zu stehen.

Die Geduldökonomie schafft ihre eigene Ungleichheit: Sie favorisiert die Rentner

sowie die Nichterwerbstätigen und die Studenten – jene, die vor allem Verantwortung für sich selbst tragen, wenig für andere. Typischerweise sind das eher die Nettosteuerempfänger als die Nettosteuerzahler.

Die versperrte (lange) Sicht

Die Diskussion um erschwingliche Wohnungen im städtischen Raum muss vermehrt über die längerfristigen Konsequenzen geführt werden, mahnen Kritiker der städtischen Wohnungspolitik. Die Befürworter der «bezahlbaren» Wohnungen würden übersehen, dass die Warteschlangen nicht nur die Verteilung der bestehenden Wohnungen beeinflussen, sondern auch das künftige Wohnungsangebot und die Bodennutzung – sprich, die Nachhaltigkeit der Stadt selbst. Denn werden diese dynamischen Effekte berücksichtigt, sieht die soziale Rechnung der Bodenverstaatlichung noch schlechter aus.

Es ist eine bekannte Erkenntnis aus der Umweltdebatte: Wer wertvolle Ressourcen grossflächig unter Wert anbietet, muss damit rechnen, dass sie verschwendet werden. Die öffentlichen Wohnungsvermieter sind keinem Wettbewerb ausgesetzt und zeigen sich deshalb gegenüber Preissignalen unempfindlich.

Demgegenüber reagieren private Eigentümer schneller auf die Verknappung des Baulandes, weil sie damit die Rentabilität ihrer Investitionen erhöhen können; wenn es Bauvorschriften erlauben, leiten sie eine Verdichtung früher ein. In der Stadt der

«bezahlbaren» Wohnungen wird hingegen die Verdichtung über den politischen Prozess erreicht. Die aktuellen Mieter, die auch Wähler sind, haben jedoch keinen Anreiz, einer höheren Verdichtung zuzustimmen. Sie tragen schliesslich deren Kosten, erzielen daraus aber wenig Nutzen. Sie verhalten sich wie die Mitglieder eines exklusiven Clubs, die mit Gleichgültigkeit auf die lange Schlange vor dem Eingang des Lokals blicken. Wer in der Schlange steckt, muss auf die peripheren Lagen ausweichen, was die Zersiedelung fördert. An den zentralen Lagen herrscht hingegen Apathie.

Die Wohnqualität leidet

Negative Auswirkungen werden immer mehr auch für die Wohnqualität erwartet. Denn wer entscheidet über die Architektur, die Grundrisse, die Anzahl der Zimmer und der Nasszellen der «bezahlbaren» Wohnungen? Auf dem Privatmarkt werden gute Entscheide belohnt und grobe Fehler bestraft, weil beide preis- und somit auch gewinnwirksam sind. Weil Immobilien langlebig und Umbauten teuer sind, werden die Eigentümer gezwungen, langfristig zu denken. Schliesslich riskieren sie das eigene Geld. In der Stadt der «bezahlbaren» Wohnungen fehlt hingegen das direkte Feedback, weil der Preis bei der Verteilung von Wohnraum keine Rolle spielt. Damit ist der wichtige Transmissionsriemen von den Bewohnern zu den Bauträgern gerissen. Für Letztere entfallen die Anreize, neue, individuelle Wohnformen

anzubieten, die ihnen einen grösseren Marktanteil sicherten.

In einer hitzigen Diskussion im Stadtparlament wird die städtebauliche Erfahrung in der Sowjetunion in Erinnerung gerufen, die viele bereits vergessen haben. Einen Bodenmarkt gab es da auch nicht. Es fehlte jeglicher Anreiz, bereits bebaute Flächen neu zu entwickeln. War der Boden überbaut, wurde er nicht mehr «recykliert». Da es keine Preissignale gab, war es für die Planungsbehörde einfacher, neues Bauland am Stadtrand einzuzonen, als veraltete Quartiere zu renovieren: Höhere Grundstücksgewinnsteuern fielen dabei nicht an, und – Hand aufs Herz – planen, ohne auf Preise achten zu müssen, war schon immer der Traum jeder Stadtverwaltung. So blieben in der Planwirtschaft zentrumsnahe Industriezonen viel länger bestehen als in den westlichen Metropolen, während die Peripherie ausuferte. Im Jahr 1995 waren in Moskau noch 32 % der bebauten Flächen für industrielle Nutzungen reserviert, gegenüber 5 % in Paris, 6 % in Seoul oder 7 % in Zürich (Bertaud 2019). Dies beeinträchtigte die Lebens- und Umweltqualität, die Produktivität und auch die Effizienz der russischen Hauptstadt stark. Als das System kollabierte, war die Anpassung umso schmerzhafter und disruptiver – es kam zu einer Art «Hyper-Gentrifizierung».

Handlungsempfehlungen

Was wäre ein Gegenkonzept zum oben skizzierten Szenario mit den «bezahlbaren» Wohnungen?

Zuerst sollten Politik und Verwaltung die zahlreichen Gründe untersuchen, warum das Wohnen in «ihrer» Stadt besonders teuer ist. Vor dem Bau von «bezahlbaren» Wohnungen mit öffentlichen Geldern sind zuerst verschiedene Fragen zu beantworten: Welche Regulierungen verteuern die Baukosten, welche das Wohnen allgemein?

Zu überprüfen sind Vorschriften wie Dichtebeschränkungen, Mindestabstände oder zu günstige Parkplätze, die den städtischen Boden unnötig beanspruchen. Zu untersuchen ist auch, inwiefern Schattenvorschriften, die aus der Zeit der Cholera stammen, eine Verdichtung verunmöglichen. Es ist zu fragen, ob der Denkmalschutz zu rigide ausgeübt wird oder ob Lärmvorschriften das Bauen an verkehrsreichen Lagen verteuern. Zu überprüfen ist ausserdem, ob Industrie- und Gewerbezone überdimensioniert sind und so zu auffallenden Bodenpreisunterschieden führen.

Auch verkehrspolitische Fehlplanungen wie eine schlechte Erschliessung am Stadtrand beeinträchtigen die Attraktivität der Peripherie durch lange Pendelzeiten. Abschreckend auf Investoren wirken schliesslich ein langwieriger, undurchsichtiger Baubewilligungsprozess und ein Dschungel von Planungsregeln. Die Fülle

der Fragen zeigt es schon: Will man die Wohnkosten tatsächlich senken, muss man sich mit den Details befassen.

Ein ganz anderes Themenfeld betrifft die Frage, wie die Mittel der sozialen Wohnpolitik zielführend ausgegeben werden könnten. Wenn trotz Angebotserweiterung die Wohnausgaben gewisser Einwohnergruppen immer noch als politisch unhaltbar beurteilt werden, sollte als Alternative die Subjektförderung in Betracht gezogen werden. Wie es der Name verrät, stehen bei dieser Förderung die Haushalte und nicht die Wohnungen im Mittelpunkt. Es erhalten also die unterstützten Haushalte eine Subvention (das «Wohngeld»), die sie für die Miete einer von ihnen gewählten Wohnung frei einsetzen können. Damit liessen sich die meisten bisher erwähnten negativen Effekte der «bezahlbaren» Wohnungspolitik vermeiden. Da die Subventionen nicht mehr an ein bestimmtes Objekt geknüpft sind, können die subventionierten Haushalte eine Wohnung wählen, die ihren Bedürfnissen und Wünschen entspricht. Dadurch wird einerseits die Divergenz zwischen Wohnbedarf und tatsächlichem Wohnkonsum minimiert. Andererseits können die Bewohner nun die Wohnung wechseln, ohne massive Einkommenseinbussen befürchten zu müssen. Dennoch: Auch bei einer Subjektförderung wird die Schwelle, ab der jemand nicht mehr mit einem «Wohngeld» unterstützt wird, politisch gezogen. Sie wird erfahrungsgemäss hoch angesetzt, um die eigene Wählerschaft bei Laune zu halten.

Damit kann auch eine solche städtische Wohnungspolitik zu einem horrenden Einsatz von Steuermitteln führen.

Die Förderung von «bezahlbaren» Wohnungen verursacht Kosten, die, wenn auch nicht leicht zu erkennen, sehr wohl real und durchaus erheblich sind. Das zeigt nicht zuletzt ein Blick auf die Erfahrung von Ländern, die «ohne den Bodenmarkt» planen wollten. Die Bereitstellung von Wohnraum unter dem Marktpreis manifestiert sich in langen Warteschlangen von potenziellen Mietern. Solche Markteingriffe führen zudem über die Aushebelung von Feedback-Mechanismen zu einer gesamthaft tieferen Wohn- und Lebensqualität für die Stadtbewohner. Sie bewirken eine wenig transparente und ungerechte Umverteilung. Das ist wohl die wichtigste Lehre, die man aus dieser Volksinitiative ziehen kann: Wohnungen sind ungeeignet, um als Vehikel der Umverteilungspolitik zu funktionieren.

Box 8

Ein unrealistisches Szenario?

Undenkbar ist die Sache nicht. Denn ein solches Szenario gab es bereits einmal, wenn auch nur für eine kurze Phase. Im Jahr 1919 lag der Anteil der privaten Bautätigkeit in der Stadt Zürich bei nur 14%. Anders ausgedrückt: 86% der neuerstellten Wohnungen gingen in diesem Jahr auf die Initiative staatlicher und gemeinnütziger Investoren zurück. Zuvor waren die Schweizer Städte stark gewachsen (im 19. Jahrhundert verfünffachte sich Zürichs Bevölkerung). Die Nachfrage nach Stadtwoh-

nungen war entsprechend schon im 19. Jahrhundert riesig – sie konnte damals aber vollkommen von privaten Investoren befriedigt werden.

Nach dem Ersten Weltkrieg erstarbte die private Bautätigkeit ausgerechnet während einer Phase akuter Wohnungsnot. So waren Ende 1919 in der Stadt Zürich gerade 28 Wohnungen frei, was einer Leerwohnungsziffer von 0,05% entsprach. Damit war für viele der endgültige Beweis erbracht, dass «der Wohnungsmarkt zu wichtig ist, um dem Markt überlassen zu werden». Dieser Gedanke ist heute nach wie vor verbreitet – so sehr, dass eine Regierungspartei die Verstaatlichung des Bodens weiterhin im Programm hat.

In der Tat war der Zusammenhang zwischen Leerstand und Bautätigkeit kein Zufall, doch der kausale Nexus lief gerade umgekehrt. Die Wohnungsnot war hausgemacht, genauer gesagt: «bundeshausgemacht». Die private Bautätigkeit wurde nämlich zum Kollateralschaden einer Preispolitik, welche die Regierung während des Ersten Weltkrieges per Notrecht beschlossen hatte. Damals ging es um die Bekämpfung der Kriegsinflation. Preisadjustierungen galt es partout zu unterbinden, was bei vielen Gütern eher schlecht als recht funktionierte (die Konsumentenpreise nahmen zwischen 1914 und 1921 trotz Preisstopp um 200% zu). Auf dem Wohnungsmarkt, wo nun die Mietsämter die Mieten und Renditen festlegten, zeigte die Politik aber Wirkung.

Die Mietzinsen nahmen während der gleichen Periode nur um 20% zu. Die relativen Wohnungspreise gingen also um 40% zurück, was die Nachfrage stark ankurbelte. Weil die Baupreise nicht gedroselt werden konnten, fanden sich kaum private Investoren, um die zusätzliche Nachfrage zu befriedigen. Und so sprang der Staat in die Lücke, die er selbst geschaffen hatte. Insbesondere die Stadtregie-

rungen finanzierten grosse Wohnbauprogramme. Die Gemeinde Zürich übertrug wesentliche Teile der bebaubaren Fläche den Baugenossenschaften. Erst als in den 1930er Jahren die Stadtkasse in den roten Bereich rutschte und einige Baugenossenschaften in finanzielle Schieflage gerieten, brach man das Experiment ab. Vorläufig.

Was wäre, wenn ...

... der interkantonale Steuerwettbewerb abgeschafft wird?

Mario Bonato, Lukas Rühli

Vom Ausland wird er gerne kritisch beäugt, aber der Wettbewerb der Kantone bleibt auch im Bereich der Steuern ein Trumpf für die Schweiz. Seine Abschaffung würde die Peripherie schwächen und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes schädigen.

Szenario

Volk und Stände haben gesprochen: Die Steuern sollen in Zukunft nicht mehr von den Kantonen, sondern vom Bund eingetrieben werden. Vorausgegangen waren dieser Verfassungsänderung jahrelange Rufe nach Steuerharmonisierung und laute Klagen, wonach der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen ruinös und unsolidarisch sei. Trotz wachsenden Steuereinnahmen der Kantone fand schliesslich das Ansinnen dieser kritischen Kräfte eine Mehrheit, und die Steuersouveränität der Kantone wurde abgeschafft. Ein einheitlicher Steuersatz gilt nun für die ganze Schweiz. Sämtliche Steuereinnahmen werden vom Bund eingetrieben, in einem Topf gesammelt und über einen Schlüssel an die Kantone zurückverteilt. Die Kantone bestreiten zwar nach wie vor die Ausgaben, können die Einnahmen jedoch nur indirekt durch eine Änderung des Schlüssels mitbestimmen – ein System ähnlich dem

deutschen Vorgehen mit der sogenannten Gemeinschaftssteuer.

Der Effizienzgedanke geht verloren

Das vereinheitlichte Steuerregime bekommen die kleinen, ländlichen Kantone am schnellsten zu spüren. Niedrige Steuersätze – gerade für Unternehmen – sind dort fast der einzige Hebel, um den natürlichen Mangel an wirtschaftlicher Attraktivität zu kompensieren (Kirchgässner 2008). Wegen der Zentralisierung und Steuerharmonisierung verlieren die peripheren Regionen stark an Anziehungskraft, was dem politisch postulierten Willen zur Aufrechterhaltung einer dezentralen Besiedlung der Schweiz entgegenwirkt. Eine starke Abwanderung, insbesondere der einkommensstarken Bevölkerungsteile, ist zu beobachten.

In den städtisch geprägten Kantonen sieht das Bild anders aus. Sie verfügen über «natürliche» Standortvorteile, die sich aus der hohen Bevölkerungsdichte und dem

Zusammenspiel vieler Unternehmen in einer stark arbeitsteiligen Gesellschaft ergeben. Diese «Zentrumsprämie» oder «Agglomerationsrente» konnten sie bis anhin über höhere Steuersätze abschöpfen: Die Steuersubjekte reagieren in städtischen Regionen nicht gleich sensibel auf die Steuerbelastung wie in der Peripherie. Mit dem einheitlichen Steuersatz ist die Steuerbelastung in den städtischen Zentren nun gesunken. Die Städte werden damit attraktiver. Das schlägt sich unter anderem auch in höheren Mieten nieder, da immer mehr Leute in die Zentren ziehen wollen.

Während die Städte an Attraktivität gewinnen, kämpft der Bund schon bald mit sinkenden Steuereinnahmen. Die Niedrigsteuerkantone hatten nämlich einiges an internationalem Kapital angezogen, das auf Bundesebene regulär versteuert wurde. Die Harmonisierung der Steuern hat diesen Trend abrupt gebremst und gar ins Gegenteil verkehrt: Es kommt bereits wenige Jahre nach der Abstimmung zur Abwanderung vieler Unternehmen. Von den mehr als 4000 Unternehmen, die sich zwischen 2007 und 2017 in der Schweiz angesiedelt hatten (VDK 2018), wandert ein grosser Teil wieder ab. Berechnungen gehen von 58 Mrd. Fr. Unternehmenssteuer-substrat aus, das sich nicht zuletzt auch aus Steuerüberlegungen in der Schweiz befindet (Tørsløv 2018). Allein die Auswirkungen des weggefallenen Steuersubstrats stellen für die öffentlichen Haushalte eine gewaltige Herausforderung dar. Die Zeit stetiger Einnahmeüberschüsse ist ohne ein rigoro-

ses Sparprogramm des Bundes definitiv vorbei.

Die Abwanderung aus ländlichen Regionen und der in eine Defizitspirale geratene Bundeshaushalt sind die unmittelbaren und direkten Folgen des knappen Volkssentscheides. Es sind die erwarteten Konsequenzen, vor denen die Gegner der Steuerzentralisierung bereits im Abstimmungskampf gewarnt haben. Unerwarteter, da subtiler, ist die Erosion des häuslicherischen Umgangs mit den Kantonsfinanzen. Die Anreize für eine solide und verantwortungsvolle Finanzpolitik der Kantone werden durch die Abgabe der Steuerhoheit geschwächt. Diesen Sachverhalt hatte Nücken bereits 2013 nachgewiesen: Die Kantone gehen mit Einnahmen aus Transferzahlungen des Bundes sorgloser um als mit selbstgenerierten Steuereinnahmen. Tatsächlich sieht man einen rasanten Anstieg des Ausgabenwachstums in allen Kantonen. Das Äquivalenzprinzip, die Verknüpfung von Steuereinnahmen und -ausgaben, ist zu einem Fremdwort geworden.

Der Abschied vom Wettbewerbsföderalismus

Aus der Gleichheit eines Ziels, das mehrere zu erreichen suchen, ergibt sich Wettbewerb. Friedrich von Hayek hat diesen als «Entdeckungsverfahren» beschrieben, das Wissen und Effizienz zutage fördere, die ohne diesen Prozess verschüttet bleiben. Der Steuerwettbewerb kann als evolutionäres Verfahren begriffen werden, bei

dem sich die effizienteste Lösung durchsetzt – der Föderalismus als vielbesungenes Ideenlabor. Damit wird auch die Gefahr eines Fehlschlages für das Gesamtsystem minimiert, weil sich die negativen Folgen eines politischen Entscheids auf den jeweiligen Kanton beschränken. Der Entscheid lässt sich dank interkantonaalem Vergleich einfacher als «falsch» identifizieren, und eine flächendeckende Anwendung wird verhindert.

“A fine is a tax for doing something wrong. A tax is a fine for doing something right.”

Unbekannt

All dies ist nun nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt möglich. Der krasse Eingriff in eine der Kernkompetenzen der Kantone, die Steuerhoheit, ist ein Meilenstein beim schleichenden Abschied vom Föderalismus. Die Tendenz hin zur Zentralisierung hatte sich schon seit längerem abgezeichnet – mit weitreichenden Konsequenzen. Spezifisch lokale Herausforderungen werden nur noch schwer bewältigt, weil für viele an sich regionale oder lokale Angelegenheiten eine bundesweite Regelung gesucht wird. Die Vielfalt bei der Lösungsfindung auf kantonaler Ebene muss neu den zentralistischen Vorgaben des Bundes weichen. Allfällige Fehlanreize

und Probleme machen sich so gleich in der gesamten Schweiz bemerkbar.

Schon lange wurde darauf hingewiesen, dass in einem konsequenten Fiskalföderalismus nicht nur durch die Wanderung von Steuerzahlern, sondern auch durch deren Wahl- und Abstimmungsverhalten die politischen Entscheidungsträger unter Druck stehen, effiziente Strukturen bereitzustellen (Schips 2008). Der Föderalismus schafft auf kleinstem Raum Transparenz und ermöglicht es, die Effizienz der Behörden im Vergleich zu anderen zu messen und allenfalls bei Wahlen zu berücksichtigen. Durch das Mittel der direkten Demokratie erhalten die Stimmbürger in den Kantonen zudem direkte Einflussmöglichkeiten. Sie können so verhindern, dass es überhaupt zur «Abstimmung mit den Füßen» kommt (Nücken 2013). Innerhalb einer zentralisierten Schweiz, die unterschiedliche kantonale Politikansätze nicht mehr zulässt bzw. durch allgemeingültige Bundeserlässe «harmonisiert», wird aber das «Abstimmen mit den Füßen» sinnentleert. Die Steuerbelastung unterscheidet sich nicht mehr zwischen den Kantonen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die kantonalen Freiheiten gleichen sich durch die verstärkten Zentralisierungstendenzen noch schneller an. Unzufriedenen bleibt nur noch die Abwanderung ins Ausland – ein für die Schweizer Gesamtwohlfahrt weiterer Tiefschlag.

Handlungsempfehlungen

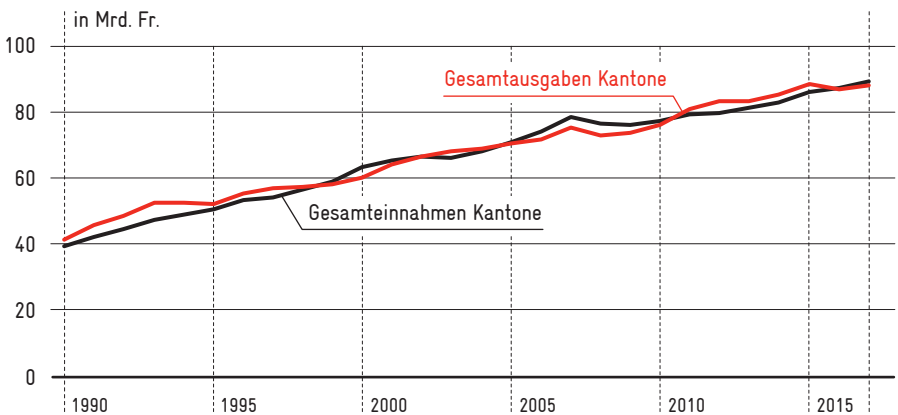
Die Schweiz als Staatsgebilde mit vielfältigen kantonalen Ausprägungen war bisher äusserst erfolgreich darin, wirtschaftliche, sprachliche, konfessionelle und kulturelle Minderheiten zu einer Willensnation zusammenzuschweissen. Dieser Zusammenhalt gerät mit wachsendem Zentralismus unter Druck. Gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Fragestellungen sollten nicht von Bern aus über einen Kamm geschert werden. Der Blick nach Katalonien, Nordirland oder ins Baskenland zeigt die radikalen Färbungen, die der Unmut mit zentralistischen Entscheiden annehmen kann – von Separationsbestre-

bungen bis hin zu Terrorakten. Mit dem sozialen Frieden in der Schweiz gilt es nicht zu spielen.

Das feinaustarierte System des Föderalismus ermöglicht die friedliche Koexistenz unterschiedlichster Gesellschaften und eine effiziente Organisation verschiedener Staatsaufgaben. Das Ende des Steuerwettbewerbs durch die Abgabe der Steuersouveränität würde der Schweiz nachhaltig schaden und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes erheblich beeinträchtigen. Die guten Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, die nicht zuletzt auf dem permanenten Systemwettbewerb zwischen den Kantonen basieren, würden sich erheblich verschlechtern, der politische Zusammen-

Abb. 17_ Verdoppelung der kantonalen Budgets innert 20 Jahren

Zwischen den kantonalen Einnahmen und Ausgaben hat sich keine Schere geöffnet. Der parallele und ungebremste Anstieg beider Grössen widerlegt jede Besorgnis, der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen führe zu einer Art «race to the bottom».



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2019)

... der interkantonale Steuerwettbewerb abgeschafft wird?

halt der relativ heterogenen Schweiz würde strapaziert, eine Abnahme der Bürgernähe und eine Zunahme bürokratischer Leerläufe wäre zu befürchten, die Steuerlast stiege. Mit diesem Schritt würde die Schweiz langfristig einen erheblichen Teil ihrer positiven Alleinstellungsmerkmale verspielen. Sie verkäme vom Sonder- zum Normalfall.

Die Steuerhoheit der Kantone gilt es somit klar zu bewahren. Die bereits heute erkennbare schleichende Entwicklung in Richtung Zentralismus sollte gestoppt werden. Mit der Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs (NFA) im Jahr 2008 wurde versucht, verschiedene Finanzierungsströme zwischen Bund und Kantonen zu entflechten. Die Verflechtung und die Vermischung von Bundes- und Kantonsaufgaben und deren Finanzierung ist ein föderalistisches Unding, und mit dem NFA wurde dieser Vermischung nur ungenügend Einhalt geboten.

Die Vertreter der verschiedenen Staatsebenen sollten aufhören, die Aufgabenteilung aus buchhalterischer Sicht zu beurteilen, und sich stattdessen konsequent an den Kriterien Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz orientieren. Das kann zu Mehrbelastungen der Kantone führen, doch daran ist nichts falsch – im Gegenteil: Mehr kantonale Ausgaben, verbunden möglicherweise mit Steuererhöhungen auf Kantonsseite und dafür konsequenten Steuerentkungen auf Bundesseite, bedeuten ja nichts anderes als einen Ausbau der kantonalen, also der dezentralen Steuerhoheit.

In verschiedenen Bereichen sollte deshalb eine Entflechtung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung in Richtung der Kantone angestrebt werden (Rühli und Rother 2017) – dafür braucht es einen NFA2.

Box 9

«Race to the bottom»

Eine häufige Kritik am Steuerwettbewerb ist das angebliche «race to the bottom». Diese These besagt, dass durch den Steuerwettbewerb ein ruinöser Zwang zu Steuerentkungen entstehe. Aufgrund der erheblichen Einnahmeverluste sei der Staat genötigt, bei seinen Kernaufgaben Einschnitte vorzunehmen – oder sich massiv zu verschulden, um die öffentlichen Leistungen aufrechtzuerhalten. Keinen der beiden Effekte findet man in den Zahlen zu den Finanzen der öffentlichen Haushalte: Die aggregierten kantonalen Einnahmen und Ausgaben steigen seit über 25 Jahren gleichmässig an, und es öffnet sich auch keine Schere in Form eines strukturellen Defizits zwischen ihnen (siehe Abbildung 17). Im Gegenteil: Der Steuerwettbewerb und die fiskalische Dezentralisierung scheinen sich restriktiv auf den gliedstaatlichen Verschuldungsgrad auszuwirken (Nücken 2013).

Was wäre, wenn...

... die Devisenreserven der SNB in einen Staatsfonds ausgelagert werden?

Jennifer Anthamatten, Fabian Schnell

Die Wertpapiere in der Bilanz der Schweizerischen Nationalbank (SNB) liegen nicht einfach brach, sondern sind das Resultat einer Geldpolitik im Krisenmodus. Wer sie in einen Staatsfonds überführen will, gefährdet letztlich die Stabilität des Schweizer Frankens.

Szenario

Die historisch gewachsene Unantastbarkeit der SNB ist gebrochen: Rund 400 Mrd. Fr. werden aus den Devisenreserven der Zentralbank in einen juristisch unabhängigen Staatsfonds ausgelagert – in den Büchern der SNB bleibt nur mehr eine Forderung gegenüber dem neuen Fonds. Dem politischen Entscheid, einen Staatsfonds zu schaffen, gingen lange Diskussionen voran. Und auch danach schwelen die politischen Debatten weiter, es geht schliesslich um Milliarden.

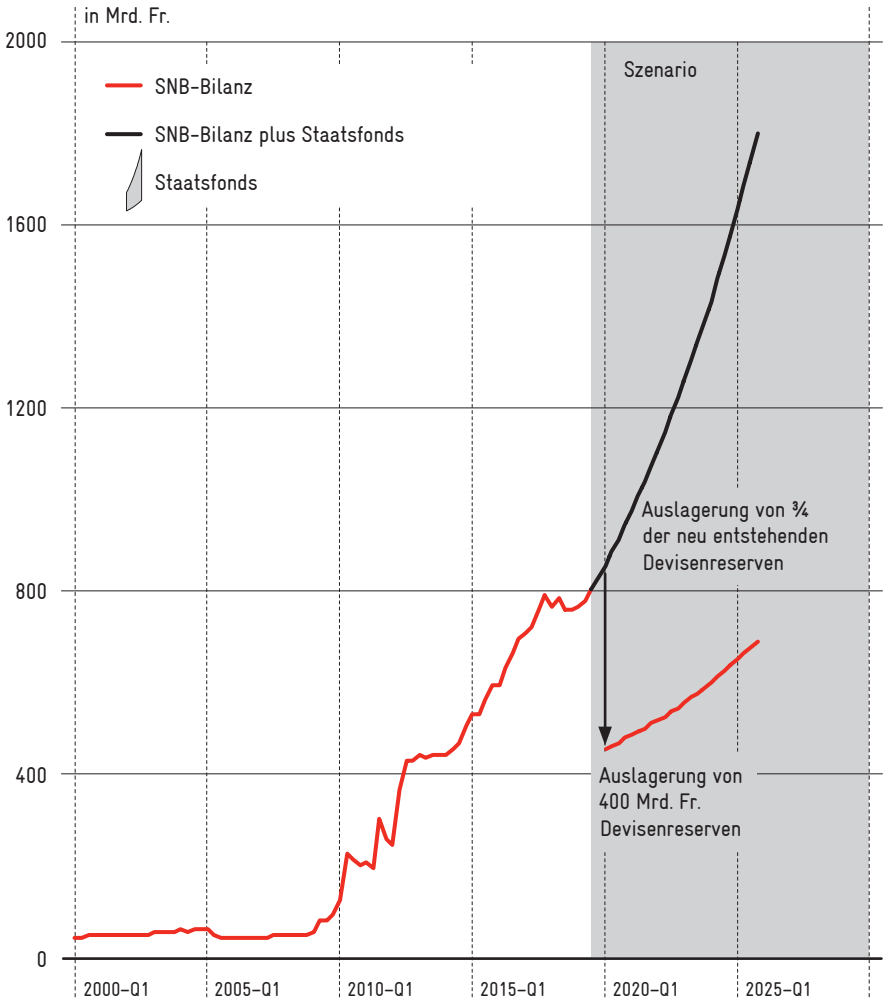
Im ersten Jahr erzielt der Staatsfonds eine ansehnliche Rendite von gut 2 %, also rund 8 Mrd. Fr. Gesetzlich wurde festgelegt, dass die Ausschüttungen zur einen Hälfte in das allgemeine Bundesbudget und zur anderen Hälfte an die Kantone fliessen sollten. Das viele Geld führt dazu, dass immer mehr Ansprüche an die Mittelverwendung gestellt werden. Während einige der Alters- und Hinterlassenenver-

sicherung (AHV) eine Finanzspritze zu kommen lassen möchten, um deren demografiebedingte Probleme zu lösen, fordern andere, die Mittel direkt ins Portemonnaie der Bürger fliessen zu lassen – das soll wie bei der CO₂-Abgabe über eine Reduktion der Krankenkassenprämien funktionieren. Auch Forderungen zur Erhöhung der Infrastruktur Ausgaben und des Bildungsbudgets werden laut.

Die Kreativität zur Mittelverwendung kennt keine politischen Grenzen. Grenzen zeigen sich hingegen bei der Einigungsfindung: Es gestaltet sich ausserordentlich schwierig, Mehrheiten für die Verwendung der Mittel zu bilden. Jedes politische Lager will ein möglichst grosses Stück des Kuchens für seine eigenen Interessen sichern. Wie so oft kommt es am Ende zu einem Kompromiss, der alle in etwa gleich unzufrieden zurücklässt. Die Forderung nach einer direkten Ausschüttung an die Bürger hat zwar keine Chance, allerdings kommt die AHV schon zwei Jahre nach

Abb. 18_ Ein Staatsfonds löst das grundlegende Problem nicht

Seit der Finanzkrise ist die Bilanz der Schweizerischen Nationalbank (SNB) enorm gewachsen. Die Einführung eines Staatsfonds würde nun einfach dazu führen, dass weiteres Bilanzwachstum auf zwei Institutionen verteilt würde.



Annahme für das Szenario: Die SNB-Bilanz entwickelt sich mit der durchschnittlichen Wachstumsrate von Q1 2000 bis Q2 2019 weiter.

Quelle: SNB (2019), eigene Berechnung

... die Devisenreserven der SNB in einen Staatsfonds ausgelagert werden?

der Lancierung des Staatsfonds zu einem jährlichen Solidaritätsbeitrag. Die Zahlung an den Bund wird dafür gestrichen, und die Kantone erhalten neu 60% der Ausschüttung.

Politische Investitionsentscheide schmälern Rendite

Während die Verwendung der jährlichen Ausschüttungen auch nach dieser Anpassung immer wieder für hitzige Diskussionen sorgt, häuft die SNB weiterhin fleissig neue Devisenreserven an. Das ist nötig, um dem weiterhin bestehenden Aufwertungsdruck auf den Schweizer Franken entgegenzuwirken (vgl. Abbildung 18). Die zusätzlichen Devisenreserven fliessen wie ursprünglich im Gesetz festgehalten automatisch zu drei Viertel in den Staatsfonds. Innerhalb von nur fünf Jahren wächst damit das Anlagevolumen des Staatsfonds auf rund 1 Bio. Fr.⁴⁷

Mit jeder zusätzlichen Milliarde im Staatsfonds intensivieren sich nicht nur die Verteilkämpfe um die Ausschüttungen, sondern werden auch die Rufe nach direktem Einfluss auf die Investitionsentscheide lauter. Die verfügbaren Mittel sind schliesslich gewaltig, und man will seine politische Agenda bereits mittels strategischer Allokation der Devisenreserven – die vollumfänglich im Ausland investiert werden – verfolgen. Je nach politischer Couleur

geht es nun nicht mehr in erster Linie um die Rendite, sondern die Milliarden sollen zum Beispiel gezielt in Klima- oder strategische Infrastrukturprojekte investiert werden.

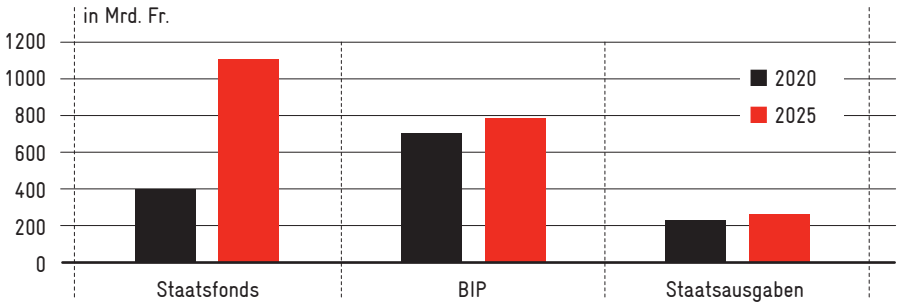
Diese «Verpolitisierung» rückt das ursprüngliche Ziel einer möglichst gewinnbringenden Anlage der Mittel in weite Ferne. Schon bald erhält der Staatsfonds ein aus den vier Bundesratsparteien zusammengesetztes Anlagekomitee, das Richtlinien für die Investitionsentscheide jährlich neu ausarbeitet und dem Parlament zur Genehmigung vorlegt. Der Präsident des Direktoriums der Nationalbank nimmt an den Sitzungen des Anlagekomitees jeweils teil – aber nur mit beratender Stimme. In der Folge beruhen die Anlageentscheide nicht mehr auf ökonomischen Prinzipien, sondern richten sich immer mehr an politischen Zielen aus. Da die verfügbaren Beträge das normale Bundesbudget um Welten hinter sich lassen (vgl. Abbildung 19), nimmt der Lobbyismus in Bern neue Züge an.

All das bleibt nicht ohne Auswirkungen. Jahr für Jahr muss eine deutlich tiefere Rendite bekanntgegeben werden. Doch das wird von den Medien schon kaum mehr thematisiert. Umso grösser sind die Schlagzeilen, wenn aufgrund eklatanter Fehlentscheide im Anlagekomitee wieder Milliardenabschreibungen vorgenommen werden müssen. Diverse Ökonomen zei-

47 Für die weitere Argumentation spielt es eine unerhebliche Rolle, ob der Staatsfonds zu Beginn mit mehr oder weniger Mitteln ausgestattet ist. Zentral sind vielmehr der Bruch mit der Unabhängigkeit der SNB sowie der politökonomische Druck, die Mittel des Fonds im Lauf der Zeit zu maximieren.

Abb. 19_ Ein Staatsfonds könnte gewaltige Dimensionen annehmen

Sollte die ungewöhnliche Situation in der Geldpolitik anhalten, würde ein Staatsfonds rasch an Bedeutung gewinnen. Bereits Ende 2025 würde dann sein Volumen das Schweizer BIP deutlich übertreffen und ein Vielfaches der Staatsausgaben ausmachen.



Annahme für das Szenario: Das BIP, die Staatsausgaben (Bund, Kantone, Gemeinden) und die SNB-Bilanz entwickeln sich mit der jeweiligen durchschnittlichen Wachstumsrate von 2000 bis 2018 (BIP), 2016 (Staatsausgaben) bzw. Q2 2019 (SNB-Bilanz) weiter.

Quelle: Seco (2019), EFV (2019), KOF (2019), eigene Berechnungen

gen sich zunehmend irritiert über den sorglosen Umgang mit den einstigen Währungsreserven.

Die SNB verliert ihre Glaubwürdigkeit

Der Schweizer Franken erfährt in der Folge zum ersten Mal seit langer Zeit einen Abwertungsdruck, er verliert an Attraktivität. Die Anleger sehen die Schweiz nicht mehr als den sicheren Hafen, als der sie bekannt war. Die bis vor kurzem noch bekämpfte Aufwertung gehört bald der Vergangenheit an. Eine geldpolitische Umkehr wäre nun nötig, besonders um das verlorene Vertrauen in den Franken wiederherzustellen.

Eine Klausel im Gesetzestext hätte eigentlich vorgesehen, dass in einem solchen Fall die Führung des Staatsfonds in bilateralen Gesprächen mit der SNB eine unkomplizierte Lösung finden soll. Das stellt sich im Ernstfall aber als untaugliches Vorgehen heraus. Weil die ausgelagerten Devisenreserven im Staatsfonds in langfristigen Investitionen gebunden sind, ist deren schneller Abbau zur Stützung des Schweizer Frankens nicht so einfach möglich. Die SNB kommt nur geringfügig zu zusätzlichen Mitteln, um den Frankenkurs zu stützen – ihre Handlungsfähigkeit ist deutlich eingeschränkt. Sie muss daher zu anderen Mitteln greifen: Die Zinsen werden dras-

... die Devisenreserven der SNB in einen Staatsfonds ausgelagert werden?

tisch erhöht – mit dem unangenehmen Nebeneffekt ausgeprägter Bremsspuren in der Schweizer Wirtschaft.

Diese Entwicklungen werden natürlich auch an den internationalen Devisenmärkten beobachtet. Befeuert durch den Verlust der Glaubwürdigkeit, den die Währungspolitik der Schweiz durch das Gezerre zwischen der SNB und dem Staatsfonds erleidet, gerät der Schweizer Franken immer stärker in einen Abwärtsstrudel (vgl. Box 10). Eine noch stärkere Zinserhöhung im Sinne eines klaren Signals der Unabhängigkeit der Geldpolitik und des Willens zur Stützung der Währung bleibt aus politischen Gründen jedoch aus, die makroökonomischen Konsequenzen werden als zu dramatisch betrachtet.

Box 10

Konsequenzen einer «verpolitisierten» Zentralbank am Beispiel der Türkei

Unabhängigkeit und die daraus resultierende Glaubwürdigkeit sind Voraussetzungen für die Handlungsfähigkeit einer Notenbank. Dass eine fehlende Unabhängigkeit zu Spekulationen einlädt, zeigt sich am Beispiel der Türkei. Dort stellt die Regierung die Unabhängigkeit der Notenbank immer wieder in Frage und fordert ein Festhalten an der expansiven Geldpolitik zur konjunkturellen Stimulierung. Sie bewirkt damit aber de facto das Gegenteil. Der politische Druck, keine weiteren Zinserhöhungen durchzuführen, lässt Investoren an der Glaubwürdigkeit einer Notenbank zweifeln und verleitet sie zu Währungsspekulationen.

In der Türkei hat sich dies bereits mehrmals in drastischen Wertverlusten der Lira manifestiert. So

auch im Sommer 2018, als sich der Wert der türkischen Lira innerhalb von zwei Wochen gegenüber dem US-Dollar halbierte, nachdem sich die türkische Nationalbank trotz historisch hoher Inflation gegen eine Zinserhöhung entschieden hatte – vorausgegangen war eine Ankündigung des türkischen Präsidenten, dass er künftig selber für tiefe Zinsen sorgen werde.

Langfristiger Attraktivitätsverlust des Frankens

Während gerade die Exportwirtschaft sich zuerst noch über die Stimulation durch den schwachen Franken freut, nehmen die Sorgen aufgrund der zunehmenden Volatilität dann doch sehr schnell überhand. Bald besteht über politische Gräben hinweg der Konsens, dass die währungspolitischen Verwerfungen eine deutlich grössere Herausforderung für die Schweiz darstellen, als es der temporäre Aufwärtsschub auf den Franken je war. So kämpft unter anderem der Finanzplatz mit dem Attraktivitätsverlust des Frankens; seine Rolle als weltweit führendes Vermögensverwaltungszentrum wankt. Zudem verteuern sich die Importe massiv. Damit steigen die Produktionskosten der von ausländischen Vorleistungen abhängigen Unternehmen, und selbst Produkte, die in der Schweiz hergestellt werden, verteuern sich. Für die Konsumenten sinkt dadurch nicht nur die Kaufkraft im Ausland, sondern auch im Inland.

Allen ist klar: Jetzt muss gehandelt werden! Die Politik entscheidet im Rahmen einer Notmassnahme, die Gelder aus dem

Staatsfonds wieder vollumfänglich zurück zur SNB zu übertragen. Das primäre Ziel soll per sofort die Stützung des Schweizer Frankens sein. Allerdings kämpfen die Währungshüter damit, dass viele Investitionen in politisch gewählten und teilweise langfristig gebundenen Anlageklassen stecken. Es werden zwar so viele Investitionen wie möglich liquidiert, das reicht aber nicht zur Stabilisierung des Frankenkurses und zur Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit. Der Franken gilt in der Folge neu als Weichwährung, die SNB als politisierte Institution.

Handlungsempfehlungen

Ein Staatsfonds für die Schweiz mag für viele auf den ersten Blick attraktiv scheinen, doch in der langen Frist können die mannigfaltigen Versprechungen nicht eingehalten werden. Vielmehr wird dadurch die makroökonomische Stabilität der Schweiz gefährdet und die Beständigkeit des Schweizer Frankens aufs Spiel gesetzt.

Die Umsetzung mittels Auslagerung der Devisenreserven ist keineswegs vergleichbar mit den wenigen erfolgreichen Beispielen aus dem Ausland, etwa Norwegen oder Singapur. In der Schweiz fehlt es an einer realen Einnahmequelle. Die Herkunft der Mittel ist sowohl in Norwegen als auch in Singapur klar definiert: Norwegen schöpft die Erträge aus dem Erdöl, während der Fonds in Singapur durch Budgetüberschüsse gespeist wird (wobei fairerweise angemerkt werden muss, dass die Reserven der nichtunabhängigen Zentralbank Singapurs ebenfalls durch den Staat verwaltet werden). In beiden Fällen basieren die Staatsfonds somit auf dem Erwirtschaften von realen Werten, die unmittelbar investier- bzw. konsumierbar sind. In der Schweiz hingegen würde ein Staatsfonds auf dem «Verkauf von Vertrauen» beruhen, das jederzeit wegbrechen kann.⁴⁸

Daher ist klar: Dem Unding eines Staatsfonds, der aus den Devisenreserven der SNB alimentiert wird, muss eine klare Absage erteilt werden. Damit sich die

48 Zu unterscheiden ist ein Staatsfonds aus SNB-Devisen von einem Staatsfonds, der – motiviert vom Umfeld mit rekordtiefen Zinsen – aus Neuverschuldung durch den Bund gespeist würde. Hierbei würde es sich durchaus um einen Fonds mit «realen» Mitteln handeln. Politisch wäre diese Variante deswegen interessant, weil der Fonds im Gegensatz zum Ansatz mit den SNB-Reserven auch im Inland investieren könnte. Dessen ungeachtet ist aus liberaler Sicht völlig klar: Statt Mittel beim Bund zu äufnen, sollten besser die Steuern gesenkt werden. Der Staat soll schliesslich nicht die Investitionsentscheidungen seiner Bürger übernehmen. Aktive Industriepolitik ist gerade in einer kleinen Volkswirtschaft wie der Schweiz zum Scheitern verurteilt. Im Raum steht auch die Idee, mit dem Fonds in die öffentliche Infrastruktur zu investieren. Allerdings gilt auch bei günstiger Verschuldung: Irgendwann muss das Geld wieder zurückgezahlt werden. Natürlich steigert eine gute Infrastruktur die fiskalische Ertragskraft, was die Kosten wieder aufwiegen kann. Doch genau diese Kosten-Nutzen-Überlegung muss bei entsprechenden Ausgaben immer im Vordergrund stehen. Ein Staatsfonds würde wohl als Freipass verstanden werden für von finanzpolitischer Vernunft losgelöste «Infrastrukturträume» (*Schnell und Vannoni 2015*).

Schweiz vor einer solchen Entwicklung und den daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Konsequenzen schützen kann, bieten sich Präventivmassnahmen in Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der SNB an. Es gilt grundsätzlich, die SNB zu schützen – nicht nur im Hinblick auf einen Staatsfonds, sondern auch hinsichtlich anderweitiger politischer Einflussnahme, welche die Unabhängigkeit der Nationalbank tangiert. Ein Beispiel dafür ist die Diskussion rund um die Richtlinien zu den nachhaltigen Anlagen (ESG-Kriterien).

muss sich zwar bei der Auswahl des Bankrats und dem Auftrag der SNB einbringen, nicht aber bei der konkreten Zielerreichung. Eine Möglichkeit, diesen Grundsatz zu stärken, liegt darin, den entsprechenden Gesetzestext zu erweitern. Dabei sollte klar festgehalten werden, dass jegliche Einflussnahme seitens der Politik auf anlagepolitische Entscheide der SNB untersagt ist – dass also nicht die Probleme des Staatsfonds durch die Hintertüre Eingang in die Geldpolitik finden.

«Ich kann allem widerstehen – ausser der Versuchung.»

Oscar Wilde, anglo-irischer Schriftsteller

Heute wird die Unabhängigkeit der SNB in der Bundesverfassung (Art. 99 BV) garantiert und im Notenbankgesetz entsprechend konkretisiert (Art. 5 und 6 NBG). Die Einführung eines Staatsfonds bedürfte somit zwingend einer Anpassung der gesetzlichen Grundlage. Je nach Ausgestaltung wäre auch eine Verfassungsänderung erforderlich, nämlich dann, wenn der Grundsatz der Unabhängigkeit der Nationalbank und deren Gewinnverteilung (Art. 99 Abs. 2 und 4 BV) tangiert werden. Um die Hürden für politische Bestrebungen betreffend der Schaffung eines Staatsfonds zu erhöhen, gilt es daher, die Unabhängigkeit der SNB zu stärken. Die Politik

Was wäre, wenn...

... wir die Hausarbeit subventionieren?

Marco Salvi

Die Partizipation der Frauen in der Arbeitswelt nimmt laufend zu. Dessen ungeachtet ist die Arbeit im Haushalt und bei der Kinderbetreuung noch immer ungleich verteilt. Viele Massnahmen, die das ändern wollen, verfehlen jedoch ihr Ziel.

Szenario

Inspiziert vom Frauenstreik 2019, aufgemuntert durch die Annahme der «Pflegeinitiative» im 2021, gewannen jene familienpolitischen Kreise an Auftrieb, die eine Aufwertung der «Care»-Arbeit forderten. «Warum nicht die Haus- und Familienarbeit höher wertschätzen und auch geldmässig abgelten, um die Stellung der Frau zu verbessern?», fragten sie. Warum nicht die Sphäre der Familie und des Privaten stärken, nachdem diese während Jahrzehnten im Schatten der ausserhäuslichen Sphäre des (Arbeits-)Marktes gestanden hatte? Haben die «neuen» Hausfrauen und Hausmänner – so ihr Leitmotiv – nicht auch jene Anerkennung, Sicherheit und jenen Respekt verdient, die man den Erwerbstätigen entgegenbringt?

Bald sorgte ein Vorschlag des Think-Tanks «MannSort» für Furore: Nichterwerbstätige sollten als staatliche Entschädigung für die Haus- und Familienarbeit

einen pauschalen «Hausfrauen- und Hausmännerlohn» erhalten. Doch es gab rasch grosse Zweifel an der Machbarkeit dieser gutgemeinten, aber letztlich unausgegorenen Idee: Wie viel oder ob überhaupt im Haushalt tatsächlich gearbeitet wird, lässt sich grundsätzlich nicht überprüfen. Ein Teil der Subvention würde schnell den Weg des Marktes finden, sei es in Form von höheren Ausgaben für Restaurants, Putzpersonal oder für die externe Gartenpflege. Die Hausarbeit würde am Schluss durch mehr Marktaktivitäten und Freizeit substituiert werden – genau das Gegenteil dessen, was sich die Initiantinnen wünschten.

Sphäre der Familie stärken

Quasi als Gegenvorschlag zum «Hausfrauen- und Hausmännerlohn» schlug dann der Bundesrat ein Massnahmenpaket vor, das rasch durch den Vernehmlassungsprozess und die eidgenössischen Räte ging und nun bereits seit einigen Jahren Realität ist.

Das Paket unter dem Titel «Massnahmen zur Förderung der Gleichstellungsgerechtigkeit» («Mafög»-Vorlage) sah folgende Massnahmen vor:

01_ Grundeinkommen für Kinder

Ausgangspunkt des «Grundeinkommens für Kinder» war die Beobachtung, dass die meisten Eltern es vorziehen, das Gros der Erziehungsarbeit selbst zu leisten, obwohl diese zumindest teilweise ausgelagert werden könnte. Die Erziehungsarbeit ist zeitintensiv, besonders, wenn die Kinder noch klein sind. Frauen mit Kindern unter sechs Jahren leisteten im Jahr 2017 gut 36 Stunden Familienarbeit mehr pro Woche als Frauen in Paarhaushalten ohne Kinder. Bei den Männern waren es 17 Stunden mehr (BFS 2017b).

So wurde im zweiten Anlauf eine finanzielle Entschädigung für die unbezahlte Arbeit eingeführt, wenn im Haushalt Kinder unter 14 Jahren leben. Das Grundeinkommen für Kinder beträgt 500 Fr. pro Monat und Kind und ersetzt die in die Jahre gekommenen Familienzulagen. Es entlastet die Haushalte etwas vom zeitraubenden «Zwang zur Erwerbsarbeit», mit dem die Eltern konfrontiert wurden. Wie früher bei den Familienzulagen ist dieses Grundeinkommen für Kinder durch prozentuale Lohnbeiträge finanziert, die je hälftig von Arbeitnehmer und Arbeitgeber getragen werden. Der Finanzbedarf erreicht bereits 20 Mrd. Fr. pro Jahr. Im Vergleich zu den Familienzulagen

haben sich die Lohnbeiträge verdreifacht: von durchschnittlich 2 % auf gut 7 % der Lohnsumme.

02_ Steuerabzug für selbstbetreute Kinder

Weil das Grundeinkommen für Kinder unabhängig vom Haushaltseinkommen ausbezahlt, aber über prozentuale Lohnbeiträge finanziert wird, wurde die effektive Steuerprogression deutlich steiler. Als Kompensation verlangte das bürgerliche Lager eine Erhöhung des steuerlichen Kinderabzuges, wenn ein Kind selbstbetreut ist. Ein Abzug von bis zu 25 000 Fr. pro Kind – was dem Abzug für Drittbetreuungskosten entspricht – entlastet jene Einverdienerhaushalte, die bisher, im Unterschied etwa zu den Doppelverdienern, nur über eingeschränkte Steuerabzugsmöglichkeiten verfügten (kein Doppelverdienerabzug, kein Abzug für Fremdbetreuung, keine Berufsauslagen für das zweite Einkommen, kein steuervergünstigtes Sparen über die Berufsvorsorge).

03_ Elternzeit

Ursprünglich zielte die Gleichstellungspolitik darauf ab, die Position der Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu stärken und zusätzliche Opportunitäten und Chancen für sie zu schaffen. Die Mutterschaftsversicherung war insofern Teil dieses Programms, als sie den erwerbstätigen Frauen eine Mutterschaft ermöglichte, ohne gleich den Job an den Nagel hängen zu müssen. Mit dem veränderten Fokus der Politik

in Richtung der Verteilung der Haus- und Familienarbeit wurde der Ruf nach einem verlängerten Elternurlaub oder einer Elternzeit nach nordeuropäischem Muster immer lauter. Die Elternzeit Schweizer Prägung sieht ähnlich wie in Schweden eine zeitnah zur Geburt bezahlte Auszeit vom Erwerbsleben mit einem Einkommensersatz von 80% für eine Dauer von maximal 480 Tagen vor. Ein Teil der Elternzeit kann gleichzeitig von Müttern und Vätern bezogen werden. Nach Ablauf der Elternzeit besteht ein Anspruch auf Rückkehr zum früheren Arbeitsplatz bei gleichem Pensum. Der Bezug der Elternzeit kann in Teilzeit und in aufgestückelter Form erfolgen, jedoch müssen die Mütter die ersten Monate nach der Geburt vollzeitig beziehen. Diese umfassende Elternzeit kommt den Steuerzahler teuer zu stehen: Nach Schätzungen von Salvi (2015) sind es mindestens 4 Mrd. Fr., also rund sechsmal mehr als die Ausgaben für die Mutterschaftsversicherung.

04. Reduktion der Arbeitszeit

Die umstrittenste Massnahme war schliesslich die Reduktion der Normalarbeitszeit auf 35 Stunden. Bei einer 42-Stunden-Woche war es für Paare mit Kindern fast zwingend, Teilzeit zu arbeiten oder die Hausarbeit an Dritte auszulagern – soweit die finanziellen Ressourcen der Familie dies zuliesse oder sie auf genügend Unterstützung bei Freunden und Verwandten zählen

konnte. Ziel der 35-Stunden-Woche war es, sowohl Frauen als auch Männern zu ermöglichen, neben der Erwerbsarbeit jeweils zusätzliche Haus- und Familienarbeit zu leisten – so zumindest die Hoffnung der Befürworter einer starken Arbeitszeitreduktion.

All diese Massnahmen zielten darauf ab, die Familienarbeit finanziell aufzuwerten. Damit sollten Anreize gesetzt werden, diese selber zu übernehmen und nicht mehr an den Markt zu delegieren. In den eidgenössischen Räten fand das Paket eine breite Unterstützung quer durch alle Parteien. Nur so liesse sich wirksam die jahrzehntelange Benachteiligung der Frauen stoppen, lautete der Tenor.

Rückkehr zur traditionellen Rollenaufteilung

Wenige Jahre nach der Einführung des Massnahmenbündels ist die Ernüchterung jedoch gross. Eine vertiefte Evaluation, die bei der Folgenabschätzungsbehörde KIB (KontrolleIstBesser) in Auftrag gegeben wurde, liegt noch nicht vor. Allerdings sind die Haupttendenzen bereits klar ersichtlich. Sie bestätigen die von Ökonomen im Vorfeld geäusserten Befürchtungen.

Das Grundeinkommen für Kinder hat zwar auf der Seite der Empfänger nur zu geringen Verhaltensanpassungen geführt. Der Preis der Erwerbsarbeit (der Reallohn) blieb dadurch unverändert. Es resultierte ein höheres verfügbares Einkommen für Eltern, was zu einer leichten Reduktion ihres Arbeitsangebotes führte. Hingegen

haben die hohen Lohnbeiträge zur Finanzierung des Grundeinkommens die Attraktivität der bezahlten Arbeit für kinderlose Haushalte eindeutig geschmälert. Ausgerechnet gut ausgebildete Frauen bleiben nun dem Arbeitsmarkt fern: Wegen der Progression steuern ja Doppelverdienerhaushalte überproportional viel zum Grundeinkommen bei. In vielen Branchen wird nun ein akuter Fachkräftemangel beklagt; die Unternehmen verkünden Mühe, Spezialistinnen zu rekrutieren. Die Wirtschaftsleistung ist zurückgegangen, und damit auch die Löhne. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und die übrigen Sozialwerke. Die bereits bestehenden Probleme bei der Finanzierung der Altersvorsorge wurden durch die niedrigeren Einnahmen potenziert.

Auch die Kürzung der Wochenarbeitszeit um 7 Stunden war nicht ohne entsprechende Lohnkürzung zu erreichen. Eine Realloohnerhöhung um 17% wäre völlig illusorisch gewesen: Unternehmen hätten in irgendeiner Form für die Kosten der Arbeitszeitreduktion aufkommen – oder den Betrieb einstellen müssen. Der höhere Lohnaufwand wäre nur durch Preiserhöhungen bei den angebotenen Gütern und Dienstleistungen und eine entsprechende Überwälzung auf die Konsumenten möglich gewesen. Damit wären die Preise gestiegen, was einer Lohnkürzung gleichkommt. Wer die Preise nicht hätte anpassen können (etwa wegen der Konkurrenz auf den Exportmärkten), hätte Einsparungen vornehmen müssen – beispielsweise in-

dem ein Teil des teureren Personals mit vergleichsweise günstigeren Maschinen und Technologien ersetzt worden wäre. Für viele Firmen wäre es rentabel geworden, die Produktion ins Ausland zu verlegen; ebenfalls mit Konsequenzen für die hiesige Beschäftigung. Insgesamt hat die Reduktion der Arbeitszeit tatsächlich dazu beigetragen, die Vereinbarkeit für die Vollzeitbeschäftigten etwas zu verbessern, aber nur zum Preis von signifikanten Lohn-einbussen. Bereits vor der Kürzung der Wochenarbeitszeit war die Mehrheit der Erwerbstätigen ohnehin Teilzeit angestellt – für sie änderte sich nicht viel.

Abhängigkeit der Frauen nimmt wieder zu

Nicht nur die Wirtschaft und die Konsumenten klagen über die negativen Konsequenzen der «Mafög»-Vorlage. Auch Gesellschaftspolitikerinnen und -politiker lamentieren über die mangelnde, ja sogar kontraproduktive Wirkung der Massnahmen auf die Gleichstellung – bei hohen Kosten. Auch wenn Väter und Mütter die Möglichkeit haben, die Elternzeit gleichmässig untereinander aufzuteilen, und Anreize für eine erhöhte Einbindung der Väter gesetzt wurden, wird ein Grossteil (80%) des Betreuungsurlaubs nach wie vor von Müttern bezogen – ein Phänomen, das zuvor bereits in den skandinavischen Ländern beobachtet worden war (OECD 2019). Der Abzug für selbstbetreute Kinder hatte ähnliche negative Folgen auf die Beschäftigung der Frauen wie die Erhöhung des

Kindergeldes in Deutschland in den 1990er Jahren: Sie reduzierte vorwiegend die Beschäftigung der Mütter und hatte kaum Einfluss auf das Erwerbsverhalten der Männer (Hener 2016).

Dadurch wurden die traditionellen Rollenbilder weiter zementiert. Viele Frauen haben dem Arbeitsmarkt den Rücken gekehrt, um sich wieder verstärkt um Haus- und Familienarbeit zu kümmern. Der Arbeitsmarkt ist stärker in Männerhand als eh und je; die Vertretung der Frauen in Kaderpositionen und damit die Angleichung der Löhne ist ins Stocken geraten. Beides liesse sich nur erreichen, wenn beide Geschlechter in ähnlichem Ausmass am Arbeitsmarkt teilnehmen würden (Salvi 2015, Salvi und Müller 2019).

Mit einer geringeren Arbeitsmarktpartizipation sind Frauen auch wieder vermehrt von ihren erwerbstätigen Partnern abhängig, was ihre Verhandlungsposition im Haushalt grundsätzlich geschwächt hat. Bei einer Scheidung ist das Armutsrisiko entsprechend höher. Deshalb wird darüber diskutiert, ob frühere Errungenschaften der Gleichstellung im Scheidungsrecht nicht rückgängig gemacht werden sollten, etwa zum Beispiel die verschuldensunabhängige Scheidung, die eine einseitige «Kündigung» der Ehe einfacher machte. In der Zwischenzeit muss aber der Staat bei den Härtefällen einspringen. Die deutlich stärkere wirtschaftliche Abhängigkeit der Frauen von ihren Partnern wurde auch von einem Anstieg der häuslichen Gewalt begleitet.

Der wohl wichtigste Einwand gegen eine erhöhte finanzielle Wertschätzung der Haus- und Familienarbeit kommt vermehrt von den Frauen selbst. Sie haben in der Bildung aufgeholt und wollen stärker am Arbeitsmarkt vertreten sein. Gleichstellungsmassnahmen, die die Arbeitsmarktchancen der Frauen eher senken würden, laufen dieser jahrzehntelangen Entwicklung diametral entgegen.

Handlungsempfehlungen

Die 2015 verstorbene amerikanische Ökonomin Barbara Bergmann sah grundsätzlich drei Wege, um der Gleichstellung der Geschlechter näher zu kommen:

- **Der konservative Weg.** Die gegenwärtig stärkere Spezialisierung der Frauen in der unbezahlten Arbeit, bzw. der Männer in der Erwerbsarbeit, wird beibehalten. Die Haus- und Familienarbeit wird allerdings aufgewertet. Dies entspricht dem oben beschriebenen What-if-Szenario.
- **Der links-progressive Weg.** Der Staat sorgt mit Quoten oder anderen Massnahmen dafür, dass die bezahlte und unbezahlte Arbeit gleichmässig auf beide Geschlechter aufgeteilt wird.
- **Der liberale Weg.** Die Hürden für die Beschäftigung der Frauen und die Substitution der unbezahlten mit bezahlter Arbeit werden gesenkt.

Das dritte Szenario ist aus liberaler Sicht attraktiv, weil es am wenigsten von einer Ergebnisorientierung geprägt ist. So könnte die Gleichstellung der Geschlechter am

besten gefördert werden, wenn es gelänge, jene Hürden aus dem Weg zu schaffen, die einem stärkeren beruflichen Engagement der Frauen entgegenstehen. Insofern ist der (noch relativ liberale) Schweizer Arbeitsmarkt einer der besten Verbündeten der Frauen im Streben nach Gleichstellung. Diese Rolle gilt es zusätzlich zu stärken. Am effektivsten wären folgende vier Massnahmen:

- **Individualbesteuerung:** Es gibt heute in der Schweiz Zehntausende von gut qualifizierten Frauen, die aus steuerlichen Gründen dem Arbeitsmarkt fernbleiben oder nur zu sehr tiefen Pensen arbeiten (Ecoplan 2019). Aufgrund der gemeinsamen Veranlagung der Einkommen von Ehepartnern und des progressiven Steuersystems wird die weniger verdienende Ehepartnerin – in 80 % der Fälle ist es die Frau (BFS 2018d) – steuerlich bestraft. Das Schweizer Steuersystem muss frauenfreundlicher gestaltet werden. Die Individualbesteuerung, die eine getrennte Veranlagung der Partner vorsieht, könnte nicht nur die Heiratsstrafe überwinden, sondern jegliche Zivilstandbestrafung in den Steuern und damit auch die negativen Erwerbsanreize auf den Zweit-einkommen eliminieren.
- **Familienergänzende Kinderbetreuung:** Krippen, Kitas, Tagesfamilien, Mittagstische – kurzum die familienergänzende Kinderbetreuung – sind wichtige Puzzlesteine der Gleichstellung. Es sollen nicht bloss Kindertagesstätten unterstützt werden, sondern auch andere Formen der Betreuung. Kinderbetreuungsgutscheine bieten beispielsweise eine Möglichkeit der Subventionierung, bei der die Eltern über die Form, Qualität und andere Aspekte der Betreuung mitentscheiden können (Salvi 2015). Auch muss die Finanzierung im Auge behalten werden: Wegen der hohen Mitnahmeeffekte schneidet die Subventionierung bereits bestehender Angebote besonders schlecht ab. Besser ist, neue Angebote zu unterstützen.
- **Flexibler Elternurlaub:** Ein angemessener, flexibel gestaltbarer, kürzerer Elternurlaub ermöglicht eine geschlechterunabhängigere Aufteilung der Betreuungsaufgaben und bietet jeder Familie die Chance, den Betreuungsurlaub so zu gestalten, wie es für alle Beteiligten am sinnvollsten ist. Ein kurzer Elternurlaub hat einerseits den Vorteil, dass Väter Gelegenheit erhalten, sich stärker in der Betreuung von Kleinkindern zu engagieren. Andererseits könnte ein Nachteil für junge Frauen am Arbeitsmarkt, der aufgrund des Risikos eines Ausfalls nach der Geburt des Kindes entsteht, gering gehalten werden. Eine verlängerte Auszeit wirkt sich – wie oben bereits dargestellt – ungünstig auf die Beschäftigung von Frauen aus.
- **Flexiblere Arbeitszeiten und Arbeitsmodelle:** Damit Eltern im Alltag die Familie und den Beruf besser vereinbaren können, sollten flexiblere Arbeitszeiten und Arbeitsmodelle gefördert werden. Dazu ist eine Reform des Arbeitsgesetzes



notwendig: Anstelle starrer wöchentlicher Höchstarbeitszeiten sind Jahreshöchstarbeitszeiten denkbar (Adler und Salvi 2017).



**Brief an
die Millennials**

Liebe Mit-Millennials,

wir sind anders. Anders als unsere Eltern, die Babyboomer, die so heissen, weil sie von unseren Grosseletern en masse auf die Welt gestellt wurden. Uns wird nachgesagt, dass wir uns alle Optionen offenhalten wollen und Angst haben, etwas zu verpassen. Deshalb werden wir auch Generation Maybe oder Fomo genannt – nicht zu verwechseln mit Yolo, was lediglich unser Lebensmotto beschreibt.⁴⁹ In der Wissenschaft haben wir uns als Millennials oder Generation Y einen Namen gemacht (Doherty et al. 2015, WEF 2017); mit Millennials wollen wir betonen, dass wir um die Jahrtausendwende erwachsen wurden, den Zuruf «Why» (Y) mögen wir, weil wir eine kritisch denkende Generation sind, auf der Suche nach Sinn im Leben.

So, why?

Die Generationenforschung meint: Weil die Digitalisierung uns individualistischer und die Globalisierung uns mit den vielen Optionen zwar freier, aber auch orientierungsloser gemacht hat (Dimock 2019, Doherty et al. 2015).

Neben Pickeln beschäftigten uns in der Pubertät die technologischen Neuerungen rund um den Internetboom – und manchmal sind wir damit auch heute noch immer ziemlich überfordert. Die Digitalisierung erwischte uns mitten auf dem Weg ins Erwachsenenalter, etwa gleichzeitig mit dem Stimmbruch. Dies unterscheidet uns von unseren Nachfolgern der Generation Z, die als «digital natives» seit ihrer Geburt auf der Digitalisierungswelle surfen (Dimock 2019). Wenn euch also «Snake» und die dicken Nokias nichts sagen, dann gehört ihr eher zu den «Zs», wenn aber die Jüngeren mit Snapchat nerven und euch als Facebook-Langweiler bezeichnen, dann willkommen bei den «Ys».

Wir sind also in einer globalisierten Welt und mitten in einem rasanten technologischen Wandel gross geworden. Die Digitalisierung hat die traditionellen Karrieremuster unserer Eltern durcheinandergewirbelt, und mit der weltweiten Vernetzung hat sich das Aus- und Einwanderungsland Schweiz verändert. Fast

⁴⁹ Fomo bedeutet «Fear of missing out» und Yolo steht für «You only live once».

jeder von uns hat ein «Gschpänli» mit Migrationshintergrund, oder wir stammen selber aus Migrantenfamilien. Wir sehen, wie etablierte Handelsbeziehungen unter Druck geraten, während globale Techkonzerne an Bedeutung gewinnen. Die Älteren unter uns unternahmen ihre ersten Schritte in der Berufswelt inmitten der Finanzkrise 2008. Wir kennen uns also aus mit turbulenten Zeiten.

Wem gehört die Zukunft?

Wann eine Generation endet und eine neue beginnt, ist Gegenstand heftiger Diskussionen. Generationengrenzen sollten als pragmatisches Analysetool gesehen werden und nicht als wissenschaftlich exakte Gruppeneinteilungen (Dimock 2019). Klar ist hingegen: Die Älteren der Generation X und der Babyboomer sind im Vergleich zu den jüngeren Generationen Z und Y heute in der Mehrheit. Über die nächsten 25 Jahre wird jedoch ein Generationenwechsel stattfinden, an dessen Ende nicht nur die Babyboomer im Pensionsalter sein werden, sondern auch die Generation X (vgl. Tabelle).

	Generation Z	Millennials (Y: why)	Generation X	Baby-boomer	Silent Generation
Jahrgänge	1997–2012*	1981–1996	1965–1980	1946–1964	1928–1945
Alter, 2018	6–21	22–37	38–53	54–72	73+
Alter, 2045	33–48	49–64	65–80	81–99	100+

*Es wurde noch kein chronologischer Endpunkt für die Generation Z bestimmt.

Quelle: Bialik und Fry 2019, eigene Darstellung

Was wäre, wenn ... wir endlich Lösungen umsetzen würden?

Laut unterschiedlichen Umfragen und Studien beschäftigen uns Millennials in der Schweiz vor allem soziale und ökologische Anliegen (WEF 2017, Deloitte 2018, Credit Suisse Jugendbarometer 2018), allen voran die Altersvorsorge, Gleichstellungsfragen sowie der Klimawandel. Bei all diesen Themen zögern die Älteren, die Probleme endlich anzupacken.

Wenn die Politik sich nicht endlich zu Reformen durchringt, wird unsere Generation viel weniger aus dem Vorsorgesystem herausbekommen, als sie eingezahlt hat. Die Verteilkämpfe zwischen Jung und Alt werden auch deshalb stärker, weil das Rentensystem auf wackligen Beinen steht (Grünenfelder und Müller-Jentsch 2017). Durch die Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge wächst die Anzahl Rentenempfänger, während die Zahl der Beitragszahler abnimmt. Doch wir müssen endlich damit aufhören, unsere Grossmutter finanziell gegen ihre Enkel auszuspielen! Dieses Missverhältnis wieder ins Lot zu bringen, dürfte zunehmend schwierig werden. Denn wenn die Zuwanderung ausbleibt, werden wir eine noch schnellere demografische Verschiebung beobachten – von den Beitrags- und Steuerzahlern hin zu den Nettoempfängern staatlicher Leistungen. Die Zeit drängt also. Es braucht radikale und nachhaltige Lösungen. Um das Vorsorgesystem zu sanieren und die jüngeren Generationen zu entlasten, kommen wir um entschlossene Massnahmen wie die Erhöhung und Flexibilisierung des Renteneintrittsalters sowie eine Senkung des Umwandlungssatzes in der zweiten Säule nicht herum. Generationengerechtigkeit darf nicht länger nur ein Schlagwort sein, die ganze Gesellschaft sollte sie auch leben! (siehe Kapitel zur Lebenserwartung, S. 116).

Die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern ist unserer Generation ebenfalls ein Anliegen. Noch ist in dieser Angelegenheit viel Verbesserungspotenzial vorhanden, denn die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bleibt schwierig. Dabei sollte der Fokus nicht auf einer finanziellen Anerkennung von Haus- und Familienarbeit liegen (siehe Kapitel zur Hausarbeit, S. 166), sondern vielmehr auf Massnahmen, die beiden Eltern erlauben, einer Arbeit nachzugehen. Viele von uns wollen eine Familie gründen – doch arbeiten wollen wir auch. Wir fordern daher die Einführung der Individualbesteuerung, mehr familienergänzende Kinderbetreuung, einen aufteilbaren Elternurlaub sowie die Förderung von flexiblen Arbeitsmodellen (Salvi und Müller 2019). Es ist höchste Zeit, dass hier was geht!

Neben dem demografischen Wandel und der Chancengleichheit beschäftigt uns Millennials vor allem der Klimawandel. Von einer koordinierten und effizienten Klimapolitik sind wir weit entfernt. Die Politik steckt fest. Kein Wunder also, gehen viele von uns mit unserer Nachfolgeneration Z auf die Strasse. Die Klimastreiks zeigen, dass die Anerkennung des von Menschen verursachten Klima-

wandels für uns keine Frage mehr ist und wir dieses Marktversagen korrigieren wollen. Zu lange wurde diesem Thema nicht die angemessene Bedeutung zugesprochen. Doch mit willkürlichen Verboten verhindern wir den Klimawandel nicht (siehe Kapitel zur Klimapolitik, S.134). Es braucht vielmehr konkrete und fundierte Lösungsvorschläge, die Marktmechanismen nutzen und nicht aushebeln wollen. Dabei kann und soll unser hochentwickeltes Land eine politische Vorbildfunktion einnehmen.

Unsere Freiheit nicht leichtfertig aufgeben

Wir sind überzeugt, dass wir unsere heutigen Probleme lösen können, ohne die freiheitliche Gesellschaft aufzugeben. Nein, sie ist vielmehr Grundbedingung für unser Fortkommen. Da waren wir doch etwas erstaunt, als der «Economist» im Februar dieses Jahres auf seinem Cover in dicken Lettern titelte: «Millennial socialism» (The Economist 2019c). Aber Hallo! Da wurden unserer Generation eine wachsende Kapitalismuskritik und sozialistische Tendenzen unterstellt und dass dies unsere Reaktion sei auf die Herausforderungen von Demografie, Digitalisierung und Klimawandel.

Natürlich, die Welt, in der wir leben, ist nicht die gleiche, in der unsere Eltern gross geworden sind. Zum Glück – es geht uns nämlich insgesamt besser! Aber es ist gut, dass wir uns um das Klima und die Umwelt sorgen. Wir können Eigenverantwortung stärker als staatliche Intervention gewichten, auch wenn – oder gerade weil – wir andere Werte und Anliegen haben als die Generationen vor uns (WEF 2017). Viele Millennials sind freiheitsbewusst und zugleich der Nachhaltigkeit verpflichtet. Wir sind aufgrund fast unbegrenzter Freiheiten international umhergekommen, und trotzdem liegt uns eine lokale, nachhaltige Produktion am Herzen.

Im «millennial liberalism» tritt vielleicht deutlicher als früher zutage, dass es Freiheit ohne Verantwortung nie geben kann – das umfasst auch Verantwortung für andere. Unser liberaler Arbeitsmarkt zum Beispiel funktioniert nur, wenn Arbeitgeber wie Arbeitnehmer ihre Verantwortung wahrnehmen. Verantwortung kann nicht einfach an andere oder gar an den Staat delegiert werden.

Wir Millennials mussten bereits viele Vertrauensbrüche erleben – so beispielsweise die staatliche Rettung von Banken, das Marktversagen in der Klima- und der Verkehrspolitik, wo bis heute die effektiven Kosten nicht internalisiert werden. Die Verantwortungslosigkeit der älteren gegenüber jüngeren Generationen sollten wir nicht länger hinnehmen: Wer Liberalismus predigt, muss ihn auch vorleben. Immer detailliertere gesetzliche Gebote und Verbote sind für uns keine Lösung. Doch um das Vertrauen in unser auf Freiheit und Verantwortung bauendes System zu bewahren, müssen Versäumnisse anerkannt und die vielen offensichtlichen Herausforderungen endlich angepackt werden.

Das heißt wiederum, dass wir Millennials unsere Stimme vermehrt an der Wahlurne einbringen sollten. Da müssen wir uns selbst an der Nase nehmen, denn die über 50-Jährigen gehen öfter wählen und abstimmen als wir (DSJ 2018). Wer uns Millennials aber nur kritisiert, vergisst, dass wir in einer komplexen und schnelllebigen Welt aufgewachsen sind. Vorangehende Generationen wären davon vielleicht komplett überfordert gewesen. Wir sind uns hingegen den Wandel seit Kindesbeinen gewohnt, was eine gute Voraussetzung ist, um Veränderungen anzupacken.

Das Motto der Stunde lautet also, Fehlentwicklungen nicht länger auf die lange Bank zu schieben. Die nötigen Reformen, wie zum Beispiel im Vorsorgewesen, in der Verkehrs- und der Klimapolitik, müssen schnellstmöglich umgesetzt werden – und zwar pragmatisch. Überregulierungen sind fehl am Platz, genauso wie die Forderungen jener Radikalen unter uns, die am liebsten das ganze System über Bord werfen würden. Denn zum einen hat sich unser Wohlstand nur dank unserer liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung entwickeln können. Zum anderen garantiert dieses System uns individuelle Freiheit zur Lebensgestaltung. Nur in einer freien Welt kann jeder so sein, wie er will. Vielleicht ist der Wunsch nach Freiheit für einige von uns etwas in die Ferne gerückt, da sie die heutige luxuriöse Situation als gegeben anschauen. Doch diese Selbstgefälligkeit ist gefährlich. Denn mit der Freiheit ist es wie mit der Gesundheit: Man schätzt sie erst richtig, wenn sie nicht mehr da ist.

03

Das süsse Gift
verführerischer Narrative

Was wäre, wenn es die Schweiz nicht gäbe? Der Schweizer Künstler Ben Vautier hat es an der Weltausstellung von Sevilla 1992 durchexerziert: «La Suisse n'existe pas», behauptete er und löste damit einen Sturm der Entrüstung aus. Im Nachhinein hat sich die Provokation durchaus als produktiv erwiesen: Die ganze Nation fragte sich, ob es unsere Schweiz so gebe, wie wir sie uns in unseren Köpfen vorstellen.

Wer die verschiedenen Szenarien dieser Publikation mit etwas Abstand betrachtet, erkennt, dass ihnen eine ähnliche Provokation zugrunde liegt. Sie zeigen nämlich, dass sich die Welt auch ohne die Schweiz weiterdrehen wird. Die geopolitischen Machtzentren verschieben sich sowieso, technologische Innovationen breiten sich weiter aus, und eine wachsende Zahl von Menschen werden immer mehr Lebensjahre bei guter Gesundheit genießen.

All diese Entwicklungen sind bereits heute absehbar. Sie werden geschehen, egal ob es einen Kleinstaat mehr oder weniger auf der Welt gibt. Deswegen in Defätismus zu verfallen, wäre hingegen verfehlt. Das Gegenteil ist angebracht. Ja, die Schweiz ist einem Strukturwandel ausgesetzt, ob sie es will oder nicht. Doch nur wenn sie sich mit den anstehenden Veränderungen offen und ehrlich auseinandersetzt, kann sie diese auch in ihrem Sinn gestalten und so ihren Platz auf der Weltbühne verteidigen.

Genau diese Auseinandersetzung findet in der Schweizer Politik aber zu wenig statt. Man weigert sich, anstehende Umwälzungen systematisch einzuordnen, sie in einen strategischen Rahmen zu setzen und zu formen. Und so verzettelt sich Helvetia in einem unproduktiven Klein-klein – als ob es die Schweiz als globales Wirtschaftszentrum, als Hub für Bildung und Innovation und als Bollwerk der Freiheit nicht gäbe.

Im strategischen Vakuum gedeihen falsche Narrative

Der mangelnde Gestaltungswille der Schweizer Politik zeigt sich exemplarisch an dem wenig griffigen Vierjahresprogramm des Bundesrates. Dieses erscheint unter dem unverfänglichen Titel «Legislaturplanung», und der Absender schränkt die Wirkung seines Strategiedokuments gleich vorneweg ein: Es wird

explizit nicht der Anspruch auf ein Regierungsprogramm erhoben, für dessen Ziele sich ein umfassendes Engagement in den kommenden Jahren aufdrängt. Die Legislaturplanung sei lediglich ein «Dialoginstrument» zwischen Bundesrat und Parlament (Bundeskanzlei 2019b).

Zumindest gesteht man sich ein, dass «... wenn irgendeine Planung als «wichtig» qualifiziert werden muss, so ist es zweifellos die Legislaturplanung» (Staatspolitische Kommission des Nationalrates 2018). Darin aber Eckpfeiler zu zentralen Zukunftsfragen des Landes zu formulieren, dem erteilt das helvetische Politsystem eine Absage. Der fehlende politische Wille, sich mit strategischen Fragen auseinanderzusetzen und konkrete Schlussfolgerungen zu ziehen, zeigt sich auch darin, dass neuerdings das Parlament von der Legislaturplanung des Bundesrates nur noch Kenntnis nimmt.

Mit diesem strategischen Vakuum vermag es wenig zu überraschen, dass die Impulse zur Weiterentwicklung des Schweizer Staatswesens weniger von innen und dafür umso mehr von aussen kommen. Neben Einflüssen aus dem Ausland versuchen verschiedene Interessengruppen, die Schweiz nach ihren Vorstellungen zu gestalten. Diese Situation hat ihr Für und Wider. Einerseits existiert eine vielfältige und aktive schweizerische Zivilgesellschaft, die die Mitwirkungsmöglichkeiten der direkten Demokratie zu nutzen weiss und den öffentlichen Diskurs damit belebt. Andererseits haftet dieser von Partikularinteressen getriebene Grassroots-Politik vielfach der Geruch der Gegenwart an.

In jüngster Zeit machen sich längst überwunden geglaubte Dogmen und Ideologien breit. Die Vereinfachung komplexer Probleme durch Zuspitzung auf simple Lösungen wird wieder salonfähig. Dahinter stehen meist falsche Narrative, welche Fakten verdrehen oder gar völlig ausblenden.

Diese Narrative dürfen nicht unterschätzt werden. Einerseits stehen sie am Ursprung vieler in dieser Publikation besprochener dystopischer Was-wäre-wenn-Szenarien, die ihren Ursprung in der hiesigen Politik haben. Andererseits sorgen die falschen Narrative dafür, dass auf gewisse unaufhaltbare Entwicklungen falsch oder gar nicht reagiert wird – ein Thema, das in jenen Alternativwel-

ten dieses Buchs aufgenommen wurde, die technologische, demografische oder globale Entwicklungen vorwegnehmen.

Die falschen Narrative präsentieren sich in verschiedenen Kleidern: Das Narrativ der «schlimmen Ungleichheit» wird eher von der politischen Linken, das Narrativ des «bösen Auslands» in der Regel von der nationalkonservativen Rechten bedient. Beide Extreme greifen jeweils gerne auch auf das Narrativ des «ungesunden Wettbewerbs» zurück, dem damit ein wenig die einende Klammer zukommt. Allen drei Weltbildern ist gemein, dass sie ihre Kraft – je nach Situation – aus den negativen Emotionen der Trägheit, des Neids und der Angst ziehen. Das führt dazu, dass sie kurzfristig dem Individuum vielleicht ein wohliges Gefühl des «Wir verstehen dich – im Gegensatz zu allen anderen» verschaffen, langfristig aber die Gesellschaft als Ganzes schädigen – das süsseste Gift ist hier wohl die Empörung über das Unrecht dieser Welt.

Das Narrativ der schlimmen Ungleichheit

Wer den öffentlichen Diskurs dieser Tage verfolgt, bekommt rasch den Eindruck, Ungleichheit und damit gesellschaftliche Ungerechtigkeit habe unhaltbare Ausmasse angenommen und die Einkommensschere öffne sich rapide. Reiche schöpfen die Gewinne grosszügig ab, während der Rest der Bevölkerung stagniere oder Einkommenseinbussen erleide, so die Erzählung. Der Schuldige für diese vermeintliche Entwicklung ist jeweils rasch identifiziert: die liberale Marktwirtschaft.

Bei dieser Geschichte gibt es nur einen Haken: Sie stimmt nicht mit den Fakten überein (Grünenfelder et. al. 2019). Noch 1990 lebten 44 % der Weltbevölkerung in extremer Armut – heute sind es weniger als 10 %. Die Verbesserungen sind vor allem auf die Globalisierung und den technologischen Fortschritt zurückzuführen. In der Gruppe der entwickelten Volkswirtschaften weist wiederum die Schweiz eine bemerkenswert stabile und ausgewogene Einkommensverteilung auf.

Im Zentrum dieses Erfolgsmodells steht der relativ flexible Arbeitsmarkt. Dieser gibt den Unternehmen den arbeitsrechtlichen Spielraum, um sich an neue Marktgegebenheiten anzupassen, und führt gleichzeitig zu rekordtiefen Arbeitslosenquoten. Zudem ermöglicht das Schweizer Bildungssystem eine gute Vorberei-

tung der Jugendlichen auf den Eintritt ins Berufsleben, und der föderalistische Staatsaufbau kann lokale Gegebenheiten ideal berücksichtigen.

Alle drei Grundlagen der geringen Ungleichheit in der Schweiz stehen aber unter Druck, und zwar ironischerweise gerade wegen des falschen Narrativs einer immer ungleicheren Welt. So wollen verschiedene Kräfte im Namen der Gerechtigkeit die fiskal- und steuerpolitischen Kompetenzen der Kantone beschneiden und das Bildungswesen umkrepeln. Gleichzeitig ist der Schweizer Arbeitsmarkt durch diverse Staatseingriffe bedroht.

Auch hier spielt der Kampf für mehr Gleichheit eine bedeutende Rolle, was am besten bei der Idee eines Grundeinkommens – das noch immer weite Kreise zu sozialpolitischen Abenteuern inspiriert – zutage tritt. Gleichzeitig sind unter dem Deckmantel der Familienpolitik Vorstösse zu beobachten, welche die Flexibilität von Erwerbstätigen und Arbeitgebern massiv beschneiden würden. Am Ende werden all diese Massnahmen die vermeintliche Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt nicht ausmerzen – im Gegenteil. Die daraus resultierenden höheren Lohnnebenkosten sowie einschneidenden Regulierungen zögen nicht spurlos am Land vorüber. Höhere Erwerbslosenquoten sowie ein geringeres Wohlstandsniveau wären absehbar.

Das Narrativ des bösen Auslands

Die Tendenzen beim Arbeitsmarkt sind umso bedenklicher, als gerade in diesem für unsere Wohlfahrt wichtigen Bereich der liberale Ansatz auch durch das Narrativ des «bösen Auslands» unterminiert wird. Vor allem nationalkonservative und gewerkschaftliche Kreise möchten die Schweiz möglichst vom ausländischen Arbeitskräftepotenzial abgeschottet sehen. Dieser Ansatz ist gefährlich, denn die besten Köpfe finden sich keineswegs nur auf Schweizer Territorium. Das war bereits in der frühen Geschichte der Schweiz der Fall, als viele erfolgreiche Unternehmer einen Migrationshintergrund aufwiesen. Und es gilt auch heute noch. So verzeichnen Schweizer SMI-Unternehmen auf Stufe Geschäftsleitung einen Ausländeranteil von 65 % (Schilling 2019). Die Schweizer Migrationspolitik ist daher gut beraten, sich unbürokratisch und stärker an den Nachfragebedürfnissen des Arbeitsmarktes auszurichten.

Überhaupt ist den Beziehungen zum Ausland wieder mehr Sorge zu tragen. Der Legende rund um Wilhelm Tell und dessen Kampf für Freiheit und Selbstbestimmung zum Trotz zeigt ein Blick in die Archive, dass die Schweiz vor allem durch kluge Vernetzung mit dem Ausland zum Erfolgsmodell werden konnte. Das Land hat es früh verstanden, sich durch internationalen Handel Wohlstand zu erarbeiten. Es war der Beweis der Fähigkeit, den begrenzten Binnenmarkt mit der Expansion ins Ausland zu kompensieren (Grünenfelder et. al. 2018). Die schweizerische Unabhängigkeit hat nie absolut gegolten – die Schweiz mag als «Insel der Glückseligen» gelten, das ist sie aber nur, weil das Land sich seit je vernünftig international vernetzt hat.

Eine sture Abschottungspolitik hat die Schweiz also noch nie realisiert. Sie würde ihren Interessen auch heute nicht dienen, gerade weil das Land sich regelmässig exogenen Einflüssen ausgesetzt sieht. Denn es gilt, sich proaktiv vorzubereiten auf die absehbaren Fälle, in denen internationale Organisationen und informelle Zusammenschlüsse grosser Länder die Schweizer Politikgestaltung beeinflussen wollen. Dabei werden insbesondere die Konditionen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit verhandelt. Hier trotzig auf die eigene absolute Souveränität zu pochen, hilft nicht viel. Im Gegenteil führt eine solche Politik zu einem unnötigen Zeitverlust, denn mit der anfänglichen Negierung jeglichen Einflusses und der späteren Empörung über unbotmässige Einmischung in die unabhängige Schweiz ist überhaupt nichts gewonnen.

Die in letzter Minute dann doch noch eingegangenen Konzessionen legen jeweils schonungslos das Spannungsverhältnis des Schweizer Zielsystems offen: Die erfolgreiche Teilnahme der Schweiz an den globalen Märkten geht mit ökonomischen und politischen Interdependenzen einher. Das Ausland ist weder «gut» noch «böse», sondern vertritt Interessen, die manchmal auf der Linie der Schweiz liegen und manchmal nicht – dasselbe gilt im Übrigen auch für das Aussenbild der Schweiz. Statt die Energie in die Legendenbildung einer autarken Insel zu kanalisieren, sollte besser auf eine geschickte und vor allem vorausschauende Gestaltung der Aussenbeziehungen hingearbeitet werden. Das ist dringender denn je: Die sich abzeichnende weltpolitische Fragmentierung, die Ablösung des regelbasierten Systems durch ein machtbasierendes, die digitale Trans-

formation der Wirtschaftstätigkeit und der demografische Wandel führen dazu, dass sich auch die Parameter zur Sicherung des Schweizer Wohlstands verändern.

Das Narrativ des ungesunden Wettbewerbs

Während das Narrativ der schlimmen Ungerechtigkeit Empörung durch Neid bedient, will das Narrativ des bösen Auslands Identität durch Angst und infolgedessen Abgrenzung schaffen. Beiden Narrativen ist gemein, dass sie einen offenen und wettbewerbsgetriebenen Austausch mit anderen scheuen. Damit sekundieren beide Geisteshaltungen dem dritten falschen Narrativ, jenem des «ungesunden Wettbewerbs».

Auf den ersten Blick erstaunt eine solche negative Beurteilung des Wettbewerbs. Schliesslich verschaffen uns dessen dynamische Kräfte eine ungläubliche Auswahl an Gütern und Dienstleistungen. Dank Wettbewerb können wir unterschiedlichste Küchen der Welt in unzähligen Restaurants geniessen und am Abend zu Hause aus dem Kinofilmangebot von Netflix, Amazon, Google Play oder Teleclub wählen. Die Dynamik des Wettbewerbs erfahren wir auch am eigenen Leib, nämlich dann, wenn wir dank neuer funktionaler Sport- und Freizeitbekleidung am Berg weder übermässig schwitzen noch frieren – mit den kratzenden Wollpullovern haben heutige Kleider nicht mehr viel gemein.

Warum also bloss dieser breite Widerstand gegen die Wettbewerbskräfte? Die Antwort ist einfach: Wettbewerb ist mühsam für alle, die ihm ausgesetzt sind. Wer im Wettbewerb steht, hat sich nämlich anzustrengen. Wir alle profitieren zwar mannigfaltig von dieser Dynamik, stehen aber gleichzeitig in gewissen Bereichen des Lebens auch selber in einer Wettbewerbsbeziehung. Dass man also der Gesellschaft wirklich einen Mehrwert bietet, muss immer wieder bewiesen werden. Das ist unbequem. Kein Wunder, verfangen Parolen, die ausgewählte Gruppierungen vor den «schädlichen» Auswirkungen des Wettbewerbs schützen wollen. Das können Arbeitnehmer gewisser Branchen, Mieter gewisser Wohnprojekte oder auch die Verwaltungen gewisser Kantone sein – ja, der Wettbewerbsgedanke spielt selbst beim Staat eine Rolle. Dank föderalistischem Staatsaufbau stehen hierzulande viele Staatsstellen in einer gewissen Konkurrenz zueinander.



«Ich liebe die Schweiz so wie sie ist;
aber weil sie so ist, und weil ich sie liebe,
geht es nicht ohne Kritik, ohne Selbstkritik.»

Max Frisch, Schweizer Schriftsteller

In allen Bereichen gilt es nun, dem Wettbewerbsgedanken den Rücken zu stärken. Strukturell ist gerade dem Wettbewerbsföderalismus wieder deutlicher Nachachtung zu verschaffen. Die Zentralisierungstendenzen in der Schweiz müssen gestoppt werden. Ohne Systemwettbewerb zwischen den Kantonen und zwischen Gemeinden wird die Kraft zur sukzessiven Erneuerung staatlicher Strukturen nach und nach ausgehöhlt. Nur der föderalistische Staatsaufbau kann Uniformität oder gar zentrale Gleichmacherei verhindern und gelebte Differenz erlauben (Cosandey et. al. 2019).

Den Wettbewerbsgedanken gilt es, allen falschen Narrativen zum Trotz auch in die Aussenpolitik einfließen zu lassen. Die wettbewerbsorientierte Exportwirtschaft ist der unbestrittene Primärfaktor des Schweizer Wohlstands. Die Aussenhandelsquote beträgt mittlerweile 110%. Je mehr Anti-Globalisierungstendenzen, ökonomischer Nationalismus und Protektionismus um sich greifen, umso entschlossener ist die Internationalisierung der Schweizer Volkswirtschaft zu verteidigen. Sie sichert schliesslich die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsna-tion Schweiz.

Dabei ist die Marke «Schweiz» als Gütesiegel für Produkte und Dienstleistungen durch stetige Innovationen zu sichern; «Made in Switzerland» darf nicht zum Vorwand für Abschottung und Ausgrenzung genommen werden. Es gilt deshalb, den Wettbewerb auf weitere Branchen des europäischen Binnenmarkts auszuweiten, genauso wie auf Märkte und Regionen über den europäischen Kontinent hinaus. Das macht zwar schlecht wirtschaftenden Firmen das Geschäftsleben schwerer, aber es eröffnet gleichzeitig dynamischen Unternehmen neue Wachstumsperspektiven, was Arbeitsplätze im Inland langfristig sichert. Der Binnenmarkt ist und bleibt für die Schweiz zu klein. Das Land kommt nur schon aus ökonomischen Gründen nicht darum herum, weiterhin Vorreiter eines markt-wirtschaftlichen Systems und der Globalisierung zu sein.

Mit Aussenpolitik alleine ist es aber nicht getan, auch im Inland sind Massnahmen notwendig, um die Wettbewerbskräfte zu stärken. Gerade unter dem Deckmantel des Service public verstecken sich zunehmend unternehmerische Anachronismen, welche die Wohlfahrt im Land mehr hemmen als fördern. Diese

ordnungspolitischen Sündenfälle müssen angepackt werden, um mehr wettbewerblichen Freiraum zu schaffen. Das zweigeteilte ökonomische Regime mit einer höchst effizienten Exportwirtschaft und einer trägen und staatsnahen Binnenwirtschaft gilt es, im 21. Jahrhundert endlich zu durchbrechen. Letztere wird nämlich zunehmend zum Klotz am Bein der exportorientierten Branchen. So waren binnenmarktwirtschaftliche Partikularinteressen in den vergangenen Jahren ein wichtiger Grund für das Ausbleiben oder die Verzögerung möglicher Erschliessungen ausländischer Absatzmärkte – gerade die Blockademöglichkeiten des Agrarsektors mit ihrem verschwindend kleinen Anteil an der Wertschöpfung sind zu hinterfragen.

Langfristige Strategien braucht das Land

Die drei falschen Narrative gründen auf einem verklärten Geschichtsverständnis und einer verzerrten Gegenwartswahrnehmung. Dass sie derzeit derart gut gedeihen, ist beunruhigend. Denn am Ende werden sie nach und nach die Stabilität des Erfolgsmodells Schweiz unterminieren. Sie lenken einerseits den öffentlichen Diskurs über die unaufhaltsamen Veränderungen technologischer und geopolitischer Natur in die falsche Richtung und sorgen andererseits für unnötige weitere Hindernisse auf dem Weg in eine prosperierende Zukunft; die in dieser Publikation erarbeiteten 13 Was-wäre-wenn-Szenarien können alle vor dem Hintergrund dieser erstarkten Narrative gelesen werden.

Soll die Schweiz auf ihrem langfristig erfolgreichen und nachhaltigen Entwicklungspfad bleiben, muss diesen falschen Narrativen entschieden entgegengetreten werden. Auf den vorangehenden Seiten haben wir jeweils explizit Handlungsempfehlungen abgegeben, wie auf einzelne Herausforderungen optimal reagiert werden sollte. Auf einer übergeordneten Ebene gilt es, das strategische Vakuum in der Schweiz zu füllen. Die falschen Narrative erhalten nicht zuletzt deshalb Zuspruch, weil dem Land eine nüchterne Zukunftsstrategie fehlt.

In diesen unsicheren und sich rapide wandelnden Zeiten muss die Schweizer Politik mehr als früher einen strategisch-politischen Gestaltungswillen an den Tag legen. Neben der Problemanalyse und der Erkennung von Schwachstellen gilt es, Handlungsvorgaben zur Bekämpfung der erkannten Defizite zu ent-

wickeln. Dazu gehört auch, zur öffentlichen Meinungsbildung und Mobilisierung sachlich beizutragen, so dass die aufgezeigten Handlungsstrategien tatsächlich umgesetzt werden (Tucker 1981). Tut dies die Politik nicht, wird das strategische Handlungsvakuum von anderen Meinungsmachern besetzt, wie es bereits heute zur Genüge zu beobachten ist.

In asiatischen Ländern definiert die Politik ihre Zielvorstellungen über ein Dezennium voraus. Auch in westlichen Demokratien wie Neuseeland formuliert die Regierung transparent ihre strategischen Ziele für relevante Politikdossiers bis ins Jahr 2030. Gleichfalls sollte die Schweizer Politik über die tagesaktuellen Auseinandersetzungen hinaus Systemansätze entwickeln, um strategische Diskussionen entlang von Leitlinien zu ermöglichen. Nur schon die demografische Entwicklung macht eine verstärkte Ausrichtung der politischen Arbeit auf langfristige Fragestellungen nötig; das aktuelle Handeln der Politik mit einem Legislaturhorizont von vier Jahren greift deutlich zu kurz (Gutzwiler 2008).

Für die politische Schweiz bedeutet dies konsequenterweise, dass der politische Diskurs und der Aktionsradius zeitlich auszuweiten sind. Zukünftige Perspektiven und Handlungsnotwendigkeiten sind zehn bis zwanzig Jahre im Voraus aufzuzeigen. Das ist notwendig, um genügend Druck für überfällige Anpassungen zu erzeugen und unnötige Verzögerungen zu vermeiden. Nur so lässt sich verhindern, dass künftige Generationen sich dereinst die Frage stellen müssen: Was wäre, wenn die Schweiz wieder zur Weltspitze gehörte?

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Apta	Asia-Pacific Trade Agreement
Bakom	Bundesamt für Kommunikation
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bedingungsloses Grundeinkommen
BIP	Bruttoinlandprodukt
CCDCOE	NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence Abwehrzentrum für Cyberangriffe der NATO
COP26	2020 UN Climate Change Summit Uno-Klimagipfel 2020
DCAF	Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EITCs	Earned Income Tax Credits Lohnauffüllung
Efta	Europäische Freihandelsassoziation
ESG	Environmental, social and governance Alternative Bezeichnung für nachhaltige Finanzanlagen
EU	Europäische Union
FHA	Freihandelsabkommen
FVNO	Fixed Virtual Network Operator Virtueller Netzwerkbetreiber
Gatt	General Agreement on Tariffs and Trade Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GCSP	Genfer Internationales Zentrum für Sicherheitspolitik
GICHD	Genfer Zentrum für humanitäre Minenräumung

IISS	International Institute for Strategic Studies Internationales Institut für strategische Studien
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimawandel
IV	Invalidenversicherung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Nato	North Atlantic Treaty Organization Nordatlantisches Bündnis
NFA	Nationaler Finanzausgleich
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PfP	Partnership for Peace Partnerschaft für den Frieden
SNB	Schweizerische Nationalbank
UBI	Universal Basic Income Bedingungsloses Grundeinkommen
UN	United Nations Vereinte Nationen
Unep	United Nations Environment Programme Umweltprogramm der Uno
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WMO	World Meteorological Organization Weltorganisation für Meteorologie
WTO	World Trade Organization Welthandelsorganisation

Literaturverzeichnis

- Adler, Tibère; Salvi, Marco (2017): Wenn die Roboter kommen. Den Arbeitsmarkt für die Digitalisierung vorbereiten. Zürich: Avenir Suisse.
- Ammann, Matthias; Schnell, Fabian (2019): Digitale Direkte Demokratie. Die Volksrechte stärken. Zürich: Avenir Suisse.
- Ammann, Matthias; Schellenbauer, Patrik; Grünenfelder, Peter; Langenegger, Jennifer (2018): Exzellenz statt Regionalpolitik im Hochschulraum Schweiz: Ein 10-Punkte-Programm für wettbewerbsfähige Hochschulen. Zürich: Avenir Suisse.
- BABS, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (2015): Katastrophen und Notlagen Schweiz. Technischer Risikobericht 2015. Bern: BABS.
- BAK Basel (2013): BAK Taxation Index 2013. Basel: BAK Basel.
- Baezner, Marie; Maduz, Linda; Prior, Tim (2018): Intelligente Schutzsysteme für die Stadt der Zukunft. In: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 235, November 2018. Zürich: CSS ETH.
- Baezner, Marie; Cordey, Sean (2019): Nationale Cybersicherheitsstrategien im Vergleich. Herausforderungen für die Schweiz März 2019. Zürich: CSS ETH.
- Bafu, Bundesamt für Umwelt (2017): Kenngrößen zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in der Schweiz (1990–2015). https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/fachinfo-daten/kenngroessen_zurentwicklungdertreibhausgasemissioneninderschweiz.pdf.download.pdf/kenngroessen_zurentwicklungder-treibhausgasemissioneninderschweiz.pdf. Zugriff: 16.08.2019.
- Bafu, Bundesamt für Umwelt (2019): Das Übereinkommen von Paris. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima--internationalles/das-uebereinkommen-von-paris.html>. Zugriff: 22.08.2019.
- Barrie, Douglas et al. (2019): Defending Europe: scenario-based capability requirements for NATO's European members. London: The International Institute for Strategic Studies.
- Baylis, John; Smith, Steve; Owens, Patricia (2011): The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations. New York: Oxford University Press.

- Bialik, Kristen; Fry, Richard (2019): Millennial life. How young adulthood today compares with prior generations. PeW Research Center. <https://www.pewsocialtrends.org/essay/millennial-life-how-young-adulthood-today-compares-with-prior-generations/>. Zugriff: 10.04.2019.
- Becker, Rolf; Schoch, Jürg (2018): Soziale Selektivität. Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR. Bern: Schweizerischer Wissenschaftsrat SWR.
- Beobachter (2018): Der Staat will das Porto nicht bezahlen. Von: Berg, Tina. <https://www.beobachter.ch/politik/brieflich-abstimmen-der-staat-will-das-porto-nicht-bezahlen>. Zugriff: 02.04.2019.
- Bertaud, Alain (2019): Order without Design: How Markets Shape Cities. Cambridge: MIT Press.
- Bertelsmann Stiftung (2018): Globalisierungsreport 2018. <https://www.bertelsmannstiftung.de/de/publikationen/publikation/did/globalisierungsreport-2018/>. Zugriff: 22.08.2019.
- Besch, Sophie; Bond, Ian (2019): NATO at 70: Twilight years or a new dawn? In: Insight, April 2019. London: Centre for European Reform.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016a): Sekundarstufe II: Abschlussquote. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/bildungsstufen/sekii/abschlussquote-sekii.html>. Zugriff: 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016b): Sekundarstufe II: Maturitätsquote. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/maturitaetsquote.html>. Zugriff: 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016c): Öffentliche Bildungsausgaben nach Bildungstufe, Ausgabenart und Verwaltungsebene. <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/6728880/master>. Zugriff: 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016d): Sekundarstufe II: Maturitätsquote. Maturitätsquote 2016 nach Wohnkanton. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsindikatoren/themen/bildungserfolg/maturitaetsquote.html>. Zugriff: 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2017a): Finanzen und Kosten der Hochschulen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsfinanzen/hochschulen.html>. Zugriff: 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2017b): Durchschnittlicher Aufwand für Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit und Freiwilligenarbeit nach Geschlecht und Familiensituation. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.2922604.html>. Zugriff: 13.09.2019.

- BFS, Bundesamt für Statistik (2017c): Haus- und Familienarbeit: Durchschnittlicher Zeitaufwand in Stunden pro Woche. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/wohlfahrtsmessung/nutzung-gueter/nutzung-gueter/haus-familienarbeit.assetdetail.2922666.html>. Zugriff: 13.0.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018a): Erwerbslosenquote gemäss ILO. Situation fünf Jahre nach dem Studienabschluss (Abschlussjahr 2012). https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/eintritt-arbeitsmarkt/tertiarstufe-hochschulen/erwerbslosenquote-ilo.html#accordion_3822535761549021548011. Zugriff: 08.07.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018b): Luftemissionskonten – Mehr als 60% des Treibhausgas-Fussabdrucks entsteht im Ausland. Neuenburg: BFS.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a): Politik. Abstimmungen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html>. Zugriff: 29.06.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b): Politik. Abstimmungen. Stimmbeteiligung. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen.html#56129231>. Zugriff: 29.06.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019c): Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, 1861 – 2017. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019d): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake/publikationen-ergebnisse.assetdetail.8226405.html>. Zugriff: 16.05.2019.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019e): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung: Arbeitsmarktstatus nach Geschlecht, Nationalität, Altersgruppen, Familientyp. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sake/publikationen-ergebnisse.assetdetail.8086490.html>. Zugriff: 23.04.2019.
- Bloomberg (2019): Currency Markets. <https://www.bloomberg.com/topics/currency-markets>. Zugriff: 13.09.2019.
- Bisaz, Corsin; Serdült, Uwe (2017): E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz. In: LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, 28, S. 531 – 545. Bern: Bundeskanzlei.
- Bundeskanzlei (2018): Die Schweiz 2030. [https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_bbl/b2c/start/?care=0024817F68691EE1B4ADE742D8B6CE18&ci-tem=0024817F68691EE1B4ADE742D8B6CE181402EC770E351EE8A7DFA-C617EE1D26D\)/.do](https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_bbl/b2c/start/?care=0024817F68691EE1B4ADE742D8B6CE18&ci-tem=0024817F68691EE1B4ADE742D8B6CE181402EC770E351EE8A7DFA-C617EE1D26D)/.do). Zugriff: 13.09.2019.
- Bundeskanzlei (2019a): Eidgenössische Volksinitiative «Für faire Steuern. Stopp dem Missbrauch beim Steuerwettbewerb (Steuergerechtigkeits-Initiative)». <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20101128/dets53.html>. Zugriff: 01.04.2019.

- Bundeskanzlei (2019b): Legislaturplanung. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/regierungsunterstuetzung/fuehrungsunterstuetzung/legislaturplanung.html>. Zugriff: 05.09.2019.
- Bundesrat (2004): Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» vom 23. Juni 2004. Bern: Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation.
- Bundesrat (2012): Volksabstimmung vom 23. September 2012. Erläuterungen des Bundesrates. Bundesbeschluss über die Jugendmusikförderung. https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/Abstimmungsbuechlein/volksabstimmung_vom23september2012.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_desbundesrates23092012.pdf. Zugriff: 15.05.2019.
- Bundesrat (2015): Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III. Bern: Bundesrat.
- Bundesrat (2016): Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates. Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.
- Bundesrat (2018): Jahresbericht 2017 des Bundesrates über die Teilnahme der Schweiz am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und an der Partnerschaft für den Frieden. Bern: Generalsekretariat VBS.
- Bundesrat (2018b): Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS) 2018–2022. Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.
- Bundesrat (2019): Schweizer Klimapolitik. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76206.html>. Zugriff: 01.09.2019.
- Buomberger, Peter; Schlegel, Tobias (2016): Die Qualität von Regulierungen verbessern. <https://www.avenir-suisse.ch/wie-kann-die-qualitaet-der-regulierung-verbessert-werden/>. Zugriff: 25.09.2019.
- Cato Institute (2018): The Human Freedom Index 2018. Washington D.C.: Cato Institute.
- CCDCOE, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (2019): NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence grows to 25 members. <https://ccdcoe.org/news/2019/Nato-cooperative-cyber-defence-centre-of-excellence-grows-to-25-members/>. Zugriff: 28.06.2019
- ch Stiftung (2017): Monitoringbericht Föderalismus 2014–2016. Effretikon: DE Druck AG.
- Cosandey, Jérôme; Bischofberger, Alois (2013): Verjüngungskur für die Altersvorsorge. Vorschläge zur Reform der zweiten Säule. Genf: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Cosandey, Jérôme; Eling, Martin; Höpflinger, François; Perrig-Chiello, Pasqualina (2014): Generationengerechtigkeit überwinden. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Cosandey, Jérôme et al. (2019): Einzigartige Dynamik des Arc lémanique. Zürich: Avenir Suisse.
- Cottey, Andrew (2018): The European Neutrals and NATO. Non-alignment, Partnership, Membership? London: Palgrave Macmillan.
- Credit Suisse (2014): Erfolgsfaktoren für Schweizer KMU. Zürich: Credit Suisse Group AG.
- Credit Suisse (2017): Schweizer Immobilienmarkt 2017. Mieter gesucht. Zürich: Credit Suisse Group AG.
- Credit Suisse (2018): Jugendbarometer 2018. Die grosse Umfrage in den USA, in Brasilien, Singapur und der Schweiz. https://www.credit-suisse.com/about-us/de/research-berichte/studien-publikationen/jugendbarometer.html?WT.i_short-url=%2Fjugendbarometer&WT.i_target-url=%2Fabout-us%2Fde%2Fresearch-berichte%2Fstudien-publikationen%2Fjugendbarometer.html&ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F. Zugriff: 17.05.2019.
- Deloitte (2018): 2018 Deloitte Millennial Survey. Millennials disappointed in business, unprepared for Industry 4.0. <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/innovation/contents/Millennial-Survey-2018.html>. Zugriff: 10.04.2019.
- Dennison, Susi; Franke, Ulrike Esther; Zerka, Pawel (2018): The Nightmare of the Dark: The Security Fears that keep Europeans awake at Night. In: Security Scorecard 2018. Paris: European Council on Foreign Relations.
- Department of Defense of the United States of America (2019): DoD Personnel, Workforce Reports & Publications: Military and Civilian Personnel by Service/Agency by State/Country (Updated Quarterly). https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp#. Zugriff: 28.06.2019.
- Deutsche Bank Research (2019): Global Digital Leadership. [https://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwnode=RPS_EN-PROD\\$HIDDEN_GLOBAL_SEARCH&rwsite=RPS_EN-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD0000000000489430](https://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwnode=RPS_EN-PROD$HIDDEN_GLOBAL_SEARCH&rwsite=RPS_EN-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD0000000000489430). Zugriff: 10.09.2019.
- Dimock, Michael (2019): Defining generations. Where Millennials end and Generation Z begins. PeW Research Center. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/>. Zugriff: 10.04.2019.

- Doherty, Carroll; Kiley, Jocelyn; Tyson, Alec und Jameson Bridget (2015): *The Whys and Hows of Generations Research*. PeW Research Center. <https://www.people-press.org/2015/09/03/the-whys-and-hows-of-generations-research/>. Zugriff: 12.04.2019.
- Dümmler, Patrick; Kienast, Kevin (2016): *Handel statt Heimatschutz*. Zürich: Avenir Suisse.
- Dümmler, Patrick; Roten, Noémie (2018): *Eine Agrarpolitik mit Zukunft*. Zürich: Avenir Suisse.
- Dümmler, Patrick; Anthamatten, Jennifer (2019): *Win-win. Freihandel Schweiz–USA*. Zürich: Avenir Suisse.
- DSJ, Dachverband Schweizer Jugendparlamente (2018): *Stimme ich ab, stimme ich nicht ab*. Von: Odermatt, Jasmin. <https://www.dsj.ch/blog/politische-partizipation-von-jugendlichen/selektives-abstimmungsverhalten-junger-erwachsener/>. Zugriff: 14.05.2019.
- Dworkin, Anthony; Leonard, Mark (2018): *Can Europe save the World Order?* In: Policy Brief, No. 260. Paris: European Council on Foreign Relations.
- Eberle, Franz (2008): Zitiert in Wolter, Stefan C. *Eine Maturität ist nicht gleich eine Maturität* (2014). http://www.ksgr-cdgs.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/Referat_Stefan_Wolter_Gymnasien_Genf_2014.pdf. Zugriff: 08.07.2019.
- Ecoplan (2019): *Auswirkungen einer Individualbesteuerung*. https://www.ecoplan.ch/download/aib_sb_de.pdf. Zugriff: 12.09.2019.
- EDA, European Defence Agency (2018): *Air-to-Air Refuelling*. <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/air-to-air-refuelling>. Zugriff: 28.06.2019.
- EDA, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (2019): *Die Schweiz in der Welt 2028*. https://www.dfae.admin.ch/dam/eda/de/documents/aktuell/dossiers/avis28-bericht-190619_DE.pdf. Zugriff: 26.09.2019.
- EDI, Eidgenössisches Departement des Inneren (2016): *Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2016*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- EDI, Eidgenössisches Departement des Inneren (2017): *Statistischer Bericht zur Integration der Bevölkerung mit Migrationshintergrund*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- EDI, Eidgenössisches Departement des Inneren (2018a): *Übergänge nach Abschluss der Sekundarstufe II und Integration in den Arbeitsmarkt Längsschnittdaten im Bildungsbereich*, Ausgabe 2018. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.

- EDI, Eidgenössisches Departement des Inneren (2018b): Bildungsabschlüsse. Ausgabe 2018. Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement (2018): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016. <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/themen/finanzpolitik/langfristperspektiven-der-oeffentlichen-finanzen-der-schweiz.html>. Zugriff: 19.08.2019.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2019): Finanzstatistik. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>. Zugriff: 08.04.2019.
- Erdöl-Vereinigung (2019): Produkte/Versorgung. <https://www.erdoel.ch/de/brennstoffe-und-waermemarkt/produkte-versorgung>. Zugriff: 28.05.2019.
- Estermann, Yvette (2017): 85 Rappen für mehr Demokratie! Motion 17.3762. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173762>. Zugriff: 05.06.2019.
- Eurasia Group (2019): Top Risks 2019. <https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-for-2019>. Zugriff: 12.07.2019.
- Europäische Kommission (2018): Besteuerung der digitalen Wirtschaft. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/digital-taxation/>. Zugriff: 15.09.019.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2019): Swiss-Impex. <https://www.gate.ezv.admin.ch/swissimpex/>. Zugriff: 20.08.2019.
- Fiott, Daniel; Lindstrom, Gustav (2018): Artificial Intelligence: What implications for EU security and defence? In: Brief Issue 10 /2018. Paris: European Institute for Security Studies.
- Fischer, Peter A. (2019): SNB-Gelder für Pensionskassen sind ein billiger Wahlkampftrick. <https://www.nzz.ch/meinung/negativzinsen-der-snb-fuer-die-pensionskassen-sind-ein-alles-andere-als-billiger-wahlkampf-trick-ld.1457141>. Zugriff: 22.08.2019.
- Fortune (2019): Fortune 500. <http://fortune.com/global500/>. Zugriff: 22.08.2019.
- Gaub, Florence (2019): What if...? Scanning the horizon: 12 scenarios for 2021. Chaillot Paper 150, Februar 2019. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- German Marshall Fund (2019): NATO at 70: From Triumph to Tumult? In: Policy Brief, No. 360, April 2019. Washington: German Marshall Fund.
- Gilli, Andrea (2019): Preparing for “NATO-mation”: The Atlantic Alliance toward the age of artificial intelligence. In: NDC Policy Brief, No. 4, Februar 2019. Rom: NATO Defense College.

- Glauer, Thomas et al. (2009): Was Wohnqualität in Zürich kostet. Zürich: Statistik Stadt Zürich.
- Grünenfelder, Peter (2013): Volksinitiativen als Impulsgeber. <https://www.nzz.ch/meinung/debatte/volksinitiativen-als-impulsgeber-1.18173381>. Zugriff: 01.08.2019.
- Grünenfelder, Peter; Müller-Jentsch, Daniel (2017): Es wird ernst mit dem demografischen Wandel! Bye-bye Babyboomers! Wir stehen an der Schwelle einer grossen Pensionierungswelle – jener der Babyboomer. https://www.avenir-suisse.ch/demografie_es-wird-ernst-mit-dem-demografischen-wandel/. Zugriff: 17.05.2019.
- Grünenfelder, Peter et al. (2018): Weissbuch Schweiz. Zürich: Avenir Suisse.
- Grünenfelder, Peter; Rother, Natanael; Rutz, Samuel; Salvi, Marco (2019): Inequality. Zürich: Avenir Suisse.
- Gutzwiler, Felix (2008): Perspektive Staat. Herausforderungen für staatliche Führungskräfte. Zürich: NZZ Libro.
- Hener, Timo (2016): Children of a (policy) revolution. https://econpapers.repec.org/article/blajeurec/v_3a14_3ay_3a2016_3ai_3a4_3ap_3a975-1005.htm. Zugriff: 13.09.2019.
- Hermann, Thaddeus (2017): Die Ökobilanz des iPhone X. <https://www.engadget.com/de/2017/10/02/die-kobilanz-des-iphone-x/>. Zugriff: 15.08.2019.
- HIK, Heidelberg Institute for International Conflict Research (2019): Konfliktdatenbank. <https://hiik.de/daten-karten/konfliktdatenbank/>. Zugriff 17.04.2019.
- Holden, Patrick (2008): The hour of Europe? EU Observer 15.10.2008. <https://euobserver.com/opinion/26932>. Zugriff: 28.06.2019.
- IMF, International Monetary Fund (2019): Implied PPP conversion rate: National currency per international dollar. <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPEX@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD>. Zugriff: 17.04.2019.
- Judt, Tony (2010): Postwar. A History of Europe since 1945. London: Vintage Books.
- KOF, Konjunkturforschungsstelle (2019): Konjunkturanalyse. Prognosebericht 2019/2020. Schweizer Wirtschaft kämpft mit schwierigen Rahmenbedingungen. <https://www.research-collection.ethz.ch/handle/20.500.11850/334776>. Zugriff: 19.08.2019.
- Kanton Aargau (2014): Grossratskommission befürwortet digitalen Versand der Grossratspost. https://www.ag.ch/de/weiteres/aktuelles/m Medienportal/medienmitteilung/medienmitteilungen/mediendetails_33465.jsp. Zugriff: 25.06.2019.

- Kirchgässner, Gebhard (2008): Theoretische Überlegungen zum Steuerwettbewerb und die Situation der Schweiz. In: Jaeger, Franz, Steuerwettbewerb. Die Schweiz im Visier der EU. Zürich: Verlag Rüegger.
- Lampart, Daniel; Schüpbach, Kristina (2018): Verteilungsbericht 2018. Die Verteilung der Löhne, Einkommen und Vermögen sowie die Belastung durch die Steuern und Abgaben in der Schweiz. https://www.sgb.ch/fileadmin/user_upload/Dokumente/Dossier/130D_DL_KS_Verteilungsbericht.pdf. Zugriff: 18.04.2019.
- Legge, Stefan; Lukaszuk, Piotr und Föllmi, Reto (2019): Freihandelsabkommen USA–Schweiz: Empirische Auswertung und Einschätzungen. Arbeitsnotiz, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- Leigh, Andrew (2010): Benefits from the Earned Income Tax Credit? Incidence among Recipients, Coworkers and Firms. In: The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy 10/1. Berlin: De Gruyter.
- Levada-Center (2019): Indicators. <http://www.levada.ru/en/ratings/>. Zugriff: 28.06.2019.
- Linder, Wolf und Mueller, Sean (2017): Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern: Haupt Verlag.
- Martin, Hans-Peter; Schumann, Harald (1996): Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand. Hamburg: Reinbeck.
- Meister, Urs; Mandel, Michael (2014): Medienförderung im digitalen Zeitalter – Reformagenda für einen technologie- und wettbewerbsneutralen Service public. Zürich: Avenir Suisse.
- Merçay, Clémence; Burla, Layla; Widmer, Marcel (2016): Gesundheitspersonal in der Schweiz. Bestandsaufnahme und Prognosen bis 2030 (Obsan Bericht 71). Neuenburg: Schweizerisches Gesundheitsobservatorium.
- Müller-Jentsch, Daniel (2013): Mobility Pricing: Wege zur Kostenwahrheit im Verkehr. Anreize für eine kostengünstige, staufreie und intelligente Verkehrssteuerung. Zürich: Avenir Suisse.
- Munich Security Conference Foundation (2017): The Munich Security Report 2017: More European, More Connected and More Capable. Building the European Armed Forces of the Future. München: Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz.
- Munich Security Conference Foundation (2019): The Munich Security Report 2019: The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces? München: Stiftung Münchner Sicherheitskonferenz.
- Myclimate (2019): Offset your flight emissions. https://co2.myclimate.org/en/flight_calculators/new. Zugriff: 22.04.2019.

- Naville, Martin; Buck, Raphael; Wenger, Felix; Mischke, Jan; Klei, Alexander (2019): *Switzerland Wake Up*. Zürich: McKinsey & Company.
- Nordhaus, William (2015): *Climate Clubs to Overcome Free-Riding*. <https://issues.org/climate-clubs-to-overcome-free-riding/>. Zugriff: 22.04.2019.
- North Atlantic Treaty Organization, NATO (2019): *Der Nordatlantikvertrag*. https://www.Nato.int/cps/en/Natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de. Zugriff: 28.06.2019.
- Nücken, Sandro (2013): *Nationaler Steuerwettbewerb*. Baden-Baden: Nomos.
- Nünlist, Christian; Thränert, Oliver (2018): *Bulletin 2018 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik*. Zürich: Center for Security Studies.
- Nünlist, Christian (2018): *Der Militärpfeiler der OSZE: Der FSK-Vorsitz der Schweiz*. In: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 237, Dezember 2018. Zürich: Center for Security Studies.
- Nye Jr., Joseph Samuel (2009): *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*. New York: Pearson Longman.
- Nye Jr., Joseph Samuel (2010): *Macht im 21. Jahrhundert. Politische Strategien für ein neues Zeitalter*. München: Siedler.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2014): *At what age do university students earn their first degree?* https://www.oecd-ilibrary.org/at-what-age-do-university-students-earn-their-first-degree_5jz3wlsrvjtk.pdf?itemId=%62Fcontent%62Fpaper%62F5jz3wlsrvjtk-en&mimeType=pdf. Zugriff: 08.07.2019.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2018): *FDI Regulatory Restrictiveness Index*. <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>. Zugriff: 15.07.2019.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2019): *Gross domestic spending on R & D*. <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>. Zugriff: 28.06.2019.
- Office of the Historian (1963): *Foreign Relations of the United States, 1961–1963, Volume XIII, Western Europe and Canada*. <https://history.state.gov/historical-documents/frus1961-63v13/d168>. Zugriff: 28.06.2019.
- Ourworldindata (2017): *CO₂ and Greenhouse Gas Emissions*. <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>. Zugriff: 13.09.2019.
- Parlamentsdienste (2018): *Das Alter des durchschnittlichen Ratsmitglieds hat sich in 40 Jahren kaum verändert. Die Zahlen*. <https://www.parlament.ch/blog/Pages/alterstatistiken.aspx>. Zugriff: 05.06.2019.

- Parlamentsdienste (2019): Curia Vista. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista>. Zugriff: 25.09.2019.
- Pfister, Andreas (2018): Matura für alle. Wie wir das Geissenpetersyndrom überwinden. Embrach: Arisverlag.
- Post (2019): Massenversand Briefe. Für grosse Mengen. <https://www.post.ch/de/briefe-versenden/massenversand-briefe/massenversand-inland>. Zugriff: 02.07.2019.
- Pothier, Fabrice (2019): Five challenges that NATO must overcome to stay relevant. IISS Analysis, 4. April 2019. <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/04/five-challenges-for-Nato>. Zugriff: 18.04.2019.
- Rühli, Lukas (2014): Einkommen ohne Grund. Zürich: Avenir Suisse.
- Rühli, Lukas; Adler, Tibère (2015): Die Volksinitiative. Durch Fokussierung zu mehr Demokratie. Zürich: Avenir Suisse.
- Rühli, Lukas; Rother, Natanael (2017): NFA2. Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus. Zürich: Avenir Suisse.
- Rühli, Lukas (2018): CH 1995 2035. <https://www.avenir-suisse.ch/ch-1995-2035/>. Zugriff: 23.09.2019.
- Rutz, Samuel (2019): Postalische Grundversorgung im digitalen Zeitalter. Den Service public neu denken. Zürich: Avenir Suisse.
- Salvi, Marco (2015): Gleichstellung. Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt. Zürich: Avenir Suisse.
- Salvi, Marco (2018): Investitionskontrollen. Der ungebetene Schutz. Zürich: Avenir Suisse.
- Salvi, Marco; Müller Valérie (2019): Gleichstellung im Change-Modus. Zürich: Avenir Suisse.
- SBB, Schweizerische Bundesbahnen (2018): Die SBB in Zahlen und Fakten. Bern: SBB.
- SBFI, Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2018): Kommunikations-offensive Berufsmaturität. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-71125.html>. Zugriff: 06.05.2019.
- Schaltegger, Christoph (2001): Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? In: Swiss Political Science Review 7, Ausgabe 1.
- Schellenbauer, Patrik; Walser, Rudolf (2013): Wahlfreiheit und Benutzerfinanzierung in der Bildung. In: Schwarz, Gerhard und Meister, Urs (Hrsg.): Ideen für die Schweiz. 44 Chancen, die Zukunft zu gewinnen. (S. 101–127). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Schilling, Guido (2019): Schillingreport 2019. <https://www.schillingreport.ch/de/schillingreport2019/>. Zugriff: 25.09.2019.
- Schips, Bernd (2008): Anmerkungen zum internationalen Steuerwettbewerb. In: Jaeger, Franz, Steuerwettbewerb. Die Schweiz im Visier der EU. Zürich: Verlag Rüegger.
- Schnell, Fabian (2017): Liberales Schattenbudget. Zürich: Avenir Suisse.
- Schnell, Fabian; Dümmler, Patrick (2019): Schweizer Vögte in der Fremde. Warum sich die Schweiz nicht als juristische Kolonialmacht aufspielen sollte. Zürich: Avenir Suisse.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2005): Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU. Bern: November 2005.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2019): Quartalsdaten Bruttoinlandprodukt. <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/Wirtschaftslage/bip-quartals-schaetzungen-/daten.html>. Zugriff: 18.04.2019.
- SGV, Schweizerischer Gewerbeverband (2010): Messung der Regulierungskosten für die KMU. Schlussbericht. www.sgv-usam.ch/fileadmin/user_upload/deutsch/2010/Events/Gewerbekongress_Lugano/Medienkonferenz/franz/10-05-28_7_Studie_KPMG-d.pdf. Zugriff: 18.06.2019
- SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute (2018): Military expenditure by country, in local currency, 1988 – 2017. https://www.sipri.org/sites/default/files/2_Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932017%20in%20local%20currency.pdf. Zugriff: 17.04.2019.
- Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Tim (2012): Foreign Policy: Theories, Actors, Cases. Oxford: Oxford University Press.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2017): Zahlungsmittelumfrage. Umfrage zum Zahlungsverhalten und zur Bargeldnutzung in der Schweiz. Zürich: Mai 2018.
- SNB, Schweizerische Nationalbank (2019): Devisenanlagen der SNB. Nach Währungen. [https://data.snb.ch/de/topics/snb#!cube/snbcurr?fromDate=2006-Q1&toDate=2018-Q4&dimSel=D0\(ICHF6\)](https://data.snb.ch/de/topics/snb#!cube/snbcurr?fromDate=2006-Q1&toDate=2018-Q4&dimSel=D0(ICHF6)). Zugriff: 18.04.2019.
- SRF, Schweizer Radio und Fernsehen (2012): So viel büffeln die Parlamentarier. Von: Bühr, Viviane. <https://www.srf.ch/news/schweiz/so-viel-bueffeln-die-parlamentarier>. Zugriff: 07.05.2019.
- Staatspolitische Kommission des Nationalrates (2018): Parlamentarische Initiativen. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/4181.pdf>. Zugriff: 25.09.2019.

- St. Galler Regierung (2015): Perspektiven der Mittelschule. Bericht der Regierung vom 22. Dezember 2015. <https://edudoc.ch/record/121691/files/SG.pdf>. Zugriff: 03.07.2019.
- Stutz, Heidi; Bauer, Tobias; Schmutz, Susanne (2007): Erben in der Schweiz. Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen. Zürich: Rüegger Verlag.
- Swisscom (2019): Der gezielte Angriff: Cyber Security Report 2019. Worblauf: Swisscom.
- Swissinfo (2013): Brauchen Volksinitiativen höhere Hürden? Von: Raaflaub, Christian. https://www.swissinfo.ch/ger/politik/politische-rechte_brauchen-volksinitiativen-hoehere-huerden-/37370620. Zugriff: 15.06.2019.
- Tagesanzeiger (2015): 12-Stunden-Einsatz und Lohn bar auf die Hand. Von: Siegrist, Patrice. <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/12-Stunden-Einsatz-und-Lohn-bar-auf-die-Hand/story/22808842>. Zugriff: 05.05.2019.
- Temel, Jennifer; Greer, Joseph; Muzikansky, Alona; Gallagher, Emily; Admane, Sonal; Jackson, Vicki; Dahlin, Constance; Blindermann, Craig; Jacobsen, Juliet; Pirl, William; Billings, Andrew; Lynch, Thomas (2010): Early Palliative Care for Patients with Metastatic Non-Small-Cell Lung Cancer. In: New England Journal of Medicine. www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMo1000678. Zugriff: 07.08.2019.
- The Economist (2019a): Special Report: NATO at 70. 16.03.2019. <https://www.economist.com/special-report/2019/03/14/how-Nato-is-shaping-up-at-70>. Zugriff: 28.06.2019.
- The Economist (2019b): If America leaves NATO: Europe alone July 2024. <https://www.economist.com/the-world-if/2019/07/06/what-if-america-leaves-Nato>. Zugriff 29.07.2019.
- The Economist (2019c): Millennial socialism. A new kind of left-wing doctrine is emerging. It is not the answer to capitalism's problems. <https://www.economist.com/leaders/2019/02/14/millennial-socialism>. Zugriff: 14.02.2019.
- The State Council Information Office of the People's Republic of China (2019): China's National Defense in the New Era. Peking: The State Council Information Office.
- Tørsløv, Thomas R.; Wier, Ludvig S.; Zucman, Gabriel. (2018): The Missing Profits of Nations. NBER Working Paper, No. 24701. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Tucker, Robert C. (1981): Politics as Leadership. Columbia: University of Missouri Press.

- Thürer, Daniel (2015): Europa als Erfahrung und Experiment. Zürich: Schulthess.
- Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz [VDK] (2018): Standortpromotion. <https://www.vdk.ch/de/aktuelles-detail/standortpromotion-2017>. Zugriff: 15.05.2019.
- Walsler, Rudolf; Bischofberger, Alois (2013): Multis. Zerrbild und Wirklichkeit. Zürich: Avenir Suisse.
- Wanner, Philippe (2012): Unterschiedliche Sterblichkeit: Auswirkungen auf die Sozialversicherungen. In: Soziale Sicherheit CHSS, 6. S. 351–356. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Weber, Bernhard; Wolter, Stefan C. (2005): Bildungsrendite: Ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens. In: Die Volkswirtschaft 10, S. 38–42. Bern: Seco.
- WEF, World Economic Forum (2018): Global Shapers Survey. Annual Survey 2017. <http://www.shapersurvey2017.org/>. Zugriff: 10.04.2019.
- Weltbank (2019): World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org/>. Zugriff: 22.08.2019.
- Will, George F. (1995): A dog in that fight? Newsweek 06.11.1995. <https://www.newsweek.com/dog-fight-183518>. Zugriff: 28.06.2019.
- WITS, World Integrated Trade Solution (2019): Bulk Data Download. <https://wits.worldbank.org/module/ALL/sub-module/ALL/reporter/ALL/year/ALL/tradeflow/ALL/pagesize/50/page/1>. Zugriff 11.07.2019.
- Wolter, Stefan C. (2014): Eine Maturität ist nicht gleich eine Maturität. http://www.ksgr-cdgs.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/Referat_Stefan_Wolter_Gymnasien_Genf_2014.pdf. Zugriff: 08.07.2019.
- Wolter, Stefan C. (2017): Der Bildungsmittelstand steigt auf. In: Die Volkswirtschaft 12, S. 16–19. Bern: Seco.
- WTO, World Trade Organization (2018): Proposals to reform the WTO Appellate Body. Genf: WTO.
- WTO, World Trade Organization (2019): Regional Trade Agreements. <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Zugriff: 13.09.2019.
- Zentralplus (2018): Nur wenige gehen noch an die Urne – und doch braucht's Stimmzähler. Von: Holz, Wolfgang. <https://www.zentralplus.ch/nur-wenige-gehen-noch-an-die-urne-und-doch-braucht-stimmenzaehler-824241/>. Zugriff: 05.07.2019.

Autorenverzeichnis

Peter Grünenfelder, Dr. oec. HSG, Direktor von Avenir Suisse

Jürg Müller, Dr. sc. ETH, Senior Fellow und Forschungsleiter «Leistungsfähige Infrastruktur und Märkte» von Avenir Suisse

Matthias Ammann, Dr. oec. HSG, Fellow von Avenir Suisse

Jennifer Anthamatten, M.A. UZH in Volkswirtschaftslehre, Senior Researcher von Avenir Suisse

Mario Bonato, B.A. HSG in Volkswirtschaftslehre, Researcher von Avenir Suisse

Jérôme Cosandey, Dr. sc. techn., Directeur romand und Forschungsleiter «Finanzierbare Sozialpolitik» von Avenir Suisse

Patrick Dümmler, Dr. sc. ETH et lic oec. publ., Senior Fellow und Forschungsleiter «Offene Schweiz» von Avenir Suisse

Julian Kamasa, MSc bzw. M.S. LSE in EU-Politics, Researcher beim CSS (Center for Security Studies ETHZ), bis 31.8.2019 Researcher bei Avenir Suisse

Pascal Lago, M.A. HSG in International Affairs and Governance, Researcher von Avenir Suisse

Noémie Roten, M.S. LSE in Philosophy & Public Policy, Senior Researcher von Avenir Suisse

Lukas Rübli, Lic. oec. publ., Senior Fellow von Avenir Suisse

*Samuel Rutz, Dr. oec. publ., Senior Fellow und Leiter Programmplanung und
Forschung von Avenir Suisse*

*Marco Salvi, Dr. sc. EPFL et lic. oec. publ., Senior Fellow und Forschungsleiter
«Chancengesellschaft» von Avenir Suisse*

*Fabian Schnell, Dr. oec. HSG, Senior Fellow und Forschungsleiter «Smart
Government» von Avenir Suisse*

Salomé Vogt, M.A. UZH in Politikwissenschaften, Leiterin Avenir Jeunesse

Interview

*André Holenstein, Prof. Dr., ordentlicher Professur für ältere Schweizer Geschichte
und vergleichende Regionalgeschichte an der Universität Bern*

Bildnachweis

- S. 19: Professor Dr. André Hostenstein. Akademien der Wissenschaften Schweiz, Fotografiert von Annette Boutellier.
- S. 24–25: Becken des Rheinhafens Basel-Kleinhüningen, ca. 1955, ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv / Hans Gerber, Com_L04-0159-0003 / CC BY-SA 4.0
- S. 32–33: Autobahn 1, Raststätte Deitingen Süd (SO), 1968, Betonschalenbau von Heinz Isler (1926-2009). ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv / Comet Photo AG (Zürich), Com_F68-13954 / CC BY-SA 4.0
- S. 40–41: Salginatobelbrücke zwischen Schiers und Schuders, 1930, von Robert Maillart (1872–1940). Rama, CC BY-SA 2.0 fr, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=4794719>
- S. 74–75: Gotthard-Basistunnel, Sedrun, 2016. Zacharie Grossen, Bild CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=53217042>.
- S. 124–125: Fahrzeugstau auf der Gotthard-Autobahn A2 Richtung Süden bei Wassen, 2016. Keystone SDA, Alexandra Wey.
- S. 174–175: Tram am Limmatplatz in Zürich, 2013. Keystone SDA, Gaëtan Bally.
- S. 190–191: Boeing 747-357 Combi, HB-IGD «Basel-Stadt» der Swissair vor dem Matterhorn, 1984. ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv / Stiftung Luftbild Schweiz, Fernand Rausser, LBS_SR04-001160 / CC BY-SA 4.0